

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

18. évfolyam

2023

2. szám

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata
18. évfolyam (2023) 2. szám

Tanulmány

Barta Judit:

A nyugdíjaskori megélhetés és a szülőtartás kapcsolata 5

Barzó Tímea:

A demográfiai kihívásokra adott családpolitikai válasz hazánkban 23

Jakab Nóra – Pap Zoltán:

A műtét sikerült, a beteg még kómában- erős késésben a magyar egészségügyi (makroszintű) munkaügyi érdekegyeztetés.....42

Prugberger Tamás:

Kísérlet a már egyszer népszavazással elutasított egészségügyi és egészség-biztosítási magánosítás újbóli bevezetésére az ezzel szemben álló szociális töltésű alternatíva tükrében58

Bíró Péter:

A központi jogszabályok kihirdetésének története Magyarországon 1848-tól napjainkig78

Lukács Adrienn:

Digitális diszkrimináció és automatizált döntéshozatal, különös tekintettel a munka világára 103

Udvarhelyi Bence:

Az Európai Unió büntetőjog-alkotásának tendenciái a Lisszaboni Szerződés után118

Princz Adrienn:

Technológia és jog, avagy a jogi tartalomszolgáltatás pár kulcsmozzanata a 30 éves Jogtár® évfordulója alkalmából.....137

Balogh Boglárka:

A végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránt indított perek kialakulása és hatályos szabályozása.....162

Balázs Anita – Cseh-Zelina Gergely:

Az automatikus döntéshozatali eljárásban kiállított vezetői engedély szabályozása és gyakorlata.....180

Sereg Péter:

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység büntetőjogi tényállása és pénzügyi jogi vetülete.....201

Bodnár Beáta:

Resztoratív igazságszolgáltatási megközelítések a Kúria ítéleteinek indokolásában.....210

Garami Mária:

A mobbing gazdaságra káros hatásai222

Görgényi Ilona: <i>Áldozatvédelem az Európai Unióban a Stratégia előtt és után</i>	239
---	-----

A nyugdíjaskori megélhetés és a szülőtartás kapcsolata*

Barta Judit**

A jelen tanulmány elméleti síkon, a jogi szabályozás és az uniós demográfiai felmérések kontextusában vizsgálja azt, hogy van-e valós esély arra, hogy csökkenhet az öregségi nyugdíjak mértéke, az öregségi nyugdíj nem tudja majd biztosítani a szükséges megélhetést? Ha az állam nem garantál egy időskori megélhetéshez szükséges nyugdíjszintet, sor kerülhet-e a Magyarországon bevezetett szülőtartásra, milyen feltételei vannak Magyarországon a jogilag kikényszerített szülőtartásnak?

Összességében, lehet-e valóság a szülőtartás, mint az időskori megélhetés alternatívája?

Kulcsszavak: öregségi nyugdíj, öregkori megélhetés, minimumnyugdíj, szülőtartás

The relationship between retirement livelihoods and parental care

The present study examines, from a theoretical perspective, in the context of legislation and EU demographic surveys, whether there is a real chance that old-age pensions may decrease and that old-age pensions will not be able to provide the necessary living standard. If the state does not guarantee the level of pensions needed to live in old age, can the parent maintenance in Hungary be introduced, and what are the conditions for legally enforced parent maintenance in Hungary?

Overall, can parent maintenance be a reality as an alternative provision to old age care?

Keywords: old-age pension, old-age living, minimum pension, parental support

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.5>

Bevezető

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló T/10528. törvényjavaslat vitája során, amely 2016-ban „frissítette” a Ptk.-ban egyébként is szereplő szülőtaras jogintézményét, kritikaként hangzott el az, hogy az állam folyamatosan kijebb vonul a szociális szférából, melynek első lépése az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek felpuhítása volt, és építi le a szociális jogállamot, így egyre több terhet kíván áthárítani a magánszemélyekre, az állampolgárookra. Amennyiben az állam által nyújtott öregségi nyugdíj nem tudja biztosítani a szükséges megélhetést, a nagykorú gyermekek lesznek kötelesek

* A tanulmány a TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

** Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ÁNTK Civilisztikai Tanszék.

szüleiket eltartani. Ezzel az állam áthárítja a felelősséget a társadalomra, kötelezve a fiatalabb generációt az idősebb, nyugdíjaskorú generáció eltartására, kétszeresen terhelve az épp dolgozó korosztályokat. A jelen tanulmány kizárólag elméleti síkon, a jogi szabályozás és az uniós demográfiai felmérések kontextusában vizsgálja azt, hogy van-e valós esély arra, hogy csökkenhet az öregségi nyugdíjak mértéke, az öregségi nyugdíj nem tudja majd biztosítani a szükséges megélhetést, milyen szerep hárul ekkor az államra, köteles-e a nyugdíjaskori megélhetést bármilyen szinten biztosítani? Állami szerepvállalás hiányában, sor kerülhet-e a szülőtartásra, milyen jogi feltételei vannak e kötelezettségnek Magyarországon, és milyenek az eddigi joggyakorlati tapasztalatok e jogintézményt illetően? Összességében, lehet-e valóság a szülőtartás, mint az időskori megélhetés alternatívája?

1. Az időskori megélhetés biztosításának alapja Magyarországon

Az *Alaptörvény* XIX. cikk (1) bekezdése alapján, Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A (2) bekezdés szerint, Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Látható, hogy az *Alaptörvény* nem garantálja a szociális biztonságot, mint alapjogot, hanem azt fogalmazza meg, hogy az állam törekszik a szociális biztonság nyújtására a szociális intézmények és intézkedések útján. Az (1) bekezdésben felsorolt rászorulsági okok között nem szerepel az öregség, mint a szociális biztonság nyújtását, támogatást megalapozó körülmény. Talán már ezzel is jelezni kívánta az *Alaptörvény* azt a tényt, hogy a nyugdíjrendszerből egyre inkább kiszorulnak a szociális elemek.

Az időskori megélhetés biztosítása az *Alaptörvény* egy másik szakaszában jelenik meg, a szociális biztonságról szóló normákat követően. Az *Alaptörvény* XIX. cikk (4) bekezdés alapján, Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

Az *Alaptörvény* láthatóan nem szól arról, hogy az állampolgároknak joga van az időskori megélhetéshez, amit az állam garantál, méghozzá a szükséges mértékben. Az állam csak abban vállal szerepet, hogy meghatározott intézményeken keresztül lehetővé teszi, illetve elősegíti az időskori megélhetés biztosítását.

Mindez jelentős változás a korábbi *Alkotmányban* megfogalmazottakhoz képest. Az 1949. évi XX. törvény 70/E. § (1) bekezdése szerint, a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

Az Alkotmány tehát egyrészt még alapjognak tekintette a szociális biztonságot, másrészt arra az öregség miatt rászorulókat is jogosultak voltak.

„Az Alaptörvény azonban újrafogalmazta a szociális jogokat. A megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság helyett, az állami szerepvállalást törekvésként fogalmazta meg, amelynek alapján a rászorulókat támogatásra jogosultak, azonban ezzel együtt a jog államcélá alakult.”¹

Az Alaptörvénnyel jelentősen megváltozott az időskori megélhetés megközelítése is, az nem részese már a szociális biztonságnak, nem Alaptörvényben biztosított jog, és nem garantált a megélhetéshez szükséges mértékű ellátás nyújtása sem.²

Az állam fenntartja a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert, lehetővé teszi az önkéntes előgondokodást, ezzel megteremti a feltételét annak, hogy az állampolgárok megfelelő nyugdíjhoz jussanak, de az állampolgároknak kell előre, aktív koruk során gondoskodniuk a megélhetéshez szükséges vagy megfelelő időskori jövedelemről.

2. A magyar öregségi nyugdíjrendszer felépítése, az öregségi nyugdíj összegét meghatározó tényezők

Az Alaptörvényből kiindulva a magyar nyugdíjrendszer *két pilléren nyugszik*: a kötelező, társadalombiztosítási nyugdíjrendszeren (a továbbiakban: állami nyugdíj)³ és az önkéntesen választható, az egyéni előgondoskodást lehetővé tevő intézmények rendszerén. Ezt erősíti meg a nyugdíjreform végrehajtásának koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár-választással összefüggő feladatokról szóló 1281/2010. (XII. 15.) Korm. határozat, amelynek 1. a) pontja rögzíti, hogy a hosszú távú finanszírozhatóság megteremtése érdekében *a hárompilléres rendszerből visszatérés történt a kétpilléres rendszerbe*.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény tartalmazza az öregségi állami nyugdíj szabályait. A kezdő öregségi nyugdíj összege alapvetően az aktív kori keresettől és a megszerzett szolgálati idő hosszától függ. Ezt befolyásolja még az ún. valorizációs szorzó, amely révén a korábbi aktív kori keresetek jelenértéke számítható ki. A nyugdíjat, annak céljából, hogy reálértékét megtartsa, indexálják. Az indexálás lehet bérindex, amikor az átlagbérek növekedésének mértékéhez igazítják a nyugdíjemelést és lehet árindex, amikor az inflációnak megfelelő mértékben emelik a nyugdíjakat (ez a helyzet Magyarországon) vagy vegyes indexálás, azaz ötven százalékban az

¹ Drinóczi Tímea: Szociális jogok. in: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. (szerk.: Jakab András - Könczöl Miklós - Menyhárd Attila - Sulyok Gábor), Budapest, 2019. 08. 06.
<http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok>

² A szociális jogok alapjogi kérdéséről, az alapjogok természetéről lásd még részletesebben Téglási András: *A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019., 107-211. o.

³ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 1. § (1) bekezdés szerint, a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer öregség esetén a biztosított részére, elhalálása esetén a hozzátartozója részére egységes elvek alapján nyugellátást biztosít.

áraemelkedéshez és ötven százalékban a béreemelkedéshez igazítják a nyugdíjak emelését. Amennyiben az átlagkeresetek emelkedésének üteme nagyobb, mint az éves infláció növekedése és ezzel a nyugdíjak emelkedése, a nyugdíjak relatíve elértéktelenednek az átlagkeresetekhez képest, csökken a nyugdíjak bérpótlási aránya.⁴

A második, kiegészítő nyugdíjpillér a rendszerváltást (1989) követően kezdett kialakulni. Ennek több államilag elismert intézménye van. Az első, intézményes önkéntes nyugdíj-előtakarékosságot lehetővé tevő jogszabály 1993-ban született meg, ez volt az *Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról* szóló 1993. évi XCVI. törvény. Ezt követte a kötelező, tőkefedezeti elven működő⁵ *magánnyugdíjpénztári rendszert* bevezető, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, 2011-ben, törvénymódosítással *megszüntetésre került ennek kötelező jellege, ez is önkéntessé vált*. A törvénymódosítással megszűnt Magyarországon a kötelező nyugdíjaskori előgondoskodás.

A 2003/41/EK irányelv kötelező implementálásának következményeként fogadták el Magyarországon a *foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről* szóló 2007. évi CXVII. törvényt, mely alapján 2008-tól van lehetőség foglalkoztatói nyugdíj szolgáltató alapítására. Az önkéntes előgondoskodásban a foglalkoztatói

⁴ A keresőképes jövedelemhez viszonyított öregségi nyugdíj mértékének nettó helyettesítési rátája azt mutatja meg, hogyan viszonyul a kezdő nyugdíj értéke az utolsó munkában töltött időszak átlagos keresetéhez. A magyarországi helyettesítési ráta hosszú évekig viszonylag magasnak volt mondható a tagállamok között, ez pár éve megváltozott. A nyugdíj helyettesítési ráta a 2016-os adatok szerint 67% volt, ami a negyedik legmagasabb volt az EU-ban. 2016-tól a bérek a nyugdíjaknál nagyobb ütemben emelkedtek. Emellett, azokban az években, amikor a GDP-növekedés meghaladja a 3,5 %-ot, a nyugdíjasok a gazdasági növekedéshez kapcsolódó nyugdíjprémiumot kapnak. 2017-ben, 2018-ban és 2019-ben ezek a nyugdíjprémiumok a teljes nyugellátás 0,9%-át, 1,2%-át, illetőleg 1,4%-át tették ki. Ezen kívül, a Kormány ad hoc juttatásokat (élelmiszer- és rezsivalványt) is biztosított a nyugdíjasok számára. A nyugdíjprémium és az ad-hoc juttatások azonban egyszeri tételek, és nincsenek hatással a következő évi nyugdíjak megállapítására. Összességében a nyugdíjak 2,8%-kal nőttek, miközben a béreemelkedés elérte akár az évi 9,2%-ot. Ennek következtében az átlag nyugdíj és a nettó átlagbér arányaként kifejezett helyettesítési ráta a 2016. évi 67%-ról 2019-re 53%-ra csökkent. 2020 után is folytatódott a trend, a gyorsabb munkabéreemelkedési ütem és a csak inflációval emelt nyugdíjak miatt az átlag nyugdíj már csak kicsivel több, mint felét éri a magyar átlagbérenek.

Központi Statisztikai Hivatal: Magyarország 2017. című kiadványa, 66-67. o.

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2017.pdf>

2020. évi országjelentés – Magyarország 3.1.1. pont, 28. o.

file:///C:/Users/Judit/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/14_HU_autre_document_travail_service_part1_v2.pdf.hu%20(1).pdf

Megjegyzésként: az OECD államokban az átlagos bérpótlási arány 63%.

<http://www.oecd.org/australia/PAG2017-AUS.pdf> (Table 4.8)

Lásd Csiki Gergely: Ez az adat sokkolja igazán a magyar nyugdíjasokat. *Portfolio*, 2021. augusztus 26.

<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210826/ez-az-adat-sokkolja-igazan-a-magyar-nyugdijasokat-497938>

Süle-Szigeti Bulcsú: A magyar nyugdíjrendszer az egyik legbőkezebb Európában, de ez is kevés! *Bankmonitor*, 2020. 11. 25.

<https://bankmonitor.hu/mediatar/cikk/a-magyar-nyugdijrendszer-az-egyik-legbokezeubb-europaban-de-ez-is-keves/>

⁵ A tőkefedezeti finanszírozás lényege, hogy a tagok havonta történő befizetéseit tartalékolják és befektetik az ún. felhalmozási időszak, vagy várakozási idő alatt, ezzel teremtik meg a majdani nyugdíj szolgáltatás fedezetét. A biometrikus kockázatokat (a felhalmozási időszak alatt bekövetkezett halál, megrokkolás) és a befektetési kockázatokat a tag viseli.

nyugdíj nem játszik szerepet, mivel e nyugdíjcélú megtakarítási forma középpontjában a foglalkoztató, és nem az előgondoskodó kötelezettségvállalása áll. A foglalkoztatói nyugdíjprogram bevezetéséről a munkáltató dönt, az előgondoskodni szándékozók nem lehetnek egyénileg tagjai, nem tudnak ilyen intézménybe tagként belépni.

Az állam lehetővé tette azt is, hogy ne csak intézményeken keresztül, hanem egyénileg is lehessen, támogatottan előtakarékoskodni, a 2005. évi CLVI. törvénnyel került bevezetésre az ún. *nyugdíj-előtakarékosági számla* (a továbbiakban: NYESZ), amelyet bárki önkéntesen nyithat.

A nyugdíjas korokra előtakarékoskodni kívánók választhatnak a különböző életbiztosítási termékek közül is. Ezeket a szerződéseket a piaci szereplő biztosítókkal lehet megkötni, tehát nem az állam által nyugdíjelőtakarékoság céljából létrehozott intézményekről és jogintézményekről van szó. Az állam azonban itt is támogatólag lépett fel, 2014-ben adókedvezményt vezetett be. Amennyiben a megkötött életbiztosítási szerződés megfelel az személyi adóról szóló törvényben foglalt kritériumoknak, az állam a befizetett adóból jóváír meghatározott összeget a biztosítási szerződés javára.

Bár nem hazánkhoz köthető, de immáron a második pillérbe tartozik az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1238 rendeletével bevezetett *páneurópai egyéni nyugdíjtermék* (a továbbiakban: PEPP). Ez az EU által kifejlesztett nyugdíjelőtakarékosági termék, amelyet bármely tagállami polgár igénybe vehet a külön e célból regisztrált szolgáltatóknál.

Az aktív korúak számára tehát több lehetőség is adott ahhoz, hogy kiegészítsék majdani társadalombiztosítási nyugdíjukat. Az állam adókedvezménnyel is támogat egyes intézményeket, mint az önkéntes nyugdíjpéntári megtakarítások, a nyugdíjbiztosítások, és a nyugdíjelőtakarékosági számla.

2.1. A nyugdíjak mértékét és a nyugdíjasok helyzetét befolyásoló makroszintű tényezők. Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagállamainak többsége demográfiai válsággal néz szembe, hosszabbodik a várható élettartam, csökken a születések száma, előregedik a társadalom. Az EU lakosságának 2020-ban több mint 17%-a 65 éves vagy annál idősebb volt, és az Eurostat becslései szerint részarányuk 2060-ra eléri a 30%-ot.⁶ 2019-ben minden 65 év feletti személyre átlagosan 2,9 munkaképes korú személy jutott, elviekben ennyi munkaképeskorú járulékbefizetése (a munkaadói befizetéssel együtt) fedezni képes egy átlagos öregségi nyugdíjat. Ez az érték az előrejelzések szerint 2070-re 1,7-re csökken, azaz 1,7 munkaképes korú jut majd egy 65 év feletti személyre.⁷ Egy másik dokumentum is megerősíti ezt, igaz időben kicsit későbbre téve ennek bekövetkezését, e szerint az EU munkaképes korú népessége az előrejelzések szerint csökkenni fog (2100-ig 57,4 millióval), emiatt az időskori függőségi ráta pedig növekedni fog (2100-ra 30 %-ról 60 %-ra, azaz 1,7 munkaképes korú jut

⁶ European Parliament resolution of 21 May 2013 on an Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions (2012/2234(INI))

⁷ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a demográfiai változások hatásairól COM/2020/241 final

egy 65 év felettire).⁸ Az időskori függőségi ráta azt mutatja, hogyan alakul a 65 éves és annál idősebb személyek számának, és a munkaképes korú 20–64 éves személyek számának aránya.

Reformok hiányában a nyugdíjasok számának növekedése, és a munkaképes korúak számának csökkenése a felosztó-kirovó elven finanszírozott, társadalmi szolidaritásra épülő állami nyugdíjrendszerekben krízist idézhet elő.

A felosztó-kirovó finanszírozás tömörített lényege, hogy az aktív munkavállalók után befizetett járulékokból fedezik a folyó nyugdíjak kifizetését. Az egyre növekvő számú nyugdíjast, a folyamatosan csökkenő számú munkaképes korú népességnek kell majd eltartania, azaz meg kell teremtenie a nyugdíjak kifizetéséhez és az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásához szükséges forrásokat.⁹

„Az ilyen fejlemények kettős terhet róhatnak a fiatalabb generációkra, és ezáltal kérdéseket vethetnek fel a generációk közötti méltányossággal kapcsolatban.”¹⁰

Amennyiben csökken a befizetők száma, és ezzel az összegyűlt járulékok összege, de marad, vagy növekszik a finanszírozott nyugdíjasok száma, a rendszerben hiány keletkezik. A hiány megfizetését elsősorban az állam vállalhatja magára, de az uniós előírások szerint, ez nem ölthet túlzott méreteket, nem okozhat jelentős költségvetési kiadást, ami gátolhatja a növekedést. Az állam ekkor vagy továbbnöveli az aktív munkavállalók terheit, pl. járulékemeléssel, vagy újabb adókat vet ki, amelynek kárvallottjai leginkább szintén a munkavállalók, vagy csökkenti a kezdő nyugdíjak mértékét és a folyó nyugdíjak indexálását. Végső esetben mindez az állami nyugdíjak mértékének csökkentésével járhat, rontva az addigi bérpótlási arányt. Ebben az esetben, ha a nyugdíjasok nem rendelkeznek kiegészítő jövedelemmel, kiegészítő nyugdíjjal, reálian felmerülhet a szülőtartás jogintézményének szükségessége.

Az előrejelzések szerint¹¹, a legtöbb tagállamban szükség lesz valamilyen állami nyugdíjat kiegészítő megoldásra. Az EU jelenleg a kiegészítő nyugdíjakban látja a megoldást, amely hozzájárul az időskori megélhetés biztosításához. „A kiegészítő nyugdíjak kulcsfontosságú szerepet játszhatnak, különösen akkor, amikor az állami nyugdíjak értékének csökkenése várható.”¹²

2.2. A megélhetést biztosító megfelelő öregségi nyugdíj és az öregségi minimumnyugdíj. A szülőtartási perek során is felmerül, illetve felmerülhet objektív mérceként egy olyan nyugdíj mérték, amely a nyugdíjaskorú szülő tisztességes megélhetéséhez szükséges. Az öregkori megélhetést biztosító

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Demográfiai változások Európában: a cselekvés eszköztára. COM(2023) 577 final

⁹ A Tanács következtetései: Demográfiai kihívások – az előttünk álló út 2020/C 205/03

¹⁰ Európai Bizottság: Zöld Könyv az idősödésről. A generációk közötti szolidaritás és felelősség előmozdítása. COM(2021) 50 final, 13-15. o.

¹¹ Európai Szemeszter – Tematikus tájékoztató. A nyugdíjak megfelelőisége és fenntarthatósága. https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_hu.pdf

¹² A Bizottság és a Tanács közös foglalkoztatási jelentésének tervezete, amely a következőt kíséri: a Bizottság közleménye a 2017. évi éves növekedési jelentésről COM/2016/0729 final

minimumnyugdíj mértékének meghatározása foglalkoztatja az EU-t is. Ennek több oka is van, mint pl. az öregkori elszegényedés elleni küzdelem, annak a ténynek a felismerése, hogy az idősödő társadalomban a nyugdíjasok lesznek a legfőbb fogyasztók, ha nem lesz elegendő pénzük, ez vissza fogja fogni a gazdasági növekedést, az időskori ellátások is pénzbe kerülnek, erre az időszakra koncentrálnak az egészségügyi és akár gondozási szükségletek, amelyek kielégítéséhez pénzre van szükség. Miután e problémák szinte minden tagállamban jelentkeznek, vannak uniós szintű törekvések, kutatások a megfelelő méretek nyugdíj meghatározására. A továbbiakban ezt mutatjuk be röviden, majd azt vizsgáljuk hogyan alakul az öregségi minimumnyugdíj mértéke Magyarországon, mi annak funkciója.

2.3. Az EU törekvései. Az EU részéről már több mint egy évtizeddel ezelőtt felvetődött annak kérdése, hogy jó lenne akár uniós szinten meghatározni egy minimum öregségi nyugdíjmértéket, amely képes biztosítani a nyugdíjaskorú emberek megélhetését, azaz megfelelő a méltó nyugdíjasévekhez, amelyre vonatkozó megállapításokat „A megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé” című, 2010. július 7-i bizottsági közlemény, az ún. Zöld könyv foglalt össze. Az Európai Parlament Zöld könyvre reagáló állásfoglalásában¹³ azonban rávilágított arra, hogy nem áll fenn a lehetősége annak, hogy európai uniós szinten határozzák meg a megfelelő nyugdíj mértékét, mert a tagállamokban eltérőek a kereseti és megélhetési jellemzők. Ugyanakkor felkérte a Bizottságot, hogy dolgozzon ki iránymutatást, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megállapítsák a megfelelő nyugdíjak minimális szintjének kritériumait. Elvárásaként fogalmazta meg, hogy a tagállamoknak úgy kell meghatározniuk *a megfelelőséget, mint az idős emberek tisztességes megélhetéséhez szükséges feltételt*. Az erre reflektáló „Vélemény a Gazdasági és Monetáris Bizottság részről” megjegyzi, hogy a tagállamokban eltérő jövedelmi viszonyok és társadalombiztosítási megoldások nem tesznek lehetővé és indokoltá egy uniós szinten meghatározott egységes minimális nyugdíjmértéket.¹⁴ Több, uniós által finanszírozott kutatás is foglalkozott e kérdéssel, az elméleti megközelítésen túl, azonban jelenleg sincs uniós szinten meghatározott mértékű öregségi minimumnyugdíj, és nem születtek meg a megfelelő nyugdíj meghatározásának egzakt kritériumai sem.

Az EU elméleti síkon és magasabb szinten is deklarálta a méltó időskori megélhetéshez való jogot az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által elfogadott Szociális Jogok Európai Pillérében, amelynek „Szociális védelem és társadalmi befogadás” című III. fejezete „Időskori jövedelem és öregségi nyugdíjak” című 15. cikkének b) pontja az alábbi mondja ki: „Idős korban mindenkinek joga van a méltósággal élhető élethez szükséges erőforrásokhoz.”

¹³ Az Európai Parlament (2012/C 188 E/03) állásfoglalása a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé című zöld könyvről.

¹⁴ Jelentés „a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé” című zöld könyvről 3.2.2011 - (2010/2239(INI))
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0025_HU.html#_section3

2.4. A magyarországi öregségi nyugdíjminimum funkciója. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 20. § (3) bekezdése szerint, az öregségi teljes nyugdíj összege nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj külön jogszabályban meghatározott legkisebb összegénél. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §-a tartalmazza az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összegét, amely 2008. január 01-től havi 28.500 forint.

Az öregségi nyugdíjminimum eredeti célja az volt, hogy meghatározza a teljes öregségi nyugdíj minimális összegét, meghatározza azt az alsó összeghatárt, amelynél nem lehet kisebb egy teljes öregségi nyugdíj, biztosítva *a még szükséges megélhetést*. Farkas András egy rövid cikkben foglalkozik azzal, hogy az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összege mára már elveszítette gyakorlati jelentőségét. Egyrészt, a megállapított teljes öregségi nyugdíjak összege, még ha alacsony is, mára már jóval meghaladja ezt az értéket, másrészt, 2023. január 01-től megszűnt a kötődése az ennek a mértékéhez valamilyen módon korábban igazodó méltányos nyugdíjszerű juttatásoknak.¹⁵

Az Alkotmánybíróság 2005-ben vizsgálta a minimum öregségi nyugdíj összegének megállapítását, mértékét. Az indítványozó szerint, többek között, az öregségi nyugdíj legkisebb összegére vonatkozó rendelkezés sérti az egészséghez, a szociális biztonsághoz és az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jogokat, mert a minimálnyugdíj nem éri el a statisztikai adatok szerinti létminimumot, így a nyugdíjas az egészsége kárára tudja megélhetésének költségeit fedezni. Az állam nem tett eleget annak a kötelezettségének, hogy biztosítsa a nyugdíjasok számára a megélhetésükhöz szükséges ellátást.

Az Alkotmánybíróság a 857/B/2005. AB határozatában kifejtette, hogy értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent. Az állam ezen kötelezettségének azáltal tesz eleget, hogy megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális ellátórendszert. Az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában áll fenn, a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye, az Alkotmányból ezek nagyságára és módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. Az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, és nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez.

Megjegyezzük, hogy jelenleg a magyar, jogszabály által rögzített minimum öregségi nyugdíj olyan mértékű, amely sem a tisztességes időskori megélhetéshez, sem a szükséges megélhetéshez nem elegendő, és nincs olyan alkotmányos kötelezettség, amely alapján ennek összegét legalább a megélhetéshez szükséges mértékhez kellene igazítani. Ennek következtében, funkcióját mind e tekintetben, mind más juttatások viszonyítási alapjaként elvesztette.

¹⁵ Farkas András: Nyugdíjminimum: dermesztően alacsony összeg örökre? *HR Portál*, 2023. 09. 23. <https://www.hrportal.hu/hr/nyugdigjminimum-dermesztoen-alacsony-osszeg-orokre-20230923.html>

2.5. Csökkenhet-e, vagy csökkenthető-e a folyó a társadalombiztosítási öregségi nyugdíj mértéke? A kérdés csak arra vonatkozik, hogy a már folyósított nyugdíjak összege csökkenthető-e, illetve csökkenhet-e akár nominálisan, akár reálértéken.

Az Alkotmánybíróság foglalkozott már ezzel a kérdéssel, a 26/1993. (IV. 29.) számú AB határozatban megfogalmazott álláspontja szerint nem következik az Alkotmányból, hogy az állampolgároknak alkotmányos joga volna az életszínvonal megőrzésére, illetőleg a nyugdíjak közötti arány fenntartására. A nyugdíjak és egyéb juttatások, járadékok emelésének mértéke alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a társadalombiztosítás állapotának, az érdekérvényesítést szolgáló intézményeknek és számos egyéb tényezőnek a függvénye, az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseiből azonban az emelés mértékére, nagyságára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg.

Az Alkotmány keretei között – a szociális biztonsághoz való jog garantálása mellett – az állam, ha lehetőségei nem engedik, nem köteles a nyugdíjak és egyéb ellátások értékállandóságát megőrizni. Az öregség, rokkantság stb. esetére a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság biztosításával az állam alkotmányos kötelezettségének akkor is eleget tesz, ha az inflációs és egyéb negatív gazdasági jelenségek megfelelő figyelembevételével, de egyéb szempontokat is mérlegelve állapítja meg az ellátások emelésének évi mértékét.

Ugyanakkor lényeges megállapítása a határozatnak, hogy a nyugdíj – az Alkotmány rendelkezéséből következően – szerzett, vagy vásárolt jog annyiban feltétlenül, hogy *annak nominális mértékét az állam alkotmányosan nem csökkentheti.*

Egy később, 27/2013. (X. 9.) számú AB határozat is megfogalmazza, hogy az állampolgároknak nincs Alaptörvényben biztosított joga az életszínvonaluk megőrzésére, ez ugyanis egyebek között a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a társadalombiztosítás állapotának, az érdekérvényesítést szolgáló intézményeknek és számos egyéb tényezőnek a függvénye. Az Alaptörvény *N)* cikk (1) bekezdése kifejezetten elő is írja az állam számára a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítési kötelezettségét, amelyet - az *N)* cikk (3) bekezdés alapján az állami szervek is kötelesek tiszteletben tartani feladatuk ellátása során.

Más európai államokban is felmerült a nyugdíjak mértékének a csökkentése, ami nemzetközi szinten is megmérettetésre került. Téglási András egyik tanulmányában az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) egyedi ügyekben folytatott gyakorlatát vizsgálta, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyvek tükrében. Meg kell jegyezni, hogy a nyugdíjhoz, illetve öregkori ellátáshoz való jog nem szerepel az egyezményben, a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban kerül sor többnyire vizsgálatára. Az EJEB a társadalombiztosítási nyugellátást vizsgálva arra jutott, hogy amennyiben az az 1. cikk (tulajdonhoz való jog) hatálya alá tartozó védelmet élvez (ha hozzájáruláson alapul, közvetlen kapcsolat van a hozzájárulás és juttatás között) ez is inkább csak a rendszerből származó ellátásra való jogot biztosítja, de nem egy meghatározott

összegben történő kifizetést. Ebből következőleg lehetséges, hogy válságos időszakban az állam *a nyugdíjak nominális összegének csökkentésére kényszerül*.¹⁶

3. A szülőtartás szabályozása hazánkban

Az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése a gyermekek szülei iránti felelősségvisselését fejezi ki annak előírásával, hogy a nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.

Ez a cikk azonban önmagában nem biztosít alanyi jogot a szülőtartásra, mert annak részletes szabályait külön törvény tartalmazza. Ez a kötelezettség megjelenik még a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 14. §-ában is, amely szerint „a nagykorú gyermeknek *külön törvényben foglaltak* szerint tartási kötelezettsége áll fenn azon szülőjével szemben, aki magát önhibáján kívül nem képes eltartani.” Látható, hogy a családok védelméről szóló törvény is csak általánosságban rendelkezik a nagykorú gyermek szülőjével szemben fennálló tartási kötelezettségéről, a részletsabályokat külön törvényre bízva. A részletes szabályozás a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) jelenik meg a XIII. cím, a Rokontartás normái között. A szülőtartásra vonatkozó konkrét rendelkezés a Rokontartás közös szabályai címet viselő XX. Fejezetbe van beágyazva, ebből következőleg, a szülőtartásra a rokontartás általános szabályai is vonatkoznak. A szülőtartásra jogosultság és kötelezettség mind ezek okán nem az Alaptörvény, hanem a Ptk. XX. fejezetében foglalt feltételrendszer alapján bírálható el.¹⁷

3.1. A Ptk. szülőtartásra vonatkozó szabályai és annak joggyakorlata. A Ptk. „A tartásra kötelezettek köre és a tartási kötelezettség sorrendje” címet viselő 4:196. § (2) bekezdése írja elő a szülőtartás kötelezettségét: „Tartási kötelezettsége áll fenn elsősorban a szülőnek a gyermekével és a nagykorú gyermeknek a

¹⁶ Téglási András: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017., 2. Különszám, 592-593. o.

Lásd még: Téglási András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására - Avagy a jogrendszerek versenye "rückwärts"-ben (?) *Iustum Aequum Salutare*, 2016., 2. szám, 141-170. o. <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/3956730>

¹⁷ Lásd még ehhez a BH2015. 131. szám alatt közzétett eseti döntést, illetve annak fejrészében található normaszzerű kinyilatkozást:

„A nagykorú gyermeknek a rászoruló szülőjével szemben az Alaptörvényben rögzített tartási kötelezettsége a családjogi törvényben részletesen meghatározott feltételek keretei között érvényesül”, valamint a BH2017. 18. szám alatt közzétett eseti döntést és a fejrészében normaszzerűen megjelenő mondatot:

„Az Alaptörvény XVI. cikkének (4) bekezdése nem biztosít alanyi jogot a szülőtartásra. Annak részletes szabályait, feltételeit a Ptk. rokontartásra vonatkozó XX. Fejezete tartalmazza.”

A jogesetben a felperes szülő hivatkozott az Alaptörvény idézett bekezdésére, mert a Ptk. szabályai alapján az első és másodfokú bíróság nem találta keresetét megalapozottnak. A felperes szerint, a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés önmagában alapot ad a felperes keresetének teljesítésére.

A BH-k idézéséről és fejrészüket érintő elemzésről lásd Zódi Zsolt: A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben. *MTA Law Working Papers*, 2014., 1. szám, Budapest, ISSN 2064-4515., 48-49. o.

http://real.mtak.hu/18350/1/mta_law_workig_paper_2014_01_zodi_zsolt.pdf

rászoruló szülőjével szemben.”

A szülőtartásra irányuló perekben az eljáró bíróságok először a szülőtartásra való jogosultság feltételeit vizsgálják. A Ptk. 4:194. § (1) bekezdése szerint, rokonaival szemben az jogosult tartásra, aki magát önhibáján kívül nem képes eltartani, és akinek tartásra kötelezhető házastársa, volt házastársa vagy volt élettársa nincs.

A rokontartásra való jogosultságnak tehát a felhívott bekezdés alapján, több elemből álló feltételrendszere van: a jogosult nem képes magát eltartani, amit a következetes ítélkezési gyakorlat a tartásra való rászorultsággal azonosít; a rászorultság tekintetében a jogosultat önhiba nem terheli; és nincs olyan házastársa, volt házastársa vagy volt élettársa, aki a tartására kötelezhető.

A tartásra jogosult elsősorban házastársától, volt házastársától, élettársától kivételesen volt élettársától¹⁸ követelhet tartást, nagykorú gyermekével csak akkor fordulhat szembe, ha a sorrendben előbbre álló kötelezettől valamilyen oknál fogva nem jutott tartáshoz, avagy az általa nyújtott tartás a megélhetéséhez szükséges összeget nem éri el.¹⁹ A nagykorú gyermek tartási kötelezettségének vizsgálata addig nem merülhet fel, amíg a tartásra kötelezettek sorában őt megelőző személyek tartási kötelezettsége nem került vizsgálatra.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) alapján kialakult ítélkezési gyakorlat a rászorultságot objektív körülményként értékelte és ezt a Ptk. szabályozása is átvette. A törvényi feltételek közül a rászorultság fennállása a tartásra jogosultság objektív feltétele, ennek bizonyítása a jogosultat terheli.²⁰ A következetes bírói gyakorlat szerint akkor állapítható meg a rászorultság, ha a tartást igénylő jogosult nem rendelkezik olyan jövedelemmel vagy vagyontárggyal, amelyből saját megélhetését - a mindennapi indokolt szükségleteit, lakhatása, élelmezése, a ruházkodása költségeit, betegsége esetén a gyógykezelésére fordított kiadásait - teljesen vagy részben biztosítani képes.²¹

A rászorultságot rendszerint az idézi elő, hogy a jogosult nem rendelkezik elégséges jövedelemmel (munkabér, segély, társadalombiztosítási juttatás, stb.) és nincs olyan vagyona (lakás, kocsi, ingóságok, stb.) amelyből a tartását megfelelően, a szükséges mértékben lehetne biztosítani. A rászorultság körében a

¹⁸ Ptk. 4:86. § (1)-(2) bekezdés

¹⁹ A BH1975. 312. szám alatt közzétett ügyben a volt házastárs nem tudott megfelelő tartást nyújtani, ezért került sor a gyermek perlésére szülőtartás iránt.

²⁰ Barzó Tímea rámutat, hogy a nyugdíjkorhatár elérése önmagában nem alapozza meg a tartásra való jogosultságot. A tartást kérő szellemi, fizikai állapota is vizsgálatot igényel. Más a megítélése annak, akinek egészsége megromlott, emiatt munkaképessége csökkent, mint annak, aki bár munkaképes állapotban van, mégis megélhetésének terhét gyermekeire kívánja hárítani. Barzó Tímea: *A magyar család jogi rendje*. Budapest, Patricínium Kiadó, 2017., 498. o.

²¹ BH2015. 131.

Nem szorul rá ugyanis a tartásra az a szülő, aki ugyan híján van az önmaga ellátásához elegendő jövedelemnek életkora vagy egészségi állapota miatt, de olyan ingó vagy ingatlanvagyonra van, amelynek értékesítése vagy hasznosítása rászorultságának csökkentése vagy megszüntetése érdekében tőle elvárható.

A jogosulttól csak olyan mértékben követelhető meg a személyes szükségleteit szolgáló, megszokott életviteléhez tartozó vagyontárgyak értékesítése, hasznosítása, amely a saját életvitelét hátrányosan nem érinti, lásd ehhez a Kúria Pfv. 20.341/2021/10. szám alatt közzétett eseti döntését.

bíróságok valamennyi körülményt értékelik, a kérelmező egészségi állapotát, életkorát, jövedelmi, vagyoni viszonyait.

A jogosult oldaláról önmagában a rászorultság megállapítása a tartási jogosultságot még nem alapozza meg, ehhez az is szükséges, hogy a rászorultság kialakulásában, fennállásában önhiba ne terhelje. Az ítélkezési gyakorlat szerint, az önhiba vizsgálata egy szubjektív elem. Az egységes és következetes bírói gyakorlat az önhibát a rászorultsággal összefüggésben értelmezi: az önhiba a rászorultság körében szubjektív tényező, a felelősségnek a felróhatóságot el nem érő foka, a jogos és jogellenes magatartások között foglal helyet. E magatartás megvalósulását a jog nem tekinti jogellenesnek, de nem is biztosítja azt a védelmet, amit a jogos magatartásokhoz fűz. Az önhiba mindig a konkrét eset körülményeihez igazodva, értékelhető.²² E körben vizsgálandó, hogy a jogosult társadalmilag elvárható magatartást tanúsított-e annak érdekében, hogy végezzen munkát, ha nem végez, vagy végzett munkát, annak mi az oka, idős kora, egészségi állapota,²³ vagy egyéb, igazolható okok. Az eljárás során vizsgálnia kell azt is, hogy a tartást kérő önhibáján kívül jutott-e abba a helyzetbe, hogy tartásra szorul²⁴, pl. jövedelmét a szükséges és indokolt megélhetési költségeire fordítja-e, csak az ehhez szükséges mértékben költekezik-e,²⁵ valamint a megromlott egészségi állapota, amely miatt kiadásai jelentősen növekedtek, felelőtlen magatartásának a következménye-e.²⁶

Önhibának minősíthető az is, ha a tartásra jogosult a hasznosítható vagyonával nem úgy rendelkezik, hogy az a megélhetését biztosítsa (pl. elajándékozta), vagy nem tesz meg mindent az önálló jövedelem megszerzéséért.²⁷

²² Lásd BH2019. 205. számon közzétett jogeset indokolását.

²³ Lásd ehhez a Fővárosi Törvényszék Pf. 636.488/2022/12. szám alatt közzétett döntését, amelyben a bíróság alaposan vizsgálta, hogy a nem nyugdíjaskorú felperes miért nem létesít munkaviszonyt, miért nincs megfelelő jövedelme. Hasonló okból nem került megállapításra felperes rászorultsága a Kúria Pfv. 20.039/2020/10. szám alatt közzétett eseti döntésében.

²⁴ Önhibának minősülhet, ha a jogosult nem létesít munkaviszonyt, bár erre módja lenne, illetve nem hasznosítja ingatlanát, noha ez tőle elvárható lenne. Felperes indokolatlanul vett fel hiteleket, azokat nem fizette vissza. A tulajdonát képező ingatlanokat értékesítette, az adósságokat nem fizette. Orosházi Járásbíróság P. 20.132/2019/25. számú döntése és a Gyulai Törvényszék Pf. 25.269/2020/14. számú döntése.

²⁵ A BH2017. 18. szám alatt közzétett eseti döntésben megállapítást nyert, hogy a felperes részére folyósított havi 300 000 forint öregségi nyugdíj és az 52 434 forint magánnyugdíjpénztári járadék együttes összege, a havi 352 434 forint kellő fedezetet nyújt indokolt szükségleteinek kielégítésére. Azonban a felperes havi bevételeiből fedezett kiadásainak két jelentős tétele a leánya tulajdonában álló ingatlanra felvett hitel havi 190 926 forint törlesztőrésze és leánya külföldön folytatott tanulmányaira tekintettel folyósított havi 77 550 forint támogatás, melyek együttes összege a felperes nyugdíjának közel 2/3 részét felemészti. Emiatt került felperes abba a helyzetbe, hogy rendszeres havi jövedelme nem fedezi szükséges és indokolt megélhetési költségeit. A felperes tartásra szorultsága tehát önhibájának következménye. A Kúria álláspontja szerint, a szülőtartás nem szolgálhatja azt a célt, hogy ezáltal a felperes a másik nagykorú gyermekét támogassa.

²⁶ Lásd ehhez a Kúria Pfv. 21.744/2019/3. szám alatt közzétett eseti döntését.

²⁷ A BH2019. 205. szám alatt közzétett eseti döntésben a bíróság megállapította, hogy felperes objektíve rászorul a tartásra. Azonban felperes önhibájaként értékelte, hogy a peradatok szerint jövedelme csökkenése, lakhatásának elvesztése a saját (felróható) magatartásának következménye volt, és a kialakult helyzet elkerülése érdekében sem tanúsított az adott helyzetben elvárható magatartást. Magánkölcson telt fel, amit nem fizetett vissza, emiatt ingatlanát elárverezték. A felperes a lakhatását tehát azért veszítette el, mert jelentős összegű kölcsönket vett fel és tartozását

A tartási kötelezettségnek a jogosult oldaláról fennálló további törvényi feltétele, a tartásra szoruló szülő érdemtelenségének hiánya.²⁸

A Ptk. 4:194. § (2) bekezdése szerint érdemtelen a tartásra az a nagykorú, aki a tartásra kötelezettel vagy vele együtt élő hozzátartozójával szemben olyan súlyosan kifogásolható magatartást tanúsít vagy olyan életvitelt folytat, amely miatt tartása a kötelezettől – figyelemmel a jogosult és a kötelezett kapcsolatának jellegére és a kötelezett magatartására is – nem várható el.²⁹ A (3) bekezdés alapján, ha a szülő a tartási, gondozási és nevelési kötelezettségének eleget tett, a gyermek csak a vele szemben tanúsított kirívóan súlyos magatartás esetén hivatkozhat a szülő érdemtelenségére.

A kötelezett oldaláról a tartás megállapításának feltétele a Ptk. 4:195. § alapján³⁰ a tartási képesség fennállása, az, hogy a tartás a saját szükséges tartását, vagy a tartás sorrendjében a jogosultat megelőző személy tartását ne veszélyeztesse.³¹

A szülőtartási kötelezettség megállapításának tehát mind a jogosult oldalán, mind a kötelezett oldalán vannak feltételei, a tartásra kötelezett teljesítőképessége is szükséges feltétel, így, ha a jogosult oldalán fenn is állnak a megkívánt feltételek, de a kötelezett nem képes a tartásra, a kereset elutasításra kerül.³²

Összességében a szülőtartási kötelezettségnek egy több elemből álló feltételrendszer van, a Ptk mind a jogosult, mind a kötelezett oldalán kritériumokat határoz meg, amelyek konjunktívak: bármely feltétel hiányban a tartási kötelezettség nem állapítható meg.

A Ptk. 4:205. §-a rendelkezik a tartás mértékéről. A bíróság a tartás mértékét a jogosult indokolt szükségletei és a kötelezett teljesítőképessége alapján határozza meg. A jogosult indokolt szükségletei körében megélhetésének indokolt költségeit kell a törvény alapján figyelembe venni. Az idős kora, betegsége, fogyatékosága vagy más ok miatt gondozásra szoruló szülő tartásának kötelezettsége a gondozásának és ápolásának költségeire, továbbá az azokkal kapcsolatos más

nem fizette vissza. Egyéb kölcsönök miatt a nyugdíját 50%-os mértékű letiltás terheli, azonban a letiltás okát, annak indokoltságát nem bizonyította, amit terhére kell értékelni. A felperes a rokонтartás konjunktív feltételei közül a rászorultságát - a tényhelyzet kialakulásában való magatartása (önhiba) miatt - nem tudta bizonyítani.

²⁸ A Fővárosi Törvényszék Pf. 636.488/2022/12. szám alatt közzétett eseti döntésében megállapította az érdemtelenséget, amely a szülőtartási kereset elutasításának egyik oka volt.

²⁹ Az érdemtelenségként értékelte a bíróság azt, hogy a felperes a perbeli gyermekek irányában nem a társadalmilag elvárható szülői magatartást tanúsította, melyek az alpereseket mélyen érintett.

Orosházi Járásbíróság P. 20.132/2019/25. számú és a Gyulai Törvényszék Pf. 25.269/2020/14. számú döntése.

³⁰ „Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, nem köteles mást eltartani, aki ezáltal saját szükséges tartását vagy a tartás sorrendjében a jogosultat megelőző személy tartását veszélyeztetné.”

³¹ A sorrendiség betartását hangsúlyozza az az eseti döntés, amely kifejti: „a szülőtartás megszüntetésének van helye, ha a szülő ugyan változatlanul tartásra szorul, azonban a tartásra köteles gyermeke időközben - örökbefogadás folytán - kiskorú gyermekéről gondoskodik és saját, illetve kiskorú gyermeke megélhetésének veszélyeztetése nélkül szülője eltartásának már nem tud eleget tenni, különös tekintettel arra is, hogy a tartásra jogosultság sorrendjében a gyermek a többi rokont megelőzi” (BH2015. 255.).

³² Alperes a felperes tartására nem volt teljesítőképés, emiatt került sor a szülőtartási kereset elutasításra a Kúria Pfv. 21.968/2017/6. szám alatt közzétett ítéletének alapjául szolgáló ügyben.

szükséges szolgáltatásokra is kiterjed.

Ha a jogosult a tartásra részben szorul rá, tartáskiegészítés illeti meg. A kötelezettel szemben érvényesíthető összes tartási igény a kötelezett jövedelmének felét nem haladhatja meg.

A perben a szülőt, mint jogosultat terheli kiadásainak, tényleges szükségleteinek számszerűsítése és bizonyítása. Nem releváns hivatkozásként az emberhez méltó élet meghatározás, a statisztikai létminimum meghatározás, ezek elvi (általános) jellege miatt. A szülőnek saját, egyéni szükségleteit (pl. ételmezése, ruházódása, lakhatása, gyógyszerei, kezelése, stb.) kell bizonyítania, ezt a kötelezettségét egy általános hivatkozás nem pótolja. A per során a szülő jövedelmét, vagyoni viszonyait is vizsgálja a bíróság. Szülőtartásnál figyelembe kell venni az érintett korát, egészségi állapotát, hogy esetlegesen gondozásra, ápolásra szorul-e, stb.³³

Évtizedekre nyúlik vissza az a bírói gyakorlat, hogy a jogosult megélhetéséhez szükséges tartás nem jelent szűkös tartást, különösképpen akkor nem, ha a tartásra kötelezett kereseti, jövedelmi viszonyai és teljesítőképessége - az életszínvonal általános emelkedésének megfelelően - a szülő számára is magasabb életszínvonalat tenne lehetővé. A szülő szükségleteinek felmérésénél tekintettel kell lenni arra is, hogy a megélhetéshez a gondozás, ruházódás és a kulturális igények kielégítése is hozzátartozik.³⁴

A közzétett és megvizsgált jogesetek kisebb részében merült fel az, hogy a tartást kérő szülő azért szorul tartásra, mert öregségi nyugdíja nem fedezi szükséges megélhetését. Az érintett esetekből kettőnél bebizonyosodott, hogy a kérelmező aktív korában önhibájából nem dolgozott, nem szerzett elegendő szolgálati időt a magasabb nyugdíjhoz.³⁵ Egy olyan eset volt, amikor a kérelmező megfelelő öregségi nyugdíjjal és magánnyugdíjpénztári járadékkal is rendelkezett, a tartásra szorulását és egyben az önhibát az okozta, hogy nyugdíjjövedelmének jelentős részét nem saját tartására fordította, hanem másik, nagykorú gyermekét támogatta indokolatlan mértékben.³⁶ Egy ügyben a felperesi rászorultság érdemben nem került mélyebben vizsgálatra, alperes teljesítőképességének hiánya miatt.³⁷

3.2. Hamadik személy igényének érvényesítése a szülőtartásra kötelezettel szemben. A Ptk. 4:208. § (1) bekezdése szerint, a szülőt illető tartás iránt a szülő érdekében – egyetértésével – a járási hivatal is indíthat pert.

Az eltartásra jogosult szülő számára a Ptk. ezzel segítő kezet nyújt az igényérvényesítésben arra az esetre, ha támogatásra szorul, de gyermeke nem gondoskodik róla, és önmaga nem képes valamely okból a perindításra.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXXVII. törvény 2016. július 01-től egy másik rendelkezést is beiktatott a Ptk.-

³³ Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye 2017.EI.II.JGY.P.1. a rokонтartás szabályaival kapcsolatos ítélkezési gyakorlatról, 9. o.

³⁴ BH1975. 312.; BH1981. 230.

³⁵ Kúria Pfv. 21.744/2019/3.; BH2019. 205.

³⁶ BH2017. 18. .

³⁷ Kúria Pfv. 21.968/2017/6.

ba, a 4:208. §-t kiegészítette egy új (1a) bekezdéssel:

„Aki a tartásra rászorult szülő szükségleteinek ellátásáról a tartásra köteles gyermek helyett anélkül gondoskodik, hogy erre jogszabály vagy szerződés rendelkezése alapján köteles lenne, az indokoltan nyújtott ellátás ellenértékének megtérítését az ellátás nyújtásától számított egyéves jogvesztő határidőn belül követelheti a tartásra kötelezhető gyermektől.”

Ez az új szabály független a Ptk. 4:208. § (1) bekezdésében foglaltaktól, ahol a járási hivatal közvetlenül a szülő részére nyújtandó tartás iránt indítja a pert.

A módosítás a szülőtartás jogosulti oldalát bővíti, újabb személyi kört vonva be a gyermekkel szembeni igényérvényesítésre jogosultak körébe, méghozzá olyan személyeket, akik ténylegesen tartást nyújtottak a szülő részére, a nélkül, hogy ez kötelezettségük lett volna.

Itt elsősorban olyan harmadik személyekről van szó, mint pl. az állami, egyházi fenntartású intézmények, akik nem térítésmentes ellátás keretében gondoskodnak az idős, vagy rászorult emberekről, és az ellátásban részesülő személy az ellátás ellenértékét nem, vagy csak részben tudja finanszírozni. Emiatt, a ki nem fizetett térítési díjat követelheti az intézmény a tartásra kötelezhető gyermektől.

A harmadik személy csak az *indokoltan nyújtott tartást*, ami feltehetően megfelel a Ptk. 4:194. § (1) bekezdése szerinti, már ismertetett kritériumnak, követelheti. Az indokoltan nyújtott tartás ellenértéke az ellátás nyújtásától számított korlátozott időn belül, ami egyéves jogvesztő határidő, követelhető a tartásra kötelezett gyermek(ek)től. Vélhetően a jogszabály ezzel azt kívánta elérni, hogy a tartásra kötelezett minél hamarabb szerezzen tudomást a más általi tartásról, és annak igényéről, ne fordulhasson elő egyrészt az, hogy hosszabb időn keresztül, akár évekig tartó indokolt tartás ellenétékét utóbb, egy jelentősebb összegben követeljék, másrésztől, intézkedéseket tehessen saját maga is.

Miután a perindítást a Ptk. a rokонтartás közös szabályai között helyezte el, feltételezzük, hogy a járási hivatal által közvetlenül a szülőtartás iránt, illetve harmadik személy részéről az általa nyújtott indokolt tartás megtérítése iránt indított perekben is vizsgálni kell a szülőtartás fentebb ismertetett konjunktív feltételeit:

- a tartási kötelezettség sorrendjét,
- a szülő rászorultságát,
- az önhiba hiányát,
- az érdemtelenység hiányát,
- a tartásra kötelezett tartási képességét.

Megjegyezzük, hogy a Ptk. módosítással közel azonos időszakban került sor a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban Szt.) módosítására is. Az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények módosításáról szóló 2016. évi CLXVI. törvény beiktatta a 117/D. §-t, amely 2017. január 1-jével lépett hatályba. Az Szt. érintett rendelkezései kölcsönhatásban vannak a Ptk. most idézett, új perindítási szabályával.

A tartós bentlakásos intézményi ellátás esetén a fenntartó a személyi térítési díj és az intézményi térítési díj közti különbözetet - ha azt más személy nem vállalja - az ellátott gyermekeitől kérheti, elsődlegesen megállapodás alapján, ha pedig a

megállapodás nem jön létre, a bíróságtól a *Ptk., rokontartásra irányadó szabályai alapján*, a tartásra köteles és képes gyermek kötelezettségével és képességével arányosan. A módosító törvény indokolása az Alaptörvény, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény és a *Ptk.* már hivatkozott, szülőtartásra irányuló normáira utal a változtatás háttereként.

Az Szt. szerint a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni. A térítési díj összegének meghatározásakor kötelező jelleggel az ellátott saját jövedelme és vagyona vehető figyelembe.

A Szt. alapján, ha az ellátottnak sem a jövedelme, sem a vagyona nem fedezi az intézményi térítési díjat, illetve más személy sem vállalta önkéntesen annak megfizetését, az intézményvezető az ellátott nagykorú gyermekénél, gyermekeinél kezdeményezi megállapodás kötését az intézményi térítési díj és a ténylegesen teljesített térítési díj közötti díjkülönbözet megfizetése céljából. Ha nem jön létre megállapodás, a díjkülönbözet bírósági úton követelhető az ellátott szülő nagykorú gyermekétől, gyermekeitől a *Ptk.* felhívott szabálya szerint.

Az Szt. módosításához fűzött indokolás igazolni látszik azon felvetésünket, hogy a perben a rokontartás közös szabályai is irányadóak, azaz a szülőtartás konjunktív feltételeit vizsgálni kell:

„A perben a tartásra köteles állapot és a tartásra való képesség megítéléséhez szükséges valamennyi körülményt a bíróság vizsgálja [...], amit egy tartási perben figyelembe kell vennie. Ennek megfelelően többek között jelentősége van annak, hogy a nagykorú gyermek tartásra képes-e, a szülő nagykorú gyermeke valóban kötelezhető lenne-e a szülője eltartására, a szülő a tartásra nem érdemtelen-e.”

A per kimenetele nem érinti az ellátott szülő intézményi tartását és gondozását. Amennyiben a gyermek tartási kötelezettsége nem kerül megállapításra, akkor a szülő jövedelme fedezi továbbra is tartást, az jövedelmének max. 80%-áig állapítható meg.

Összegzés

A nemzetközi és sajnos a magyar demográfiai adatok is azt mutatják, hogy csökkenőben van a munkaképeskorú lakosság, ugyanakkor növekvőben a nyugdíjaskorú lakosság száma. Az ezzel járó externális hatások azt a jövőképet támasztják alá, hogy a teljes öregségi nyugdíj mértéke a jövőben csökkenhet. Egyre kevesebb aktív korú fogja majd eltartani az egyre több nyugdíjast, kevesebb befizetésből nem lehet ugyanannyi, vagy több kifizetést teljesíteni. A kérdés az, hogy ez csak a folyó nyugdíjakra lesz hatással, vagy már a kezdő nyugdíjakra is.

Az időskori elszegényedés veszélye fokozotabban érinti majd a szürkegazdaságban dolgozókat, továbbá az ún. atipikus munkavállalókat, önfoglalkoztatókat (társas vállalkozás, egyéni vállalkozók), akik minimálbért keresnek szinte teljes életpályájuk alatt. Az ő kezdő nyugdíjuk a minimál szintű átlagkeresetükhöz fog igazodni, kilátásaikat a várható csekély mértékű emelések tovább ronthatják. Az ő időskori elszegényedésüket ellensúlyozhatja az, hogy bár járulékot minimálbér után fizettek, jövedelmük ettől magasabb volt, így lehet aktív kori felhalmozásuk.

Magyarországon jelenleg nincs olyan garantált összegű minimum öregségi nyugdíj, ami ha nem is a megfelelő, de legalább a szükséges megélhetést biztosítaná. Az államnak nem kötelessége a szükséges öregkori megélhetést biztosítani.

Természetesen, egy megfelelő, garantált minimumnyugdíj sem zárna ki, hogy bizonyos élethelyzetekben az időskorú szülő ne szorulna kiegészítő tartásra, de csökkenthetné általában az elszegényedők számát. Az idősödő emberek egyre nagyobb pénzügyi kockázatokkal szembesülnek, például az egészségügyi ellátás és különösen a tartós ápolás-gondozás iránti igény miatt.

A nyugdíjak emelésére és annak mértékére sincs alaptörvényi szintű garancia. Nemzetközi példák vannak arra, hogy bizonyos gazdasági kényszerűségek között, akár a nyugdíjak nominális értéke is csökkenthető.

Hazánkban van lehetőség az önkéntes előgondoskodásra, a kiegészítő nyugdíjpillérben többféle intézmény közül lehet választani. Ezek potenciálisan alkalmasak arra, hogy olyan kiegészítő nyugdíjat biztosítsanak, amely támogatja az időskori megélhetést, van életjáradék választására lehetőség és nincs korlátozva a befizethető összeg. Az állam adókedvezményrel (ez azonban szelektív, csak a preferált intézményekhez kapcsolódik, a munkáltatók ösztönzése pedig teljesen hiányzik) igyekszik serkenteni a lakosságot a nyugdíjas évekről való előgondoskodásra, aminek van ugyan ösztönző hatása (pl. nyugdíjcélú életbiztosítások számának növekedése), azonban (különböző részadatok állnak csak rendelkezésre, nincs átfogó statisztika), az arra predesztinált foglalkoztatottak mégsem a kívánatos mértékben élnek e lehetőségekkel.

Szülőtartás szempontjából hangsúlyozni szükséges azt is, hogy az időskori előgondoskodás nem kötelező, így ennek hiánya nem róható a szülő terhére.

Mindezen tényezőkre figyelemmel, a jövőben van esélye annak, hogy egy nyugdíjaskorú szülő, csekély öregségi nyugdíja miatt, önhibáján kívül tartásra szorul majd. Amennyiben pedig a gyermek tartásra képes, de önként nem teljesíti kötelességét, és a szülő nem érdemtelen, a családjogi szabályok alapján, bírósági úton is kikényszeríthető e kötelezettség teljesítése. Mindaddig, míg ez az egyedi esetek szintjén mozog, nincs baj, viszont ha a szülőtartásra szorultság tömeges méreteket ölt, annak komoly társadalmi, gazdasági, stb. hatásai lesznek.

Irodalomjegyzék

- Barzó Tímea: *A magyar család jogi rendje*. Budapest, Patricínium Kiadó, 2017.
- Csiki Gergely: Ez az adat sokkolja igazán a magyar nyugdíjasokat. *Portfolio*, 2021. augusztus 26.
- <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210826/ez-az-adat-sokkolja-igazan-a-magyar-nyugdijasokat-497938>
- Drinóczi Tímea: Szociális jogok. in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jakab András - Könczöl Miklós - Menyhárd Attila - Sulyok Gábor szerk.), 2019. 08. 06.
- <http://ijoten.hu/szocikk/szocialis-jogok>

- Farkas András: Nyugdíjminimum: dermesztően alacsony összeg örökre? *HR Portál*, 2023. 09. 23.
 - <https://www.hrportal.hu/hr/nyugdijminimum-dermesztoen-alacsony-osszeg-orokre-20230923.html>
 - Süle-Szigeti Bulcsú: A magyar nyugdíjrendszer az egyik legbőkezűbb Európában, de ez is kevés! *Bankmonitor*, 2020. 11. 25.
 - <https://bankmonitor.hu/mediatar/cikk/a-magyar-nyugdijrendszer-az-egyik-legbokezubb-europaban-de-ez-is-keves/>
 - Téglási András: A szociális jogok alkotmányos védelme – különös tekintettel a szociális biztonság alapjogi védelmére. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
 - Téglási András: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szociális biztonsággal kapcsolatos joggyakorlata. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017., 2. Különszám.
 - Téglási András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására - Avagy a jogrendszerek versenye "rückwärts"-ben (?) *Iustum Aequum Salutare*, 2016., 2. szám
 - <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3956730>
 - Zódi Zsolt: A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben. *MTA Law Working Papers*, 2014., 1. szám. ISSN 2064-4515.
http://real.mtak.hu/18350/1/mta_law_workig_paper_2014_01_zodi_zsolt.pdf
-

A demográfiai kihívásokra adott családpolitikai válasz hazánkban*

Barzó Tímea**

Az öregedő európai társadalom jelenkorunk egyik legnagyobb kihívása. A statisztikai adatokból egyértelműen látható, hogy csökken a népességszám Európában, amely a komoly gazdasági mutatókban is megjelenik. A demográfiai kihívásokra több módon lehet reagálni. A reakciók, megoldási lehetőségek közül jelen tanulmány a kihívásra adott magyar választ mutatja be, amely a családpolitika korszerűsítése, megreformálása. A tanulmányban áttekintjük azokat a családpolitikai intézkedéseket, amelyek az elmúlt tíz évben kerültek bevezetésre, valamint részletesen bemutatjuk a már „hungaricumnak” tekinthető, tíz pillérré épülő Családvédelmi Akcióterv egyes elemeit.

Kulcsszavak: demográfia, családpolitika, családpolitikai intézkedések Magyarországon, európai demográfiai kihívások, termékenységi ráta

Family policy response to demographic challenges in Hungary

An ageing European society is one of the biggest challenges of our time. Statistics clearly show that the population in Europe is declining, which is also reflected in the serious economic indicators. There are several ways to respond to demographic challenges. Among these responses, the paper presents the Hungarian response, which is the modernisation and reform of family policy. The paper reviews the family policy measures that have been introduced in the last ten years and presents in detail the elements of the ten-pillar Family Protection Action Plan, which can now be considered as a “hungaricum”.

Keywords: demography, family policy, family policy measures in Hungary, demographic challenges in Europe, fertility rate

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.23>

1. Bevezető

A világ népességének alakulását vizsgálva megállapítható, hogy folyamatosan csökken az európaiak aránya: 1960-ban a világ lakosainak 20 %-ka volt európai, mára már csak alig 10 %-ka, és 2070-re várhatóan mindösszesen 6 % lesz

* A tanulmány a TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

** Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ÁNTK Civilisztikai Tanszék (ORCID azonosító: 0000-0001-9725-8494)

ez az arány. Sajnálatos módon ez a tendencia nagyban kihat a világ GDP-jének adataira is: míg 2004-ben a világ GDP-jének 28%-ka származott az Európai Unióból, addigra ez 2017-ben már csak 16% volt, amit a brexit tovább mérsékelte. A lakosság csökkenésének egyik fontos negatív hatása tehát a gazdasági teljesítmény csökkenése, melynek következtében az Európai Unió egyre kisebb szerepet játszik az egyre erősödő globális versenyben.¹ A népességcsökkenés továbbá magával hozza az egyes országok társadalombiztosítási rendszereinek fenntarthatóságát is.²

Európa népességének korösszetétele alapján is kiérdemli az „Öreg Kontinens” elnevezést. Az idős korcsoportok számának egyedülállóan nagy részaránya jellemző földrészünkre. Ha összehasonlítjuk a fiatal és az idős korosztályok részarányát Európa és a világ más társadalmában, jól látható, hogy Európa egészének demográfiai kilátásai jórészt negatívak.³ Minden előrejelzés szerint a XXI. században Európa „őshonos” lakosságának létszáma csökkenő képet mutat, ami 2030 után – a kontinens öregedésével együtt - várhatóan fel fog gyorsulni.⁴ A kedvezőtlen népesedési folyamatok jelentős hatással vannak és lesznek Európa helyzetének, súlyának alakulására a világban. A termékenység az Európai Unióban túlnyomó többségben elmarad attól a szinttől, ami a népesség egyszerű fennmaradásához szükséges lenne.⁵

A demográfiai válság okai összetettek. Egyrészt a hagyományos társadalmak átalakulása, fejlettebbé válása önmagában hozzájárul a demográfiai válságjelenségekhez: a hagyományos – még az iparosodást megelőző időszakban jellemző – társadalmakban a gyermekvállalás létszükséglet volt, hiszen a magasabb gyermekhalandóság miatt az új generáció biztosította a család jövőjét, másrészt abban az időben a családi gazdaságok működésének feltétele volt a nagycsalád. Nem utolsósorban a nagycsalád biztosította az idős, illetve munkaképtelen szülőket, nagyszülőket megélhetését, szükség esetén ápolását is. A modern társadalmakban a helyzet megfordult: a gyermekvállalás, az idős szülőket, nagyszülőket gondozása a sikeres életpálya, a komoly egzisztencia megteremtésének inkább akadályává vált, ami azt a hamis látszatot keltette, hogy mind a családalapítás, mind pedig a gyermekvállalás nemcsak az egyének karrierépítését, boldogulását, de a közösség sikerét is veszélyezteti.⁶

¹ Fűrész Tünde – Molnár Balázs: A családbarát Magyarország építésének első évtizede az Európai Unióban. *Kapocs* 2020, 3-4. http://epa.oszk.hu/02900/02943/00085/pdf/EPA02943_kapocs_2020_3-4_003-011.pdf 3. o.

² Molnár Balázs – Szarvas Andrea – Gelléré Lukács Éva: Az előző 12 év magyar családpolitikája európai fénytörésben, *Századvég*, 2022, 3. 84. o.

³ Pári András – Rövid Irén – Fűrész Tünde: Népesedési folyamatok Európában magyar szemszögből *KAPOCS* 2023, 4, 5-9. o. (2023) https://epa.oszk.hu/02900/02943/00093/pdf/EPA02943_kapocs_2023_4_003-024.pdf

⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nepesedesi_vilagnap/2020/index.html#regedovilagnepeseg

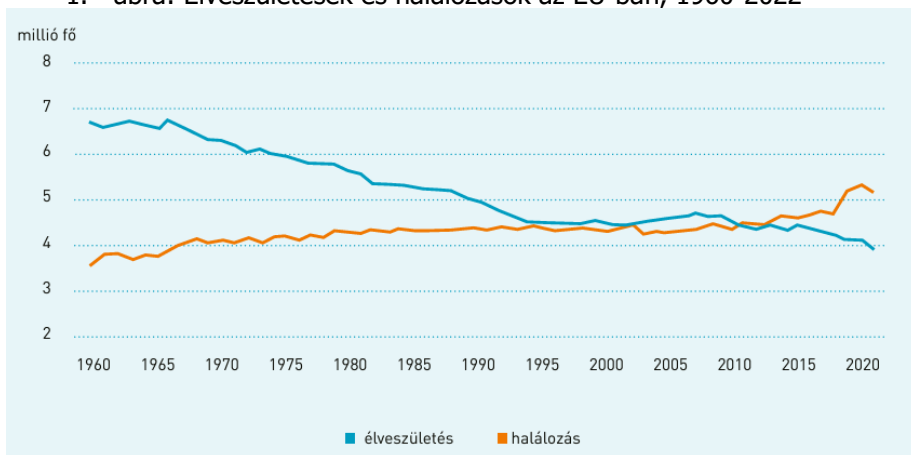
⁵ Pári – Rövid – Fűrész: i.m. 11-13. o.

⁶ Gyorgyovich Miklós – Pári András: A család(fogalom) pluralizálódása a magyar társadalomban In: Pári, András; Gyorgyovich, Miklós *Család - Érték - Tér : Tanulmányok a családi értékekről* Budapest, Magyarország : Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (2023) 15-19. o.

Az utóbbi évtizedben Európa lakosságának csökkenésére adott első válasz a folyamatos és nagyarányú migráció támogatása és elősegítése volt. Gyakorlatilag a népvándorlás óta nem érkezett ilyen tömegben eltérő kulturális háttérrel rendelkező bevándorló a térségbe, mint az utóbbi évtizedben, és féltő, hogy ennek a folyamatnak még nincs vége. Mindez pedig Európa népességét és annak összetételét jelentősen befolyásolni fogja, mellyel elmondható, hogy Európa egy újkori migrációs népvándorlás szakaszába lépett. Már nem kérdés, hogy ezek a folyamatok komoly hatással vannak az európai társadalom összetételére. A kérdés már csak az, hogy a tömeges migráció csak kisebb mértékű népességpótlást eredményez, vagy az európai népesség teljes cseréjét, amit előbb a párhuzamos társadalmak kialakulása, utóbb pedig az erősebb népesség teljes térhódítása követ a jövőben?⁷

Elmondható tehát, hogy Európa legtöbb országa ugyanazokkal a családpolitikai kihívásokkal szembesül: a család intézményének megrendülésével, a születések számának csökkenésével (1. ábra) és a népesség elöregedésével. Amennyiben ezek a trendek nem változnak, az európai jóléti rendszerek – és hosszabb távon a társadalmak is – komoly fenntarthatósági problémákkal fognak szembesülni.

1. ábra: Éveszülések és halálozások az EU-ban, 1960-2022



Megjegyzés:

Adatok forrása: Eurostat

Ábra forrása: Pári – Rövid – Fűrés (2023): 9. o. (3. ábra)

Demény Pál szerint az alacsony termékenységből fakadó problémákat hosszú távon nem lehet a bevándorlással megoldani. Ha a bevándorlás kismértékű, akkor van

⁷ A bevándorlást ösztönző politika sikerességét a Európán kívülről érkezők körében gyakori integrációs problémák, az ennek következményeként kialakult párhuzamos társadalmak, a sokszor igen alacsony iskolázottság, képzettség és nyelvtudás, az emiatt kialakuló jogi és kulturális konfliktusok, továbbá a bevándorlók gazdasági aktivitását ösztönző programok mérsékelt népszerűsége jellemzi. Gallai Sándor: A családpolitika helye a demográfiai válsággal küzdő Európában, in: *Európai családpolitikai kitekintő* (szerk.: Székely András – Farkas Péter – Nyírády Adrienn – Agócs Gergely) Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS), Budapest, 2019, 24. o.

esély a sikeres asszimilációra, azonban az nem képes pótolni a hiányzó európaiakat. Amennyiben azonban a bevándorlás nagymértékű, akkor az hosszú időtávon egy „népességcserét” eredményez. Éppen ez az oka annak, hogy a tömeges bevándorlás hosszú távon káros hatással jár, hiszen kimondottan megnehezíti az őshonos európaiak számára, hogy szembenézzenek a problémával és megoldják az alacsony termékenységből fakadó demográfiai válságot. Ezért mondja Demény Pál, hogy a bevándorláspolitikában Európának teljes fordulatra van szüksége. „Ha az európai társadalmak fenn akarnak maradni, újra kell gondolniuk azt a bevándorlási politikát, amely a nagyon is látható jelenlegi válsághoz vezetett, és teljes fordulatot kell végrehajtaniuk.”⁸ Az európaiak alacsony termékenységből fakadó demográfiai válságnak csak egyetlen megoldása van, nevezetesen az, hogy őshonos európaiak több (statisztikai átlagban minimum két) gyereket vállalnak. Demény hangsúlyozza, hogy más kultúrájú, vallású és etnikumú tömegek bevándorlása hosszú távon rendkívül sok kockázattal és kárral jár, miközben természeténél fogva nem képes orvosolni az európaiak népességfogyását. „A tömeges bevándorlás mint megoldás mindenesetre illúzió – ideiglenes orvosság, amely nagyobb problémákat hagy maga után.”⁹

Vannak olyan országok tehát, amelyek jórészt a bevándorlóktól remélik a probléma megoldását, mások azonban inkább a családokat támogató és a gyermekvállalást ösztönző családpolitika kialakításában bíznak.¹⁰

Hazánk az utóbbit támogatja, mert úgy véli, hogy az európai és azon belül az egyes nemzeti kultúrák megőrzése és fenntartása a legfontosabb célok közé kell tartozzon, hiszen a tét óriási: egyrészt az európai népek megmaradása, másrészt pedig az egyes európai nemzetekre jellemző kultúra, gondolkodásmód, nyelv és szokások átörökítése a jövő generáció részére. Ennek egyik feltétele és záloga az európai polgárok által vágyott gyermekek megszületése. Ezért a demográfiai problémák migrációval való kezelése helyett Magyarország egy hosszadalmasabb, összetettebb és nehezebb másik megoldást választott: a népesedési helyzet javításának családpolitikai ösztönzőkkel támogatott módját. Vizsgáljuk meg, hogy is kezdődött mindez 2010-ben és hol tart napjainkban?

2. A 2010-ben indult családbarát családpolitika társadalmi és jogi háttere

A kutatások szerint hazánkban hosszú ideje kevesebb gyermek születik, mint amennyit a szülei még fiatalon terveznek, vagy amennyit ideálisnak tartanak.¹¹ 2020-ban a gyermekvállalási korban lévő magyarok az ideális gyermekszámot átlagosan 2,52-es, a tervezett gyermekszámot pedig átlagosan 2,37-es értékben határozták meg, mely mértékek mindkét esetben meghaladják a népesség

⁸ Demény Pál: *Népességpolitika a közjó szolgálatában*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 2016. 366. o.

⁹ Tóth I. János: Demény Pál a tömeges bevándorlathoz európai politikájáról, *Valóság*, 2017. április 7. o.

¹⁰ Gallai: i.m. 24. o.

¹¹ Pári András - Rövid Irén: Családra vágyunk! : A Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért felméréseinek eredményei 2018 óta MÁLTAI TANULMÁNYOK. A MAGYAR MÁLTAI SZERETETSZOLGÁLAT TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA 2023: 4, 24-25.o. <https://doi.org/10.56699/MT.2023.4.2>

reprodukciójához szükséges 2,1-es szintet.¹²

A Magyar Ifjúság 2020 kutatás¹³ és a Hungarostudy 2021 adatfelvétel¹⁴ eredményei alátámasztják, hogy a magyar fiatalok a kétgyermekes családmódot preferálják, továbbá azt is hogy az egyén boldogságának növekedéséhez a gyermekvállalás jelentősen hozzájárul. A tervezett gyermekvállalási kor átlagosan 32,3 év. A Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) kutatása azt is megállapította, hogy a gyermekvállalási kedv nagyobb a házasságban élők körében, továbbá, hogy a gyermekkel még nem rendelkező érettségizettek és diplomások nagyobb arányban terveznek gyermeket, mint az alacsonyabb végzettségűek.¹⁵ A cél olyan családpolitikai rendszer létrehozása volt, ami jelentősen csökkenti a vágyott és a tervezett, illetve a ténylegesen megszületett gyermekek száma közötti különbséget. Kopp Mária, a Népesedési Kerekasztal megalapítója volt az, aki először használta jelmondatként és kitűzött célként hazánkban, hogy „Szülessenek meg a vágyott gyermekek!”, mely a magyar családpolitika filozófiájának egyik meghatározó elemévé vált.¹⁶

2010-ben Magyarország gazdasági helyzete rendkívül labilis volt, ami a magas munkanélküliségi rátában, az ezzel járó alacsony foglalkoztatási szintben is megmutatkozott, amivel együtt a gyermekvállalási kedv is mélypontra süllyedt.¹⁷ 2010-től azonban egy új folyamat indult el a családpolitikában: elvált egymástól a rászorultsági elven és segélyezési alapon működő szociálpolitika és a családok belső stabilitását támogató, a családok autonómiáját és biztonságát védő, a gyermekvállalást és a generációk együttműködését ösztönző családpolitika.¹⁸ 2010-től tehát a családpolitika már nem része a szociálpolitikának: önálló célkitűzéseket tartalmazó alrendszerként működik, mely - a családot a nemzeti közösség alapértékének tekintő közösségi politikaként - túlmutat a családok anyagi támogatásán, és egy összefüggő rendszerként sokoldalúan védi és szolgálja a családok biztonságán alapuló társadalmat.¹⁹

¹² A kutatás szerint az *ideális gyermekszám* a válaszadók fele szerint két gyermek, további 41,7 % úgy gondolja, hogy a három az ideális gyermekszám a családban. Az adatok azt is megerősítették, hogy minél több gyermeke van valakinek, annál nagyobb számban ítéli meg az ideális gyermekszámot. Érdekes összefüggés az is, hogy a kisebb településeken élők nagyobb, míg a nagyvárosokban élők inkább kisebb gyermekszámot tartják ideálisnak (Budapesten mérték a legalacsonyabb értéket). A *tervezett gyermekszám* tekintetében a mérések azt mutatták, hogy a megkérdezettek 49%-a élete során összesen két gyermeket tervez, és csak 37% három vagy több gyermeket. Az egyetlen gyermeket tervezők száma azonban igen alacsony, pusztán 13% volt. Balogh Enikő – Baráté Edina – Fail Ágnes: *Gyermekvállalási tervek Magyarországon 2020-ban, Kapocs*, 2020, 2-3, 24. o.

¹³ Engler Ágnes – Pári András: *Párkapcsolat és családalapítás*. In: Székely Levente (szerk.) *Magyar fiatalok a koronavírus-járvány idején. Tanulmánykötet a Magyar Ifjúság 2020 kutatás eredményeiről*. Budapest: Enigma 2001 Kiadó és Médiaszolgáltató Kft. 2021, 87–112. o.

¹⁴ Engler Ágnes – Markos Valéria – Major Enikő: *Párkapcsolati mintázatok és a gyermekvállalás*. In: Engler Ágnes, Purebl György, Susánszky Éva és Székely András (szerk.) *Magyar lelkiállapot 2021. Család – egészség – közösség*. Budapest: KINCS 2022. 51–68. o.

¹⁵ Kapdebő Ágnes – Papházi Tibor – Tárkányi Ákos: *Gyermekvállalási tervek a pandémia idején Magyarországon, Kapocs*, 2022, 1, 50–51. o.

¹⁶ Novák Katalin – Fűrész Tünde: *Családbarát évtized 2010-2020*, Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) 2021, 88. o.

¹⁷ Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 89. o.

¹⁸ *Uo.* 90.o.

¹⁹ Novák – Fűrész: i.m. 85. o.

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása értelmében „együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.” Ezen túlmenően az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy „Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi.”²⁰ A családok védelméről szóló sarkalatos törvény²¹ 2011-ben számos olyan alapvető megállapítást tartalmaz, mely már több mint 10 éve letette az ország családpolitikájának alapköveit. Ezzel a vélekedéssel napjainkban is a társadalomban szinte teljes támogatottságot látunk egy nagymintás kutatás alapján: a gyermeket nevelő házaspárokat csaknem minden válaszadó családnak tartotta.²²

Az új családpolitika első legfőbb jellemző volt a hagyományos közösségeket előtérbe helyező *keresztény konzervatív ideológiai világnézet*, amely a gyermeket és a családot erőforrásnak és közjónak tekinti, olyan magánügynek, ami egyben a legfontosabb közügy is. Ennek megerősítéseként került bele az Alaptörvénybe, hogy hazánk támogatja a gyermekvállalást, illetve hogy a családokat védelem és támogatás illeti meg, melyet sarkalatos törvény szabályoz.²³

3. A magyar családpolitika sarokkövei

„A rendszerváltás után a munkanélküliség megjelenése, a társadalmi egyenlőtlenségek erősödése kikényszerítette, hogy az addig elsősorban népesedéspolitikai célokat szolgáló családpolitikai ellátórendszer egyre hangsúlyosabb szociálpolitikai feladatokat vállaljon magára.”²⁴ Ennek megfelelően a 2000-es évektől kezdve – miközben a termékenység erőteljesen csökkent, majd igen alacsony szinten stagnált – rengeteget változott a családtámogatások rendszere. A rendszerváltás óta valamennyi új kormányzat hozott szociálpolitikai és ezen belül is

²⁰ Alaptörvény „L” cikk (1) bekezdés (Magyarország Alaptörvényének 9. módosítása 1. cikk után megállapított szöveg, mely 2020. XII. 23. napjától hatályos).

²¹ Ezek közül is kiemelésre érdemesek az alábbiak: „A család Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrása. A társadalom alapegységeként a család a nemzet fennmaradásának biztosítója és az emberi személyiség kibontakozásának természetes közege, amit az államnak tiszteletben kell tartania. A családban történő nevelkedés biztonságosabb minden más lehetőséghez képest. A család létrejöttének biztos alapja a házasság, amely az egymás szeretetén és tiszteletén alapuló életközösség, ezért az mindenkor megkülönböztetett megbecsülést érdemel. A család akkor tölti be szerepét, ha az anya és az apa tartós és szilárd kapcsolata a gyermekek iránti felelősségben teljesedik ki. Gyermekek születése és a családok gyarapodása nélkül nincs fenntartható fejlődés és gazdasági növekedés. A gyermekvállalás nem eredményezheti a család szegénységbe süllyedését. Harmonikusan működő családok nélkül nincs jól működő társadalom. A családok életében kitüntetett jelentőséggel bírnak a nemzedékeken átívelő – köztük a nagyszülők és az unokák közötti – kapcsolatok. Az állam segíti a munkavállalás és a családi élet összeegyeztetését.” A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény preambuluma.

²² Gyorgyovich – Pári: i.m. 20.o.

²³ Alaptörvény „L” cikk (2) és (3) bekezdés

²⁴ Ignits Györgyi – Kapitány Balázs: A családtámogatások alakulása: célok és eszközök, *Demográfia*, 2006, 4. 398. o.

családok támogatását biztosító rendelkezéseket, a jellemzően pénzügyi juttatások (talán kicsit túlzottan is) sokfélék voltak, a változtatások általában ad hoc módon történtek. Ezért egyes ellátások elvi célja és a kiváltott valós társadalmi hatások között sok esetben alig volt érzékelhető kapcsolat.²⁵

Az elmúlt 10 évben azonban a családpolitika önálló szakpolitikává vált, mely a 2019-es Családvédelmi Akcióterv-vel már „hungaricumnak” tekinthető. A hazai családpolitika legfőbb jellemzői, célkitűzései és területei az alábbiakban foglalhatók össze.²⁶ A KINCS elemzése szerint hét célzott intézkedés került bevezetésre és az eredmények már az első időszakban pozitívan hatottak a demográfiai mutatókra.²⁷

3.1. A gyermeknevelés terheinek részbeni átvállalása a családtámogatások és gyermekjóléti intézkedések biztosításával. A magyar családpolitika másik fontos célkitűzése volt a gyermekszegénység csökkentése. Ennek érdekében vezették be 2013/2014-es tanévtől kezdődően az *ingyenes tankönyvellátást* felmenő rendszerben, melynek eredménye, hogy a korábbi évekkel ellentétben már nemcsak a szociálisan vagy egyéb élethelyzet, állapot miatt rászoruló családok és nagycsaládok gyermekei kaphatják meg az ingyenes tankönyvcsomagot, hanem a 2020/2021-es tanévtől valamennyi nappali rendszerű alap- és középfokú iskolai oktatásban, illetve szakképzésben részt vevő tanuló.²⁸ Fontos lépés volt az *egészséges*, sokaknak pedig *ingyenes gyermekétkeztetés* jogszabályi környezetének a megteremtése, melynek célja az volt, hogy mindenütt friss és egészséges alapanyagokat használjanak fel és hogy az ételek elkészítésénél alkalmazott konyhatechnológia korszerű legyen.²⁹ Ki kell emelni még az Erzsébet-programot, amit 2016-tól az Erzsébet a Kárpát-medencei Gyermekekért Alapítvány valósít meg közfeladatként az erről szóló törvény rendelkezési szerint.³⁰ A nagykorúvá vált fiatalok életkezdési támogatásai közül kiemelendő még a *babakötvény*, aminek a lényege, hogy életkezdési támogatásként fix összeget – 2023-ban 42.000.- összeget az állam helyezi el a gyermek javára, melyet a szülők, nagyszülők, rokonok és barátok további befizetésekkel egészíthetnek ki. A támogatás egy infláció feletti 3%-os hozammal és 10% (max. 6.000 Ft/év, 2022 óta pedig már 12.000 Ft/év³¹) állami támogatással kamatozik, és

²⁵ Ignits – Kapitány: i.m. 398. o.

²⁶ Fűrész – Molnár: i.m. 4-6. o.

²⁷ Pári András – Varga Anikó – Balogh Enikő: Magyar családpolitikai folyamatok a Családvédelmi Akcióterv 2019. szeptember végén rendelkezésre álló eredményeinek tükrében *KAPOCS* 2019, 3-4 17-18.o.

²⁸ Novák – Fűrész: i.m. 145. o.

²⁹ A köztétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV.30.) EMMI rendelet újdonsága, hogy rögzíti, hogy minden nap kell tejet, tejterméket, zöldséget, gyümölcsöt és gabonaalapú, ezen belül teljes kiőrlésű élelmiszereket biztosítani a gyermekeknek. A rendelet a cukrozott ételek, italok és a só fogyasztását is korlátozza, és kötelezővé teszi a diétás étkezést szakorvos által igazoltan igénylők számára a diétás étrend biztosítását. Az új, részletesebb és szigorúbb szabályozás az egészséget támogató iskolai táplálkozás-egészségügyi környezet javítását célozza. Novák – Fűrész: i.m. 147. o.

³⁰ Az Erzsébet-táborokról szóló 2020. évi XLIV. törvény. A tábori rendezvények közül ki kell emelni a nyári Erzsébet-táborokat, ahová Kárpátaljáról, Erdélyből, a Felvidékről és Délvidékről is érkeznek gyermekek, továbbá az 1-es típusú cukorbetegséggel küzdő gyermekek speciális táboroztatását biztosító nyári programokat.

³¹ Forrás: MÁK, <https://www.allamkincstar.gov.hu/csaladok-tamogatasa/gyermekvallalas->

mely összeget a gyermek leghamarabb a 18. életévének a betöltésekor vehet fel.³²

3.2. Rugalmasabb gyermekgondozási ellátások. Hazánkban a gyermekgondozási ellátások rendszere igen összetett, összesen 5 elemből áll:³³

- a) *anyasági támogatás*: egyszeri ellátás (ún. kelengyepénz), ha az édesanya a terhessége idején legalább 4 alkalommal, koraszülés esetén legalább egy alkalommal volt terhesgondozáson. Összege a gyermek születésének időpontjában hatályos szociális vetítési alap összegének 225%-a (2023. évben 64 125,-Ft), ikergyermekek esetén 300%-a (2023. évben 85 500,-Ft).³⁴
- b) *csecsemőgondozási díj (CSED)*: biztosítási jogviszonyhoz kötött (nem alanyi jogon járó) ellátás a szülési szabadság idejére (168 nap) jár, melynek összege 2021-től a mama korábbi fizetésének 100%-a. A kismamák így nem szenvednek anyagi hátrányt a többi munkavállalóhoz képest.³⁵
- c) *gyermekgondozási díj (GYED)*: a CSED lejárta után a gyermek 2 éves koráig járó (a gyermek születését megelőző két éven belüli legalább 365 napos) biztosítási jogviszonyhoz kötött (tehát nem alanyi jogon járó) ellátás.³⁶ Mértéke a figyelembe vehető jövedelem naptári napi átlagának 70 %-a azzal, hogy a GYED maximálisan megállapítható összege havonta legfeljebb a mindenkori minimálbér (2023. évben 232.000 Ft) kétszeresének 70 %-a lehet. Ennek megfelelően a gyermekgondozási díj 2023. évi felső határa havi bruttó 324.800 Ft.³⁷
- d) *gyermekgondozást segítő ellátás (GYES)*: alanyi jogon járó juttatás a gyermek 3 éves koráig függetlenül attól, hogy a szülő otthon marad a gyermekével, vagy már dolgozik. Összege ezért sokkal alacsonyabb, megegyezik a mindenkori szociális vetítési alap összegével, aminek a nettó összege 2023-ban havi 25.650,- gyermekenként. A GYES-t igénybe vevő szülő tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek esetén a gyermek 10 éves koráig lehet fizetés nélküli szabadságon, ikergyermekek esetén pedig a tankötelessé válás évének végéig jár az ellátás, amennyiben ikergyermekek esetén a tankötelessé válás éve nem egyezik meg, úgy a legkésőbb tankötelessé váló gyermeket kell figyelembe venni.³⁸
- e) *gyermeknevelési támogatás (GYET)*: a nagycsaládos, főállású szülőket segítő támogatás, amelyet a három- vagy több kiskorú gyermeket saját háztartásában nevelő szülő vagy gyám vehet igénybe. A gyermeknevelési támogatás a

tamogatasa/életkezdesi-tamogatás-es-start-szám-babakotvény (Letöltés ideje: 2023. 12.13.)

³² Lásd részletesebben a fiatalok életkezdesi támogatásáról szóló 2005. évi CLXXIV. törvényben foglaltakat. Novák – Fűrész: i.m. 123. o.

³³ U.o. 109-119. o.

³⁴ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény [Cst.] 29. §

³⁵ Mivel a CSED-ből csak személyi jövedelemadó van le, a járulékokat nem, ezért a CSED nettó összege meghaladja a kismama foglalkoztatás alatt elért jövedelmét. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény [Ebtv.] 40. §

³⁶ A GYED 2014 előtt csak annyi ideig járt, ameddig a szülő az igénybevétel előtt dolgozott. A GYED-re való jogosultság időtartama a 2014. január 1-én vagy azt követően született gyermekek esetében a gyermek két éves koráig jár. Novák – Fűrész: i.m. 13. o.

³⁷ Ebtv. 42/A.§-42/G.§

³⁸ Cst. 20-22. §

legfiatalabb gyermek 3. életévének betöltésétől a 8. életévének betöltéséig jár. A gyermeknevelési támogatásban részesülő személy kereső tevékenységet heti harminc órát meg nem haladó időtartamban folytathat, vagy időkorlátozás nélkül, ha a munkavégzés kizárólag az otthonában történik. Összege megegyezik a GYES összegével.³⁹

A családi pótlék 1972 óta már létező, anyagi jogon járó családtámogatási forma, melynek összegét többek között a gyermekek száma, életkora, egészségi állapota, a család jellege határozza meg. 2010-től azonban a családi pótlék két részből áll: nevelési ellátásból (a még nem tanköteles gyermekek után) és iskoláztatási támogatásból (a tanköteles gyermekek után).

3.3. A munka és a család összeegyeztetése. A 2010-től induló új családpolitika egyik legfontosabb célkitűzése volt a versenyképes, munkaalapú társadalom létrehozása, amely a családok megerősítésében látta a demográfiai problémák megoldásának egyik zálogát. Ezért olyan megoldásokat keresett, amely ösztönözte a lakosság munkavállalását, aktivitását és ezzel egyben a közteherviselését is. Ehhez azonban új munkahelyeket kellett teremteni, a meglévő munkahelyeket pedig megerősíteni, továbbá jelentős reálbéremelkedést elérni, mely célok együttes megvalósítása eredményezhette csak a családok életszínvonalának emelkedését, biztonságérzetük és ezzel a gyermekvállalási kedvük növekedését.⁴⁰ A családtámogatások egyes fajtái ezért a munkavállaláshoz kapcsolhatók annak érdekében, hogy ösztönző és hathatós segítséget nyújtsanak az egyszerre dolgozó és gyermekeket is nevelő, vállaló szülőknek.⁴¹ Az új családpolitikai intézkedések egyik legfontosabb célja az volt, hogy a gyermekvállalás és a munkavállalás egymást erősítő, és ne egymást gyengítő körülményként jelenjenek meg mind makro (társadalom és gazdaság), mind pedig mikro (családok és az egyén) szinten.⁴²

A *GYED Extra* (2014) bevezetésével lehetővé vált, hogy az *ellátás mellett* az anyuka akár a gyermek féléves korától teljes munkaidőben dolgozhasson. A *GYED Extra* célja nemcsak az volt, hogy a szülést követően az édesanya könnyebben munkába tudjon állni, hanem az is, hogy szabadon dönthessen abban a kérdésben, hogy otthon maradnak a gyermekükkel, vagy akár teljes munkaidőben visszatérnek a munkába anélkül, hogy a juttatásról le kellene mondaniuk. A *GYED Extra*-nak köszönhetően továbbá a 2014. január 1-jén vagy azt követően született gyermek után úgyis folyósítható a szülő részére az ellátás, hogy az idősebb gyermeke után járó ellátást is megkapja mellette.⁴³

A 2019-ben bevezetett Családvédelmi Akcióterv keretében a négy vagy több gyermeket nevelő édesanyák 2020. január 1-től teljes személyi jövedelemadó

³⁹ Cst. 23-24. §

⁴⁰ Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 90. o.

⁴¹ *Uo.* 91. o.

⁴² Novák – Fűrész: i.m. 90-91. o.

⁴³ A korábbi szabályozás alapján a *GYED* és *GYES* folyósításának ideje alatt született újabb gyermek után csak abban az esetben lehetett támogatást (terhességi gyermekágyi segélyt vagy *GYES*-t) igényelni, ha a szülő az idősebb gyermeke után kapott ellátásáról lemondott. Így az újabb gyermek érkezésével egyidejűleg az édesanyák kevesebb juttatást kaptak, amely valószínűsíthetően kihatott a gyermekvállalási kedvre is. Az új szabályozással viszont a szülőknek nem kell pusztán anyagi okok miatt éveket várni a kistestvér megszületésére. Novák – Fűrész: i.m. 116-117. o.

mentességet élveznek. Itt kell azonban említeni a családi típusú adózást, a pótszabadságokat⁴⁴ és a táppénz⁴⁵ mindkét szülőre kiterjesztett rendszerét, valamint a munkajogi szabályok módosítását is a kisgyermekes szülők munkahelyi védelmének biztosítására, melyek lehetőséget teremtenek a munka és a családi élet összeegyeztetésére. A munkáltatónak nyújtott adókedvezmények és a gyermekek bölcsődei,⁴⁶ óvodai ellátásának fejlesztése szintén olyan intézkedések voltak, melyek egyszerre ösztönzik a gyermekvállalást és a munkavégzést.

3.4. A család nem jelenhet szegénységi kockázatot. A gyermeket vállaló szülők egzisztenciáját azonban nem segélyekkel, hanem munkához kötött családtámogatásokkal lehet hatékonyan és hosszú távon elérni. Másrészt a nagycsaládosok (minimum 3 gyermeket nevelő) számára 2019-ben megnyílt a maximum 2,5 M forint összegű autószerelési támogatás, melyet legalább hétszemélyes gépjárművek megvásárlására lehet fordítani.⁴⁷

3.5. A családok lakhatásának támogatása, az otthonteremtés könnyebbé tétele. Egy felmérés arra volt kíváncsi, hogy a gyermekvállalási korban lévő fiatalok szerint melyek a gyermekvállalást leginkább befolyásoló külső tényezők. Ezek közül a legfontosabb szempontként a stabil párkapcsolat, a biztos munkahely és a megfelelő, saját tulajdonú ingatlan szerepelt.⁴⁸ Annak érdekében, hogy a fiatalok minél hamarabb saját otthonban kezdhessék meg a közös életüket, és ezzel minél hamarabb vállaljanak gyermeket, az állam 2015-től kezdődően nagyszabású *otthonteremtési programot* indított.

Ennek érdekében kivezetésre kerültek a devizaalapú jelzáloghitelek, továbbá az eladósodás megelőzése és az otthonok támogatása érdekében hosszabb távú rezsicsökkentési akcióterv lépett életbe. 2014-ben indult el a *családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK)*, melynek két alapvető célja volt: egyrészt, hogy a családok otthonteremtésének támogatásán keresztül növekedjen a gyermekvállalási kedv (demográfiai cél), másrészt pedig az, hogy az építőipar és az ingatlanpiac

⁴⁴ 2012-től a 16 év alatti gyermekek után járó *pótszabadságot* (gyermekenként 2 nap, de összesen legfeljebb 7 nap évente) már nemcsak az egyik szülő veheti igénybe, hanem mindkét szülőnek jár. A gyermek születését követően az édesapáknak tíz plusz nap fizetett szabadság jár, amelyet az állam megtérít a munkáltatónak. A plusz öt nap *apai pótszabadságról* szóló módosítás 2015. január 1-jén lépett hatályba, a plusz tíz nap pótszabadságról szóló rendelkezés pedig 2023. január 1-től. A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 118. § (1)-(4) bekezdések.

⁴⁵ A *gyermekápolási táppénz (GYÁP)* 2016-tól a három évnél idősebb gyermek után már mindkét szülő igénybe veheti, így akár duplájára is tud emelkedni egy családban a táppénzes napok száma. A GYÁP akkor jár, ha a szülő egyébként keresőtevékenységet folytat, és 12 éven aluli gyermekének betegsége miatt kieső jövedelmének pótlása szükséges. Ebtv. 39.§ (7) bekezdés

⁴⁶ Minden olyan településen, ahol a 3 év alatti gyermekek száma meghaladja a 40 főt, kötelező bölcsődét fenntartani. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 34-35.§ Az átalakításnak köszönhetően jelentősen nőtt a bölcsődei férőhelyek száma.

⁴⁷ Lásd részletesebben a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatásáról szóló 45/2019. (III. 12.) Korm. rendeletben.

⁴⁸ Intergenerációs kutatás a reprodukciós kort meghaladott idősebb generáció és a reprodukciós korban lévő fiatalok körében. Mottó: *A családok biztos alapja a generációk közötti jó kapcsolat*, 2019. https://www.koppmariaintezet.hu/docs/Intergeneracios_kutatasi_jelentes_infografikaval.pdf 17. o. (Letöltés ideje: 2023.12.13)

fellendítésével segítse a gazdaság erősödését (nemzetgazdasági cél). A CSOK egy összetett lakást támogatási konstrukció, amelynek 4 fő eleme az új lakásra, a használt lakásra, a falusi CSOK-ra és a felvehető hitelek kamataira vonatkozó támogatás rendszer, melynek összege a meglévő illetőleg vállalt gyermekek számától függ. A CSOK 2015 július elsejétől igényelhető. A kedvezményre később az egy gyermeket nevelő vagy vállaló családok is jogosulttá váltak, továbbá a CSOK lakásépítés és új lakás vásárlása mellett használt lakás vásárlására és meglévő lakóépület bővítésére is felhasználhatóvá vált. A támogatási rendszer 2016 óta jelentősen bővült, adminisztrációja egyszerűsödött. Összege 3 vagy több gyermek megléte, illetve vállalása esetén, új lakás építése vagy vásárlása okán akár 10.000.000 Ft is lehetett.

Az eltartott gyermekek száma	Új lakás építése/vásárlása		Használt lakás vásárlása/bővítése	
	A lakás minimális hasznos alapterülete (lakás/családi ház)	A támogatás összege	A lakás minimális hasznos alapterülete	A támogatás összege
1	40/70 m ²	600.000 Ft	40 m ²	600.000 Ft
2	50/80 m ²	2.600.000 Ft	50 m ²	1.430.000 Ft
3	60/90 m ²	10.000.000 Ft	60 m ²	2.200.000 Ft
4+	60/90 m ²	10.000.000 Ft	70 m ²	2.750.000 Ft

CSOK összegek 2023-ban

Az otthonteremtési program bővítése lehetővé teszi azt is, hogy a gyermeket vállaló párok a CSOK támogatás mellé, *CSOK-kölcsönt* vegyenek igénybe. A legfeljebb 3% kamatozású lakáscélú CSOK hitelt új és használt lakás, ház megvásárlására is igénybe lehet venni, a kétgyermekesek 10 millió Ft-ig, a nagycsaládosok pedig 15 millió Ft-ig, emellett eltörölték a használt ingatlanok vásárlásánál a korábbi 35 millió forintos értékhatárt is.⁴⁹ Ezen túlmenően 2019. július 1-től bevezetésre került a *Falusi CSOK*, amely a hátrányos helyzetű, 5000 fős lélekszám alatti településen biztosít kedvező lakásvásárlási és felújítási feltételeket.⁵⁰ Tekintettel arra, hogy a falusi CSOK is hatékonyan járul hozzá a családok lakhatási terveinek megvalósításához, 2024.

⁴⁹ A Családvédelmi Akcióterv fogadtatása a kisgyermekes anyák és a gyermekvállalási korban lévő magyarok körében. https://www.koppmariaintezet.hu/docs/CSVA_fogadtatas_20190925.pdf 3. o. (Letöltés ideje: 2023.12.13) Lásd részletesebben a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendeletben.

⁵⁰ Lásd részletesebben a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet 19/A-19/I.§-aiban.

január 1-től a falusi CSOK összege jelentősen, 50%-kal emelkedik.⁵¹

2024. január 1-jén lép életbe a CSOK Plusz kölcsönre vonatkozó új jogszabály. Eszerint már csak azok a házaspárok vehetik igénybe a *CSOK Plusz kölcsönt*, akik újabb gyermek/gyermekek vállalását tervezik és ahol az édesanya nem töltötte még be a 41. életévét. A felvehető kölcsön összege a meglévő és a vállalt gyermekek számától függően lehet 15, 30 vagy 50 millió forint.

Meglévő gyermekek száma	1 vállalt/érkező gyermek	2 vállalt/érkező gyermek	3 vállalt/érkező gyermek
0	15 millió Ft kölcsön és 1 éves moratórium a gyermek érkezése esetén	30 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 10 millió Ft jóváírás a tőkerészből a második gyermek érkezése esetén	50 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 20 millió Ft jóváírás a tőkerészből a további gyermekek érkezése esetén
1	30 millió Ft kölcsön és 1 éves moratórium a gyermek érkezése esetén	50 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 10 millió Ft jóváírás a tőkerészből a második gyermek érkezése esetén	50 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 20 millió Ft jóváírás a tőkerészből a további gyermekek érkezése esetén
2	50 millió Ft kölcsön és 1 éves moratórium a gyermek érkezése esetén	50 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 10 millió Ft jóváírás a tőkerészből a második gyermek érkezése esetén	50 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 20 millió Ft jóváírás a tőkerészből a további gyermekek érkezése esetén
3 vagy több	50 millió Ft kölcsön és 1 éves moratórium a gyermek érkezése esetén	50 millió Ft kölcsön és egyéves moratórium az első gyermek és 10 millió Ft jóváírás a	

⁵¹ A CSOK 2015-ös bevezetésének, majd folyamatos bővítésének a legnagyobb eredménye népesedési szempontból, hogy minden harmadik szerződés során a párok újabb gyermeket vállaltak. Kiemelendő, hogy a koronavírus-járvány idején sem csökkent a CSOK iránti érdeklődés. *Forrás: Uhljár Péter – Pári András – Papházi Tibor (2023): A falusi CSOK hatása a települések népességére, Modern Geográfia, 18. évfolyam, 2023/3., 42.o.. DOI: <https://doi.org/10.15170/MG.2023.18.03.03>*

		tőkerészből a második gyermek érkezése esetén	
--	--	---	--

Az első gyermek születésével legfeljebb egy évig szünetel a kölcsön törlesztése, a második és minden további gyermek születése pedig 10-10 millió forinttal csökkenti a kölcsön tőketartozását. Fontos változás a korábbihoz képest, hogy már csak újonnan vállalt gyermekek esetén igényelhető a kölcsön (meglévő gyermekekre nem). Bár a meglévő gyermekek is számítanak kölcsönösszeg meghatározásánál, azonban csak az újonnan születő gyermekek csökkentik a kölcsön tőketartozását gyermekenként 10 millió forinttal. A CSOK Pluszt az első közös otthon megszerzéséhez, a meglévőből értékesebb, komfortosabb otthonba költözéshez, vagy lakóingatlan bővítéséhez lehet felhasználni.⁵² A CSOK helyett várhatóan 2024-ben újfajta támogatási rendszer kerül kidolgozásra.

2019-ben indult pedig a Családvédelmi Akcióterv, melynek keretében 10 millió Ft összegű *Babavárá* támogatást lehetett felvenni, ami a fiatal házások gyermekvállalásának támogatására létrehozott kamatmentes, szabadfelhasználású kölcsönt jelent. A kölcsön törlesztése az első gyermek érkezésekor három évre felfüggesztésre kerül és kamatmentessé válik, a második gyermek születésekor a tőketartozás harmadát elengedik. Harmadik gyermek születése esetén a kölcsön még fennálló részét engedik el.⁵³ 2024. január 1-től azonban emelkedik a *Babavárá* támogatás összege a korábbi 10 millióról, 11 millió forintra, azonban főszabály szerint azt már csak 30 év alatti nő veheti igénybe a párjával.

A családalapítás előtt álló fiatal párok számára ez a támogatás óriási lehetőség, hiszen a fiatal házások már stabil anyagi körülmények között tervezhetik leendő gyermekeik megszületését.

3.6. A magyar nemzetpolitika 2010 óta világmagyarságban gondolkodik.

Olyannyira, hogy külön is odafigyel a kárpát-medencei elszakított országrészekben, valamint a diaszpórában élő magyar fiatalokra. Ennek keretében került bevezetésre a *határokon átívelő, a külhoni magyar családokat támogató* Köldökszinór program, amely lehetővé teszi, hogy minden magyar anyakönyvvel vagy magyar igazolvánnyal rendelkező kisbaba után anyasági támogatást folyósítson a magyar állam. A Babakötvény pedig szintén elérhető a határon túli magyar családok számára is. Ezek a programok azt hangsúlyozzák, hogy minden magyar gyermek kincs, szülessen bárhol a világon.⁵⁴ Az igénylések kétharmada a Kárpát-medencében, míg egyharmada a diaszpórában élőkhez köthető.⁵⁵ A Nyugat-Európában élő és munkát vállaló fiatalok hazatérést ösztönzi továbbá az a szabályozás is, ami szerint az otthonteremtést segítő CSOK, illetve a házaspárok részére elérhető és szabadon

⁵² Az első közös otthon megszerzése esetén legfeljebb 80 millió forint, másik ingatlanba költözés vagy bővítés esetén pedig legfeljebb 150 millió forint értékhatárig igényelhető a CSOK Plusz támogatás. Lásd részletesebben a családok otthonteremtését támogató kedvezményes CSOK Plusz hitelprogramról szóló 518/2023. (XI. 30.) Korm. rendelet rendelkezéseit.

⁵³ A babavárá támogatásról szóló 44/2019. (III.12.) Korm. rendelet.

⁵⁴ Novák – Fűrész: i.m. 181. o.

⁵⁵ Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 97. o.

felhasználható babaváró támogatás az Európai Unió más tagállamában is igényelhető, amennyiben az igénylést az anyaországba költözés követi.⁵⁶

3.7. Nemcsak a szűk családra koncentrálnak, hanem több generációban gondolkodnak. Erősítve ezzel a nemzedékek közötti együttműködést. Pl. a NŐK 40 elnevezésű nagymamanyugdíj 2011-es bevezetésének köszönhetően a nők számára 40 év jogosultsági idő (minimum 32 év keresőtevékenység + maximum 8 év gyermekellátás) után – életkortól függetlenül – lehetővé vált a csökkentés nélküli teljes összegű ellátás mellett történő nyugdíjba vonulás.⁵⁷ Lehetőség van továbbá 2020-tól arra is, hogy a nyugellátás mellett a nagymama korlátlanul keresőtevékenységet folytasson. Ezzel a lehetőséggel a 60 év körüli nők aktívan be tudnak kapcsolódni unokáik, illetve gondozásra szoruló idős hozzátartozóik ápolásába.⁵⁸ Szintén fontos rendelkezése a hazai családpolitikának a *nagyszülői gyermekgondozási díj (GYED)* bevezetése (2020) is, melynek feltétele, hogy a nagyszülő az unoka megszületését megelőzően legalább egy évig biztosított legyen, mindkét szülőnek kereső tevékenységet kell folytatnia és a gyermek gondozását a szülők háztartásában kell megoldani. Az összege a nagyszülő jövedelmének 70%-a, az időtartam pedig a gyermek kétéves korának betöltése.⁵⁹

3.8. A családbarát reformlépések fontos lépése volt 2010-ben a családi adózás visszaállítása. Ez a II. világháború óta alapjaiban változatlan francia családpolitikát, adópolitikát vette alapul. A családok adórendszeren keresztüli támogatása az ún. családi kvóciens rendszerén keresztül valósul meg, melyben fontos tényező a személyi jövedelemadó kiszámításánál a családok összetétele és a gyermekek száma. A családbarát adózás egyik célja, hogy a különböző összetételű, de hasonló jövedelmű családok életszínvonala ne különbözzön az adózást követően sem: azaz ugyanazon jövedelem után a több gyermeket vállaló családok (nagycsaládosok) kevesebbet adóznak, mint a kevesebb gyermeket vállaló vagy gyermektelen családok. A családbarát adózás másik fontos célja, hogy a fiatalok legalább három gyermeket vállaljanak, mivel ebben az esetben a legnagyobb az adókedvezmény.⁶⁰ *Családi típusú adórendszer bevezetése* először az egykulcsos adórendszer alkalmazásával indult, ami már nem bünteti, ha valaki több munkával szeretne több pénzt keresni. Másrészt a családi adókedvezmény figyelembe veszi a gyermeknevelésre fordított kiadásokat, így a fizetendő adó mértékét a vállalt gyermekek számától függően méltányosan csökkenti az egy és kétgyermekes, illetve a három és többgyermekes édesanyák támogatására.⁶¹ A családi adókedvezmény egy és két gyermekes anyákra történő kiterjesztésével 26-szorosára emelkedett az adókedvezményként családoknál hagyott összeg, az igénybe vevők száma pedig 106 ezerről hozzávetőlegesen 1.000.000 főre növekedett.⁶² Az alacsonyabb

⁵⁶ Uo. 97. o.

⁵⁷ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) - (2d) bekezdések

⁵⁸ Novák – Fűrész: i.m. 123. o.

⁵⁹ Ebtv. 42/G.§

⁶⁰ Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 91-92. o.

⁶¹ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény [Szja. tv.] 29/A.§-29/B.§

⁶² A kedvezmény érvényesítésénél mindkét szülő (azaz a teljes család) jövedelmét figyelembe veszik, továbbá az adórendszer nem hozza hátrányos helyzetbe azokat a szülőket sem, akik már nem élnek

jövedelemmel rendelkezőket segíti 2014-től az a módosítás, ami lehetővé teszi, hogy a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékokból is érvényesíthető legyen az adókedvezmény akkor, ha valakinek a személyi jövedelemadója kevesebb mint az adókedvezmény.⁶³ 2020-tól pedig egyedüli országgént teljes személyi jövedelemadó mentessége van a négy vagy többgyermekes anyukáknak.⁶⁴ 2022-től pedig közel háromezerezer 25 év alatti fiatal mentesül a személyi jövedelemadó megfizetése alól az átlagbér mértékéig, ezzel is segítve nemcsak a munkavállalásukat, hanem a családalapítási szándékukat.⁶⁵ Az első házások adókedvezményére a friss házások jogosultak 2017 óta. A havi nettó 5.000 Ft kedvezményt két éven keresztül érvényesítheti a férj vagy a feleség. A kedvezmény az összevont adóalapot csökkenti, és gyermekáldás esetén egymás mellett is érvényesíthető. A házastársak által együttesen érvényesíthető első házások kedvezményének összege jogosultsági hónaponként 33 335 forint, ami azt jelenti, hogy az általuk fizetendő adó összege 5 ezer forinttal csökken havonta.⁶⁶

3.9. Attól, hogy alanyi jogon jár egy ellátás, még nem mentesül a szülő az alapvető szülői feladatok ellátása alól. Ennek biztosítására az alanyi jogon járó családi pótlék folyósítását az állam 2010-től a gyermek iskoláztatásához, 3 éves kor felett pedig a kötelezően bevezetett óvodáztatáshoz kötötte. A jogszabályban meghatározott nevelési napot igazolatlanul mulasztó gyermek szülei részére ugyanis az állam nem folyósítja a családi pótlékot mindaddig, amíg a gyermek nem jár újra rendszeresen óvodába vagy iskolába, melynek hatására jelentősen csökkent az óvodából, iskolából rendszeresen hiányzó gyermekek száma.⁶⁷

3.10. A gyermekvállalás kitolódásának, halasztásának megakadályozása. Ezt szolgálta az ún. *diplomás GYED bevezetése*, ami lehetővé teszi a GYED-re való jogosultságot annak az anyukának (kivételesen apukának), aki a gyermeke születését megelőző két éven belül államilag elismert felsőoktatási intézményben teljes idejű képzésben legalább két félév aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezik.⁶⁸ A diákhitelt felvett édesanyákat ösztönzi a gyermekvállalásra az a kedvezmény (*gyermektámogatás*), ami biztosítja, hogy a második gyermek születésekor fennálló diákhitel tartozás felét, a harmadik gyermek születésekor fennálló diákhitel fennmaradó részét az állam átvállalja.⁶⁹

együtt. Novák – Fűrész: i.m. 101-106. o.

⁶³ A családi adókedvezményt igénylők 46%-a egygyermekes, 35%-a kétgyermekes és 19%-a három vagy több gyermekes szülő. Novák – Fűrész: i.m. 105. o.

⁶⁴ Szja. tv. 29/D. §. Fűrész – Molnár: i.m. 5. o.

⁶⁵ A családi adózás bevezetésével 2010 és 2022 között több, mint 3600 milliárd forint maradt a családoknál, mely összeg jórészt a családok fogyasztásával és vásárlásaival visszaáramlott a magyar gazdaságba, élénkítve a belső fogyasztást és erősítve ezzel a hazai kis- és középvállalkozásokat. Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 92. o.

⁶⁶ Szja. tv. 29/C. §

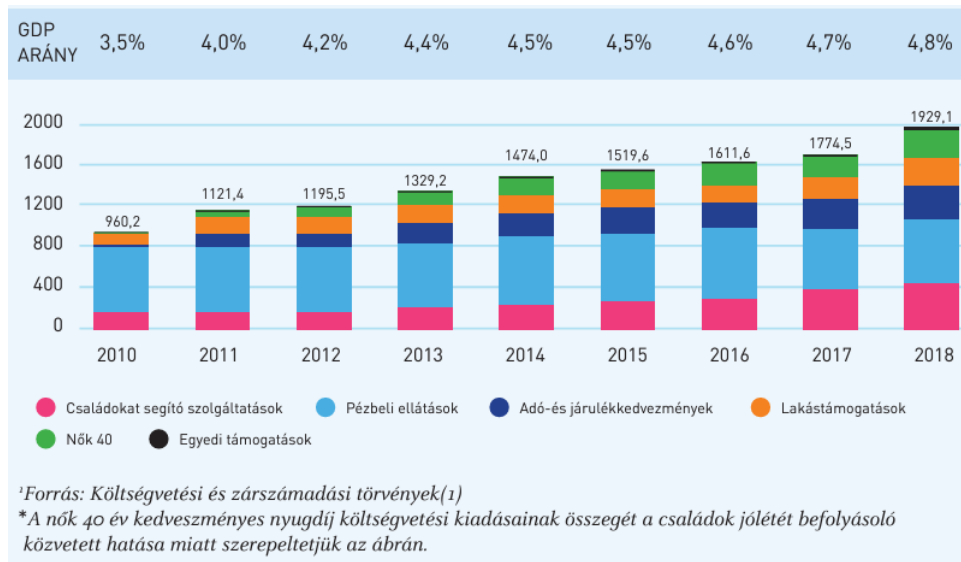
⁶⁷ A családi pótlék iskoláztatáshoz kötése elérte a várt eredményt, mert a 2009/2010-es tanévhez képest 2020-ra 74%-kal csökkent az 50-nél több igazolatlan órával rendelkező tanulók száma. Hasonló eredményt hozott a kötelező óvodáztatáshoz kötött családi pótlék folyósításának bevezetése is: csökkent az óvodából rendszeresen hiányzó gyermekek száma. Novák – Fűrész: i.m. 107. o.

⁶⁸ Ebtv. 42/E.§

⁶⁹ A hitelfeltevő nő második gyermeke megszületése vagy örökbefogadása esetén a fennálló hallgatói

2010-2021 között alanyi jogon járó és a munkaviszonyhoz kötött ellátások megoszlása 73-27%-ról 35-65%-ra változott, ami azt jelenti, hogy gyakorlatilag megfordult az arány, és a munkaalapú pénzbeli támogatások súlya lényegesen emelkedett.⁷⁰ 2010-2018 között a gyermekekes szülők részére költségvetési forrásból biztosított összeg 3,5%-ról 4,8 %-ra emelkedett a GDP arányában.⁷¹

2. ábra: A családpolitikai költségvetési előirányzatok változása 2010-2018 között (Mrd Forintban)*



Forrás: Pári – Varga – Balogh (2019): 13. o. (1. ábra.)

2020-tól jelentősen átalakult a meddőségi ellátások rendszere hazánkban, miután 100%-os támogatottságúvá váltak az ellátásban használatos gyógyszerkezelések, eltörölték az állami támogatással lombikkezelést végző klinikák teljesítmény- és volumenkorlátját, bevezettek eddig nem finanszírozott diagnosztikai ellátásokat és állami kezelésbe került teljesen a meddőség kezelése. Megduplázódott a meddőségkezelésre fordított finanszírozás összege. Ezek a szabályok évente néhány

hiteltartozása ötven százalékának megfelelő összegű, harmadik vagy további gyermeke megszületése vagy örökbefogadása esetén a fennálló tartozása száz százalékának megfelelő összegű vissza nem térítendő állami támogatásban részesül, ha a gyermektámogatás iránti kérelmét benyújtja a Diákhitel szervezethez. Ha a 30. életévét be nem töltött hitelfelvevő nőnek a felsőoktatási tanulmányai alatt, vagy azok sikeres befejezését (az oklevél megszerzését) követő két éven belül gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe, a fennálló hallgatói hiteltartozása száz százalékának megfelelő összegű vissza nem térítendő gyermektámogatásban részesül. A hallgatói hitelrendszeréről szóló 1/2012. (I.20.) Korm. rendelet 18/A. § (1) – (1a) bekezdések, Fűrész – Molnár: i.m. 5. o.; Novák – Fűrész: i.m. 118. o.

⁷⁰ U.o. 108. o.

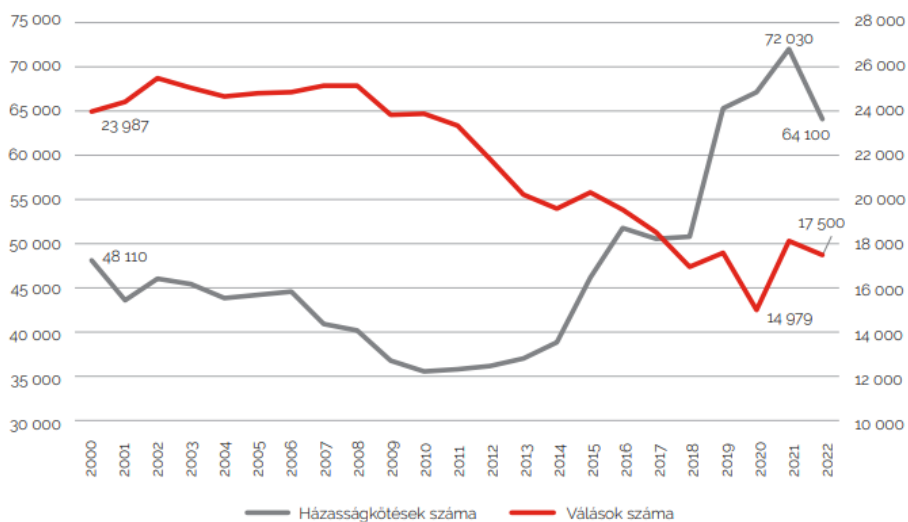
⁷¹ Pári – Varga – Balogh: i.m. 13.o.

ezerrel több születést eredményezhetnek.⁷²

4. Eredmények Magyarországon

Az elmúlt 12 év hazai családpolitikája már komoly eredményekben is megmutatkozik, melyek a következők. Magyarország a legnagyobb mértékű növekedést érte el Európában a gyermekvállalás és a párkapcsolatok stabilitása terén (3. ábra): 27%-kal nőtt a gyermekvállalási kedvet jelző termékenységi ráta, megduplázódott a házasságkötések száma, a válások és a terhességmegszakítások száma pedig 40%-kal csökkent a több, mint egy évtized alatt. Magyarországon 2015 óta nő a házasságból született gyermekek száma,⁷³ a korábbiakkal ellentétben már 10 gyermekből átlagosan 7 születik házasságban.⁷⁴

3. ábra: A házasságkötések és válások számának alakulása Magyarországon, 2000-2022



Forrás: Pári – Rövid (2023): 23.o. (1. ábra.)

Mindezek az adatok alátámasztják az átfogó családbarát intézkedések eredményességét és létjogosultságát. Mindezek alapján pedig kimondható, hogy ha nem is gyorsan, de szépen lassan és szisztematikusan tudatos családpolitikai intézkedésekkel, célzott támogatásokkal a gyermekvállalási kedvet is jelentősen

⁷² https://epa.oszk.hu/02900/02943/00087/pdf/EPA02943_kapocs_2021_3-4_003-020.pdf (Letöltés ideje: 2023.12.13)

⁷³ https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/szuletések_termekenység/index.html#a2015vitrendfordula_ismtnahazassgblscskenahazassgonkvliszletsekarnya (Letöltés ideje: 2023.12.13)

⁷⁴ Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 85. o.; <https://ripost.hu/politik/2022/05/hazankban-nott-leginkabb-gyermekvallalasi-kedv> (Letöltés ideje: 2023.12.13)

lehet javítani.⁷⁵

Nagyon fontos továbbá társadalmi szinten a családközpontú értékrend kialakítása, családbarát munkahelyek támogatása is.

Megállapítható továbbá, hogy a fiatal felnőttek elkötelezettek a család mellett. A gyermekvállalási akadályok körében leginkább a megfelelő lakáskörülmények és a materiális javak hiánya észlelhető, aminek kedvező irányban történő elmozdításában a folyamatosan megújuló és célzott hazai családtámogatási rendszernek komoly szerepe van és lesz a jövőben is.

Elmondható, hogy hazánkban az elmúlt több, mint 10 év alatt jelentősen javultak a családok lehetőségei azáltal, hogy az ország működése oldaláról kiemelt szempont a családos, különösen a nagycsaládos életforma, és sikerült szakítani azzal a „toxikus beidegződéssel”, hogy aki több gyermeket vállal, az szegénységben fogja leélni az életét.⁷⁶

A családokra fordított forrásokra nem kiadásként, hanem befektetésként kell tekinteni: a születések számának növekedése hatással van többek között a társadalom korösszetételének alakulására, a reprodukciós adataira és képes előre jelezni a társadalom hosszabb távú változásainak irányát és mértékét.⁷⁷ Bízunk abban, hogy hosszabb távon megtérül a sok befektetés.

„A családnak, ahogy a szeretetnek, nincs és nem is lehet alternatívája.”⁷⁸ (Novák Katalin)

Irodalomjegyzék

- Balogh Enikő – Baráté Edina – Fail Ágnes: Gyermekvállalási tervek Magyarországon 2020-ban, *Kapocs*, 2020, 2-3.
- *Családbarát fordulat 2010-2018* (szerk.: Novák Katalin, Görög Norbert, Farkas Péter, Horváth Viktor, Székely András) Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2017.
- Demény Pál: *Népességpolitika a közjó szolgálatában*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 2016.
- Engler Ágnes - Markos Valéria - Major Enikő: Párkapcsolati mintázatok és a gyermekvállalás. In: Engler Ágnes, Purebl György, Susánszky Éva és Székely András (szerk.) *Magyar lelkiállapot 2021. Család – egészség –közösség*. Budapest: KINCS 2022. 51–68.
- Engler Ágnes - Pári András: Párkapcsolat és családalapítás. In: Székely Levente (szerk.) *Magyar fiatalok a koronavírus-járvány idején. Tanulmánykötet a Magyar Ifjúság 2020 kutatás eredményeiről*. Budapest: Enigma 2001 Kiadó és Médiaszolgáltató Kft. 2021, 87–112. o.
- Engler Ágnes – Pári András: A család jövője – az elsődleges szocializációs közeg társadalmi szerepváltozása. *SZÁZADVÉG* 2022, 3. 11-34.o.

⁷⁵ Novák – Fűrész: i.m. 240-245. o.

⁷⁶ Molnár – Szarvas – Gellérné: i.m. 103. o.

⁷⁷ Engler Ágnes – Pári András: A család jövője – az elsődleges szocializációs közeg társadalmi szerepváltozása, *SZÁZADVÉG* 2022, 3. 28-29.o.

⁷⁸ Novák – Fűrész: i.m. 319. o.

- Farkas Péter – Agócs Gergely: Európa népessége. in: *Európai családpolitikai kitekintő* (szerk.: Székely András – Farkas Péter - Nyírády Adrienn – Agócs Gergely) Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS), Budapest, 2019.
 - Fűrész Tünde – MolnárBalázs: A családbarát Magyarország építésének első évtizede az Európai Unióban, *Kapocs*, 2020, 3-4.
 - Gallai Sándor: A családpolitika helye a demográfiai válsággal küzdő Európában, in: *Európai családpolitikai kitekintő* (szerk.: Székely András – Farkas Péter – Nyírády Adrienn – Agócs Gergely) Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS), Budapest, 2019.
 - Gyorgyovich Miklós - Pári, András: A család(fogalom) pluralizálódása a magyar társadalomban In: Pári, András; Gyorgyovich, Miklós *Család - Érték - Tér : Tanulmányok a családi értékekről*, Budapest, Magyarország : Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (2023) 308 p. 13-36. o.
 - Ignits Györgyi – Kapitány Balázs: A családtámogatások alakulása: célok és eszközök, *Demográfia*, 2006, 4, 383–401. o.
 - Intergenerációs kutatás a reprodukciós kort meghaladott idősebb generáció és a reprodukciós korban lévő fiatalok körében. *Mottó: A családok biztos alapja a generációk közötti jó kapcsolat.* 2019.
 - Kapdebó Ágnes – Papházi Tibor – Tárkányi Ákos: Gyermekvállalási tervek a pandémia idején Magyarországon, *Kapocs*, 2022, 1. <https://doi.org/10.56077/AP.2022.1.5> (Letöltés ideje: 2023.12.13)
 - Molnár Balázs – Szarvas Andrea – Gelléré Lukács Éva: Az előző 12 év magyar családpolitikája európai fénytörésben, *Századvég*, 2022, 3.
 - Népesedési Világnap 2020. Központi Statisztikai Hivatal, https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nepesedesi_vilagnap/2020/index.html#regedovilagnepesseg (Letöltés ideje: 2023.12.13)
 - Novák Katalin – Fűrész Tünde: Családbarát évtized 2010-2020. Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért (KINCS) 2021.
 - Pári András - Rövid Irén - Fűrész Tünde: Népesedési folyamatok Európában magyar szemszögből *KAPOCS* 2023, 4, 3-24. o. (2023) https://epa.oszk.hu/02900/02943/00093/pdf/EPA02943_kapocs_2023_4_003-024.pdf (Letöltés ideje: 2023.12.13)
 - Pári András - Rövid, Irén: Családra vágyunk! : A Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért felméréseinek eredményei 2018 óta MÁLTAI TANULMÁNYOK. A MAGYAR MÁLTAI SZERETETSZOLGÁLAT TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA 5, 4. 20-35. o. (2023) <https://doi.org/10.56699/MT.2023.4.2> (Letöltés ideje: 2023.12.13)
 - Tóth I. János: Demény Pál a tömeges bevándoroltatás európai politikájáról, *Valóság*, 2017. április
 - Uhljár Péter – Pári András – Papházi Tibor : A falusi CSOK hatása a települések népességére, *Modern Geográfia*, 18. évfolyam, 2023/3., 41–52. DOI: <https://doi.org/10.15170/MG.2023.18.03.03> (Letöltés ideje: 2023.12.13)
-
-

A műtét sikerült, a beteg még kómában – erős késésben a magyar egészségügyi (makroszintű) munkaügyi érdekegyeztetés

Jakab Nóra* – Pap Zoltán**

A szociális modell az európai szociálpolitikai használatban nem jelent mást, mint az európai államokban megvalósított közös, európai társadalmi modellt, de érthető úgy is, mint egy integrációs politikára vonatkozó projekt, amelyben egyesül a gazdasági fejlődés és szociális egyensúly. A foglalkoztatottak védelme egyértelműen az európai szociális modell része a munkavégzés kockázataival szemben. Ebben a védelemben kiemelt szerepe van szociális párbeszédnek és a kollektív tárgyalások folytatásának. Jelen tanulmányban az egészségügyi dolgozók ezen lehetőségeit vizsgáljuk az Egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény és a nemzetközi sztenderdek alapján.

Kulcszavak: szociális párbeszéd, kollektív tárgyalás, egészségügyi dolgozó, ágazati párbeszéd, makroszintű érdekegyeztetés

The operation was a success, the patient is still in a coma - Hungarian health (macro) labour reconciliation is seriously delayed

The social model in European social policy usage means nothing more than a common European social model implemented in European states, but it can also be understood as a project for an integration policy combining economic development and social balance. The protection of employees against the risks of work is clearly part of the European social model. Social dialogue and collective bargaining have a key role to play in this protection. In this study, these possibilities for health care workers are examined in the light of the Health Care Services Act and international standards.

Keywords: social dialogue, collective bargaining, health worker, sectoral dialogue, macro-level reconciliation of interests

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.42>

1. A szociális párbeszéd nemzetközi aspektusai - ágazati kitekintéssel

„Az e törvény hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál kollektív szerződés nem köthető” - ez a mondat lepte meg azokat a szakembereket, akik 2020. októberében az új egészségügyi jogállási törvény bevezetéséről szóló

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Civilisztikai Tudományok Intézete.

** Humánerőgazdálkodási munkatárs, Ceglédi Toldy Ferenc Kórház és Rendelőintézet, Humánerőforrás Osztály.

törvényjavaslatot¹ elolvasták. Az írományt forgatva a későbbiekben sem találhattunk szélesebb körű tájékoztatást, hiszen a részletes indoklásban is mindössze ugyanez a rövid megfogalmazás köszön vissza. A törvény hatálybalépésekor², illetve azt követően egészen a jelen írás keltéig sem jelent meg az ágazati érdekegyeztetésre vonatkozó hivatalos állami tájékoztatás. Ez pedig azért vet fel hangsúlyos problémákat, mert a törvény már kihirdetésekor is nevesített egy addig nem létező sajátos ernyőszervezetet - az Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórumot - melynek koordinációja alá rendeli³ az egészségügyben a szociális párbeszéd intézményét. A megváltozott jogszabályi környezetben a munkaügyi kapcsolatok, illetve kollektív munkajog új rendszere azonban természetesen jóval túlmutat egy kiragadott - ugyanakkor nagy jelentőséggel bíró - mondaton, érdemes tehát több kontextusból is körbejárni a megváltozott helyzetet.

A szociális modell az európai szociálpolitikai használatban nem jelent mást, mint az európai államokban megvalósított közös, európai társadalmi modellt, de érthető úgy is, mint egy integrációs politikára vonatkozó projekt, amelyben *egyedül a gazdasági fejlődés és szociális egyensúly*.⁴ A foglalkoztatottak védelme egyértelműen az európai szociális modell része a munkavégzés kockázataival szemben.⁵ A szociális modellhez tehát szervesen kapcsolódik a gazdasági fejlődés és

¹ T/13174. számú törvényjavaslat az egészségügyi szolgálati jogviszonyról 15. o, 32. o

² 2020. november 18, a munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó rész hatálybalépése: 2021.január 1.

³ Egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény (2020.évi C. tv.15.§ (1) - (11).§

⁴ Hajdú József és Rab Henriett szerint az Unió szociális dimenziójának egységes fogalma alapvetően nem alkotható meg, helyette egy kialakulóban lévő egységes témaköri listával írható le. Rab H.: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. Doktori Értekezés, Miskolc, 2010, 15. o., Lásd még: Hajdú J.: *A szociális dimenzió fogalma és normatív szabályozásának fejlődése az Európai Unióban, Európai Jog*, 2001, 3. o. *Az Unió szociális dimenziójának tehát része a szociális jog és a szociálpolitika, ezeken belül a munkajog és munkavédelem is*. Ennek jogtörténeti gyökerei is vannak, hiszen a közösségi szociális jog eredetileg a munkavégzéssel kapcsolatos szabadságjogokkal foglalkozott, a kettő a kezdetektől fogva összekapcsolódott. Kiss álláspontja is hasonló, szerinte a szociális védelmet a munkajog (is) nyújtja. Lásd még: Kiss Gy.: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis Bt., Pécs, 2010, 241. o. Az európai szociális modell közös értékrendet tükröz, amely a béke, a társadalmi igazságosság, az egyenlőség, a szolidaritás, a szabadság és a demokrácia megőrzésére, valamint az emberi jogok tiszteletben tartására épül, az európai szociális modell egyik sarokköve a szociális gazdaság vagy harmadik pillér, annak ellenére, hogy a tagállamok szociális rendszerei eltérőek és ezen értékeket is különböző módon érvényesítették, a tagállamok közös célja, hogy aktív kölcsönhatásokon alapuló egyensúlyt teremtsenek a gazdasági növekedés és a társadalmi szolidaritás között, és ez a szándék tükröződik az európai társadalmi modellben mint eltérő rendszerekben érvényesülő egységes értékrendben. Szükség van az európai szociális modell korszerűsítésére és fejlesztésére, hogy választ tudjunk adni a demográfiai változásokra, megfeleljünk a globalizáció kihívásának, és növelni tudjuk az emberi erőforrások gyors technológiai fejlődéshez való alkalmazkodóképességét a társadalmi integráció, a társadalmi igazságosság hatékonyabb megvalósítása és a szegénység felszámolása érdekében. Lásd erről Jelentés a jövő európai szociális modelljéről, 13.7.2006 - (2005/2248(INI)), Foglalkoztatási és Szociális Bizottság.

⁵ Az elmúlt időszakban a legtöbb, európai szociális modellt vizsgáló tanulmányban a szerzők gyakran foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a változó gazdasági körülményekre hogyan lehet megfelelően reagálni. Így többek között vizsgálták az ebből fakadó magas munkanélküliség kezelésének kérdését is, amely kapcsán két lehetőség is felmerült. Egyik az amerikanizáció, tehát a piaci szabadság erősítése, a szociális állam leépítése a megfelelő lépés a kezelésre, a másik út pedig egy szociális standard kiépítése, amellyel az európai szociális modell kialakítható, fenntartható. A kettő közötti dilemma többféleképpen is eldönthető, ahogy arra is különböző válaszok adhatók, hogy egyáltalán létezik-e „európai szociális

szociális egyensúly ötvözése. Ez a cél megköveteli, hogy szociális és munkajogi védelem kerüljön kiépítésre a tagállamok polgárai azon csoportjai számára, akik szociális szempontból gyengébbek, kiszolgáltatottabbak. Ez megmutatkozik a munkaerő-piac szabályozásánál is, különösen a munkavállalót védő előírásokban. Így tehát az „európai szociális modell” jelentős részét képezi a munkaügyi kapcsolatok szabályozása is.⁶

A szervezkedési szabadság és az egyesülési jog biztosítása az Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) tevékenységének egyik legfontosabb területe.⁷ Az ILO alapvető tulajdonsága, hogy nem csak a tagállamok kormányai vesznek részt a tevékenységében, hanem a munkavállalók és a munkaadók szervezeteinek képviselői is. Ezzel a tripartit (háromoldalú) elvvel az ILO alapítói azt kívánták elérni, hogy ne csak a szabályozók, hanem az érintettek is részt vehessenek a nemzetközi munkaügyi szabályok kialakításában.⁸ Az ILO-egyezmények, és ajánlások többsége tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a szociális párbeszédet úgy támogatják, hogy megkövetelik a munkaadói és munkavállalói képviselői szervezetekkel való konzultációt.

Az ILO 1978-ban elfogadott 151. sz. egyezménye kifejezetten a közszférában foglalkoztatottak kollektív jogaival foglalkozik. Az Egyezmény alapvetően a szervezkedéshez való jogot, illetve a munkafeltételek meghatározásában való részvétel jogát biztosítja a közszférában alkalmazottak részére. Ez az egyezmény a közszolgálatban dolgozóknak csak szűk körét veszi ki a hatálya alól: a katonákat és

modell”, hiszen az egyes tagállamok különböző szociális modelleket építettek ki. Pottschmidt álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy uniós szinten nem beszélhetünk átfogó és egységes szociálpolitikai koncepcióról, sőt annak kialakítási lehetőségei sincsenek jelenleg kiépítve. Szekeres B.: *Munkajogon innen - munkaviszonyon túl*, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018, 113-114. o.

⁶ Szekeres: i.m. 113-115.

⁷ Lásd erről: International Labour Organization (ILO), ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, June 1988, elérhető: <https://www.refworld.org/docid/425bbdf72.html> Adopted at it 86th Session, Geneva, June 1998. A két vonatkozó alapegyezmény (1. the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), 2. the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98) az ILO magegyezményeinek része.

⁸ Az európai integrációs tervek a szociálpolitikai célok mindenképpen fontos impulzust fejtettek ki. 1971-ben az Európai Bizottság elveket fogalmazott meg egy Szociális Akcióprogram létrehozatala érdekében. Mindez az Európai Közösség bővítése sürgette. Ezt a korábban már említett Párizsi Deklaráció megerősítette, amelyben az állam és kormányfők kifejezetten állást foglaltak a szociális tér fontossága mellett. A Deklaráció azért jelentős, mert először fogalmazódott meg az európai politikában, hogy az integráció több, mint egy gazdasági együttműködés. Habár a Deklaráció nem fogalmazott meg jogokat, a bővítéssel egyidőben bekövetkező szemléletváltás a Szociális Akcióprogramban került lefektetésre, amely számos munkajogi kezdeményezést indított el ezt követően. Azonban ezek a kezdeményezések nem emelkedtek a jogszabályi szintre, mivel a munkajogi jogalkotásnak nem volt jogalapja. A Deklaráció azonban nagyszerűen mutatja, hogy a nyilatkozatnak is lehet óriási hatása az európai politikára. Annak a felismerése, hogy az integrációs politika nem pusztán gazdasági, hanem szociális kérdés is, átvezet bennünket az 1980-as évekre, amikor a gazdasági válságot a rugalmasság jegyében történő deregulációs törekvésekkel igyekeztek kezelni. A gazdasági körülmények tehát nem segítették a szociális Európa erősödését. Lásd erről: Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme. Lásd bővebben. Jakab Nóra: Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra, Bíbor Kiadó, Miskolc, 88-89. o.

a rendőröket, valamint a politika-formálásban részt vevő és az irányítói feladatokat ellátó, valamint a különösen bizalmas feladatokat ellátó köztisztviselőket.⁹

A szociális párbeszédet az Európai Unió jogrendszere a szociálpolitika területén helyezi el. Bár a Közösség már a Római Szerződésbe (1957) is belefoglalta, hogy a tagállamoknak szorgalmazniuk kell a dolgozók élet- és munkakörülményeinek javítását, igazából 1980-as években indult el a szociális párbeszéd jelentőségének növekedése. A szociális partnerek európai szervezetei innentől kezdve kapcsolódhattak be a közösségi döntéshozatali folyamatba¹⁰. Ekkoriban a partnerek bipartit (kétoldalú) tevékenysége még közös állásfoglalásokban, határozatok és nyilatkozatok formájában valósult meg, melyek nem bírtak kötelező erővel. A 154. sz. Egyezmény kulcsrendelkezése értelmében a kollektív tárgyalások előmozdítására minden megfelelő, a nemzeti körülményekhez igazodó intézkedést meg kell tenni. A kollektív tárgyalások ösztönzésére és előmozdítására vonatkozó szabályok kialakítása és meghozatala előtt az állami szerveknek e tárgyban is előzetes tárgyalásokat kell folytatni a munkaadói szervezetekkel és a szakszervezetekkel, és lehetőség szerint meg is kell velük e tárgyban állapodni. A kollektív tárgyalások előmozdítására irányuló intézkedések meghozatalára irányuló kötelezettséget alább úgy értelmezi maga az egyezmény, hogy meghatározza, hogy a kollektív szerződések előmozdítását célzó intézkedéseknek milyen célok elérésére kell irányulniuk. Elsősorban arra, hogy minden, az Egyezmény alá tartozó nemzetgazdasági ághoz tartozó munkáltatónak és a munkavállalói csoportnak lehetősége legyen kollektív tárgyalásokat folytatni. Másodsorban arra, hogy fokozatosan minden lehetséges tárgyra ki kell terjeszteni a kollektív szerződést, így a munkafeltételek és a munkakörülmények meghatározására, a munkáltatók és a munkavállalók közötti kapcsolatok kialakítására, valamint a munkáltatók és a szakszervezetek közötti kapcsolatok kialakítására. Harmadsorban támogatni kell a munkáltatói szervezetek és a szakszervezetek közötti kapcsolatok eljárási szabályainak kialakítását. Negyedsorban törekedni kell arra, hogy a kollektív tárgyalások folytatását ne gátolhassa az alkalmazandó eljárási szabályok hiánya, vagy azok elégtelen vagy nem megfelelő volta. Ötödsorban biztosítani kell, hogy a munkaügyi viták megoldására megfelelő szervezetek és eljárások álljanak rendelkezésre annak érdekében, hogy ezek is hozzájáruljanak a kollektív tárgyalások előmozdításához.¹¹

Fontos mérföldkő a fejlődésben az Európai Szociális Karta és a European Committee of Social Rights (Szociális Jogok Európai Bizottsága) esetjoga. Az 5. cikk szerint a dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem

⁹ Mélypataki Gábor: A szakszervezetek lehetősége és szerepe a közszolgálatban https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/2/13_Forum_Szakszervezetek.pdf (letöltés dátuma: (2023.05.15.)

¹⁰ Az Egységes Európai Okmány (118b. cikke) 1986-ban jogalapot teremtett a közösségi szintű szociális párbeszéd fejlesztésére, és formát öltött az európai szociális párbeszéd,

¹¹ Lásd erről: C154 - Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)

önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az ezen cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák majd meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg.” A szervezkedési jogról, vagy más fordításban szervezetalakítási jogról szóló 5. cikk tartalmának a lényege, hogy a dolgozók és a munkáltatók számára biztosítja a jogot érdekképviselői szervezetek alakítására.¹² Az első felülvizsgálati ciklusban általános észrevétel gyanánt a Bizottság az alábbiak szerint vázolta a Szerződő Felek 5. cikk szerinti kötelezettségeit: „A jelen cikk azon elvet részletezi, miszerint a munkaadóknak csakúgy mint a munkavállalóknak jogában áll országos vagy nemzetközi szövetségeket létrehozniuk gazdasági és társadalmi érdekeik védelme érdekében. A

¹² Az 5. cikk tárgyi hatálya alá az alábbi fő témakörök tartoznak:

- a szakszervezet illetve munkáltatói érdekképviselői szervezet alapításának szabadsága,
- a dolgozók illetve munkáltatók joga arra, hogy saját döntésük alapján csatlakozzanak, illetve hogy ne csatlakozzanak ilyen szervezetekhez,
- a szakszervezetek illetve munkáltatói érdekképviselői szervezetek tevékenysége.

A Szakértői Bizottság az 5. cikk értelmezésével kapcsolatban kialakított esetjogában a következő fontosabb elveket fogalmazta meg:

- Alapvető elvárás, hogy a részes államok ne korlátozzák a munkavállalói vagy munkaadói érdekképviselőket alapítását, az azokban való részvételt, akár helyi, nemzeti, vagy nemzetközi szinten.
- Mindenkinek joga van érdekképviselői szervezetbe belépni, és ugyanígy senki sem kötelezhető a belépésre valamely szervezetbe. Bármilyen kötelező tagság ellentétes a Kartával. Tilos az olyan szabályozás, amely a munkahelyre való felvétel feltételéül szabja a valamely meghatározott szakszervezethez való tartozást („closed shop”).
- Lényeges követelmény, hogy a szakszervezet létrejötte nyilvántartásba vételhez (pl. bírósági bejegyzés) köthető. Ennek az a feltétele, hogy megfelelő jogi garanciákkal biztosítani kell, hogy a regisztráló hatóságnak ne legyen visszaélési lehetősége a bejegyzés elutasítása terén, továbbá a minimális taglétszámra vonatkozó követelmények ésszerű mértéken belül maradjanak, valamint a bejegyzés díja ne legyen túl magas.
- A tagsággal és tisztségviselőikkel kapcsolatos alapvető követelmény, hogy az 5. cikkel ellentétes az olyan szabályozás, amely alapján egyes személyeket kizárnak a tagság köréből, vagy amely a tagfelvétel illetve tisztségviselővé választás feltételéül állampolgársági követelményt támaszt.
- A szakszervezetek tevékenységével kapcsolatos alapvető elvárás, hogy biztosítani kell számukra a vállalatokon belüli működést, a munkáltató jogainak és érdekeinek a tiszteletben tartása mellett. A szakszervezeti tevékenységben való részvétel miatt senkit sem érhet hátrány, a szakszervezethez való tartozás alapján tilos a diszkrimináció a felvétel, elbocsátás, előmenetel terén. A – Magyar Köztársaság által nem ratifikált – Módosított Karta 28. cikke további védelmet ír elő a szakszervezeti tisztségviselők számára, különösen az elbocsátással szemben.
 - Az érdekképviselőket tevékenységébe beletartozik mindenekelőtt a kollektív alku. A szakszervezeteknek a kollektív alkuban való hatékony részvétele céljából az állam előírhat reprezentativitási kritériumokat. Ezek a kritériumok akkor felelnek meg az 5. cikknek, ha törvényen alapulnak, objektívek és ésszerűek, továbbá az ezzel kapcsolatos döntéseknek a bíróság általi felülvizsgálata kérhető. Lásd erről: Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsa Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*, Zárótanulmány, Budapest, 2007. 42-46. o. Lenia Samuel: *Alapvető Szociális Jogok*, Az Európai Szociális Charta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997. 57.-62. o. A közalkalmazottak vonatkozásában a következtetéseket lásd 72-78. oldalakon.

Bizottság észrevételezte, hogy e rendelkezés valójában két kötelezettséget tartalmaz, melyek egyikének egy negatív, míg a másiknak egy pozitív aspektusa van. Az első kötelezettség megvalósításának feltétele, hogy az adott Szerződő Államban teljes egészében hiányozzon az önkormányzati jogalkotásból mindazon törvény vagy szabályozás, illetve irányítási gyakorlat, mely lehetővé tenné a munkaadók vagy munkavállalók saját szervezeteik létrehozását, illetve az azokhoz való csatlakozást. A második kötelezettség értelmében a Szerződő Állam köteles megfelelő jogalkotási és egyéb intézkedéseket tenni, melyekkel szavatolhatja a szervezkedési jog, és különösen is azon jog gyakorlását, mely által a munkavállalók magukat bármely, a munkaadótól eredő beavatkozástól megvédhetik.” (Konklúziók I, 31. o.)¹³

A béralkuhoz való jogról, más fordításban a kollektív alkuhoz vagy kollektív érdekegyeztetéshez való jogról szóló 6. cikk tartalmának a lényege, hogy biztosítja mind a munkáltatónak, mind a munkavállalónak a kollektív tárgyalás és megállapodás lehetőségét.

Az első felülvizsgálati ciklusban a Bizottság általános ismertetést tartott a 6. cikk vonatkozási területéről. „Ez a cikk annak biztosítását célozza, hogy mind a munkaadók mind a munkavállalók gyakorolhassák a kollektív érdekegyeztetéshez való jogot. Négy bekezdésben foglalja a munkaadók és munkavállalók, illetve ezek szervezetei közötti kapcsolatok különféle aspektusaival és azon eszközökkel, melyek segítségével e kapcsolatok tovább fejleszthetők. E cikk első három bekezdése a munkaadók, és munkavállalók között létrehozandó együttműködés alábbi módozatait fejt ki: a. közös érdeklődésre számot tartó témákról való konzultáció; b. kollektív szerződések megkötésének céljával folytatott tárgyalások; c. érdekegyeztetés és önkéntes döntőbíráskodás az esetlegesen felmerülő munkaügyi viták esetén. A 6. cikk 4. bekezdése a munkaadók, és munkavállalók azon jogával foglalkozik, mely közös fellépésüket teszi lehetővé érdekütközés esetén, ide értve a sztrájk jogát is” (Konklúziók I, 34. o.)¹⁴

A 6. cikkel kapcsolatos esetjog lényeges elemei a következők: a 6. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelezettsége a konzultáció elősegítése. A 6. cikk a munkavállalói és a munkáltatói szervezetek közötti konzultációról szól, nem pedig e szervezetek és az állam közötti konzultációról. A kormány által szervezett és vezetett tripartit konzultáció megfelel a 6. cikk követelményeinek, tehát a kormány ezáltal teljesíti kötelezettségét a konzultáció előmozdítására: „... egyes államokban a konzultáció közös testületek keretei között történik, ahol gyakorta a kormányzati képviselő elnököl. A konzultációnak ezt a fajtáját úgy minősítették, mint amely megfelel a 6. cikk 1. bekezdésében lefektetett követelményeknek.”

A konzultációba tartozó kérdésekről a Szakértői Bizottság megállapította, hogy „a kormányok mozdítsák elő a közös konzultációt, különösen is az alábbi területeken: munkahelyi problémák (munkafeltételek, szakképzés, szakmai átképzés, munkahelyi egészség és biztonság, stb.); gazdasági problémák (az üzleti vállalkozás megszervezése és irányítása, munkaidő, termelékenység, személyi állomány

¹³ Lenia Samuel: Alapvető Szociális Jogok, Az Európai Szociális Charta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997. 57. o.

¹⁴ Lenia Samuel: i.m. 79. o.

szerkezete és nagysága, stb.) szociális kérdések: társadalombiztosítás, szociális jólét, stb.”¹⁵

1991-ben újabb mérföldkő következett, amikor az európai szociális partnerek aláírták a Szociálpolitikai Megállapodást, amelyet a Maastrichti Szerződés mellékletét képező Szociálpolitikai Jegyzőkönyvhöz csatoltak. A megállapodás alapján a szociális partnerek által kötött keretmegállapodások - amennyiben a felek igénylik - a Tanács döntése révén kötelező erejűvé válnak, és a tagországoknak be kell építeni a jogrendszerükbe.¹⁶

A szociális partnerek egyik legfontosabb és legerősebb joga ma az Európai Unióban a szociális tárgyú jogalkotás befolyásolása, illetve az ebben való részvétel, valamint megállapodások megkötése az európai szintű munkáltatói szervezetek és szakszervezeti szövetségek között.¹⁷ Mivel az Unióban közel 25 millió ember dolgozik az egészségügyben, ezért egyre nagyobb hangsúlyt kap az ágazati szociális párbeszéd uniós szinten. Az European Public Service Union (EPSU, magyarul: Közszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége) egy olyan munkavállalói oldalon működő szervezet, amely 8 millió közzolgálati dolgozót képvisel Európa-szerte. Tagja a Public Services International-nak (PSI: azaz a közzolgálati dolgozók globális szervezete) és európai szinten képviseli az egészségügyi és szociális ágazatban dolgozókat. (orvosokat, ápolókat...stb.) Munkáltatói részről a European Hospital and Healthcare Employers Association (HOSPEEM, magyarul: Európai Kórházi és Egészségügyi Munkaadók Szövetsége) emelhető ki, mely 2005 szeptemberében jött létre azzal a céllal, hogy európai szinten képviselje a nemzeti kórházi munkáltatói szervezetek érdekeit a munkaerő- és munkaügyi kapcsolatok terén.

2006-ban az EPSU és a HOSPEEM elindította a Kórházi Szektor Ágazati Társadalmi Párbeszéd Bizottságát, amelynek keretei között együttműködve igyekeznek biztosítani Európában a magas színvonalú egészségügyi szolgáltatások előmozdítását.

A szektorális kollektív viták kiváltói okai nagyjából minden tagállamban hasonlóak (béremelés, munkakörülmények javítása) azonban a vitarendezési módszerek eltérőek lehetnek tagállamonként.¹⁸

¹⁵ Lásd erről: Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsa Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közzolgálatban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*, Zárótanulmány, Budapest, 2007. 46-55. Lenia Samuel: i.m. 82-103. o. Lásd még: <https://rm.coe.int/ecsr-findings-2022/1680aa4e2d> (letöltés: 2023.06.20.)

¹⁶ A tényleges szociális jogi rendelkezések a Szociálpolitikai Megállapodás szövegében találhatóak. A célkitűzések jelentősen különböznek a közösség korábbi céljaitól: foglalkoztatás előmozdítása, élet- és munkafeltételek javítása, szociális védelem, szociális párbeszéd, magas és tartós foglalkoztatási színvonal, férfiak és nők közötti esélyegyenlőség. Lásd erről: GYULAVÁRI T. – KÖNCZEI GY. *Európai Szociális Jog*, Osiris, Budapest, 2000, 53. o.

¹⁷ Az uniós szintű szociális párbeszéd folytatásához és megállapodások kötéséhez a Bizottság a következő szociális partnereket ismeri el reprezentatívnak: szakszervezeti oldalon az Európai Szakszervezetek Szövetségét (ETUC - European Trade Union Confederation), míg a munkáltatói oldalon az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetségét (UNICE - Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), az Állami Vállalatok Központját (CEEP - European Centre of Enterprises with Public Participation) és a Kézművesek, Kis- és Középvállalkozások Európai Szövetségét (UEAPME - European Association of Craft, Small and Medium Sized Enterprises).

¹⁸ Németországban például a speciális közvetítők nagy szerepe jellemző.

A szociális párbeszéd intézménye nemzetközi megközelítésben - akár globálisan, akár az Európai Unió tekintetében is - jóval túlmutat a kollektív tárgyalások, megállapodások vagy a kollektív szerződés fogalmán. Az ILO értelmezés szerint magában foglalja tárgyalási típusokat, a konzultációt, vagy pusztán információcserét a munkáltatók a munkavállalók, esetleg az állam között. Célja nagyon egyszerűen megfogalmazható: a szociális partnerek közötti (kollektív) tárgyalások és megállapodások elősegítése. A szociális párbeszéd és a munkavállalói részvétel hatékony eszköze lehet mind a rugalmasság, mind a biztonság elérésének. Ez adja meg a lehetőséget arra, hogy a munkafeltételek kiszámítható módon változzanak akkor, amikor a munkáltatónak gyorsan kell reagálnia.

2. A kollektív tárgyalások nemzetközi jogi alapjai. Az állam szerepe az kollektív alkufolyamatban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és az Európai Unió dokumentumaiban

A szociális párbeszéd és a kollektív tárgyalás kulcsfontosságú eszköz a munkaadók és a szakszervezetek számára ahhoz, hogy tisztességes béreket és munkafeltételeket tudjanak kialakítani, és a szilárd kollektív tárgyalási rendszerek növelik a tagállamok rezilienciáját gazdasági válságok idején; mivel az erőteljes kollektív tárgyalási rendszerekkel rendelkező társadalmak általában gazdagabbak és egyenlőbbek; mivel a kollektív tárgyaláshoz való jog olyan kérdés, amely minden európai munkavállalót érint, és amely döntő hatással lehet a demokráciára és a jogállamiságra – és ezen belül az alapvető szociális jogok tiszteletben tartására – nézve; mivel a kollektív tárgyalás alapvető európai jog, amelyet az európai intézményeknek az Alapjogi Charta 28. cikke értelmében tiszteletben kell tartaniuk; mivel ezzel összefüggésben azok a szakpolitikai intézkedések, amelyek tiszteletben tartják, előmozdítják és megerősítik a kollektív tárgyalásokat és a munkavállalók pozícióját a bérmegállapítási rendszerekben, fontos szerepet játszanak a magas színvonalú munkakörülmények elérésében.¹⁹

Kollektív tárgyalás kulcsfontosságú eszköze a munkahelyi jogok érvényesítésének is; mivel az OECD adatai szerint az elmúlt évtizedekben mind a szakszervezetek jelenléte, mind a kollektív tárgyalások elterjedtsége jelentős mértékben csökkent; mivel 2000 óta az EU 27 tagállama közül 22-ben csökken a kollektív tárgyalások elterjedtsége; mivel a jól szervezett szociális partnerekkel és a kollektív szerződések széles körű elterjedtségével jellemzett országokban a munka és a munkakörnyezet minősége átlagosan magasabb; mivel a kollektív tárgyalások – feltéve hogy széles körben alkalmazzák és jól koordinálják őket – elősegítik a jó munkaerő-piaci teljesítményt.²⁰ Az European Company Survey 2019 adatainak az Eurofound és a Cedefop (Európai Szakképzés-fejlesztési Központ) által végzett elemzése szerint az EU-27-ben működő intézmények 61%-ában a vezetők arról számoltak be, hogy a

¹⁹ Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a méltányos átállást szolgáló erős szociális Európáról (2020/2084(INI)) J.

²⁰ Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a méltányos átállást szolgáló erős szociális Európáról (2020/2084(INI)) K.

munkavállalók legalább egy részének bérét kollektív szerződés határozza meg. A Eurofound a felmérés alapján végzett, az EU-ban érvényes kollektív megállapodásokra és a béralkuk lefedettségére vonatkozó elemzése megállapította, hogy az országok közötti különbségek rendkívül nagyok. Az országok egy csoportja szinte teljes lefedettséggel rendelkezik: Olaszország (97%), Ausztria (94%), Spanyolország (91%), Finnország, Franciaország (mindkettő 90%) és Svédország (89%). A spektrum másik végén egy másik csoport alig rendelkezik lefedettséggel: Észtország (6%), Csehország (9%), Litvánia, Málta, Lengyelország (mind 10%), Szlovákia (12%) és Magyarország (13%). Az arány általában alacsony azokban az országokban, ahol a kollektív tárgyalások fő szintje a vállalat. A legmagasabb arányok azokban az országokban találhatóak, ahol a több munkáltatót tömörítő ágazati szintű kollektív tárgyalások dominálnak, és különösen ott, ahol elterjedt a kiterjesztési mechanizmus.²¹

A kollektív tárgyalások végeredménye általában egy írásos megállapodás, vagy szerződés: a kollektív szerződés. Az ILO 1981-ben elfogadott 154. sz. egyezménye²² egyértelműen kétoldalú folyamatként jellemzi a kollektív tárgyalások rendszerét, mely meghatározza a munkafeltételeket, rendezi a munkaadók és munkavállalók (vagy szervezeteik) közötti kapcsolatokat. Az ILO konvenciók közül kiemelendő továbbá az 1949-ben elfogadott 98-as számú²³ is, alapvetően ugyanis a 154-essel

²¹ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/collective-bargaining-coverage> (letöltés: 2023.06.20.)

²² Egyezmény a kollektív tárgyalásokról. Magyarország az egyezményt 1994-ben ratifikálta, a kihirdető jogszabály: 2000. évi LXXIV. törvény a kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1981. évi 67. ülészakán elfogadott 154. számú Egyezmény kihirdetéséről.

²³ Kihirdette a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LV. törvény. ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Adopted by the International Labour Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998 (Annex revised 15 June 2010) https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_hungarian.pdf (letöltés: 2020.10.05.) . A Nyilatkozat célja, hogy összehangolja azokat igényeket, melyek a szociális haladás és a gazdasági haladás összhangjának megteremtését szorgalmazó nemzeti erőfeszítések ösztönzésére irányulnak, azzal az igénnyel, mely az egyes országok eltérő körülményeknek, lehetőségeknek és preferenciáinak tiszteletbe tartására vonatkoznak. Mark Freedland és Nicola Kountouris elvi élű megállapítása szerint az e körben megfogalmazott elvek és jogok általános érvényűnek tekintendők, így tehát a munkavégzők egész körére ki kell terjeszteni attól függetlenül, hogy azok milyen foglalkoztatási jogviszonyban végzik munkájukat. Freedland, M. – Countouris, N.: Some Reflections on the 'Personal Scope' of Collective Labour Law, *Industrial Law Journal*, 46 (2017) 1., 66. o.

"Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to--

(a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;

(b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or

együtt ez a kettő az, amely védi a kollektív tárgyaláshoz való jogot. A konvenciók a ratifikáló országokban a valamennyi ágazatra érvénytelenné bírnak, kivéve a már említett fegyveres erőket és a rendőrséget, melyekre a nemzeti szabályozás normái vonatkoznak. Az egyezményeket ugyanakkor alkalmazni kell a közszolgálatban dolgozókra is, beleértve az egészségügyi ágazatban foglalkoztatottakat.

Számos országban időnként háromoldalú, alapvetően makroszintű, országos tárgyalások is folynak a kormány, valamint a kiemelt helyzetű munkáltatói és munkavállalói szervezetek között. Ezek azonban nem a munkaviszonyhoz közvetlenül kapcsolódó feltételekről (bér, munkakörülmények) szólnak, hanem a gazdasági és munkaügyi kérdéseket érintő kormánypolitika átfogó elemeiről (pl. adózás, társadalombiztosítás). Az ilyen tárgyalásokat legtöbbször a kormány kezdeményezi főként gazdasági nehézségek idején. Fontos megjegyezni, ha születnek is országos szintű háromoldalú megállapodások, ezek nem tartoznak a kollektív szerződések körébe.

A nemzetközi gyakorlat szerint a piacgazdaságokban az államnak, illetve intézményeinek beavatkozása a kollektív tárgyalási folyamatokba vagy alkuba tehát általában korlátozott és alapvetően két funkciót²⁴ szolgál. Egyrészt megkönnyíti a kollektív tárgyalásokat, megteremtve annak intézményi és eljárási kereteit. Másrészt a kollektív tárgyalások tartalmát érintheti a bérek, és munkafeltételek bizonyos minimum szintjei követelményeinek meghatározásában.

Az állami beavatkozás lehetőségét, illetve a formáit az ILO a konvenciókban sem zárja ki, sőt megfogalmazza, hogy szükség van ún. kormányzati ösztönzésre, azonban a kollektív megállapodás csakis az önkéntesség elve alapján jöhet létre. Az állam felhatalmazott a tárgyalásokat elősegítő intézmények létrehozatalára, azonban maguknak a tárgyalásoknak szabadon kell folyniuk.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája²⁵ is tartalmazza a kollektív tárgyaláshoz való jogot, amely alapján a munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetve szervezeteiknek joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek. A Charta a jogok és elvek hatálya és értelmezése c. fejezetében kimondja, hogy *"a Chartában elismert jogok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja."*²⁶

employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements."

²⁴ Tóth Ferenc: *A Munkaügyi kapcsolatok fejlődése, rendszere*, Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008, 271-272. o.

²⁵ Alapjogi Charta 28. cikk.

²⁶ Alapjogi Charta 5. cikk (1) bek.

3. Szociális párbeszéd az egészségügy hazai gyakorlatában a jogviszonyváltásig

Magyarországon 2010-ig makroszinten háromoldalú fórumként működött a szociális párbeszéd intézménye. Az addig funkcionáló országos, és egységes konzultációs fórumot (OÉT - Országos Érdekegyeztető Tanács) a jogalkotó megszüntette, helyébe egy kétszintű szabályozási forma lépett. Az egyik szinten (mezoszint) a szociális partnerek az un. Ágazati Párbeszéd Bizottságokban (ÁPB) folytathatnak tárgyalásokat, még az új típusú egyeztetési lehetőség másik formája a makroszintű Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT). Ez utóbbiban lehető legszélesebb körben tárgyalják a szociális kérdéseket, így valójában multipartit platformnak tekinthető, hiszen a szociális partnereken kívül a civil szféra, a tudomány és az egyház képviselői is részt vesznek az üléseken, azonban a Kormány nem. A konzultációs fórum meglehetősen egyedi, hiszen amennyiben a munka világában, azon belül pedig a közszolgálatban felmerülő egyeztetési helyzetet vizsgáljuk, három probléma merül fel. Az egyik maga az univerzalitás, mert az ilyen általános jelleg mellett a specifikus kérdések súlytalanabbá válhatnak. A második probléma az elsőből ered, nevezetesen az, hogy a közszolgálat és a versenyszféra munkaügyi kapcsolatának bizonyos kérdései struktúrájukban jelentősen eltérhetnek egymástól. A tapasztalatok szerint – vagyis a tárgyalásokról, ülésekről származó rendelkezésre álló dokumentumok alapján - csekély súlyú a közzszférát érintő tárgyalási kérdések száma. A harmadik felmerülő probléma az, hogy az állam nem képviselteti magát nem igazán nevezhető szociális párbeszéd fórumnak.

Az Ágazati Párbeszéd Bizottságok célja az ágazati szintű megállapodások elősegítése. A rendszer elsősorban a profitban érdekelt ágazatok számára nyújt releváns segítséget, bár néhány köztulajdonban álló munkáltató és munkavállalói számára is fontos platform (pl. Magyar Államvasutak). Mivel egy ágazatra fókuszál, inkább közvetett hatása van a közszolgálatra. A közalkalmazottak számára sem teremtette meg az együttműködés fórumát, így azok gyakran a jogi kereteken kívül bonyolódtak. Az egészségügyi ágazatban is bizonyos kérdéseiben komoly tárgyalások folytak, és megállapodások is jöttek létre e kereteken kívül.

A közigazgatás személyi állományát érintő döntések előkészítését országos szinten alapvetően két érdekegyeztető fórum támogatja. Ezek kifejezetten konzultatív jogosultságokkal rendelkeznek (véleményezés, javaslattevés), jogilag kötelező erejű megállapodások (kollektív szerződések) kötésére nincs felhatalmazásuk. A közszolgálati érdekegyeztetés gyakorlata szerint a felek közötti viták azonban nemcsak jogalkotás útján rendezhetőek, hanem igénylik a megállapodások lehetőségét is. A szakszervezetek oldaláról problémát jelent azonban, hogy ezek jogi kötőereje kétséges, azaz bírói úton nem kikényszeríthető, ha a munkáltatói oldal mégsem tartja be a benne foglaltakat²⁷.

A két platform közül az egyik az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), melynek kompetenciája a teljes közzszférára, így a közalkalmazottakra és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira is kiterjed. Szűkebb hatállyal bír a

²⁷ Kártyás Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE, Eötvös Kiadó 2015, 154.o.

másik fórum, a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF) amely kifejezetten a közszolgálati tisztviselőket érintő kérdésekkel foglalkozik. A fentiekén túl szükséges megemlíteni a Közalkalmazottak Munkaügyi Tanácsát (KOMT) mely az OKÉT-nak egy olyan szűkített verziója, amelynek feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit fórumként üzemel, feladata, hogy intézményes keretet teremt a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdések megtárgyalásához, az országos, ágazatközi szintű szociális párbeszéd működtetéséhez, valamint véleményezési jogok érvényesítéséhez.²⁸

Az egészségügyben dolgozók igen jelentős aránya - több mint 2/3-a - az állami vagy önkormányzati fenntartású intézményekben dolgozik, ahol a munkaadók mozgásterét igen nagymértékben az állam, illetve az államot megjelenítő kormányzat határozza meg. Itt ezért különösen jelentős szerepe lehet az országos szakszervezetek és a Kormány által meghatározott szervezetek közötti egyeztetéseknek.

A munkavállalók gazdasági érdekeinek képviselője²⁹ szakszervezeti feladat. A szakszervezetek kezében lévő legfontosabb eszköz a kollektív alku és megállapodás. Magyarországon összesen három szakszervezet tekinthető reprezentatívnak az egészségügyi ágazatban: az EDDSZ (Magyarországi Munkavállalók Szociális és Egészségügyi Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezete) a MÖSZ (Mentődolgozók Önálló Szakszervezete) és az OSZSZ (Orvosegyetemek Szakszervezeti Szövetsége)

²⁸ Mélypataki Gábor: A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén, *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, 2019/1 sz. 33-34.o. Prugberger Tamás: A munkaügyi kapcsolatok új szabályai az érdekkiegyenlítési jogába, *Gazdaság és Jog* 2013/3. sz. 6-8. o. valamint Prugberger Tamás - Mészáros Melinda: A magyar munkajogi szabályok változásai európai kitekintéssel, Miskolc, Novotni Kiadó, 2020. 176-182. o. Prugberger Tamás hangsúlyozza, hogy jelenleg az országos érdekegyeztetés helyett jogforrási szinten a szociális partnereknek csak javaslattevési joguk van, amit a Kormány vagy elfogad, vagy nem. A 2012. évi Mt. ugyanis eltörölte az országos érdekegyeztetési fórumon történő háromoldalú megállapodás-kötési lehetőséget és a szociális partnerek csak véleménymeghallgatási és javaslattevési jog illeti meg a NGTT-n belül. Ez a pozitív jogi helyzet, amit azonban informálisan javít az a de facto gyakorlat, hogy az állam informálisan visszaállította a háromoldalú érdekegyeztetési megállapodás-kötést a gyakorlat szintjén, bár az állam nemigen partner az érdekegyeztetésben.

A Független Szakértői Bizottság is több észrevételt ezen jogok gyakorlását illetően Magyarországon: Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsas Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan, Zárótanulmány, Budapest, 2007. 46-55. o.*

²⁹ "Gyakran a munkavállalók az egészségügyben a kamaráktól várják el az érdekvédelmet. Mivel itt a tagság kötelező, így nagy a lefedettség, könnyebb a kapcsolatot megtartani a dolgozókkal. A kamaráknak azonban alapvetően nem ez a dolga, Munkáltatói szinten nem rendelkeznek erre vonatkozó jogosítványokkal, országos szinten is csak véleményező jogosítványuk van. Az egészségügyi hivatás gyakorlásával és az egészségügyi tevékenységgel összefüggő kérdésekben képviseli és védi tagjainak érdekeit és jogait. Ez nem zárja ki, hogy javaslattevők legyenek, pl. bérezési kérdésekben – mint ahogyan erre több példa hozható –, de nincs joguk sztrájk tárgyalásokat folytatni, gazdasági információkat kérni a munkáltatótól, és a munkahelyeken semmilyen egyeztetési, vagy érdekképviseleti jogosítvánnyal nem rendelkeznek. Feladatuk a szakmai érdekképviselet, így javaslatok a szakmai minimál követelményekre, vagy a szakmai képzésekre, felkészítésekre." (Érdekvédelem az egészségügyben és a szociális ágazatban- Tananyag a Független Egészségügyi Szakszervezet gondozásában- 2021)

Kardinális kérdés a területre vonatkozó munkaügyi kapcsolatokat illetően az, hogy egészségügyi ágazatban jellemzően a nyomásgyakorló akciókat szervezők követeléseiket nem a különféle munkaadói szervezeteknek, hanem közvetlenül az egészségügyi kormányzatnak címezték, így az elért eredményeket legtöbbször nem kollektív szerződésekben, hanem törvényben vagy rendeletben rögzítették.

Az EDDSZ és a MÖSZ a Magyar Orvosi Kamara (MOK) támogatásával 2016-ban a kollektív megállapodás egy sajátos alfaját ún. bérmegállapodást kötöttek. Megkezdték az életpályák kialakítását, valamint a megállapodást megelőző nyomásgyakorló eszközök alkalmazásának hatására a bérmegállapodás következményeként sor került többlépcsős ágazati béremelésre is. Az egészségügyi ágazat első kollektív szerződését ezt követően 2017 -ben írták alá. Szakszervezeti oldalról az EDDSZ, munkáltatói oldalon pedig az egészségügyi szolgáltatók helyett és nevében eljáró Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) volt az aláíró fél.

A szerződés az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az EDDSZ és a MÖSZ által 2016-ban lefolytatott tárgyalások eredményeképpen a munka- és pihenőidő, illetve béremelés tárgyában létrejött megállapodások alapulvételével jött létre. A kollektív szerződés a bérezéssel kapcsolatban kinyilvánította, hogy a bérfeljesztésről szóló követelések jogszabályi úton valósulnak meg. Kollektív szerződés megkötésére az egyes egészségügyi szolgáltatók szintjén is volt lehetőség (az ágazati és a helyi szintű kollektív szerződések egymáshoz való viszonyának általános és ágazati szabályozásának figyelembevételével).

4. Jogviszonyváltás - az ellátás folyamatosságának biztosítása kollektív munkajogi eszközökkel - pro és kontra

Az Egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020 évi C. törvény (Eszjtv) a 15.§-val egy teljesen új, tripartit érdekegyeztető fórumot hozott létre. A törvény szerint a résztvevői a Kormány, az országos ágazati érdekképviseleti szervek, valamint az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek országos munkavállalói érdekképviseleti szervezetei. Az Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórum (ESZÉF) alapszabálya határozza meg, hogy a Kormány kivel, és miről tárgyal. Az ESZÉF, illetőleg az egészségügyi szolgálati jogviszony szociális partnerei nem integrálódnak más közszolgálati érdekegyeztető fórumba. Azaz a törvény az egészségügyi tv. hatálya alá tartozó dolgozókat kiemeli az OKÉT, és KOMT hatálya alól is, és egy teljesen új fórum alá utalja őket. A törvény hatályba lépése óta ez az új szervezet még nem alakult meg.

A törvény rögzíti, hogy kollektív szerződés az ágazatban nem köthető. Bár a kollektív megállapodáshoz való jog hazai mértékű korlátozása a közigazgatásban szereplő munkavállalók esetében is aggodalmat vetett fel, azonban ezzel a döntéssel a jogalkotó az egészségügyi dolgozókat is hasonló helyzetbe hozta. Pedig az egészségügyi dolgozók nem gyakorolnak közhatalmat, jogviszonyuk sem egy magasabb hierarchikus szintet szimbolizáló kinevezéssel, hanem munkaszerződéssel jön létre.

A szakértők szerint a fentiekben részletezett nemzetközi standardok, illetve maga az Alaptörvény sem teszi lehetővé (jogpolitikai indoklás pedig nem látott napvilágot) a kollektív alku jogának ilyen általános megvonását. A Magyar Orvosi kamara állásfoglalása szerint az ESZÉF alanyi köre sem elég koherens, szűknek tekinti a részvételre jogosultak körét.

Elsőként 2020 októberében a Magyar Orvosok Szakszervezete és a LIGA Szakszervezetek (LIGA) együttesen kérte a köztársasági elnököt, hogy ne írja alá az új, egészségügyi dolgozókra vonatkozó törvénytervezetet. Egyrészt mert álláspontjuk szerint a szociális partnereket a törvény tárgyalási és egyeztetési folyamatából kihagyták, másrészt pedig a kollektív jogok tervezett csorbításának lehetősége miatt. A törvény elfogadása után panasszal fordultak az ETUC vezetőjéhez 2020 novemberében a kollektív jogok tárgyában. Az öt hazai konföderáció 2021. január 13-án nyújtott be panaszt az egészségügyi dolgozókat ért sérelmek miatt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezethez, melyek a kollektív tárgyalások tilalmára és a sztrájkjog korlátozására vonatkoztak.

Amint azt az ILO 2021. évi 396. sz. jelentésében olvasható³⁰ a Kormány az ILO a fenti tárgyban történő megkeresésére reflektálva kifejti az alábbiakat: a viták rendezése és a jogviták megállapítása céljából egészségügyi Szolgáltatási Egyeztető Fórumot (ESZÉF) hoz létre; a jogalkotással a célja az volt, hogy az egészségügyi szolgáltatási jogviszony létesítésével átlátható és homogén rendszert alakítson ki az állami és önkormányzati egészségügyi intézményekben foglalkoztatott egészségügyi dolgozók számára; a törvény végrehajtási rendelkezése magában foglalja a 2016-ban kötött ágazati kollektív szerződés elemeit; a törvény nem tartalmaz általános hatályú rendelkezéseket, csak a törvény személyi hatálya alá tartozó személyekre, azaz az úgynevezett egészségügyi státuszú egészségügyi dolgozókra terjed ki; megállapítja, hogy az Alaptörvény VIII. § (2) és (5) bekezdése biztosítja a szervezkedés szabadságát, a XVII. cikk pedig a kollektív tárgyaláshoz és a sztrájkhoz való jogot; ez a rendelkezés nem zárja ki az egészségügyi szolgáltatók sztrájkjogát, hanem feltételhez köti. A kormány azzal érvel, hogy a feltétel önmagában nem tekinthető aránytalan korlátozásnak. A közegészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatottak számára ugyanis nagyobb közérdek fűződik az egészségügy működéséhez, a folyamatos betegellátás fenntartásához, valamint az állami élet- és egészségügyi kötelezettségek teljesítéséhez, mint a sztrájkjog feltétlen gyakorlásához.

Az új szabályozás bevezetésével a Kormány célja az volt, hogy megfelelő jogokat biztosítson az érintett munkavállalóknak – ugyanis a 2020. évi C. törvény számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek garantálják az egészségügyi dolgozók és az egészségügyben dolgozók érdekképviselését. A kormány hangsúlyozza azon meggyőződését, hogy ez összhangban van az ILO vonatkozó előírásaival. Az ILO megfogalmazott válaszában felkérte a kormányt, hogy az érintett munkavállalói és munkáltató szervezetekkel egyeztetve vizsgálja felül a 2020 évi C. törvényt annak érdekében, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyeknek joguk

³⁰https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:4121007 (letöltés dátuma: 2023.05.15.)

legyen kollektív tárgyalás lefolytatására a munkafeltételeket illetően. Tekintettel az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók új jogállására és a korábban megkötött kollektív szerződés felmondására, a bizottság felkérte a kormányt, hogy az érintett munkavállalói és munkaadói érdekképviselői szervezetekkel lépjen kapcsolatba a munkavégzés feltételeinek közös megállapítása érdekében, s amennyiben ez nem lehetséges, akkor biztosítsa, hogy a függőben lévő ügyeket az érintett felek bizalmával rendelkező választott testület felülvizsgálja.

Kérte továbbá, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek sztrájkjogával kapcsolatos megállapodásokról folyamatosan tájékoztassa, és az érintett munkavállalói és munkaadói érdekképviselői szervezetekkel folytatott egyeztetést követően vizsgálja felül a 2020 évi C. törvény 15. § (1) bekezdését annak biztosítása érdekében, hogy független testület határozhassa meg a szervezett fellépés minimális szolgáltatását, amennyiben a felek nem jutnak megállapodásra. A szó szoros értelmében alapvető szolgáltatást nyújtónak tekintett személyek számára a bizottság felkérte a kormányt, hogy biztosítsa a megfelelő, pártatlan és gyors egyeztetési és választott bírósági eljárást arra az esetre, ha nem folyamodhatnak szervezett fellépéshez.

A fentiek tükrében a jogalkotó szándéka annak ellenére sem tisztázott, hogy több szakszervezet, illetve szövetség is közleményekben folyamatosan sürgeti az új érdekegyeztetési fórum, illetve a makroszintű szociális párbeszéd elindítását. Ugyanis a jelen helyzetben semmilyen szinten nincs lehetőség tisztázni a jogviszony váltással, sem az azóta bármilyen jogviszonnyal kapcsolatban felmerült munkaügyi vitás ügyeket. Felvetődik tehát a kérdés, hogy a túlterhelés, a kiégés, és a kiszolgáltatottság problémakörét tekintve mennyire ellensúlyozható materiális eszközökkel (jelentős béremelés) esetenként bizonyos jogok korlátozásával, ugyanakkor viszonylag merev szabályokkal állami kötelezettség teljesítése, azaz az egészségügyi ellátórendszer működésének biztosítása.

5. Záró gondolatok

A szociális párbeszéd tehát a munkáltatók és munkavállalók bevonásával történő tárgyalások, konzultációk, közös intézkedések, megbeszélések és információmegosztás összességéként határozható meg. A jól működő szociális párbeszéd kulcsfontosságú eszköz a munkakörülmények számos, különböző szinten működő szereplő bevonásával történő alakításában. Egyensúlyt teremt a munkavállalók és a munkáltatók érdekei között, és hozzájárul mind a gazdasági versenyképességhez, mind a társadalmi kohézióhoz. A közelmúltban az európai szinten folytatott szakpolitikai viták rámutattak arra, hogy különösen a 2008-as válság óta a társadalmi igazságosságról, a demokráciáról, a munkahelyek minőségéről és a munkaügyi kapcsolatok új modelljeiről folytatott új viták kihívások elé állították a hagyományos munkaügyi kapcsolatokat és a szociális párbeszéd rendszerét. Meggyőződésünk, hogy minden munkavégzőnek joga van ahhoz, hogy munkafeltételei meghatározása érdekében élhessen a szociális párbeszéd eszközeivel. Különösen igaz ez akkor, amikor azt látjuk, hogy az új típusú

munkavégzők, így például a platform munkát végzők csak bizonyos munkajogi rendelkezések hatályának kiterjesztését kérik, így a kollektív tárgyalásokhoz való jog gyakorlásának lehetőségét.³¹ Azaz az látható, hogy minden kiszolgáltatott helyzetben lévő munkavégző a kiszolgáltatottság fokától függően igényt támaszt arra, hogy munkafeltételei javítása érdekében tárgyalásokat és konzultációt folytasson. Jelen esetben az ágazatban természetesen értjük a közfeleladat ellátásához fűződő érdek erősségét, azonban a jog világában is különböző érdekek figyelembevételével mellett volna szükség a megfelelő egyensúly megtalálására. Hiszen a tisztességes munka fogalma magában foglalja a produktív és szabadon választott munkát, a munkahelyi jogok garantálását, a szociális biztonságot és a munkafeltételek alakítására való képességet és lehetőséget.

Irodalomjegyzék

- Lenia Samuel: Alapvető Szociális Jogok, Az Európai Szociális Charta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997.
- Tóth Ferenc: *A Munkaügyi kapcsolatok fejlődése, rendszere*, Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2008
- Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsá Beáta – Neumann László: *Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgáltatásban, Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan*, Zárótanulmány, Budapest, 2007.
- GYULAVÁRI T. – KÖNCZEI GY. *Európai Szociális Jog*, Osiris, Budapest, 2000
- Hajdú J.: A szociális dimenzió fogalma és normatív szabályozásának fejlődése az Európai Unióban, *Európai Jog*, 2001.
- Kártyás Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE, Eötvös Kiadó 2015
- Kiss Gy.: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis Bt., Pécs, 2010
- Mélypataki Gábor: A szakszervezetek lehetősége és szerepe a közszolgáltatásban https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/2/13_Forum_Szakszervezet_ek.pdf
- Rab H.: *A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái*. Doktori Értekezés, Miskolc, 2010
- Szekeres B.: *Munkajogon innen - munkaviszonyon túl*, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogi Tudományi Doktori Iskola, 2018.

³¹ A Tanács ajánlása kiemeli, hogy fontos változás, hogy a munkaerőpiacok szerkezeti változásainak hatására elmosódtak a határok a munkaerőpiaci státuszok között. A hagyományos „vállalkozók” és „szabad foglalkozásúak” mellett egyre szélesebb körben alkalmazzák az önálló vállalkozói státuszt, egyes esetekben még akkor is, ha de facto alkalmazotti viszonyról van szó. Amint a munka világa fejlődik – egyre több ember dolgozik önálló vállalkozóként, atipikus munkaszerződéssel, vagy váltogatja, illetve ötvözi a gazdaságilag függő munkavégzést az önfoglalkoztatással – a munkaerő egyre nagyobb része nem rendelkezik elegendő hozzáféréssel a szociális védelemhez munkaerőpiaci státusza vagy munkaviszonyának típusa miatt. A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 3.

Kísérlet a már egyszer népszavazással elutasított egészségügyi és egészségbiztosítási magánosítás újbóli bevezetésére az ezzel szemben álló szociális töltésű alternatíva tükrében

Prugberger Tamás*

A tanulmány kritikai élelem elemzi a hazai neoliberális irányzat liberálissá és fizetéssé tenni akaró egészségügyi reformtervét, amely a 2022. évi tavaszi parlamenti tavaszi választások előtt fogalmazódott meg ellenzéki kampánytemaként és amely azóta is az ellenzék árnyékkormányának megvalósítandó programjaként szerepel. Ezzel összefüggésben kimutatja a szerző, hogy ez az egészségügyi és egészségbiztosítási koncepció több mint a 2007. és a 2008. évi akkori kormány által a magyar társadalomra bevezetni tervezett egészségügyi és egészségbiztosítási reformkoncepció, mert ebben már nyoma sincs a szociális szempontoknak. A szerző kimutatja a koncepció összes ellentmondását és hogy kivitelezése drasztikus élettartam-csökkenéshez vezetne, ami a gazdaságot is teljese tönkre tenné. A szerző állást foglal a szociális piacgazdaság időszakában kialakult egészségügyi és egészségbiztosítási rendszer mellett, amit részben a magyar állam is követ, de amit ennek alapján teljessé kellene tenni.

Kulcszavak: fizetéssé egészségügy, privát gyógykezelés, szociális piacgazdaság, üzemi biztosítás, kétpilléres biztosítási rendszer

Attempt to reintroduce the privatisation of health and health insurance, which was once rejected in a referendum, in the light of the socially charged alternative

The study takes a critical look at Hungarian shadow cabinet's health care reform, which aims to make health care liberal and paid. In this context, the author shows that this concept of health and health insurance is 'more' than the health and health insurance reform concept planned to be forced on the Hungarian society by cabinet in 2007 and 2008, because there is no trace of social aspects in shadow cabinet's concept at all. The author shows all the contradictions in the concept of shadow cabinet and that its implementation would lead to a drastic reduction in life, which would also ruin the economy completely. The author takes a position in favor of the health and health insurance system developed during the period of social market economy, which is partly followed by the Hungarian state, however, which should be completed on this basis, too.

Keywords: public health care, private medical treatment, social market economy, occupational insurance, two pillar insurance system
<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.58>

* Professor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete.

1. Két ellentétes egészségügyi és egészségbiztosítási irányzat és ütközésének köre

1.1. A különböző egészségügyi és egészségbiztosítási irányvonalak jelenléte a magyar politikában. A 2022 áprilisi parlamenti választások ellenzéki kormányprogramjának, valamint az azt követően megalakult árnyékkormánynak a koncepciója az egészségügy és annak privatizációja, ami értelemszerűen magába foglalná az állami kötelező egészségbiztosítás privatizálását is. Nem új gondolat. Ezt akarta a 2004 és 2008 között miniszterelnökként regnált bal-liberális Gyurcsány kormány is keresztülvinni, amit az egészségügy privatizációjaként a szakmai és érdekvédelmi szervezetek megkérdésére nélkül végre is hajtott. A kórház-privatizációt is magába foglaló Egészségügyi Törvényt (továbbiakban: Eü.T) sikerült 2007-ben keresztülerőltetni. Ennek következményeként bevezetésre került németországi mintára a vizitdíj és a kórházi napidíj az akkori magyar átlagkeresetekhez viszonyítva jóval drágább tarifákkal, mint a németországi. Eme egészségügyi „reformtörvény” alapján több állami egészségügyi intézményt, főleg kórházat felszámoltak vagy ágyszámukat és osztályaikat csökkentették, vagy pedig elfekvővé alakítottak át (Elek—Máté, 2022). Ezzel összefüggésben nagyszámú egészségügyi dolgozó, orvos, ápoló és asszisztens vesztette el az állását. Ekkor indult meg Magyarországról az orvos és ápoló kivándorlás az Egyesült Királyságba, a skandináv államokba, Németországba, Ausztriába és Svájcba. A betegellátás nívója erősen lecsökkent. Az egészségügyi intézmények, a kórházak állapota a lepusztulás, az állagromlás és a higiénia-csökkenés irányába indult el. A Gyurcsány-kormány által megvalósított egészségügyi privatizáció ezt mutatta fel, szemben azzal, amit a 2022 tavaszi parlamenti választások ellenzéki miniszterelnök jelöltje az általa privatizálandó kórházak tekintetében vizionált, ahol fűszoknyás fiatal egészségügyi leánykák a kívánságuk szerinti koktélt szolgálják fel a betegeknek (Elek—Máté, 2022). A Gyurcsány miniszterelnöksége alatt megvalósult egészségügyi privatizáció azt jelentette a gyakorlatban, hogy a lepusztult és gondozatlan állami egészségügyi intézményekben a hivatalos munkaidő után bérleti díj megfizetése fejében munkaidő után kezelhették privát betegeiket a munkaidő alatt lefáradt orvosok asszisztenseik és ápoló munkatársaik segítségével.

Ezzel szemben, miként erről egészségügyi ellátásban részesült és ilyen ellátást szolgáltató széleskörű ismerősi körömon keresztül értesültem, és egy nem régi sérvműtőtem, valamint koronavírus elleni beoltásaim során magam is megtapasztaltam, az állami, önkormányzati kórházakban és egészségügyi intézményekben nem hagy kívánni valót az orvosi ellátás, az ápoló és az asszisztens személyzet szakszerű gondossága, és a rendszeres többszöri napi takarítás következtében fennálló tisztaság. Ma már nem hallani olyan sebészeti műhibákról, amelyeknek az okozója az orvosok kimerültsége, agyonhajszoltsága, kialvatlansága volt 2008 előtt. A mai magyar egészségügyi szakellátás egyre erőteljesebben zárkózik fel arra a szintre, amely a mai privát egészségügyi intézményeket jellemzi, ahol a kényelmi szempontokat és a különleges kívánságok teljesítését kell megfizetni olyan borsos áron, amelyet csak egy igen jómódú felső társadalmi réteg képes kifizetni, az átlag beteg és családja nem. A mai magyar egészségügyi politikának

célja az állami egészségügyet ahhoz hasonló színvonalra felfejleszteni, mint ami a német és az osztrák állam egészségügyet ma jellemzi. Közös házban lakó szomszédomtól tudtam meg, akinek a leánya Ausztriában ment férjhez, és ott gyermeket szült állami kórházban, a reggelit, az ebédet és a vacsorát svédasztalként tálalják fel. Azoknak a betegeknek, akiket műtöttek, vagy betegségüknek megfelelően speciális étrendre szorulnak, annak megfelelő étkezésben részesülnek, ami korábban is a magyar állami kórházakra is jellemző volt, csak a maihoz viszonyítva jóval gyengébb minőségben. A Márki-Zay féle általános egészségprivatizáció rózsaszínben történő beállítása irreális illúzió, ami a mai privát kórházakban sem áll fenn. Az egészségügy és a kórházak általános magánosítása esetében Magyarországon az egészségügy az átlagembernek nem lenne elérhető. Az következne be, amit a liberális Holland és az ugyancsak hasonló szlovák Zurinda kormány Hollandiában és Szlovákiában bevezetett, és amibe mind a két liberális kormány belebukott (Prugberger, 2007).¹ Mind a kettő és az is, amit Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége idején Magyarországra akart erőltetni, az Amerikai Egyesült Államok egészségügyi és egészségbiztosítási megoldásában gyökerezik. Ezért indokolt először az USA egészségügyi és egészségbiztosítási rendszerét bemutatni két filmre vett hiteles szakmai interjú alapján, majd ezt követően a holland és a szlovák egészségügyi és egészségbiztosítási reformot. Ezek vetületében mutatjuk be kritikailag azt a „reformtervezetet”, amit Gyurcsány izomból át akart erőltetni a holland és a szlovák rendszer mintájára, és aminek alapján a Parlamentben áterőltetéssel elfogadásra került a 2008. évi I. törvény, ami azonban a Nagycsaládosok Egyesülete és a LIGA szakszervezeti szövetség által kezdeményezett hatályba helyezést ellenző népszavazás eredménye alapján visszavonásra került.

A 2022. évi áprilisi parlamenti választások előtt a neoliberalis ellenzék részéről ismét nagy erővel és jelentős hangsúllyal előtérbe került az egészségügy és az egészségbiztosítás amerikai típusú Gyurcsány miniszterelnöksége alatt bevezetni megkísérelt reformterve, amit az egyesült bal-liberalis ellenzék által elvesztett parlamenti választásokat követően kis idő múltán megalakult árnyékkormány házi orvosként dolgozó egészségügyi minisztere (Komáromi Zoltán) újból felmelegített, pontosabban továbbra is melegen tart. Ezt azzal a célkitűzéssel teszi, ha sikerülne az árnyékkormánynak hatalomra kerülnie, az általuk napirenden tartott egészségügyi és egészségbiztosítási reformot maradéktalanul azonnal bevezetné.

Ugyanakkor ezzel párhuzamosan az Orbán Viktor által irányított FIDESZ-KDNP. koalíciós kormány egészségügyért felelős belügyminiszteri államtitkára is előállt egy reformtervvel, amely csak az egészségügyet érinti, az egészségbiztosítást azonban nem. E reformterv szerint a szakrendelő intézeteket a városi kórházakba integrálnák, ami egy nagyon jó elképzelés, mivel a betegség szakrendelési megállapítását követően azonnal folytatni lehetne a kórházi kezelést, vagyis nem következne beutalással összefüggő megszakítás. A másik terv az ügyeleti helyek szűkítése lenne,

¹ A szerző helyszíni kutatási tapasztalatai a Neimingeri Jogsegélyszolgálatnál, NetherLand, 2006. jún. és a Besztercebányai Körzeti Rádió magyar adása alkalmával, ahol riportközvetítésre került velem sor, 2012. május

ami azonban már kritika tárgyává tehető és lerontaná az előző reform tervezet pozitív hatását.² Ezért míg az előbbi bevezetése mellett foglalkozni állást, az utóbbi bevezetésével szkeptikus vagyok. Érdekes azonban, hogy sem az egyik ellenzéki párt, sem pedig az árnyékkormány nem reagált egyik javaslatra sem, holott az utóbbi terv nem ütközik az ellenzéki elképzelésekkel. Valószínűleg ebben az ellenzéki magatartásban az rejlik, hogy a velük nem ellentétes kormányjavaslatot is a maguk reformcsomagjába kívánják beépíteni, elhomályosítva a kormányvonal „szerzői, ill. feltalálói érdemeit”.

1.2. Az amerikai egészségügy és egészségbiztosítás kritikai ismertetése.

Ezek után hiteles források alapján kívánjuk kritikailag bemutatni, hogy miként működik az amerikai egészségügyi és a hozzá kapcsolódó egészségbiztosítási rendszer, amihez hasonlóvá szeretne volna átalakítani a Gyurcsány-kormány az EU támogatásával amerikai mintára a magyar egészségügyet és kötelező egészségbiztosítást a 2007. és a 2008. évi jogalkotási időszak során. A Magyarországon 2007 decemberében és 2008 januárjában Budapesten az Uránia Moziban vetített „Sicco” c. amerikai dokumentfilm és Dr. Boros G. Lászlóval, a Kaliforniai Egyetem orvosprofesszorával a HÍR tv. stábja által felvett és 2008 április 8-án vetített „Magyar Beteg” c. film hiteles képet ad az USA egészségbiztosítási rendszeréről.

E két forrás szerint a mindenkire vonatkozó ingyenes alapellátás csak az alapvető funkciók ellátására terjed ki. Ebbe már vizsgálat, diagnosztika, valamint kezelés nem tartozik. Ez utóbbi orvosi beavatkozásokra csak az tarthat igényt, akinek magán-egészségbiztosítása van. Azoknál is azonban, akik magán-egészségbiztosítással rendelkeznek, a kezelés megkezdése előtt a saját biztosítójuknál a kezelés megkezdését engedélyeztetni kell. A biztosító társaság ugyanis jogosult megtagadni a szükséges kezelést akkor, ha úgy látja, hogy túlságosan költséges és nem látszik arányban a várható eredménnyel. Ennek megállapítása érdekében a biztosító társaságok szakorvosok garmadát foglalkoztatják, akiknek hivatali előmenetele attól függ, hogy mennyi költséget takarítanak meg az őket foglalkoztató biztosítónak. A „Sicco” c. filmben – amelyet magam is láttam – az egyik orvos-szakértő úgy nyilatkozott, hogy ő több szükséges kezelés elutasítására tett javaslatot az őt foglalkoztató biztosító társaságnak, ami előmenetelét elősegítette, azonban a kezelés elutasítása több esetben a biztosított halálához vezetett. Ezen kívül, ha a kezelés engedélyezésére mégis sor kerül, arra csak abban a kórházban kerülhet sor, amellyel a biztosító az ügyfeleinek gyógyítására szerződést kötött. Ezért pl. ha egy autóbaleset vagy hirtelen rosszullet következtében a beteg más kórházban kerül stabilizálásra, mint amellyel az ő biztosítójának szerződése van, a biztosító a biztosító a stabilizálás költségeinek csak a 20 %-át téríti meg. A többit a beteg ügyfélnek kell állnia. A stabilizálást ellátó kórháznak viszont a stabilizálás után a további kezelés folytatása végett azonnal át kell szállítania abba a legközelebbi kórházba, amellyel a beteg biztosítójának szerződése van, illetve amely a biztosítójához tartozik. Ha a biztosított nem kívánja ezt, és a kezelésre nem a biztosító kórházában kerül sor, akkor a gyógyítás költségeit a biztosított betegnek kell állnia. Ha beteg átszállítása

² Hír tv. Aktuális műsora, 2022. 11. 24. adás

biztosítójának kórházába megtörtént, a kórháznak értesítenie kell a biztosítót, és meg kell kérni tőle az engedélyt a javasolt kezelésre. Boros G. László azt is elmondta a HÍR tv. műsorában, hogy a biztosító társaságok orvosai az engedélyezett és a kórház által elvégzett kezeléseket után nekiállnak vizsgálni a gyógyult beteg kórtörténetét, annak érdekében, hogy kimutassanak egy olyan kórelőzményi okot, amelyet nem közöltek a biztosítójukkal és erre hivatkozással igyekeznek visszaperelni a kezelés miatt a kórháznak kifizetett költségeket a biztosítottól. A professzor szólt arról is, hogy ilyen esetekben pert lehet indítani a biztosító társasággal szemben, viszont sokan a magas perköltségek és a perek kétes kimenetele miatt nem perelnek. Szó esett még arról is, hogy ha az ügyfél ilyen vagy hasonló ok miatt, vagy pedig a miatt, mert a biztosító szolgáltatásával nincsen megelégedve és ezért váltani akar, nem igen nyílik erre lehetősége, mert krónikus beteggel egy biztosító sem hajlandó szerződést kötni. Annak ellenére ilyen a helyzet, hogy az USA-ban igen sok magánbiztosító működik, melyek közül a legnagyobbak kórház-, és patikaláncolatot tartanak fenn. Ennél fogva a biztosító társaságok csak azokat a gyógyszereket és gyógyászati segédeszközöket téríti meg, amelyeket a beteg ügyfelük ilyen gyógyszertárból vásárol meg. Ilyen az USA mai egészségbiztosítási rendszere, amelynek legtöbb strukturális eleme mintaként szolgált a holland, majd pedig a szlovák állami egészségügy és egészségbiztosítás privatizációjához (2008).³

1.3. A holland és a szlovák kötelező egészségbiztosítás magánosítással megvalósított reformja. Most pedig nézzük meg, milyen hasznot hozott a kötelező magán-egészségbiztosítás e formájának alapul vételével kialakított reformja Hollandia és Szlovákia számára. Hollandiában azzal, hogy 2006-ban megszüntették a szolidaritás elvén alapuló kétpilléres államilag szervezett, és az egészségügyi tárca, valamint a munkáltatói és a munkavállalói oldal részvételével önkormányzati alapon a többi nyugat-európai államhoz hasonlóan működött alap, és kiegészítő egészségbiztosítást, eladva és átadva azt a nyereségorientált magánbiztosítóknak, a korábbi 30 euro összegű havi biztosítási járulék 100 euróra emelkedett. Korábban a 30 euro összeget kitevő járulék fizetése a munkáltató és a biztosított munkavállaló között feles arányban oszlott meg. A magánosítás óta a munkáltató a járulékfizetésben nem vesz részt. Ezért a munkavállaló és a vállalkozó egymaga fizeti 100 euro összeget kitevő havi hozzájárulást. Az abból adódik, hogy az új rendszerben a biztosító társaságok betegségi/szülési segélyt, azaz táppénzt nem fizetnek. Ezért a szülési segélyt és a maximum két évi időtartamra szóló betegségi segélyt, ami az átlagkereset 70 %-át teszi ki, a munkáltatók kötelesek állni. A szülési segély és a táppénz kifizetése alól a munkáltató csak akkor mentesül, ha erre biztosítási szerződést köt. A magánbiztosító társaságok így két oldalról is gazdagodnak. A rendszer bevezetése után a biztosító társaságok közölték, hogy e felemelt járulékfizetés ellenére sem rentábilis a betegbiztosítás a számukra. Ezért állami hozzájárulást is igényeltek. Ugyanakkor a járulékösszegek több mint háromszorosára

³ A Sicco c. dokumentumfilmet a budapesti Uránia Mozi vetítette 2007 decemberében és 2008 januárjában. Boros G. László riportműsorát pedig a Hír Tv. közvetítette 2008 januárjában. A szerző mind a két közvetítést látta.)

történt emelése miatt mintegy háromszázezer maradtak ki a biztosításból. Ezért az állam rászorultság igazolása ellenében átvállalja részükre a járulékfizetés egy részét. Az állam tehát duplán terhelődik. Hollandiában az akkori kormány azzal kábította a közvéleményt, hogy a magán egészségügyi biztosító társaságok versenyezni fognak a biztosítottakért. Ennek az ellenkezője következett be. Csak az egészségeseket fogadják szívesen, míg az egészségileg instabilakat igyekeznek távol tartani maguktól. Sőt, az öregeket és a krónikus betegeket egy nagyobb összeg kifizetésével, ún. „arany kézfogással” veszik rá biztosításuk megszüntetésére (Elek—Máté, 2022).

Ugyanezt teszik a szlovák magánbiztosítók is és ugyan így a munkáltatóknak kell fizetniük a betegségi és a szülési segélyt, ha arra külön biztosítást nem kötnek. Amennyiben kötött a munkáltató a munkavállalóinak beteggé vagy ifjú anyává válása esetére biztosítást, a munkavállaló egzisztenciális biztonságát labilissá teszi a munkáltató időközbeni megszűnésének a veszélye, ami akaratán kívüli csődeljárás miatt is bekövetkezhet. Ennek a veszélye különösen Szlovákiában nagy. Ezen kívül nemcsak Hollandiában, hanem Szlovákiában is megnövekedtek a rendszer fenntartásával kapcsolatos kiadások, amelyeket hozzájárulásként a magánbiztosítók igényelnek. Nem véletlen, hogy az egészségbiztosítás magánkézbe adását követően megbukott a holland liberális kormány és ugyanígy megbukott Szlovákiában is a bal-liberális Zurinda kormány. Mind a két utód kormány megpróbálta visszavásárlás útján a szociális partnerekkel és a biztosítottakkal együtt önkormányzati alapon működő állami irányítású egészségbiztosítást visszaállítani, erre azonban a kötelező egészségbiztosításhoz hozzájutott magánbiztosító intézetek nem hajlandók. Nagy szerencséje volt Magyarországnak, hogy a Nagycsaládosok Szövetsége és a LIGA Szakszervezeti Szövetség ki tudta kényszeríteni a népszavazást, amelynek eredményeként hatályon kívül kellett helyezni a 2018. évi I. törvényt, aminek következtében Gyurcsány lemondásra kényszerült. Mind a két országban helyszíni kutatással győződtem meg, hogy sem az államnak sem a szociális partnereknek, sem a munkavállalóknak, sem pedig a munkáltatóknak nem felel meg ez a rendszer.

2. Az elvetélt 2008. évi magyar egészségbiztosítási reform kritikai bemutatása

Az egészségbiztosítás 2008. évi tervbe vett magyar reformja csak annyiban különbözik az amerikai, a holland és a szlovák megoldástól, hogy a felállításra tervezett biztosító társaságokban 51% lett volna az állami tulajdon és 49% a magántulajdon. Ez azonban csak porhintés lett volna, mivel a tulajdonosi arány ellenére az irányítási jogosítványok a magántulajdonosi szférába csúsztak volna át. A helyzet így ugyanaz lett volna, mint Hollandiában vagy Szlovákiában. Sőt az akkori Gyurcsány-kormány már a törvényjavaslatnak a Parlamenthez történő benyújtása előtt titkos tárgyalásokat folytatott különböző magánbiztosító társaságokkal, amelyek a kiszivárgott hírek szerint „megdöbrentően” magas követelésekkel álltak elő a kormányváltási esélyre is fennmaradó működésbiztonsági igényen felül. Ezen kívül a Hír Tv-nek, még a törvény elfogadása előtti tagtoborzásra beszerzendő

ügynökeinek az egészségbiztosításba belépni pályázó biztosító intézetek részéről végzett rejtett kamerával rögzített felvételei is egyértelművé teszik, hogy az ebbe az ágazatba belépni kívánó társaságok célja a biztosítottak rovására történő haszonmaximalás lett volna. Az instruktor szájából ugyanis egyértelműen elhangzott – ami a Hír Tv. portálján egyértelműen nyomon követhető volt –, hogy csak azután lehet a beteghez nyúlni, miután meggyőződtek róla, hogy befizetési kötelezettségeit teljesítette.⁴ Ezért a területen az előző két alpontban bemutatott kő kemény kapitalizmus érvényesült volna. Ez is arra utal, hogy az egészségbiztosítási reform e formájának működésbe hozatalával nálunk is megszűnt volna a szolidaritási alapú egészségbiztosítás és a hollandhoz, valamint a szlovákiaihoz hasonló antiszociális vonások jelentek volna meg. Mindebből egyértelműen következik, hogy mind az akkori új Egészségbiztosítási Törvény (továbbiakban: Eb.T.) megalkotásának a módja, mind pedig az ez által létrehozni kívánt új intézményrendszer alkotmányossági szempontból is erőteljesen kérdéses, amit alátámaszt az újonnan elfogadott törvény normaszövege is.

Az Országgyűlés által 2007. december 17-én elfogadott normaszöveg szerint a magán-egészségbiztosító pénztárak bár 51%-os állam tulajdonosi többséggel működtek volna (4.§ 2. bek.), azonban az igazgatóságon belül a kisebbségi tulajdonos dominanciája jelent volna meg. Bár a 12.§ értelmében az igazgatóság két tagját az államot képviselő vagyonkezelő, egy tagját pedig a pénzügyminiszter jelölte volna, három tagját pedig a kisebbségi tulajdonos, az a tény, hogy az ún. belső tagnak, vagyis az ügyvezető igazgatónak a pénztárral munkaviszonyban kellett volna állnia, egyértelműen a gazdálkodást vivő kisebbségi tulajdonos érdekeit képviselte volna. Ezen kívül pedig az, hogy az állami oldalról az egyik tagot a pénzügyminiszter jelölte volna, a magát szociál-liberálisnak valló akkori kormánynak az egészségbiztosításnak üzleti alapúvá tételének a képvisellete jelent volna meg. Ugyancsak a 4.§ (1) bekezdése mondta ki, hogy az egészségbiztosító pénztár (EBP) zártkörűen működő részvénytársaság (Zrt.), ami azt jelenti, hogy a működésébe nem engedett volna betekintést. Gazdálkodásának menetébe csak a beavatottak szólhattak volna bele. Bár az Eb.T. a pénztár által biztosított (természetes) személyeket tagokként jelölte volna meg (III. fejezet-tagsági viszony), voltaképpen a pénztárnak csak ügyfelei lettek volna. Önkormányzati, szervezeti jogosítványokat a III. fejezetbe foglalt szakaszok még formálisan sem biztosítottak, ellentétben a magánnyugdíj-biztosító pénztárral, amely legalább egy látszat önkormányzatot a pénztártagoknak megadott. A Köztársasági Elnök által az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldött törvény újbóli megszavazása során igaz a munkáltatói érdekképviselési és a szakszervezeti szövetség is helyet kapott volna a pénztárak felügyelő bizottságában, ezt azonban éppen úgy ki lehet játszani, miként a Horn-Kormány idején kijátszották az ÁPV Rt. felügyelő-bizottságában az ellenzéki tagok közgyűlés-összehívási indítványát a Tocsik-ügyként fémjelzett privatizációs visszaélések kivizsgálására. Nem volt megnyugtató e két érdekvédelmi szervezet kooptálása a pénztárak felügyelő-bizottságába sem, mert – miként ezt annak idején a Valóság 1998/12. számában megírtuk – a munkáltatói érdekképviselési szervek egy

⁴ A HIR tv. 2007. év végén és 2008. év elején többször utalt erre.

része „rózsaszínű”, míg szakszervezeti vonalon a korábbi állampárti SZOT jogutódja, az MSZOSZ van túlsúlyban, így minden bizonnyal a kormányzati törekvés ezek képviselőinek a felügyelő tanácsokba történő beültetése lett volna a cél a lojalitás biztosítása érdekében (Prugberger, 1998).

Vagyonjogi szempontból is felvetődtek az Eb.T.-vel kapcsolatban alkotmányossági aggályok. Azzal ugyanis, hogy a kormány minden egyes magán-egészségbiztosítási pénztárnak az egységes egészségbiztosítási alapból 49% tulajdoni részesedést adott volna, a munkáltatók és a munkavállalók, valamint az önfoglalkoztatottak és szabadfoglalkozásúak járulékaiból összegyűlt biztosítási alap 49%-át is a magán-egészségbiztosító pénztárak közös tulajdonába adta volna. Ezt a kormány jogállamiságot formázó demokratikus körülmények között csak népszavazással tehetné meg. Ilyenre viszont nem került akkor sor, sőt a szakmai és az érdekvédelmi, valamint a társadalmi szervezetekkel sem folytatott le a kormány érdemi egyeztetést. A kormány ezzel lényegében megsértette a köz-, és a magántulajdon védelmének az akkori Alkotmány 9. §-ában megfogalmazott tételét is.

Az Eb.T. III. fejezetén belül a 45. § foglalkozott a tagsági jogviszony tartalmával, ahol a (2) bekezdés sorolta fel azokat a szolgáltatásokat, amelyeket az egészségbiztosítási pénztártag (továbbiakban: EBP-tag) a pénztártól igényelhetett volna. Ezek valamennyije gyógyászati jellegű. A keresőképtelenné válás esetére szóló betegségi és szülési segély iránti jogosultságról azonban a holland és a szlovák egészségbiztosítási reformhoz hasonlóan itt sem volt szó. Ebből az tűnik ki, hogy ún. "táppénz" fizetésére az EBP kötelezettséget nem vállalt volna. Erre utal a Törvény címe is: "... törvény az egészségbiztosítási pénztárakról és a kötelező egészségbiztosítás természetbeni ellátásai igénybevételének rendjéről". Mindebből az következik, hogy – éppen úgy, mint Hollandiában – a *munkáltatóra hárul a táppénz fizetésének a kötelezettsége, ha csak arra nem köt külön biztosítást*, amire az EBP is készségesen rendelkezésére fog állni.

Már ez is mutatja, hogy a szolgáltatások a korábbiakhoz képest jelentősen szűkültek volna, ha az Eb.T. szerinti rendszerműködésbe lépett volna. Akkor úgy tűnt, hogy a kormány az itt említett holland megoldást akkor nem merte még keresztül vinni, hanem az egészségbiztosítás munkáltatói és munkavállalói járulékának arányos csökkentésével, ugyanakkor pedig mind a két oldal nyugdíjbiztosítási járulékának ezzel arányos emelésével a továbbra is állami érdekeltségben maradó nyugdíjbiztosító pénztárakra hárította volna a betegségi-, és a szülési segély megfizetését. Ezzel viszont a kormány levett volna egy szolgáltatási terhet a magán-egészségbiztosító pénztárakról, s azzal az államot, közvetve pedig az adófizetőket terhelte volna meg.

Arra, hogy az egészségbiztosítás eme új nyereségorientált rendszerében a szolidaritás elve nem, vagy csak alig érvényesült volna, több körülmény is utalt. Így mindenekelőtt az, hogy az Eb.T. norma-szövegében sehol sem volt utalás arra, miszerint a hiányt az állam kipótolni köteles. A nyugat-európai szakirodalom elsősorban ebben látja a kötelező társadalombiztosítás közjogi jellegét, valamint abban, hogy hordozója állami részvételt is magába foglaló önkormányzati felépítésű köztisztület. Mindez a bevezetni szándékolt magán-egészségbiztosítási rendszertől

teljesen idegen. A másik körülmény, ami a szolidaritási elv teljes kiürítését vonta volna magával, hogy eme új egészségbiztosítási pénztár (EBP) esetében a forgalomképes részvények után a részvény tulajdonosának osztalék járt volna. Az EBP tehát egyértelműen nyereségorientált intézményként működött volna és ez által az amerikaihoz, a hollandhoz és a szlovákhhoz hasonlóan a nyújtott szolgáltatások minél olcsóbbá tételére törekedett volna. Abból az elképzelésből sem lett volna semmi, hogy a pénztárak majd a tagszervezések és a későbbi tagfelvételek során is a biztosítottakért fognak versenyezni, mivel megyénként csak egy, a fővárosban pedig csak négy EBP működése volt tervbe véve. A Gyurcsány-kormány téves álláspontjával szemben a biztosítók között a biztosítandó ügyfelekért verseny nem alakult volna ki, hanem éppen ellenkezőleg, monopol-helyzetüket kihasználva a biztosítók részéről a holland és a szlovák helyzethez hasonlóan kartell létrehozására került volna sor a biztosítottak hátrányára.

Egyértelműen üzletivé tette volna az egészségbiztosításnak ezt a rendszerét az a tény is, hogy az EBP forgalomképes részvényei után az első értékesítésnél még nem, de a továbbiaknál már fizethető osztalék és osztalékjelölőleg. A részvények részbeni forgalomképességének a ténye önmagában is aláhúzta volna a pénztárműködés szolidaritást kiüresítő jellegét. Aláhúzta volna ezt még az is, hogy az Eb.T. 37. §-a engedélyezte volna még az EBP-ben való befolyásoló részesedést. Jóllehet, ehhez a felügyelet hozzájárulása lett volna szükséges, mégis fennállt annak a veszélye, hogy hozzá nem értő vagy olyan szervezet szerez befolyásoló részesedést, amely csupán a benne lévő üzleti hasznot nézi. Avatatlan vagy hozzá nem értő, egyrészt a saját érdekeinek megfelelően a tagok érdekei ellenére működtetheti a pénztárat, de ugyanígy veszteséges is teheti. Talán fékezte volna ezt a veszélyt, hogy az Eb.T. 9. § (3) bekezdése a magyar államnak az EBP forgalomképes részvényeinek megvásárlására vételi jogot biztosított volna. Ezzel lehetőség nyílt volna arra, hogy az eredeti áron és nem esetleg annál jóval magasabb forgalmi értékben tudja visszaszerezni a részvényeket a „kisebbit tulajdonostól” és felszámolni a rendszert. Valószínűleg hasonló konstrukció mellett és hasonló módon próbálják a hollandok és a szlovákok visszaállítani a korábbi egészségbiztosítási rendszert. Ez viszont a vételi jog ellenére is óriási közkiadást von maga után. Emiatt nehezen járható, hogy egy ilyen „restitútiót” meg lehessen valósítani.

Az Eb.T. elkészült normaszövegnek az általunk felvetett itt bemutatott negatívumai még erőteljesebben kidomborításra kerültek az akkori köztársasági elnök, Prof. Dr. Sólyom László akadémikus negatív értékelésében, amivel mind az Egészségügyi, mind az Egészségbiztosítási reformról szóló törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, amely azonban egy észrevétel elfogadásával újból megszavazta mind a két törvényt. Sólyom László 2007. december 27-én felsorolt indokait idézve, hogy miért nem szentesíti e reformjogalkotást, kiemeljük és idézzük a leglényegesebbeket: *„Semmilyen nagy reformot nem lehet sikerre vinni a terhet viselő állampolgárok bizalma nélkül. ... A sikerhez szükség van az érintettek, esetünkben az orvosok és az egészségügyben dolgozók többségének támogatására, de legalább arra, hogy a változásokat elfogadják. ... A megalapozott, egyetértésre számító törvényalkotáshoz szükséges, hogy az érdekelt társadalmi szervezeteknek és érdekképviselőknek lehetősége legyen érdemi véleményt adni a*

törvénytervezetről. Azonban az Eb.T. esetében szakmai szervezetek nem, vagy csak megkésve kaptak tájékoztatást... A törvényjavaslat a politikai háttéralkuk során folyamatosan és lényegesen változott. Nem lehet elvárni ...képviselőktől, hogy néhány órával korábban megismert ...végszavazás előtt kiosztott módosításról azonnal és felelősen állást foglaljanak..”.

Sólyom ezzel egyértelműen kimondatlanul is az Alkotmány 8. §-ának (1.) bekezdésével összefüggő 35. § (1.). bekezdésébe foglalt jogok, ill. állami-kormányzati kötelezettségek megsértésére utalt és arra is, hogy az országgyűlési képviselőknek nem volt módjukban az Alkotmány 20. §-a (2.). bekezdésének megfelelően tevékenységüket a köz érdekének megfelelően gyakorolni. Folytatva tovább a Köztársasági Elnök által felsorolt indokokat, hogy „... nem készült valódi hatástanulmány, sem számítások, sem használható külföldi tapasztalatok nem támasztják alá, hogy ez a modell valóban eredményes lehet. Így ez veszélyes kísérlet, melynek mindannyian – választási lehetőség nélkül – kényszerűen kísérleti alanyai lennének...A biztosítási rendszer költségei a törvény szövege szerint is ...többszörösére fognak emelkedni és a magánbefektetők...profitot is felvehetnek... A külföldi tapasztalatok szerint a biztosítók mindaddig válogatnak az egészséges és a drágán gyógyítható biztosítottak között, amíg az gazdaságilag kifizetődő. Ezt csak olyan szabályozás zárhatja ki, amely gazdaságilag teszi érdektelenné a válogatást...Azonban a külföldön egyedül hatékonynak bizonyult árversenyt a T. kizárja.”

E szavakkal a Köztársasági elnök kimondatlanul is egyértelműen több akkori alkotmányossági alapelv megsértésére is utalt (az átfogóan módosított 1949:XX. tv. 70/D-E §§). Mindezek ellenére a kormány azzal érvelt, hogy a Köztársasági Elnök nem talált kifejezetten alkotmányba ütköző előírást a Törvényben, ezért szinte változtatás nélkül ismételtelen megszavazta. A Köztársasági Elnök súlyos és megalapozott kritikája alapján meg lett volna a lehetőség arra, hogy alapvető alanyi jogok globális megsértése miatt az Európai Emberjogi Bíróság foglalkozzon az ügygel. A Strassbourgban székelő Európai Emberjogi Bíróság elé vitelre azonban a sikeres népszavazás és Gyurcsány lemondása miatt nem került sor. A köztársasági elnöki nyilatkozat mindezek mellett azt is tartalmazta, hogy szükség van az egészségügyi ellátás megreformálására, de utalt arra is, hogy az átalakításnak fokozatosan, folyamatos mérésekkel és visszacsatolásokkal kell végbe mennie.

3. A mai neoliberális ellenzék egészségügyi és egészségbiztosítási ultra liberális reformkoncepciója és kritikája

3.1. A liberális reformkoncepció bemutatása. Az előző pontban leírtakból kitűnik, hogy Márki-Zay és Komáromi Zoltán a magánegészségügyet és a magánegészségbiztosítást éppen olyan magánvállalkozói szférába tartozó profitorientált szabadpiacivá és szabadárassá kívánja tenni, mint a lakossági és a gazdasági energiafogyasztást, valamint a lakossági élelmiszerellátást. Figyelmen kívül hagyja, hogy e területeken a 19. század harmadik harmadától kezdve szociális megfontolásból egyre erőteljesebb állami beavatkozás alakult ki, amely alapján

Keynes hatására előbb az USA-ban a II. Világháború alatt New Deal-nek elnevezve, majd pedig e háború után Európa nyugati részében kialakult a szociális piacgazdaság és a welfare society eszméje alapján az állami indirekt jellegű beavatkozás szociális ár-, és bér-, valamint foglalkoztatáspolitikával. Teljesen figyelmen kívül hagyja az embert és ennek megfelelően az egészségügyet is az egészségbiztosítással együtt a szabad piac részének tekinti az Adam Smith-i láthatatlan kéz által vezérelt profitorientált szabadpiaci verseny alapján. Ő maga is látja, hogy az eme elvek alapján fennálló egészségügyet az átlagember megfizetni képtelen. Következésképpen az átlagemberek zöme nem is keresné fel azokat. Azok pedig akik mégis felkeresnék azokat, de egy költségesebb egészségügyi beavatkozást, illetve gyógyítást nem tudják vállalni, azokkal is az egészségügyi alapellátást megfizettetné, miként ezt annak idején a Gyurcsány által 2007-ben áterőltetett Eü.T. is tartalmazta és amit a nyugdíjasoknak is meg kellett fizetni annak ellenére, hogy egészségbiztosítási járulékaikat egy aktív munkásélet során rendszeres jelleggel fizették. Ezért is tervezi az egészségügyi intézményeket centralizálni és a lakosság által könnyen elérhető egészségügyi intézményeket, ideértve a kisebb járási kórházakat is felszámolni kívánja.

Ez megtörtént 2007-ben is, amivel járt betegutaztatások következtében bekövetkezett késedelmes beavatkozások miatt több beteg életét is veszítette. A 2022. évi parlamenti választások ellenzéki miniszterelnök-jelöltjének egészségügyi programját készítő, azóta megalakult árnyékkormány házi orvosként dolgozó egészségügyi minisztere, valamint a semmiféle egészségügyi végzettséggel nem rendelkező vele azonos oldalon álló politikus társa, Lakatos Gabriella ezt kívánja ismét bevezetni (Elek—Máté, 2022:1-4). A 2022. tavaszi parlamenti választásokon ellenzéki miniszterelnök jelöltként elindult Márki-Zaynak is tisztában kellett lennie azzal, hogy a szemléletének megfelelően kialakítandó egészségügyi szolgáltatásokat és azzal összefüggő egészségbiztosítás az átlagember számára elérhetetlenné válik. Kis-zombori kampányútja során éppen ezért hallgatóságának kifejtette, hogy az orvosok létszámát az egészségügyi intézmények csökkentésének arányában redukálni szükséges. Utalt arra, hogy a szülések levezetésére nem kell szülésorvos, mivel a bábaasszony a szülést szakszerűen levezetni tudja, ami pedig a természetet illeti, a szembetegségek kezelését sokkal szakszerűbben el tudják végezni az indiai szemorvosok.

Indiában ugyanis szerinte hagyománya van a szembetegségek szakszerű kezelésének. Ezek az „ex katedra” jellegű dilettáns és szociálisan teljesen érzéketlen kijelentéseiből az következik, hogy miként a lakosság spóroljon az energiafogyasztással és a lakásfűtés helyett öltözzenek az emberek otthon is melegebben, valamint villanyhasználat helyett éber létüket a nap járásához igazítsák.⁵ Meggondolatlan és dilettáns kijelentései nem veszi figyelembe, hogy a fűtés-spórolással nagyobb a megfázás, a tüdő-, a torokgyulladás veszély, a kevés elektronikus fénysugárhasználat pedig a szemet teszi tönkre. Közben Márki-Zay úgy érvel, hogy a szegényebb réteg, amely képtelen finanszírozni gyógyítását, vigyázzon az egészségére és egészséges életmódot folytasson a megbetegedések megelőzése

⁵ Márk-Zay Péter rendszeres vasárnapi kampánybeszédei során rendszeresen elhangzó álláspont

érdekében. Márki-Zay miniszterelnök-jelöltként még Gyurcsány Ferencet is túllicitálva kívánta a választások előtt a magyar lakosoknak eladni az USA-ból Gyurcsány által importált magánegészségügyet és magánegészség-biztosítást, mint ahogy francia, és kanadai ügynökként a szabadáras energiát, valamint a porszívót. A részletesen kielemezett gyurcsányi koncepcióban van még az egészségügyben és az egészségbiztosításban valamennyi állami résztulajdon és szociális védelem. Márki-Zay koncepciójában azonban semennyi. Az Origo utal arra, hogy Márki-Zay többször hivatkozott kampányai során arra, hogy ingyenes egészségügy és egészségbiztosítás sehol sincsen.⁶ Ebben igaza van. A közjogi kötelező egészségbiztosítás sem ingyenes. Azt munkaviszony esetében a munkavállaló és a munkáltató közösen, az önálló vállalkozó pedig maga fizeti havi járulék formájában a biztosított aktív munkásélete során. Ezen felül is lehet magánbiztosítást további és magasabb járulékfizetés mellett kötni. Ez esetben és olyan személy esetében, akinek nincs semmilyen egészségbiztosítása, annak egy közepes mértékű műtéte, pl. egy sérv-, vagy egy vakbélműtét belekerül ötszázezer forintba. Mármost, ha Márki-Zay elenzéki ex kormányfőjelölt és követője, a háziorként dolgozó árnyékminiszter Komáromi Zoltán fizetőssé tenné és magánosítaná az egészségügyet, akkor ez a tarifa a piac szabályai szerint általánossá válna, amit a csak kötelező társadalombiztosítással rendelkezők túlnyomó többsége nem tudna kifizetni, és ez mélységesen igazságtalan és antiszociális lenne annál fogva, hogy ők kötelező járulékfizetésükkel a köztisztviselőként működő egészségbiztosító intézetet, valamint gyógyító intézményeit fenntartják. Ennél fogva, ha a Márki-Zay és a vele azonos Komáromi koncepció megvalósulna, akkor az állami egészségügy alaptalanul gazdagodna azon kívül, hogy a biztosított anyagilag és egészségileg is tönkre menne. Abban az esetben pedig, ha amerikai módra az Európa valamennyi államában valamennyi államában meghonosodott Bismarktól származó kötelező alap egészségbiztosítást megszüntetné, embertelen módon tenné tönkre a magyar társadalom és a munkaerő réteg legalább kétharmadát, ami a lerokkanási és a halálozási arányt ugrásszerűen katasztrofálisan megnövelné. Az is egy valóságtartalom nélküli nagy csúsztatás tőle, hogy Afrikában, ahol ingyenes volt az egészségügy, ott meghaltak az emberek, ahol viszont, ahol viszont fizetőssé tették, ott jól működött.⁷ Ez mind nem igaz. Fizetőssé volt mindenütt a kötelező egészségbiztosítás úgy, hogy a munkavállalók azt az adójellegűen beszedett járulékfizetésekből az állam fenntartotta, a kötelező járulékfizetés alapját pedig az általános munkavégzési kötelezettség jelentette. Ez érvényesült valamennyi észak-afrikai országban, így Líbiában és Irakban, sőt Kubában is. Ezekben az országokban bár kétségtelenül diktatúra volt, de volt foglalkoztatás-, és szerény jövedelem-, valamint megélhetés-biztonság, amit mindenkire kiterjedő nagyon jól működő szociálisan is kifogástalan egészségügy koronázott meg. Amikor az USA Németországgal és Franciaországgal együtt 2010-ben az „Arab Tavasszal” és „demokrácia exportjával” felborította ezt a rendet, azóta van ezekben az országokban anarchia és tömeges átvándorlási szándék a megélhetés hiánya miatt, ami egybevág az USA migrációs politikájával, hogy

⁶ A vizitdíjas orvos írta egészségügyi programot. Magyar Nemzet, 2022. január 28. 4. o.

⁷ Ld. előző jegyzetet

létrejön Európában is az egyes államok nemzeti gyökereit kiszárító Pán-Európa, amit quasi gyarmatként uralni szándékozna. Ebbe az összefüggésrendszerbe tartozik az egészségügy leépítése, amelynek egyik, Magyarországra küldött ügynöke Márki-Zay, ha hatalomra került volna, vagy a mostani árnyék kormány hatalomra kerülne, teljesen a bemutatott amerikai rendszer került volna, vagy kerülne bevezetésre, figyelmen kívül hagyva, hogy az ember nem árú.

3.2. Az Európai Unió egyes tagállamainak reformpróbálkozásai. Európában ezt a neoliberais magyar ellenzék által propagált amerikai egészségbiztosítási rendszert eddig sehol sem vezették be. A chicagói közgazdasági iskola megpróbálta Chilében bevezetni Augusto Pinochet uralma alatt, azonban nem hozta a hozzá fűzött reményeket (Barta, 2001).⁸ Végül is kivezetésre került. Egy javítottnak remélt formája lett a már bemutatott holland és szlovák megoldás, ami ugyancsak nem sikeres. Rájött erre az Európai Unió is, amely eleinte ezzel akarta felváltani a jól bevált azt az egészségbiztosítási rendszert, amely alapszinten állami irányítású többoldalú konzultációs képvisellel működik, amelyben mintegy tanácskozási jogkörű képvisellel a munkáltató és a munkavállaló érdekvédelmi szervezetek delegáltjai (szociális partnerek) és a tagoknak minősülő biztosítottak a résztvevői. Ez az első pillér felosztó-kirovó rendszerrel működik, míg a kiegészítő pillér, ahol van már önkormányzat, és ahol az előbb említett résztvevők az állammal együtt többoldalú kollektív szerződéssel az előző év bevételei és szolgáltatási kiadásai függvényében állapítják meg a következő év havonta fizetendő járulékösszegeit. Ez a kiegészítő üzemi biztosítás, amelyben a munkavállalók vesznek részt és amely vegyesen felosztó-kirovó és tőkefedezeti alapon működik. Így, ilyen kétpilléres alapon működnek a szakmai egészségbiztosítási pénztárak is, így az orvosi-egészségügyi, a mérnöki és az ügyvédi stb. betegbiztosító pénztárak is a nyugat-európai államokban (Prugberger—Pongrácz, 2001). Ezt a rendszert próbálta az Európai Unió az előbb bemutatott megoldásával felváltani, amiben sajnos Ausztria elől járt és sok helyen megszüntek az üzemi betegbiztosító pénztárak (Homacher, 1989).⁹ Utóbb azonban az Európai Unió is rájött arra, hogy ez a rendszer nem megfelelő és azt az alapbiztosítási rendszert, amely az európai államokban többoldalú részvétellel quasi önkormányzati alapon működik, megpróbálták egy olyan kiegészítő biztosítási pillérrel megfejezni, amelyekbe a munkáltatók és a munkavállalók egyaránt részt vesznek. Ez egy fakultatív biztosítási pillér, amelyeket az irányelv és a magyar törvény értelmében a kötelező és köztestületi jelleggel működő alapbiztosításon felül a munkáltatók magánbiztosító intézetekkel kell, hogy megkössenek a munkavállalóikkal közösen. A munkáltatók döntenek el azonban, hogy e kiegészítő biztosításhoz mennyivel járulnak hozzá. Ez már összekapcsolódna a nyugdíjbiztosítással is. Erre az EU irányelvet adott ki implementációs kötelezettséggel, amelyet Magyarország is implementált annak ellenére, hogy a munkavállalók többsége a kafetériához ragaszkodik és nem akarja azt e kiegészítő

⁸ Barta Judit: A chilei és a magyar nyugdíjrendszer ismertetése, *Magyar Jog*, 2001/5. sz.298-300. o.

⁹ Beszámoló Karl Zehetnertől, Szociális munkáskonferencia, Bécs, 1986. okt. 2-6.; Joseph Homacher: Krankenversicherungsschutz im Ausland.46/1989.Beilage 15. D. 8-9.; Alfred Metzner (Hrsg): Versicherung im internationalem Vergleich. Metzner Verlag, (Österreich)

biztosítási formával felváltani (Prugberger—Barta, 2015). Ennek előzménye az, hogy az ILO (az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete) az európai államokkal kötött egy olyan egyezményt, mely szerint az üzemi tanáccsal, vagy ahhoz hasonló formációval létrehozzák a második, ún. kiegészítő pillért. Így alakult ki az üzemi kiegészítő biztosítás, amit az Európai Bizottság igyekezett szétverni és bevezetni az előbb itt ismertetett megoldást. Ennek alapul vételével van róla Magyarországon jogszabály, amely azonban nem érvényesül. Mivel a jogirodalomban egyre erőteljesebben jelentkezik az igény arra, hogy a cégek, különösen a nagyvállalatok szociálisan működjenek közre működési területükön az állampolgárok és saját dolgozóik jólétének a biztosításában (Kun, 2009) indokolt lenne az a korábbi, kétpilléres üzemi tanácsi rendszert, valamint az ugyancsak kétpilléres szakmai foglalkozási alapon működő biztosítási rendszert visszaállítani és Magyarországon is kialakítani.

3.3. Milyen reformmegoldás állna összhangban az egészség megőrzéséhez és feljavításához fűződő alkotmányos alapjoggal?

Kétségtelen, meg kell reformálni a magyar egészségbiztosítást. Ezt viszont a szociális piacon alapuló jóléti állam időszakában kialakult ma is érvényesülő többségi nyugat-európai modell szerint kellene megvalósítani. De milyen is ez a nyugat-európai kötelező egészségbiztosítási modell? A szolidaritás elvén, egy kötelező alap-, és egy kötelező egészségbiztosításon nyugszik. A kötelező alapbiztosítás felosztó-kirovó jellegű, míg a kiegészítő biztosítás részben tőkefedezeti jellegű. E két pilléren nyugvó közjoginak minősülő kötelező egészségbiztosításnak két típusa ismeretes, amit az alapbiztosítás jellegéről neveztek el. Ennek figyelembevételével az egyik a népi, ill. lakossági egészségbiztosítás, ami a skandináv államok és Svájc sajátja, míg a másik az ún. jövedelemforrás szerinti egészségbiztosítás. Az elsónél az alapbiztosítási járulékot a jövedelemmel, azaz keresettel rendelkező személy a jövedelemadójával együtt fizeti be a lakóhelye szerint illetékes település polgármesteri hivatalának pénzügyi osztályán, amely a nyugdíj-járulékkel együtt az egészségbiztosítási járulékot abból levonva, átutalja a hivatal szociális osztályának. A szociális osztály az alapnyugdíj-járulékot a központi nyugdíjpénztárnak, míg az egészségbiztosítási járulékot a központi egészségbiztosítási pénztárhoz utalja át. Amikor a biztosítási esemény, jelen esetben a betegség vagy a szülés bekövetkezik, a polgármesteri hivatal szociális osztálya a központi pénztártól kéri le a táppénz, az orvosi és a gyógykezelés, valamint a gyógyszer és a gyógyászati eszközök költségeit. A kötelező kiegészítő biztosítás ennél a rendszernél az üzemi egészségbiztosítás. Itt a kiegészítő járulékot a jövedelemforrás szerinti üzemi biztosítónál kell befizetni, amely az összeget tovább utalja a központi egészségbiztosítási pénztárba, a biztosítási esemény beálltakor pedig a táppénz-, és a gyógyítás költségeinek a kiegészítését a biztosított javára innen hívja le. Ennél a rendszernél az alapbiztosítás esetében a tb-önkormányzat alapbiztosítási szinten a települési önkormányzattal esik egybe, míg az üzemi biztosításnál a munkáltatói szövetség és a szakszervezeti szövetség, valamint a biztosítottak paritásos képviseletében realizálódik az önkormányzat [Homacher, 1989; Prugberger, 2008).

Némileg hasonlít ehhez, de különbözik is tőle az angol és a francia modell. Az angol modellnél a munkavállalók és a szabadfoglalkozásúak kötelező alapbiztosítását állami intézményként a „Department of Health and Social Security” helyi kirendeltségei végzik. Erre jön kiegészítő biztosításként a munkavállalók esetében az üzemi, míg az állami alkalmazottak esetében az állami biztosítás. Az üzemi biztosításból egy ún. „contracting out”-tal át lehet lépni ráfizetéssel a nagyobb kiegészítő szolgáltatásokat biztosító államiba. Franciaországban az egészségbiztosítási járulékok begyűjtéséről és a szolgáltatások teljesítéséről a lakossági egészségbiztosítási primérekasszák gondoskodnak. A primérekasszák a Nemzeti Egészségbiztosítási Pénztár fogja össze. Mind a primérekasszák, mind a Nemzeti Egészségbiztosítási Kassza esetében olyan saját önkormányzattal működő közjogi testületi szervezeti felépítésről van szó, ahol valamennyi pénztár felügyelő tanácsában választás útján 2/3-ad arányban a biztosítottak, 1/3-ad arányban a munkáltatói szövetségek kapnak képviselést az állami képviselést mellett. Franciaországban azonban a kiegészítő üzemi biztosítás fakultatív módon létezik, és nem elterjedt forma (Homacher, 1989; Prugberger, 2008).

A magyar egészségbiztosításhoz közelebb áll a nyugat-európai biztosítás másik, jövedelemforrás szerinti formája, ahol az alapbiztosítás egyértelműen a jövedelemforráshoz, vagyis a munkahelyhez, az önálló cégtulajdonosnál is ahhoz a munkahelyhez, üzemhez van telepítve, amelynek ő a tulajdonosa vagy birtokosa. Ő is a saját járulékát a munkavállalóinak a járulékaival együtt az üzemi biztosításon keresztül fizeti be. Nagyobb üzemek esetében maga az üzem a járulékbegyűjtő és a szolgáltatásrendező-kifizetőhely is egyben. Kisebb üzemek esetében központi üzemi járulékbegyűjtő és kifizető helyek működnek a magyarországi rendszerhez hasonlóan. Az egészségbiztosítás azonban következetesen két pilléren, egy kötelező alap-, és egy kötelező kiegészítő egészségbiztosításon nyugszik. A munkavállalók esetében a kiegészítő második pillért az üzemi pénztárak jelentik, míg a szabad foglalkozásúak és a vállalkozók esetében a szakmai pénztárak. Az üzemi pénztárak mellett azonban választani lehet mind az alap-, mind a kiegészítő biztosítás tekintetében a szakmai pénztárakat, valamint a területi pénztárakat, amelyek külön-külön pénztárszövetségeket hoznak létre, amelyek Olaszországban az „Institute Nazionale delle Provvidenza Sociale”-ba futnak össze. E pénztárszövetségek Németországban és Ausztriában a Tartományi, és a Szövetségi Betegbiztosító Pénztár tagjaivá válnak, a Szövetségi Egészségbiztosítási Pénztár pedig a Szövetségi Nyugdíjbiztosítási Pénztárral együtt alkotja a „Bundes Anstalt für Arbeit”-et, amely a szolidaritás elvén nyugvó állami, de önkormányzat mellett működő kötelező alap és kiegészítő társadalombiztosítást átfogja (Homacher, 1989; Prugberger, 2008).

A kötelező alapbiztosításnál a természetbeni és a dologi szolgáltatásoknál mind a két rendszer esetében kogens szabályok írják elő a szolgáltatások és a tb. által térítendő költségek mértékét, ide értve a csak saját jogon járó táppénz (betegségi-, és szülési segély) összegét is. Itt szükséges megjegyezni, hogy valamennyi nyugat-európai államban hozzátartozói jogon a nem dolgozó feleség is a férj biztosítása alapján a táppénz kivételével minden szolgáltatásban részesül a férjjel közös háztartásban élő kiskorú gyerekekkel együtt. A kiegészítő biztosítás terén azonban a kiegészítő csak relatív módon érvényesül, mivel mód van arra, hogy az

önkormányzatban képvisellel rendelkező szociális partnerek kollektív megállapodással hosszabb távra rendezzék a jogszabályban megállapított keretek között a szolgáltatások és a térítések mértékét. Ezt a szociális partnerek az előző időszak kifizetéseknek figyelembevételével, biztosítási matematikus közreműködésével valósítják meg.

Az itt bemutatott egészségbiztosítási rendszereket követő nyugat-európai államokban is felmerült a megreformálás gondolata. Németország a Hartz-reform keretében egész komolyan foglalkozott a holland biztosítási reformhoz hasonló bevezetésével. Mivel azonban ez 100 €-val emelte volna a biztosítottak hozzájárulási terheit, elvetették ezt az elképzelést és inkább a járulékok mérsékelt emelése és a szolgáltatások némi kurtítása mellett foglaltak állást. Ez elsősorban a térítésmentes gyógyszerek és a térítéses gyógyszerek, valamint gyógyászati segédeszközök árhozzájárulásainak csökkentésében jelent meg. Egyúttal a Hartz-reform során Németországban is bevezetésre került a vizit díj, amit azonban csak egyszer kell évenként megfizetni az első vizit során és ami nem haladhatja meg a 10 €-t. Magyarországon ezzel szemben minden egészségügyi vizitnél, sőt telefonon történő tanácsadás, ill. felvilágosítás-kérés során is leszámolták a 300 Ft. összegű vizitdíjat.

Mindezek figyelembevételével azon az állásponton vagyok, hogy Magyarországon az itt leírt nyugat-európai modellek valamelyikét követve kétpilléres megoldással meg lehetne valósítani az egészségbiztosítás reformját oly módon, hogy annak közjogi-állami és szolidaritási jellege megmaradjon. Ezt már csak azért is meg lehetne tenni, mert a magyar népesedéspolitika ellentétben a nyugat-európai államokkal nem a zsákutcás betelepítési politikával kívánja a munkaerőpótlást megvalósítani, hanem a hagyományos családpolitikával, aminek a sikere kezd látszani a házasságok és a születések számának növekedésével. Nálunk Magyarországon, de azt hiszem e régió többi országában is az egy pilléren nyugvó egészségbiztosítást egy kötelező alappal és egy ugyancsak kiegészítő jellegű kétpilléressé lenne célszerű átalakítani. Ezt a két pilléren nyugvó állami-köztestületi egészségbiztosítást a köztestületi szolidaritásos intézményi keretek több biztosítós rendszerben is ki lehet alakítani úgy, hogy az egyik csatorna az Országos Egészségbiztosítási Pénztár alá tartozó területi pénztárak hálózata, míg a másik az üzemi biztosító pénztárak hálózata, a harmadik pedig a szakmai-kamarai egészségpénztárak hálózata lenne. Az üzemi egészségbiztosítási pénztárakat az üzemi egészségbiztosítási pénztárszövetség, míg a szakmai pénztárakat a szakmai pénztárszövetség fogná át. E szövetségek egyúttal kezelni tudnák a hozzájuk tartozó pénztárak tartalék alapját és ha valamelyik pénztár feloszlana a szövetség feladata lenne a feloszlott pénztár tagjait az összegyűjtött tőkékkel együtt egy másik pénztárba áthelyezni. Valamennyi pénztártípus e rendszerben az országos (nemzeti) egészségbiztosítási tanácsba tagozódna be. Az Országos Egészségbiztosítási Tanács pedig az ugyancsak így felépülő Országos Nyugdíjbiztosítási Tanáccsal együtt alkotná az Országos Társadalombiztosítási Szövetséget. Mindegyik pénztár vezetését a maga szintjén önkormányzati alapon pénztártanács irányítaná mérsékelt (!) tiszteletdíj mellett, amely önkormányzatot a megfelelő szintű pénztárának taggyűlése választaná meg. A pénztárak önkormányzatában egyenlő arányú képviselést kellene adni a biztosítottaknak, a biztosítottak egy részét képviselő

szakszervezeti szövetségeknek (munkavállalói oldal), míg a másik részét képviselő munkáltatói/vállalkozói szövetségeknek. Ily módon az egészségbiztosítási hozzájárulás felhasználását az érintettek követni és ellenőrizni tudnák, nem úgy, mint most Magyarországon, ahol az 1993-ban megalakított tb-i önkormányzati rendszernek 1998-ban történt felszámolását követően az adóhivatal szedi be mind az egészségbiztosítási, mind a nyugdíjbiztosítási hozzájárulást, amely az egészségbiztosítási járulékrészt az OEP-nek utalja át. Magyarország számára egy ilyen rendszer kiépítésével tudnám elképzelni a reform kiinduló alapját, ahol az első pillér felosztó-kirovó szerkezetébe fokozatosan be lehetne vinni a tőkefedezeti alapot, míg a második pillérnél egyértelműen, de ugyancsak fokozatosan a tőkefedezeti oldalt kellene erősíteni úgy, hogy az idővel túlsúlyba kerüljön. Az első pillér esetében mind a járulékok összegének kogens rendelkezésekkel történő mérsékelt emelését, mind a szolgáltatások némi kurtítását el tudom képzelni oly módon, ahogy ezt a fejlett nyugat-európai államok is megteszik. A vizitdíjat – amelyet most Németország mellett Franciaország is be akar vezetni – el tudom fogadni, ha az egy évi 1000, legfeljebb 2000 Ft összegű keretet vagy annak megfelelő €-t nem lépne túl. Ugyancsak el tudom fogadni a csak a háztartásban tevékenykedő feleség (házastárs) saját jogú biztosításra szorítását, viszont csak akkor, ha kiskorú gyermeket nem nevel. Ha igen, akkor továbbra is jogosulttá kellene tenni a hozzátartozó jogon történő egészségbiztosításra. Visszatérve a kétpillérségre, a második pillérnél a horizontálisan tagolódnak kialakítani javasolt pénztártípusok vertikálisan is tagolódnának olyan módon, hogy az Országos Egészségbiztosítási Tanácsban állapotodnának bizonyos időközönként arról, hogy a kiegészítő biztosításban mennyi legyen a következő időszakra a járulék mértéke és miként alakuljanak a szolgáltatások az egészségbiztosítási törvényben megengedett keretek között.

Nem árt reflektálni arra a kérdésre sem, hogy Magyarországon a reformmal szembeni nagyfokú társadalmi ellenállás miatt a Gyurcsány kormány annak idején a már említett módon egy olyan kompromisszumos megoldást talált ki Kornai János koncepciójának részbeni átvételével, hogy a megvalósítani szándékolt egészségbiztosítási reformban a kialakítandó egészségbiztosító intézetekben a csatlakozó nyereségorientált magánbiztosító intézetek csak 49%-os tulajdonosi érdekeltséggel vehetnének részt, míg az állam tulajdonosi részesedése 51 % lenne. Ez mind szép. Azonban a problémát az jelentette, hogy a kormány meg kívánta szüntetni az OEP-et. Így valamennyi nyugdíjpénztár igazgatása az abba belépő magánbiztosító intézetek hatáskörébe került volna, ami a holland és a szlovák rendszerhez hasonlóan nálunk Magyarországon is megölné a szolidaritási elvet. Hiába ígérte az akkori kormány hogy jogszabályilag rögzítené mind a járulékfizetés, mind a szolgáltatások mértékét, a járulékösszegek emelését és a szolgáltatások csökkentését a biztosító intézetek törvénymódosításokkal kikövetelnék. Ezen legfeljebb csak kétharmados törvénnyel lehetne meggátolni.

Végezetül indokolt röviden ismertetni a Magyar Orvosi Kamara által 2008-ban az Országgyűléshez benyújtott álláspontját az akkori egészségbiztosítási törvénytervezetre. Pozitívnak tartom, hogy lényegében az OEP-et fenn kívánja tartani Nemzeti Egészségbiztosítási Pénztárnak átkeresztelve, és azt is, hogy vissza

kívánta állítani az egészségbiztosítási önkormányzatot, amelyben mind az államnak, mind a szakszervezet, mind pedig a munkáltatói oldalnak paritásos képviselete lenne. Az, hogy a Nemzeti Egészségbiztosító Tanácsot a két szociális partner és a szaktárca jelöltjei közül egyenlő arányban a parlament választotta volna meg és nem közvetlenül a lakosság, abból a szempontból jó, hogy így a szakértelmi alapon történő kiválasztás jobban biztosított és elkerülhetőek lettek volna az 1993. évi tb-i önkormányzati választás fonákságai. Az Orvosi Kamara akkori törvényjavaslata egyúttal korrigálta volna az Antall-kormányt az egészségbiztosítási önkormányzat nyugat-európai mintára történt kiépítésével azt a nagy hibáját is, ami abból adódott, hogy sem az egészségbiztosítási, sem a nyugdíjbiztosítási önkormányzatba nem építette be az állami képviseletet. Így mind a két tb-i. önkormányzat annak idején a két szociális partner szabad prédájává válhatott, ami óriási hiányhoz vezetett. Itt viszont felvetem, hogy nem elég az egészségbiztosítási önkormányzatot csak országos szinten kiépíteni. Ezt meg kell tenni terület szinten is. Ha a területi egészségbiztosítási pénztárak megyei szinten szerveződnének meg, akkor annak az Orvosi Kamara által javasolt parlamenti választás analógiájára a területi, ill. a megyei egészségügyi tanács megválasztását a megyei közgyűlés hatáskörébe, a megyei jogú városokban esetleg szervezendőket pedig a képviselő testület hatáskörébe kellene adni.¹⁰ Kritikaként azt vetem fel, hogy a kamarai tervezet a nemzeti pénztárhálózat mellett nem ad lehetőséget olyan párhuzamosan futó pénztárhálózatok kiépítésére, mint amilyen az üzemi pénztárrendszer, valamint a szakmai pénztárak rendszere. Ebből a szempontból nagyon jó mintavétel a német és az osztrák biztosítási rendszer. Ennek megfelelően a nemzeti kötelező egészségbiztosítási rendszert egy kötelező alap- és egy kötelező kiegészítő pillére is lehetne bontani. Ugyanakkor komoly pozitívuma a kamarai tervezetnek, hogy a szolidaritás elvén alapuló e nemzeti kötelező biztosítási rendszeren belül kívánja megtartani a betegségi és a szülési segélyt, magyarán a táppénzt.

Mivel ez a témakör végső soron alkotmányjogi kérdésként jelenik meg, indokolt lenne az Alaptörvény XX. cikkelyének (1). bekezdését oly módon kiegészíteni, hogy *„mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez és aminek intézményes megóvásáról az állam megfelelő szervei gondoskodnak”*.

4. Összegzés

Az eddig leírtakból kitűnik, hogy mind az, amit a magyar neoliberális ellenzék a legutóbbi parlamenti választások során kifejtett és azóta is kifejti, szinte szóról szóra az, amit Gyurcsány több, mint egy évtizeddel ez előtt akart bevezetni. Ez a neoliberális magyar egészségügyi és egészségbiztosítási reformelképzelés az amerikai rendszer leképezése, amit két ország liberális kormánya bevezetett Európában is. Egyértelműen kiderült, hogy a biztosítottak számára szociális

¹⁰ Prugberger: A társadalombiztosítási önkormányzat korszerűsítésének kérdéséhez. Magyar közigazgatás, 1996/2. sz.; U. ő: A társadalombiztosítási rendszer átalakításának kérdéséhez. Magyar Közigazgatás, 1996/7. sz.

szempontból érzéketlen és csak az egészségügyet hordozó intézmények gazdasági érdekeit helyezi előtérbe és vállalkozásra orientált. Emiatt, ahol bevezetésre került sikertelenné minősült és az emiatti társadalmi ellenállás következtében liberális beállítottságú kormányok buktak bele. Ez következett be Gyurcsány esetében is, aki lemondani kényszerült. Presztízsből, emberi hiúságból azonban a legutóbbi parlamenti választások során is tovább erőltette az ellenzéki miniszterelnök-jelöltön, és erőlteti most is az árnyékkormány kiszemelt egészségügy-miniszterén keresztül. Bár az utóbbi orvos, de házi orvos és sem nem szakorvos és sem nem kórházi orvos.¹¹ Ezen túlmenően az egészségügy széles területeire sincsen valószínű, mert annak igazgatásában nem dolgozott. Ahhoz, hogy valaki megalapozottan tudjon az egészségügy és az egészségbiztosítás kérdéseire, az orvosi diplomán és a háziorvosi praxison kívül szakrendelői és felülvizsgálati, valamint kórházi gyakorlat is szükséges. Ezen túlmenően, pedig aki az itt tárgyalt témakört irányítani akarja, a betegellátáson kívül megfelelő rálátással kell rendelkeznie, azaz egészségügyi szervezésére és az egészségbiztosításra egyaránt.

Irodalomjegyzék

- Barta Judit (2001): A chilei és a magyar nyugdíjrendszer ismertetése, *Magyar Jog*, 2001/5. sz.298-300. o.
- Elek Nikoletta — Máté Patrik (2022/1.): Egészségügy: riogató a múlt árnya (A baloldali kormányok elátkozott politikáját hozná vissza Márki-Zay Péter). *Magyar Nemzet*, 2022.január 29. sz. p. 5.Elek Nikoletta –Máté Patrik (2022/2): Az egészségügyben a múlt réme fenyeget. *Magyar Nemzet*. 2022. január 29. p. 1. és 4. + U. ók:Riasztó a múlt árnya. (Út a halálba, megcsonkított kórházak, Egészségügy a cégek markában. p. 5.
- Homacher, Joseph (1989): Krankenversicherungsschutz im Ausland, 46/1989. *Beilage* 15 D. 8-9.
- Komáromi Zoltán nyilatkozatai a 2022. áprilisi választások előtt a Magyar Hírlapban és a Magyar Nemzetben, valamint a Népszavában, majd az Árnyékkormány megalakulását követően a Népszavában és a Magyar Nemzetben
- Kun Attila (2009): *A multinacionális vállalatok szociális felelőssége*. Ad Librum Kft. Budapest-
- Metzner Alfred (Hrsg.) (1989): *Versicherung im internationalem Vergleich*. Deutsche Gewerkschaftsverband für Gesundheitsweswesen. 1989
- Prugberger Tamás (2007): Egészségbiztosítási reform és az alkotmányosság. *Polgári Szemle*, p. 39-40.
- Prugberger Tamás (2008): Egészségbiztosítási reform és alkotmányosság. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Iuridica et Politica. Tomus XXVI/2*. Miskolc, University Press. p. 415-416.
- Prugberger Tamás (2008): *Az európai szociális jog vázolata*. Debreceni Egyetem ÁJK—Lícium Art Könyvkiadó, Debrecen. p. 65-96.

¹¹ Ld. Komáromi Zoltán szakmai életrajzát

-
- Prugberger Tamás (1998): Érdekegyeztetés, de hogyan? *Valóság*, 1998/11. p.1-2.
 - Prugberger Tamás — Pongrác Aladár (2001): *Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001. 29-43. o.
 - Prugberger Tamás – Barta Judit (2015): A foglalkoztatást elősegítő nyugdíj megszervezésének és finanszírozásának újtjai az Európai Gazdasági Térség államaiban és Magyarországon. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan. II.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2015. p. 532-566.
-
-

A központi jogszabályok kihirdetésének története Magyarországon 1848-tól napjainkig

Bíró Péter*

A törvények kihirdetése lényeges eleme azok érvényes létrejöttének, fontos kapcsolódási pont a hatálybalépésükénél, és kiemelt szerepet tölt be a társadalom tájékoztatásában. A törvények és központi rendeletek kihirdetését több különböző szintű norma szabályozta a XIX. század végétől napjainkig terjedő időszakban, jelentős koncepcionális változások következtek be ennek során, érdemes ezért áttekinteni a kihirdetés szabályozásának hazai történetét.

Kulcsszavak: kihirdetés, jogszabály, törvény, rendelet

History of the promulgation of central legislation in Hungary from 1848 to the present day

The promulgation of laws is an essential element in their valid creation, an important link in their entry into force and a key element in informing society. The promulgation of laws and central decrees has been regulated at various levels from the end of the 19th century to the present day, with significant conceptual changes, and it is therefore worth reviewing the history of the regulation of promulgation in Hungary.

Keywords: promulgation, law, act, regulation

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.78>

1. Bevezetés

A jogszabályok érvényes megalkotásának utolsó mozzanata a jogszabályok kihirdetése. Utolsó, azonban nem kevésbé jelentős lépés ez a jogalkotás folyamatában, hiszen a jogszabályok a kihirdetés útján válnak ismertté a címzettjeik számára, a jogszabályoknak való megfelelés szempontjából garanciális jelentősége van tehát annak, hogy a kihirdetésükre megfelelő módon és formában kerüljön sor. A téma jelentőségére már több szerző is felhívta a figyelmet, volt, aki a jogszabályok kihirdetésében a jogszabályalkotás egész folyamatának slágertémáját látta¹, mert a történetiségben bizonyíthatóan a jogszabályok kihirdetése, közzététele közérdeklődésre számot tartott már a középkor óta Magyarországon az országos jogalkotás körében. Más szerző szerint² lehet bármilyen tökéletes a kibocsátott jogszabály tartalma, megfelelhet az összes érdekelt szerv elvárásainak és

* Bíró, Fővárosi Ítéltábla, Közigazgatási Kollégium.

¹ Koi Gyula: Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai – A kezdetektől a 2010. évi CXXX. törvényig. *Jog-Állam-Politika*, 2011/3. 81. o.

² BÁRTFAI Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. *Magyar Közigazgatás*, 1995/2. 100. o.

maradéktalanul betöltheti egyébként a funkcióját, de ha a kihirdetése alkotmányos kívánnivalót hagy maga után, akkor az egész jogalkotás nem vagy csak korlátozottan érheti el a célját, és a jogalkotás presztízsének csökkenését is okozhatja.

A jogszabályok kihirdetésére mint a jog által szabályozott lényeges kérdésre is irányadó Friedrich Carl von Savigny történeti jogi iskolájának tanítása, miszerint a jog története a modern jog minden tudományos elméletének és megismerésének az alapja, a történelem az egyedüli útja annak, hogy a saját álláspontunkról valódi ismereteket nyerhessünk. A jogszabályok kihirdetésénél is fontos tehát a történetiség, a témakör történeti alakulásán keresztül ismerhető fel, hogy a kihirdetés jelenlegi szabályozása miért és miként alakult ki, mindez közelebb visz a témakör jelentőségének és normatív szabályozásának megértéséhez.

A jelen tanulmány a kihirdetés magyarországi fejlődéstörténetét írja le, azonban nem lehet célja az államalapítástól eltelt több mint ezer év történetének áttekintése még átfogó jelleggel sem. A mai értelemben vett normatani nyilvánosság, a kihirdetés jogszabályilag rendezett igénye a kiegyezés utáni időkben formálódik, addig a szinte követhetetlen rendi sokszínűség volt jellemző. A dolgozat ezért a jogszabályok 1848-tól napjainkig terjedő kihirdetésének történetét veszi át, a fókuszba a központi jogszabályokat – a törvényeket, törvényerejű rendeleteket, a kormány valamint a kormány tagjainak rendeleteit – állítva, a helyi – helyhatósági, önkormányzati – jogszabályok kihirdetésének vizsgálata ugyanis maga önálló tanulmány tárgya lehet.

2. Az 1848. évi áprilisi törvényektől az 1868. évi III. törvénycikkig

A kihirdetést 1868 előtt törvény nem szabályozta, hanem a régi gyakorlatnak megfelelően az egy országgyűlésen (a továbbiakban: ogy.) alkotott és együtt szentesített törvények ünnepélyesen átadására került sor, 1848 után pedig a miniszterelnök által kerültek bemutatásra az ogy. mindkét tábláján, ahol felolvasva kihirdették azokat. A joghatályos kihirdetés mellett a törvénycikkeket a törvényhatóságoknak hiteles másolatban is megküldték további kihirdetés végett, ez azonban csak a hiteles tudomásra hozatal jelentőségével bírt.³ Voltak azonban olyan törvények, melyeket községenként is ki kellett hirdetni, mint pl. a mezei rendőri törvényt (1840. évi IX. tc.).⁴

Már az 1791. évi XII. tc. kimondta⁵, hogy a törvények alkotásának joga Magyarországon a törvényesen megkoronázott királyt valamint az ogy.-re törvényesen egybesereglett karokat és rendeket közösen illeti, az másképp nem gyakorolható, a törvényhozás két egyenrangú tényezője: a koronás király és az ogy.. Magyarországon az ogy. hagyományosan két házból állt, az alsó- és felsőházból, vagyis a képviselőházból és a főrendi házból. Az ogy. két háza által elfogadott törvényjavaslat a király elé került szentesítésre, a szentesítés joga kizárólagos királyi

³ Koi i. m. 68. o.

⁴ ZLINSZKY Imre: *A magyar magánjog mai érvényében különös tekintettel a gyakorlat igényeire*, 7. kiadás. Budapest, Franklin-Társulat, 1899. 24. o.

⁵ MOLNÁR Kálmán: *Magyar Közjog 2. – Tudományos gyűjtemény 21.* Pécs-Budapest, Danubia, 1928. 606. o.

jog volt, a törvényjavaslat csak akkor vált törvénné, ha a király azt helyesnek találta és annak törvényerőre emelését ünnepélyesen kijelentette. A törvényszentesítés joga a Szent Korona birtoka alapján illette meg a királyt és így csakis és egyedül a megkoronázott király által volt gyakorolható, az örökös király nem szentesíthetett, mert a Szent Koronában rejlő törvényalkotási jog csak a koronázással szállt át a királyra.⁶ A király tehát a szentesítés joga révén vett részt a jogalkotásban, annak egyenrangú tényezője volt az ogy. mellett. A király elé bevezetéssel ellátott törvényjavaslat került felterjesztésre, melynek szövege 1867 óta a következő volt: „Mi N. N. Isten kegyelméből Ausztriai Császár, Csehország királya stb. és Magyarország Apostoli királya. Kedvelt Magyarországunk és társországi hű főrendei és képviselői közös egyetértéssel a következő törvényczikket terjesztették szentesítés végett Felségünk elé. (Ezután következik a törvény szövege.) Mi e törvényczikket s mindazt, a mi abban foglaltatik, összesen és egyenként helyesnek, kedvesnek és elfogadottnak vallván, ezennel királyi hatalmunknál fogva helybenhagyjuk, megerősítjük és szentesítjük s mind magunk megtartjuk, mind más híveink által megtartatjuk.”⁷ A szentesítési záradékban a király azt ígérte, hogy a törvényt úgy meg fogja tartani, mint ahogy másokkal is meg fogja tartatni. A törvény mint az ogy. által hozott határozatoknak királyi privilégiumba foglalása jelent meg, éppen ezért a király aláírásán kívül királyi pecséttel is ellátták.⁸ Az 1848. évi III. tc. 3. §-a vezette be a szentesítés miniszterelnöki ellenjegyzését mint formai kelléket, amely nélkül az államfő rendelkezése érvénytelen. Ennek a formai kelléknek azonban nagy alkotmányjogi jelentősége volt, ugyanis az ellenjegyzés által a miniszterelnök vállalta a felelősséget egyrészt a szentesítésnek hitelesítő tartalmáért - vagyis azért, hogy az ogy.-n elfogadott törvényjavaslat változatlan szövegben lett szentesítve -, továbbá azért, hogy a szentesítés valóban a koronás királytól származott.⁹

Az 1848 márciusi forradalom vívmányait megörökítő 1848. évi áprilisi törvények kihirdetését írta le a Vasárnapi Ujság az áprilisi törvények elfogadásának ötvenedik évfordulója alkalmából az 1898. április 10. napján megjelent 45. évfolyam 15. számának hasábjain¹⁰: „A tisztet a törvények átadásánál, melyet eddig az udvari kancellár szokott teljesíteni, most a miniszterelnök Batthyáynak büszke, nemes alakja végzé. A király kezében a szentesített törvényekkel, megszólalt (...), királyi szavammal erősítve, ezennel által is adom neked, kedves öcsém, s általad az egész nemzetnek (...). Az új törvényeket Pesten április 20-án hirdették ki a polgárság lelkes örömmilyánításai között. A vármegyék egyenként határozták el, hogy bizalmat szavaznak az új kormánynak, hálaadó isteni tiszteletet tartanak s a törvényeket egyszerű szavakkal magyarázzák meg a népnek.”

A szabadságharc leverését követően a Bach-korszak császári rendeletekkel, pátensekkel kormányzó időszaka következett, melynek során a törvényalkotásnak a

⁶ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1902. 602. o.

⁷ FERDINANDY Gejza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*. Budapest, Kilián Frigyes M. K. Egyetemi Könyvtár kiadása, 1895. 251. o.

⁸ FERDINANDY (1902) i. m. 604. o.

⁹ MOLNÁR (1928) i. m. 601. o.

¹⁰ BARÁTH Ferenc – VÁCZY J.: 1848. április 11. és az 1848. április 11-ke utáni napok. *Vasárnapi Ujság*, 1898/15. 2., 4. o.

fontos volt, az egy. és a királyi közt megosztó gyakorlására és a törvényeknek az addigi szokás szerinti kihirdetésére nem került sor. Ebben változást az 1867. évi XII. tc. hozott, mely az Ausztria és Magyarország közötti kiegyezést becikkelyezve megteremtette a dualista állami berendezkedés alapjait, rögzítette a két ország közötti közös ügyeket és azokat is, amelyekben Magyarországnak önállósága volt. A közös ügyekkel kapcsolatos törvényeket a magyar egy.-nek is el kellett fogadnia, a királynak pedig a megegyezés alapján a magyar egy.-n elfogadott és az ausztriaival megegyező javaslatokat törvényként kell szentesítenie és kihirdetnie.¹¹ Visszaállt ezzel az 1848-ban rögzített régi rend, vagyis az egy. két háza által elfogadott törvényt királyi szentesítés után ki kellett hirdetni.

3. Az 1868. évi III. tc.

Magyarországon a jogszabályok kihirdetéséről normatív szinten először a törvények kihirdetéséről szóló 1868. évi III. tc. rendelkezett. Felhatalmazásként az 1848. évi IV. tc. 2. §-át tüntette fel¹², melynek alapján a törvények kihirdetésére nézve az 1. §-ában akként rendelkezett, hogy „minden törvény, amint Ő Felsége szentesítésével ellátva, az országgyűlés mindkét házában kihirdettetett: az e végre alapítandó országos törvénytárban a kormány által azonnal köztudomásra hozatik.” A törvény ezzel az addigi gyakorlatot szentesítette, emelte törvényerőre, miszerint az egy. által elfogadott és a király által szentesített törvényt az egy. mindkét házában ki kell hirdetni. Az egy.-n való kihirdetés processzusát ugyan meghagyta, de jogi jelentőségétől azt megfosztotta. A 4. §-ában ugyanis a törvény hatálya kezdeteként az Országos Törvénytárban (a továbbiakban: OT) való megjelenést követő 15-ik napot jelölte meg, amennyiben a törvényben más időpont megállapítva nincs. Ezt módosította az 1870. évi XIII. tc., melynek első – és egyetlen - szakasza szerint a törvények hatálya az „országgyűlésen lett kihirdetését követő 15-ik napon kezdődik”. Ezzel visszaállította a régi gyakorlatot¹³, az egy. mindkét házában való kihirdetéssel történt meg a törvények kihirdetése és ezzel vált végsősoron érvényesen megalkotott jogszabállyá.

A módosítás okát az 1870. évi XIII. tc. általános indokolásában találjuk, mely szerint Magyarország és Horvát-Szlavón-Dalmátországok (a továbbiakban: Ho.) között létrejött egyezés folytán a közös törvények a közös egy.-n hirdettetnek ki. A módosító javaslat értelmében a közös törvények érvénye az egy.-n – vagyis a magyar egy.-n, ahova Ho. mint a Szent Korona társországa képviselőt küldhetett - való kihirdetést követő 15-ik napon kezdődik. A módosítás indokát a jogalkotó abban jelölte meg, hogy ne legyen késelem a törvények hatálybalépésénél. Az OT-ban ugyanis a magyar szöveg mellett a horvát nyelvűt is közzé kellett tenni, annak érdekében pedig, hogy az egyes országokban ugyanabban az időpontban lépjen hatályba a törvény – vagyis ugyanakkor tegyék közzé az OT-ban a különböző nyelvű

¹¹ FERDINANDY (1902) i. m. 609-610. o.

¹² Az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. tc. 2. §: A hozandó törvények jövőre Ő Felsége által az évi ülés folyamata alatt is szentesíthetnek.

¹³ KOI i. m. 68. o.

szövegeket - a horvát fordítást be kellett várni, emiatt késedelem keletkezhetett a magyar és horvát nyelvű szövegek együttes közzétételénél. A kihirdetés ezzel szemben egyszer történhetett meg a magyar ogy.-n, szerencsésebb volt ezért az ogy.-n való kihirdetéshez kötni a hatálybalépést. A módosítás indokolása egyben eloszlatta a módosító javaslattal szembeni azon aggályt, hogy a törvényeket a címzettjeiknek a hatálybalépés előtt nem lesz idejük megismerni, megjegyezve, hogy a kihirdetett törvény szövegét azonnal a hivatalos lapba fel kell venni, valamint a törvénytarban minél gyorsabban közzé kell tenni.

A fenti módosítás után egyértelművé vált, hogy az 1868. évi III. tc. a törvények kihirdetésének időpontjával az ogy. két házában történt kihirdetést jelölte meg, és ez az időpont lett az irányadó a törvények hatálybalépése időpontjának meghatározásánál is. A törvény az ogy. mindkét házában történő kihirdetést írta elő, a közjogi érvényesség feltétele ezért csak akkor teljesült, ha mind a képviselőházban mind pedig a főrendiházban megtörtént a kihirdetés. A gyakorlatban a két időpont nem mindig esett egybe, amennyiben a főrendiházban csak később hirdették ki a szentesített törvényt, a törvény érvényes létrejötte időpontjaként nyilván a későbbi, a főrendiházbeli kihirdetés időpontját kellett tekinteni.

Az 1868. évi III. tc. 2. §-a szerint a törvény szövegével együtt közzéteendő mind a királyi szentesítés napja, mind pedig azon nap, amelyen a törvény az ogy. mindkét házában kihirdettetett¹⁴. A 3. §-a rögzítette, hogy a törvénynek fenti módon közzétett szövege közhitelességgel bír. Az 5. § értelmében a szentesített törvények eredeti példányát az Országos Levéltárban kellett elhelyezni, továbbá az illetékes miniszter által hitelesített másolatokat a címzetteknek való tudomásrahozatal érdekében a törvényhatóságok részére meg kellett küldeni. A 6. § a törvények terjesztése és gyűjtése érdekében előírta, hogy minden naptári évben a sorszámozott törvényekről külön törvénygyűjteményt kellett összeállítani. A 7. § szintén a terjesztés, tájékoztatás érdekében szabályozta, hogy az OT egy-egy példányát a megjelenése után azonnal minden törvényhatóság számára hivatalból meg kell küldeni. A 8. § értelmében a kormányzat gondoskodott arról, hogy minden törvény, kihirdetése után azonnal „a magyar korona országaiban divatozó nyelveken hiteles fordításokban is köztudomásra hozassék”.

A magyar Szent Korona alá tartozó országként a Magyar Királyságon belül autonóm jogállás illette meg Ho.-t az 1868. évi XXX. tc. értelmében. A törvényhozás és a végrehajtás körében teljes önkormányzati jog (autonómia) illette meg, az autonóm országos kormányzat élén a bán állt, a Pestre összehívandó közös ogy.-be a saját ogy.-ük kebeléből választottak képviselőket, a közös ogy. főrendiházába pedig két képviselőt küldhettek a saját ogy.-ükből. Mindezen közjogi berendezkedésre tekintettel külön törvény született a közös magyar-horvát törvények kihirdetéséről Horvát- és Szlavonországokban címmel, mely 1870. évi XII. tc.-ként került becikkelyezésre. Ennek 1. §-a értelmében a közös magyar-horvát ogy.-n alkotott törvények magyar és horvát nyelven szentesítendők, a közös ogy.-n

¹⁴ A Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországok közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről szóló 1868. évi XXX. tc. 1868. XI. 17. napján került szentesítésre, kihirdetésre a képviselőházban 1868. XI. 19., a főrendek házában 1868. XI. 23. napján (forrás: www.uj.jogtar.hu/CorpusJurisHungarici)

a magyar szöveg hirdetendő ki, a horvát szöveget pedig a horvát-szlavón-dalmát miniszternek kell átküldeni, aki azt a bánnak illetőleg a horvát-szlavón-dalmát országos törvénytárban is köztudomásra kellett hozni. Az 5. § a törvény hatálybalépését az 1868. évi III. tc. módosított szövegével egyezően szabályozta. A 6. § rögzítette, hogy minden közös törvényt a horvát-szlavón törvénytárban ugyanazon év- és sorszámossal kell megjelölni, mely alatt az a magyarországi OT-ban megjelent, biztosítva ezzel az egységes megjelölés rendszerét. A törvény általános indokolása a szabályozást azzal magyarázta, hogy a horvát-magyar kiegyezést becikkelyező törvény nem tett említést a közös törvények kihirdetésének módjáról Ho.-ban. Ezzel fenntartotta azt a kihirdetési módot, mely szerint a törvényeket a horvát-szlavón országos törvények útján ki szokták kihirdetni. Ez az eljárás azonban a közös országos törvényeknél lehetetlenné tette volna a hatálybalépést, ha azt még előtte a horvát országos törvények útján ki kellett volna hirdetni. Ezt a hiányt az 1868. évi III. tc. sem pótolhatta, mert az csak általában a törvények kihirdetéséről szólt, de a közös törvényeknek Ho.-ban való kihirdetését nem szabályozta. Mindezek miatt vezette be az 1870. évi XII. tc. azt a rendszert, hogy a közös törvények azok magyar szövegének a közös országos törvények történéseivel Ho.-ban is kihirdetettnek minősültek.

Az 1868. évi III. tc.-kel megalkotott kihirdetési szabályokat feldolgozta a korszak közjogi szakirodalmá is. Boncz Ferenc kifejtette, hogy a törvényi szabályozás értelmében a szentesített törvény a királytól a minisztérium útján visszaküldetik kihirdetés végett előbb az alsóházba, majd onnan a felsőházba, ahol szintén kihirdetik, „ezen kihirdetés után a kormány gondoskodik arról, hogy a szentesített törvény a Budapesti Közlönyben és az OT-ban köztudomásra hozassék”. Az 1870. évi XIII. tc.-kel módosított törvényi szövegből „önkint következik, hogy ha a felsőházban valamely törvény későbbi napon hirdettetik ki, mint a képviselőházban, a kihirdetési határidő ezen utóbbi naptól számítottatik”.¹⁵

A szakirodalom említést tett a horvát-szlavón autonóm törvények kihirdetéséről is, amely iránt az 1873. évi november 28-án kelt autonóm törvény intézkedett, mégpedig úgy, hogy ezek a Zágrábban megjelenő horvát-szlavón országos törvénytárban való közzététel útján hirdettetnek ki, továbbá az autonóm országos kormány köteles az országos törvényt a legközelebbi ülésnapján minden egyes törvény szentesítéséről értesíteni. A törvény eredeti példányát ott is az ottani országos levéltárban kell elhelyezni, a horvát országos törvénytár egy-egy példányát megjelenés után azonnal meg kell küldeni minden hatóságnak és municipiumnak.¹⁶

4. Az 1881. évi LXVI. tc.

Tizenhárom évvel az első szabályozás után újabb törvényt alkotott az ország, mely hatályon kívül helyezte az 1868. évi III. és 1870. évi XIII. tc.-eket. A lényegi változást

¹⁵ BONCZ FERENC: *Magyar Államjog*. Budapest, Athenaeum, 1877. 177-178. o.

¹⁶ FERDINANDY (1902) i. m. 608. o.

a törvény 1. §-a mondta ki, mely szerint „minden törvény, a mint Ő Felsege szentesítésével el van látva, a kormány által az országos törvénytárban azonnal köztudomásra hozatik”. Ezzel –lényegében külföldi mintára – szakított azzal a régi hagyománnyal, miszerint az ogy. két házában való kihirdetéssel történik meg a törvények kihirdetése, ezentúl az OT-ban való megjelentetés a kihirdetés napja.

A 2. § alapján közzé kell tenni a királyi szentesítés napját is, nemzetközi szerződések becikkelyezéséről szóló törvényeknél pedig a szerződésre vonatkozó megerősítési okiratok kicserélésnek helyét és idejét, amennyiben a szerződésben ezen okiratok kicserélése ki van kötve. A törvény 3. §-a szerint az OT-ban közzétett szöveg közhitelességgel bír. A 4. § az 1868. évi III. tc.-hez hasonlóan rendelkezik a törvény hatályáról azzal, hogy amennyiben az a törvényben megállapítva nincs, úgy az OT-ban való megjelenéstől számított 15. napon kezdődik. Ennek érdekében előírta, hogy a törvénytár minden számán fel kell tüntetni, hogy mikor adták ki. Itt is átvezetésre került tehát az a változás, hogy már nem az ogy.-n való kihirdetéstől számít a hatály, hanem az OT-ban történő kihirdetéstől. Az 5. § értelmében megmarad az a szabály, hogy az eredeti példányt az Országos Levéltárba kell letenni, a 6. § szintén a korábbi törvénnyel egyezően szabályozza a törvénygyűjteményeket. A 7. § alapján az OT egyes számait a megjelenésüket követően továbbra is meg kell küldeni a törvényhatóságoknak, de megszűnt a szentesített törvény szakminiszter által hitelesített másolatainak törvényhatóságok számára történő megküldése. A 8. § új szabályt hoz azzal, hogy az ogy.-n való kihirdetés mellőzésével a minisztérium a szentesített törvényekről a szentesítést követő legközelebbi ülések egyikén az ogy.-nek esetről esetre jelentést tesz. A 9. § meghagyja a magyar korona országában divatozó egyéb nyelvekre való hiteles fordításban történő köztudomásra hozatal kötelezettségét, de már nem írja elő azok megküldését a törvényhatóságoknak.

A törvények kihirdetéséről szóló új törvény meghozatalának jogpolitikai indokait tudhatjuk meg a Tisza Kálmán belügyminiszter által jegyzett törvényjavaslati indokolás szövegéből.¹⁷ Az indokolás szerint az ogy. két házában való kihirdetésének szabálya célszerűtlennek bizonyult, technikai nehézségekkel járt, sőt bizonyos esetekben ki nem kerülhető visszás helyzetekhez is vezetett. Az ülészakok gyakran hosszúra nyúltak, az ülészakokat addig viszont be nem lehetett rekeszteni, míg az elfogadott törvényjavaslatok mind szentesítésre és az ogy.-n kihirdetésre nem kerültek. Mivel a törvényjavaslatok tömegesen kerültek szentesítés alá, „a szükség parancsolta sietség miatt” a törvényjavaslatoknak tc. alakban való kiállítására és szentesítés alá terjesztésére többnyire nem maradt annyi idő, amennyire szükség lett volna a megfelelő alakban történő kiállításukhoz. Ennek következménye, hogy „a szentesítés alá terjesztett törvénytárpéldányok pongyolán állíttatnak ki, sőt azokba többször iráshibák is csusznak, melyeket utólagosan kell kijavítani.” Visszás helyzetek is adódhattak például nemzetközi szerződések esetén, ahol gyakorlat volt, hogy azok a megerősítési okmányaik kölcsönös kicserélése után bizonyos idővel léptek hatályba. Megtörténhetett azonban, hogy az okmányok kicseréltettek, de az ogy. ülészaka a nemzetközi szerződést kihirdető törvény kihirdetése előtt

¹⁷ Képviselőházi irományok, 1881. V. kötet, Irományszámok 1881-70. Törvényjavaslat, a törvények kihirdetéséről

berekesztésre került. Ilyen esetben „azogy. újabb összejöveteléig kihirdethető nem lévén” a nemzetközi szerződés sem emelkedhetett törvényerőre, holott a szerződésben vállalt kötelezettség szerint annak már korábban kellett volna hatályba lépnie. Még visszásabb helyzet állhatott elő akkor, ha időközben azogy. mandátuma lejárt, vagy azogy.-t feloszlatták. Ebben az esetben ugyanis az elfogadott törvényjavaslatokat, ha azokat még nem szentesítették és nem hirdették ki – mivel a korábbiogy. határozata a következőogy.-t nem kötelezte -, a következőogy.-nek jóváhagyás végett újra be kellett mutatni. Ilyenkor megtörténhetett, hogy a következőogy. nem hagyta jóvá a nemzetközi szerződést, amelyet a korábbiogy. elfogadott és már a király is megerősített, és amely a megerősítési záradékok kicserélése nyomán a külföldi szerződő fél felé kötelezettséget keletkeztetett. Abban az esetben viszont, hogy ha a fentiek elkerülése végett a nemzetközi szerződésre vonatkozó törvényjavaslat szentesítésre és kihirdetésre is került, mielőtt a megerősítő okmányokat kicserélték volna, akkor megtörténhetett, hogy a szerződést a külföldi államhatalom mégsem hagyta jóvá, így viszont olyan szerződésre vonatkozó törvény került kihirdetésre itthon, amely nem is létezett. Ilyen technikai nehézségek és visszásságok miatt szükségessé vált azogy.-en való kihirdetés szabálya helyett a kihirdetést a jövőre nézve úgy, „mint más országokban is divatozik, az országos törvénytár útján” eszközölni. Mivel azogy.-en való kihirdetés szabálya eltörlésre került, ahhoz, hogy azogy.-nek tudomása is legyen arról, hogy milyen törvényjavaslatok váltak törvénné, a minisztérium kötelességévé kellett tenni, hogy a szentesített törvényekről azogy.-nek időnként jelentést tegyen. Az OT-ban kihirdetett szöveg közhiteles és a törvénytár egyes számait azonnal meg kell küldeni minden törvényhatóságnak, ezért feleslegessé vált a szentesített törvények szakminiszter által hitelesített másolataik megküldése.

Az 1881. évi LXVII. tc. módosította az 1870. évi XII. tc.-et, annak 1. §-ába a közösogy.-n való kihirdetés helyett a magyar OT-ban való kihirdetés szabályát iktatta be. A 3. §-a itt is előírta a királyi szentesítés napjának, illetőleg a nemzetközi szerződés megerősítési okiratainak kicserélése helyének és idejének feltüntetését. Emellett viszont rögzítette a törvény horvát szövegének kihirdetésénél annak a napnak a közzétételét is, „melyen az illető törvény a magyar OT-ban kihirdettetett”. Az 5. § az 1870. évi XII. tc.-nek a nem módosított rendelkezéseit továbbra is hatályban tartotta, az a módosításaival együtt élt tovább az 1881. évi LXVI. tc. mellett.

A törvényjavaslat indokolásaként az előterjesztő a törvények kihirdetéséről szóló új törvénnyel való összhang megteremtése érdekében szükségesnek tartotta a módosítást, hogy minden szabályozásban a magyar OT útján történő kihirdetés jelenjen meg.

Az OT a törvények hivatalos gyűjteménye volt már az 1868. évi III. tc. óta, de akkor még nem a kihirdetés céljával tették közzé itt a törvényeket, hanem a köztudomásra hozatal érdekében. Az 1881. évi LXVI. tc.-kel az OT jelentősége fokozódott, a törvények kihirdetésének közegévé vált, abba a törvények egész terjedelmükben, tehát a szentesítési előbeszéddel és záradékkal, valamint a szentesítés és kihirdetés napjával együtt kerültek felvételre. Az OT-t külön szerkesztőbizottság szerkesztette, a szerkesztésére nézve először az 1868. május

15. napján kiadott igazságügyi miniszteri utasítás tartalmazott rendelkezéseket. A szerkesztés 1868-tól 1875. december 31-ig az igazságügyi minisztérium kebelében történt, ahol e célra egy számfeletti miniszteri titkári állás volt rendszeresítve. 1876. január 1-től kezdve a szerkesztést a Budapesti Közlöny szerkesztőségére bízták, és a belügyminiszter feladatkörébe került át. A 12.351/1883. BM. sz. rendelettel az OT szerkesztősége különálló, a Budapesti Közlönyétől teljesen független szervezetet kapott, ügyköre a Magyarországi Rendeleték Tára szerkesztésére is kiterjedt¹⁸. Az OT aktuális számai nyomtatott formában jelentek meg a Magyar Királyi Belügyminiszter pecsétje alatt, a kiadványon jelzett áron megvásárolhatóak voltak a nagyközönség számára. Az egyes számok mellékletként csatolásra kerültek a Belügyi Közlöny aktuális számaihoz egészen a II. világháború utáni időig.¹⁹ Az OT lapszámait évente összegyűjtésre kerültek és az adott évi OT címmel is kiadásra kerültek.²⁰

A törvények kihirdetéséről szóló újabb törvényt, az általa bevezetett új szabályozási elemeket a dualista kor jogirodalma is feldolgozta. Csekey kifejtette, hogy mivel az OT közhitelességű, nem szükséges, hogy a király az abba beiktatott törvényeket külön még egyszer aláírja. A szentesített eredeti törvény és a törvénytárba beiktatott szöveg egyezőségéért a felelősséget a belügyminiszter viseli, aki az OT minden egyes számát pecsétje alatt adja ki.²¹ A szentesített törvények kihirdetése az OT-ban való közzététellel történik, a horvát-magyar közös törvényeké ugyancsak, amelyek hatálya Ho. területén is a magyar OT-ban történt megjelenéshez igazodik. Mind a magyar, mind a pedig a horvát országos törvénytárban megjelent törvényszöveg közhitelességű. A horvát autonóm törvények azonban továbbra is a horvát országos törvénytárba való beiktatással kerülnek kihirdetésre az 1873. november 28-iki horvát-szlavón autonóm törvény 1. §-a szerint. A nyelveket, amelyekre a törvényeket az 1881. évi LXVI. tc. 9. §-a értelmében le kell fordítani, a törvények nem jelölték meg, 1875 év végéig az igazságügyi miniszter, 1876-tól a belügyminiszter hatáskörébe tartozott annak meghatározása. 1869 és 1875 között hat idegen nyelvre fordították le a törvényeket (német, horvát, román, tót, szerb és orosz), 1876-tól már csak német, román és tót nyelvre, 1881-től ezen felül még olasz nyelvre is.²²

Az 1868. évi XXX. tc. 60. §-a értelmében a törvények a király által aláírt horvát eredeti szövegben is kiadandók és a horvátogy.-nek megküldendőek. Ez a megküldés azonban csak ünnepélyes tudomásra juttatást jelentett, nem jelentett kihirdetést –

¹⁸ MÁRKUS Dezső: *Magyar Jogi Lexikon VI. kötet*. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1907. 730-731. o.

¹⁹ A Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területek képviselőinek az 1939. évi június hava 10. napjára egybehívottogy. képviselőházába meghívásáról szóló 1939. évi V. tc. az OT 1939. évi 5. számában került kihirdetésre 1939. június 23. napján. A lapszám a Belügyi Közlöny 1939. évi 28. számhoz került mellékletként csatolásra. Az OT 1939. évi 5. számának ára 4 fillér volt (forrás: https://mandadb.hu/dokumentum/354797/Orszgos_trvnytr.pdf).

²⁰ A Belügyi Közlöny 1940. évi 3. számának mellékleteként is megjelent az 1939. évi törvények kiadása 1939. évi OT (Corpus Juris) címmel, kiadóként a Magyar Királyi Belügyminisztériumot feltüntetve (forrás: https://mandadb.hu/dokumentum/354797/Orszgos_trvnytr.pdf).

²¹ CSEKEY István: A magyar *pragmatica sanctio* írott eredetijéről. In: FEJÉRPATAKY László (szerk.): *Értekezések a Philosophiai és Társadalmi Tudományok Köréből I. kötet 7. szám*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1916. 393. o.

²² MÁRKUS i. m. 730-731. o.

szemben Pliveric álláspontjával – mert a közös ügyekben való törvényhozás világosan a közös ogy.-re volt bízva és a királyra, márpedig a törvény kihirdetése a törvényalkotás egyik konstitutív eleme, így ennek a horvát ogy.-re bízása a közös ügyekben való törvényhozás részesévé tenné, ami az 1868. évi XXX. tc. rendelkezéseivel ellenkezne. 1881 óta a közös ogy.-n hozott törvények Ho.-ra is kiterjedő hatállyal egységes aktussal kerültek kihirdetésre a magyar OT-ban való közzététel útján. Azután a kihirdetett törvényt horvát nyelven a horvát országos törvénytárban is köztudomásra hozták, de nem kihirdették. Az 1870. évi XII. tc. 1. §-ában foglalt szabály, miszerint a közös magyar-horvát ogy.-n alkotott törvények magyar és horvát nyelven szentesítendőek, amennyiben horvát nyelven való szentesítésről van szó, nem tulajdonképpeni szentesítést jelentett, csak pontatlan körülírása az 1868. évi XXX. tc. 60. §-ának, mert a kihirdetés pusztán a magyar szöveggel történik. A horvát nyelven történő szentesítés ezért nem valóságos szentesítés, hanem csak egy eredeti példány aláírása a horvát ogy.-nek való megküldés végett.²³

Kritikával illette a törvények kihirdetése szabályozásának 1881-es módosítást Jellinek Artúr²⁴, aki szerint az új szabályozás a törvényhozó testület jogkörét csorbítja, az 1868. évi III. tc. ugyanis „a magyar parlamentnek olyan jogokat biztosított, amikkel kevés alkotmányos állam dicsekedhet.” A parlamentben történő kihirdetés nem pusztán alakszerűség, hanem egy fontos nemzeti jog is, a törvényjavaslat törvénnyé válásához ugyanis a parlament hozzájárulása is szükséges a kihirdetés alakjában. A kihirdetés elhalasztása a kihirdetés megtagadásának jogát is jelentheti, ezzel a parlamenti vétóval lehetett korlátozni a szentesítés jogát. Gyakran előfordult ugyanis, hogy „egy többségben levő párt által egy oly törvényjavaslat szavaztatik meg, mely az országban mozgalmat idéz elő, s ebből folyólag magát a többséget megingatja”, ilyen esetben a „közjogunk egy kisegítőről gondoskodott, megadva a parlamentnek azon jogot, hogy az ily törvényt a kihirdetés megtagadása által hatálytalanítsa”. Nem tartotta elfogadhatónak az ogy.-n való kihirdetés szabályának eltörlését, az ogy. kihirdetéshez való jogában lényegében a vármegyei nemesi ellenálláshoz hasonlatosan egy nemzeti, rendi jellegű, garanciális jogosultságot látott, mely nemzetnek biztosított alkotmányos jog hatályon kívül helyezése esetén „az alkotmány halomra dől”.

A kormányrendeleteknek 1867 előtt hivatalos gyűjtésük nem volt, az abszolutizmus alatt az akkori birodalmi és országos hivatalos lapokban és az egyes miniszterek hivatalos közlönyeiben tették közzé azokat, némelyik rendelet a Rendeleték Tárába is felvételre került. A provisorium alatti rendeletek az akkori országos hivatalos közlönyben (Sürgöny) kerültek közlésre. A kiegyezés óta az Országos Rendeleték Tára (a továbbiakban: ORT) volt a kormányrendeletek közhiteles hivatalos gyűjteménye. A miniszteri rendeletek eredetei példányai az illető miniszterek irattáraiban kerültek elhelyezésre. Az egyes igazgatási ágakat illető rendeletek az ORT-n kívül közzétételre kerültek az egyes minisztériumok által

²³ Uo. 200. o.

²⁴ JELLINEK Artúr: A törvények kihirdetése a magyar közjog szempontjából. *Jogtudományi Közöny*, 1881/52. 435-436. o.

szerkesztett hivatalos közlönyökben is. A Pénzügyminisztérium hivatalos lapja a Pénzügyi Közlöny volt, az igazságügyi miniszteré az Igazságügyi Közlöny, a közoktatási miniszteré a Hivatalos Közlöny, a földművelési miniszteré a Földművelési Értesítő, a kereskedelmi miniszteré a Közgazdasági Értesítő, a belügyminiszteré a Rendőri Közlöny és az Egészségügyi Értesítő, a honvédelmi miniszteré a Rendeleti Közlöny, a közös hadügyminiszteré a Normál Verordnungs-Blatt és az Armée Verordnungs-Blatt.²⁵

Az ORT-val foglalkozott a Magyar Jogi Lexikon is Magyarországi Rendeletek Tára címszó alatt²⁶ a fogalmat akként határozva meg, hogy az a királyi és a kormányrendeletek hivatalos gyűjteménye, 1867. évvel kezdődik, és évenként egy-egy befejezett kötetet alkot. Az ORT „a rendeleteknek nem kihirdetési szerve, ami egyöntetűen szabályozva nincs is, mert csak a kihágást megállapító ministeri rendeletekre vonatkozik az 1879 : XL. t. sz. 9. §-ának ama rendelkezése, hogy azok a hivatalos lapban (Budapesti Közlöny) hirdetendők ki, míg egyéb rendeletek kihirdetése manapság vagy az érdekelt hatósághoz való közvetlen megküldés által, vagy a Budapesti Közlönyben, vagy az egyes minisztériumok szakközlönyeiben való közzététel útján történik, az ORT pedig csak gyűjteménye a fontosabb és általános érvényű rendeleteknek.” Az, hogy az ORT-ba mely rendeleteket kellett felvenni, törvényileg nem volt szabályozva, és az erre vonatkozó különféle rendeletekben is csak nagyon általános rendelkezések voltak találhatóak. Eszerint az ORT-ba azok a rendeletek voltak felveendőek, amelyek állandó hatályúak, tehát nem csupán átmeneti avagy időleges érvényűek és ezenfelül általános érdekűek; e rendeletek kijelölése pedig a miniszteri osztályfőnököknek joga és kötelessége volt. „E kötelesség többé-kevésbé lelkiismeretes teljesítéséből” adódott, hogy az ORT-ba sok jelentéktelen rendelet került felvételre, ugyanakkor számos lényeges hiányzott belőle. Ezt enyhítették az egyes minisztériumok által kiadott szakközlönyök, amelyek az adott minisztérium ügykörébe eső általános érdekű avagy elvi jelentőségű rendeleteket csaknem kivétel nélkül felölelték. Az ORT szerkesztése 1883-ig a Budapesti Közlöny szerkesztőségére volt bízva, azóta az OT szerkesztősége végezte.

A kormányrendeletek és a miniszteri rendelet kihirdetése kapcsán a fentiek alapján elmondható, hogy azokra egységes szabályozás nem volt, eseti szabályok illetve a kialakult szokás alapján kerültek kihirdetésre hivatalos lapban, ágazati közlönyben vagy megküldés által. Ez a kihirdetési gyakorlat jelentős mértékben széttagolta a törvények kihirdetéséhez képest, amelyre 1868 óta – ugyan változó, de – egyértelmű törvényi szabályozás adatott. A rendeletek kihirdetésének egységesen nem szabályozott, ágazatonként eltérő gyakorlata eredményezhette a fenti szakirodalomban megírtak szerint is azt, hogy a rendeletek nem minden esetben jutottak el feltétlenül minden címzettjükhöz, ezáltal a jogi norma megismerésének, a közvélemény tájékoztatásának követelménye sérülhetett.

²⁵ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, 1905. XXXVII-XXXIX. o.

²⁶ MÁRKUS i. m. 333-334. o.

Magyarországon az utolsó király által szentesített törvény a Gyöngyös város újjáépítéséről és rendezéséről szóló 1918. évi XXIII. tc. volt, melyet IV. Károly király szentesített 1918. X. 25. napján, kihirdetésre 1918. XI. 7. napján került.

5. A két világháború közötti időszak

1918 őszén az őszirózsás forradalommal és a köztársaság kikiáltásával megváltozott az állami főhatalom, ezt követően ún. néptörvényeket hoztak 1918-1919-ben, a tanácsköztársaság idején a rendszerre jellemző statáriális úton, rendeletekkel kormányoztak.

Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. teremtette meg az átmenet, vagy másnéven provizórium időszakának alapjait. Preambulumában megállapította, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt. Az egy. képviselőháza az 1918. évi november hó 16. napján hozott határozatával önmagát feloszlottnak nyilvánította, főrendiháza pedig ugyanazon a napon tartott ülésében e határozatot tudomásul vette és tanácskozásait berekesztette, ezzel az egy. működése is megszűnt. Mindezeknél fogva az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált. Ilyen előzmények után 1920. évi február hó 16. napján Budapesten megalakult az egykamarás nemzetgyűlés.

A törvény 4. §-a alapján a törvényhozó hatalmat a nemzetgyűlés gyakorolta. A 9. § kimondta, hogy az ún. népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. Az OT-ból az oda beiktatott úgynevezett néphatározat és néptörvények töröltetnek.²⁷ A 12. § alapján a nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezni, az államfői teendők ideiglenes ellátására kormányzót választ. A 13. § alapján a kormányzót a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlása a törvényben foglalt korlátozások között illeti meg. A nemzetgyűlés által alkotott törvények szentesítés alá nem esnek, azokat a kormányzó legkésőbb hatvan napon belül kihirdetési záradékkal és aláírásával látja el, megfontolás végett egy ízben visszaküldheti a nemzetgyűléshez. Ha az így visszaküldött törvényt a nemzetgyűlés változatlanul fenntartja, a kormányzó azt tizenöt napon belül kihirdetni köteles. A 19. § értelmében ezt a törvényt az OT-ban mint az 1920. évi I. tc.-et kell kihirdetni. A kihirdetés céljára e törvényt a következő bevezetéssel kell ellátni: „Emlékeztül adjuk mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország nemzetgyűlése a következő törvénycikket alkotta”. A törvény szövegét a következő záradék rekeszti be: „Ezt a törvénycikket, mint a nemzet akarátát, mindenki köteles megtartani”. A záradékot a nemzetgyűlés elnöke,

²⁷ Levéltári kutatásom során tapasztaltam, hogy az ún. néptörvényeket (1918-ban 10, 1919-ben 32 néptörvényt alkottak, továbbá külön a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmányát) nem a Magyar Nemzeti Levéltárban őrzik, azok tehát – az állami főhatalom gyakorlását ideiglenesen rendező jogalkotói akarat nyomán - nemcsak az OT-ból kerültek törlésre, hanem őrzési helyüket tekintve is megkülönböztetésre kerültek az addigi Corpus Juris Hungarici-tól.

jegyzője és a minisztérium elnöke írja alá. A 20. § alapján ez a törvény kihirdetésének napján azonnal életbe lép.

A törvény általános indokolása szerint a nemzetgyűlés magát átmeneti időre tekintette a törvényhozás kizárólagos, egykamarás szervének azzal, hogy nem zárta ki a főrendiház újjászervezését, a kétkamarás rendszer ismételt kialakítását az alkotmányos kérdések rendezését követően.

A törvény 13. §-ához fűzött indokolás szerint a nemzetgyűlésnek mint az egész törvényhozó hatalom kizárólagos szervének állásából következik, hogy a kormányzó nem lehet a törvényhozás olyan egyenrangú tényezője, mint az egy. mellett a király. Éppen ezért a kormányzó a törvényhozás terén a királyt megillető legfontosabb jogot, „a szentesítés jogát nem fogja gyakorolhatni, hanem úgy, mint a köztársasági elnökök, csupán a kihirdetésről való gondoskodás fogja a feladatát alkotni, evégből az alkotandó tc.-eket ő fogja a kormány által megállapítandó formában a szentesítési záradékát pótló kihirdetési záradékkal és aláírásával ellátni.” A 19. §-hoz fűzött indokolás szerint, mivel a törvény még a kormányzó megválasztása előtt kerül megalkotásra, így a kihirdetése nem történhet meg a kormányzó által, ezért szükséges szabályozni, hogy milyen alakban lesz kihirdetendő és az OT-ba becikkelyezendő. A törvény lényegében tehát maga rendelkezett a kihirdetéséről azt is meghatározva, hogy az 1920. évben I. szám alatt kell kihirdetni, jelezte ezzel a kiemelt szerepét, küldetését, miszerint az alkotmányos fejlődés és a főhatalom további gyakorlásának alapjául szolgáljon.

A korszak jogirodalma kiemelte, hogy a kormányzó nem szentesíti, csak kihirdetési záradékkal látja el és aláírja a törvényeket. A kormányzó általi kihirdetésnél a törvények bevezetése így hangzik: „Emlékezetül adom ezennel mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország országgyűlése a következő törvénycikket alkotta.” A törvény szövege után a kihirdetési záradék a következőképpen szól: „E törvénycikk kihirdetését ezennel elrendelem, e törvénycikket, mint a nemzet akaratát mind magam megtartom, mind másokkal is megtartatom.” Változás, hogy a kormányzó már nem használja a királyi többest, vagyis a pluralis majestaticus-t.²⁸ Az egykamarás nemzetgyűlés helyébe az 1926. évi XXII. tc. 45. §-a értelmében újra a kétkamarás egy. lépett, mely az 1925. évi XXVI. tc. szerint választott képviselőházból és az 1926. évi XXII. tc. alapján létesült felsőházból állt. A felsőházi törvény 1. § 2. bekezdése kinyilvánította, hogy a nemzetgyűlés most már az ősi alkotmányosság szellemében felújította az egy. ősi kéttáblás rendszerét.²⁹

A fentiek alapján rögzíthető, hogy a két világháború közötti időszakban előbb az egykamarás nemzetgyűlés, majd pedig a régi hagyományokat helyreállítva a kétkamarás egy. gyakorolta a törvényhozó hatalmat. A királyi tisztségtől való különbséget jelezve az államfő, a kormányzó a törvényszentesítés jogát nem gyakorolhatta, ekként a törvényalkotás részévé nem vált, csupán - a köztársasági elnökhöz hasonlóan - a törvény kihirdetésének joga illette meg. A korszakban a törvények kihirdetését szabályozó új jogszabály nem született, az 1881. évi LXVI. tc. élt tovább – a gyakorlatban a közjogi rendszerben beállt fent részletezett

²⁸ MOLNÁR (1928) i. m. 602. o.

²⁹ Uo. 608-609. o.

módosításokat követve –, a törvények kihirdetése továbbra is az OT-ban történt. Ugyancsak a korábbi gyakorlat élt tovább a kormány és a miniszterek rendeleteinek kihirdetésénél.

A jogszabályok kihirdetésének témakörében csupán technikai, finansiális kérdéseket érintő új szabályozás született, ez volt a Magyar Királyi Kormány 550/1924. M. E. számú rendelete a törvény és rendeletek kiadása körül elérhető megtakarításokról. Az új szabályozás értelmében a törvények sem a Budapesti Közlöny, sem más hivatalos szakközlöny szövegébe nem voltak beiktathatók, hanem csak úgy tehetők közzé, hogy ezekhez a kiadványokhoz az OT aktuális számait mellékletként csatolták. Azokat a miniszteri rendeleteket, „amelyek az általános közigazgatás hatóságait érdeklik” – bármelyik igazgatási ágazatra vonatkoznak is – a Belügyi Közlönyben kellett közzétenni, más hivatalos szaklapban nem voltak közölhetőek. A szabályozás tehát csak a további közzététel szabályait érintette, viszont minden bizonnyal negatívan hatott arra a garanciális szempontra, hogy a jogszabályok közzététele az állampolgárok tájékoztatását is szolgálja.

6. A második világháborút követő évek

Az 1945. évi I. tc. a magyar állami szuverenitás gyakorlásáról az 1. §-ában kimondta, hogy az ideiglenes nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánítja magát. A 2. § (1) bekezdés értelmében ezt a törvényt az OT-ban, mint az 1945. évi I. tc.-et kell kihirdetni. A (2) bekezdés szerint a kihirdetés céljára ezt a törvényt a következő bevezetéssel kell ellátni: „Emlékezetül adjuk mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország ideiglenes nemzetgyűlése a következő törvénycikket alkotta”. A törvény szövegét a következő záradék rekeszti be: „Ezt a törvénycikket, mint a nemzet akaratát, mindenki köteles megtartani”. A záradékot az ideiglenes nemzetgyűlés elnöke és a miniszterelnök írja alá. A 3. § értelmében a 2. § (2) bekezdésben foglaltakat az ideiglenes nemzetgyűlés által alkotott minden törvény kihirdetése tekintetében alkalmazni kell. A fenti törvény ugyanolyan átmeneti időszakban született, mint az 1920. évi I. tc., és az átmeneti jelleg miatt hasonló a két törvény szabályozási megoldása. Mivel egyik törvény meghozatalakor sem volt hivatalban államfő – megválasztott kormányzó illetve köztársasági elnök – , mindkét jogszabály lényegében magát hirdette ki és kimondta, hogy milyen számon, továbbá milyen szövegű bevezetéssel és kihirdetési záradékkal kell a törvényt az OT-ban közzétenni. Különbség, hogy az 1945. évi I. tc. a bevezetés és a kihirdetési záradék adott szövegét valamennyi, a későbbiekben általa megalkotandó törvényre nézve is előírta.

A II. világháborút követő, a szocializmus időszakig terjedő rövid átmeneti időszakban a törvények, rendeletek kihirdetésére új szabályozás nem született, tovább élt a régi szabályozás alapján kialakult gyakorlat a megváltozott közbizonyi környezetben. Az egykamarás nemzetgyűlés által alkotott törvényeket a köztársasági elnök írta alá, és hirdette ki, akinek – a kormányzói tisztséghez hasonlóan – nem volt szentesítési joga, a törvényalkotás folyamatában csupán a kihirdetés joga illette meg.

1946-ban a Jogtudományi Közlönyben érdekes közjogi vita alakult ki a két világháború közötti időszak elismert közjogtudósa, Molnár Kálmán valamint Bölöny József egyetemi tanár között. Molnár a tanulmányában kifejti³⁰, hogy a törvény címettjei a nemzetgyűlés döntéseiről a törvény kihirdetése révén értesülhetnek, addig nem lehet törvényről beszélni, a törvény létrejöttének mellőzhetetlen alaki kelléke a kihirdetés. A törvény a kihirdetés előtt még nem született meg, csak a „készülés, a vajudás állapotában van”. A kihirdetés céljából az államfő elé terjesztett nemzetgyűlési határozat még nem feltétlenül válik törvénnyé, az államfő megfontolás végett vissza is küldheti azt. A már visszaküldött és ismét az államfő elé terjesztett határozat sem törvény, mert ha a köztársasági elnök a kötelezettségének bármilyen okból nem tesz eleget, ennek nem az a következménye, hogy a köztársasági elnök kihirdetési záradéka nélkül teszik közzé az OT-ban. Az alkotmányértő módon a kihirdetést megtagadó vagy halogató köztársasági elnök jogi felelősségre vonható és megbüntethető (1946. évi I. tc. 16. §). Kihirdetés előtt nincs törvény, a nemzetgyűlés határozata csak a köztársasági elnök kihirdetési parancsával ellátva, a rendes kihirdetés révén válik olyan törvénnyé, amelynek érvényét senki kétségbe nem vonhatja.

Bölöny József a fenti tanulmányra tett észrevételében³¹ hangsúlyozta, hogy a törvény kihirdetése nem törvényhozói, hanem kormányzati tevékenység. Molnár Kálmán megállapításával szemben a népképviselői szerv már kész törvényt terjeszt kihirdetésre, vagy szabatosabban: a kihirdetés elrendelése (promulgáció) végett az államfő elé. A törvény kihirdetése nem alkotóeleme a törvényakarat keletkezésének, hanem csak a gyakorlati megvalósulásának egyik előfeltétele, nem a törvény létrejöttének, hanem csak a kötelező erejének mellőzhetetlen alaki kelléke. Álláspontja szerint sem logikai, sem formáljogi, sem pedig gyakorlati szempontok nem szólnak amellett, hogy a törvényhozó testületben kialakult belső akarathatározást ne tekintjük még törvénynek.

A jelen tanulmány tárgyát képező időszak jogirodalmában – Molnár fenti álláspontját alátámasztva – a jogszabályok kihirdetését az érvényességük egyik fontos kritériumaként kezelte, mint a jogalkotás folyamatának utolsó mozzanata az érvényes norma létrejöttében nélkülözhetetlen szerepet játszik. Már a dualizmus korának szerzői szerint is „a szentesített törvénynek nincs kötelező ereje, amíg ki nem hirdetik. A kihirdetés az utolsó államjogi actus, amely a törvényt valóban törvényi erőre emeli.”³² A király által szentesített törvény még valódi törvénnyé nem válik, hogyha ahhoz a kihirdetés hozzá nem járul. A kihirdetés a törvény érvényességének éppen olyan lényeges alaki kelléke, mint a törvény okmányi hitelességének az eredeti példányán a király aláírása, a miniszteri ellenjegyzés valamint a királyi pecsét. Ha a kihirdetés nem következik be, akkor a törvény sem jön létre.³³ A szemlélet a későbbiekben is tovább élt, miszerint a kihirdetés a törvény érvényességi kelléke, ezzel születik meg a törvény. „Kihirdetés előtt nincs törvény,

³⁰ MOLNÁR Kálmán: A törvény és kihirdetése. *Jogtudományi Közlöny*, 1946/21. 281-284. o.

³¹ BÖLÖNY József: A törvény és kihirdetése - Észrevételek Molnár Kálmán tanulmányára. *Jogtudományi Közlöny*, 1946/23-24. 335-336. o.

³² MÁRKUS i. m. 641. o.

³³ FERDINANDY (1902) i. m. 605. o.

lex non promulgata non obligat.”³⁴ Hatályos jogunk is kiemelt szerepet tulajdonít a kihirdetésnek a jogszabályok érvényessége tekintetében. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint általános kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. A T. cikkhez fűzött jogalkotói indokolás szerint a jogszabály egyik érvényességi kelléke annak a hivatalos lapban való kihirdetése abból a célból, hogy a jogszabály címzettjei megismerhessék.

7. A szocializmus évtizedei

A szocializmus időszaka a jogalkotás folyamatából a jogszabályok kihirdetésének kérdésére fókuszált leginkább³⁵. A korszakban marxista állam került kiépítésre 1949-től, a dolgozó osztály volt a nép hatalmának letéteményese, a jogforrások a maguk külsődleges jegyeiben fennmaradtak, a pártakat volt azonban a szocialista jog forrása. A kor jogirodalma szerint³⁶ a szocialista államokra jellemző, hogy a kihirdetés a szocialista törvényesség és demokratizmus követelményeinek megfelelően pontos és részletes jogi szabályozást nyert. Kiemelték, hogy a népi demokratikus államok a kihirdetési rendszerüket fejlődésük során a Szovjetunió példája nyomán úgy elméleti, mint gyakorlati szempontból egyre inkább fejlesztik és tökéletesítik. Kritikával illették, hogy „a burzsoá magyar állam” a jogszabályok kihirdetésének pontos szabályozására nem sok gondot fordított, a kormány- és miniszteri rendeletek kihirdetésének a módja csak egyes részleteiben nyert jogi rendezést, szórványos törvényhelyek rendelkeztek arról, hogy egyes különleges rendeleteket hol kell kihirdetni³⁷.

A korszak első jogszabálya, ami a jogszabályok kihirdetését szabályozta, a jogszabályok kihirdetése, hatálybalépése és gyűjteménye tárgyában született 4217/1949. (IX. 6.) MT rendelet³⁸, mely szerint a törvényeket, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (a továbbiakban: NET) törvényerejű rendeleteit, valamint a minisztertanács és az egyes miniszterek rendeleteit a Népköztársaság hivatalos lapjában a Magyar Közlönyben (a továbbiakban: MK) kell kihirdetni. A törvényeket a kihirdetésük évével és római sorszámmal, a törvényerejű rendeleteket kihirdetésük évével és arab sorszámmal kell megjelölni, emellett szólt a minisztertanácsi rendeletek és miniszteri rendeletek számozásáról is. A törvény kihirdetéséről a NET

³⁴ MOLNÁR (1928) i. m. 601-602. o.

³⁵ KOI i. m. 74. o.

³⁶ PIKLER Kornél: A legfelsőbb állami szervek rendelkezéseinek közzététele. *Állam és Igazgatás*, 1953/9. 467-468., 470. o.

³⁷ Így például az 1879. évi XL. tc. értelmében a kihágást megállapító miniszteri rendeletet a hivatalos lapban kellett kihirdetni. Az 1929. évi XXX. tc. szerint a törvényhatósági bizottság feloszlását kimondó miniszteri rendeletet a belügyminiszter ugyancsak a Budapesti Közlönyben hirdette ki.

³⁸ Közvetlen előzménye volt a törvények kihirdetésének és megjelölésének újabb szabályozása tárgyában született 3680/1949. (IV. 23.) Korm. rendelet, amely még csak technikai változtatásokat hozott. Az OT beleolvadt a Magyar Közlöny - Rendeletek Tárába, amely ezután Magyar Közlöny - Törvények és Rendeletek Tára elnevezéssel jelent meg. Az itt közzétett törvényeket évenként 1-től kezdődő arab sorszámmal ellátva „törvény” megjelöléssel kellett kihirdetni (pl. 1949. évi 8. törvény).

elnöke, a NET törvényerejű rendeletének kihirdetéséről pedig a NET titkára gondoskodott. A minisztertanács rendeleteinek kihirdetéséről a minisztertanács elnöke, az egyes miniszterek rendeleteinek kihirdetése iránt a miniszter közvetlenül intézkedett. A MK szerkesztése felett a főfelügyeletet a minisztertanács elnöke gyakorolta.

A fenti szabályozás egyértelműen rögzítette, hogy a központi jogszabályok kihirdetése a hivatalos lapban, a MK-ben történik, ezzel megszűnt a korábbi szabály, miszerint az OT-ban való közzététellel valósult meg a kihirdetés. Ezen időpontig az OT-ban kihirdetett jogszabályokat a hivatalos lapnak tekintett lapokban csak közreadták, ezen túl viszont a hivatalos lapban való közzététel tekintendő magának a kihirdetésnek³⁹. Az új szabályozással mind a törvényekre, mind pedig a rendeletekre egységes előírásként került bevezetésre a hivatalos lapban való közzététel, ezzel megszűnt a két jogszabálycsoportra vonatkozó eltérő szabályozás, illetve a rendeletek kihirdetésének heterogén módja.

A jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről szóló 1954. évi 26. törvényerejű rendelet alapján a MK-ben kell közzétenni mindazokat a jogszabályokat, amelyekből az állampolgárokra közvetlenül jogok származnak, amelyek az állampolgárokra kötelezettségeket rónak, egyébként széles körben közvetlen befolyással vannak az állampolgárok jogviszonyaira, vagy amelyek széles körben való ismerete az állampolgárok jogai és jogos érdekei védelme szempontjából jelentős. Részletezte, hogy az előző szakaszhoz képest milyen jogszabályokat kell közzétenni a MK-ben (törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, miniszteri rendelet).

Ezt a szabályozást váltotta fel a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. törvényerejű rendelet, mely szerint a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a MK-ben kell kihirdetni azokat a jogszabályokat, amelyek az állampolgárok jogait, kötelezettségeit közvetlenül érintik. Ez a jogok és kötelezettségek felől közelítő szabályozás kissé részletesebben jelenik meg a korábbi jogszabályhoz képest, de ugyanúgy felsorolja azokat a központi jogszabályokat, amelyekre a kihirdetés vonatkozik: ezek között szerepel a törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, minisztertanács tagjainak rendeletei.

Az 1974. évi 24. tvr. végrehajtásáról szóló 1063/1974. (XII. 30.) MT határozat tovább részletezte a kihirdetés szabályait. Ennek értelmében a MK három főrészből állt: a „Személyi rész” tartalmazta egyebek mellett a törvényeket, törvényerejű rendeleteket, minisztertanácsi rendeleteket; a II. főrész többek között a minisztertanács tagjainak rendeleteit; a III. főrész pedig például a nemzetközi szerződések közzétételét. Tartalmazta a jogszabályok megjelölésére vonatkozó részletes szabályokat a minisztertanács rendelete és a miniszterek rendelete

³⁹ Magyarország hivatalos lapjai a következők: Közlöny (1848-1849), Magyarországot Illető Országos Törvény- és Kormánylap (1850-1859), Magyar Hírlap (1849-1852), Budapesti Hírlap (1853-1860), Sürgöny (1860-1867), Budapesti Közlöny (1867-1944), Magyar Közlöny (1945-)

tekintetében. A Minisztertanács Titkársága szerkesztette a MK-t és gondoskodott arról, hogy a jogszabályok a hivatalos lapban közzétételre kerüljenek.

Még a szocializmus időszaka utolsó idejének vívmánya a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.), amelynek a kihirdetéssel kapcsolatos szabályai alapvetően nem változtak a rendszerváltást követően sem, ezért ez a jogszabály már átvezet a jogszabályok kihirdetésének következő korszakára, a rendszerváltás utáni időszakra.

A szocializmus időszakáról összefoglalóan elmondható, hogy jelentős változást eszközölt a központi jogszabályok kihirdetésében: egységesen a hivatalos lapban való kihirdetés lett a szabály. Ez átlátható, egyértelmű rendszert hozott a vizsgált kihirdetési tárgykörben, azonban a részletszabályozás többször változott, a jogalkotó a technikai, eljárási elemeket egymás mellett és után több jogforrási szinten is igyekezett rendezni, jóval részletesebb szabályozást adva ezzel a korábbi korszakokhoz képest.

8. A rendszerváltás utáni időszak

A régi Jat. rendszerváltást követő, a demokratikus állami berendezkedésre módosított szabályai között is találhatóak természetesen olyanok, amelyek a központi jogszabályok kihirdetésére vonatkoznak. A régi Jat. 14. §-a szabályozta külön cím alatt a jogszabályok kihirdetését, mely alapján a jogszabályt főszabály szerint a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a MK-ben kell kihirdetni, átfogó módosítás esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni. A miniszteri rendelet melléklete, ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti, kivételesen a minisztérium hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. Az általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó nemzetközi szerződést a tartalmának megfelelő szintű jogszabályba foglalva kell kihirdetni. A MK-t a feladatkörrel rendelkező miniszter által kijelölt személy szerkesztette.

A régi Jat. 14. §-ához fűzött jogszabályi indokolás szerint az állampolgárok jogismerete és a jogbiztonság szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a jogszabályokat a MK-ben ki kell hirdetni. Ezért a jogszabálynak érvényességi feltétele a kihirdetés, a jogalkotás folyamata a kihirdetéssel fejeződik be. A jogszabályok közötti eligazodás megkönnyítését szolgálja, hogy a jogszabálmódosítás esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni. Lehetőséget nyújt arra, hogy a miniszteri rendelet melléklete ne a MK-ben, hanem a minisztérium hivatalos lapjában kerüljön közzétételre. Elsősorban erre akkor kerülhet sor, ha a jogszabály melléklete terjedelmes szakmai, műszaki-technikai vagy mennyiségi jellegű rendelkezéseket tartalmaz (pl. árujegyzékek).

A régi Jat. szabályozása a kihirdetésben koncepcionális változtatást nem hozott, továbbra is a MK maradt a központi jogszabályok kihirdetésének a helye. Új elemként jelent meg, hogy praktikus szempontból némi kivételt engedett a miniszteri rendeletek melléklete tekintetében.

A régi Jat.-ot megsemmisítette az 121/2009. (XII.17.) AB határozat, az indokolásában foglaltak szerint nem a jogszabályok kihirdetésével kapcsolatos szabályozás miatt, azonban az észlelt semmisségi okok folytán a jogszabály egésze

nem volt hatályban tartható, ezért az egész jogszabály megsemmisítéséről rendelkezett. Az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a régi Jat. Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotnának értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a fennmaradó – önmagukban nem alkotmányellenes – jogszabálytöredékek megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.⁴⁰

Ilyen előzmények után alkotta meg az Országgyűlés a jogalkotást szabályozó legújabb jogszabályt, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Jat.). A jogszabályi indokolás szerint a jogszabály megalkotásának célja, hogy a jogalkotási törvény elavult rendszerét egy olyan törvényi szabályozás váltsa fel, amely figyelembe veszi az alkotmányos berendezkedésben végbement változásokat és a jogalkotás kialakult gyakorlatát. Szabályozni szükséges a jogalkotás fogalmköréhez kötődő olyan kérdéseket, mint a hivatalos lap és a jogszabály kihirdetésének követelményrendszere vagy a helyesbítés kérdése, amelyek tekintetében az Alkotmánybíróság mulasztást állapított meg. Mindezek miatt részletesebb szabályozással határozza meg a törvény a jogszabályok kihirdetésének rendjét és a MK funkcióját. A helyesbítés kizárólag az aláírt és a kihirdetett szöveg közötti eltérés esetén lesz megengedett és kizárólag a jogszabály hatálybalépése előtt, ezt követően már csak módosításra kerülhet sor, a helyesbítés lehetőségét tehát csak szűk körben biztosítja. A jogszabályok kihirdetés során való megjelölése nem jogszabályszerkesztési kérdés, az erre vonatkozó alapvető szabályokat törvényi szinten határozza meg. A Törvények és Rendelet Hivatalos Gyűjteménye és a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye helyett az elektronikus közszolgáltatásként működő Nemzeti Jogszabálytár felállításáról intézkedik, az itt elérhető jogszabályszovegek azonban csak utánközlésnek minősülnek, nem tekinthetők hitelesnek. A Nemzeti Jogszabálytár a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményének továbbfejlesztésével jött létre.

Magyarország hivatalos lapja a MK, melyet a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, amely szöveget hitelesnek kell tekinteni. A jogszabályok egységes szerkezetbe foglalt szövege a MK-ben nem tehető közzé. Felelős szerkesztője az igazságügyért felelős miniszter által kijelölt személy, a jogbiztonság érdekében a MK közzétett számai a kormányzati portálról nem távolíthatók el, azokat archiválni kell. A MK az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározottak szerint terjeszhető. A jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a MK-ben kell kihirdetni, a törvény kihirdetéséről az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik. Tartalmazza a jogszabályok megjelölésének szabályait a kihirdetés során, továbbá a Nemzeti Jogszabálytárra vonatkozó részletes rendelkezéseket, amely elektronikus közszolgáltatásként bárki számára térítésmentesen hozzáférhető.

A Jat. fenntartotta és még egyértelműbbé tette a jogszabályok kihirdetésének rendszerét: az önkormányzati rendeletek kivételével minden jogszabályt a MK-ben kell kihirdetni. Egyértelműen új szabályozása a helyesbítés és a Nemzeti Jogszabálytár.

⁴⁰ Koi i. m. 88. o.

Az Alaptörvény T. cikk (1) bekezdése szerint általánosan kötelező magatartási szabályt hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait. A (2) bekezdés a jogszabályok között sorolja fel a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet és a miniszteri rendeletet. A nemzetközi szerződések kihirdetéséről a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény ad eligazítást.

A MK kiadásáról szóló 5/2019. (III.13.) IM rendelet részletes rendelkezéseket tartalmaz a jogszabályok kihirdetésére. A MK-t az igazságügyért felelős miniszter által kijelölt felelős szerkesztő szerkeszti, a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Korlátolt Felelősségű Társaság közreműködik a lap kiadásában. A www.magyarokozlony.hu honlapon kerül kiadásra a hivatalos lap, melynek mellékletei a Hivatalos Értesítő és az Indokolások Tára. Szabályozza a megjelenés idejét, a címlap tartalmát, a megjelentetés iránti kérelmet, a jogszabályok megjelölését és a jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolások közzétételét tartalmazó Indokolások Tárának részletszabályait, valamint a címrendet.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a legújabb jogi szabályozással eljutott a jogalkotás odáig, hogy a kihirdetés a hivatalos lapban való közzététellel történik, amely már elektronikusan jelenik meg, ez tekinthető eredeti kihirdetésnek, a papír alapon történő közzététel már csak másodközlés.

9. Összegzés

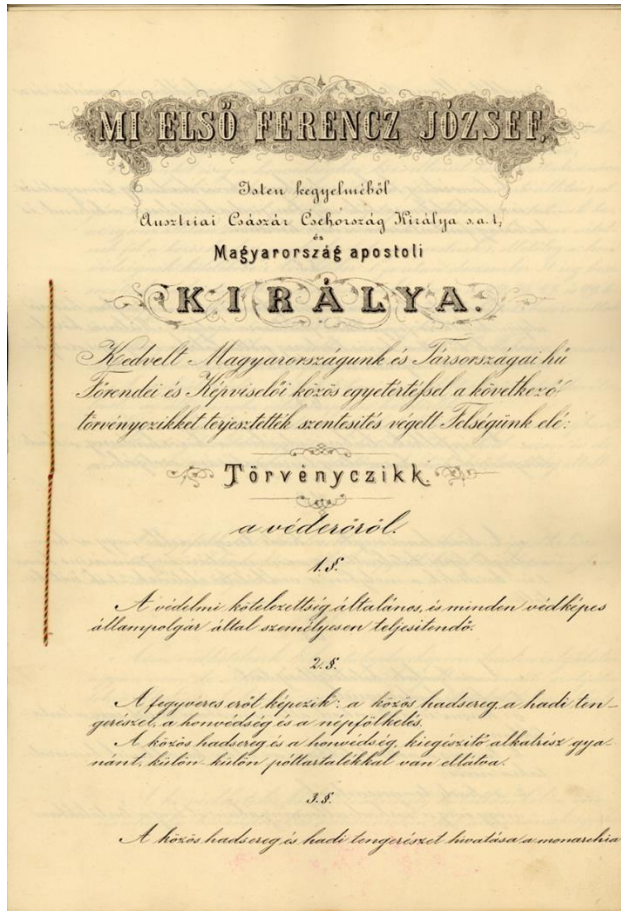
Az 1868. évi III. tc.-től a Jat.-tal bezárólag az elmúlt majdnem kétszáz évben több különböző szintű jogszabály rendelkezett a központi jogszabályok kihirdetéséről Magyarországon, ezek mind igazodtak az adott kor alkormányos berendezkedéséhez és elvárásaihoz. A törvények tekintetében az egy. két házában történő kihirdetést felváltotta az OT-ban eszközölt kihirdetés, amely mellett csak másodközlésként – a címzettek szélesebb körű tájékoztatása végett – közzétették a törvényeket az egyes korszakok hivatalos lapjaiban. Ezt követte a ma is alkalmazott módszer, vagyis közvetlenül a hivatalos lapban, a MK-ben megvalósuló kihirdetés, amellyel tiszta, átlátható rendszer alakult ki különösen napjaink digitalizált világára, amikor is a MK hiteles változatban a világhálón elektronikusan bárki számára könnyen hozzáférhető kiadvány. A kormány- és miniszteri rendeletek esetében a kezdeti normatív szabályozatlanságot és gyakorlati sokszínűséget követte a hivatalos lapban történő kihirdetés szabályozottsága.

A szabályozás a kezdetekhez képest egyre részletesebb, bővebb lett, napjainkra az Alaptörvény keretein belül a Jat. egyértelmű és részletes szabályokat ad a kihirdetésre, a hivatalos lapra és a másodközlésekre vonatkozóan, mindemellett alacsonyabb szintű jogszabály taglalja a MK kiadásának részletszabályait. Felismerve a téma fontosságát és orvosolva a mulasztásos alkotmányvétséget, a mai időkre a jogalkotó reagált és tételes jogi szabályozását adta a helyesbítés kérdésének is.

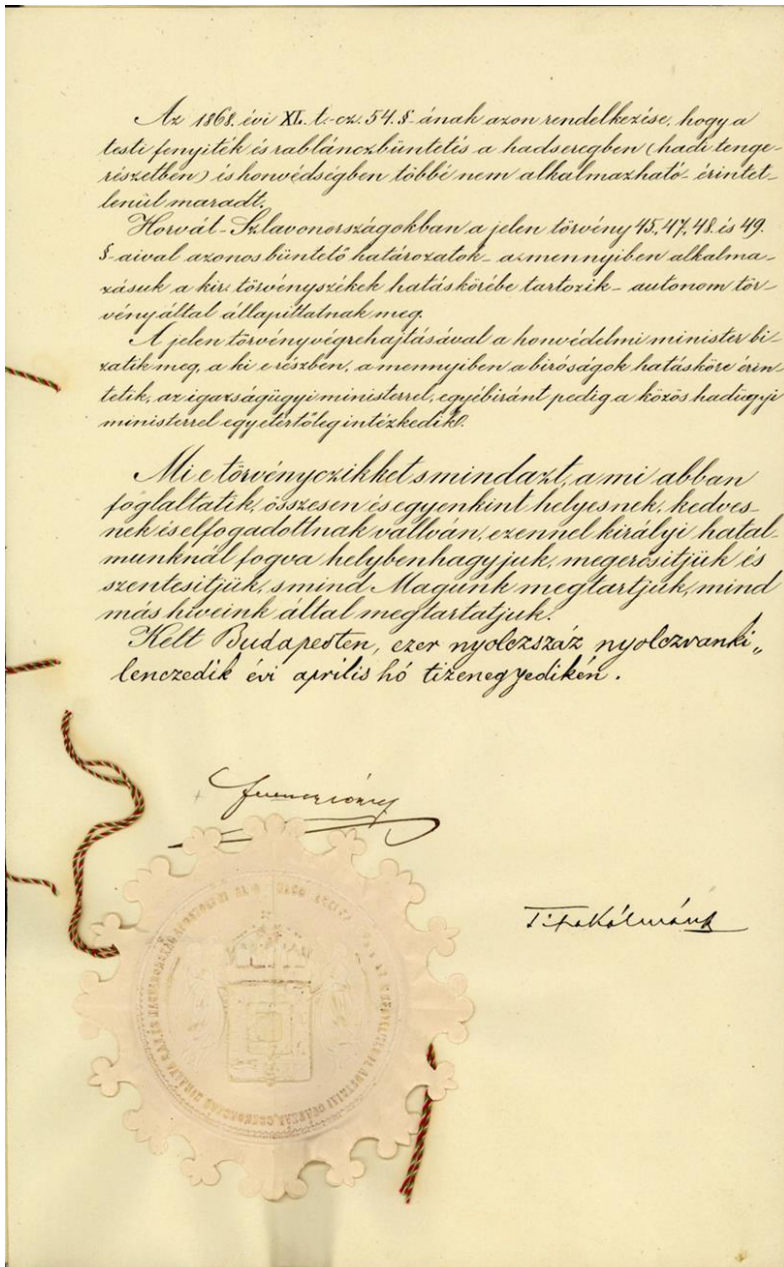
A jogszabályok kihirdetése a jogalkotás folyamatában minden történelmi korban kiemelkedő szerepet játszott, a közjogi érvényesség fontos eleme és feltétele volt. A

kihirdetésnek azonban nemcsak a jogszabály megalkotásában van szerepe, fontos kapcsolódási pontja a hatálybalépés, hiszen a szabályozásban mindig is megjelent a hatálybalépés időpontjának a kihirdetés napjához való igazítása. A kihirdetés nem utolsó sorban kiemelt szerepet tölt be az állampolgárok tájékoztatásában, mert a kihirdetés útján – valamint azt követően az egyes másodközlésekkel, jogszabálygyűjtemények kiadásával – válik ismertté a jogi norma tartalma a címzettjei, a társadalom számára.

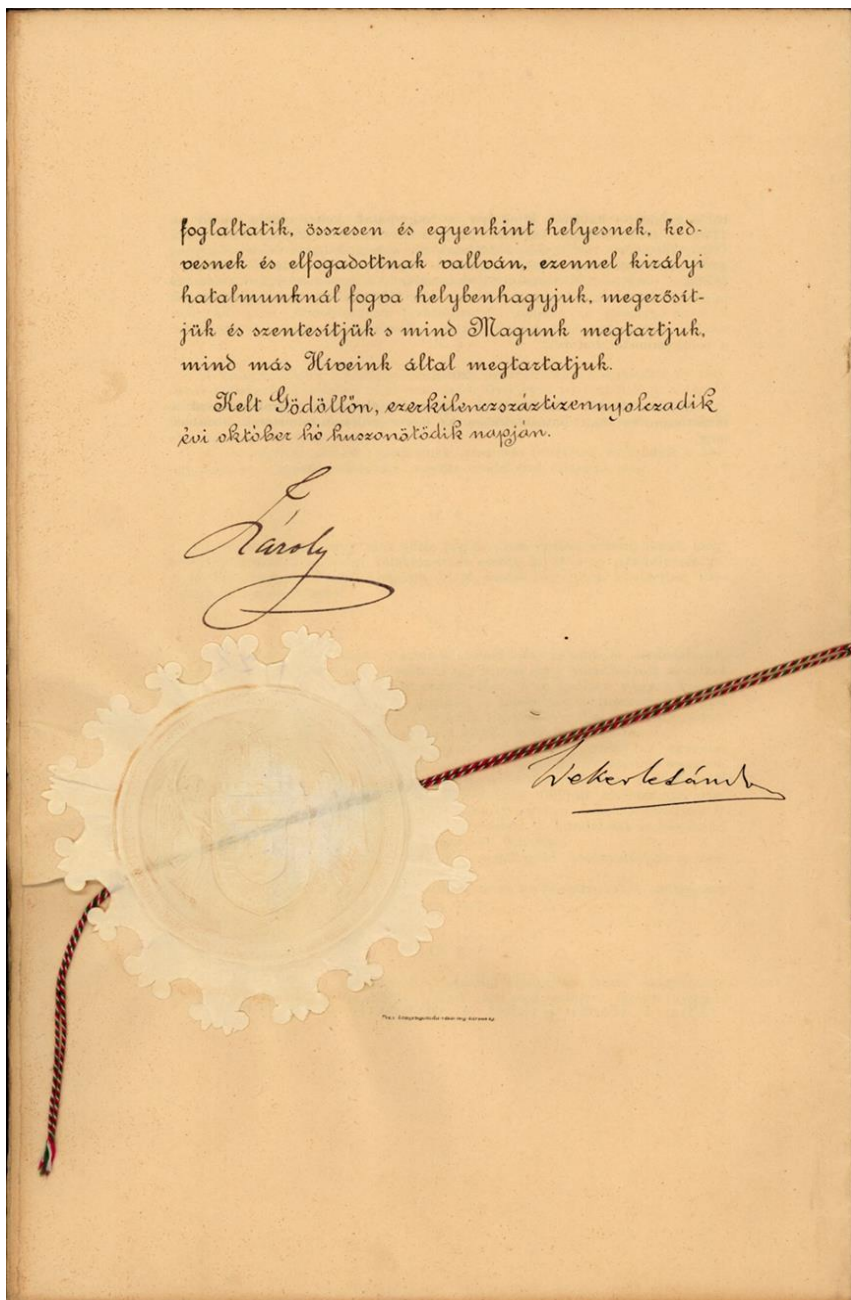
MELLÉKLETEK



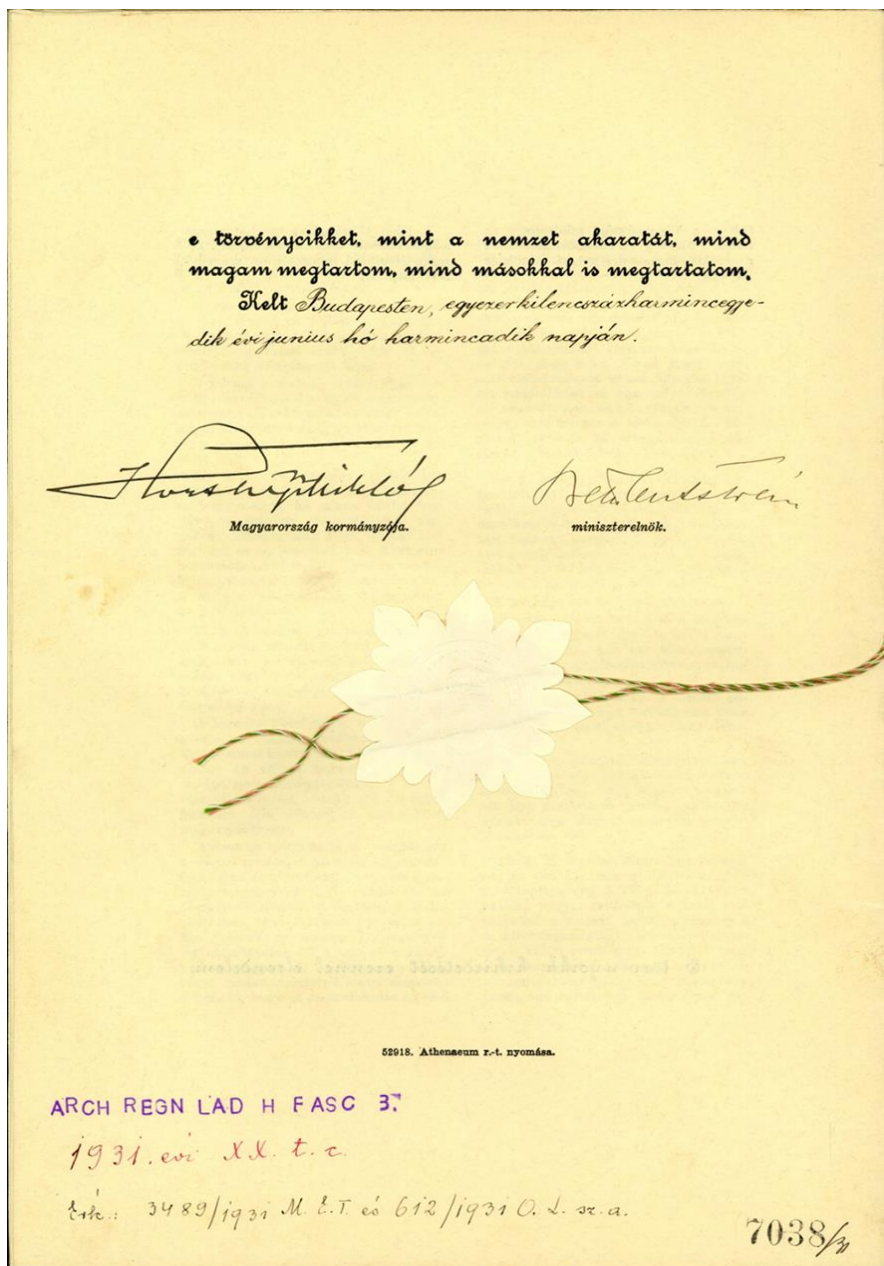
1. melléklet: A véderőről szóló 1889. évi VI. tc. bevezetést tartalmazó első oldala (forrás: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára őrzési hely, közlési engedély: HU-MNL-OL-N 45- H.-A.-3.-1889:VI. tc.)



2. melléklet: A véderőről szóló 1889. évi VI. tc. szentesítési záradékot, az aláírásokat és a pecsétet tartalmazó utolsó oldala (forrás: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára őrzési hely, közlési engedély: HU-MNL-OL-N 45- H.-A.-3.-1889:VI. tc.)



3. melléklet: Gyöngyös város újjáépítéséről és rendezéséről szóló 1918. évi XXIII. tc. szentesítési záradékot, az aláírásokat és a pecsétet tartalmazó utolsó oldala (forrás: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára őrzési hely, közlési engedély: HU-MNL-OL-N 45- H.-A.-3.-1918:XXIII. tc.)



4. melléklet: A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. kihirdetési záradékot, az aláírásokat és a pecsétet tartalmazó utolsó oldala (forrás: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára őrzési hely, közlési engedély: HU-MNL-OL-N 45- H.-A.-3.-1931:XX. tc.)

Irodalomjegyzék

- BARÁTH Ferenc – VÁCZY J.: 1848. április 11. és az 1848. április 11-ke utáni napok. *Vasárnapi Ujság*, 1898/15.
 - BÁRTFAI Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. *Magyar Közigazgatás*, 1995/2.
 - BONCZ Ferenc: *Magyar Államjog*. Budapest, Athenaeum, 1877.
 - CSEKEY István: A magyar pragmatica sanctio írott eredetijéről. In: FEJÉRPATAKY László (szerk.): *Értekezések a Philosophiai és Társadalmi Tudományok Köréből I. kötet 7. szám*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1916.
 - BÖLÖNY József: A törvény és kihirdetése - Észrevételek Molnár Kálmán tanulmányára. *Jogtudományi Közlöny*, 1946/23-24.
 - FERDINANDY Gejza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*. Budapest, Kilián Frigyes M. K. Egyetemi Könyvtár kiadása, 1895.
 - FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1902. 605.
 - JELLINEK Artúr: A törvények kihirdetése a magyar közjog szempontjából. *Jogtudományi Közlöny*, 1881/52.
 - KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, 1905.
 - KOI Gyula: Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai – A kezdetektől a 2010. évi CXXX. törvényig. *Jog-Állam-Politika*, 2011/3.
 - MÁRKUS Dezső: *Magyar Jogi Lexikon VI. kötet*. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1907.
 - MOLNÁR Kálmán: A törvény és kihirdetése. *Jogtudományi Közlöny*, 1946/21.
 - MOLNÁR Kálmán: *Magyar Közjog 2. – Tudományos gyűjtemény 21*. Pécs-Budapest, Danubia, 1928.
 - PIKLER Kornél: A legfelsőbb állami szervek rendelkezéseinek közzététele. *Állam és Igazgatás*, 1953/9.
 - ZLINSZKY Imre: *A magyar magánjog mai érvényében különös tekintettel a gyakorlat igényeire, 7. kiadás*. Budapest, Franklin-Társulat, 1899.
-
-

Digitális diszkrimináció és automatizált döntéshozatal, különös tekintettel a munka világára

Lukács Adrienn^{*}

A digitális technológiák – köztük az automatizált döntéshozatal – térnyerése a munka világában is megfigyelhető. Bár az ilyen döntések számos előnnyel járnak, szükséges áttekinteni, hogy milyen hatást gyakorolnak a munkavállalók jogaira – melyek közül a tanulmány az egyenlő bánásmódhoz való jogra fókuszál. A tanulmány célja megvizsgálni, hogy az automatizált döntéshozatal milyen kihívásokat okoz a munkahelyi egyenlő bánásmód területén és azokra milyen válaszok adhatók.

Kulcsszavak: digitális diszkrimináció, automatizált döntéshozatal, munkajog, egyenlő bánásmódhoz való jog

Digital discrimination and automated decision-making, with special regard to the world of work

The rise of digital technologies, including automated decision-making, can also be observed in the world of work. Although such decisions have several advantages, it is necessary to review the impact they have on the employees' rights - among which the article focuses on the right to equal treatment. The objective of the article is to examine the challenges relating to automated decision-making in the field of equal treatment at work and the answers that can be given to them.

Keywords: digital discrimination, automated decision-making, labour law, right to equal treatment

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.103>

^{*} Szegedi Tudományegyetem, Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete.

Bevezetés

A digitalizáció térnyerése a munka világára is jelentős hatást gyakorol.¹ Legyen szó akár otthonról történő munkavégzésről, akár algoritmizált menedzsmentről, a digitális és információs kommunikációs technológiák alkalmazása egyre inkább megkerülhetetlenné válik. A digitális technológiák a munkahelyi döntéshozatalt is egyre inkább átszövik. A téma aktualitását az adja, hogy napjainkban lehetővé válik, hogy ezeket a döntéseket ne egy humán döntéshozó, hanem egy automatizált döntéshozatali rendszer hozza meg. Bár az ilyen döntéshozatal számos előnnyel járhat, úgy, mint felgyorsítja a döntési folyamatokat és kiszűri a szubjektív döntéshozói tényezőket,² a munkavállalók jogaira is jelentős hatást gyakorol. Ezen jogosultságok közül³ a tanulmány a munkavállalók (leendő munkavállalók) egyenlő bánásmóddhoz való jogára helyezi a fókuszot.

A munkavégzés, a munkahely központi szerepet tölt be az egyének életében: a munkavállalók nemcsak jelentős időt töltenek a munkahelyükön, de a megélhetés, illetve a (szakmai) önbecsülés terén is kiemelt jelentőségű, hogy milyen munkahelyen milyen tevékenységet látnak el. Éppen ezért kiemelten fontos, hogy a munkavégzéssel kapcsolatos döntések, legyen szó akár munkához jutásról, elbocsátásról, vagy éppen egy előléptetésről, jogszerűek legyenek, és a munkavállaló képességein, ne pedig – indokolatlanul – a védett tulajdonságain alapuljanak. Bár a diszkrimináció tilalmát garantáló nemzetközi és hazai jogi normák nem újkeletűek, az automatizált döntéshozatal, valamint a digitális diszkrimináció új intenzitással vetik fel a munkahelyi egyenlő bánásmód kérdését.

A tanulmány célja hozzájárulni a téma tudományos feldolgozásához és a diskurzus erősítéséhez, azonosítva a munka világában az egyenlő bánásmóddal és az automatizált döntéshozattal kapcsolatos legsarkalatosabb kérdéseket, és a rájuk adható megoldási javaslatokat. A technológiai fejlesztésekkel párhuzamosan a téma jogi szempontból történő elemzésére és vizsgálatára is szükség van annak érdekében, hogy megfelelően lehessen biztosítani az egyének (munkavállalók,

¹ Ez a hatás magában foglalja magának a munkának, illetve munkaviszony fogalmának változását és újradefiniálásának szükségességét, a jogviszonyok minősítése terén alkalmazott minősítő jegyek relevanciájának változását is. [Riczu Zsófia – Mélypataki Gábor – Máté Dávid Adrián: Concepts of Work: from Traditional Social-Labor Ideas to Modern Effects of Digital Transformation. *The Journal of Digital Technologies and Law* (2023) 1:1, 178-180. o.] A jogviszonyok minősítése terén a platform munkavégzés vet fel különösen fontos kérdéseket. [Rácz Ildikó: Platform munkavégzés Magyarországon Munkajogi és egyéb jogági dilemmák. *Magyar Munkajog, E-folyóirat* (2021) 1, 3. o.] A platform munka – melyet a hagyományos munkaviszonyhoz képest fokozottan hat át az algoritmikus döntéshozatal, ennél fogva még specifikusabb esélyegyenlőségi kérdéseket vet fel – nem képezi tárgyát jelen tanulmánynak. A tanulmány – elismerve a digitalizáció munkajogra gyakorolt transzformatív hatását – a „hagyományos” munkaviszony és az ahhoz kötődő jelenleg hatályos fogalmak és alapintézmények elemzésére épül.

² Angela Perera: *Artificial Intelligence in HR: Using AI for identifying and hiring suitable candidates* (2022) Elérhető: <https://www.businessweek.com/hr-and-recruitment/artificial-intelligence-ai-for-hiring/> (Letöltve: 2023. 01. 26.)

³ Mivel az automatizált döntések meghozatala személyes adatoknak a kezelésére épül, így – bár jelen tanulmánynak nem tárgya – megkerülhetetlen a személyes adatok védelmével kapcsolatos kérdések vizsgálata. Ld. bővebben: Eszteri Dániel: Hogyan tanítsuk jogszerűen a mesterséges intelligenciánkat? *Magyar Jog*, 66 (2019) 12., 669-682. o.

leendő munkavállalók) egyenlő bánásmódhoz való jogát. A tanulmány az alapvető fogalmi kérdések tisztázását követően számba veszi a felmerülő kihívásokat és a rájuk adható lehetséges megoldásokat. A tanulmány a dokumentumelemzés módszerére támaszkodva, a vonatkozó szakirodalmat és jogforrásokat dolgozza fel.

1. Alapvető fogalmak

A munkáltatói döntéshozatal – mely a munkáltatót megillető jogkörökből következik⁴ – alapvetően hatja át a munkaviszony egészét, kezdve a munkaerőfelvételtől szóló döntéssel, a feladatok kiosztásán és előléptetéseken át egészen a munkaviszony megszüntetéséig, hogy csak egy pár példát említsünk. A döntések meghozatalakor a munkáltatónak több jogi korlátra is figyelemmel kell lennie: ide tartozik a magánélet tiszteletben tartásához való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, de a tanulmány vizsgálati fókuszában lévő egyenlő bánásmódhoz való jog is. Ugyan ezen jogterületek által meghatározott szabályok a humán döntéshozatal során is irányadóak, az automatizált döntéshozatal új intenzitással veti fel a munkavállalói jogok hatékony érvényesülésének kérdését. Mielőtt azonban a lehetséges kihívások és megoldások tárgyalására rátérnénk, szükséges tisztázni a témával kapcsolatos alapvető fogalmakat.

1.1. Automatizált döntéshozatal. Automatizált döntéshozattal rendszeresen lehet találkozni a mindennapokban: legyen szó akár egy spam szűrőről, egy személyre szabott online hirdetés megjelenítéséről, vagy egy streaming szolgáltató által javasolt filmről.⁵ Az említettekhez hasonló rendszerek működése az adatokon alapszik: a 21. század adataalapú szolgáltatásainak növekedésével fokozott érdeklődik az adatokat kezelő rendszerek jogszerű és igazságos működésének a biztosításához.⁶

Automatizált döntéshozatal esetében a rendszer technológiai eszközök segítségével, emberi beavatkozás nélkül hozza meg a döntést.⁷ Az automatizált döntéshozatali rendszerek működése algoritmusokon⁸ alapszik, melyek

⁴ A munkáltató ellenőrzési, irányítási, utasítás adási, valamint fegyelmezési jogkör hatékony gyakorlása elválaszthatatlan a munkáltatói döntések meghozatalától.

⁵ Ilyen automatizált döntéshozatali rendszereket nem csak a verseny-, hanem a közszféra egyes területein is alkalmaznak. Példaként említhető az Egyesült Államok egyes részein alkalmazott, bűnelkövetők visszaesési valószínűség-számítására használt COMPAS („*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*”) rendszer – melynek diszkriminatív aspektusaira egy kutatás már rávilágított. Ld. bővebben: Mezei Kitti: Diszkrimináció az algoritmusok korában, *Magyar Jog*, 69 (2022) 6., 333. o.

⁶ Ságvári Bence: Diszkrimináció, átláthatóság és ellenőrizhetőség. Bevezetés az algoritmusetikába, *Replika*, (2017) 3., 61-62. o.

⁷ A 29. cikk szerinti Adatvédelmi Munkacsoport: *Iránymutatás az automatizált döntéshozattal és a profilalkotással kapcsolatban a 2016/679 rendelet alkalmazásához*, WP251rev.01 (2017) 8. o.

⁸ Az algoritmus nem más, mint „egy számítógép által helyesen értelmezhető megoldási útvonal, amely véges idő alatt kiszámítja a helyes megoldást a matematikai probléma által meghatározott minden lehetséges bemenetre.” Forrás: Algorithm Watch: *Automated Decision-Making Systems and Discrimination. Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected - A guidebook for anti-discrimination counseling*, (2022) 5. o. Elérhető: https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2022/06/AutoCheck-Guidebook_ADM_Discrimination_EN-

automatikusan végrehajtják a döntési modelleket vagy döntési útvonalakat.⁹ Az algoritmus lehet szabályalapú („*rule-based*”) vagy tanuló („*learning*”) algoritmus.¹⁰ Míg a szabályalapú algoritmus esetében az emberek kifejezetten beprogramozzák az algoritmus által végrehajtott műveletek szabályait és utasításait, a tanuló algoritmus két fázisban oldja meg a feladatot. Az első fázisban az algoritmus olyan szabályokat próbál „megtanulni” a meglévő adatokból, amelyek a kívánt eredményre mutatnak. A második fázisban az algoritmus ezeket a tanult szabályokat alkalmazza, hogy döntéseket hozzon azonos típusú, de ismeretlen adatokkal kapcsolatban. A gépi tanuláshoz is tanuló algoritmusokat alkalmaznak.^{11, 12} A gépi tanulás pedig a mesterséges intelligencia egyik ága.¹³ Fentiek alapján automatizált döntéshozatalnak minősül az ember által megadott szabályok pusztán automatikus végrehajtása, de a (némi) autonómiával rendelkező, mesterséges intelligencián alapuló rendszerek is. A továbbiakban a tanulmány egységesen az automatizált döntéshozatal kifejezést alkalmazza, tekintet nélkül a döntéshozatal során alkalmazott technológiára.

A munkáltatói döntések automatizált döntéshozatali rendszerre történő „kiszervezése” több lényeges kérdést vet fel, melyet szükséges érintenünk. *Egyrészt* felvetődik az a kérdés, hogy a mesterséges intelligencia döntéshozatallal összefüggésben történő felhasználása a munkáltatói jogkörrel összefüggő döntések meghozatalának átruházást jelenti, vagy a mesterséges intelligencia „csupán” segíti a humán munkáltatót a döntéshozatalban? E tekintetben szükséges egymástól elkülöníteni a (teljesen) automatizált döntéshozatalt, valamint az ún. támogatott döntéshozatalt. Míg az automatizált döntéshozó rendszer a humán döntéshozó helyett, az ő közvetlen közreműködése nélkül hozza meg az adott döntést, addig a támogatott döntéshozatali rendszer csupán kiegészíti, segíti a végleges döntés megszületését – melyet végső soron a humán döntéshozó hoz meg.¹⁴ Az egyenlő bánásmód érvényesülése terén sok kockázat hasonló a teljesen és részben automatizált döntések esetében: a humán döntéshozók ugyanis rendszerint a gépi

AlgorithmWatch_June_2022.pdf (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

⁹ Uo. 22. o.

¹⁰ Uo. 5. o.

¹¹ Uo. 23. o.

¹² Eszteri: i.m. 671-672. o. Eszteri Dániel szerint a gépi tanulás lényege, hogy „a rendszer tapasztalatokból generál önálló tudást. A rendszer példa-adatok, minták alapján képes önállóan, vagy emberi segítséggel szabályszerűségeket, szabályokat felismerni és meghatározni, majd az elsajátított tudásbázisban felfedezett szabályszerűségek alapján döntéseket hozni[.]” A gépi tanulás egyik ága a mélytanulás, ami „neuronhálózatok alkalmazásán alapszik[.] [...] Az algoritmus itt is a beletáplált (múltbeli) mintázatok alapján próbálja meg előre jelezni a következő lehetséges értékeket, azonban a koncepció itt nem áll meg. A mélytanulást végző neuronhálózat több rétegű (általában már tanított) adatbázisból és rájuk épülő tanuló algoritmusokból épül fel. Ennek köszönhetően a rendszer absztrakciós készsége is növekszik a megoldásra váró feladatokkal kapcsolatban.” Forrás: Uo. 671-672. o.

¹³ Eszteri: i.m. 670. o. A mesterséges intelligencia többféleképp definiálható. Az Európa Tanács értelmezése szerint a mesterséges intelligencia „olyan tudományos eredmények, teóriák és technikák összessége, melyek képessé teszik a gépeket az ember kognitív képességeinek reprodukálására. A jelenlegi fejlesztések célja, hogy korábban ember által végzett, összetett gondolkodást igénylő feladatok elvégzését a gépek valósítsák meg.” Council of Europe: *Artificial Intelligence – Glossary*. Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/glossary#> (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

¹⁴ Markus Langer – Richard N. Landers: The future of artificial intelligence at work: A review on effects of decision automation and augmentation on workers targeted by algorithms and third-party observers, *Computers in Human Behavior* 123 (2021), 1. o.

ajánlásoknak megfelelően döntenek, akár mert a gép tévedhetetlennek tűnik,¹⁵ akár mert a saját felelősségüket próbálják csökkenteni.¹⁶ Másrészt komoly kérdések vetődnek fel a mesterséges intelligencia alapú automatizált döntéshozatali rendszerek jogalanyisága kapcsán. Milyen mértékben vonhatja be a munkáltató ezen rendszereket a döntéshozatalba? Átruházható-e egy gépre a munkáltatót megillető döntéshozatal? (Munka)jogi értelemben lehet-e munkáltató a mesterséges intelligencia?¹⁷

Az automatizált döntéshozatal munka világában történő alkalmazása sokrétű lehet, kezdve a toborzás és kiválasztás területével, a teljesítménymérésen és -értékelésen át a munkahelyi karrierutak tervezéséig, hogy csak egy pár példát említsünk.¹⁸ Jelenleg a *teljes mértékben* automatizált (mesterséges intelligencia alapú) döntéshozatal (még?) jellemzően nem elterjedt, a gyakorlatban inkább a támogatott döntéshozatal alkalmazása a jellemzőbb, azaz a végső döntést rendszerint a humán döntéshozó mondja ki.¹⁹ Mindazonáltal szükséges a téma vizsgálata, egyrészt a támogatott döntéshozatallal kapcsolatban fent kifejtettekre tekintettel; másrészt mivel a kérdés gyakorlati jelentősége várhatóan növekedni fog a technológiai fejlődés következtében.

1. 2. Egyenlő bánásmódhoz való jog. Az egyenlő bánásmódhoz való jog alapvető emberi jog, melyet mind nemzetközi emberi jogi egyezmények,²⁰ mind pedig a hazai

¹⁵ Ezt a jelenséget automatizációs elfogultságnak („*automation bias*”) nevezzük. A jelenség szerint az emberi döntéshozók túlzott mértékben támaszkodnak a gépi döntéshozatal eredményére: azt elfogadják, nem kérdőjelezik meg, még abban az esetben sem, ha az a saját meggyőződésükkel szemben áll, vagy ha azt hibásnak tartják. Forrás: G. Karácsony Gergely: A mesterséges intelligencia által támogatott munkáltatói döntéshozatal adatvédelmi kérdései, *Erdélyi Jogélet* (2020) 4., 34. o.

¹⁶ Frederik J. Zuiderveen Borgesius: Strengthening legal protection against discrimination by algorithms and artificial intelligence, *The International Journal of Human Rights*, 24 (2020) 10., 1573-1574. o.

¹⁷ A mesterséges intelligencia jogalanyiságával számos munkajogi témájú tanulmány foglalkozik, melyek ismertetik a lehetséges megközelítési irányvonalakat. A teljesség igénye nélkül, de kiemelendő Riczu Zsófia tanulmánya, mely a mesterséges intelligencia munkajogi jogalanyiságának kérdését vizsgálja részletesen, a munkaviszonnyal, illetve a platform munkavégzéssel összefüggésben [Riczu Zsófia: A munkajogi jogalanyiság kérdései - platformmunkavégzés és az MI jogalanyisága, Infokommunikáció és Jog (2022) 19 : 78. 3-7. o.]; továbbá Jakab Nóra elemzése, mely az alapvető munkajogi fogalmak újragondolására hívja fel a figyelmet a robotikával összefüggésben, kitérve többek között a jogalanyiságra és felelősségi kérdésekre. [Jakab Nóra: Robotika és a jog – A robotika munkajogot érintő kapcsolódásai, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiságra II. *Miskolci Jogi Szemle* (2020) 15:2, 7-20. o.] Mélypataki Gábor pedig részletesen foglalkozott a mesterséges intelligencia „munkáltatói pozícióban” történő alkalmazásával, kitérve annak lehetséges technikai és jogi részleteire. A kutatás megállapította, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok nem nyújtanak lehetőséget a mesterséges intelligencia munkáltatóként történő elismerésére, illetve további számos lényegi kérdést azonosított, melyeknek megválaszolására fokozott figyelmet kell fordítani a technológia fejlődésével párhuzamosan. [Mélypataki Gábor: Effects of Artificial Intelligence on Labour Law and Labour Market: Can AI Be a Boss? *European Integration Studies* (2019) 15 : 1 69-80. o.]

¹⁸ Arról, hogy a mesterséges intelligencia alapú döntéstámogató mechanizmusok miként képesek forradalmasítani a HR-területet, ld. bővebben: G. Karácsony: i.m. 30-32. o.

¹⁹ Valerio De Stefano – Mathias Wouters: *AI and Digital Tools in Workplace Management and Evaluation. An Assessment of the EU's Legal Framework*, STOA, PE 729.516, 2022, 18. o. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729516/EPRS_STU\(2022\)729516_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729516/EPRS_STU(2022)729516_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

²⁰ Az egyenlőséget elismerő nemzetközi jogi normák közül kiemelendő az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948); az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményének

jogrendszer²¹ biztosít. Az egyenlőségből az következik, hogy az egymással összehasonlítható helyzetben lévő személyeket egyformán, az egymástól eltérő helyzetben lévő személyeket pedig különbözően kezelje a jog.²² Az egyenlő bánásmóddhoz való jog – vagy másik aspektusból megközelítve: a hátrányos megkülönböztetés tilalma – értelmében nem tehető indokolatlan különbség az egyének között az úgynevezett védett tulajdonságaik alapján. A védett tulajdonságok rendszerint szorosan kapcsolódnak az egyén személyiségéhez, annak lényegi vonását képezik, általában nehezen megváltoztathatók és csoportképzésre alkalmasak, sztereotípiák, előítéletek alapjául szolgálhatnak.²³ Rendszerint ilyen – a jogi egyezmények által is nevesített – tulajdonságnak minősül többek között a nem, a bőrszín, a vallás, a szexuális irányultság, stb.²⁴

Fontos hangsúlyozni, hogy nem valamennyi különbségtétel tiltott, hanem az olyan megkülönböztetés, mely önkényes, azaz „nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka”.²⁵ Az egyenlő (nem egyforma!) bánásmóddhoz való jog szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal: az Alkotmánybíróság szerint „[a] megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”²⁶

Az egyenlő bánásmódnak kiemelt területe a foglalkoztatás, alapvető követelményként előírva az egyenlő bánásmód munka világában – így a munkáltatói döntéshozatal során – történő érvényesülését. Garanciális jelentőségű, hogy az egyének – jövedelemszerző és az önbecsülés terén is jelentős szerepet betöltő – munkavállalási lehetőségeit ne önkényes és jogszerűtlen különbségtétel határozza meg. Az egyenlő bánásmódnak a munka világában történő érvényesülését kimondó nemzetközi normák közül megemlíthető az ILO 111. számú egyezménye a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről, melyet Magyarország a 2000. évi LX. törvénnyel hirdetett ki. Az EU munka világát érintő normái közül két irányelv emelendő ki,²⁷ továbbá a 2017-ben elfogadott Szociális

Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyve (2000), valamint az Európai Unió Alapjogi Kartájának (2000) 21. cikke.

²¹ Hazánkban az Alaptörvény XV. cikke rendelkezik az egyenlő bánásmód tiszteletben tartásának alkotmányos követelményeiről; a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 2:43. § c) a személyiségi jogok keretében írja elő a hátrányos megkülönböztetés tilalmát; a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkty.) pedig hazánk antidiszkriminációs törvényeként részletesen szabályozza az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség érvényesülésének feltételeit.

²² Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok, Budapest, Osiris, 2008, 366. o.

²³ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 288/2/2010. (IV.9.) TT. sz. állásfoglalása az egyéb helyzet meghatározásával kapcsolatban

²⁴ Az egyenlő bánásmódtól megkülönböztetendő az esélyegyenlőség, mely többlet intézkedésekkel (pl.: előnyben részesítés) hivatott a meghatározott szempontból hátrányos helyzetben lévő egyének számára biztosítani, hogy – leküzdve ezt az eleve fennálló hátrányt – valóban élni tudjanak az egyébként őket is egyenlően megillető jogokkal. Forrás: Halmi – Tóth: i.m. 366-367. o.

²⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 197, 200.

²⁶ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti

Jogok Európai Pillére, melynek első fejezete az „Esélyegyenlőség és munkavállalási jog” címet viseli.²⁸ A hazai normák közül az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény . III. fejezete - mely az egyenlő bánásmód egyes kiemelt területeit nevesíti - külön szabályozza a foglalkoztatás terén felmerülő egyenlőségi kérdéseket.²⁹ A 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.) 12. § is kimondja az egyenlő bánásmód követelményét, különös tekintettel a munka díjazására.

Bár az egyenlő bánásmódhoz való jog – ahogy azt a hivatkozott jogi egyezmények is jelzik – igen hosszú múltra tekint vissza, a társadalomban bekövetkező változások ezt a jogterületet sem hagyják érintetlenül, szükségessé téve az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogvédelem hatékony biztosításának folyamatos figyelemmel kísérését. A technológiai fejlődés és a növekvő digitalizáció teret ad az egyenlő bánásmód megsértésének egyik újabb alkategóriájának: a digitális diszkriminációnak.

A digitális diszkrimináció értelmezhető „a diszkrimináció egyik formája[ként], amelyben az algoritmusok által meghozott automatizált döntések – amelyek egyre inkább a mesterséges intelligencia technikáin, például a gépi tanuláson alapulnak –, tisztességtelenül, etikátlanul vagy éppen eltérően kezelik a felhasználókat személyes adataik (például jövedelem, iskolai végzettség, nem, életkor, etnikai hovatartozás, vallási nézetek) alapján.”³⁰ Bár a „hagyományos” döntéshozatal során is felmerülhetett az egyenlő bánásmód megsértésének kérdése – ahogy azt többek között az egykori Egyenlő Bánásmód Hatósághoz, jelenleg pedig az Alapvető Jogok Biztosához benyújtott kérelmek is alátámasztják –, az automatizált döntéshozatal új intenzitással veti fel az egyenlő bánásmód érvényesülésének a kérdését.

2. Az automatizált döntéshozatallal szemben támasztott követelmények: kihívások és lehetséges megoldásaik a jog számára

A humán döntéshozatalt átitató szubjektivitás, előítéletek és sztereotípiák – melyek gyakran nyújtanak alapot a megkülönböztetésnek –, első ránézésre hiányoznak a kiszámítható, matematikai szabályokon nyugvó, algoritmusok által működtetett döntéshozatalnál. Ugyanakkor az emberi tényezőt a gépi döntéshozatal esetében sem lehet figyelmen kívül hagyni: az automatizált döntéshozatali rendszerek ugyanis adatokon nyugszanak, ezek az adatok pedig az emberek, emberi társadalmak által

esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (HL L 204., 2006.07.26., 23. o.), valamint a Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (HL L 303., 2000.12.02., 16. o.)

²⁸ A Szociális Jogok Európai Pillérenek 2. alapelve az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításának egyik „klasszikusnak” számító vetületével, a nemek közti egyenlőséggel foglalkozik, míg a 3. alapelv nemtől, faji és etnikai származástól, vallástól és meggyőződéstől, fogyatékoságtól, életkortól és szexuális irányultságtól függetlenül írja elő az egyenlő bánásmód követelményét.

²⁹ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 21-23. §

³⁰ Natalia Criado – Jose M. Such: *Digital discrimination* (2019) 1. o. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/336792693_Digital_Discrimination (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

létrehozott adatbázisokból származnak, azokat emberek gyűjtik be, és az algoritmusokat is emberek programozzák.³¹ A továbbiakban a tanulmány azt tekinti át, hogy miként jelenhet meg a diszkrimináció az automatizált döntéshozatal esetén, majd azonosítja azokat a legfontosabb kihívásokat és megoldási javaslatokat, melyek megkerülhetetlenek a jogszerűen működő és a társadalom javát szolgáló automatizált döntéshozatali rendszerek kiépítésekor.

2.1. A digitális diszkrimináció egyes megjelenési formái. A digitális diszkriminációnak több lehetséges megjelenési formája van.³² Mindenekelőtt szükséges leszögezni, hogy digitális diszkrimináció nem csak szándékosan valósulhat meg. A szándékostól (pl.: úgy programozzák az algoritmust, hogy a női jelentkezőket automatikusan utasítsa el) eltérően a nem szándékos diszkrimináció szintén jogszabályba ütközik, viszont a hagyományos, humán döntéshozatalhoz képest sokkal könnyebben rejtve marad a külső szemlélő előtt.

A szakirodalom ezt a jelenséget nevezi fekete doboznak („*black box*”). A „fekete doboz” esetében a rendszer bemenete, kimenete és az átviteli jellemzői ismertek, ugyanakkor a belső működés pontos szabályai rejtve maradnak a külső szemlélő előtt, így nem lehet megállapítani, hogy az algoritmus pontosan miért jutott az adott eredményre.³³ Mindez nem csak a jogérvényesítést nehezíti meg – ld. bővebben a következő alcímet –, hanem a jogsértés felismerhetetlenségének köszönhetően a fejlesztők jogkövető magatartása elé is akadályokat gördíthet.

A digitális diszkrimináció egyik lehetséges esete, ha az egyébként megfelelően működő algoritmust „rossz” adatokon tanítják:³⁴ ebben az esetben lényegében – nem feltétlenül szándékosan – arra kéri az algoritmust, hogy reprodukálja ezt az eleve diszkriminatív döntést. Maga a mintavételi eljárás is lehet elfogult, amennyiben egyes csoportok indokolatlanul alulreprezentáltak az adathalmazban, ezáltal indokolatlan hátrányt okozva az érintett csoportnak.³⁵ Példaként említhető az Amazon által alkalmazott automatizált kiválasztási rendszer. Az Amazon 2014-ben kezdett el azon dolgozni, hogy automatizálja a munkaerő kiválasztást. Egy év elteltével azonban a projektet leállították, ugyanis kiderült, hogy a rendszer

³¹ Ságvári: i.m. 66. o.

³² Ságvári: i.m. 66-67. o.; Philipp Hacker: Teaching Fairness to Artificial Intelligence: Existing and Novel Strategies against Algorithmic Discrimination under EU Law (2018) 5-8. pp. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3164973 (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.); Frederik Zuiderveen Borgesius: *Discrimination, Artificial Intelligence and Algorithmic Decision-making*, Directorate General of Democracy, Council of Europe, 2018, 15-23. o. Jelen tanulmány alapvetően a Ságvári által alkalmazott csoportosítás mentén mutatja be a digitális diszkrimináció lehetséges eseteit.

³³ Eszteri: i.m. 673. o. Ezzel ellentétben „fehér doboznak” („*white box*”) nevezik azokat a rendszereket, amelyek belső alkotórészeihez vagy logikájához biztosított a hozzáférés. Forrás: uo. 673. o.

³⁴ Ságvári: i.m. 66. o.

³⁵ Zuiderveen Borgesius: *Discrimination, Artificial Intelligence, and Algorithmic Decision-Making*, 18-19. pp. Zuiderveen Borgesius a tanulmányában azt a példát hozza, miszerint egy a felhasználói visszajelzéseken alapuló, a rossz útvíznyomokat az önkormányzatnak továbbító alkalmazás hogyan járhat a szegényebb emberek diszkriminációjával. Ha a szegények között kevesebb az okostelefon-használó, mint a gazdagabb személyek között, akkor a szegények valószínűleg alulreprezentáltak lesznek az adatbázisban. Ez azzal a hatással járhat, hogy a szegényebb környékeken található hibás utakról kevesebb bejelentés érkezik, azok alulreprezentáltak az adatkészletben, következésképp ritkábban javítják meg őket.

diszkriminálja a nőket a műszaki állások (pl. szoftvermérnök) terén. Ennek részben az volt az oka, hogy a tanító adatbázis („*training data*”) a már a vállalatnál sikeresen alkalmazott személyek önéletrajzaiból állt, azaz a gépi tanulási modellt a korábban sikeres álláspályázók adathalmazán képezték ki: a már ott dolgozó szoftvermérnökök döntő többsége pedig férfi volt, így nem meglepő, hogy az algoritmus levonta azt a következtetést, hogy neki is férfi jelentkezőket kell kiválasztania.³⁶

A másik lehetséges esetben nem a rendszer működése alapjául szolgáló adatokkal kapcsolatos a probléma, hanem magának az algoritmusnak a működése okozhat hátrányt egyes védett tulajdonsággal rendelkező személyek számára.³⁷ Az autonómiával rendelkező döntéshozatali rendszerek esetében lehetetlen teljes bizonyossággal megmondani, hogy az algoritmus pontosan mi alapján, hogyan hozza meg a döntését. Ez azzal járhat, hogy még amennyiben az algoritmust úgy is programozzák be, hogy bizonyos védett tulajdonságot hagyjon figyelmen kívül, a gépi tanulás során előfordulhat, hogy azt egy másik, „közvetett” tulajdonsággal („*proxy*”) fogja helyettesíteni.³⁸ Példaként említhető, hogyha a rendszer a munkahely és a lakóhely közötti távolságot figyelembe veszi a döntésnél, a lakóhely akár a borszín helyettesítőjeként szolgálhat, amennyiben a külvárosban lakók között felülreprezentáltak meghatározott borszínű (azaz: védett tulajdonsággal rendelkező) személyek.³⁹

2.2. Kihívások az automatizált döntéshozatal munka világában történő alkalmazása esetén. A digitális diszkrimináció azonosításán és kiküszöbölésén túl gyakran a jogérvényesítés is fokozott nehézségekbe ütközik az emberi döntéshozatal során megvalósított diszkriminációhoz képest. A jogérvényesítésnek előfeltétele, hogy külső harmadik személyek – különös tekintettel az érintett egyénre – tudomással bírjanak az automatizált döntéshozatal tényéről - kiemelt jelentőségűvé téve a tájékoztatás elvét. Ugyan az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogszabályok nem írnak elő a munkáltató számára kifejezett tájékoztatási kötelezettséget a döntéshozatal során alkalmazott módszerek tekintetében, az egyéb jogszabályi kötelezettségekből levezethető, hogy a munkáltatónak tájékoztatnia kell az érintett jelentkezőt, munkavállalót, ha automatizált döntéshozatalt alkalmaz. Ide tartoznak különösen az adatvédelmi jogszabályok, melyek közül kiemelendő az Európai Unió általános adatvédelmi rendelete (GDPR),⁴⁰ amely kifejezetten rendelkezik az átlátható adatkezelés követelményéről és az érintettek (adatalanyok) részletes

³⁶ ACLU: Why Amazon’s Automated Hiring Tool Discriminated Against Women, 2018. Elérhető: <https://www.aclu.org/news/womens-rights/why-amazons-automated-hiring-tool-discriminated-against> (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

³⁷ Ságvári: i.m. 66. o.

³⁸ Robin Allen – Dee Masters: *Artificial Intelligence: the right to protection from discrimination caused by algorithms, machine learning and automated decision-making*, Europäische Rechtsakademie (ERA) 2019, 590. o.

³⁹ Ságvári: i.m. 72. o.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 119., 2016.05.04., 1. o.) (a továbbiakban: GDPR)

tájékoztatásáról.⁴¹ Az egyedi ügyekben alkalmazott automatizált döntéshozatalról, illetve a profilalkotásról szóló 22. cikkel összefüggésben a GDPR kifejezetten előírja az érintett tájékoztatását az ilyen döntéshozatal tényéről, valamint az alkalmazott logikáról, arról, hogy az ilyen adatkezelés milyen jelentőséggel bír, és az érintettre nézve milyen várható következményekkel jár.⁴² Az adatvédelmi jogszabályokon túlmenően az Mt. az általános magatartási követelmények között rendelkezik a tájékoztatás és együttműködés kötelezettségéről [6. § (2), (4)], illetve több tekintetben [pl.: személyiségi jogok korlátozása – 9. § (2), adatkezelés 10. § (5)] nevesíti a munkáltató tájékoztatási kötelezettségét. A tájékoztatás és átláthatóság az egyenlő bánásmód terén is garanciális jelentőségű – az automatizált döntéshozatalról való tudomásszerzés előfeltétele annak, hogy az egyén éljen a jogérvényesítési eszközeivel, az illetékes szervek pedig tudomást szerezzenek az egyenlő bánásmódot potenciálisan sértő helyzetekről.

A hatékony jogérvényesítéshez ugyanakkor nem elég az automatizált döntéshozatalról történő puszta tudomásszerzés: a jogsértés felismerése, illetve annak bizonyítása (pontosabban valószínűsítése) is szükséges.⁴³ A jogsértés felismerését nehezíti (mind az egyén, mind pedig a bíróságok és hatóságok részéről), hogy az automatizált döntéshozatal során megvalósuló diszkrimináció sokkal kifinomultabb, nehezebben észlelhető és az is előfordulhat, hogy az igazságszolgáltatási és hatósági gyakorlat még nem dolgozott ki bevett módszereket ezen „új típusú” diszkrimináció azonosítására és értékelésére.⁴⁴ Ugyanis míg egyes „hagyományos” „proxy-k” rögtön megkongatják a vészharangot (pl.: a jövedelmi szint indikátora lehet a nemnek), addig nem ismert, hogy van-e és ha igen, milyen kapcsolat egyes egyéb tulajdonságok (pl.: böngészési tevékenység) és védett tulajdonságok között, így korántsem biztos, hogy a fejlesztők, bíróságok, hatóságok érzékelni képesek a diszkriminációt.⁴⁵

Az automatizált döntéshozatal átláthatatlansága, megmagyarázhatatlansága, a „fekete doboz” jelenség gyakran nehezíti mind a jogsértés felismerését, mind pedig annak valószínűsítését, bizonyítását.⁴⁶ Ez az átláthatatlanság több okra vezethető vissza: egyrészt az érintett műszaki szakértelmének hiányára (bár az is elképzelhető, hogy még az algoritmus fejlesztője sincs tökéletesen tisztában a rendszer pontos

⁴¹ GDPR 5. cikk (1) a); 13-14. cikk

⁴² GDPR 15. cikk (1) h)

⁴³ A bizonyítás terén felmerülő nehézségeken túl a döntéshozó felelősségéről is szükséges szót ejteni. A jogrendszerben már kimunkált felelősségi, illetve kimentési szabályok automatizált döntéshozatalra történő alkalmazása több gyakorlati kérdést is felvet. A már ismertetett jogalanyisággal kapcsolatos kérdéseken túl felmerül, hogy mennyiben tarthatók fent a polgári jogi és munkajogi kárfelelősségi szabályok a mesterséges intelligenciával összefüggésben? Hogyan oszlik meg az algoritmus és az azt programozó között a felelősség? Hogyan lehet szankcionálni az autonóm módon cselekvő mesterséges intelligenciát? (Mélypataki 2019: i. m. 78-79. o.; Riczu: i. m. 6. o.) Miként tudnak érvényesülni az egyenlő bánásmóddal való jog terén ismert kimentési szabályok a gyakorlatban?

⁴⁴ Sandra Wachter – Brent Mittelstadt – Chris Russell: Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI, *Computer Law & Security Review*, 41 (2021), 29. o.

⁴⁵ U.o. 29. o.

⁴⁶ Az EU-s és a hazai egyenlő bánásmód szabályozás a sérelmet szenvedett fél számára bizonyítás helyett valószínűsítési kötelezettséget, valamint fordított bizonyítási terhet ír elő, kompenzálva a bizonyítás terén eleve hátránnyal induló egyéneket. Ebktv. 19. §; 2006/54/EK irányelv 19. cikk; 2000/78/EK irányelv 10. cikk

belső működésével – ld. a már említett „fekete doboz” jelenséget), másrészt pedig a rendszer működéséhez kötődő üzleti, vagy akár államtitkok megtartásához fűződő érdekre.⁴⁷ Amennyiben nem átlátható, hogy a rendszer miért jutott az adott döntésre, milyen tényezőket vett figyelembe, az hozzájárulhat a diszkrimináció rejtve maradásához, illetőleg tovább nehezíti, adott esetben ellehetetleníti a bizonyítás terén eleve hátrányos helyzetben lévő egyének valószínűsítési esélyeit.⁴⁸ A döntés átláthatatlansága továbbá megnehezítheti a fejlesztők és munkáltatók jogkövető magatartásának megvalósítását, illetve a felügyeleti szervek, hatóságok hatékony vizsgálatát.⁴⁹

Végezetül, amint arra Mélypataki Gábor – némileg eltérő kontextusban – felhívja a figyelmet, az Mt. által garantált méltányos mérlegelés általános magatartási követelménye is fokozott jelentőséghez juthat az automatizált döntéshozatal során.⁵⁰ Az elv szerint a munkáltató a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján köteles figyelembe venni, a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat.⁵¹ Ezzel a jogszabály lényegében azt a kötelezettséget rója a munkáltatóra, hogy az írott jogon kívüli szempontokra is legyen tekintettel egyes meghatározott döntései meghozatalakor.⁵² Ilyen szempontnak minősülhetnek például az adott munkavállaló családi vagy személyes körülményei. Az elv érvényre jutása megkérdőjeleződhet az automatizált döntéshozatal alkalmazása esetében. Kérdésként merülhet fel ugyanis, hogy egy gépi döntéshozatal – mely alapvetően a megadott szabályok, programok precíz végrehajtásán alapszik – mennyiben képes (ha képes) figyelembe venni egyedi, mérlegelést szükségessé tevő emberi szempontokat, körülményeket. A méltányos mérlegelés elvén túl az emberi, adott esetben az érzelmeknek is teret adó szempontoknak a kiválasztás során is szerep juthat: a munkaviszony tartós, bizalmi jellegéből eredően a jelentkező személye, az iránta érzett személyes szimpátia is jelentőséggel bírhat.

2.3. Lehetséges megoldások. Az automatizált döntéshozatalban rejltő lehetőségek kiaknázásához mindenféleképpen szükséges a digitális diszkriminációval kapcsolatos kihívások azonosítása, és azok megfelelő – az egyenlő bánásmódhoz való jogot hatékonyan érvényre juttató – megoldása. Az ilyen automatizált rendszerek ugyanis forradalmasítják a döntéshozatalt, új intenzitással vetve fel a (munkahelyi) egyenlő bánásmód hatékony érvényesülésének a kérdését. Különös kérdéseket vet fel a fentiekben is tárgyalt felismerhetőség kérdése, valamint a

⁴⁷ Zuiderveen Borgesius: Strengthening legal protection against discrimination by algorithms and artificial intelligence, 1577. o.

⁴⁸ Hacker: i.m. 22-23. o.

⁴⁹ A hasonló rendszerek jogszerű és átlátható működésével kapcsolatban megfogalmazott kihívásokról és lehetőségekről ld. bővebben: Claude Castelluccia – Daniel Le Métayer: *Understanding algorithmic decision-making: Opportunities and challenges*, European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA), PE 624.261 (2019)

⁵⁰ Mélypataki Gábor: A munka digitalizálódása a munkajogi alapelvek tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, (2020) 3., 102. o.

⁵¹ Mt. 6. § (3)

⁵² Nadas György: A méltányos mérlegelés elvének aktuális kérdései, *Miskolci Jogi Szemle*, 17 (2022) 2., 285. o.

„fekete doboz” jelenség. Tekintettel arra, hogy az automatizált döntéshozatali rendszerek szabályozásához, valamint működésének ellenőrzéséhez elengedhetetlen az érintett technológia ismerete, így elengedhetetlen a jogtudomány, valamint informatikatudomány közötti szinergia. Szükséges a jogalkotók és jogalkalmazók tudatosságának növelése, mivel a jogi szereplők csak megfelelő technológiai ismeret birtokában tudnak hatékony szabályokat alkotni, jogvédelmi tevékenységet folytatni. Ezzel párhuzamosan az automatizált döntéshozatali rendszerek tervezőitől is elvárt az alapvető jogi szabályok ismerete és a rendszerek megalkotása és fejlesztése során azok megfelelő figyelembe vétele.⁵³

Szükséges továbbá magának az egyenlő bánásmódhoz való jogot garantáló jogszabályi rendszernek a felülvizsgálatára, annak érdekében, hogy az egyének jogvédelme az újabb technológiai innovációk esetében is hatékonyan biztosítva legyen. Rendszerint ide tartozik az átláthatóság és/vagy az elszámoltathatóság elvének a megerősítése,⁵⁴ a védett tulajdonságok és azok „helyettesítőinek” felülvizsgálata,⁵⁵ vagy a valószínűsítésre és bizonyításra vonatkozó szabályok újragondolása.⁵⁶

Az egyenlő bánásmód tiszteletben tartásával kapcsolatos jogszabályokon túlmenően egyéb jogterületek szabályainak alkalmazása is felmerülhet az automatizált döntéshozatallal összefüggésben. Példaként említhető a társadalmi-technológiai változások következtében megreformált adatvédelmi jog – mely az EU-n belül többek között a GDPR-ban ölt testet –, mely igyekszik lépést tartani a legújabb innovációkkal. Az átláthatóság követelménye, az adatvédelmi hatóságok magas összegű bírságkiszabási jogköre, valamint egyéb „általános” adatvédelmi követelmények is hatékony eszközök lehetnek a munkavállalói jogok védelmének – akár az egyenlő bánásmódhoz való jogot illetően is.⁵⁷ A GDPR 22. cikke pedig – ugyan adatvédelmi aspektusból – de kifejezetten az automatizált döntéshozatali rendszerekkel kapcsolatos követelményeket fogalmaz meg.⁵⁸ Az adatvédelmi jogon

⁵³ Aurelia Tamò-Larriex: Decision-making by machines: Is the ‘Law of Everything’ enough? *Computer Law & Security Review*, 41 (2021), 17. o.

⁵⁴ Ld. különösen Castelluccia és Le Métayer által készített jelentést, melyben az elszámoltathatóság követelménye kiemelt szerephez jutott. Forrás: Castelluccia – Le Métayer: i.m. 28. o.

⁵⁵ Wachter – Mittelstadt – Russell: i.m. 29. o.

⁵⁶ U.o. 29. o.

⁵⁷ E tekintetben Marvin van Bekkum és Frederik Zuiderveen Borgesius tanulmányukban az adatvédelmi jog és az egyenlő bánásmódhoz való jog közötti összefüggéseket vizsgálják, különös tekintettel arra, hogy a GDPR személyes adatok különleges kategóriáira vonatkozó szabályai akadályozzák-e a mesterséges intelligencia által okozott diszkrimináció megakadályozását. Marvin van Bekkum – Frederik Zuiderveen Borgesius: Using sensitive data to prevent discrimination by artificial intelligence: Does the GDPR need a new exception? *Computer Law & Security Review*, 48 (2022)

⁵⁸ A 22. cikk (1) szerint „[a]z érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené.” Bizonyos jogalapok esetében nem kell ezt a tiltást alkalmazni [GDPR 22. cikk (2)], illetve bizonyos jogalapok esetében az adatkezelő köteles megfelelő intézkedéseket tenni az érintett jogainak, szabadságainak és jogos érdekeinek védelme érdekében, ideértve az érintettnek legalább azt a jogát, hogy az adatkezelő részéről emberi beavatkozást kérjen, álláspontját kifejezze, és a döntéssel szemben kifogást nyújtson be. [GDPR 22. cikk (3)] Ugyanakkor ezek a szabályok csak a *kizárólag* automatizált adatkezelés által meghozott döntések esetében irányadók, így például a támogatott döntéshozatal során nem nyújtanak támpontot.

túlmenően a mesterséges intelligenciára vonatkozó, jelenleg jogalkotási folyamat alatt álló EU-s jogszabálytervezetek (pl.: mesterséges intelligencia rendelet tervezet,⁵⁹ mesterséges intelligencia felelősségi irányelv tervezet⁶⁰) határoznak meg további követelményeket a – mesterséges intelligenciát alkalmazó – automatizált döntéshozatali rendszerekkel szemben.⁶¹

Összegzés

Az automatizált döntéshozatali rendszerekben számos alkalmazási lehetőség rejlik, melyek közül a tanulmány a munka világában felmerülő, az egyenlő bánásmód érvényesüléséhez kötődő kérdéseket vizsgálta. Ugyanis az ilyen rendszerek alkalmazása során felmerülő digitális diszkrimináció újabb kihívásokat és kérdéseket vet fel az egyenlő bánásmód hatékony érvényesülése kapcsán. Az alapvető fogalmak tisztázását követően a tanulmány ezeket a kihívásokat elemezte. Hangsúlyosan foglalkozott az átláthatóság kérdésével (rendszerek alkalmazása, döntés meghozatalának folyamata), illetve a digitális diszkrimináció külső szemlélő számára rejtve maradásának problematikájával. Végezetül a lehetséges megoldási útvonalakat azonosította, melyek közül az egyenlő bánásmóddhoz való jogra vonatkozó szabályok modernizálása mellett jelentős szerepet tulajdonított az egyes tudomány- és jogterületek közötti szinergia megalósításának.

Irodalomjegyzék

- ACLU: Why Amazon’s Automated Hiring Tool Discriminated Against Women, 2018. Elérhető: <https://www.aclu.org/news/womens-rights/why-amazon-automated-hiring-tool-discriminated-against> (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)
- Algorithm Watch: *Automated Decision-Making Systems and Discrimination. Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected - A guidebook for anti-discrimination counseling*, (2022) Elérhető: https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2022/06/AutoCheck-Guidebook_ADM_Discrimination_EN-AlgorithmWatch_June_2022.pdf (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

⁵⁹ Az EU 2021 tavaszán tette közzé a mesterséges intelligencia rendelet tervezetét, melyben egy kockázatalapú megközelítést (elfogadhatatlan kockázat, magas kockázat, minimális kockázat, nem jelent kockázatot) alkalmazva, a kockázat szintjéhez igazítva határozza meg a mesterséges intelligenciára vonatkozó szabályokat. A tervezetk elemzéséről ld. bővebben: Michael Veale – Frederik Zuiderveen Borgesius: Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act – Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach, *Computer Law Review International*, (2021) 4., 97-112. o.

⁶⁰ A mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségről szóló irányelv tervezet 2022-ben látott napvilágot. A javaslat célja a belső piac működésének javítása azáltal, hogy egységes szabályokat állapít meg a mesterséges intelligencia rendszerek bevonásával okozott károkért való szerződésen kívüli polgári jogi felelősség bizonyos területein. Európai Bizottság: *Liability Rules for Artificial Intelligence*. Elérhető: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/liability-rules-artificial-intelligence_hu (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)

⁶¹ Ugyanakkor amennyiben az automatizált döntéshozatalnak olyan típusáról van szó, mely nem mesterséges intelligencián alapszik, úgy ezen jogszabályok nem nyújtanak védelmet.

- Angela Perera: *Artificial Intelligence in HR: Using AI for identifying and hiring suitable candidates* (2022) Elérhető: <https://www.businesstechweekly.com/hr-and-recruitment/artificial-intelligence-ai-for-hiring/> (Letöltve: 2023. 01. 26.)
- Aurelia Tamò-Larrieux: Decision-making by machines: Is the 'Law of Everything' enough? *Computer Law & Security Review*, 41 (2021) (<https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105541>)
- Claude Castelluccia – Daniel Le Métayer: *Understanding algorithmic decision-making: Opportunities and challenges*, European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA), PE 624.261 (2019)
- Council of Europe: *Artificial Intelligence – Glossary*. Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/glossary#> (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)
- Eszteri Dániel: Hogyan tanítsuk jogszerűen a mesterséges intelligenciánkat? *Magyar Jog*, 66 (2019) 12., 669-682. o.
- Európai Bizottság: *Liability Rules for Artificial Intelligence*. Elérhető: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/liability-rules-artificial-intelligence_hu (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)
- Frederik J. Zuiderveen Borgesius: Strengthening legal protection against discrimination by algorithms and artificial intelligence, *The International Journal of Human Rights*, 24 (2020) 10., 1572-1593. o. (<https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1743976>)
- Frederik Zuiderveen Borgesius: *Discrimination, Artificial Intelligence and Algorithmic Decision-making*, Directorate General of Democracy, Council of Europe, 2018
- G. Karácsony Gergely: A mesterséges intelligencia által támogatott munkáltatói döntéshozatal adatvédelmi kérdései, *Erdélyi Jogélet* (2020) 4., 29-37. o. (<https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.03>)
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2008.
- Markus Langer – Richard N. Landers: The future of artificial intelligence at work: A review on effects of decision automation and augmentation on workers targeted by algorithms and third-party observers, *Computers in Human Behavior* 123 (2021) (<https://doi.org/10.1016/j.chb.2021.106878>)
- Marvin van Bekkum – Frederik Zuiderveen Borgesius: Using sensitive data to prevent discrimination by artificial intelligence: Does the GDPR need a new exception? *Computer Law & Security Review*, 48 (2022) (<https://doi.org/10.2139/ssrn.4104823>)
- Mélypataki Gábor: Effects of Artificial Intelligence on Labour Law and Labour Market: Can AI Be a Boss? *European Integration Studies* (2019) 15:1, 69-80. o.
- Mélypataki Gábor: A munka digitalizálódása a munkajogi alapelvek tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, (2020) 3., 97-104. o.
- Mezei Kitti: Diszkrimináció az algoritmusok korában, *Magyar Jog*, 69 (2022) 6., 331-338. o.
- Michael Veale – Frederik Zuiderveen Borgesius: Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act – Analysing the good, the bad, and the unclear

- elements of the proposed approach, *Computer Law Review International*, (2021) 4., 97-112. o. (<https://doi.org/10.9785/cri-2021-220402>)
- Nádás György: A méltányos mérlegelés elvének aktuális kérdései, *Miskolci Jogi Szemle*, 17 (2022) 2., 281-289. o. (<https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2018>)
 - Natalia Criado – Jose M. Such: *Digital discrimination* (2019) Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/336792693_Digital_Discrimination (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)
 - Philipp Hacker: Teaching Fairness to Artificial Intelligence: Existing and Novel Strategies against Algorithmic Discrimination under EU Law (2018) Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3164973 (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)
 - Rácz Ildikó: Platform munkavégzés Magyarországon Munkajogi és egyéb jogági dilemmák. *Magyar Munkajog, E-folyóirat* (2021) 1, 1-15. o.
 - Riczu Zsófia: A munkajogi jogalanyiség kérdései - platformmunkavégzés és az MI jogalanyiséga, *Infokommunikáció és Jog* (2022) 19:78, 3-7. o.
 - Riczu Zsófia – Mélypataki Gábor – Máté Dávid Adrián: Concepts of Work: from Traditional Social-Labor Ideas to Modern Effects of Digital Transformation. *The Journal of Digital Technologies and Law* (2023) 1:1, 175-190. o
 - Robin Allen – Dee Masters: *Artificial Intelligence: the right to protection from discrimination caused by algorithms, machine learning and automated decision-making*, Europäische Rechtsakademie (ERA) 2019, 585–598. o. (<https://doi.org/10.1007/s12027-019-00582-w>)
 - Ságvári Bence: Diszkrimináció, átláthatóság és ellenőrizhetőség. Bevezetés az algoritmusetikába, *Replika*, (2017) 3., 61-79. o.
 - Sandra Wachter – Brent Mittelstadt – Chris Russell: Why fairness cannot be automated: Bridging the gap between EU non-discrimination law and AI, *Computer Law & Security Review*, 41 (2021) (<https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105567>)
 - Valerio De Stefano – Mathias Wouters: *AI and Digital Tools in Workplace Management and Evaluation. An Assessment of the EU's Legal Framework*, STOA, PE 729.516, 2022. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729516/EPRS_STU\(2022\)729516_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729516/EPRS_STU(2022)729516_EN.pdf) (Letöltés ideje: 2023. 05. 09.)
-
-

Az Európai Unió büntetőjog-alkotásának tendenciái a Lisszaboni Szerződés után

Udvarhelyi Bence*

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, a Szerződés által biztosított jogharmonizációs hatáskörök alapján intenzív uniós büntetőjogi jogalkotási hullám szenttanúi lehetünk, amely célja egyes súlyos, határokon átnyúló bűncselekmények tényállásainak és büntetési tételeiknek szabályozása, a tagállami nemzeti büntetőjogok közelítése. Az elfogadott uniós irányelvek vizsgálata révén a formálódó uniós büntetőpolitika tendenciáiról és a büntetőjogi alapelvek uniós jogalkotás során történő figyelembevételéről is képet kaphatunk. **Kulcsszavak:** uniós büntetőjog, Lisszaboni Szerződés, irányelv, jogharmonizáció, európai büntetőpolitika

The tendencies of EU criminal legislation after the Treaty of Lisbon

After the entry into force of the Treaty of Lisbon, based on the legal harmonization competences provided by the Treaty, we can witness an intense criminal law legislation in the European Union. The purpose of the Union is to determine the definition of criminal offences and sanctions in the areas of certain particularly serious crime with a cross-border dimension and thereby to approximate the national criminal laws of the Member States. Through the examination of the adopted EU directives, the tendencies of the developing EU criminal policy and the observance of criminal law principles during EU legislation can also be analysed.

Keywords: EU criminal law, Treaty of Lisbon, directive, legal harmonization, European criminal policy

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.118>

1. Bevezetés

Az Európai Unió Maastrichti Szerződéssel kialakított hárompilléres struktúrájának felszámolásával, és a bel- és igazságügyi együttműködés önálló szupranacionális politikává tételével a 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés¹ az uniós büntetőjogot is új alapokra helyezte. Bár az Európai Unió már ezt megelőzően is tevékenyen fellépett a tagállamok büntetőjogának közelítése érdekében, a Lisszaboni Szerződés az uniós

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról [HL C 306., 2007. 12. 17., 1-271.]

jogalkotó büntetőjogi jogharmonizációs hatásköreit jelentősen megerősítette és kibővítette.

Jelen tanulmány célja az Európai Unió büntetőjogi jogharmonizációs tevékenységének és eredményeinek bemutatása és analízise. A kutatás során részletesen elemzésre kerülnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően elfogadott uniós büntetőjogi irányelvek. Mindezek révén a tanulmány a büntetőjogi alapelvek uniós jogalkotásban történő érvényesülésével kapcsolatos alapvető tendenciákra és a formálódó uniós büntetőpolitika jelenlegi helyzetére is rá kíván világítani.

2. Európai Unió büntetőjog a Lisszaboni Szerződés után

Az anyagi büntetőjogi jogharmonizációra vonatkozó hatályos szabályokat az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 83. cikke tartalmazza. Az EUMSz. 83. cikk (1) bekezdése szerinti *általános jogharmonizációs kompetencia* alapján az uniós jogalkotók mindeddig összesen hét irányelvet fogadtak el, az *emberkereskedelem*², a *gyermek szexuális kizsákmányolása*³, a *számítógépes bűnözés*⁴, a *pénzhamisítás*⁵, a *terrorizmus*⁶, a *pénzmosás*⁷, valamint a *készpénz-helyettesítő fizetési eszközök hamisítása*⁸ tárgyában.⁹ Az EUMSz. 83. cikk (2) bekezdésében

² Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 101., 2011. 04. 15., 1-11.] (továbbiakban: Emberkereskedelem irányelv)

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 335., 2011. 12. 17., 1-14.] (továbbiakban: Szexuális kizsákmányolás irányelv)

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/40/EU irányelve (2013. augusztus 12.) az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 218., 2013. 08. 14., 8-14.] (továbbiakban: Számítógépes bűnözés irányelv)

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/62/EU irányelve (2014. május 15.) az euro és más pénznem hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 151., 2014. 05. 21., 1-8.] (továbbiakban: Pénzhamisítás irányelv)

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelve (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról [HL L 88., 2017. 03. 31., 6-21.] (továbbiakban: Terrorizmus irányelv)

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673 irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [HL L 284., 2018. 11. 12., 22-30.] (továbbiakban: Pénzmosás irányelv)

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/713 irányelve (2019. április 17.) a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel elkövetett csalás és a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök hamisítása elleni küzdelemről, valamint a 2001/413/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 123., 2019. 05. 10., 18-29.] (továbbiakban: Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv)

⁹ A teljesség kedvéért érdemes megemlíteni, hogy az uniós jogalkotó 2014-ben – részben – az EUMSz. 83. cikk (1) bekezdése alapján egy további irányelvet is elfogadott, amely azonban nem egy bűncselekmény harmonizációját célozza, hanem a bűncselekményekhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelem befagyasztását és elkobzását szabályozza, ezért kívül esik a vizsgálódásunk tárgykörén. Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/42/EU irányelve (2014. április 3.) a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unió belüli befagyasztásáról és elkobzásáról [HL L 127., 2014. 04. 29., 39-50.]

rögzített *járvékos jogharmonizációs hatáskörre* hivatkozva az uniós jogalkotó két irányelvet fogadott el, melyek a *piaci visszaélések*¹⁰ és az *Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények*¹¹ elleni küzdelemről rendelkeznek.

Ahogy arra az elfogadott másodlagos jogforrások is utalnak¹², az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. cikke értelmében a büntetőjogi jogközelítés *bűncselekményi tényállásokra és szankciókra vonatkozó szabályozási minimumok*¹³ elfogadásával valósulhat meg. A *minimumharmonizáció* azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy az uniós normákban előírt minimumot teljesítsék.¹⁴ Ez azt jelenti, hogy a tagállamok kötelesek az uniós jogi aktusokban meghatározott magatartásokat bűncselekménnyé nyilvánítani és büntetni rendelni, azokat azonban a büntetethez szükséges további elemekkel nem egészíthetik ki, és az uniós normák által meghatározottnál enyhébb szankciókat nem írhatnak elő.¹⁵ A minimumharmonizáció azonban nem akadályozhatja a tagállamokat abban, hogy az uniós jogforrásokban foglaltakhoz képest *szigorúbb szabályokat vezessenek be vagy tartsanak fenn*, például az uniós normákhoz képest egyéb magatartásokat is büntetendővé nyilvánítsanak vagy súlyosabb büntetéseket írjanak elő.¹⁶

Az EUMSZ. 83. cikk (1) bekezdése szerint a minimumharmonizáció nem irányulhat valamennyi büntetőjogi kérdés szabályozására, hanem kizárólag a *bűncselekményi tényállásokra* és a *büntetési tételekre* vonatkozhat. A jogalkotási gyakorlat ugyanakkor azt mutatja az uniós jogalkotó a felhatalmazását a Szerződés szűk nyelvtani értelméhez képest tágan értelmezi, és a tényállási elemeken és

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/57/EU irányelve (2014. április 16.) a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról [HL L 173., 2014. 06. 12., 179-189.] (továbbiakban: Piaci visszaélés irányelv)

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [HL L 198., 2017. 07. 28., 29-41.] (továbbiakban: PIF irányelv)

¹² Emberkereskedelem irányelv 1. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 1. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 1. cikk, Pénzhamisítás irányelv 1. cikk, Terrorizmus irányelv 1. cikk, Pénzmosás irányelv 1. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 1. cikk, Piaci visszaélés irányelv 1. cikk (1) bekezdés, PIF irányelv 1. cikk

¹³ Vö. Asp, Petter: *The Substantive Criminal Law Competence of the EU*, Jure Bokhandel, Stockholm, 2012, 110-127 o., Klip, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*, Intersentia Publishing, Cambridge – Antwerp – Portland, 2012, 162-163, 166-167. o.

¹⁴ Böse, Martin: *Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen*, in: EU-Kommentar (Hrsg.: Schwarze, Jürgen), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2012, 1077-1078. o.

¹⁵ Karsai Krisztina: *Büntetőjogi jogközelítés az Európai Unióban*, in: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 443. o. Vö. Böse, Martin: *Kompetenzen der Union auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts*, in: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013, 157-158. o., Dorra, Fabian: *Strafrechtliche Legislativkompetenzen der Europäischen Union. Eine Gegenüberstellung der Kompetenzlage vor und nach dem Vertrag von Lissabon*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013, 219-222. o.

¹⁶ Karsai Krisztina: *The legality of criminal law and the new competences of the TFEU*, *Zeitschrift für Internationale Strafrecht dogmatik*, 1/2016, 30-31. o., Safferling, Christoph: *Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht*, Springer Verlag, Heidelberg – Dordrecht – London – New York, 2011, 417. o., Satzger, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016, 144. o., Schermuly, Katharina: *Grenzen funktionaler Integration: Anforderungen an die Kontrolle europäischer Strafgesetzgebung durch den EuGH*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2013, 56. o. Vö. Klip: i.m. 166-167. o.

szankciókon kívül gyakran egyéb kérdéseket is a szabályozás körébe von. A *bűncselekményi tényállások harmonizációja* vonatkozásában az uniós jogalkotó meghatározza a *büntetendővé nyilvánítandó magatartásokat*, vagyis a bűncselekmények objektív és szubjektív tényállási elemeit. A természetes személyek felelősségre vonásán túl az uniós jog rendelkezik a *jogi személyek felelősségéről* is. A *büntetőjogi szankciókra vonatkozó minimumszabályokat*¹⁷ érintően az uniós jogalkotó az Európai Unió Bírósága által kidolgozott minimumtriász¹⁸, a *hatékonyság, arányosság és visszatartó erő* követelményeiből indul ki, emellett ugyanakkor az uniós jogalkotó meghatározhatja a *büntetés nemét és/vagy annak legkisebb mértékét*, valamint azt, hogy a szankciók megállapítása során mi minősül *súlyosító* és mi *enyhítő körülménynek*. Az uniós irányelvek emellett kitérnek a *joghatósági szabályokra*, valamint a bűncselekményi tényállásokkal és szankciókkal szorosan összefüggő *egyéb kérdésekre* (például a bűncselekmény elévülésére vagy a tagállamokkal és az uniós szervekkel való büntetőjogi együttműködésre és információcserére) is.¹⁹

3. A bűncselekményi tényállások harmonizációja

Az Európai Unió anyagi büntetőjogi irányelvei elsőként a tárgyi hatályuk alá tartozó *bűncselekmény vagy bűncselekmények büntetőjogi tényállásait*, azok *objektív és szubjektív tényállási elemeit* határozzák meg, amelyeket a tagállamoknak át kell ültetniük a nemzeti jogrendszerükbe. Az uniós irányelvek az alábbi bűncselekmények kriminalizációját írják elő.

Emberkereskedelem irányelv	Emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények (2. cikk)
Szexuális kizsákmányolás irányelv	Szexuális bántalmazással kapcsolatos bűncselekmények (3. cikk)
	Szexuális kizsákmányolással kapcsolatos bűncselekmények (4. cikk)

¹⁷ A szankciókat érintő harmonizáció kritikai elemzéséről bővebben lásd: Kert, Robert: Die Angleichung von Strafen in der Europäischen Union, *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 7-20. o., Satzger, Helmut: The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union. A New Approach, *Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum*, 2/2019, 116-119. o.

¹⁸ Lásd: 68/88. sz. *Bizottság kontra Görögország ügyben* 1989. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2965.] 24. pont

¹⁹ Bővebben lásd: Asp: i.m. 95-102. o., Csonka Péter – Landwehr, Oliver: 10 Years after Lisbon – How "Lisbonised" is the Substantive Criminal Law in the EU? *Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum*, 4/2019, 264-265. o., Dorra: i.m. 79-91, 222-229. o., Hollán Miklós: Az anyagi büntetőjog harmonizációja, in: *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Magyarország az Európai Unióban 2004-2014* (szerk.: Hollán Miklós), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014, 48-56. o., Killmann, Bernd-Roland: Systematisierung, in: *Europäisches Strafrecht* (Hrsg.: Sieber, Ulrich – Satzger, Helmut – von Heintschel-Heinegg, Bernd), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2014, 296-301. o., Klip: i.m. 179-211, 316-330, Miettinen, Samuli: *Criminal Law and Policy in the European Union*, Routledge, London – New York, 2013, 134-142. o., Mitsilegas, Valsamis: *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 2009, 87-90. o., Peers, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2016, 197-209. o.

	Gyermekpornográfiával kapcsolatos bűncselekmények (5. cikk)
	Gyermekekkel való, szexuális céllal történő kapcsolatfelvétel (6. cikk)
Számítógépes bűnözés irányelv	Információs rendszerekhez való jogellenes hozzáférés (3. cikk)
	Rendszert érintő jogellenes beavatkozás (4. cikk)
	Adatot érintő jogellenes beavatkozás (5. cikk)
	Jogellenes adatszerzés (6. cikk)
	A bűncselekmények elkövetéséhez használt eszközöket érintő, sui generis előkészületi magatartások (7. cikk)
Pénzhamisítás irányelv	Pénzhamisítás (3. cikk)
Terrorizmus irányelv	Terrorista bűncselekmények (3. cikk)
	Terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények (4. cikk)
	Terrorista bűncselekmény elkövetésére való nyilvános uszítás (5. cikk)
	Terroristák toborzása (6. cikk)
	Terrorista kiképzésben részesítés (7. cikk)
	Terrorista kiképzésben való részvétel (8. cikk)
	Terrorizmus céljából való utazás (9. cikk)
	Terrorizmus céljából való utazás szervezése vagy egyéb módon történő elősegítése (10. cikk)
	Terrorizmus finanszírozása (11. cikk)
	Terrorista tevékenységekhez kapcsolódó egyéb bűncselekmények (12. cikk)
Pénzmosás irányelv	Pénzmosás (3. cikk)
Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv	Készpénz-helyettesítő fizetési eszközök csalárd felhasználása (3. cikk)
	Materiális készpénz-helyettesítő fizetési eszközök csalárd felhasználásával kapcsolatos bűncselekmények (4. cikk)
	Immateriális készpénz-helyettesítő fizetési eszközök csalárd felhasználásával kapcsolatos bűncselekmények (5. cikk)
	Információs rendszerekkel kapcsolatos csalás (6. cikk)
	A bűncselekmények elkövetéséhez használt eszközöket érintő, sui generis előkészületi magatartások (7. cikk)
Piaci visszaélés irányelv	Bennfentes kereskedelem, más személy bennfentes kereskedelemben való részvételre felhívása vagy erre rábírása (3. cikk)
	Bennfentes információk jogosulatlan közzététele (4. cikk)
	Piaci manipuláció (5. cikk)

PIF irányelv	Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás (3. cikk)
	Pénzmosás (4. cikk (1) bekezdés)
	Aktív és passzív vesztegetés (4. cikk (2) bekezdés)
	Hűtlen kezelés (4. cikk (3) bekezdés)

Ahogy látható, az irányelvek egy része, mint a *pénzhamisítás és a pénzmosás tárgyában elfogadott irányelvek* kizárólag a tárgyi hatályuk alá tartozó bűncselekmények tényállásait határozzák meg, míg mások, mint például a *terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv* tág körben vonják meg a büntetendő cselekmények körét és széleskörű kriminalizációt írnak elő. A bűncselekményi tényállások definiálása mellett az irányelvek egy része a *bűncselekmény jellegéből adódó egyéb kérdésekre* is kitér. Így például a *gyermekek szexuális kizsákmányolásáról szóló irányelv* rendelkezik a beleegyezési korhatárról és a beleegyezésen alapuló szexuális cselekmények tagállami kriminalizációjáról²⁰, a *pénzmosás elleni irányelv* meghatározza a bűncselekmény alapcselekményeinek körét és azok bizonyítására vonatkozó speciális szabályokat²¹, a *pénzügyi érdek védelméről szóló irányelv* pedig részletesen definiálja a hivatalos személy, mint a passzív vesztegetés és a hűtlen kezelés elkövetőjének fogalmát és fajtáit.²²

A büntetendő magatartások meghatározásánál az uniós jogalkotónak fokozottan tekintettel kell lennie az *ultima ratio* és a *szubszidiaritás elveire*. Ennek megfelelően a büntetőjogi eszközök alkalmazására csak akkor kerülhet sor, amennyiben arra valamely alapvető érdek védelme érdekében szükség van, és amennyiben ez enyhébb eszközökkel nem biztosítható. Ezzel kapcsolatban számos irányelvben találhatunk *pozitív példákat*. Bizonyos uniós jogi aktusok csak a *bűncselekmények súlyosabb formáinak kriminalizálását* írják elő, az enyhébb alakzatok esetén viszont a tagállamok lehetőséget kapnak a büntetőjogon kívüli eszközök alkalmazására is. Így például a *pénzügyi érdekeket sértő csalások elleni büntetőjogi küzdelemről szóló irányelv* a 10.000 eurós értékhatárt el nem érő, ún. „*bagatell*” cselekmények esetén lehetővé teszi a tagállamoknak a büntetőjogi jogkövetkezmények helyett más jogágba tartozó (például polgári jogi, adminisztratív) szankciók alkalmazását.²³ Hasonlóképpen a *szexuális bántalmazás és kizsákmányolás elleni irányelv* bizonyos, beleegyezésen alapuló elkövetési magatartások (például a hasonló életkorú, valamint lelki és testi fejlettségi vagy érettségi szintű társsal folytatott, beleegyezésen alapuló szexuális tevékenység, vagy a beleegyezésen alapuló kapcsolat keretében megvalósuló pornográf előadásra való részvétel) kriminalizálását a tagállamok mérlegelési jogkörébe utalja.²⁴ További példaként hozható az *információs rendszerek elleni támadásról szóló irányelv* és a *bennfentes kereskedelemről szóló irányelv*, amelyek értelmében a tagállamoknak nem kell valamennyi esetben a kriminalizáció eszközához nyúlni, a vonatkozó cselekményeket

²⁰ Szexuális kizsákmányolás irányelv 2. cikk b) pont és 8. cikk

²¹ Pénzmosás irányelv 2. cikk 1. pont és 3. cikk (3)-(4) bekezdés

²² PIF irányelv 4. cikk (4) bekezdés

²³ PIF irányelv 7. cikk (4) bekezdés

²⁴ Szexuális kizsákmányolás irányelv 5. cikk (8) bekezdés, 8. cikk

„legalább a súlyos(abb) esetekben” kell bűncselekménynek nyilvánítaniuk.²⁵ A súlyos eset fogalmát ugyanakkor ezek a jogi aktusok nem határozzák meg közvetlenül, hanem a tagállamok mérlegelési jogkörébe utalják.

Az *ultima ratio* és a szubsidiaritás elveivel kapcsolatban ugyanakkor *aggasztó tendenciák* is megfigyelhetők. Az uniós irányelvek ugyanis több esetben is az előkészületi vagy részesi magatartásokhoz hasonló, de a befejezett tettesi bűncselekményektől olyan távol eső cselekmények kriminalizálására kötelezi a tagállamokat, amelyek a részességhez szükséges járulékoság szintjét sem feltétlenül érik el, és amelyek a jogtárgy veszélyeztetésére pusztán absztrakt módon alkalmasak. Így például az *információs rendszerek elleni támadásokról* és a *pénzhamisítás elleni küzdelemről szóló irányelv* önállóan az irányelv hatálya alá tartozó bűncselekmények elkövetéséhez használt eszközök (például számítógépes programok, jelszavak, belépési programok, biztonsági hologramok és vízjelek) vonatkozásában megvalósított előkészületi jellegű magatartásokat (például az elkövetési tárgyak előállítását, elfogadását, megszerzését, birtoklását, forgalomba hozatalát).²⁶ A *terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv* pedig számos olyan előkészületi jellegű magatartást is a büntethetőség körébe von, amelyek csak nagyon távoli összefüggésben vannak a konkrét terrorista cselekmények megvalósításával (például terrorista kiképzésben részesítés, terrorista kiképzésben való részvétel, terrorizmus céljából való utazás szervezése vagy elősegítése), és amelyek akkor is büntetendők, ha az elkövetőnek nem is állt szándékában konkrét terrorista bűncselekmény elkövetése, és cselekménye egy ténylegesen elkövetett terrorcselekménnyel sem állt kapcsolatban.²⁷ A büntetőjogi fenyegetettség ily módon történő kiterjesztése esetén komolyan felmerül az *ultima ratio* elve figyelembevételének kérdése, ezen magatartások kriminalizálásának indokoltsága ugyanis még az uniós büntetőjog legitimitációját biztosító indokok alapján se mindig védhető.

A bűncselekmények alanyi oldalát vizsgálva kiemelendő, hogy az uniós jogalkotó a *bűnösségen alapuló felelősség elve* alapján kizárólag a bűnösen elkövetett cselekményeket kriminalizálja és nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy valamely magatartást az elkövető bűnösségétől függetlenül, *objektív felelősség (strict liability)* keretében nyilvánítsanak bűncselekménnyé.²⁸ Az uniós büntetőjogi aktusok alapvetően a *szándékos* tevékenységeket vagy mulasztásokat rendelik büntetni.²⁹

²⁵ Számítógépes bűnözés irányelv 3-7. cikk, Piaci visszaélés irányelv 3-5. cikk

²⁶ Számítógépes bűnözés irányelv 7. cikk, Pénzhamisítás irányelv 3. cikk (1) bekezdés d) pont

²⁷ Terrorizmus irányelv 7-10. cikk. Lásd: Bartkó Róbert – Sántha Ferenc: Az Európai Unió jogalkotása és hatása a terrorcselekmény hazai büntetőjogi szabályozására, in: *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára* (szerk.: Karsai Krisztina – Fantoly Zsanett – Juhász Zsuzsanna – Szomora Zsolt – Gál Andor), Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2018, 94-100. o., Sántha Ferenc: A terrorcselekmény és a terrorizmus kapcsolódó egyéb bűncselekmények. in: *Fejezetek az európai büntetőjogból* (szerk.: Farkas Ákos), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017, 69-73. o.

²⁸ Kaiafa-Gbandi, Maria: The Importance of Core Principles of Substantive Criminal Law for a European Criminal Policy Respecting Fundamental Rights and the Rule of Law, *European Criminal Law Review*, Vol. 1/1, 2011, 31. o.

²⁹ Emberkereskedelem irányelv 2. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 3-6. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 3-7. cikk, Pénzhamisítás irányelv 3. cikk, Terrorizmus irányelv 3-12. cikk, Pénzmosás irányelv 3. cikk (1) bekezdés, Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 3-7. cikk, Piaci visszaélés

Két jogi aktus, az *emberkereskedelem elleni irányelv* és a *gyermek szexuális bántalmazása elleni irányelv* utal a *súlyos gondatlanságra* is, oly módon, hogy minősítő vagy súlyosító körülményként határozzák meg a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból az áldozat vagy a gyermek életét veszélyeztetve történő elkövetést.³⁰ A *piaci visszaélések elleni irányelvnek* és a *pénzmosás elleni büntetőjogi küzdelemről szóló irányelvnek* pedig a preambuluma utal arra, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a *hanyag vagy tudatos gondatlanságból* elkövetett cselekményeket is bűncselekménynek minősíteniük.³¹ A pénzmosás elleni küzdelemről szóló irányelv szövege is utal arra, hogy a tagállamok a pénzmosást akkor is büntetni rendelkezhetnek, ha az elkövető *gyanította vagy tudnia kellett volna*, hogy a vagyont bűntetendő cselekményből származik.³² Erre azonban természetesen a többi irányelv esetén is lehetőség van, hiszen a minimumharmonizáció biztosítja a tagállamok számára a jogot, hogy szigorúbb rendelkezéseket írjanak elő.

Kiemelést érdemel, hogy az uniós irányelvek által szabályozott bűncselekmények fogalmai a *befejezett tettesi magatartást* veszik alapul, de az egyes tagállamok büntetőjogi rendszereinek különbségei miatt az uniós jogalkotó minden esetben külön kitér a *kísérlet*, illetve a bűncselekményhez kapcsolódó *részesi magatartások* (*felbujtás, bűnsegély, bűnpártolás*) büntetendővé nyilvánítására is.³³ Az uniós irányelvek egy része a felbujtást, a bűnsegélyt és a kísérletet valamennyi büntetendő magatartás esetén bünteteni rendeli, a jogi aktusok másik része viszont – különösen a kísérlet esetén – csak a bűncselekmények egy része vonatkozásában ír elő kriminalizációs kötelezettséget. Erre a megoldásra általában abban az esetben kerülhet sor, ha az irányelvben rögzített bizonyos elkövetési magatartások vonatkozásában a kísérlet, a felbujtás vagy a bűnsegély fogalmilag is kizárt. A minimumharmonizációból eredően ugyanakkor a tagállamoknak ebben az esetben is lehetőségük van szigorúbb rendelkezéseket elfogadni, és a kísérletet vagy a tettes alapcselekményhez kapcsolódó részesi magatartásokat az irányelvekben szereplő valamennyi deliktumhoz kapcsolódóan kriminalizálni. A kísérlet és a részesi magatartások büntetendővé nyilvánítását érintően ugyanakkor problémát jelenthet, hogy ezen büntetőjogi fogalmak pontos meghatározásával az irányelvek adósak maradnak. *Egységes, autonóm uniós meghatározások hiányában* ezekre a definíciókra a *tagállamok saját és esetenként jelentős eltéréseket mutató nemzeti büntetőjogi szabályozását* kell alkalmazni. Mivel a stádiumtan és a bűncselekmény

irányelv 3-5. cikk, PIF irányelv 3-4. cikk. Érdemes kiemelni, hogy a számítógépes bűnözés irányelv a szándékosság fogalma mellett a jogosulatlan elkövetés követelményét is előírja.

³⁰ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (2) bekezdés c) pont, Szexuális kizsákmányolás irányelv 9. cikk f) pont

³¹ Piaci visszaélés irányelv (21) preambulumbekzdés, Pénzmosás irányelv (13) preambulumbekzdés

³² Pénzmosás irányelv 3. cikk (2) bekezdés. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az irányelv hivatalos magyar fordítása megtévesztő módon a tagállamok kötelezettségeként határozza meg a gondatlan pénzmosás büntetendővé nyilvánítását. Ez nyilvánvalóan ellentétben áll a preambulum szövegével és az irányelv más nyelvű szövegváltozataival is, amelyek a tagállamok számára pusztán lehetőséget biztosítanak a gondatlan alakzat kriminalizációjára.

³³ Emberkereskedelem irányelv 3. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 7. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 8. cikk, Pénzhamisítás irányelv 4. cikk, Terrorizmus irányelv 14. cikk, Pénzmosás irányelv 4. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 8. cikk, Piaci visszaélés irányelv 6. cikk, PIF irányelv 5. cikk

elkövetőinek szabályozása vonatkozásában a nemzeti jogrendszerek dogmatikai megközelítései jelentős eltéréseket mutatnak, egységes uniós fogalmak hiányában könnyen elképzelhető lehet, hogy ugyanaz a cselekmény az egyik államban büntetendő, míg egy másik államban büntetlen maradhat.³⁴

4. Természetes személyekkel szemben kiszabható szankciók

A *büntetőjogi szankciókat érintő minimumszabályok* vonatkozásában az uniós jogalkotó általános szabályként minden irányelvben előírja, hogy a tagállamoknak a büntetendő magatartásokat *hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal* kell büntetniük.³⁵ A *hatékonyság* követelménye azt jelenti, hogy a szankciónak alkalmasnak kell lennie a kívánt célkitűzés megvalósítására, vagyis az uniós érdekek megfelelő védelmére, illetve a generális és a speciális prevenció elérésére. Az *arányosság* feltétele alapján a kiválasztott szankciónak arányosban kell állnia a bűncselekmény súlyával, és hatásai nem haladhatják meg a cél eléréséhez szükséges mértéket. Így, ha az adott célkitűzés megvalósítására több alkalmasnak tűnő eszköz is rendelkezésre áll, az arányosság elve alapján a címzettek számára legkevésbé terhelőt kell választani. A *visszatartó erő* pedig azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a szankciónak megfelelő elrettentő erőt kell mutatnia a jövőbeni elkövetők számára.³⁶

Az uniós irányelvek egy része bizonyos elkövetési magatartások vonatkozásában kizárólag a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankció előírásának követelményét rögzíti, ebben az esetben a tagállamok szabadon dönthetnek a szankció neméről és annak mértékéről. A nagyobb tárgyi súlyú bűncselekmények esetén ugyanakkor már az uniós jogalkotó határozza meg az *alkalmazandó büntetés típusát és/vagy annak mértékét*. Hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcióként az irányelvek elsődlegesen *szabadságvesztés-büntetést* írnak elő, egyes esetekben annak konkrét mértékének meghatározását a tagállamokra hagyva³⁷, más esetekben viszont a büntetési tételkeret *felső határának legkisebb*

³⁴ Vö. Di Francesco Maesa, Costanza: Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *European Papers*, 3/2018, 1463. o., Karsai Krisztina: External Effects of the European Public Prosecutor's Office Regime, *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 465. o., Madai Sándor: Nem csalás, de ámtítás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez, *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 139. o.

³⁵ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (4) bekezdés, Szexuális kizsákmányolás irányelv (12) preambulumbekkezdés, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (1) bekezdés, Pénzhamisítás irányelv 5. cikk (1), (5) bekezdés, Terrorizmus irányelv 15. cikk (1) bekezdés, Pénzmosás irányelv 5. cikk (1) bekezdés, Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (1) bekezdés, Piaci visszaélés irányelv 7. cikk (1) bekezdés, PIF irányelv 7. cikk (1) bekezdés

³⁶ Hecker, Bernd: *Europäisches Strafrecht*, Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2012, 239-240. o., Karsai Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 105-108. o.

³⁷ Pénzhamisítás irányelv 5. cikk (2) bekezdés, PIF irányelv 7. cikk (2) bekezdés

mértékét is megszabva³⁸, amelynél a nemzeti jogalkotó természetesen magasabb speciális maximumot is előírhat. A jogi aktusok a büntetési tételkeretet gyakran az elkövetési magatartások, az elkövetési értékhatár, vagy egyéb szempontok alapján differenciáltan határozzák meg. A szabadságvesztés felső határa az uniós irányelvek alapján az alábbiak szerint alakulhat:

- a) legalább egy év szabadságvesztés³⁹
- b) legalább két év szabadságvesztés⁴⁰
- c) legalább három év szabadságvesztés⁴¹
- d) legalább négy év szabadságvesztés⁴²
- e) legalább öt év szabadságvesztés⁴³
- f) legalább nyolc év szabadságvesztés⁴⁴
- g) legalább tíz év szabadságvesztés⁴⁵
- h) legalább tizenöt év szabadságvesztés⁴⁶.

A szabadságvesztés-büntetés felső határának meghatározásával kapcsolatban a gyakorlatban több esetben problémát jelent, hogy az uniós jogi aktusok a *büntetőjogi szankciókat kevésbé differenciáltan* határozzák meg, emiatt *azonos büntetési tételkeretek vonatkoznak eltérő társadalomra veszélyességgel bíró deliktumokra*. Így például a *terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv* szerint a terrorista csoport tevékenységében való részvétel büntetési tételének felső határa egységesen legalább nyolc év, függetlenül attól, hogy a terrorista csoport célja pusztán terrorista cselekmények elkövetésével való fenyegetés vagy ténylegesen terrorista cselekmények elkövetése, holott a két eset társadalomra veszélyessége egyértelműen eltér egymástól.⁴⁷ Ezzel kapcsolatban ugyanakkor pozitív példát jelent a *gyermekek szexuális kizsákmányolásáról szóló irányelv*, amely az elkövetés

³⁸ Vö. Nelles, Ursula – Tinkl, Cristina – Lauchstädt, Kathrin: Strafrecht, in: *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis* (Hrsg.: Schulze, Reiner – Zuleeg, Manfred – Kadelbach, Stefan), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2010, 2316-2318. o.

³⁹ Szexuális kizsákmányolás irányelv 3. cikk (2) bekezdés, 4. cikk (4) bekezdés, 5. cikk (2)-(3) bekezdés, 6. cikk (1) bekezdés, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (3) bekezdés

⁴⁰ Szexuális kizsákmányolás irányelv 3. cikk (3) bekezdés, 4. cikk (2), (4), (7) bekezdés, 5. cikk (4)-(5) bekezdés, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (2) bekezdés, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (2), (5) bekezdés, Piaci visszaélés irányelv 7. cikk (3) bekezdés

⁴¹ Szexuális kizsákmányolás irányelv 3. cikk (5) bekezdés i)-ii) pont, 5. cikk (6) bekezdés, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (3) bekezdés, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (4) bekezdés

⁴² Pénzmosási irányelv 5. cikk (2) bekezdés, Piaci visszaélés irányelv 7. cikk (2) bekezdés, PIF irányelv 7. cikk (3) bekezdés

⁴³ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (1) bekezdés, Szexuális kizsákmányolás irányelv 3. cikk (4)-(6) bekezdés, 4. cikk (2)-(3), (5)-(7) bekezdés, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (4) bekezdés, Pénzhamisítás irányelv 5. cikk (4) bekezdés, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (6) bekezdés

⁴⁴ Szexuális kizsákmányolás irányelv 3. cikk (5) bekezdés i)-ii) pont, 4. cikk (3), (5) bekezdés, Pénzhamisítás irányelv 5. cikk (3) bekezdés, Terrorizmus irányelv 15. cikk (3) bekezdés

⁴⁵ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (2) bekezdés, Szexuális kizsákmányolás irányelv 3. cikk (5) bekezdés iii) pont, (6) bekezdés, 4. cikk (6) bekezdés

⁴⁶ Terrorizmus irányelv 15. cikk (3) bekezdés

⁴⁷ Terrorizmus irányelv 2. cikk 3. pont, 4. cikk, 15. cikk (3) bekezdés. Vö. Nagy Ferenc – Karsai Krisztina: A kerethatározat, *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/1-2, 22. o.

magatartásokat kellő részletességgel definiálja, és valamennyi elkövetési magatartáshoz külön – egy- és tízéves felső határ közötti – büntetési tételt társít.⁴⁸

A szabadságvesztés mellett az uniós normák kivételesen *egyéb szankciókat* is meghatározhatnak. Így például a *gyermekek szexuális kizsákmányolásáról szóló irányelv* kimondja, hogy az ismételt elkövetés kockázatának elkerülése érdekében előírható legalább az olyan szakmai tevékenységek gyakorlásától való átmeneti vagy végleges eltiltás, amelyek a gyermekekkel való közvetlen és rendszeres kapcsolattartással járnak.⁴⁹ A *pénzmosás elleni küzdelemről szóló irányelv* pedig lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy szükség esetén a szabadságvesztés mellett további szankciókat vagy intézkedéseket alkalmazzanak, ezek fajtáit azonban nem határozza meg, hanem a tagállamokra bízta.⁵⁰ Végezetül említést érdemel, hogy az uniós jogi aktusok többsége kötelező jelleggel előírja a tagállamoknak a *bűncselekmények elkövetéséhez vagy az abban való közreműködéshez felhasznált vagy felhasználni szándékozott eszközök, valamint az ebből származó valamennyi bevétel, jövedelem befagyasztását, lefoglalását és elkobzását*.⁵¹

Az uniós normák gyakran meghatároznak olyan eseteket is, amelyek a szankciók megállapítása során *minősítő/súlyosító* vagy *enyhítő körülménynek* tekinthetők.⁵² Az alapeseti bűncselekményi tényálláshoz képest *súlyosabb megítélést* maga után vonó eseteket ugyanakkor egyes irányelvek *minősítő körülménynek* tekintik, amikhez az alapesethez képest magasabb szankciót is kapcsolnak⁵³, mások viszont pusztán ún. *súlyosító körülményként* definiálják őket, amelyeket az ítélelhozatal során a jogalkalmazóknak nem feltétlenül kell figyelembe venniük.⁵⁴ E kettősség egyrészt indokolatlan különbségtétellel jár, másrészt a súlyosító körülmények normaszövegbe történő foglalása nem egyeztethető össze egyes tagállamok büntetőjogi dogmatikájával. Emiatt helyesebb volna, ha az uniós jogalkotó ezeket egységesen minősítő körülményként szabályozná.

Az uniós irányelvek értelmében *minősítő, illetve súlyosító körülménynek* tekinthető például a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló kerethatározat szerinti bűnszervezet⁵⁵ keretében történő elkövetés⁵⁶, a különösen kiszolgáltatott

⁴⁸ Szexuális kizsákmányolás irányelv 3-6. cikk

⁴⁹ Szexuális kizsákmányolás irányelv 10. cikk

⁵⁰ Pénzmosási irányelv 5. cikk (3) bekezdés

⁵¹ Emberkereskedelem irányelv 7. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 11. cikk, Terrorizmus irányelv 20. cikk (2) bekezdés, Pénzmosási irányelv 9. cikk, PIF irányelv 10. cikk

⁵² Klip: i.m. 321-329. o.

⁵³ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (2) bekezdés, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (4) bekezdés, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (6) bekezdés

⁵⁴ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (3) bekezdés, Szexuális kizsákmányolás irányelv 9. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (5) bekezdés, Terrorizmus irányelv 15. cikk (4) bekezdés, Pénzmosás irányelv 6. cikk, PIF irányelv 8. cikk

⁵⁵ A bűnszervezet alatt olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoportot kell érteni, amely összehangoltan működik, és amelynek célja az, hogy legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében. Lásd: A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről [HL L 300., 2008. 11. 11., 42-45.]

⁵⁶ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (2) bekezdés b) pont, Szexuális kizsákmányolás irányelv 9. cikk d) pont, Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (4) bekezdés a) pont, Pénzmosási irányelv 6. cikk (1)

személy (így különösen a gyermekkorú személy) sérelmére történő elkövetés⁵⁷, a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból az áldozat (a gyermek) életét veszélyeztetve történő elkövetés⁵⁸, a több személy általi együttes elkövetés⁵⁹, a korábban hasonló jellegű bűncselekmény miatt már elítélt személy általi elkövetés⁶⁰, vagy a súlyos kárt okozva vagy jelentős vagyona történő elkövetés⁶¹. *Enyhítő körülmény* a Lisszaboni Szerződés után elfogadott jogi aktusok közül egyedül a terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelvben jelenik meg. Eszerint a büntetések enyhítésére van lehetőség, ha az elkövető felhagy a terrorista tevékenységgel és a közigazgatási vagy az igazságügyi hatóságoknak olyan információkat szolgáltat, amelyeket azok egyébként nem tudnának megszerezni, ezzel segítve őket a bűncselekmény következményeinek megakadályozásában vagy enyhítésében, a többi elkövető személyazonosságának megállapításában vagy azok bíróság elé állításában, bizonyítékok megszerzésében vagy további bűncselekmények elkövetésének megakadályozásában.⁶²

5. Jogi személyek felelőssége és a velük szemben kiszabható szankciók

A természetes személyek szankcionálása mellett az uniós irányelvek a *jogi személyek felelősségének* kérdéséről, és a velük szemben alkalmazható *szankciók típusairól* is rendelkeznek. Ezekben a kérdésekben az uniós irányelvek szinte szó szerint azonos szabályokat tartalmaznak.

Az uniós büntetőjogi jogalkotás a *jogi személyek felelősségre vonásának* két esetét különíti el. A jogi személy felelőssége egyrészt akkor állapítható meg, ha a bűncselekményt akár *saját nevében*, akár a *jogi személy valamely szervének tagjaként* eljárva a *jogi személy javára* olyan személy követte el, aki a jogi személyen belül *vezető tisztséget* tölt be, amely a jogi személy képviselőjére való jogosultságon, a jogi személy nevében történő döntéshozatalra irányuló jogosultságon vagy a jogi személyen belüli ellenőrzés gyakorlásának jogkörén alapulhat. A jogi személy másrészt akkor vonható felelősségre, amennyiben a *vezető tisztséget betöltő személy által gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés hiánya* tette lehetővé, hogy a neki alárendelt személy az érintett jogi személy javára a bűncselekményt elkövetesse. A jogi aktusok kiemelik továbbá, hogy a jogi személy felelőssége a bűncselekményt tettesként, felbujtóként vagy bűnsegédként elkövető természetes személy elleni büntetőeljárás lefolytatását nem zárja ki.⁶³

bekezdés a) pont, Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 9. cikk (6) bekezdés, PIF irányelv 8. cikk

⁵⁷ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (2) bekezdés a) pont, Terrorizmus irányelv 15. cikk (4) bekezdés

⁵⁸ Emberkereskedelem irányelv 4. cikk (2) bekezdés c) pont, Szexuális kizsákmányolás irányelv 9. cikk f) pont

⁵⁹ Szexuális kizsákmányolás irányelv 9. cikk c) pont

⁶⁰ Szexuális kizsákmányolás irányelv 9. cikk e) pont

⁶¹ Számítógépes bűnözés irányelv 9. cikk (4) bekezdés b) pont, Pénzmosási irányelv 6. cikk (2) bekezdés a) pont

⁶² Terrorizmus irányelv 16. cikk

⁶³ Emberkereskedelem irányelv 5. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 12. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 10. cikk, Pénzhamisítás irányelv 6. cikk, Terrorizmus irányelv 17. cikk, Pénzmosás irányelv 7.

A jogi személyek felelősségével kapcsolatos fontos utalni arra, hogy az uniós dokumentumok minden esetben a tagállamokra hagyják annak megválasztását, hogy a jogi személyeket milyen típusú felelősség terheli. Az uniós normák ugyanis kizárólag a *jogi személyek szankcionálási kötelezettségét* írják elő a nemzeti jogalkotók számára, viszont nem tartalmaznak utalást arra nézve, hogy ez milyen formában, büntetőjogi vagy más (polgári vagy közigazgatási) szankciók útján történjen. Az uniós jogalkotó tehát minden esetben a tagállamokra bízta, hogy a nemzeti jogukkal összhangban a jogi személyek felelősségét milyen eszközökkel biztosítják

A *jogi személyekkel szemben alkalmazható szankciókat* érintően az uniós dokumentumok – a természetes személyeket érintő jogkövetkezményekhez hasonlóan – általános szabályként rögzítik, hogy a tagállamoknak a jogi személyekkel szemben *hatékony, arányos és visszatartó erejű* szankciókat kell előírniuk. Alkalmazható szankcióként az irányelvek – példálózó felsorolással – az alábbi szankciókat határozzák meg:

- a) büntetőjogi vagy nem büntetőjogi pénzbüntetések vagy bírságok,
- b) állami kedvezményekből és támogatásokból való kizárás,
- c) gazdasági, kereskedelmi, üzleti tevékenységek gyakorlásától való ideiglenes vagy végleges eltiltás,
- d) bírósági felügyelet alá helyezés,
- e) bíróság által elrendelt végelszámolás, felszámolás vagy megszüntetés,
- f) bűncselekmény elkövetésére használt létesítmények ideiglenes vagy végleges bezárása,
- g) közfinanszírozásból való ideiglenes vagy végleges kizárás, ideértve a közbeszerzési eljárásokat, a vissza nem térítendő támogatásokat és a koncessziókat.⁶⁴

A jogi személyek szankcionálásával kapcsolatban érdemes utalna arra, hogy bár ezt valamennyi uniós irányelv előírja, ez nem minden esetben tűnik indokoltnak. Vannak ugyanis olyan bűncselekmények, például a gyermekek szexuális kizsákmányolása vagy egyes terrorista tevékenységekhez kapcsolódó bűncselekmények, mint a terroristák toborzása vagy a terrorizmus céljából történő utazás, ahol a *jogi személy nevében és javára történő elkövetés fogalmilag is kizárt*.

cikk, Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 10. cikk, Piaci visszaélés irányelv 8. cikk, PIF irányelv 6. cikk

⁶⁴ Emberkereskedelem irányelv 6. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 13. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 11. cikk, Pénzhamisítás irányelv 7. cikk, Terrorizmus irányelv 18. cikk, Pénzmosás irányelv 8. cikk, Készpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 11. cikk, Piaci visszaélés irányelv 9. cikk, PIF irányelv 9. cikk. Érdemes utalni arra, hogy a felsorolt hét szankció-típusból az első hatot valamennyi irányelv tartalmazza, a közfinanszírozásból való ideiglenes vagy végleges kizárás ugyanakkor újabb büntetőjogi irányelvekben (a pénzmosásról, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel elkövetett bűncselekményekről és a pénzügyi érdekeket sértő csalásokról szóló irányelvben) jelenik meg.

6. A büntető eljárásjogot, a bűnügyi együttműködést érintő szabályok és egyéb kérdések

A büntető eljárásjogi rendelkezések közül kiemelés érdemel a *joghatóság szabályozása*, hiszen ez valamennyi uniós irányelvben megjelenik. A joghatóságot érintően az uniós irányelvek alapvetően a *területi elvből* és az *aktív személyi elvből* indulnak ki, vagyis abban az esetben kötelezik a tagállamokat joghatóságuk megállapítására, ha az adott bűncselekményt részben vagy egészben az állam területén követték el, illetve, ha az elkövető az adott állam állampolgára. Ezenkívül az uniós jogi aktusok egyéb olyan okokat is meghatároznak, amelyek esetén a tagállamok – kötelező vagy fakultatív jelleggel – kiterjeszthetik joghatóságukat az adott deliktumra.⁶⁵ A joghatóság tekintetében a legtovább a *terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelv* megy el, amely – az univerzális büntetőhatalom elve alapján – általános jelleggel megengedi a tagállamoknak, hogy a joghatóságukat kiterjesszék a másik tagállam területén elkövetett bűncselekményre, még akkor is, ha semmilyen más kapcsolóelv nem merül fel az ügyben.⁶⁶

A bűncselekményi tényállások és a büntetőjogi szankciók mellett az uniós irányelvek – a szabályozási tárgykörük jellemzőire is figyelemmel – több más olyan kérdésről is rendelkeznek, amelyek a *büntetőjog általános részét*, a *büntető eljárásjogot* vagy a *bűnügyi együttműködést* érintik. Így a büntetőjogi tárgyú másodlagos jogforrásokban találhatunk rendelkezéseket a *bűncselekmények felderítéséhez szükséges hatékony nyomozási eszközök biztosításának kötelezettségéről*⁶⁷, a *tagállamok közötti, valamint a tagállamok és az uniós intézmények közötti együttműködésről és információcseréről*⁶⁸, a *bűncselekmények áldozatává vált személyek jogairól, védelméről, a nekik nyújtott segítségről és támogatásról*⁶⁹, a *bűncselekmény megelőzését célzó intézkedésekről*⁷⁰, a *jogellenes cselekményeket tartalmazó, azt terjesztő, vagy azok elkövetésére való nyilvános uszításnak minősülő weboldalak, online tartalmak azonnali eltávolítására irányuló intézkedésekről*⁷¹, vagy a *bűncselekménnyel összefüggésben jogtalanul kifizetett összegek visszafizettetéséről és a meg nem fizetett hozzáadottérték-adó megfizettetéséről*⁷². E körben kiemelés érdemel az *Európai Unió pénzügyi érdekeit*

⁶⁵ Emberkereskedelem irányelv 10. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 17. cikk, Számítógépes bűnözés irányelv 12. cikk, Pénzhamisítás irányelv 8. cikk, Terrorizmus irányelv 19. cikk, Pénzmosás irányelv 10. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 12. cikk, Piaci visszaélés irányelv 10. cikk, PIF irányelv 11. cikk

⁶⁶ Terrorizmus irányelv 19. cikk (1) bekezdés utolsó mondat

⁶⁷ Emberkereskedelem irányelv 9. cikk (4) bekezdés, Szexuális kizsákmányolás irányelv 15. cikk (3) bekezdés, Pénzhamisítás irányelv 9. cikk, Terrorizmus irányelv 20. cikk (1) bekezdés, Pénzmosás irányelv 11. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 13. cikk (1) bekezdés

⁶⁸ Számítógépes bűnözés irányelv 13. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 14-15. cikk, PIF irányelv 15. cikk

⁶⁹ Emberkereskedelem irányelv 11-17. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 18-20. cikk, Terrorizmus irányelv 24-26. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 16. cikk

⁷⁰ Emberkereskedelem irányelv 18-19. cikk, Szexuális kizsákmányolás irányelv 21-24. cikk, Kézpénz-helyettesítő fizetési eszköz irányelv 17. cikk

⁷¹ Szexuális kizsákmányolás irányelv 25. cikk, Terrorizmus irányelv 21. cikk

⁷² PIF irányelv 13. cikk

sértő családokról szóló irányelv, amely a büntetőjogi tárgyú jogi aktusok közül egyedülként rendelkezik az *Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények elévüléséről* is.⁷³

7. Az uniós büntetőjog-alkotás és büntetőpolitika tendenciái

A Lisszaboni Szerződés széleskörű jogalkotási hatáskörökkel ruházta fel az Európai Uniót, amely következtében kiterjedt uniós büntető-jogalkotás kezdődött meg. Ezzel párhuzamosan megindult egy folyamat, amely az *uniós büntetőjogi jogalkotás harmonizációját, koherenciájának növelését, a büntetőjogi alapelvek lefektetését*, és ezáltal egy *uniós szinten egységes(ebb) büntetőpolitika megalapozását* célozza. Ennek a folyamatnak az előzményét a 2009-ben kiadott Európai Büntetőpolitika Manifesztuma⁷⁴ jelentette, amely mintájára a Tanács⁷⁵, az Európai Bizottság⁷⁶ és az Európai Parlament⁷⁷ több büntetőpolitikai tárgyú dokumentumot is elfogadott. Ezek a dokumentumok felvázolják az uniós büntetőjogi jogalkotás során alkalmazandó *büntetőjogi alapelveket*, valamint iránymutatást adnak az *uniós büntetőjogi rendelkezések elfogadhatóságának és tartalmának egyes kérdéseit* illetően. A Manifesztum és az uniós intézmények iránymutatásai hatására egyértelműen megfigyelhető az *uniós jogi aktusok koherenciájának növekedése*, a büntetőjogi irányelvek hasonló szerkezeti és tartalmi sémát követnek, ami egyértelműen megkönnyíti mind a jogalkotást, mind pedig a jogalkalmazást és a jogértelmezést.

A pozitív folyamatok mellett ugyanakkor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy bizonyos problémákat a Lisszaboni Szerződéssel kialakuló uniós büntetőpolitika sem tudott kiküszöbölni, így az uniós büntetőjogi jogalkotásban továbbra is megfigyelhetők *negatív tendenciák*.

A legnagyobb aggodalomra az uniós szinten – is – megfigyelhető *fokozódó büntetőjogi repressziós tendencia* adhat okot. Ez leginkább akkor figyelhető meg, ha összehasonlítjuk a Lisszaboni Szerződést követően elfogadott irányelveket a korábbi *azonos tárgyú III. pilléres jogi aktusokkal*. A kerethatározatokat felváltó irányelvek ugyanis általában kisebb-nagyobb mértékben szigorítottak a korábbi rendelkezéseken. E körben fontos leszögezni, hogy az Európai Unió büntetőjogi jogharmonizációs tevékenységének növekedése önmagában még nem tekinthető negatív tendenciának, hiszen a határokon átnyúló bűncselekmények elleni hatékony

⁷³ PIF irányelv 12. cikk

⁷⁴ A 2008-ban 10 tagállam 14 büntetőjogásza által Münchenben megalapította az *European Criminal Policy Initiative* (ECPI) csoport által kidolgozott Európai Büntetőpolitika Manifesztuma a Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik folyóirat 12/2009. számában jelent meg német, angol, francia, spanyol, olasz, görög és román nyelveken. A dokumentum magyar fordítását lásd: Karsai Krisztina: Az európai kriminálpolitika megszületése, *Európai Jog*, 2012/3, 9-18. o.

⁷⁵ A Tanács következtetései a Tanács büntetőjogi tanácskozásait irányító mintarendelkezésekről [16542/2/09., REV 2, 2009. 11. 27.]

⁷⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az uniós büntetőpolitika létrehozása: az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján [COM(2011) 573., 2011. 09. 20.]

⁷⁷ Az Európai Parlament 2012. május 22-i állásfoglalása a büntetőjog uniós megközelítéséről [2010/2310(INI) – P7_TA(2012) 208., 2012. 05. 22.]

fellépés biztosítása és a szupranacionális jogtárgyak védelme érdekében szükség van az egységes uniós szabályozásra. Az igazi problémát ezzel kapcsolatban az jelenti, hogy a Lisszaboni Szerződés utáni jogalkotás a büntetőjogi felelősség előrehozatalával több esetben már olyan magatartások kriminalizálását is előírja, amely indokoltsága a fenti szempont alapján se mindig védhető. A kiszabható szankciók terén szintén *jelentősen szigorodás* figyelhető meg, hiszen míg a kerethatározatok nem minden esetben határozták meg a szankciók felső határát és gyakran megelégedtek a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók követelményének előírásával, a tagállamokra bízva a büntetési tételkeret konkrét megállapítását, addig az irányelvek szinte minden esetben meghatározzák a szabadságvesztés-büntetés felső határának legkisebb mértékét is, általában szigorúbban, mint ahogy azt a korábbi kerethatározatok tették. Az irányelvek nagy része a minősítő és/vagy súlyosító körülmények körét is kibővítette. A represszió erősödése ugyanakkor egy komplex problémának tekinthető, hiszen a büntetőjogi fenyegetettség és a szankciók kibővítése közvetett módon más alapelvek sérelmét is maga után vonhatja.

Fontos kiemelni, hogy bár a formálódó uniós büntetőpolitika hatására jelentősen megnövekedett az uniós büntetőjogi normák vertikális és horizontális koherenciája, hiányosságok azonban ezzel kapcsolatban is megfigyelhetők. Az uniós büntetőjog horizontális koherenciája különösen akkor sérülhet, amennyiben egy adott deliktumot több jogi aktus is szabályoz. Ilyen bűncselekmény például a *pénzmosás*, hiszen ezzel a deliktummal kapcsolatban az Európai Unió jelenleg hatályos – V. pénzmosási irányelvvel⁷⁸ módosított – *IV. pénzmosás elleni preventív irányelve*⁷⁹, a *pénzmosás elleni büntetőjogi fellépésről szóló irányelv*, valamint a *pénzügyi érdekeket sértő csalásokról szóló irányelv* is tartalmaz rendelkezéseket. A pénzmosás többszintű szabályozása ugyanakkor számos esetben inkoherenciát idézett elő, amely mind a bűncselekményi tényállások, mind pedig a büntetőjogi szankciók vonatkozásában megfigyelhető.⁸⁰ Mindez nagy terhet ró a nemzeti jogalkotóra, hogy az uniós jog implementációja során olyan tagállami szabályozást alakítson ki, amely maradéktalanul megfelel valamennyi uniós normának.⁸¹ A széttagolt és inkoherens

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról [HL L 156., 2018. 06. 19., 43-74.] (A továbbiakban: V. pénzmosási irányelv)

⁷⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 141., 2015. 06. 05., 73-117.] (A továbbiakban: IV. pénzmosási irányelv)

⁸⁰ Bővebben lásd: Kert, Robert: The need for implementation in the areas of money laundering, corruption and misappropriate use of funds, in: *Criminal Law Aspects of the Protection of the Financial Interests of the European Union – with particular emphasis on the national legislation on tax fraud, corruption, money laundering and criminal compliance with reference to cybercrime* (ed.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 223-228; Udvarhelyi Bence: Gondolatok az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv hiányosságairól. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/3. különszám, 651-655. o.

⁸¹ Vö. Kert: i.m. 227.

uniós szabályozás azzal a veszéllyel járhat, hogy a bűncselekmények megítélése – az implementáló nemzeti normától függően – eltérő lehet. Ez pedig *indokolatlan különbségtételt, és a jogi védelem eltérő szintjét* eredményezheti.

Az uniós büntetőjog és büntetőpolitika folyamatosan fejlődik, ezzel párhuzamosan az uniós jogalkotónak is egyre inkább figyelembe kell vennie az uniós jogalkotást befolyásoló büntetőjogi alapelveket. Az említett negatív tendenciák természetesen önmagában még nem sérti az uniós büntetőjog legitimitását, azonban ezen veszélyek figyelmen kívül hagyása végső soron egy elfogadhatatlan, az alapvető szabadságjogokkal és büntetőjogi tradíciókkal ellentmondó uniós büntetőjoghoz vezethet.⁸² Az uniós büntetőjogi jogalkotás folyamatos fejlesztése érdekében e kihívásokra a jövő uniós büntetőpolitikájának kell választ találnia.

Irodalomjegyzék

- Asp, Petter: *The Substantive Criminal Law Competence of the EU*, Jure Bokhandel, Stockholm, 2012.
- Bartkó Róbert – Sántha Ferenc: Az Európai Unió jogalkotása és hatása a terrorcselekmény hazai büntetőjogi szabályozására, in: *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára* (szerk.: Karsai Krisztina – Fantoly Zsanett – Juhász Zsuzsanna – Szomora Zolt – Gál Andor), Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2018.
- Böse, Martin: Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, in: EU-Kommentar (Hrsg.: Schwarze, Jürgen), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2012.
- Böse, Martin: Kompetenzen der Union auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts, in: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013. https://doi.org/10.5771/9783845258393_149
- Csonka Péter – Landwehr, Oliver: 10 Years after Lisbon – How “Lisbonised” is the Substantive Criminal Law in the EU? *Eucrim – The European Criminal Law Associations’ Forum*, 4/2019 <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-023>
- Di Francesco Maesa, Costanza: Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union’s Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal? *European Papers*, 3/2018.
- Dorra, Fabian: *Strafrechtliche Legislativkompetenzen der Europäischen Union. Eine Gegenüberstellung der Kompetenzlage vor und nach dem Vertrag von Lissabon*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013. <https://doi.org/10.5771/9783845247519>
- Hecker, Bernd: *Europäisches Strafrecht*, Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2012. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-30953-3>
- Hollán Miklós: Az anyagi büntetőjog harmonizációja, in: *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Magyarország az Európai Unióban*

⁸² Lásd: az Európai Büntetőpolitika Manifesztuma II.7. fejezet

- 2004-2014 (szerk.: Hollán Miklós), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014.
- Kaiafa-Gbandi, Maria: The Importance of Core Principles of Substantive Criminal Law for a European Criminal Policy Respecting Fundamental Rights and the Rule of Law, *European Criminal Law Review*, Vol. 1/1, 2011. <https://doi.org/10.5235/219174411798862640>
 - Karsai Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004.
 - Karsai Krisztina: Büntetőjogi jogközelítés az Európai Unióban, in: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
 - Karsai Krisztina: Az európai kriminálpolitika megszületése, *Európai Jog*, 2012/3.
 - Karsai Krisztina: The legality of criminal law and the new competences of the TFEU, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsgeschichte*, 1/2016.
 - Karsai Krisztina: External Effects of the European Public Prosecutor's Office Regime, *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám
 - Kert, Robert: Die Angleichung von Strafen in der Europäischen Union, *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám
 - Kert, Robert: The need for implementation in the areas of money laundering, corruption and misappropriate use of funds, in: *Criminal Law Aspects of the Protection of the Financial Interests of the European Union – with particular emphasis on the national legislation on tax fraud, corruption, money laundering and criminal compliance with reference to cybercrime* (ed.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.
 - Killmann, Bernd-Roland: Systematisierung, in: *Europäisches Strafrecht* (Hrsg.: Sieber, Ulrich – Satzger, Helmut – von Heintschel-Heinegg, Bernd), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2014.
 - Klip, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*, Intersentia Publishing, Cambridge – Antwerp – Portland, 2012.
 - Madai Sándor: Nem csalás, de ámtás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez, *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám
 - Miettinen, Samuli: *Criminal Law and Policy in the European Union*, Routledge, London – New York, 2013. <https://doi.org/10.4324/9780203077337>
 - Mitsilegas, Valsamis: *EU Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 2009.
 - Nagy Ferenc – Karsai Krisztina: A kerethatározat, *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/1-2.
 - Nelles, Ursula – Tinkl, Cristina – Lauchstädt, Kathrin: Strafrecht, in: *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis* (Hrsg.: Schulze, Reiner – Zuleeg, Manfred – Kadelbach, Stefan), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2010.
 - Peers, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2016. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198776840.001.0001>

- Safferling, Christoph: *Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht*, Springer Verlag, Heidelberg – Dordrecht – London – New York, 2011.
 - Sántha Ferenc: A terrorcselekmény és a terrorizmus kapcsolódó egyéb bűncselekmények. in: *Fejezetek az európai büntetőjogból* (szerk.: Farkas Ákos), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017.
 - Satzger, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016.
 - Satzger, Helmut: The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union. A New Approach, *Eucrim – The European Criminal Law Associations’ Forum*, 2/2019. <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-007>
 - Schermuly, Katharina: *Grenzen funktionaler Integration: Anforderungen an die Kontrolle europäischer Strafgesetzgebung durch den EuGH*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2013.
 - Udvarhelyi Bence: Gondolatok az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv hiányosságairól. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/3. különszám
<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1501>
-
-

Technológia és jog, avagy a jogi tartalomszolgáltatás pár kulcsmozzanata a 30 éves Jogtár® évfordulója alkalmából*

Princz Adrienn**

1993 augusztusában jelent meg a Jogtár®, Magyarország piacvezető jogi adatbázisa. A jogász szakmában a számítástechnika először a joganyagok digitális tárolásának és hatékony kereshetőségének megoldásában jelent meg. A Jogtár® évfordulója alkalmából bemutatom az információ tárolás és előhívás digitális fejlődésének főbb eseményeit. Megállapítható, hogy ez a terület az időközben megjelenő új technológiákat szinte azonnal adaptálta. A cél pedig egykoron és most is ugyanaz: minél nagyobb mennyiségű tárolt információból minél gyorsabban előhívni a releváns jogi információkat.

Kulcsszavak: Technológia, fejlődés, jog, jogi információ tárolás és előhívás, történet, Jogtár®

Technology and Law, or some key Moments in Legal Content Services on the Anniversary of 30 years of the Jogtar®

Jogtár®, Hungary's leading legal database, was introduced in August 1993. In the legal profession, computing first appeared as a solution for the digital storage and efficient searchability of legal material. On the anniversary of Jogtár®, I will present the main events in the digital development of information storage and retrieval. This field has adapted almost immediately to the new technologies that have emerged in the meantime. The goal is the same today and in the past: to retrieve the relevant legal information as swiftly as possible from the largest possible amount of stored information.

Keywords: Technology, Development, Legal Information Retrieval, History, Jogtár®

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.137>

a technológia szelleme a 20. század közepén végérvényesen kiszabadult a palackból, aminek eredményeként új műszaki, digitális megoldások jelentek

* „Köszöntsük az örülteket! A kiközösítetteket. A lázadókat. A bajkeverőket. A nem szokványos embereket! Akik másképp látják a dolgokat. Akik nem szeretik a szabályokat. Akik nem tisztelik a status quo-t. Idézheted őket, ellenkezhetsz velük a véleményed, magasztalhatod vagy gyalázhatsz őket. Mert megváltoztatnak dolgokat. Előbbre viszik az emberiséget. Míg néhányan az örülteket látják bennük, mi zseninek tartjuk őket. Mert akik elég örültek ahhoz, hogy elhiggyék, meg tudják változtatni a világot... azok tényleg meg is teszik.” Walter Isaacson: *Steve Jobs*, Budapest, HVG Kiadó Zrt, 2011, 348.o.

** Egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Statisztikai és Demográfiai Tanszék.

meg, melyek használóitól újfajta szemléletmódot és véget nem érő tanulási folyamatot indítottak el, ami alól a jogászai szakma sem tudta függetleníteni magát. Hozzáteszem nem is volt rá szükség, hiszen ennek a szakmának is megvoltak azok az úttörői, azok a „nem szokványos emberek”, akik az addigi „status quo-n” túllépve, elsőként és gyorsan tudtak érdemben reflektálni az újonnan megjelenő technológiák jogi vonatkozású adaptálásának lehetőségére. Hazánkban a Jogtárként ismert jogi tartalom szolgáltatás, a KERSZÖV Computer Szoftverfejlesztő, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft. (*továbbiakban: KERSZÖV*) gondozásában önállóan, először 1993 augusztusában jelent meg, azóta pedig megkerülhetetlen szereplője nem csak a digitális jogi tartalomszolgáltatásnak, de a hazai vonatkozású jogi technológiák fejlesztésének is. Ennek az évfordulónak az alkalmából jelen cikkben pár kulcsfontosságú eseményen keresztül igyekszem rávilágítani azokra az innovációkra, melyek meghatározóak voltak a jogi technológiák terén.

1. Számítógépek

Az első modern kori számítógépek a 20. század közepén készültek el, majd nem sokkal később ezek továbbfejlesztett változatai kereskedelmi forgalomban is megjelentek, mégsem idéztek elő azonnal robbanászerű változást, mivel ezek a gépek nagy, költséges, és rendkívül érzékeny szerkezetek voltak, ezért csak egy szűk réteg tudta megengedni magának a beszerzésüket.¹ A kereshetőséget biztosító indexrendszereket, kezdetben manuálisan állították össze, majd az 1940-es években elterjedté vált a lyukkártya rendszer, ahol azonban az indexfogalmak mennyiségét korlátozta az alkalmazott lyukak száma. Az indexelés egy új fogalmi megközelítését alkalmazta 1951-ben Mortimer Taube, aki rendszerét Unitermnek nevezte el.² Érdemes kiemelni Hans Péter Luhn és Herbert M. Ohlman-t, akik 1958 novemberében mutatták be, az egymástól függetlenül kialakított, de több hasonlósággal is rendelkező saját rendszerüket. Luhn „Keyword-in-Context” (KWIC, kontextusos-kulcsszavas) indexnek, míg Ohlman „Permutation Indexing”-nek (Permutációs indexnek) nevezte fejlesztését, amelyek közül végül Luhn KWIC rendszere vált elterjedté.³

Louis O. Kelso, 1946-ban megjelent munkájában elsőként között, arra hívta fel a figyelmet, hogy a megnövekedett joganyagok száma mellett hiányoznak azok a technológiai megoldások, melyek az információfeldolgozást tudnák hatékonyan támogatni. Kelso a probléma megoldására egy lehetséges megoldási eszközt is bemutatott egy mechanikusan működő készülék által, melyet *Lawdex*-nek nevezett

¹ Walter Isaacson: *Innovátorok – Hogyan indította el egy csapat hacker, zseni és geek a digitális forradalmat*, Budapest, HVG Kiadó Zrt., 2015, 140.o.

² Fazekas Zsuzsa: Cornog M.: Az indexelő technika története, *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 1985. (32. évf.) 4. sz., 177-179.o. Forrás: <https://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/download/4372/5401> (2023.01.25.) 178.o.

³ Robert V. Williams: Hans Peter Luhn and Herbert M. Ohlman: Their Roles in the Origins of Keyword-in-Context/Permutation Automatic Indexing, *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61 (2010) 4., 835-849.o. <https://doi.org/10.1002/asi.21265> - a 838. oldalon idézi Ohlman, Hart, és Doyle 1958-ban megjelent System Development Corporation című munkáját.

el.⁴

Európában elsők között Lucien Mehl 1957-ben megjelent munkájában⁵ „a teljesen automatizált jogi döntésekkel kapcsolatos problémákat tárgyalja,”⁶ majd későbbi tanulmányában hasonlóan Kelso-hoz a megnövekedett információk hatásával foglalkozott egyfelől a kutatómunkák során, másfelől a joganyagok számának „riasztó mértékű” növekedésével, aminek okán azon az állásponton volt, hogy fel „fel kell gyorsítani az információelőhívás gépesítését.”⁷

A jogi munkavégzést támogató első érdemi fejlesztések közé tartozik Robert Morgan, 1957-ben elkezdett fejlesztése, amelynek segítségével gépeket lehet a jogi forráskutatásban alkalmazni.⁸ Bourne és Hahn véleménye szerint valószínűleg Morgan rendszere volt az első, amit kifejezetten jogi anyagok számítógépes tárolására és előhívására fejlesztettek. Módszerét „points of law”-nak, azaz „jogkérdések”-nek nevezték, amelyben manuálisan indexelt és kódolt, valamint gépi nyelvi formátumban tárolt, változatai jelentek meg az egyedi jogi fogalmaknak (ezeket nevezte Morgan *points of law*-nak).⁹ Ez a gyakorlatban Torma szavaival élve azt jelentette, hogy, „a joganyagot tárgyszavak alapján dolgozzák fel, és viszik számítógépre, majd e tárgyszókatalógus segítségével történik a visszakeresés. Ily módon a számítógép nem a teljes szöveget, hanem annak absztrakt-, kivonatos változatát kezeli.”¹⁰

A jogi információk tárolásának és előhívásának terén az áttérés a Pittsburgh Egyetemen történt, ahol 1959-ben John Harty és munkatársai megfogalmazták a választ arra vonatkozóan, hogy a hatékony keresési eljárásra a megoldást a számítógépek, és ezzel együtt a jogi szövegek forrása jelentik. Fejlesztési munkájuk első lépéseként definiálták a kutatás alapjául szolgáló joganyagot, melyet IBM gépekhez tartozó lyukkártyákon rögzítettek, és mágnesszalag tekercseken tárolták.¹¹ Majd két új elvet is megvalósítottak: egyfelől a joganyagokat teljes szöveggel rögzítették és tárolták, másfelől a keresési eljárás során nem a már meglévő,

⁴ Louis O. Kelso: Does the law need technological revolution, *Rocky Mountain Law Review*, 18. (June 1946) 4., 378-392.o. HeinOnline. (2021.02.08.) 379-380.o. és bővebben: 387-392.o.

⁵ Lucien Mehl: La Cybernetique et l'administration, *La Revue Administrative*, 10.(1957) 58. 410-419.o.

⁶ Jon Bing: Computers and Law: Some beginnings (Computer und Recht – Die Anfänge), *it – Information Technology* 49 (2007) 2., 71-82.o. <https://doi.org/10.1524/itit.2007.49.2.71>

⁷ Lucien Mehl: Automation in the Legal World, in: *Mechanisation of Thought Processes* Volume II., London: Her Majesty's Stationery Office, London. 1959. 755-779.o./758.o. Forrás: <https://www.yumpu.com/en/document/read/34000874/mechanisation-of-thought-processes-aitopics> (2021.04.30.)

⁸ Robert A. Wilson: Minutes of the Annual Meeting of the Special Committee on Electronic Data Retrieval of the American Bar Association, *MULL: Modern Uses of Logic in Law*, 3 (August 8. 1962) 4, 267-269.o. JSTOR: <https://www.jstor.org/stable/29760917> (2023.01.30.) 268.o.

⁹ Uo. 268.o. és Charles P. Bourne – Trudi Bellardo Hahn: *A History of Online Information Services, 1963-1976*, The MIT Press, Cambridge, Mass. 2003. 229-257.o./229.o.

¹⁰ Dr. Torma András: 5. Fejezet: számítógépes jogszabálynyilvántartás, in: *Jogi informatikai* (szerk.: Dr. Torma András), Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001, 208-238.o./209.o.

¹¹ Tina Batra Hershey – Donald Burke: Pioneers in Computerized Legal Research: The story of the Pittsburgh System, *Journal of Technology Law & Policy* 18 (Feb 2018) 1, 29-39.o./31.o. <https://doi.org/10.5195/tlp.2018.212> és John F. Harty: Activities of the Health Law Center, *Public Health Reports* (1896-1970), 79 (1964) 8, 739-742.o. JSTOR: <https://www.jstor.org/stable/4592232> (2020.10.29.)

emberek által kialakított index rendszerre építettek a fejlesztők, hanem gépi indexelési és elemzési eljárást fejlesztettek ki.¹² E munka eredményeként létrejött az ún. Pittsburgh-Rendszer, melyet országos szinten 1960-ban az ABA éves Közgyűlésén mutattak be Washington DC-ben.¹³

Az első fejlesztések az Egyesült Államokból indultak, de mivel megnövekedett joganyagok száma nem csak itt jelentett komolyabb problémát a jogalkalmazásban, hamar követőkre talált világ szinten is, aminek következményeként hasonló munkák kezdődtek Franciaországban, Németországban Svédországban, Dániában stb. is.¹⁴ Izraelben Aviezri Fraenkel kezdeményezésére indult az ún. Responsa¹⁵-projekt¹⁶, az Egyesült Királyságban pedig Bryan Niblett kollégáival Norman Nunn-Rice-szal és Richard Morgannal közösen kezdte meg a STATUS elnevezésű, gépfüggetlen információ előhívási rendszer fejlesztését.¹⁷

Hélén Bernet munkája a közösségi jog digitalizáció folyamatát alapozta meg. Bernet a Bizottság Jogi Szolgálatának jogszaként 1963-ban, a Le Monde-ban olvasott először az információkeresés új irányvonalairól, ami arra ösztönözte, hogy fejlessze magát és saját fejlesztésekbe kezdjen.¹⁸ 1967-re az EK esetében is szembesültek azzal a problémával, hogy a joganyagok száma jelentősen nőtt, ráadásul, sok jogszabály, csak rövid ideig volt hatályban, ami nem csak a jogalkotónak, de a jogalkalmazóknak is komoly problémát jelentett, aminek következményeként előtérbe került az információ tárolással és előhívással kapcsolatos fejlesztések kérdése. Létrehozták az EK Bizottságához tartozó Jogi Szolgálat Informatikai Munkacsoportot azzal a céllal, hogy egy számítógép vezérelt dokumentációs rendszert fejlesszenek.¹⁹ A fejlesztési munkákat Bernet vezette, az első eredményeket 1969-ben mutatták be a Bizottság Jogi Szolgálatának kezdeményezésére szervezett konferencián,²⁰ az új rendszer neve pedig CELEX

¹² John F. Harty: Research Report: University of Pittsburg Health Law Center, *M.U.L.L. Modern Uses of Logic in Law*, 1 (Dec. 1959) 2, 31-32.o./55.p. HeinOnline. (2020.10.29.)

¹³ Hershey – Burke: i.m. 31-33.o.

¹⁴ Jon Bing – Tove Fjeldvig – Trygve Harvold – Robert Svoboda: *Handbook of Legal Information Retrieval*, Jon Bing (Ed.) North-Holland, Amsterdam, New York, Oxford, 1984.

¹⁵ Responsa, vagyis a zsidó jogesetek nyelve „a héber és az arámi szorosan összefonódó és erősen ragozott szavainak kombinációja. Egyetlen szó több száz nyelvtani változattal fordulhat elő egyetlen könyvben” – Aviezri S. Fraenkel: *Legal Information Retrieval*, In: Franz L. Alt – Morris Rubinoff (eds): *Advances in Computers*, Elsevier, (9) 1969. 113-178.o./152.o. [https://doi.org/10.1016/S0065-2458\(08\)60312-5](https://doi.org/10.1016/S0065-2458(08)60312-5)

¹⁶ Marlene Nagelsmeier-Linke: 3. Automatisierte Juristische Dokumentationssysteme, In: *Automatisierte juristische Informationssysteme: Gegenwärtiger Stand ihrer Entwicklung und ihre Bedeutung für die Bibliothekarische Praxis*, Berlin, Boston, De Gruyter Saur, 1980, 55-145.o./61.o. <https://doi.org/10.1515/9783111675343-005>

¹⁷ Abdul Paliwala: Creating an academic environment: The development of technology in legal education in the United Kingdom, *International Review of Law, Computers & Technology*, 5 (1991) 1., 136-157.o./139-140.o. <https://doi.org/10.1080/13600869.1991.9966311>

¹⁸ Hélène Bernet: Les racines: Histoire de CELEX, de 1963 à 1986, In: *Publications Office, 25 years of European law online (deluxe edition)*, Publications Office, 2006. 11-25.o./11.o. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f252703-2c72-4594-9f7f-e657109ed9ab> (2022.07.28.)

¹⁹ Nagelsmeier-Linke: i.m.80.o.

²⁰ Antoine Vauchez: Methodological Europeanism at the Cradle: Eur-lex, the Acquisand the Making of Europe's Cognitive Equipment, *Journal of European Integration*, 37 (2015) 2., 193-210.o./ 180-181.o.

(*Communitatis Europaeae Lex*) lett.²¹

Kinder munkájában utalt arra, hogy Ausztráliában és az Egyesült Államokban több fejlesztés kormányzati- egyetemi kötődésű fejlesztés volt²², ez azonban nem jelenti azt, hogy a magánszektor ne ismerte volna fel a területben rejlő lehetőséget. Hortyék projektje idővel levált az Egyetemről, 1968-ban létrejött az Aspen Systems Corporation, amelynek alapítója és elnöke Horty volt.²³ Kauffman is kitért arra, hogy az állami törvényhozás az 1960-as évek végétől kezdve számítógépes visszakeresési rendszereket kezdett alkalmazni, és olyan magánszolgáltatókkal kezdtek el szerződéseket kötni, akik ezeknek a rendszereknek a fejlesztéséhez szükséges szoftvereket fejlesztették. Az Aspen mellett az amerikai Data Retrieval Corporation, valamint az IBM is olyan programok fejlesztésével és forgalmazásával foglalkoztak, amelyek a jogszabályok teljes szövegében történő keresést tették lehetővé. Ez a három vállalat, pedig a '60-as évek végére az állami törvényhozás legfontosabb beszállítói közé tartozott.²⁴

2. Adattárolás és teljesítménynövekedés fejlődése

1971-ben az IBM bemutatta az első, meghajtót, amely a korábbi technológiákkal szemben már hajlékony, ún. floppy lemezt használt, és még hatékonyabb offline tárolást tett lehetővé. Ez a változat még olvasható eszköz volt, viszont 1973-ban már megjelent a tömörített, merev 14 hüvelykes lemez meghajtó, amelyet Winchesternek neveztek el.²⁵ Majd az évtized második felében a Sony és a Phillips közös együttműködésének eredményeként létrejött a CD, azaz Compact Disc, amelynek előnyei között elsődlegesen a tartóssága lett meghatározva, míg hátránya között a sérülékenysége.²⁶ Haigh és Ceruzzi 1974-et a személyi számítástechnika *annus mirabilis*, azaz csodálatos évének nevezi, mivel olyan fejlesztések jelentek meg, mint például a Hewlett-Packard HP-65 programozható számítógépe az Intel 8080-as mikroprocesszora, vagy az Altair. Utóbbi készüléket, pedig nem sokkal bemutatása után az újságírók elkezdték mikroszámítógépeknek is nevezni méretük, és a bennük található mikroprocesszorok miatt.²⁷

Ennek a fejlődési folyamatnak annak a kutatásnak a fényében lehet jelentősége,

<https://doi.org/10.1080/07036337.2014.990135>

²¹ Bing et al. (1984) i.m. 278.o.

²² Petal Kinder: The Adoption and Use of Computerised Legal Research Information in Australia, *Canadian Law Library Review*, 30 (Summer 2005) 2., 68-75.o./69.o. HeinOnline (2023.08.05.)

²³ Roger J. Hamilton: Computer-Assisted Legal Research, *Oregon Law Review*, 51 (Summer 1972) 4, 665-696.o./ 673-674.o. HeinOnline (2021.06.30.)

²⁴ S. Blair Kauffman: Automated Legislative Information Systems: *A new Tool for Legal Research?*, *Law Library Journal*, 76 (Spring 1983) 2., 233-263.o./236.o. Forrás: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2288&context=fss_papers (2021.07.12.)

²⁵ Clayton M. Christensen: The Rigid Disk Drive Industry: A History of Commercial and Technological Turbulence, *Business History Review*, 67 (1993) 4., 531-588.o./ 535.o. <https://doi.org/10.2307/3116804>

²⁶ Ryan Daniel: Digital disruption in the music industry: The case of the compact disc, *Creative Industries Journal*, 12 (2019) 2, 159-166.o./161.o. <https://doi.org/10.1080/17510694.2019.1570775>

²⁷ Thomas Haigh – Paul E. Ceruzzi: *A new History of Modern Computing*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London, England, 2021, 173-174.o.

melyet az American Bar Association Standing Committee on Law and Technology készített a hetvenes évek elején, azaz még a mikroszámítógépek előtti technológiai környezetről készült. Az eredmények két részletben kerültek publikálásra²⁸, ahol az első rész a megkérdezett jogászok számítógéphasználatával kapcsolatos eredményeket ismerteti azzal, hogy Hoffman kiemeli, hogy csak azoknak az irodáknak küldték el a kérdőívet, akikről azt gondolták, hogy ilyen készüléket használnak, tehát az eredményekből nem lehet arra következtetni, hogy a kamara tagjainak adott százaléka használja számítógépet.²⁹ A második részben Hoffman a jogászok számára elérhető számítógépes szolgáltatások típusait ismerteti azzal, hogy a kérdőív kiterjedt egyfelől a rendelkezésre álló számítógépes szolgáltatásokra, másfelől csak azon szolgáltatásokra, melyek ügyvédi irodai számviteli szolgáltatásokat nyújtanak. Az előbbi esetkörben pedig olyan szolgáltatások kerültek nevesítésre mint például: ügyirat ellenőrzés, nemzetközi memorandumok, bírósági döntések-, komplex perek indexelése és keresése, de megjelenik az ingatlanok tulajdonának keresése is és lehetne folytatni a sort.³⁰

Ezen a ponton két lényeges tényezőt ki kell emelnem: egyfelől a rendelkezésre álló technológiai megoldások ekkoriban még rendkívül magas költségvonzattal jártak, hiszen azok a fejlesztések, melyek segítségével a számítógépek olcsóbbakká és nagyobb teljesítményűvé váltak, csak az ABA kutatása után jelentek meg. Másfelől, az információ tárolást és előhívást támogató technológiai megoldások, ahogyan arra Kinder is utalt, a kezdeti időszakban csak korlátozottan voltak hozzáférhetőek. Mindezek mellett figyelembe kell venni azt is, hogy azok a vállalatok, melyek a digitális jogi tartalomszolgáltatást a magánszektorban napjainkban is meghatározzák, az ABA kutatása után kezdték meg termékeik értékesítését.

3. A digitális jogi tartalomszolgáltatás kezdetei a magánszektorban

A Lexis fejlesztését, mint ismert Ohio Állam Ügyvédi kamarája kezdte fejleszteni. A munkálatokat William Harrington vezette³¹ aki első lépésként megismerte a rendelkezésre álló technológiai lehetőségeket, majd ezt követően a kutatásuk célját egy „nem indexelt, teljes szövegű, on-line, interaktív számítógéppel támogatott jogi kutatási szolgáltatás”³² szerint határozták meg. A program az *Ohio Bar Automated Research*, azaz OBAR elnevezést kapta, és ugyanezzel a névvel egy non profit társaságot is létrehozta. A rendszert a Data Corporationnel közösen fejlesztették 1967-1970 között, amely időszak alatt szerte az Egyesült Államokból és külföldről

²⁸ Bővebben:

1) Paul S. Hoffman: Survey of Law Firm Computer Use – 1971, *Jurimetrics Journal*, 12 (September 1971) 1., 42-58.o. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/29761221> (2020.07.11.)

2) Paul S. Hoffman: Survey of Law Firm Computer Services – 1971, *Jurimetrics Journal*, 12 (December 1971) 2., 86-109.o. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/29761230> (2020.07.11.)

²⁹ Hoffman 1): i.m. 42.o.

³⁰ Hoffman 2): i.m. 86.o.;97-98.o.

³¹ Bourne –Bellardo Hahn: i.m. 235-236.o.

³²William G. Harrington, A Brief History of Computer-Assisted Legal Research, *Law Library Journal* 77 (1984-1985) 3., 543-556.o./545.o. HeinOnline (2021.07.19.)

érkeztek látogatók. 1969 tavaszán a Data Corporationot felvásárolta a Mead Corporation (*Mead*), aki azért, hogy megismerje a projektben rejlő piaci lehetőségeket 1969. augusztusában leszerződtette Arthur D. Little-t, aki 1970 februárjában elkészült munkájában kiemelte, hogy egy jövedelmező vállalkozásról van szó, amelynek sikerességéhez kiterjedt átalakításokra és további jelentős beruházásokra van szükség, amelyhez az üzleti tervet is ajánlott. A Mead elfogadta a javaslatot³³, létrehozta a Mead Data Central-t (*MDC*), mely 1970-től kezdve az OBAR rendszer fejlesztésével foglalkozott.³⁴ Harrington utalt rá, hogy ezeknek a fejlesztéseknek a célja az volt, hogy a rendszert használó jogászok egy gyakorlat-orientáltan működő szolgáltatást tudjanak igénybe venni. Mire 1972-re elkészült és nevét marketing okokból OBAR-ról LEXIS-re módosították, az OBAR eladta részesedését az MDC-nek, aminek eredményeként végül sem az OBAR sem pedig Ohio Állam Ügyvédi Kamarája nem vett részt további fejlesztésekben.³⁵

Voedisch kiemelte, hogy azok az események melyek a WESTLAW létrehozásához és fejlesztéséhez vezettek mind a LEXIS kereskedelmi bevezetéséhez köthetők. 1972 március 16-18 között került megrendezésre került az Automatizált jogi kutatásról szóló első nemzeti konferencia, amelynek keretében az MDC akkori elnöke bejelentette, hogy 1973 elején sor kerül a LEXIS kereskedelmi forgalomba történő bevezetésére. Voedisch kitért arra az általános vélekedésre is, mely a West Publishert, mint az USA meghatározó jogi tartalomszolgáltatóját „*egy alvó óriásként ábrázolta, aki nemhogy nem tudott, de még csak nem is volt felkészülve arra, hogy hogyan reagáljon a Mead bejelentésére.*”³⁶ A szerző utalt rá, hogy jóllehet bár van igazság az imént hivatkozott megállapításban, ugyanakkor a hetvenes évek elején már voltak technológiai fejlesztési törekvések a West-nél is.³⁷

Az MDC, 1973-ban a bejelentést követően egy összehangolt értékesítési programmal megkezdte a termék terjesztését először csak a New York-i illetve az ohioi ügyvédi irodák között, majd szerte Amerikában,³⁸ amire a Westnek lépnie kellett, így (csak) 1973-ban született döntés arról, hogy a cég saját rendszert vezet be. A fejlesztés a WESTLAW elnevezést kapta, a piacra lépés pedig 1975-ben következett be.³⁹ Az elkészült termék legnagyobb hibája Harrington véleménye szerint nem is a problémás működése volt, hanem az, hogy a Lexis-szel szemben nem tartalmazta a tartalom teljes szövegét, csupán a West fejléc- és összefoglaló rendszerét.⁴⁰ A teljes szöveggel történő adatbázis fejlesztésére vonatkozó döntés, csak 1976 decemberében született meg, amivel kijelölték a jó irányvonalat, de a szoftver működése még mindig számos hibával rendelkezett (lassú keresések,

³³ Uo. 547-550.p.

³⁴ William G. Harrington - H. Donald Wilson - Robert L. Bennett: The Mead Data Central System of Computerized Legal Research, *Law Library Journal*, 64 (May 1974) 2., 184-189.o./184.o. HeinOnline (2021.07.19.)

³⁵ Harrington: i.m. 543-556.o.

³⁶ Bill Voedisch: Westlaw: an Early History, *Legal Publishing* 1. 2015 Forrás: <https://scholarship.law.umn.edu/publishing/1> (2023.07.21.), 1-2.o.

³⁷ Uo.1-2.o.

³⁸ Harrington: i.m. 552-553.o. és Uo.19.o.

³⁹ Harrington: i.m.553.o.

⁴⁰ Uo. 553.o.

hardver problémák, kommunikációs hálózatokkal kapcsolatos problémák stb.). Ennek következményeként 1979-ben West egy agresszív adatbázisfejlesztő programot indított⁴¹, aminek során létrejött egyfelől szövetségi tematikus adatbázis, másfelől ugyancsak ekkor kezdődött mind az 50 tagállamra vonatkozó esetjogi adatbázis visszamenőleg történő kiegészítése is.⁴² A WESTLAW a nyolcvanas évek elejére végül behozta a LEXIS-t mind az elérhető tartalom, mind pedig az irányadó szoftveres megoldások területén egyaránt.⁴³

A jogi kiadók jelentőségére vonatkozóan Arewa kiemelte, hogy egyfelől megkerülhetetlen szereppel rendelkeztek a jogi információs iparág fejlődésében, másfelől megkönnyítették a jogi információk előhívását, és új irányvonalat alakítottak ki ilyen információk szervezésére, és az ezekhez való hozzáféréshez és terjesztéséhez is. Mindezek mellett kitért arra a folyamatra is, mely a jogi információs iparág konszolidációjával volt összefüggésben: míg 1977-ben legalább 23 különböző méretű jogi kiadó volt külön tulajdonban, addig 1990-ben 18, 2000-re pedig 12 csökkent ezeknek a száma, ami pedig végső soron a három nagy jogi tartalomszolgáltató a WESTLAW-t birtokló Thompson Corporation, a Reed Elsevier, azaz a Lexis tulajdonosa, és a Wolters Kluwer létrejöttéhez vezetett.⁴⁴

4. Hálózatok és hatékonyság növelés

Az ARPANET 1969-es indulását követően számos további hálózat jött létre, úm. BBC által fejlesztett videotext rendszere (1969), vagy az ALOHANET a Hawaii Egyetemen (1970), de meg lehet említeni a Telenet hálózatát is (1974) és lehetne folytatni a sort.⁴⁵ A lényeg, hogy egymással párhuzamosan számos hálózat megjelent a hetvenes évek során, amelyek egymással bár több hasonlóságot mutattak az egyik nagyon fontos közös jellemzőjük az volt, hogy nem voltak egymással kompatibilisek. Ez az akadály 1974-ben hárult el, amikor is Vinton G. Cerf és Robert E. Kahn közösen publikálták⁴⁶ azt a technológiai megoldást tartalmazó tanulmányukat, amely biztosította az egyes hálózatok közötti együttműködést, létrehozva ezzel az internetet.⁴⁷

A jogi technológiák vonatkozásában a hálózatokban rejlő lehetőségeket ismeri fel a LEXIS is azzal, hogy 1974-ben létrehozta saját, privát távközlési hálózatát, melyen az ügyfelek zavartalanul tudják igénybe venni a cég által nyújtott szolgáltatásokat.⁴⁸

⁴¹ Harrington: i.m.553-554.o.

⁴² Voedisch: i.m. 20.o.

⁴³ Zódi Zsolt: *Jogi adatbázisok és jogi forráskutatás*, Gépek a Jogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2012, 82-83.o.

⁴⁴ Olufunmilayo B. Arewa: Open Access in a Closed Universe: Lexis, Westlaw, Law Schools, and the Legal Information Market, *Lewis & Clark L.Rev.* 10 (2006) 4., 797-840.o. HeinOnline (2023.08.05.)

⁴⁵ Szűts Zoltán: *Online, Az internetes kommunikáció és média története, elmélete és jelenségei*, Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2018, 133-134.o. és 153.o.

⁴⁶ Vinton G. Cerf – Robert E. Kahn: A Protocol for Packet Network, *IEEE Transactions on Communications*, 22 (May 1974) 5, 637-648.o.

⁴⁷ Szabó Róbert: Internet: siker (!), korlátok (!?) és jövő?, *Magyar Tudomány*, 167 (2007) 7, 873-879.o./875.o. Forrás: <https://epa.oszk.hu/00600/00691/00043/pdf/873-879.pdf> (2022.02.15.)

⁴⁸ The LexisNexis Timeline, Celebration Innovation...and 30 years of online legal research, Forrás:

A Lexis betárcsázós rendszeréhez hasonló megoldást választott a Westlaw is az 1975-ben bemutatott fejlesztésében azzal, hogy egy bérelt vonalon, multi-drop modemem keresztül biztosította az ügyfelei számára a terminálhoz való hozzáférést. Voedisch arra is kitért, hogy az ügyfélszolgálat a számítógépes szobában volt, ahol a számítógépes operátor fogadta a hívásokat cég saját „piros telefonján” keresztül,⁴⁹ majd 1979-ben betárcsázós kapcsolatot biztosítottak először Tymnet majd Telenet hálózatán keresztül.⁵⁰

Az EK esetében 1975-ben határozatban lett rögzítette egy olyan hároméves cselekvési terv, melynek keretében több pont mellett rögzítették egy információs hálózat létrehozását⁵¹, amivel kapcsolatos első érdemi előrelépés 1976 február 6-án történt, megállapodás született az első európai adathálózat, az EURONET felállításáról.⁵² 1983-ra a hálózat 10 országot ért el és hozzávetőlegesen 370 adatbázishoz lehetett hozzáférni.⁵³

5. Hazai kezdetek

Kovács Győző határozott véleményt fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a hazai számítástechnikai fejlesztések és kutatások gátló tényezője a hazai politika volt, ami vagy késleltette, vagy ellehetetlenítette az ilyen irányú törekvéseket.⁵⁴ Minden gátló tényező ellenére *„a hidegháború alatt (...) a számítógépek fejlesztése gyakran elszigetelten, és apró lépésekben, azonban folyamatosan zajlott Magyarországon is.”*⁵⁵

Az első hazai számítógép, az M3 – mely szovjet tervek alapján készült - üzembe helyezése 1959-ben történt,⁵⁶ majd 1965-1975 közötti időszakban a számítógépek a száma 21-darabról 382-darabra nőtt.⁵⁷ Emiatt hazánkban az informatika jogban történő alkalmazása meglehetősen lassan haladt, és Németh becslése szerint egy évtizednyi lemaradásban volt a fejlett országokhoz képest.⁵⁸ 1967-ben az

https://www.lexisnexis.com/anniversary/30th_timeline_fulltxt.pdf (2023.08.05.) 2.o. és Bővebben: Zódi: i.m.81.o.

⁴⁹ Voedisch: i.m.

⁵⁰ Voedisch: i.m.

⁵¹ Council Decision of 18. March 1975 adopting an initial three-year Community plan of action in the field of scientific and technical information and documentation. (75/200/EEC), (OJ L100.,21.04.1975., 18-19.o.)

⁵² Bulletin of the European Communities Commission 1976. 2. 9th year, Commission of the European Communities General Secretariat, Brussels, 1976. <http://aei.pitt.edu/57819/1/BUL175.pdf> (2022.06.27.) 44.o.

⁵³ Bing et al. (1984): i.m.285.o.

⁵⁴ Kovács Győző: 40 éves a magyar számítástechnika Szemelvények, in: *Útkereső évszázadok (az 1999. évi ankét anyaga), Tanulmányok a természettudományok, a technika és az orvoslás történetéből*, (szerk: Dr. Vámos Éva – Dr. Vámosné dr. Vigyázó Lilly), Budapest, Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége Tudomány- és Technikatörténeti Bizottsága, 2000, 203-212.o./ 204.o. <https://doi.org/10.23716/TTO.07.2000.35>

⁵⁵ Szűts: i.m. 94.o.

⁵⁶ Németh János: 2.4.1. A jog változása az informatika hatására Magyarországon, in: *A jogi informatika egyes Közép- és Keleteurópai országokban* (szerk: Kovacsicsné Nagy Katalin), Budapest, Tankönyvkiadó, 1990, 229-254.o./232.o.

⁵⁷ Uo. 244.o.

⁵⁸ Uo. 246.o.

Igazságügyi Minisztériumban felismerték meglévő számítógépekben rejlő lehetőségeket, és ennek következményeként - 1968-1969-ben - az öröklési jog feldolgozásának számítógépen történő tárolása megvalósításra került.⁵⁹ Nagy Lajos 1970-ben megjelent munkájában kiemelte, hogy „a PTK-nak az öröklésre vonatkozó rendelkezéseit (kb. 80 törvényszakasz és miniszteri indokolás) és az idevonatkozó bírósági állásfoglalásokat (a BH-ban közzétett 40 állásfoglalás) dolgozták fel három részből álló adatra: kulcsszám, az adattípus betűjelzése, az információ stb. (...)”⁶⁰

Kalas munkájában ismerteti az országban a hatvanas-hetvenes évek során létrejött államigazgatási rendszereket: az ún. funkcionális rendszerek közé tartozott, a Pénzügyminisztérium, a KSH, az Országos Tervhivatal, valamint később a Munkaügyi Minisztérium által létrehozott információs bázisok. Kalas arra is kitért, hogy az ágazati rendszerek esetében speciális helyzetben volt a KSH elnöke által 1975-ben alapított Államigazgatási Számítógépes Szolgálat (ÁSzSz), mely „elsősorban hat, többségében ágazati központi szerv adatfeldolgozási igényeit hivatott kielégíteni.”⁶¹ Az ÁSzSz vonatkozásában a szerző arra is kitért, hogy az a felhasználókkal történő közvetlen, on-line kapcsolattartás okán elkezdődött egy többszintű hálózat kialakítása is. Az alapnyilvántartások köre, melyre példaként szolgálhat a központi ingatlannyilvántartás ugyanakkor „több államigazgatási információt feldolgozó rendszer számára egyaránt szükséges, konkrét feladathoz nem kötött, egybeeső tárgykörű és tartalmú adatokat tartalmaz.”⁶²

1978-ban az Igazságügyi Minisztériumban elkezdődtek egy olyan informatikai alaprendszernek az előkészületi munkái, mely egy on-line eléréssel rendelkező full-text rendszer lett volna.⁶³ 1980-ban a jogalkotó jogszabályi szinten is létrehozta a JIR azaz az Egységes Országos Jogi Információs Rendszert,⁶⁴ melynek célja, hogy „a jogalkotók és jogalkalmazók részére egyszerűbbé és gyorsabbá tegye a jogszabályokról és jogi iránymutatásokról szóló adatszolgáltatást.”⁶⁵ A munkálatok egészen testüzemig jutottak⁶⁶, azonban a felmerülő és nehezen megoldható problémák miatt az évtized végére elhalt.⁶⁷ Torma munkájában a JIR igazi jelentőségét ugyanakkor abban jelölte meg, hogy a fejlesztési munkában közreműködők megismerték egy ilyen fejlesztés folyamatát és problémáit, mely tapasztalatokat később más fejlesztéseknél hasznosítani tudtak.⁶⁸

⁵⁹ Torma András: Számítógépes jogszabály-nyilvántartás, in: *A közigazgatás szerepe a jogalkotásban, Tanulmányok a közigazgatás fejlesztéséhez* (szerk: Fogarasi József), Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest. 1995, 37-57.o./ 42.o.

⁶⁰ Nagy Lajos: Jogszabálynyilvántartás gépi kezelésének lehetőségei, *Jogtudományi Közöny, XXV* (1970 Január) 1, 16-25.o./ 24.o. – 42. lábjegyzeti pont.

⁶¹ Kalas Tibor: 2.4.3. Az államigazgatás számítógépesítésének történeti áttekintése, in: *A jogi informatika egyes Közép- és Kelet-európai országokban* (szerk: Kovacsicsné Nagy Katalin), Tankönyvkiadó, Budapest, 1990, 264-275.o./268.o.

⁶² Uo. 269.o.

⁶³ Dr. Balogh Zsolt György: A jogi informatika helyzete Magyarországon, *Magyar Közigazgatás*, 44 (1994 November) 12., 733-740.o./736.o.

⁶⁴ Torma: i.m. 43.o.

⁶⁵ Dr. Seprődi László: A JIR koncepciója, *Információ Elektronika*. 20 (1985) 2., 87-92.o./87.o.

⁶⁶ Dr. Pölöskey László: Számítógépes jogi információs rendszerek a Belügyminisztériumban, *Magyar Közigazgatás*, XLIII (1996 június) 6., 355-359.o./357.o.

⁶⁷ Torma: i.m. 44.o.

⁶⁸ Torma: i.m. 45.o.

A JIR fejlesztésével párhuzamosan elindult egy másik PC-s jogszabálynyilvántartó rendszer fejlesztése is, mely később a KARTOTÉK nevet kapta és az IM manuális nyilvántartásán alapult. Első „házi” változata 1987 végére készült el. Glatt arra is kitért, hogy a fejlesztés következő szakaszában, a tartalom hozzárendelése másfél év alatt tudott megvalósulni és 1989 őszére fejeződött be.⁶⁹

7. WWW

A WWW szoftvere 1991 augusztusában vált hozzáférhetővé a nyilvánosság számára⁷⁰ és ezzel új távlatok jelentek meg a jogi tartalomszolgáltatás terén is.⁷¹ Az így létrejött rendszer „egy olyan globális hipermédia adatbázis, amely mérhetetlen mennyiségű információt tartalmaz minden elképzelhető témakörben, és ez bárki számára hozzáférhető, akinek számítógépe a világméretű Internet-hálózathoz csatlakozik.”⁷² A program a köztudatba 1993-ban robbant be, amikor fejlesztői nyilvánosságra hozták a Mosaic nevű böngészőt,⁷³ mely az első olyan böngészővé vált, amelyet a „világ első legnépszerűbb böngészőjének.”⁷⁴ is neveznek.

Sanderson és Croft az interneten történő jogi információk előhívásával összefüggésben foglalkoztak a megbízható tartalom keresésének és megjelenésének kérdésével. Mint írják, a korai fejlesztők rájöttek arra, hogy bizonyos módosításokkal a megbízhatatlan tartalmak rangsorát a keresőmotorban meg tudják változtatni, aminek okán olyan megoldásokra volt szükség, amelyekkel egyfelől a WWW-n megjelenő legrelevánsabb információkat lehet azonosítani, másfelől a manipulatív, megbízhatatlan tartalmat ki lehetett szűrni. Ennek elérésére két fejlesztés fejlesztése volt meghatározó: a linkelemzés és az anchor text⁷⁵ keresése. Utóbbi szempont a későbbi Google keresőjének korai szakaszában is kiemelt jelentőséggel bírt.⁷⁶

⁶⁹ Glatt Gábor: Egy fejlesztés tapasztalatai, avagy „miből lesz a cserebogár?”, *Tudományos és Műszaki Tájékoztató*, 39 (1992) 6., 260-268.o./262.o. Forrás: <https://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/view/3401/4419> (2022.01.08.)

⁷⁰ Accelerating science – A short history of the Web, The Web has grown to revolutionise communications worldwide: <https://home.cern/science/computing/birth-web/short-history-web> (2023.08.01.)

⁷¹ Lynn Foster - Bruce Kennedy: Technological Developments in Legal Research, *Journal of Appellate Practice and Process*, 2 (Summer 2000) 2., 275-304. o./281.o. HeinOnline. (2022.04.15.)

⁷² Máray Tamás: World Wide Web – hipermédia hálózati adatbázisrendszer, *Tudományos és Műszaki Tájékoztató*, 42 (1995) 4, 138-141.o./138.o.

⁷³ Tim Berners-Lee: *Weaving the Web: the Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*, New York, Harper Collins Publishers, 2000, 68-69.o.

⁷⁴ The History of Web Browsers, (Idézett résszel együtt) Forrás: <https://www.mozilla.org/en-US/firefox/browsers/browser-history/> (2023.08.13.)

⁷⁵ Anchor Text: hiperhivatkozás kattintható szövege. Az ebben szereplő kulcsszavak azon azonosítási szempontok közé tartoznak, mely alapján a keresőmotorok meghatározzák egy weboldal tartalmát. – Anchor Text Definition: <https://www.wordstream.com/anchor-text#:~:text=The%20anchor%20text%20is%20also,URLs%2C%20or%20URL%20anchor%20texts.> (2023.08.10.)

⁷⁶ Mark Sanderson – W. Bruce Croft: The History of Information Retrieval Research, *Proceedings of the IEEE, Special Centennial Issue*, 100 (May 2012) 13, 1444-1451.o./1448.o. <https://doi.org/10.1109/JPROC.2012.2189916>

A Weben történő keresés hatékonysága hamar előtérbe került, amire Sergey Brian és Lawrence Page közös munkája a Google keresőmotorja igyekezett egy technológiai válaszlehetőséget adni, azzal, hogy egyesítette Page egy korábbi fejlesztését, ami a weboldalak jelentőségét külső hivatkozások alapján rangsorolta, és a Brian által fejlesztett webes keresőt, melynek segítségével elérték az egyes weboldalakat, és tartalmukat rögzítették.⁷⁷

WWW és a webböngészők megjelenésével és elterjedésével kapcsolatban Bing megállapította, hogy a tartalom az asztali számítógépről elérhetővé vált és a technológia eljutott arra a szintre, amikor hatalmas szöveges-, képi és hanganyag vált gyakorlatilag egyik pillanatról a másikra hozzáférhetővé⁷⁸, aminek eredményeként „az internet a jogi publikációk számára egy újabb elektronikus médiumává vált.”⁷⁹ A jogi tartalomszolgáltatás új irányvonala jött létre azzal, hogy a Cornell Egyetem Jogi Karán 1992-ben létrejött a Jogi Információs Intézet (*Legal Information Institute; Továbbiakban LII, vagy Intézet*),⁸⁰ melynek célkitűzései között megjelent egyfelől az erőforrásaik más jogi karokkal, jogászai szakmával, sőt az egész világgal történő összekapcsolása, másfelől elektronikus tananyag készítése is. Bruse és Miller arra is kitért, hogy az elkészített tananyagokat lemezen rögzítve, nem csak a Cornell-en kezdték el széles körben alkalmazni, hanem ez kiterjedt – az LII engedélyével – más egyetemekre is. Technikai jellemzőit tekintve, pedig érdemes kiemelni, hogy nem csupán elektronikusan rögzített fájlokat tartalmaztak ezek a lemezek, hanem gazdagon el voltak látva hipertext hivatkozásokkal, melyek így a dokumentum kapcsolatok elérhetőségét könnyítették meg, ami még egyebekben lényeges, hogy teljes szövegkeresést tett lehetővé ugyanazon a számítógépen, vagy helyi hálózaton. Az internet elterjedése, pedig elérte azt, hogy az Intézet a globális érdeklődő közösséget is elérje, az általa összeállított, és azóta is folyamatosan bővített hipertext hivatkozással ellátott jogi gyűjtemény folyamatos fejlesztése által.⁸¹ Az Intézet a 2000-es évek közepére egy nemzetközileg elismert olyan nem kereskedelmi szolgáltatóvá vált, ahol olyan joganyagok érhetőek el, mint például az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának 1992 óta meghozott összes véleménye, vagy ehhez kapcsolódóan 600 korábban meghozott döntése, melyek valamilyen történelmi jelentőséggel bírnak, de elérhető az Egyesült Államok teljes joganyaga, vagy a New York-i Fellebbviteli Bíróság több, mint egy évtizedes döntése is. Miller arra is kitért, hogy a projekt hamarosan követőkre talált, hiszen elsőként Ausztráliából, majd Kanadából, Nagy-Britanniából és Írországból is érkeztek névhasználati kérdések.⁸²

⁷⁷ Sang Kim Tran: GOOGLE: a reflection of culture, leader, and management, *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 2. Article number 10. 2017. <https://doi.org/10.1186/s40991-017-0021-0>

⁷⁸ Jon Bing: Let there befor LITE: a brief history of legal information retrieval, *European Journal of Law and Technology*, 1. (2010) 1. Forrás: <https://ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/15/20> (2023.08.05.)

⁷⁹ Foster – Kennedy: i.m. 281.o.

⁸⁰ Janine Miller: The Development of the Legal Information Institutes around the World, *Canadian Law Library Review*, 30 (Spring 2005) 1., 8-12.o./8.o. HeinOnline (2022.04.16.)

⁸¹ Thoms R. Bruce – Peter W. Martin: The Legal Information Institute: What is It and Why Is It, *Cornell Law Forum*, 20 (March 1994) 3., 3-6.o./3-5.o. HeinOnline (2022.04.16.)

⁸² Miller: i.m. 8-10.o.

A jogi folyóiratoknál is elindult egy átalakulási folyamat azzal, hogy a *Federal Communications Law Journal* volt az első, amelynek nyomtatott alapú változata mellett 1994 elején megjelent az Interneten megjelenő, teljes szöveggel elérhető elektronikus változata is.⁸³ A Lexis és a Westlaw szolgáltatásai után ez volt az első – de nem az utolsó – ilyen típusú kiadvány, amely elkezdte kihasználni a világháló nyújtotta lehetőségeket. Az évtized közepére, pedig megjelentek a második generációs – vagyis csak online formában, nyomtatott változattal nem rendelkező – folyóiratok is úm: a *the National Journal of Sexual Orientation Law*, a *The Journal of Online Law* vagy a *The Richmond Journal of Law and Technology* stb.⁸⁴

A fenti eseményekkel párhuzamosan a bíróságok is elkezdtek létrehozni a saját díjmentesen igénybe vehető weboldalaikat.⁸⁵ Itt érdemes kiemelni azt a tényt is miszerint a legtöbb szövetségi és állami szabályozás mindenféle szerzői jogi megkötés nélkül nyilvánosan hozzáférhető. Ezt támogatja az az amerikai alapelv, amelynek értelmében mind az állampolgárok,⁸⁶ mind pedig a különböző vállalkozások számára alapvető fontosságú követelmény az, hogy biztosítva legyen számukra a különböző jogi információkhoz való hozzáférés lehetősége. Arról nem is beszélve, hogy különösen üzleti-kereskedelmi vonatkozásban már nem csak a hazai jogi szabályozás ismeretére lehet szüksége az érintetteknek, hanem más joghatóságokéra, sőt például nemzetközi üzleti kapcsolat fennállása esetében ugyanez igaz nemzetközi szabályok ismeretére is.⁸⁷ Ennek eredményeként már a kilencvenes évek közepén számos hivatalos dokumentum, ideértve az Egyesült Államok szövetségi és állami törvényhozása által kiadott, továbbá szövetségi és egyre több állami bíróság által meghozott döntés is egyre nagyobb számban vált díjmentesen hozzáférhetővé az érdeklődők számára.⁸⁸

Európában, a CELEX világában az első változás 1996 október 15-én követtetett be, amikor a belső felhasználók számára grafikus felhasználói felületet biztosítottak a rendszer fejlesztői, javítva ezzel a szolgáltatás minőségét.⁸⁹ Majd 1997-ben elindult a CELEX is az interneten, az EURÓPA elnevezésű szerveren keresztül történő hozzáférési lehetőséggel. 1998-ban egyfelől az Európai Unió Kiadóhivatalánál is

⁸³ Ezt a folyamatot olyan további folyóiratok követték, mint: the Cornell Law Review, Cardozo Arts and Entertainment Law Journal, Florida State Law Review, Indiana Journal of Global Legal Studies stb. – Bernard J Hibbits: Last Writes? Re-Assessing the Law Review in the Age of Cyberspace, *New York University Law Review*, 71 (1996) 615. 615-688.o./662.o. U. of Pittsburgh Legal Studies Research Paper, Forrás: <https://ssrn.com/abstract=1546765> (2022.04.11.)

⁸⁴ Uo. 661.o. és 666.o.

⁸⁵ Foster – Kennedy: i.m.281.o.

⁸⁶ Claire German – Pat Court – Jean Wenger – Scott Childs: Internet for Legal Information: The U.S. Experience, *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 1052. <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/1052> (2023.08.05.) 311.o.

⁸⁷ Daniel Poulin – Andrew Mowbray – Pierre-Paul Lemyre: Free Access to Law and Open Source Software, in: Handbook of Research on Open Source Software: Technological, Economic, and Social Perspectives (edits.:Kirk St. Amant – Brian Still), Hershey, New York, Information Science Reference, 2007, 373-381.o./374.o. Forrás: https://books.google.hu/books?id=jVq9AQAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Handbook+of+Research+on+Open+Source+Software&hl=hu&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (2023.03.08.)

⁸⁸ German – Court – Wenger – Childs:i.m.311.o.

⁸⁹ Michael Düro: Celex Grows Up: History of CELEX from 1987 to 2003, in: *Publications Office, 25 years of European law online (deluxe edition)*, Publications Office, 2006, 25-37.o./28.o.

változások történtek azzal, hogy az erőforrások jelentős része immár az elektronikusan – CD-ROM-ok és internet által - megjelenő kiadványokra lettek fordítva, másfelől pedig a CELEX rendszert, illetve az az elektronikus dokumentum-kézbesítési szolgáltatást nyújtó EUDOR rendszert kiegészítette, az áprilisban induló új EUR-Lex portál. Az EUR-Lex ekkoriban olyan dokumentumokhoz biztosított hozzáférést az interneten keresztül, mint az Európai Unió Hivatalos Lapjának naponta megjelenő „L” és „C” jelzetű változata, a hatályos, vagy ratifikáció alatt álló szerződésekhez stb.⁹⁰ A 2000-es évek elejére a CELEX és az EUR-Lex felületén keresztül tudtak az Európai Unió polgárai hozzáférni az uniós joghoz, ahol míg az előbbi rendszer egy díjköteles, összetett adatbázis volt, széles körű tartalmi körrel, és elsődlegesen a szakmai közönség számára készült, addig az utóbbi egy egyszerűbb felület volt, amely a nagyközönség számára készült, és 2002 január 1-jétől ingyenesen lehetett igénybe venni.⁹¹ Berteloot és Cruz arra is kitért, hogy az EUR-Lex első évei megmutatták, hogy a felhasználók egyre jobban igényelték olyan dokumentumokhoz való hozzáférést, amelyek a CELEX adatbázisában voltak ekkoriban elérhetőek. Ennek érdekében megkezdődtek a munkálatok a CELEX rendszer díjmentessé tételére, aminek következményeként elkezdődtek a fejlesztések a két rendszer összevonására.⁹² Az új EUR-Lex, mely a régi EUR-Lex és a régi CELEX rendszer integrációja volt, 2004 november 1-jén vált díjmentesen hozzáférhetővé a nyilvánosság számára.⁹³

Itt érdemes kiemelni Ohio Állam Ügyvédi Kamarájának egy másik fejlesztését a Casemaker-t, melynek gyökerei még a nyolcvanas évekre nyúlnak vissza, amikor Joseph Shea irányította a Lawriter nevű céget, mely az Ohio-i bíróságoktól és a Kongresszustól gyűjtött össze különböző joganyagokat, és elektronikus formába szerkesztette, amit ezt követően egy könyvkiadónak adott el. A könyvkiadó pedig szerződést kötött Shea cégével, egy jogi könyvtár létrehozására és CD-ROM termékként történő forgalmazására. A két fél útja 1994-ben ketté vált, majd Shea az Ohio-i kamara elnökével történő megbeszélése eredményeként folytatta a CD-ROM előállítását Casemaker néven, amelyet ezt követően a kamara hozott forgalomba. Jackson munkájában kiemelte, hogy ennek a CD-ROM-nak az egyedi jellege abban rejlett, hogy hálózati rendszerbe, vagy saját számítógépre volt letölthető, így a felhasználó korlátlan ideig hozzáférhetett, ami jelentős segítség volt a jogászok számára, hiszen a kereskedelmi cégek szolgáltatásai ekkoriban percenként 4 dollárba kerültek. 1998-ban Shea olyan javaslatot terjesztett a Kamara Kormányzótanácsa számára, mely a Casemaker online szolgáltatássá történő létrehozására irányult. 1998 májusában, a Kormányzótanács arra a következtetésre jutott, hogy tagjai elvárják azt, hogy a Casemaker díjmentes maradjon a későbbiekben is, ezért ki kellett dolgozniuk egy olyan modellt, amely ennek a költségét finanszírozni tudja. A

⁹⁰ European Commission: General Report on the Activities of the European Union, 1998. [http://aei.pitt.edu/31637/1/GEN_RPT_\(32nd\)_1998.pdf](http://aei.pitt.edu/31637/1/GEN_RPT_(32nd)_1998.pdf) (2022.06.28.) 444.o.

⁹¹ Pascale Berteloot – Maria Manuela Cruz: From Celex and EUR-Lex towards the new EUR-Lex, in: *Publications Office of the European Union, 25 years of European law online (deluxe edition)*, Publications Office, 2006, 36–47.o.

⁹² Berteloot – Cruz: i.m.44.o.

⁹³ Publications Office of the European Union, 25 years of European law online (deluxe edition), Publications Office, 2006, 117.o.

Casemaker online változata 1999 márciusában indult, és hatalmas siker lett. Előnyei között pedig Jackson külön nevesíti, hogy az online jogi kutatás így a kisebb, egyéni ügyvédeknek, illetve ügyvédi irodáknak is hozzáférhető, és a nagyobb cégekkel egyenlő feltételeket élveznek. Másfelől a szerző arra is kitért, hogy az Ohio-i kamara a belépést követő első évben ingyenes tagságot kínál, és kamarai tagként az online jogi kutatás ingyenes, ami egy új praxis működési költségei esetében jelentős szempont lehet.⁹⁴

Mind Jackson mind pedig Arewa munkája rávilágít arra a tényre, hogy a WWW elterjedésével megjelenő online szolgáltatások, amelyek ekkoriban a LEXIS és a WESTLAW fejlesztéséhez is vezettek nem, hogy nem oldották meg a hozzáféréssel és az elterjedéssel kapcsolatos kérdéseket, de paradox módon újakat is eredményeztek. Piaci helyzetét tekintve pedig a Casemaker és a hozzá hasonló további kezdeményezések a jogi információk piacának azon alsó rétegét célozzák meg. A Casemaker sikerét jelzi, hogy a Kamara más tagállamok kamarái számára is elkezdte az értékesítését.⁹⁵

Az internet jelentősen megkönnyítette a különböző jogi tartalmú információkhoz való hozzáférést, és ehhez a felhasználók hamar hozzá is szoktak. Gyakorlatilag szinte egy időben indultak programok a magánszektor, a nemzetközi szervezetek (pl. ENSZ), regionális (pl. EK), kormányzati szervek irányából a különböző tartalmak biztosítása érdekében. Ahogyan arra Germain is kitért, ezek a típusú portálok hatalmas, folyamatosan növekvő, hiteles információhoz tudnak hozzáférést biztosítani.⁹⁶

8. Hazai fejlődés

A nyolcvanas évek végétől kezdődő politikai változások a hazai számítástechnika fejlődésre, és a digitális jogi tartalomszolgáltatásra is jelentős hatást gyakoroltak. Puskás munkájában kiemeli, hogy 1988-ban a közlönykiadást számítógépes alapúvá tették, továbbá 1991-ben megjelentek az első haza PC alapú jogi adatbázisok.⁹⁷ Glatt arra is kitért, hogy a PC-k elterjedésével bekövetkező változások, a jogi információk tárolása terén azt eredményezték, hogy egyre több cég kezdett foglalkozni a jogszabálynyilvántartó rendszerek fejlesztésével⁹⁸, melyet Torma 2001-ben megjelent munkájában részletesen ismertet is (1. számú táblázat). Valamennyi rendszerben azonos volt, hogy személyi számítógépeken, azaz PC-ken futottak, és vagy floppy lemez (pl. JOG-ÁSZ), vagy CD lemez (pl. Forrás, COMPLEX CD Jogtár,

⁹⁴ Reginald S. Jackson Jr.: Unquestioned Leadership - The Casemaker Story and Beyond, *Ohio Lawyer*, 15 (May/June 2001) 3., 2-33 HeinOnline (2023.08.07.)

⁹⁵ Arewa: i.m.835.o.

⁹⁶ Claire M. Germain, Legal Information Management in a Global and Digital Age: Revolution and Tradition, *International Journal of Legal Information*, 35 (2007) 1, 134-163.o./143-144.o. HeinOnline (2023.08.11.)

⁹⁷ Puskás Imre: 4.2. A jogszabálygyűjtemények számítástechnikai szerkesztése, in: *Jogi informatika* (szerk: Kovacsicsné Nagy Katalin), Budapest, ELTE ÁJK Statisztikai és Jogi Informatikai Tanszék, 1996, 347-358.o./347-348.o.

⁹⁸ Glatt Gábor: 4.3. A jogszabály-nyilvántartási és jogszabály – elemzési rendszerek, in: *Jogi informatika* (Főszerk.: Kovacsicsné Nagy Katalin), Budapest, ELTE ÁJK Statisztikai és Jogi Informatikai Tanszék, 1996, 359-379.o./370.o.

CD-Jogász) segítségével lehetett telepíteni, illetve frissíteni. Torma azonban arra is kitért, hogy a CD-Jogász esetében 1998-tól megjelent az online kapcsolat lehetősége is.⁹⁹ Ez azonban nem volt egyedülálló, hiszen 1996-ban az addigi rendszer mellett CompLEX esetében is rendelkezésre állt az adatbázisok online frissítésének lehetősége¹⁰⁰ is.

Jelen tanulmány évfordulós aktualitásához a kilencvenes évek elején zajló események sorozata vezetett. 1993 áprilisában a KERSZÖV akkori vezetője ugyanis részt vett egy németországi szakmai-technológiai rendezvényen, ahol megismerkedett a CD lemez technológiájával. Ez adta az alapötletet arra, hogy az Unió Lap- és Könyvkiadó Kft-vel ekkoriban futó közös termékfejlesztés során ezt a technológiát használják. A projekt egyetlen eredménye 1993 júniusában jelent meg, majd az együttműködés megszűnt.¹⁰¹ „Az Unió a régi néven és a SZTAKI által kifejlesztett szoftverrel, míg a KERSZÖV CompLEX CD Jogtár néven forgalmazta saját rendszerét.”¹⁰² A CD Jogtár, mely a KERSZÖV önálló terméke volt 1993 augusztusában jelent meg.¹⁰³

1. számú táblázat: A hazai jogi tartalomszolgáltatók által fejlesztett jogi adatbázisok a kilencvenes években

Kiadó	Termék neve
Igazságügyi Minisztérium	KARTOTÉK
JUROS Kiadó Kft.	MUTATÓ
	FORRÁS
Unió Kiadó Kft.	Magyar Törvénytár CD-ROM
Kerszöv Kft.	ComLEX CD Jogtár
Hypermedia Kft - Közlöny és Lapkiadó Kft. És Iqsoft Rt.	JOGTÁR
Computer Media Rt. - Hírlapkiadó Közlöny - Kiadványszerkesztő Igazgatóság	JOG-ÁSZ
Magyar Hivatalos Közlönykiadó	CD-JOGÁSZ
Verzál Kft.	Háromnyelvű Hatályos Magyar Jogszabályok
Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó Rt. És Invenció Kft.	JOGIKUS
Államigazgatási Számítógépes Szolgálat Rt.	BIRHAT
COM-SER Kft.	KÖLÖNYTÁR Jogalkalmazói Számítógépes Rendszer
NOVORG Kft.	ELŐKÖZLÖNY

⁹⁹ Torma (2001): i.m. 224-232.o.

¹⁰⁰ Az adatbázis frissítése kezdetben manuálisan havonta, majd idővel automatikusan történt. – Wolters Kluwer Hungary Kft. munkatársaival folytatott szakértői egyeztetések során kapott információk alapján. Továbbiakban hivatkozva: Wolters 2023.

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² Glatt (1996): i.m. 371.o.

¹⁰³ Wolters 2023: i.m.

Forrás: Torma (2001): i.m. 224-232.o. és Pölöskey i.m. adatai alapján saját szerkesztés

A 2000-es évekre technológiai helyzetre vonatkozóan Nagy kiemeli, hogy „a cd-s kiadványok (...) zömmel egyfelhasználós termékként kerülnek a gépbe, bár sok helyen alkalmazzák a jogtárak hálózatos változatait (is) akár megosztott hálózati CD-ROM-olvasókba téve az aktuális CD-lemezt, akár úgy, hogy annak tartalmát manuálisan bemásolják egy gyorsabb, megosztott hálózati könyvtárba. A telepítőprogrammal egyébként a teljes adatbázisok is fémásolhatók az indexállományok és a programfájlok mellé egy megosztott hálózati könyvtárba.”¹⁰⁴ Nagy ugyanakkor külön foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy a CD lemezeken megjelenő információk megjelenésüktől kezdve, addig a pontig, ameddig eljutnak a felhasználóig nem a pillanatnyi állapotot tükrözték mivel két CD kiadása közötti egy hónap, vagy negyed éves időszak alatt is születhetnek új jogszabályok, melyek csak a soron következő frissítés után jelennek meg a felhasználónál, aminek okán a 2000-es évek elején egyre nagyobb érdeklődés jelent meg az online hozzáférés lehetősége iránt. Itt érdemes kiemelni, hogy egyfelől a Magyar Törvénytárat leszámítva valamennyi kiadó rendelkezett online kiadvánnyal, másfelől¹⁰⁵ a CompLEX esetében 2002-től a Jogtár tartalma böngészőn keresztül elérhetővé vált, az ún. WebJogtár fejlesztés által, 2004-től pedig a cég CD technológiáról DVD-re váltott.¹⁰⁶

2. számú táblázat: Hazai jogi tartalomszolgáltatók és szolgáltatásaik a 2000-es évek elején

Kiadó	Termék
Magyar Hivatalos Közlönykiadó	CD Jogász
KJK-Kerszöv	CompLex CD Jogtár
HVG-ORAC	Jogkódex Plusz
Unio Kft.	Magyar Törvénytár
Opten Kft.	Törvénytár

Forrás: Nagy (2003): i.m. adatai alapján saját szerkesztés

A hazai digitális jogi tartalomszolgáltatóknál is megfigyelhető egy piaci koncentráció (ld. korábban az USA esetében) azzal, hogy a 2000-es évekre ötre¹⁰⁷ (2. számú táblázat), míg napjainkra háromra csökkent az elérhető szolgáltatások száma: a CompLEX jogutódjaként, a Wolters Kluwer Hungary Kft. által működtetett Új Jogtár mellett a 2022-től kezdve Orac Kiadó Kft. által – előtte HVG ORAC Kiadó - működtetett Jogkódex, továbbá - a 2017-től kezdve az ugyancsak Wolters

¹⁰⁴ dr. Nagy Gábor: Elektronikus jogszabálygyűjtemények, Modern kőtáblák, *Chip magazin*, XV (2003. január) 1., 76-79.o./76.o.

¹⁰⁵ Uo. 76.o.

¹⁰⁶ Wolters 2023: i.m. és Falus Tamás: Interjú Tóth Gáborral, a Wolters Kluwer Kft. ügyvezetőjével – Az Új Jogtártól az új cégnévig, Forrás: <https://www.wolterskluwer.com/hu-hu/news/interju-toth-gaborral-az-uj-jogtartol-az-uj-cegnevig> (2023.01.12.)

¹⁰⁷ Nagy (2003):i.m. 76-79.o.

tulajdonában álló - OptiJUS adatbázisa. Érdemes kiemelni a Montana Tudásmenedzsment Kft. által fejlesztett Lexpert elnevezésű, határozatkereső adatbázist is, mely ugyancsak támogatni tudja a hazai jogászok munkáját.

9. Elmúlt 15 év főbb fejlesztései

A felhő alapú technológia, chatbotok, mesterséges intelligencia azok a technológiai megoldások jelentik a digitális jogi tartalomszolgáltatás jövőjét. Az első esetben a tartalom hozzáféréseinek a kérdése vált lényegesen egyszerűbbé azzal, hogy csupán internetre, hozzáférési jogosultságra, és egy készülékre (számítógép vagy okostelefon/táblagép) van szüksége a felhasználónak. Hazai vonatkozásban példaként lehet említeni a Jogtár új generációját, az Új Jogtár platformját, mely 2014-től kezdődően biztosít hozzáférési jogosultságot a felhasználók számára, akiknek a használatához csupán valamilyen digitális eszközre, webböngészőre és élő internetkapcsolatra van szükségük.¹⁰⁸

A mesterséges intelligencia alapon működő chatbotok világában (is) 2022. novemberében megjelenő ChatGPT új távlatokat nyitott. Maga a technológia alkalmazása számos kérdést felvet, ugyanakkor Choi és munkatársai felvetik mind a jogászképzés mind pedig a már végzett jogászok számára alkalmas alkalmazási irányvonalait, ideértve az információ tárolás előhívás területét is. Mind a két esetben a szerzők a ChatGPT és az emberi hatás közös együttműködésének eredményében látják az elvégzett munka hatékonyságának növelését. A joghallgatók esetében például felvetik vizsgakörnyezetben történő alkalmazásának lehetőségét, a végzett jogászok esetében pedig arra számítanak, hogy a ChatGPT a szakma hasznos eszközévé fog válni, példaként említve egy érvelés összeállítását, ahol a felhasználó kiválaszthatja a számára leghatékonyabb válaszlehetőséget, mely leginkább illeszkedik az általa kialakított rendszerbe. Ahhoz azonban, hogy ez hatékonyan működni tudjon, Chou és munkatársai az oktatók vonatkozásában kiemelték, hogy egyfelől el kell készíteniük a hallgatókat ezeknek az új eszközöknek a használatára, másfelől pedig mindezt úgy kell tenniük, hogy a hallgatók megértsék a jogi kutatás alapvető készségeit nem lehet csupán nyelvi modelleken keresztül elsajátítani. A program összességében hatékonyabbá tudja tenni egy gyakorló jogász munkáját, de a technológia eddigi helyzete alapján a jogásznak kell megtalálnia, megértenie és indokolnia a jogforrások alkalmazását.¹⁰⁹

A mesterséges intelligencia azon technológiai megoldások körébe tartozik, amely az ötvenes évek óta foglalkoztatja a tudományos életet, de napjainkra érte el azt a fejlettségi szintet, amikor egyre szélesebb körben tud a technológia alkalmazásra kerülni. Li és munkatársai megállapították, hogy napjainkra az AI már egy gyűjtőfogalomként vált (1. számú ábra) és több részterületre sorolható.¹¹⁰ A

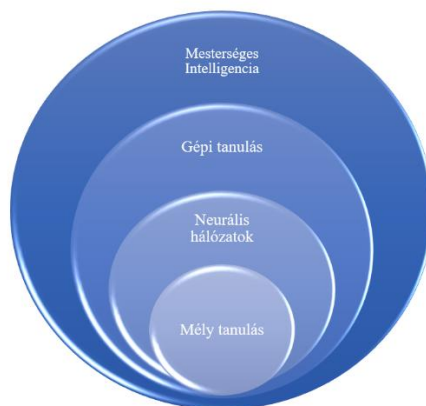
¹⁰⁸ Falus: i.m.

¹⁰⁹ Jonathan H. Choi – Kristin E. Hickman – Amy Monohan – Daniel Schwarcz: ChatGPT Goes to Law School, *Minnesota Legal Studies Research Paper* No 23-03, Megjelent: 2023.01.23., 11-13.o. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4335905>

¹¹⁰ Song Li – You-Qin Deng – Zhi-Ling Zhu – Hong-Li Hua – Ze-Zhang Tao: A Comprehensive Review on

mesterséges intelligencia meghatározó irányvonalát a gépi tanulás adja, azonban Gyires-Tóth arra is kitért, hogy már a neurális hálózatok is számos alkalmazási területen (mint például a természetes nyelvfeldolgozás, azaz NLP) megjelentek.¹¹¹ A fejlesztések már nem csak nemzetközi szinten, de hazai vonatkozásban is adóttak. Az egyre növekvő hazai joganyagállomány feldolgozásában nyújt például támogatást az AI gépi tanulás és NLP területe az Új Jogtár platformon elérhető ún. Döntvénykereső számára, ahol a többszázézes döntvény állomány dokumentumainak többszintű pertárgy rendszerbe sorolását tudja a technológia támogatni. A Wolters mindezek mellett folyamatos fejlesztéseket végez abból a célból is, hogy a döntvények szövegének legrelevánsabb mondatait algoritmusok által nyerjék ki.¹¹²

1. számú ábra: Az AI, gépi tanulás, neurális hálózatok és mély tanulás közötti összefüggések



Forrás: Li-Deng-Zhu-Hua-Tao: i.m. 3. számú ábrájának adatai alapján saját szerkesztés

A laikus felhasználók számára arra már a ChatGPT is rávilágított, de a fent említett Döntvénytár fejlesztése¹¹³ során is meghatározó szempontként érvényesül az a megállapítás, miszerint az egyik kulcsa az AI alapú technológiáknak a használt alapadatok köre, mennyisége és minősége. Az AI eddigi eredményei arra világítanak rá, hogy maga a technológia több területen is már látványos és hatékony eredményekkel rendelkezik, de ezek az eredmények egyértelműen azt mutatják, hogy ez még csak a kezdet. Az, hogy ez a fejlődési folyamat milyen kimenettel fog rendelkezni nem lehet tudni, de az már látszódik, hogy az eddigi eredmények mellett, egyre több kérdést vet fel az alkalmazása, és a hozzá kapcsolódó jogkérdések köre,

Radiomics and Deep Learning for Nasopharyngeal Carcinoma Imaging, *Diagnostics*, 11 (2021) 9., 1523. <https://doi.org/10.3390/diagnostics11091523> 4-5.o.

¹¹¹ Gyires-Tóth Bálint: A mélytanulás múltja, jelene és jövője, *Hiradástechnika*, 75 (2020) 1., 23-29.o. Forrás: https://www.hte.hu/documents/10180/4681952/HT_2020_ksz1_MJIK2019_5_GyiresToth.pdf (2023.03.27.) 24.o. és 26.o.

¹¹² Wolters 2023:i.m.

¹¹³ Wolters 2023:i.m.

ez pedig már jelzi azt, hogy egyre nagyobb szükség van arra, hogy magáról a technológiáról, működési elvéről tárgyilagos ismeretekkel rendelkezzen a 21. század embere.

10. Következtetések

A kilencvenes években kezdődő fejlesztések eredményeként Widdison arra a megállapításra jutott, hogy a 2000-es évek elejéig a jogi információsrendszerek fejlesztésére automatizációs folyamatként tekintettek, melynek segítségével a jogász szakma valamennyi ága úgy tud működni, mint a számítógépek előtt, csak nagyobb hatékonysággal és alacsonyabb költséggel. Csakhogy a szerző meglátása szerint ez a helyzet, ez a „paradigma” az automatizáció irányából az innováció felé mozdult el, melynek során az információk nagy mennyiségű online hozzáférése, valamint az AI együttesen egyfelől teljesen új információs szolgáltatásokat másfelől új tudásrendszereket hoznak létre.¹¹⁴ A digitális jogi tartalomszolgáltatás fejlődése során végig ugyanazok a kérdések kerülnek középpontba: egyfelől az egyre növekvő információt hogyan, milyen technológiai megoldással lehet tárolni, másfelől a kérdéses adatállományban hogyan lehet minél hatékonyabban és minél gyorsabban keresést végezni. Ennek elérése érdekében a kérdéses terület sorra adaptálta az újonnan megjelenő technológiai megoldásokat, tovább fejlesztve ezzel a kínált szolgáltatásokat. Widdisonnak azonban igaza volt, hiszen ez a fejlődés a 20. század végén teljesen új irányba ment el, új készségeket és ismereteket megkövetelve a felhasználóktól. Jóllehet az új távlatok, az innováció ezen a területen új tudásrendszereket, és szolgáltatásokat hoz(ott) lét létre átalakítva ezzel a jogász szakmát, a cél azonban változatlan maradt: soha nem látott információk tárolása, és ezekben történő hatékony keresés, információ előhívás elérése.

Irodalomjegyzék

- Abdul Paliwala: Creating an academic environment: The development of technology in legal education in the United Kingdom, *International Review of Law, Computers & Technology*, 5 (1991) 1., 136-157.o. <https://doi.org/10.1080/13600869.1991.9966311>
- Accelerating science – A short history of the Web, The Web has grown to revolutionise communications worldwide: <https://home.cern/science/computing/birth-web/short-history-web> (2023.08.01.)
- Anchor Text Definition: <https://www.wordstream.com/anchor-text#:~:text=The%20anchor%20text%20is%20also,URLs%2C%20or%20URL%20anchor%20texts> (2023.08.10.)
- Antoine Vauchez: Methodological Europeanism at the Cradle: Eur-lex, the Acquisand the Making of Europe’s Cognitive Equipment, *Journal of European Integration*, 37 (2015) 2., 193–210.o. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.990135>

¹¹⁴ Robin Widdison: New Perspectives in Legal Information Retrieval, *International Journal of Law and Information Technology*, 10 (2002) 1., 41-70./ 69-70.o. HeinOnline (2023.08.07.)

- Aviezi S. Fraenkel: Legal Information Retrieval, In: Franz L. Alt – Morris Rubinoff (eds): *Advances in Computers*, Elsevier, (9) 1969. 113-178.o. [https://doi.org/10.1016/S0065-2458\(08\)60312-5](https://doi.org/10.1016/S0065-2458(08)60312-5)
- Bernard J Hibbitts: Last Writes? Re-Assessing the Law Review in the Age of Cyberspace, *New York University Law Review*, 71 (1996) 615. 615-688.o. U. of Pittsburgh Legal Studies Research Paper, Forrás: <https://ssrn.com/abstract=1546765> (2022.04.11.)
- Bill Voedisch: Westlaw: an Early History, *Legal Publishing* 1. 2015 Forrás: <https://scholarship.law.umn.edu/publishing/1> (2023.07.21.)
- Bulletin of the European Communities Commission 1976. 2. 9th year, Commission of the European Communities General Secretariat, Brussels, 1976. <http://aei.pitt.edu/57819/1/BUL175.pdf> (2022.06.27.)
- Charles P. Bourne – Trudi Bellardo Hahn: *A History of Online Information Services, 1963-1976*, The MIT Press, Cambridge, Mass. 2003. 229-257.o <https://doi.org/10.7551/mitpress/3543.001.0001>
- Clayton M. Christensen: The Rigid Disk Drive Industry: A History of Commercial and Technological Turbulence, *Business History Review*, 67 (1993) 4., 531-588.o. <https://doi.org/10.2307/3116804>
- Claire German – Pat Court – Jean Wenger – Scott Childs: Internet for Legal Information: The U.S. Experience, *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 1052. <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/1052> (2023.08.05.)
- Claire M. Germain, Legal Information Management in a Global and Digital Age: Revolution and Tradition, *International Journal of Legal Information*, 35 (2007) 1, 134-163.o. HeinOnline (2023.08.11.)
- Council Decision of 18. March 1975 adopting an initial three-year Community plan of action in the field of scientific and technical information and documentation. (75/200/EEC), Official Journal of the European Communities 18(L 100) 21. April 1975, 18-19.o.
- Daniel Poulin – Andrew Mowbray – Pierre-Paul Lemyre: Free Access to Law and Open Source Software, in: *Handbook of Research on Open Source Software: Technological, Economic, and Social Perspectives* (eds.: Kirk St. Amant – Brian Still), Hershey, New York, Information Science Reference, 2007, 373-381.o. Forrás: https://books.google.hu/books?id=jVq9AAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Handbook+of+Research+on+Open+Source+Software&hl=hu&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (2023.03.08.) <https://doi.org/10.4018/978-1-59140-999-1.ch029>
- Dr. Balogh Zsolt György: A jogi informatika helyzete Magyarországon, *Magyar Közigazgatás*, 44 (1994 November) 12., 733-740.o.
- dr. Nagy Gábor: Elektronikus jogszabálygyűjtemények, *Modern kőtáblák, Chip magazin*, XV (2003. január) 1., 76-79.o
- Dr. Pölöskey László: Számítógépes jogi információs rendszerek a Belügyminisztériumban, *Magyar Közigazgatás*, XLIII (1996 június) 6., 355-359.o.

- Dr. Seprődi László: A JIR koncepciója, *Információ elektronika*, 20 (1985) 2., 87-92.o
- Dr. Torma András: 5. Fejezet: számítógépes jogszabálynyilvántartás, in: *Jogi informatikai* (szerk.: Dr. Torma András), Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001
- European Commission: General Report on the Activities of the European Union, 1998. [http://aei.pitt.edu/31637/1/GEN_RPT_\(32nd\)_1998.pdf](http://aei.pitt.edu/31637/1/GEN_RPT_(32nd)_1998.pdf) (2022.06.28.)
- Glatt Gábor: Egy fejlesztés tapasztalatai, avagy „miből lesz a cserebogár?”, *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 39 (1992) 6., 260-268.o. Forrás: <https://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/view/3401/4419> (2022.01.08.)
- Glatt Gábor: 4.3. A jogszabály-nyilvántartási és jogszabály – elemzési rendszerek, in: *Jogi informatika* (Főszerk.: Kovacsicsné Nagy Katalin), Budapest, ELTE ÁJK Statisztikai és Jogi Informatikai Tanszék, 1996. 359-379.o.
- Gyires-Tóth Bálint: A mélytanulás múltja, jelene és jövője, *Híradástechnika*, 75 (2020) 1., 23-29.o. Forrás: https://www.hte.hu/documents/10180/4681952/HT_2020_ksz1_MJIK2019_5_GyiresToth.pdf (2023.03.27.)
- Héléne Bernet: Les racines: Histoire de CELEX, de 1963 à 1986, In: *Publications Office, 25 years of European law online (deluxe edition)*, Publications Office, 2006. 11-25.o. Forrás: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f252703-2c72-4594-9f7f-e657109ed9ab> (2022.07.28.)
- Janine Miller: The Development of the Legal Information Institutes around the World, *Canadian Law Library Review*, 30 (Spring 2005) 1., 8-12.o. HeinOnline (2022.04.16.)
- John F. Harty: Activities of the Health Law Center, *Public Health Reports* (1896-1970), 79 (1964) 8, 739-742.o. JSTOR: <https://www.jstor.org/stable/4592232> (2020.10.29.) <https://doi.org/10.2307/4592232>
- John F. Harty: Research Report: University of Pittsburg Health Law Center, *M.U.L.L. Modern Uses of Logic in Law*, 1 (Dec. 1959) 2, 31-32.o. HeinOnline. (2020.10.29.)
- Jon Bing: Let there befor LITE: a brief history of legal information retrieval, *European Journal of Law and Technology*, 1. (2010) 1. Forrás: <https://ejlt.org/index.php/ejlt/article/view/15/20> (2023.08.05.)
- Jon Bing: Computers and Law: Some beginnings (Computer und Recht – Die Anfänge), *it – Information Technology* 49 (2007) 2., 71-82.o. <https://doi.org/10.1524/itit.2007.49.2.71>
- Jon Bing – Tove Fjeldvig – Trygve Harvold – Robert Svoboda: *Handbook of Legal Information Retrieval*, Jon Bing (Ed.) North-Holland, Amsterdam, New York, Oxford, 1984.
- Jonathan H. Choi – Kristin E. Hickman – Amy Monohan – Daniel Schwarcz: ChatGPT Goes to Law School, *Minnesota Legal Studies Research Paper* No 23-03, Megjelent: 2023.01.23
- Louis O. Kelso: Does the law need technological revolution, *Rocky Mountain Law Review*, 18. (June 1946) 4., 378-392.o. HeinOnline. (2021.02.08.)
- Lucien Mehl: Automation in the Legal World, in: *Mechanisation of Thought Processes Volume II.*, London: Her Majesty's Stationery Office, London. 1959.

- 755-779.o./758.o Forrás:
<https://www.yumpu.com/en/document/read/34000874/mechanisation-of-thought-processes-aitopics> (2021.04.30.)
- Marlene Nagelsmeier-Linke: 3. Automatisierte Juristische Dokumentationssysteme, In: *Automatisierte juristische Informationssysteme: Gegenwärtiger Stand ihrer Entwicklung und ihre Bedeutung für die Bibliothekarische Praxis*, Berlin, Boston, De Gruyter Saur, 1980, <https://doi.org/10.1515/9783111675343-005>
 - Michael Düro: *Celex Grows Up: History of CELEX from 1987 to 2003*, in: *Publications Office, 25 years of European law online (deluxe edition)*, Publications Office, 2006, 25-37.o
 - Falus Tamás: Interjú Tóth Gáborral, a Wolters Kluwer Kft. ügyvezetőjével – Az Új Jogtártól az új cégnevíg, Megjelent: 2023.04.11. Forrás: <https://www.wolterskluwer.com/hu-hu/news/interju-toth-gaborral-az-uj-jogtartol-az-uj-cegnevig> (2023.01.12.)
 - Fazekas Zsuzsa: Cornog M.: Az indexelő technika története, *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 1985. (32. évf.) 4. sz., 177-179.o. Forrás: <https://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/download/4372/5401> (2023.01.25.)
 - Kovács Győző: 40 éves a magyar számítástechnika Szemelvények, in: *Útkereső évszázadok (az 1999. évi ankét anyaga), Tanulmányok a természettudományok, a technika és az orvoslás történetéből*, (szerk: Dr. Vámos Éva – Dr. Vámosné dr. Vigyázó Lilly), Budapest, Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége Tudomány- és Technikatörténeti Bizottsága, 2000, 203-212.o. <https://doi.org/10.23716/TTO.07.2000.35>
 - Lynn Foster - Bruce Kennedy: Technological Developments in Legal Research, *Journal of Appellate Practice and Process*, 2 (Summer 2000) 2., 275-304. o. HeinOnline. (2022.04.15.)
 - Máray Tamás: World Wide Web – hipermédia hálózati adatbázisrendszer, *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 42 (1995) 4, 138-141.o
 - Mark Sanderson – W. Bruce Croft: The History of Information Retrieval Research, *Proceedings of the IEEE, Special Centennial Issue*, 100 (May 2012) 13, 1444-1451.o. <https://doi.org/10.1109/JPROC.2012.2189916>
 - Nagy Lajos: Jogszabálynyilvántartás gépi kezelésének lehetőségei, *Jogtudományi Közlöny*, XXV (1970 Január) 1, 16-25.o
 - Németh János: 2.4.1. A jog változása az informatika hatására Magyarországon, in: *A jogi informatika egyes Közép- és Kelet európai országokban* (szerk: Kovacsicsné Nagy Katalin), Budapest, Tankönyvkiadó, 1990, 229-254.o.
 - Pascale Berteloot – Maria Manuela Cruz: From Celex and EUR-Lex towards the new EUR-Lex, in: *Publications Office of the European Union, 25 years of European law online (deluxe edition)*, Publications Office, 2006, 36-47
 - Paul S. Hoffman: Survey of Law Firm Computer Use – 1971, *Jurimetrics Journal*, 12 (September 1971) 1., 42-58.o. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/29761221> (2020.07.11.)

- Paul S. Hoffman: Survey of Law Firm Computer Services – 1971, *Jurimetrics Journal*, 12 (December 1971) 2., 86-109.o. Forrás: <https://www.jstor.org/stable/29761230> (2020.07.11.)
- Petal Kinder: The Adoption and Use of Computerised Legal Research Information in Australia, *Canadian Law Library Review*, 30 (Summer 2005) 2., 68-75.o. HeinOnline
- Publications Office of the European Union, 25 years of European law online (deluxe edition), Publications Office, 2006.
- Reginald S. Jackson Jr.: Unquestioned Leadership - The Casemaker Story and Beyond, *Ohio Lawyer*, 15 (May/June 2001) 3., 2-33 HeinOnline (2023.08.07.)
- Puskás Imre: 4.2. A jogszabálygyűjtemények számítástechnikai szerkesztése, in: Jogi informatika (szerk: Kovacsicsné Nagy Katalin), Budapest, ELTE ÁJK Statisztikai és Jogi Informatikai Tanszék, 1996, 347-358.o
- Robert A. Wilson: Minutes of the Annual Meeting of the Special Committee on Electronic Data Retrieval of the American Bar Association, *MULL: Modern Uses of Logic in Law*, 3 (August 8. 1962) 4, 267-269.o. JSTOR: <https://www.jstor.org/stable/29760917> (2023.01.30.)
- Robert V. Williams: Hans Peter Luhn and Herbert M. Ohlman: Their Roles in the Origins of Keyword-in-Context/Permutation Automatic Indexing, *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61 (2010) 4., 835-849.o. <https://doi.org/10.1002/asi.21265>
- Robin Widdison: New Perspectives in Legal Information Retrieval, *International Journal of Law and Information Technology*, 10 (2002) 1.m 41-70. HeinOnline (2023.08.07.)
- Roger J. Hamilton: Computer-Assisted Legal Research, *Oregon Law Review*, 51 (Summer 1972) 4, 665-696.o. HeinOnline (2021.06.30.)
- Ryan Daniel: Digital disruption in the music industry: The case of the compact disc, *Creative Industries Journal*, 12 (2019) 2, 159-166.o. <https://doi.org/10.1080/17510694.2019.1570775>
- S. Blair Kauffman: Automated Legislative Information Systems: *A new Tool for Legal Research?*, *Law Library Journal*, 76 (Spring 1983) 2., 233-263.o. Forrás: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2288&context=fss_papers (2021.07.12.)
- Sang Kim Tran: GOOGLE: a reflection of culture, leader, and management, *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 2. Article number 10. 2017. <https://doi.org/10.1186/s40991-017-0021-0>
- Song Li – You-Qin Deng – Zhi-Ling Zhu – Hong-Li Hua – Ze-Zhang Tao: A Comprehensive Review on Radiomics and Deep Learning for Nasopharyngeal Carcinoma Imaging, *Diagnostics* 11 (2021) 9., 1523. <https://doi.org/10.3390/diagnostics11091523>
- Szabó Róbert: Internet: siker (!), korlátok (!?) és jövő?, *Magyar Tudomány*, 167 (2007) 7, 873-879.o./875.o. Forrás: <https://epa.oszk.hu/00600/00691/00043/pdf/873-879.pdf> (2022.02.15.)
- Szűts Zoltán: Online, *Az internetes kommunikáció és média története, elmélete és jelenségei*, Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2018.

-
- The History of Web Browsers, Forrás: <https://www.mozilla.org/en-US/firefox/browsers/browser-history/> (2022.04.06.)
 - The LexisNexis Timeline, Celebration Innovation...and 30 years of online legal research, Forrás: https://www.lexisnexis.com/anniversary/30th_timeline_fulltxt.pdf (2023.08.05)
 - Thoms R. Bruce – Peter W. Martin: The Legal Information Institute: What is It and Why Is It, *Cornell Law Forum*, 20 (March 1994) 3., 3-6.o.HeinOnline (2022.04.16.)
 - Thomas Haigh – Paul E. Ceruzzi: *A new History of Modern Computing*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London, England, 2021, 173-174.o. <https://doi.org/10.7551/mitpress/11436.001.0001>
 - Tim Berners-Lee: *Weaving the Web: the Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*, New York, Harper Collins Publishers, 2000.
 - Tina Batra Hershey – Donald Burke: Pioneers in Computerized Legal Research: The story of the Pittsburgh System, *Journal of Technology Law & Policy* 18 (Feb 2018) 1, <https://doi.org/10.5195/tlp.2018.212>
 - Olufunmilayo B. Arewa: Open Access in a Closed Universe: Lexis, Westlaw, Law Schools, and the Legal Information Market, *Lewis & Clark L.Rev.* 10 (2006) 4., 797-840.o. HeinOnline (2023.08.05.)
 - Walter Isaacson: *Steve Jobs*, HVG Kiadó Zrt, 2011.
 - Walter Isaacson: *Innovátorok – Hogyan indította el egy csapat hacker, zseni és geek a digitális forradalmat*, Budapest, HVG Kiadó Zrt., 2015.
 - William G. Harrington, A Brief History of Computer-Assisted Legal Research, *Law Library Journal* 77 (1984-1985) 3., 543-556.o. HeinOnline (2021.07.19.)
 - William G. Harrington - H. Donald Wilson - Robert L. Bennett: The Mead Data Central System of Computerized Legal Research, *Law Library Journal*, 64 (May 1974) 2., 184-189.o./184.o. HeinOnline (2021.07.19.)
 - Zódi Zsolt: *Jogi adatbázisok és jogi forráskutatás*, Gépek a Jogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2012.
-
-

A végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránt indított perek kialakulása és hatályos szabályozása Balogh Boglárka*

Tanulmányomban a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek kialakulását mutatom be az 1800-as évektől kezdve egészen napjainkig. Bírósági titkárként munkám során rendszeresen találkozom olyan végrehajtás megszüntetésére irányuló kérelmekkel, amelyek arra engednek következtetni, hogy a kérelmet előterjesztők nincsenek tisztában azzal, hogy mikor is van helye a végrehajtási eljárásnak nemperes és peres eljárásban történő megszüntetésének. Tanulmányomban a nemperes és a peres eljárásban történő megszüntetés (korlátozás) elhatárolására fektetek nagyobb hangsúlyt, segítve ezzel annak megértését.

Kulcsszavak: bírósági végrehajtás, végrehajtási jog, a végrehajtás megszüntetése és korlátozása, végrehajtási perek

The development and current regulations on actions for termination or limitation of enforcement

In this essay, I would like to present the development of procedures for the termination and limitation of enforcement, from the 1800s to the present day. In my work as a clerk of court, I regularly come across applications for a termination of enforcement, which suggest, that the applicants are not aware of when it is appropriate to terminate enforcement proceedings in non-litigation and litigation. In my study, I try to put more emphasis on the distinction between the termination (or limitation) of enforcement in non-litigation and legal proceedings, in order to help the understanding of this enforcement action.

Keywords: judicial enforcement, enforcement law, termination or limitation of enforcement procedure, enforcement actions

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.162>

Bevezetés

A végrehajtási perek a végrehajtási eljárás során bekövetkezett jogsérelmek orvoslását biztosítják, amelyekben a vita tárgya olyan polgári eljárásjogi vagy anyagi jogi kérdés, amely a nemperes eljárás kereteit meghaladja, így ezen perekben egy magasabb „jogi fórum” (a bíró) a felek személyes meghallgatása és a bizonyítási eljárás lefolytatása után kontradiktórius eljárás

* Bírósági titkár, Mátészalkai Járásbíróság.

keretein belül bírálja el a jogvitát. Ebből következik, hogy a végrehajtási pereket nem lehet nemperes eljárásban érdemben eldönteni annak ellenére sem, hogy szorosan kapcsolódnak a végrehajtáshoz, hiszen nem képezik a végrehajtási eljárás részét és jellegüknél fogva a végrehajtástól elkülönülnek.¹

Meglátásom szerint a végrehajtási perek közül kiemelkedő jelentőséggel bírnak a végrehajtás megszüntetésére és korlátozására irányuló peres eljárások, annak okán, hogy a gyakorlatban relatíve sokszor előfordulhatnak olyan esetkörök, amikor a végrehajtás tárgyát képező követelést illetően véleménykülönbség üti fel a fejét az adós és a végrehajtást kérő között. Azonban fontos kiemelni, hogy a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránt elsősorban végrehajtási nemperes eljárás keretei között szükséges intézkedni, és amennyiben ez nem vezet eredményre, ekkor kerülhet sor a keresetlevél előterjesztésére.

A végrehajtás megszüntetése és korlátozása kapcsán rendkívül keskeny határ választja el egymástól a nemperes és a peres eljárásban történő döntéshozatal, így egy jogban nem jártas, jogi képviselővel nem rendelkező adós számára problémát okozhat annak megítélése, mely eljárásban tudja igényét érvényesíteni. Történhet ez amiatt, hogy mindkét eljárás lefolytatására a bíróság jogosult – ugyanakkor fontos szem előtt tartani, hogy míg a végrehajtási nemperes eljárásban rendszerint bírósági titkár jár el, addig a peres eljárás során – a bizonyítási eljárás lefolytatása végett – a perbíróság hatáskörébe tartozik a felek közötti jogvita eldöntése. Ám, hogy pontosan milyen szabályok vonatkoznak a végrehajtás megszüntetésének (korlátozásának) nemperes és peres szakaszára, és mely korábbi törvényeink gyakoroltak jelentős hatást a hatályos magyar joganyag létrejöttére, a következőkben kívánom bemutatni.

1. A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per történeti gyökerei

1.1. Végrehajtási perek az 1800-as években. A bírósági végrehajtási eljárás napjainkban ismert formájának és szabályanyagának kialakulása a XIX. század első felére tehető. Ekkor lépett ugyanis hatályba a váltó-törvénykönyvről szóló *1840. évi XV. törvénycikk*, amely a váltó-törvényszék előtti ügyekben irányadó végrehajtási szabályokat igyekezett rendezni. Sándorfy Kamill e jogszabályt „*magas színvonalú kodifikációs alkotásként*”² értékelte, amely megállapítás véleményem szerint helytálló, hiszen többek között külön rendelkezett a kielégítési és biztosítási végrehajtásról, az adós ingó vagyontárgyainak árverésen történő értékesítéséről, valamint ismerte és átfogóan szabályozta a végrehajtási igényperre vonatkozó joganyagot is – azonban a végrehajtás megszüntetése és korlátozása e törvénycikkben nem került megemlítésre.

¹ Sebő Ildikó: A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek szabályozása a régi és az új Eljárásjogi Kódex alapján, *Eljárásjogi Szemle*, 2018/1, 36. o.

² Sándorfy Kamill: *Törvényalkotásunk hőskora: az 1825-1848. évi reformkorszak törvényeinek története*, Szerzői kiadás, Budapest, 1936, 112. o.

A szabályozás törvényi rangra történő emeléséig egészen 1868-ig kellett várni, amikor is hatályba lépett a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában született *1868. évi LIV. törvénycikk*. E jogszabály első ízben rendelkezett átfogóan szabályozni a magyar polgári perjog egészét – illetve egyetemleges jellege révén a végrehajtási jogot érintő szabályozásnak is külön fejezetet szentelt. Az 1868. évi törvénycikk 374. §-a alapján, ha az adós „*oly okiratnak van birtokában, mely által bebizonyíthatja, hogy a végrehajtási jog az ítélet vagy egyesség után felmerült tények folytán egészben vagy részben elenyészett*”, a foglalástól számított három munkanap áll a rendelkezésére, hogy a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránt folyamodjon. Megállapítható tehát, hogy e bekezdés a hatályos Vht. 41. §-ában meghatározott, előzetesen lefolytatandó eljárás előzményeként szolgál, ugyanakkor az 1868-as Pp. csupán a végrehajtási jog elévülését határozta meg, mint perindítási feltételt, valamint a nyitva álló határidő is csekélyebb, korlátozottabb volt. A törvénycikk értelmében a marasztalt fél végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti kérelmét kereset formájában kellett átnyújtania a bírósági küldöttnek (akik ebben az időszakban nem minősültek bírósági végrehajtóknak), a küldött pedig köteles volt azt haladéktalanul bemutatni a végrehajtást elrendelő bíróságnak – vagyis az eljárás lefolytatására már a XIX. század közepe tájékán is az elrendelő bíróság rendelkezett hatáskörrel. A bíróság a keresetet sommás úton vagy külön jegyzőkönyvben tárgyalta, majd végzésben döntötte el – a törvénycikk ezen végzéssel szemben mindenféle perorvoslat lehetőségét kizárta.³ Fontos kiemelni, hogy az 1868-as Pp. rendkívül előremutató szemlélettel úgy rendelkezett, miszerint a végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránt benyújtott kereset halasztó hatállyal bír a végrehajtásra nézve, de csupán a keresettel megtámadott része tekintetében.⁴ Továbbá, a törvénycikkben rögzítésre került, hogy amennyiben a fél a végrehajtás megszüntetését (korlátozását) „*hamis ürügy alatt vagy valótlan körülmény előadása által eszközölte ki*”, köteles megtéríteni az okozott kárt és az ebből fakadó költségeket.⁵

Mindent összevetve, a végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránt indított per kapcsán az 1868-as törvénycikk nagy előrelépést jelentett a végrehajtási perek törvényi szintre emelésében. Azonban hatálybalépését követően újból terítékre került a polgári perrendtartás, és ezzel együtt a bírósági végrehajtás reformja is. A jogalkotói szemléleteket tekintve a végrehajtást lefedő szabályanyag tárgyában rendkívüli kettősség alakult ki: míg bizonyos jogtudósok mellett foglaltak állást, hogy a perjogi kódexnek a végrehajtási eljárás szabályait is tartalmaznia kell, addig mások az előző nézőponttal ellentétben úgy érveltek, hogy a bírósági végrehajtás szabályozására önálló, külön törvényben kerüljön sor. Mindezeket jól példázza az 1868-as Pp. hatálybalépését követő, a törvényt módosítani kívánó javaslatok eltérő jellege: az 1874-es törvénytervezet a perjogi kódex átdolgozása gyanánt egységes jogszabályban kívánta rendezni mind a polgári peres, mind a végrehajtási eljárást felölelő joganyagot – mégsem került az országgyűlés plénuma elé.⁶ 1878-ban a

³ 1868. évi LIV. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában, 374. §

⁴ 1868. évi LIV. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában, 375. §

⁵ 1868. évi LIV. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában, 376. §

⁶ Vida István: *A bírósági végrehajtás*, KJK, Budapest, 1978, 81-82. o.

végrehajtási eljárást érintő rendelkezések már külön jogszabályban szerepeltek, azonban 1879-ben újból egy egységes, polgári peres eljárást és bírósági végrehajtást is magába foglaló törvényjavaslat készült, amely két részét később újból elválasztották egymástól annak okán, hogy a peres eljárás csak kisebb módosításra szorul, míg a végrehajtást gyökeresen át kell alakítani.⁷ Ezen utóbbi törvénytervezet eredményeként a polgári eljárásjog és a végrehajtási jog fejlődése a XIX. század utolsó évtizedeiben végérvényesen elvált egymástól,⁸ így önálló törvényi formában született meg a végrehajtási eljárásról szóló *1881. évi LX. törvénycikk*. E kódexhez képest csak jóval később, csupán 1913-ban lépett hatályba a Plósz Sándor nevéhez fűződő 1911. évi I. törvénycikk, amely a polgári perrendtartást szabályozta – immár a végrehajtási eljárásra vonatkozó rendelkezések nélkül.

Az 1881-es Vht. az előző jogszabályokban lefektetett rendszerekhez képest egy átfogóbb, alaposabb és részletesebb jogalkotói szándékot testesített meg⁹ – történt ez véleményem szerint egyrészt amiatt, hogy a társadalmi- és életviszonyok folyamatos változásával a jogszabályi környezetnek is lépést kellett tartania, másrészt a külön törvényben történő, egységes szabályozás szintén magyarázatként szolgál.

Úgy vélem, hogy a végrehajtási pereket illetően az 1881-es törvénycikk volt az, amely előírta a napjainkban is hatályos szabályozást – kiváltképp igaz ez a meglátás a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek kapcsán. Hiszen a végrehajtási törvény 30. §-a alapján, amennyiben a végrehajtási jog részben „elenyészett”, a végrehajtás korlátozása, ha egészben, a végrehajtás megszüntetése, valamint, amennyiben a teljesítésre nézve a végrehajtást kérő időhaladékat adott az adósnak, a végrehajtás felfüggesztése iránt keresettel lehetett élni. Az 1881-es Vht. határozottan állást foglalt amellett, hogy perindításnak csak bírói határozatok, perbeli egyezségek, illetve közjegyzői okiratok alapján elrendelt végrehajtási eljárások esetében van helye, illetve e három esetkor tekintetben további feltételeket is rögzített. Mindezek alapján, ha a kérelem a) olyan ténykörülmenyen alapul, amely a határozat meghozatalát megelőző peres eljárás befejezése után merült fel, és a végrehajtás bírói határozaton alapul, b) ha a végrehajtás perbeli egyezségen alapul, olyan ténykörülmeny esetében, ami az egyezség megkötését követően következett be, illetve c), olyan tényeken nyugszik, melyek a végrehajtást elrendelő végzés kézbesítése után merültek fel, vagy ezek nem érvényesíthetők a királyi közjegyzőkről szóló törvényben szabályozott kifogás¹⁰ útján, perindításra kerülhet sor. Imling Konrád e tekintetben úgy fogalmaz, hogy „*a végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti keresetnek oly ténykörülmenyek alapján van helye, melyek a kötelezettség átváltoztatására vagy megszüntetésére*

⁷ Vida István: i.m. 82. o.

⁸ Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 2013, 369. o.

⁹ Pataki János István: Gondolatok a bírósági végrehajtás rendszeréről, *Jogelméleti Szemle*, 2013/1, 129. o.

¹⁰ Lásd: 1874. évi XXXV. törvénycikk a királyi közjegyzőkről, 113. §

alkalmasak, tehát például egység, beszámítás, lemondás vagy elévülés alapján".¹¹ Tekintettel arra, hogy az 1881-es Vht.-ben lefektetett, perindításra alapot adó esetkörök számos tekintetben hasonlóságot mutatnak a hatályos rendelkezésekkel, a törvénycikk feltételrendszere kiváló kiindulópontként szolgált a pertípus későbbi szabályozásához.

A jogszabály rögzítette, hogy a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti kereset csak akkor bírt halasztó hatállyal a végrehajtás lefolytatására nézve, amennyiben az eredetiben bemutatott közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal bizonyított tényen alapul, *„.....s egyszersmind vagy a végrehajtás foganatosításától, illetőleg a végrehajtási jog telekkönyvi bejegyzését tudató végzés kézbesítésétől számított 3 nap alatt, – avagy ha a végrehajtási jog későbbi tény folytán szűnt meg, az ezen tény felmerülte után foganatosított további végrehajtási eljárás befejezésétől, – illetőleg a bíróság vagy a kiküldött által hozott végzésnek kézbesítésétől számított 3 nap alatt adatik be.*"¹² Tehát a halasztó hatály elrendelésének két fontos feltétele volt: egyrészt, az okirat eredeti valójában történő bemutatása, másrészt a három napos határidő betartása. A 31. § azt is deklarálta, hogy a halasztó hatály kérdésében a bíróság a tárgyalást elrendelő végzésében volt köteles határozni, a kereset alapjául szolgáló okirat eredeti formában a bíróságnál maradt. Továbbá újdonságként vezette be, hogy a halasztó hatály engedélyezése iránti kérelem nyilvánvalóan alaptalan előterjesztéséért a fél 500 forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

1.2. Napjaink szabályozásának mérföldkövei: avagy visszatérés a Pp.-hez.

Bár az 1881-es Vht. a maga korában igencsak fejlett jogszabálynak számított, és több, mint hatvan éven keresztül megfelelt a jogbiztonság követelményeinek, utóéletét sajátos kettősség jellemezte. Jóllehet a törvény formálisan 1955-ig hatályban maradt, az érvényességét azonban már a háború befejezése után elveszítette, mivel számos olyan törvény született, amely a végrehajtás lehetőségét, foganatosítását korlátozta vagy kizárta, így a bírósági végrehajtás egyre kevesebb szerephez jutott.¹³ A törvénycikket végül az *1955. évi 21. törvényerejű rendelet* váltotta fel, amely számos olyan rendelkezést lefektetett, amelyek mindmáig meghatározzák a hazánkban irányadó végrehajtási szabályokat.

Az 1955. évi Vht. 41. §-a ugyanazon passzusban szabályozta a végrehajtás megszüntetése és korlátozása kapcsán lefolytatandó nemperes eljárásra irányadó rendelkezéseket, és amennyiben erre nem volt lehetőség, a perindításra vonatkozó joganyagot. Ezen törvény választotta ketté első ízben a megszüntetési és korlátozási pereket arra figyelemmel, hogy a végrehajtást végrehajtási lappal vagy végrehajtási záradékkal, illetve a velük egy tekintet alá eső végrehajtható okirat alapján rendelték el, és a perindítási feltételeket is a végrehajtható okirat meghatározott formájához kötötte. Új kritériumot irányzott elő a végrehajtási záradékkal ellátott okirat alapján történő végrehajtás esetében, hiszen a 42. § b) pontjában lehetővé tette a

¹¹ Imling Konrád: *A végrehajtási törvény (1881. évi LX. törvénycikk) magyarázata*, Franklin Társulat, Budapest, 1884, 48. o.

¹² 1881. évi LX. törvénycikk a végrehajtási eljárásról, 31. §

¹³ Kengyel Miklós: i.m. 370. o.

perindítást abban az esetben is, ha az okiratban foglalt követelés érvényesen nem jött létre. Azonban a per további menetére nézve nem tartalmazott további szabályozást.

Az 1955. évi végrehajtási törvény egységesen igyekezett rendezni a bírósági végrehajtásra vonatkozó joganyagot, azonban a megalkotását követő évtizedek alatt túlhaladottá vált, és felmerült az igény a szabályozás korszerűsítésére. A modernizáció fő célja abban állt, hogy egyrészt a bírósági végrehajtás szabályait összhangba hozza a jelentősen továbbfejlődött társadalmi-gazdasági viszonyokkal és az új, magas szintű jogszabályokkal, másrészt az eljárást egyszerűbbé, gyorsabbá, eredményesebbé tegye, és ezzel az igazságszolgáltatás hatékonyságát fokozza.¹⁴ Mindezekre tekintettel 1980. január 1-jén a jogszabály helyébe az *1979. évi 18. törvényerejű rendelet* lépett, amely a végrehajtás megszüntetése és korlátozása terén megtartotta az 1955-ös Vht.-ban előírányzott szabályozást – ennek indoka abban rejlik, hogy a jogalkotó úgy látta, a szóban forgó pertípust érintő rendelkezések jól működnek a gyakorlatban, módosításuk nem szükségszerű.¹⁵

Az 1800-as években kimunkált rendszerhez képest a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek kapcsán a legnagyobb változást az *1994. évi LIII. törvény* (a továbbiakban: Vht.) megalkotása hozta. Hiszen a jelenleg is hatályos végrehajtási jogszabályunk hatálybaléptetésével összefüggésben hozott 1994. évi LII. törvény kiemelte a végrehajtási pereket a Vht. szabályozása alól, és újonnan – immáron végérvényesen – a polgári perrendtartásról szóló *1952. évi III. törvény* különleges eljárásokra vonatkozó rendelkezései között rögzítette. Ez értelemszerűen együtt járt a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) kapcsán indult nemperes és peres eljárásokra vonatkozó joganyag elválasztásával, hiszen a nemperes eljárásra irányadó szabályozás továbbra is a Vht.-ben nyert elhelyezést.

Az 1952-es Pp.-be beiktatott, „Végrehajtási perek” elnevezést viselő XXV. Fejezete a 366-370/A. §-aiban ejtett szót a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránt indított perekről. A joganyag alapkonceptiója nem változott: a perjogi kódex az 1955-ös és az 1979-es Vht.-ben alkalmazott rendelkezéseket vette át, azonban a szabályozás később, a 2000-es évek elején kiegészítésre került. A 370/A. § alapján a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perekben többek között megjelent a bíróság soron kívüli eljárása, a tárgyalási időközre, bizonyításra, megjelenési kötelezettség elmulasztására irányadó szabályozás is, amelyek közül sok hatályos kódexünkben szintén megtalálható.¹⁶

Meglátásom szerint a legnagyobb eltérés a két jogszabály között abban áll, hogy az 1952-es törvény kimondottan nem követeli meg általános perindítási feltételként egy, a pert megelőző eljárás lefolytatását. Az új eljárásjogi törvényünkig nem volt

¹⁴ Miniszteri Indokolás az 1979. évi 18. törvényerejű renDELETEhez – Általános indokolás

¹⁵ Miniszteri Indokolás az 1979. évi 18. törvényerejű renDELETEhez – Részletes indokolás a 30-48. §-okhoz

¹⁶ Az 1952-es Pp. szabályozásáról lásd bővebben: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez*, Wolters Kluwer Kiadó, 2015. 368. § - 370/A. §-okhoz fűzött magyarázat; Petrik Ferenc: *Végrehajtási perek*, in: *Polgári eljárásjog I-IV. – 1952. évi III. törvény – Kommentár a gyakorlat számára* (szerk.: Petrik Ferenc), 368. § - 370/A. §-okhoz fűzött magyarázat; továbbá Mocsár Attila Zsolt: *Jogértelmezési nehézségek és bizonytalanságok a szélesebb körű végrehajtás megszüntetési perben*, *Közjegyzők Közlönye*, 2015/4, 25-32. o.

egységes annak a kérdésnek a megítélése, hogy a Vht. 41. § illetve 56. §-a szerinti eljárás előfeltétele-e a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti pernek. Volt olyan álláspont, amely szerint amennyiben a Vht. 41. §-ában illetve az 56. §-ában foglalt szabály alkalmazhatónak tűnik, de a felperes keresetlevele erre vonatkozó adatot nem tartalmaz, úgy a bíróságnak e körben hiánypótlásra kell felhívnia a felperest.¹⁷ Ha a felperes – nyilatkozata szerint – a végrehajtási eljárásban meg sem kísérelte a végrehajtás megszüntetését (korlátozását), úgy a keresetlevélnek az 1952-es Pp. 130. § (1) bekezdés f) pontja alapján – a per időelőttiségére hivatkozással történő – elutasításának volt helye. Ennek az álláspontnak a képviselői szerint a fentiekre figyelemmel mind a keresetlevélben utalni kellett arra, hogy a Vht. 41. és 56. §-ainak alkalmazására nem volt lehetőség, mind a bírósági határozat indokolásában ki kellett ezt emelni.¹⁸

A polgári eljárásjog, valamint a végrehajtási jog fejlődési ívét vizsgálva összességében megállapítható, hogy e két jogterület az idők folyamán hol együtt haladt, hol pedig egymástól teljesen elkülönült – így a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti pereket érintő rendelkezések jogszabályi megjelenése is folytonos változást mutatott. A végrehajtást érintő pertípusok változékony, a polgári perrendtartásban, illetve a végrehajtási törvényben történő rögzítése következtelenné tette a XIX. század végét és már-már az egész XX. századot jellemző szabályozást,¹⁹ amelyet csupán a Vht. 1994. szeptember 1-jén történő hatálybalépése oldott fel. Ezáltal napjainkig rendezve a végrehajtási perek perjogi kódexben történő elhelyezését és polgári eljárásjogban betöltött szerepét.

2. A végrehajtás megszüntetése, korlátozása a Vht. alapján

Amennyiben az adós az ellene elrendelt bírósági végrehajtást sérelmesnek tartja, elsősorban a bírósági végrehajtás keretében, a bírósági végrehajtásról szóló törvény szabályai szerint, azaz nemperes eljárás során érheti el a végrehajtás megszüntetését, illetőleg korlátozását.²⁰ Hiszen számos olyan körülmény merülhet fel, ami miatt a már elrendelt, sőt, esetleg foganatosítás alatt álló követelés mégsem hajtható végre.²¹ Mivel a kért cselekményt elsősorban a végrehajtási eljárás során kell elvégezni, a Vht.-ben lefektetett szabályokra tekintettel lefolytatott nemperes eljárás a perindítás általános feltételét képezi.

¹⁷ Wellmann György – Török Judit: *Emlékeztető A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2014. május 21–23. napjain tartott Országos Tanácskozásáról*, Kúriai Döntések, Bírósági Határozatok 2014/9, 984–988. o.

¹⁸ Vida István: *Végrehajtási perek*, in: *A polgári perrendtartás magyarázata, 2. kötet* (szerk.: Németh János), KJK, Budapest, 1999, 1555. o.

¹⁹ Lásd bővebben: Vida István: *Végrehajtási perek*, in: *Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez* (szerk.: Németh János – Kiss Daisy), 365. §-hoz fűzött magyarázat

²⁰ Gyovai Márk: *Végrehajtási perek*, in: *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), Magyar Közlöny, Budapest, 2017, 849. o. [a továbbiakban: Gyovai Márk (2017)]

²¹ Udvary Sándor: *A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per*, in: *Polgári eljárásjog II.* (szerk.: Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer, Budapest, 2022, 230. o.

2.1. A követelés csökkenésének, megszűnésének bejelentése. A gyakorlat egyik sokszor előforduló esetköre a követelés csökkenéséről, megszűnéséről való tudomásszerzés. A Vht. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az adós okirattal valószínűsítette, hogy a végrehajtandó követelés alaptalan, azt már teljesítették, vagy egyébként megszűnt, vagy arra hivatkozik, hogy a követelés, illetve a végrehajtási jog elévült, a végrehajtó a bizonyítékra utalva felhívja a végrehajtást kérőt, hogy 15 napon belül nyilatkozzon a követelés fennállásáról, egyúttal az adóstól felvett összegből a szükséges összegeket²² fizesse be a megfelelő számlára, illetve fizesse meg a végrehajtónak. A végrehajtást kérőt figyelmeztetni kell a költségfizetési kötelezettség elmulasztásából fakadó jogkövetkezményekre is.²³ Amennyiben a végrehajtást kérő nem ismeri el az adós állítását, a Vht. 41. § (5) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló *2016. évi CXXX. törvény* (a továbbiakban: Pp.) 529. §-a alapján pert indíthat, míg a végrehajtást kérő elismerése esetén az adós nem kényszerül a költséggel és idővel járó végrehajtási per indítására.²⁴

2.2. A végrehajtás megszüntetése és korlátozása nemperes eljárásban. A végrehajtás megszüntetése és korlátozása felől – törvényi feltételek megléte esetében – elsődlegesen nemperes eljárás során kell döntenie. A Vht. 55. §-a a foganatosító bíróság általi, míg az 56. §-a az elrendelő bíróság általi végrehajtás megszüntetését, korlátozását szabályozza.

A törvény alapján a végrehajtást foganatosító bíróság nemperes eljárás keretei között köteles megszüntetni vagy korlátozni a végrehajtást, ha a végrehajtást kérő ezt kívánta, és ez másnak a jogát nem sérti. A bíróságnak nincs mérlegelési lehetősége. Ugyanez az eljárás, ha külön törvény így rendelkezik, például a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló *1991. évi XLIX. törvény* (a továbbiakban: Cstv.) 38. § (1) bekezdése, mely alapján a felszámolás kezdő időpontjában folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat a végrehajtást foganatosító bíróságnak haladéktalanul meg kell szüntetnie, ha a végrehajtási eljárás érint olyan vagyontárgyat, amely a felszámolási vagyon körébe tartozik.²⁵ A végrehajtó ilyen esetekben további intézkedést nem tehet, a végrehajtási ügyet ügyviteli szempontból az *1/2002. (I. 17.) IM rendelet* (a továbbiakban: Vűsz.) 33. § c) pontja²⁶ alapján befejezi és irattárba helyezi. Ha a végrehajtás a végrehajtást kérő kérelmére

²² A Vht. 34. § (5) bekezdésének értelmében, ha az adós a végrehajtási eljárás során a végrehajtást kérőnek fizette meg a követelés összegét, a végrehajtást kérő köteles a végrehajtási költségek kielégítéséről is gondoskodni. Ennek keretében a meg nem fizetett illetéket és az állam által előlegezett költséget, valamint a tanú díja fejében járó költségátalányt köteles befizetni a megfelelő számlára, a végrehajtás foganatosításáért az önálló bírósági végrehajtót megillető összeget pedig köteles a végrehajtó elszámolási számlájára befizetni, illetőleg nyugta ellenében a végrehajtónak átadni.

²³ Amennyiben a végrehajtást kérő elmulasztja megfizetni a Vht. 34. § (5) bekezdésében meghatározott összegeket, a végrehajtási költségek kielégítéséért az adós és a végrehajtást kérő egyetemlegesen felel.

²⁴ Martonovics Bernadett: A végrehajtás foganatosításának közös szabályai, in: *Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez* (szerk.: Lukács Tamás – Martonovics Bernadett – Schadl György), Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2021. a 41. §-hoz fűzött magyarázat

²⁵ Martonovics Bernadett: i.m. 55. §-hoz fűzött magyarázat

²⁶ A Vűsz. 33. § alapján befejezett a végrehajtási ügy (érdemi befejezés), ha c) a bíróság a végrehajtást megszüntette.

megszűnt, ugyanerre a követelésre nézve nincs helye újabb végrehajtható okirat kiállításának – ugyanez igaz minden végrehajtás érdemi befejezésére.²⁷

Tekintettel arra, hogy a végrehajtást kérő az ügy ura, a rendelkezési jogából adódóan kérheti a végrehajtási eljárás megszüntetését vagy korlátozását, amelyhez a törvény két feltételt határoz meg: a) másnak a jogát nem sértheti, illetve b) a végrehajtás költségeinek meg kell térülnie. Abban az esetben, ha a végrehajtást kérő a végrehajtás megszüntetését vagy korlátozását arra tekintettel kéri a végrehajtótól, hogy a követelése csökkent, megszűnt vagy elengedésre került, ezt szükséges bejelentenie a végrehajtónak. Amennyiben a végrehajtást kérő a bejelentést elmulasztja, azonban az adós tájékoztatja a végrehajtót a teljesítésről, és az állítását okirattal is alátámasztja, a végrehajtó arról a végrehajtást kérőt megnyilatkoztatja, és egyúttal felhívja a megfizetendő végrehajtási költségek teljesítésére. Ha a végrehajtást kérő az adós állítását elismeri, és a felhívásban megjelölt összegeket megfizeti, a végrehajtási eljárás befejeződik.²⁸ Amennyiben a végrehajtást kérő kéri a fentiek szerint a végrehajtás megszüntetését, azonban a végrehajtás költségei nem térültek meg, a törvény értelmében a végrehajtás megszüntetésére nem kerülhet sor. Ilyenkor az eljárás tovább folyik, ekkor már azonban csak a végrehajtás költségeinek a behajtása iránt, a bíróság végrehajtást kérőt kötelező végzése alapján. Ugyanakkor, ha a végrehajtást kérő a végrehajtás megszüntetését, korlátozását nem az adós állításával egyező mértékben kérte a foganatosító bíróságnál, az adós végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránti pert indíthat, tekintettel arra, hogy ezt az igényét fellebbezéssel a nemperes eljárás keretei között nem érvényesítheti.²⁹

A törvény alapján a végrehajtást elrendelő bíróság nemperes eljárásban végzéssel megszünteti vagy korlátozza a végrehajtást, és rendelkezik a végrehajtási költségek viseléséről, ha közokirat alapján megállapította, hogy a végrehajtandó határozatot jogerős vagy véglegessé vált határozat hatályon kívül helyezte, megváltoztatta, illetve a végrehajtandó határozat hatályát veszítette, vagy jogerős bírósági határozat alapján megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés vagy az annak alapjául szolgáló jogviszony egészben vagy részben érvényesen nem jött létre. A Vht. 56. § (1) bekezdés b) pontja alapján a végrehajtást elrendelő bíróság a végrehajtást megszünteti vagy korlátozza, ha jogerős bírósági határozat alapján megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés vagy az annak alapjául szolgáló jogviszony egészben vagy részben érvényesen nem jött létre. Azt, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt követelés vagy az annak alapjául szolgáló jogviszony egészben vagy részben érvényesen létrejött-e, a bíróság peres eljárásban, a Pp. rendelkezései alapján állapítja meg, tehát ha ez a jogerős bírósági határozat az adós rendelkezésére áll, a végrehajtás nemperes eljárás keretei között megszüntethető, ellenkező esetben peres eljárás kezdeményezése szükséges jogerős bírósági határozat születéséhez.

²⁷ Lásd bővebben: Gyovai Márk: Gondolatok a végrehajtás megszüntetésének nemperes formájáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2015/2, 141-143. o.

²⁸ Lásd: Vht. 41. §

²⁹ Martonovics Bernadett: i.m. 56. §-hoz fűzött magyarázat

2.3. A perindítás általános feltételének hiánya. A hatályos szabályozás szerint a jogi képviselővel eljáró fél esetén az előzetes eljárás megtörténtét igazoló okirati bizonyíték hiánya a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási ok. A jogi képviselő nélkül eljáró felet – keresetlevele visszautasításának terhével – fel kell hívni arra, hogy okirattal igazolja, hogy a végrehajtó a Vht. 41. § (1) bekezdése szerinti eljárást lefolytatta. Fontos megjegyezni, hogy az adósnak a nemperes eljárásban konkrétan meg kell jelölnie, hogy mely okra (teljesítés, elévülés, beszámítás stb.) kíván hivatkozni, és az ennek alátámasztására szolgáló okirati bizonyítékot csatolnia kell. Ugyanis a végrehajtást kérő csak a konkrét ok és bizonyíték ismeretében lesz abban a helyzetben, hogy eldöntse, kíván-e perbe bocsátkozni vagy sem. Ezen eljárás lefolytatására azonban kizárólag akkor van lehetőség, amikor egyrészt a végrehajtás megszüntetését, illetőleg korlátozását az adós az ott írt okokból kéri (teljesítés, teljesítés lehetetlenné válása, beszámítás, elévülés, felek eltérő tartalmú megállapodása), másrészt a kereseti kérelem alapjául állított ok okirattal valószínűsíthető és alkalmas arra, hogy annak tárgyában a végrehajtást kérő a nemperes eljárásban nyilatkozatot tegyen. Amennyiben ezen esetkörön túlmenő indok alapján (pl. a követelés érvényesen létre sem jött) kéri a perben az adós a végrehajtás megszüntetését vagy korlátozását, úgy nem lehet megkövetelni az előzetes eljárás lefolytatását, és felróni annak hiányát. Ezért az előzetes eljárás hiánya ebben az esetben nem tekinthető perakadálynak, ezen okokból a Vht. 41. § (1) bekezdése szerinti eljárás nem indítható meg, ezt az okot (pl. követelés érvényesen nem jött létre) okirattal valószínűsíteni nem lehet, így az előzetes eljárás hiánya miatt a keresetlevél visszautasítására sem kerülhet sor. A per érdemére tartozó kérdés, hogy a felhozott indokra alapítottan eredménnyel kérhető-e a perben a végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása, erről ítéletben foglalhat állást a bíróság, azaz az ezen indokra hivatkozással előterjesztett keresetet el kell utasítani.³⁰

2.4. Az alkalmazandó jogszabály. Véleményem szerint fontos említést tenni arról is, hogy melyik Pp. alkalmazandó a 2018. január 1-jén vagy azt követően indult végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránt indított perben, ha a Vht. 41. §-a szerinti eljárás lefolytatására 2018. január 1. előtt került sor. A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. június 20-21. napján tartott tanácskozásán mellett foglaltak állást, hogy a végrehajtás megszüntetése és korlátozás iránt indított perben a keresetlevél beadásának időpontja az irányadó annak eldöntésekor, hogy a perben a 2017. december 31. napjáig korábban hatályban volt 1952. évi Pp. vagy a 2018. január 1. napjától hatályos 2016. évi CXXX. törvény rendelkezéseit kell-e alkalmazni. Annak eldöntésekor, hogy melyik perrendi szabály alkalmazandó, nincs jelentősége, hogy a felperes (adós) a végrehajtónál mikor kezdeményezte a Vht. 41. § (1) bekezdése szerinti eljárást.³¹

³⁰ Kaáli Éva: Végrehajtási perek, in: *Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), 529. §-hoz fűzött magyarázat

³¹ Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. június 20-21-ei Országos Tanácskozásának 63. állásfoglalása

3. Megszüntetés és korlátozás a perbírótság előtt

A végrehajtás során bekövetkező jogsérelmek egy része megfelelően orvosolható a végrehajtási nemperes eljárásban. Azonban a Pp.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint bizonyos eljárásjogi, valamint a végrehajtáshoz kapcsolódó anyagi jogi viták nem dönthetők el a széles körű bizonyítást és a kontradikciót alapvetően nélkülöző nemperes eljárásban, csak peres eljárás keretei között.³² Így a Pp. az 1952-es perrendtartásnak megfelelően a különleges eljárások között,³³ külön fejezetben rögzíti a végrehajtáshoz kapcsolódó jogok védelmét biztosító végrehajtási perek szabályait – köztük a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perre irányadó rendelkezéseket is.

Polgári perrendtartásunk egy kétszintű szabályozási struktúrát valósít meg a végrehajtási pereket illetően, mikor az 527. §-ban rögzíti, hogy rendelkezéseit a végrehajtási perekben a XL. Fejezetben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Tehát, főszabály szerint elsődlegesen az e Fejezetben lefektetett, különleges eljárásjogi passzusok vonatkoznak a végrehajtást érintő peres eljárásokra, ám az eljárás azon cselekményeire és eseményeire, melyekre nem vonatkoznak speciális előírások, a Pp. általános szabályai az irányadók. Továbbá, fontos kiemelni, hogy mivel a végrehajtási perek járásbíróági hatáskörbe tartoznak, ebből adódóan az eljárás során nem kötelező a jogi képviselő – így, ha a felperes (adós) jogi képviselő nélkül jár el, a Pp. XV. Fejezetének rendelkezéseit is szem előtt kell tartani.

3.1. A perindítás különös feltételei. A végrehajtás megszüntetése azt jelenti, hogy a végrehajtás véget ér, míg a végrehajtás korlátozása esetén az eljárás szűkebb körre korlátozva folytatódik tovább. A Pp. 529. §-a alapján, amennyiben a végrehajtás megszüntetésére vagy korlátozására a perben közölni kívánt okból a Vht. szerint a bírósági végrehajtási eljárás keretében nincs lehetőség, az adós a végrehajtást kérő ellen pert indíthat. A végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per kétféle, attól függően, hogy a végrehajtandó követelést korábban érdemben elbírálták-e már vagy sem. Amennyiben a követelésről korábban már érdemben döntöttek, és az erről szóló határozat alapján a bíróság végrehajtási lapot állított ki, úgy csak szűkebb körben van helye végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránt indított pernek. A tágabb körű végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti pert pedig akkor lehet megindítani, ha a követelést érdemben, véglegesen még nem bírálták el, hanem a róla szóló okiratot a bíróság végrehajtási záradékkal látta el.³⁴

A *végrehajtási lap* kiállításának eseteit a Vht. 15-16. §-ai tartalmazzák. A 15. § értelmében az elsőfokon eljáró bíróság végrehajtási lapot állít ki a) a bíróság polgári vagy közigazgatási ügyben hozott marasztaló határozata alapján, b) a bíróság

³² A Pp. Miniszteri Indokolása, 526-527. §-hoz fűzött indokolás

³³ A különleges eljárások közötti elhelyezés indokairól lásd bővebben: Tóth Péter: *A bírósági végrehajtás megszüntetése és korlátozása a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény rendelkezései alapján*, in: [https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/toth_peter_birosagi_vegrehajtas_megszuntetese_es_korlatozasa\[jogi_forum\].pdf](https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/toth_peter_birosagi_vegrehajtas_megszuntetese_es_korlatozasa[jogi_forum].pdf) 13-14. oldal (2023. augusztus 08.)

³⁴ Gyovai Márk (2017): i.m. 849. o.

büntetőügyben hozott határozatának a polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezése alapján, valamint a büntetőeljárásban részt vevő személy részére bűnügyi költség megállapításáról szóló rendelkezése alapján, c) a bíróság által jóváhagyott egyezség alapján, illetve d) a jogi segítségnyújtó szolgálatnak a pártfogó ügyvédi díjnak a pártfogó ügyvéd részére történő megfizetésére kötelező határozata alapján. Tekintettel a Vht. 16. § a) pontjára, bármelyik közjegyző kiállíthatja a végrehajtási lapot a közjegyző által hozott, marasztalást tartalmazó határozat (fizetési meghagyás), a közjegyző által jóváhagyott (a bírósági egyezséggel azonos hatályú) egyezség alapján, továbbá a közjegyzőnek a közjegyzői nemperes eljárás lefolytatásáért felszámított díjról és költségről kiállított költségjegyzéke alapján. E § további b)-n) pontjai arról rendelkeznek, hogy mely belföldi, illetve külföldi bíróság vagy más hatóság határozata alapján állítható ki végrehajtási lap és mely magyar bíróság vagy közjegyző jogosult annak kiállítására. Fontos kiemelni, hogy mindemellett a végrehajtási lappal egy tekintet alá esik a – végrehajtási lap helyett hozott – közvetlen bírósági letiltás,³⁵ a közvetlen bírósági felhívás,³⁶ valamint a bíróság átutalási végzése³⁷ is. A Vht. előbbieken idézett 15-16. §-ainak áttekintése alapján megállapítható, hogy a végrehajtási lap kiállítását minden esetben megelőzte a követelés érdemi vizsgálata, illetve érdemi határozat meghozatala. A végrehajtási lap (és az azzal egy tekintet alá eső végrehajtható okirat) kiállítását megelőző eljárásokban hozott érdemi döntés a végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti perben nem vitatható: az adós a végrehajtás megszüntetésére vagy korlátozására indított perben nem sérelmezheti a végrehajtás alapjául szolgáló, őt marasztaló (meghatározott cselekmény elvégzésére kötelező) rendelkezést.³⁸

Mindezekre tekintettel a Pp. 528. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, miszerint az adós keresettel akkor kérheti a végrehajtási lappal és az azzal egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetését vagy korlátozását, ha a perben közölni kívánt tény a) akkor történt, amikor az már nem volt közölhető a végrehajtható okirat kiállításának alapjául szolgáló határozat meghozatalát megelőző eljárásban, vagy b) a végrehajtható okirat kiállításának alapjául szolgáló egyezség megkötése után következett be.

A másik esetkör, amikor *végrehajtási záradékkal* ellátott okirat kapcsán kerül sor a végrehajtás megszüntetésére, korlátozására. A végrehajtási záradék kiállítására a Vht. 20. § (1) bekezdésének értelmében kizárólagosan az adós lakóhelye, székhelye – ezek hiányában az adós végrehajtás alá vonható vagyontárgyának helye – szerinti járásbíróság jogosult. A végrehajtási törvény taxatívén felsorolja azon okiratokat,³⁹ amelyek tekintetében végrehajtási záradék kiállításának van helye, így példának okán a jegyző birtokvitában hozott, az elmaradt haszon, kár és költség megtérítésére kötelező határozata, vagy pedig az a teljes bizonyító erejű magánokirat, amely az ingatlanon fennálló közös tulajdon árveréssel történő megszüntetésére irányuló

³⁵ Lásd: Vht. 24. § (1) bek.

³⁶ Lásd: Vht. 28. § (1) bek.

³⁷ Lásd: Vht. 80. § (1) bek.

³⁸ Harter Mária: Végrehajtási perek, in: *Polgári eljárásjog I-II. – 2016. évi CXXX. törvény – Kommentár a gyakorlat számára* (szerk.: Petrik Ferenc), 528. §-hoz fűzött magyarázat

³⁹ Lásd: Vht. 22. § – 23/C. §

szerződésről szól. Mindemellett a Vht. kifejezetten foglalkozik az uniós jogalkotásból eredő közokiratok záradékolásával is, kijelölve a közokiratok végrehajtási záradékkal történő ellátására kizárólagosan illetékes bíróságokat.

Am a gyakorlatban legtöbbször a Vht. 23/C. § alapján kerül sor a záradékolásra. A jogszabálysöveg szerint az okiratot készítő közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a közjegyzői okiratot, ha az tartalmazza a) a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló vagy egyoldalú kötelezettségvállalást, b) a jogosult és a kötelezett nevét, c) a kötelezettség tárgyát, mennyiségét (összegét) és jogcímét, d) a teljesítés módját és határidejét. További fontos kitétel, hogy amennyiben a kötelezettség feltételnek vagy időpontnak a bekövetkezésétől függ, a végrehajthatósághoz az is szükséges, hogy a feltétel vagy időpont bekövetkezését közokirat tanúsítsa. Ha a követelés teljesítési határideje letelt, az okiratot készítő közjegyző a zálogszerződésről szóló közokiratot végrehajtási záradékkal látja el. Tehát ezek alapján akkor van helye végrehajtásnak, ha a közjegyzői okiratba foglalt követelés bírósági végrehajtás útjára tartozik, és a teljesítési határidő is letelt.⁴⁰

A Vht. rendelkezéseiből kitűnik, hogy a záradék kiállítását nem előzi meg a követelés vizsgálatára irányuló eljárás, így a követelést illetően hozott érdemi határozat sem. Ez az indoka annak, hogy bár a végrehajtási záradékkal és a végrehajtási lappal (valamint az azokkal egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal) indult végrehajtás-megszüntetési (vagy -korlátozási) perek indításának általános feltétele megegyezik, de a perindítás különös feltételei eltérőek, a záradékkal indult végrehajtás részletesebben szabályozott.⁴¹ Mindezekre tekintettel az adós keresettel kérheti a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és az azzal egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetését vagy korlátozását, ha a) a végrehajtani kívánt követelés, illetve a végrehajtási jog elévült, b) a követelés vagy annak egy része megszűnt, c) a végrehajtást kérő a teljesítésre halasztást adott, és az időtartama nem járt le, vagy d) az adós a követeléssel szemben beszámítható követelést kíván érvényesíteni.⁴²

Továbbá, fontos megemlíteni a Pp. 528. §-ának 2022. augusztus 1-jén törvénybe iktatott (3) bekezdését is, amely a házassági és szülői felelősségi ügyekben a joghatóságról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint a gyermekek jogellenes külföldre viteléről szóló 2019/1111 tanácsi rendelet (Brüsszel IIb.), valamint a szülői felelősséget érintő nemzetközi igazságügyi együttműködésről szóló 2021. évi LXII. törvény alapján lehetőséget ad a kötelezettnek arra, hogy keresettel kérje a jogellenesen Magyarországra hozott gyermek visszavitelét elrendelő határozat végrehajtásának megszüntetését, ha a végrehajtás a gyermek számára tartósan a testi vagy lelki károsodás súlyos kockázatával járna, a határozat meghozatala után felmerült akadályokból kifolyólag vagy a körülmények jelentős megváltozása folytán.

⁴⁰ A közjegyzői okiratról, mint végrehajtási jogcímről lásd bővebben: Gelencsér Dániel – Kiss Nikolett – Rák Viktor – Szécsényi-Nagy Kristóf – Turbucz Zoltán: A végrehajtás elrendelése, in: *A bírósági végrehajtásról szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja* (szerk.: Gelencsér Dániel – Udvary Sándor), 23/C. §-hoz fűzött magyarázat

⁴¹ Harter Mária: i.m. 528. §-hoz fűzött magyarázat

⁴² Pp. 528. § (2) bekezdés

3.2. Hatáskör és illetékesség. A Pp. struktúráját tekintve a törvényszéki modellre épít, főszabály szerint peres eljárásokban elsőfokon a törvényszék ítélkezik, azonban kivételt képeznek azon perek, melyek lefolytatását a jogszabály járásbíróóság hatáskörébe utalja. Ennek megfelelően járásbíróósági hatáskörbe tartoznak a végrehajtási perek, így a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per is.⁴³ A Pp. kizárólagos illetékességi szabályt tartalmaz, amikor rögzíti, hogy a perre a végrehajtást elrendelő járásbíróóság, ha pedig a végrehajtást nem járásbíróóság rendelte el, az adós lakóhelye szerinti járásbíróóság illetékes. A kizárólagos illetékességből azonban az általános szabályok alapján értelemszerűen erednek bizonyos korlátozások: így végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perben a felek nem köthetik ki az általuk választott bíróság illetékességét,⁴⁴ valamint kizárt a vagylagos illetékesség alkalmazásának lehetősége is.⁴⁵

3.3. A pertárgyérték. A Pp. a korábbi szabályozási megoldással ellentétben a végrehajtás-megszüntetési és korlátozási perre irányadó pertárgyérték-számítási szabályt nem a pertárgyértékre vonatkozó – a hatásköri rendelkezések között elhelyezett – szabályok között, hanem a különleges per rendelkezései között helyezi el figyelemmel arra, hogy e pertípusnál a hatáskör nem a per tárgyának az értékétől függ. A perérték számítása ettől függetlenül a korábbi joghoz képest alapvetően nem változik, tehát továbbra sem a végrehajtani kívánt követelés végrehajtás elrendelésekor fennálló értéke az irányadó. A perben kockán forgó értéket a végrehajtási összeg fejezi ki. Mindannak – közte a kamatnak és a költségnek – az összértékét kell tehát figyelembe venni, amely tekintetében a végrehajtás folyik, végrehajtás korlátozása iránti per esetében pedig csak annak azon részét, amelyre a végrehajtási jog megszűnését állítják.⁴⁶

3.4. A peres felek, a keresetlevél tartalmi kellékei. A per felperese minden esetben az adós, alperese a végrehajtást kérő. A felperes személyét a Pp. 528. § (1) bekezdése, míg az alperes személyét a Pp. 531. §-a határozza meg egyértelműen. Ha a végrehajtási eljárásban valamelyik fél személyében jogutódlás következett be, a pert értelemszerűen a jogutódnak, illetőleg a jogutóddal szemben kell megindítani. Ha a pert nem az adós vagy jogutódja indítja a keresetlevelet a bíróság visszautasítja Pp. 176. § (1) bekezdés g) pontja értelmében az aktív perbeli legitimáció hiánya miatt. Amennyiben az adós, mint felperes nem a végrehajtást kérő, illetőleg jogutódja ellen indítja a pert, a bíróság keresetlevelet a Pp. 176. § (2) bekezdés b) pontja értelmében utasítja vissza a passzív perbeli legitimáció hiánya miatt. Ez utóbbi esetben a visszautasítást hiánypótlási felhívás előzi meg, melyben a bíróság felhívja a felperest, hogy gondoskodjon azon személyek perben állásáról, akik ellen a jogszabály értelmében a per megindítható.⁴⁷

⁴³ Lásd: Pp. 20. § (3) bekezdés c) pont

⁴⁴ Pp. 27. § (4) bekezdés

⁴⁵ Pp. 28. § (1) bekezdés

⁴⁶ Aszódi László: *Végrehajtási perek*, in: *Magyarázat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), 530. §-hoz fűzött magyarázat. Továbbá, lásd bővebben: Harter Mária: i.m. 530. §-hoz fűzött magyarázat

⁴⁷ Kaáli Éva: i.m. 531. §-hoz fűzött magyarázat

A Pp. az elsőfokú eljárás szabályai között a per mielőbbi befejezése érdekében a perindítóval szemben a keresetlevél tartalmi kellékeit illetően a korábbi szabályozáshoz képest fokozottabb követelményeket támaszt.⁴⁸ A keresetlevél általános tartalmi kellékeit a Pp. 170. §-a tartalmazza, azonban a szabályozás a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti perekben a per speciális tárgya okán további, speciális elemekkel egészül ki, beleértve a mellékletre vonatkozó előírásokat is. Így a Pp. 531. §-a értelmében a felperesnek (adósnak) keresetlevelében meg kell jelölnie a) a végrehajtható okiratot kiállító megnevezését és a végrehajtható okirat számát, valamint b) a végrehajtást foganatosító végrehajtó nevét és székhelyét, továbbá a végrehajtási ügyszámot. Ezen adatokat amiatt szüregszerű feltüntetni, hogy a bíróság egyértelműen beazonosíthassa a per tárgyát képező végrehajtási eljárást. Amennyiben a felperes a végrehajtás korlátozása iránt kíván pert indítani, keresetlevelének az előbb kifejtett tartalmi kellékeken túl tartalmaznia kell a végrehajtani kívánt követelés azon részét, amelyre nézve a végrehajtást korlátozni kívánja. Továbbá, a keresetlevélhez kötelezően csatolandó az a végrehajtási eljárásban keletkezett okirat, amely a perindítás általános feltételét bizonyítja. Tehát, ha a végrehajtás megszüntetésére, korlátozására példának okán a Vht. 41. §-a szerint is helye van, a felperesnek (adósnak) csatolnia kell azt az okiratot, amely kétséget kizáróan alátámasztja a Vht. 41. § szerinti eljárás lefolytatásának megtörténtét, és igényérvényesítésének sikertelenségét. Amennyiben a keresetlevél nem felel meg ezen követelményeknek, vagy a felperes nem csatolja a perindítás általános feltételének meglétét bizonyító okiratot, a bíróság a keresetlevelet – adott esetben hiánypótlási felhívás kiadását követően – visszautasítja.

A Pp. nem határoz meg konkrét határidőt a keresetlevél benyújtására, azonban értelemszerűen csupán a végrehajtási eljárás befejezéséig lehetséges végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránt pert indítani. Abban az esetben, ha a végrehajtási eljárás a kereset beadása előtt befejeződött, a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti keresetet ítélettel el kell utasítani.⁴⁹

3.5. Speciális eljárási szabályok. A bíróság a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránt indított perben soron kívül jár el, és az eljárás gyors lefolytatását biztosítják a szünetelésre vonatkozó rendelkezések is. A törvény kizárja az eljárás szünetelését a felek közös, egybehangzó kérelme alapján, illetve, ha az érdemi tárgyalást valamennyi fél elmulasztja, vagy az érdemi tárgyaláson megjelent egyik fél sem kívánja az ügy tárgyalását, és a mulasztó fél egyik esetben sem kérte a tárgyalás távollétében történő megtartását – ebben az esetben a bíróság hivatalból megszünteti az eljárást. A szünetelést megalapozó egyéb körülmények⁵⁰ fennállta esetében a szünetelés időtartama legfeljebb egy hónap lehet.

Fontos megjegyezni, hogy a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránt indított per a folyamatban lévő végrehajtási eljárásra is kihatással lehet. Így a Pp. 534. §-a akként rendelkezik, a perben eljáró bíróság a végrehajtást kérelemre, a per jogerős befejezéséig felfüggesztheti – ez azonban a felfüggesztésnek nem egy

⁴⁸ Aszódi László: i.m. 531. §-hoz fűzött magyarázat

⁴⁹ BDT 2003.810.

⁵⁰ Lásd: Pp. 121. § (1) bekezdés c)-f) pont

kötelező, mindössze egy mérlegelést engedő esetkörre. A felfüggesztés tárgyában meghozott bírósági végzés ellen (akár helyt ad a felfüggesztésre irányuló kérelemnek, akár elutasítja azt) a törvény külön fellebbezési lehetőséget biztosít.

A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perben a keresetet az általános szabályoknak megfelelően közölni kell az alperessel, a kereset közlésével egyidejűleg a felperest is értesíteni kell arról, hogy az előterjesztett keresetlevelét a bíróság perfelvételre alkalmasnak találta. A bíróság a keresetlevelet az ügyben eljáró végrehajtó számára is megküldi, méghozzá nyilatkozattételre való felhívással, az általa lefolytatott eljárási cselekményekről és az eljárással kapcsolatban felmerült költségeiről, díjáról, valamint az azokat megalapozó körülményekről. A végrehajtót a tárgyalás határnapjáról is tájékoztatni kell.

E perek gyors lefolytatását a Pp. által megállapított, rendkívül szoros határidők is biztosítják. Az írásbeli ellenkérelem és a viszonykereset előterjesztésére vonatkozó határidő tizenöt nap, mely határidő újabb tizenöt nappal meghosszabbítható. Fontos rögzíteni, hogy a perfelvétel során nincs helye további írásbeli perfelvétel elrendelésének, vagyis a törvény kizárja a válaszirát és a viszontválasz előterjesztésének lehetőségét. A Pp. a tárgyalási időközt nyolc napban állapítja meg, tehát a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti perekben a perfelvételi tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy az idézésnek a felek részére történő kézbesítése a tárgyalás napját legalább nyolc nappal megelőzze.⁵¹

A tárgyalás kitűzésére vonatkozó általános, a Pp. 226. § (1) bekezdésében körülírt, négy hónapos határidőnél rövidebb egy hónapos határidő lehetőséget biztosít arra, hogy a tárgyalásra szóló idézések mind az elektronikusan, mind pedig a papíralapon kommunikáló felektől visszaérkezzenek a bírósághoz, a felek tárgyalásra szóló idézése a nyolc napos határidő megtartása esetén is szabályszerű legyen, így a lehetőség nyílik arra, hogy a bíróság az ügyet érdemben tárgyalja. A Pp. 536. §-ának megfogalmazásából kitűnően az egy hónapos határidő nemcsak az első perfelvételi tárgyalásra, hanem az esetleges folytatólagos perfelvételi tárgyalásra és az érdemi tárgyalásra is vonatkozik. Az első perfelvételi tárgyalás kitűzésére vonatkozóan az egy hónapos határidőt az alperes által előterjesztett írásbeli ellenkérelem, illetve a viszontkereset-levél bírósághoz való beérkezésének napjától kell számítani, míg az ezt követően megtartott tárgyalások esetében a legutolsó tárgyalás napjától.⁵²

A bíróság a keresetlevélben, illetve a perfelvételi szakban megjelölt bizonyítékokat az érdemi tárgyalási szakban felveszi és értékeli, ami alapján meghozza érdemi döntését. Az érdemi döntés irányulhat a kereset elutasítására, amely esetben az esetlegesen felfüggesztett végrehajtást folytatni kell. Ha a bíróság a végrehajtást jogszerűen megszüntette, azt a végrehajtó a Vht. alapján érdemi befejezéssel lezárja. Korlátozás esetén a végrehajtás arra a részre (pl. összeg vagy vagyontárgy) folyik tovább, amelyre nézve a bíróság az eljárást korlátozta. Fontos kiemelni, hogy a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, amit a másodfokon

⁵¹ Lásd: Pp. 189. § (2) bekezdés, illetve 535. §

⁵² Kaáli Éva: i.m. 536. §-hoz fűzött indokolás

eljáró törvényszék szintén soron kívül bírál el.⁵³ Amennyiben a végrehajtó a bíróság felhívására nyilatkozik, a döntés a végrehajtási költségek összegét és megtérítésének módját is tartalmazza. Ezen bírósági határozattal szemben maga a végrehajtó is fellebbezhet, azonban fellebbezési jogosultsága nem általános érvényű, hiszen csak a végrehajtási költségek tekintetében élhet jogorvoslathoz való jogával.

Záró gondolatok

A tanulmányomban a végrehajtási perek történeti fejlődésének kialakulásával kezdődően bemutatásra kerültek a végrehajtás nemperes és peres eljárásban történő megszüntetésének (korlátozásának) lehetséges esetei. Igyekeztem feltárni a nemperes eljárás fontosságát, felhívni ezáltal a figyelmet arra, hogy milyen nagy jelentősége van annak, hogy mielőtt peres úton kívánjuk igényeinket érvényesíteni, először nemperes eljárásban kell az utat végig járni, ellenkező esetben akár az a kereseti kérelmünk visszautasításával, érdemi döntés nélküli elutasításával járhat. Azonban, ha az adós oldalán fennálló körülmény mégsem orvosolható végrehajtási nemperes eljárás keretei között, nem marad más opció, mint a perindítás.

Irodalomjegyzék

- Aszódi László: Végrehajtási perek, in: *Magyarázat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer, Budapest, 2017, 2017. évi Jogtár-formátumú kiadás
- Gelencsér Dániel – Kiss Nikolett – Rák Viktor – Szécsényi-Nagy Kristóf – Turbucz Zoltán: A végrehajtás elrendelése, in: *A bírósági végrehajtásról szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja* (szerk.: Gelencsér Dániel – Udvary Sándor), HVG-Orac, Budapest, 2021, 2021. évi Jogkódex-formátumú kiadás
- Gyovai Márk: Gondolatok a végrehajtás megszüntetésének nemperes formájáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2015/2, 141-143. o.
- Gyovai Márk: Végrehajtási perek, in: *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), Magyar Közlöny, Budapest, 2017.
- Harter Mária: Végrehajtási perek, in: *Polgári eljárásjog I-II. – 2016. évi CXXX. törvény – Kommentár a gyakorlat számára* (szerk.: Petrik Ferenc), Orac, Budapest, 2022, 2022. évi Jogkódex-formátumú kiadás
- Imling Konrád: *A végrehajtási törvény (1881. évi LX. törvény cikk) magyarázata*, Franklin Társulat, Budapest, 1884.
- Kaáli Éva: Végrehajtási perek, in: *Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer, Budapest, 2023, 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás
- Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 2013.

⁵³ Udvary Sándor: i.m. 232. o.

- Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 2016. évi Jogtár-formátumú kiadás
 - Martonovics Bernadett: A végrehajtás foganatosításának közös szabályai, in: *Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez* (szerk.: Lukács Tamás – Martonovics Bernadett – Schadl György), Wolters Kluwer, Budapest, 2021, 2021. évi Jogtár-formátumú kiadás
 - Mocsár Attila Zsolt: Jogértelmezési nehézségek és bizonytalanságok a szélesebb körű végrehajtás megszüntetési perben, *Közjegyzők Közlönye*, 2015/4, 25-32. o.
 - Pataki János István: Gondolatok a bírósági végrehajtás rendszeréről, *Jogelméleti Szemle*, 2013/1.
 - Petrik Ferenc: Végrehajtási perek, in: *Polgári eljárásjog I-IV. – 1952. évi III. törvény – Kommentár a gyakorlat számára* (szerk.: Petrik Ferenc), HVG-Orac, Budapest, 2016, 2016. évi Jogkódex-formátumú kiadás
 - Sándorfy Kamill: *Törvényalkotásunk hőskora: az 1825-1848. évi reformkorszak törvényeinek története*, Szerzői kiadás, Budapest, 1936.
 - Sebő Ildikó: A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perek szabályozása a régi és az új Eljárásjogi Kódex alapján, *Eljárásjogi Szemle*, 2018/1.
 - Tóth Péter: *A bírósági végrehajtás megszüntetése és korlátozása a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény rendelkezései alapján*, in: [https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/toth_peter__birosagi_vegrehajtas_megszuntesese_es_korlatozasa\[jogi_forum\].pdf](https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/toth_peter__birosagi_vegrehajtas_megszuntesese_es_korlatozasa[jogi_forum].pdf)
 - Udvarý Sándor: A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per, in: *Polgári eljárásjog II.* (szerk.: Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer, Budapest, 2022, 230-232. o.
 - Vida István: *A bírósági végrehajtás*, KJK, Budapest, 1978.
 - Vida István: Végrehajtási perek, in: *A polgári perrendtartás magyarázata, 2. kötet* (szerk.: Németh János), KJK, Budapest, 1999.
 - Vida István: Végrehajtási perek, in: *Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez* (szerk.: Németh János – Kiss Daisy), Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 2014. évi Jogtár-formátumú kiadás
 - Wellmann György – Török Judit: *Emlékeztető A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2014. május 21–23. napjain tartott Országos Tanácskozásáról*, Kúriai Döntések, Bírósági Határozatok 2014/9, 984–988. o.
-
-

Az automatikus döntéshozatali eljárásban kiállított vezetői engedély szabályozása és gyakorlata

Balázs Anita* – Cseh-Zelina Gergely**

A tanulmány a vezetési jogosultságot igazoló okmány kiállításának két lehetséges módját hivatott bemutatni: az automatikus döntéshozatali eljárásban, hivatalból kiállított és a kérelemre induló eljárásban kiállított vezetői engedélyt. Az automatikus döntéshozatal lehetőségének megjelenése megváltoztatta a vezetői engedély kiállítására vonatkozó hatósági ügyintézését. A tanulmányban a kérelemre induló eljárás során szükséges lépések összegző megismertetését követően vizsgáljuk az automatikus döntéshozatalban, hivatalból kiállított vezetői engedélyt, majd az azon eljárás során felmerülő akadályokat és azok elhárításának lehetséges módjait.

Kulcsszavak: vezetői engedély, automatikus döntéshozatali eljárás, automatikus okmánykiállítás, hibaág kezelés

Theory and practice of the driver's license issued in the automatic decision-making procedure

The purpose of this study is to present two possible ways of issuing the document certifying the right to drive: driver's license issued ex officio in the automatic decision-making procedure and in the procedure commenced upon application. The appearance of the option of automatic decision-making changed the official administration of the driver's license. In this study, following a summary of the steps required during the procedure commenced upon application, we examine the the automatic decision-making procedure ex officio issued driver's license in decision-making, and then the obstacles that arise during that process and possible ways to overcome them.

Keywords: driving licence, automatic decision making, automatic document issuance, error branch management

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.180>

* Rendvédelmi alkalmazott, Országos Rendőr-főkapitányság Ellenőrzési Szolgálat

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

Bevezető gondolatok

Az online felületen történő ügyintézési hajlandóság felélénkülésével¹ látható volt, hogy azon ügykörök száma, amelyek a közigazgatási szervek személyes felkeresése nélkül is intézhetőek lesznek, évről-évre bővülni fognak. Az online ügyintézés - bármely ügytípus online felületen történő ügyintézéséről legyen is szó - nivója a hatékonyság. Az eljárás különböző ügytípusokra történő kiterjesztésekor a kihívás abban rejlik, hogy megtalálják azt, melynek online felületen keresztül történő intézése tehermentesíti a közigazgatási szerveket, azáltal, hogy az ügyfelek széles körét érintő ügy vonatkozásában válik lehetővé az online ügyintézés. A megfelelő ügytípus kiválasztása olykor nehézségekbe ütközhet, viszont, ha sikerül megtalálni az eredmény nem marad el. Az ügyfelek és az ügyintézők is érezhetik a tehermentesítő funkció eredményeit: az időbeosztás hatékonyabbá válik, mivel az ügyfél az ügyfélszolgálat felkeresése nélkül és rövidebb idő alatt kaphatja meg a hatóság döntését, az ügyintézői oldalról pedig hatékonyabb ügyintézés valósulhat meg, mivel az ügyfelek széles körét érintő ügytípusok mentésével több idő juthat az összetettebb ügyek elintézésére, vagy akár az adminisztratív jellegű háttérmunkák elintézésére is.

A vezetői engedély ügyintézését egy jogszabály módosítás 2021. február 1. napjától helyezte új alapokra. A vezetési jogosultságot igazoló okmány ügyintézésének esetében szintén lehetőség van online felületen történő ügyintézésre, mivel arra az automatikus okmánykiállítási eljárás szabályait kell alkalmazni.² Az eljárás bevezetése lehetővé teszi azt, hogy az ügyfelek azon köre, akik jogosítványukat nyilatkozattétel útján igénylik, jogosulttá váljanak arra, hogy az okmányt hivatalból, automatikus döntéshozatali eljárás keretében, illetékmentesen kapják meg. Az automatikus döntéshozatali eljárás azonban nem kizárólagos, megmaradt a vezetői engedély kérelemre történő igénylésének lehetősége is. Bár az automatikus döntéshozatali eljárás³ emberi közbeavatkozás nélkül zajló eljárás, ennek ellenére látni fogjuk azt is, hogy bizonyos esetekben mégis nélkülözhetetlen a kormányablak ügyintéző manuális közrehatása az eljárás sikeres megindításához, s végső soron az elkészült okmány ügyfélhez történő eljuttatáshoz. A tanulmány tehát a fent említett eljárásnak a kérdéskörét mutatja be és próbál a hiányosságokra választ, megoldást adni.

¹ Lásd erről bővebben például: Ritó Evelin - Szabó Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res*, 10 (2021) 2., 278. o.

² A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 120/E. §.

³ Az eljárásról lásd bővebben: Dálnoki Réka: A megújuló ingatlan-nyilvántartási rendszer szabályozási koncepciója és az ahhoz kapcsolódó jogalkotás - II. rész, *Ingatlanjog*, 2 (2022) 1., 5-6. o.; Ritó Evelin - Czékmann Zsolt: Okos megoldás a közlekedésszervezésben - avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül, *Miskolci Jogi Szemle*, 13 (2018) 2., 2/2., 104-118. o.; Fási Csaba: Automatizált megoldások alkalmazása a közigazgatási döntéshozatalban egy poszt-szocialista ország nézőpontjából, *Magyar Jog*, 74 (2023) 6., 346-356. o.

1. A vezetői engedély kiállításával kapcsolatos kérelemre induló eljárás alapjainak bemutatása

A vezetői engedély kiállításának lehetséges módja az automatikus okmánykiállítási eljárással bővült, az újonnan bevezetett szabályozás nem kizárólagos, az okmány – kormányablakban/okmányirodában - kérelemre történő kiállításának lehetősége továbbra is lehetséges.

A járművezetői engedély kiállítására közigazgatási hatósági eljárás keretében kerül sor. Az eljárás során két olyan jogszabály alkalmazandó, amely alapjaiban határozza meg az okmánykiállítást: a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) és a Korm. rendelet. Mivel közigazgatási hatósági eljárásról lévén szó, a speciális jogszabályokban nem rendezett kérdésekre az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) találjuk meg az alkalmazandó szabályokat.

A járművezetési jogosultság gyakorlásához szükséges vezetői engedély kiállítása iránti eljárás az automatikus okmánykiállítási eljárás és az okmány gyártmányhibája vagy hivatalbóli adatjavítás miatti cseréje esetén az eljárás hivatalból, minden más esetben kérelemre indul.⁴ Az okmánykiállításának ügyében az ügyfélnek személyesen kell eljárnia azokban az esetekben, amikor a külföldi vezetői engedélyt kívánja cserélni vagy honosítani, továbbá, ha az engedély automatikus okmánykiállítása visszautasításra kerül vagy az automatikus okmánykiállításnak ügyfél által elhárítható akadálya van.⁵ A személyes eljárás a vezetői engedély kettős funkciójából fakadó feltétel, mivel a plastik formátumú vezetői engedély a vezetési jogosultság igazolásán túl a személyazonosság igazolására is alkalmas⁶ arcképes okmány.

A vezetői engedély kiállításában, cseréjében, valamint pótlásában hatáskörrel rendelkező szervek a Nyilvántartó⁷ és a közlekedési igazgatási hatóság.⁸ A közlekedési igazgatási hatóság illetékességi területét a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 568/2022. (XII.23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) határozza meg. Ez alapján pedig az ügyfél lakóhelyétől függetlenül az ország bármely kormányablakában/okmányirodájában igényelheti a jogosítványának kiállítását.⁹

⁴ Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés.

⁵ Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés.

⁶ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 29. § (12) bekezdés.

⁷ A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének c) pontja közúti közlekedési nyilvántartó szervként a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárságát (Nyilvántartó) jelöli meg.

⁸ A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének a) pontja közlekedési igazgatási hatóságként a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalát, a kormányablakot, a b) pontja Budapest Főváros Kormányhivatalát jelöli meg.

⁹ Kr. 3. § (1) bekezdés.

Az Ákr. alapján az eljárás indulhat kérelemre¹⁰ vagy hivatalból¹¹. Jelen fejezetben a vezetői engedély kérelemre történő kiállítására vonatkozó eljárás kerül bemutatásra, mivel véleményünk szerint ahhoz, hogy láthassuk a személyes ügyintézés során benyújtható kérelem és az elektronikus ügyintézési felületen benyújtható nyilatkozat alapján kiállított vezetői engedélyre vonatkozó eljárási folyamatok közötti különbségeket, szükséges mindkét eljárás alapszabályainak ismertetése.

A vezetői engedély kérelemre történő kiállítására vonatkozó eljárás az Ákr. alapján automatikus döntéshozatali eljárásban és sommás eljárás keretében valósítható meg,¹² bizonyos élethelyzetekben pedig a teljes eljárásra történő áttérés¹³ esete is fennállhat. A vezetői engedély kérelemre történő kiállításánál nincs ellenérdekű ügyfél, a tényállás a legtöbb esetben tisztázott, mivel az okmánykiállítás feltételrendszerét¹⁴ az ügyfelek a kérelem benyújtása előtt már tisztázzák, így a kérelem benyújtásához szükséges adatok az ügyintézés megkezdésekor rendelkezésre állnak. Előfordulhat azonban olyan eset, általában az orvosi alkalmassági vélemény lejárta esetén történő okmánycserénél, hogy az ügyfél hamarabb keresi fel a hatóságot, mint az igazolást kiállító háziorvost. De ebben az esetben az ügy minél hamarabb történő lezárása érdekében az ügyfelek hajlandóságát tanúsítanak arra, hogy minél gyorsabban felkeressék az orvosukat a vélemény kiállítása céljából. Azonban, ha erre nem kerül sor az Ákr. teljes eljárásra vonatkozó szabályai alkalmazandók az ügyfél kérelmének átvételét követően.

Az Ákr.-ben foglalt hatékony döntéshozatal „elve”¹⁵ főként az automatikus és a sommás eljárás esetén jelenik meg, hiszen az ezeknél rövid (a teljes eljárás ügyintézési határidejéhez képest) határidőn¹⁶ belül születhet döntés. Viszont nemcsak arra kell figyelni, hogy a határidőn belül döntést hozzon a hatóság, hanem arra is, hogy a döntés kézbesítése és meghozatala között ne teljen el indokolatlanul hosszú idő, mivel ennek megtörténte esetén a tisztességes ügyintézéshez való jog szenvedhet sérelmet.¹⁷

1.1. A vezetői engedély kiállítására vonatkozó általános szabályok és a kérelem szakrendszerbe történő rögzítése. A vezetésre jogosító okmány kiállítására irányuló kérelem személyesen az ország bármely kormányablakában/okmányirodájában benyújtható. Az ügyintéző az ügyfél kérelmét elektronikus adattartalommal, egy számítógépes szakrendszer, a Vezetői engedély

¹⁰ Ákr. 35. §.

¹¹ Ákr. 3. § és Nagy Marianna: Az officialitás az Általános közigazgatási rendtartásban, *Jogtudományi Közlemény*, 72 (2017) 11., 510-515. o.

¹² Ákr. 40-41. §.

¹³ Ákr. 42. §.

¹⁴ A Korm. rendelet 13-15. §-ai alapján: elsősegély-vizsga teljesítésének vagy mentességének igazolása; pályaalkalmassági, képzési és vizsgáztatási feltétel teljesítése; egészségi alkalmasság igazolása; életkori és jártassági feltételek teljesítése és szokásos tartózkodási hely Magyarország területén legyen.

¹⁵ Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 204-205. o.

¹⁶ Ákr. 50. § (2) bek. a)-b) pontjai.

¹⁷ Czibrik Eszter: Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszere, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 23 (2022) 1., 96. o.

rendszer (VEN2 alkalmazás) támogatásával állítja elő. Az alkalmazás az okmányiroda/kormányablak munkaállomásairól érhető el. Az engedély nyilvántartási rendszer olyan elektronikus nyilvántartás, amely a járművezető-jelölt, a járművezető és a járművezetésre jogosító okmány adatait, továbbá a járművezető forgalomban való részvételével összefüggő egyes jogosultságok és kötelezettségek fennállását igazoló adatokat tartalmazza.¹⁸

Az ügyintéző az alkalmazás használatával nem csak a kérelmet tudja előállítani, de minden olyan műveletet itt tud elvégezni a járművezetésre jogosító okmányokkal kapcsolatosan, amelyek az okmány kiállításához vagy a visszavonásához szükségesek.¹⁹

A jogszabályok módosításával járó változásokat a szakrendszernek is tudnia kell kezelni, mely változások fejlesztések, frissítések útján kerülnek be a nyilvántartási szakrendszerbe. Az, hogy a szakrendszer naprakész, jogszabályoknak megfelelő állapotú legyen kiemelkedően fontos, mivel az ügyfél kérelme nem kerülhet megfelelő módon rögzítésre, az ügyintézés nem lehet szakszerű és jogszerű, ha a szakrendszer elavult. A tanulmány automatikus döntéshozatali eljárásban kiállított vezetői engedéllyel foglalkozó részében kívánunk példával is bemutatva kitérni arra, hogy a szakrendszer fejlesztésének hiányával milyen esetleges problémák merülhetnek fel az ügyintézés során. A kérelem szakrendszerben történő rögzítésének részletes szabályainak ismertetése során eltekintünk az adat felvitel befejezését követő kézbesítés és gyártás részletes ismertetésétől.

Az ügyintézés az ügyfél azonosításával kezdődik, melynek az ügyfél az érvényes, személyazonosításra alkalmas okmánya bemutatásával, az ügyintéző az abban szereplő fénykép és adatok ellenőrzésével tesz eleget.²⁰ Tekintettel arra, hogy a vezetői engedélyt a személyi-adat és lakcímnnyilvántartással egyező személyi adatokkal kell kiállítani²¹, kiemelkedő szerepe van az ügyfél azonosításának és az adatai ellenőrzésének. De nemcsak az ügyfél adatainak ellenőrzését kell elvégeznie az ügyintézőnek, hanem további, a vezetési jogosultság gyakorlását érintő tényeket, körülményeket is vizsgálnia kell, mielőtt az okmánykiállításra irányuló kérelmet rögzítené a szakrendszerben. Egyrészt, tekintettel arra, hogy a vezetői engedélyekről szóló irányelv alapján egyszerre egy vezetői engedéllyel rendelkezhetünk²², mindenképp szükséges annak az ellenőrzése is, hogy az ügyfél részére került-e már korábban kiállításra vezetői engedély.

Másrészt szükséges annak az ellenőrzése is, hogy az ügyfél nem áll-e járművezetéstől eltiltás hatálya alatt, az okmányát nem vonták-e vissza valamilyen közlekedési szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése miatt (például: közúti közlekedés rendjének megzavarása, engedély nélküli vezetés, eltiltás hatálya alatti járművezetés, ittas vagy bódult állapotban elkövetett járművezetés). Mivel

¹⁸ Kknyt. 2. § 1. pont.

¹⁹ Nagy Melinda - Nagy Gábor László - Csutora-Pámel László: *Gépjármű vezetői engedély ügyintézés - Szakrendszeri ismertető (belső anyag)*, (2021), Kézirat lezárásának dátuma: 2021 augusztus 23. 4. o.

²⁰ Korm. rendelet 24. § (5)-(7), (9), (12) bekezdések.

²¹ Korm. rendelet 24. § (10) bekezdés.

²² A vezetői engedélyekről szóló 2006/126/EK Európai Parlamenti és Tanácsi irányelv 7. cikk (5) bekezdés a)-b) pontjai.

járművezetésre közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlan az, akinek járművezetésre való jogosultságának szünetelését rendelték el, ezért okmányt a részére²³ nem lehet kiállítani. Ennek elkerülését hivatott biztosítani a „priorálás”²⁴ funkció, melynek során a rendszer felugró ablakban megjelenő üzenettel jelzi az ügyintéző részére, ha az ügyfél járművezetésre való jogosultsága szünetel.

Véleményünk szerint az, hogy az engedély nyilvántartási rendszerben milyen adatok és mennyire pontosan kerülnek rögzítésre, illetve, hogy az ügyintézés során mennyire körültekintően jár el az ügyintéző azért is fontos, mivel a nyilvántartási rendszer egy közhiteles nyilvántartás.²⁵ A rendszerhez pedig más hatóságok is hozzáférnek és az abban tárolt adatokat feladatellátásuk során felhasználják. Így akkor, ha a nyilvántartási rendszerben az adatok helytelenül szerepelnek, egy közúti ellenőrzés során, de egy későbbi okmányigénylésnél is problémás lehet az adatok helyességének megítélése, és az adminisztratív terhet mindenképp növelheti az esetleges félreértések tisztázásának szükségessége. Tehát a nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmény az, hogy a rögzített adatok, és ezáltal az adatbázis az aktuális adatokat pontosan és hitelesen tartalmazza.²⁶

Az ügyintéző a szakrendszer jobb oldalán megjelenő menügombok segítségével és azokon végig haladva, manuálisan rögzíti azon adatokat, melyek a vezetői engedély kiállításához szükségesek. Így a kérelmező adatait, az előzetesen rögzített aláírást és arcképmást, az eljárásért fizetendő illetéket és amennyiben szükséges az orvos által kiállított alkalmassági véleményt²⁷. Viszont célszerű lenne a szakrendszert „okosítani” abból a szempontból, hogy az ügyfélről rögzített fénykép-és aláírási adatot a vezetői engedély szakrendszer a fényképfelvételezési eljárást követően a szakrendszertől (a Photoshop alkalmazástól²⁸) oly módon vegye át, hogy az elkészült fotó azonosító számát ne az ügyintézőnek kelljen manuálisan rögzítenie, hanem az átvehető legyen közvetlenül számsorral együtt a Photoshop alkalmazásból. De az is megoldás lehetne, ha a rendszer a kép azonosító számsorának azon adatait, melyek változatlanok (például: az eljáró hatóság szervkódja) eleve ismerné. Az ügyintézőnek így már csak ehhez a számsorhoz az ügyfélről készített fotó tényleges sorszámát kellene manuálisan rögzítenie. Az eljárásért fizetendő illeték egyszeri felvitelével is csökkenthetni lehetne a szükséges adatok számát, mivel azt két alkalommal is dokumentálni szükséges: a kérelem felvitelének a kezdetén és a végén is külön menüpont alatt szükséges rögzíteni az eljárásért fizetendő díjat és annak módját.

²³ Korm. rendelet 16. § (1) bekezdés.

²⁴ Priorálás során azt vizsgálja a rendszer, hogy az okmánykiállítási folyamat indítható-e. Ennek során bizonyos jogosultsági feltételek ellenőrzését végzi el a rendszer, úgy, mint eltiltás fennállása vagy érvényes lakcím megléte.

²⁵ Kknyt. 1. § (2) bekezdés.

²⁶ Kárpáti Orsolya: Nyilvántartások a közigazgatásban: nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények a XXI. Században, *Új Magyar Közigazgatás*, 11 (2018) 1., 12. o. és Kovács András György: A közhitelességről, *Jogtudományi Közlöny*, 76 (2021) 11-12., 534. o.

²⁷ A közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet 9. § (6) bekezdése alapján: Az egészségi alkalmassági vizsgálatot végző szerv az EESZT útján értesíti a közúti közlekedési nyilvántartó szervet az egészségi alkalmassági vélemény adatairól. Ha az elektronikus adattovábbítás és adatfeldolgozás sikertelen volt, a vizsgálatot végző szerv papír alapú igazolást állít ki a vizsgált személy számára.

²⁸ A fénykép-és aláírási adatot, valamint ujjlenyomatfelvételezést segítő rendszer.

A vezetői engedélyen két érvényességi idővel találkozunk: az okmány első oldalán lévő dátum annak érvényességi idejére utal, vagyis arra, hogy az okmányt meddig használhatjuk személyazonosítás igazolására. A hátoldalán az adott kategóriára vonatkozó engedély lejáratának időpontja - az orvosi alkalmasság időpontja - található nap.hónap.év. sorrendben meghatározva. A gyakorlatban sokszor problémát jelentett annak megállapítása, hogy a vezetői engedély melyik érvényességi időpontig jogosít járművezetésre, mivel sokszor csak az okmány első oldalán lévő dátumot nézte meg a járművezető, mely dátum azonban eltérést mutathatott az okmány hátoldalán szereplő kategóriára vonatkozó engedély dátumától.

Összegezve tehát az ügyfél a jogszabályi feltételrendszer és a díjfizetési kötelezettség teljesítését követően kérheti az okmány kiállítását, melyet az ügyintéző elektronikus adattartalommal előállít, majd az okmány gyártásba adásáról intézkedik. A Nyilvántartó az okmány gyártását követően intézkedik az okmány ügyfélhez történő eljuttásáról az állami futárszolgálat vagy postai kézbesítés útján. Az ügyintéző az okmányigényléssel kapcsolatos háttérfeladatokat is ellátja úgy, mint az okmányokat kísérő jegyzék nyomtatása, az elkészült okmányok átadása, leadott és bevont okmányok selejtezése, majd azok Nyilvántartónak történő megküldése. Az ügyfélnek az előző vezetői engedélyét az ügyintézés során, vagy ha visszakérte, a vezetési jogosultságának gyakorlásához az új okmány átvételekor, illetve, ha azt automatikus döntéshozatali eljárásban igényelte az új okmányának átvételét követő 15 napon belül a lakóhelye szerint illetékes hatóságnál kell leadnia vagy oda kell megküldenie.²⁹

2. A vezetői engedély automatikus kiállításával kapcsolatos hivatalbóli eljárás alapjainak bemutatása

A vezetői engedély automatikus döntéshozatal keretében történő hivatalbóli kiállítását a 2021. február 1. napjától hatályba lépett, az egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2019. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Egyszerűsítési törvény) tette lehetővé. Az Egyszerűsítési törvény ugyanis az okmány automatikus döntéshozatalban történő kiállításához szükséges olyan szabályozásokat tartalmazott, melyek az egyes eljárások egyszerűsítését és elektronizálását tették lehetővé: a kapcsolódó nyilvántartások vezetését és az adatok elektronikus továbbítását.³⁰

A Kknyt. járművezetési jogosultság engedély-nyilvántartásba történő bejegyzéséről, valamint az okmánykiállításról rendelkező része kiegészítésre került, mely alapján a Magyarországon megszerzett kategóriára vonatkozó vezetési jogosultság és a magyar vezetői engedély érvényességi idejének meghosszabbítása eseteiben a Nyilvántartó automatikusan bejegyzi a járművezetési jogosultságot az engedély-nyilvántartásba, és ezen esetekben a Nyilvántartó hivatalból gondoskodik

²⁹ Korm. rendelet 113. § (6) bekezdés.

³⁰ Az egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló T/7690. számú törvényjavaslat 14. pont <https://www.parlament.hu/irom41/07690/07690.pdf> (2023.04.01.)

az okmány kiállításáról. Feltételként került meghatározásra az, hogy az engedélynyilvántartásba a jogosultság csak abban az esetben jegyezhető be, ha a járművezető az okmány kiállításához szükséges összes feltételt teljesítette, továbbá az is, hogy a hivatalbóli okmánykiállításra akkor kerülhet sor, ha a járművezető az ahhoz szükséges megakadályozó nyilatkozatot nem tett.³¹ A hatóság illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást abban az esetben, ha ezt egyébként jogszabály előírja.³² Az ügyben a feladat-és hatáskör címzettjeként a Nyilvántartó került megjelölésre.³³

Az automatikus eljárásban történő hivatalbóli okmánykiállítás esetén – a kérelemre induló okmánykiállítási eljárástól eltérően – az ügyfélnek alapvetően nem kell a kormányablak/okmányirodát felkeresnie. Az ügyfél a vezetési jogosultság feltételeinek külön – külön történő teljesítése során csak azokkal az eljárást lefolytató szervekkel kerül kapcsolatba, amelyek a szükséges vizsgálatot vagy vizsgát lebonyolítják, tehát például az egészségi alkalmassági vizsgálatot végző háziorvossal, vagy a képzési és vizsgáztatási feladatokat ellátó vizsgaközponttal. Mivel a nyilvántartási rendszerhez ezen szervek is hozzáférnek, mint adatforrási szervek – abba adatokat küldhetnek, illetve az abban tárolt adatokat adatszolgáltatási ágon megismerhetik –, így az ügyfél által megszerzett igazolásokat, nyilatkozatokat elektronikus úton továbbítják a nyilvántartási rendszer felé. Az eljáró hatóságok egymás közötti adatszolgáltatása lehetővé teszi azt, hogy az ügyfél a kormányablak/okmányiroda személyes felkeresése nélkül igényelhesse a jogosítványát. Az adatszolgáltatásban érintett szervek: a Nyilvántartó, a Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: KAV), az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (a továbbiakban: EESZT), a Magyar Vöröskereszt (a továbbiakban: adatforrási szervek) és a nyilvántartó által megbízott megszemélyesítést végző szervezet³⁴ között. A nyilvántartási rendszerbe az adatforrási szervektől „adatcsomag” kerül megküldésre. A rendszer a beérkezett adatokat a jogszabályi feltételeknek megfelelően vizsgálja. Ha a jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak, automatikusan bejegyzi a vezetési jogosultságot és gondoskodik az okmány hivatalból történő kiállításáról.

Az automatikus döntéshozatalban történő okmánykiállításnál az informatikai szakrendszer automatikusan végzi el az okmány kiállításához szükséges folyamatokat: az adatok vizsgálatát, a vezetési jogosultság bejegyzését – tehát a döntés meghozatalát –, az okmány gyártásba történő átadását, postázásról intézkedését, s mindezt emberi közbeavatkozás nélkül teszi.

A vezetésre jogosító okmányok kiállítására irányuló eljárás a vezetői engedély automatikus kiállítása, valamint az okmány gyártmányhibája vagy hivatalbóli

³¹ Egyszerűsítési törvény 22. § (1) bekezdés.

³² Ákr. 104. § (1) bekezdés e) pont.

³³ Kknyt. 4/A. § (1) – (2) bekezdés.

³⁴ Egyszerűsítési törvény 22. § (11) bekezdés: „a nyilvántartásból adatot igényelhetők körét bővíti a jogszabály azáltal, hogy a nyilvántartó által megbízott megszemélyesítést végző szervezet többek között a vezetői engedély megszemélyesítéséhez, kiállításához és jogszabályban meghatározott adatok kezeléséhez a nyilvántartásból az okmányra kerülő adatokat igényelheti.”

adatjavítása miatti cseréje esetén hivatalból, minden más esetben kérelemre indul.³⁵ Az engedély kiállítása iránti kérelmet a közlekedési igazgatási hatóságnál személyesen kell benyújtani a vezetői engedély automatikus kiállításának visszautasítása és az automatikus kiállításnak ügyfél által elhárítható akadálya esetén.³⁶

A vezetői engedély automatikus kiállításához jogszabály által meghatározott tartalmú nyilatkozat előzetes megtétele szükséges.³⁷ Ezen nyilatkozat megtétele a személyes ügyintézés – a kérelemre induló eljárás – során is szükséges.³⁸ Az automatikus kiállításhoz szükséges nyilatkozatok az okmány automatikus kiállításának bármely esetében a személyre szabott ügyintézési felületen (SZÜF)³⁹ keresztül elektronikus úton, vagy személyesen bármely kormányablakban, az első alkalommal történő kiállítása, valamint új vezetési kategória megszerzése esetén a vizsgaközpontnál, házasságkötésből eredő névváltozás miatti okmánycsere esetén az anyakönyvvezető előtt tehető meg.⁴⁰

Az ügyfél a 2021.02.01. napján induló eljárásokban eldöntheti, hogy igénybe kívánja-e venni az automatikus okmánykiállítási eljárást, vagy a bármely kormányablaknál/okmányirodánál kérelemre induló – illetékköteles - ügyintézés lehetőségét választja. A fent hivatkozott jogszabályhelyek alapján látható, hogy a jogalkotó élesen elkülöníti a két eljárási típust: a kérelemre induló eljárást és az automatikus okmánykiállítást. A vezetésre jogosító okmány kiállítása iránti eljárásnál rögzíti, hogy annak kiállítása iránt hivatalból kerül sor az automatikus kiállítás, adatjavítás vagy gyártmányhiba miatt történő csere esetén, és csak minden más esetben indul az eljárás kérelemre. A Nyilvántartó hivatalból, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) szerinti automatikus döntéshozatali eljárásban bejegyzti a járművezetési jogosultságot az engedély-nyilvántartásba⁴¹, valamint a Nyilvántartó hivatalból gondoskodik a vezetői engedélynek az Eüsztv. szerinti automatikus döntéshozatali eljárás útján történő kiállításáról, ha a járművezető a hivatalbóli okmánykiállítást megakadályozó nyilatkozatot nem tett.⁴² A jogszabály csak a kérelemre induló eljárásnál írja elő a személyes jelenléte, felsorolva a személyes jelenléte három esetét⁴³, melyből két eset az automatikus eljárás esetét érinti. További különbség az eljárási díjért fizetendő összeg tekintetében az, hogy míg a vezetői engedély kiállítás esetén az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) meghatározza a fizetendő díj mértékét⁴⁴, az automatikus,

³⁵ Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés.

³⁶ Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés b)-c) pontjai.

³⁷ Korm. rendelet 31/A. § (1) bekezdés.

³⁸ Korm. rendelet 31/A. § (2) bekezdés.

³⁹ Lásd erről bővebben: Cseh Gergely - Czékmann Zsolt: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon, *PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SECTIO JURIDICA ET POLITICA*, 36 (2018) 1., 39-40. o.

⁴⁰ Korm. rendelet 31/A. § (4) bekezdés.

⁴¹ Kknyt. 4/A. § (1) bekezdés.

⁴² Kknyt. 4/A. § (2) bekezdés.

⁴³ Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés.

⁴⁴ Itv. 1. számú mellékelt II. cím 1. és 2. pontok.

hivatalbóli okmánykiállítás vonatkozásában ezt nem teszi meg. A vezetői engedély igényléséhez, kiállításához és nyilvántartásaihoz kapcsolódó eljárások egyszerűsítésének és elektronizálásának általános miniszteri indoklásában meghatározásra került, hogy a vezetői engedély igénylése és gyártása automatikusan és illetékmentesen fog történni.⁴⁵

2.1. A vezetési jogosultság automatikus bejegyzése és a vezetői engedély automatikus kiállítása. Az Egyszerűsítési törvény által bevezetett új szolgáltatás lehetőségéről az ügyfelek leginkább az ügyfélszolgálatokon történő ügyintézéskor, a folyamatban részt vevő szervek ügyintézőitől vagy az online felületeken, esetleg egymástól értesülhetnek. A szolgáltatás alapvető célja a személyes megjelenés nélküli ügyintézés, s ezáltal az ügyfélszolgálatok leterheltségének csökkentése.

A nyilvántartási rendszer a jogszabályi rendelkezésnek megfelelően logikailag elkülönülve kezeli a járművezetők és a járművezető-jelöltek okmánykiállításához szükséges adatait.⁴⁶ A járművezetők vonatkozásában a vezetési jogosultságára, a vezetői engedélyére vagy a vezetési jogosultsága szünetelésére vonatkozóan szerepel adat az engedély-nyilvántartásban⁴⁷, míg a járművezető-jelölt, mint vezetői engedéllyel vagy vezetési jogosultsággal még nem rendelkező személy vonatkozásában, a vezetői engedélye kiállításához szükséges adatok szerepelnek az engedély-nyilvántartásban⁴⁸ úgy, mint igazolások és nyilatkozatok, melyek alapján meg lehet állapítani az előírt képesítések, feltételek meglétét.

Az automatikus okmánykiállítás során a vezetői engedély megszerzésének feltételeire irányadó szabályozás ugyanaz, mint a kérelemre induló eljárás során ismertetett feltételrendszer, amely kiegészül a három évnél nem régebbi fénykép-és aláírás adat és a nyilatkozat megtételével.

A kérelemre induló eljáráshoz képest az alapvető különbség abban található, hogy az előírt feltételek meglétét ki vagy mi vizsgálja. A kérelemre induló eljárás során a kérelmet rögzítő ügyintéző a nyilvántartási rendszerben tárolt adatok segítségével ellenőrzi a feltételek teljesülését, míg az automatikus okmánykiállítási eljárásnál ezt a folyamatot a rendszer végzi el automatikusan, vagyis emberi közbeavatkozás nélkül.

Az okmánykiállítás hivatalbóli, automatikus döntéshozatali eljárás esetei: 1. a vezetői engedély első alkalommal történő kiállítása; 2. kategória bővítés esetén új okmány igénylése; 3. az egészségügyi alkalmasság meghosszabbítása; 4. a házasságkötésből eredő névváltozás miatti csere, ha a Kknyt. feltételeinek megfelel.⁴⁹ Az automatikus okmánykiállítási eljárás tehát az előbbi négy esetben indítható. Az ügyfél nyilatkozata kulcsfontosságú elem az automatikus döntéshozatali eljárásban. Nyilatkozatot szükséges tennie mindkét esetben: ha a hivatalbóli okmánykiállítást igénybe szeretné venni, és akkor is, ha azt szeretné

⁴⁵ Az egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló T/7690. számú törvényjavaslat Általános Indokolása
<https://www.parlament.hu/irom41/07690/07690.pdf> (2023.04.04.)

⁴⁶ Kknyt. 2. § 20. és 21. pontok.

⁴⁷ Kknyt. 2. § 20. pont.

⁴⁸ Kknyt. 4. § 21. pont.

⁴⁹ Kknyt. 4/A. § (1) – (3) bekezdések.

megakadályozni. Az okmánykiállítást megalapozó nyilatkozat megtétele során az ügyfélnek öt kérdés vonatkozásában kell nyilatkoznia.⁵⁰ A nyilatkozat megtétele a kérelemre induló eljárásban is szükséges, ekkor a kérelem adatlap tartalmazza azt.

A nyilatkozat online megtétele a magyarorszag.hu központi online ügyintézési oldalon keresztül van lehetőség.⁵¹ A vezetői engedély automatikus kiállítása esetén a Nyilvántartó elektronikusan, az engedély-nyilvántartást támogató informatikai szakrendszer segítségével végzi el az ügyfél azonosítását és a vezetői engedély kiadásához szükséges valamennyi feltétel teljesülésének ellenőrzését.⁵²

A nyilatkozat beküldése után a szakrendszer az adatforrási szervektől beérkezett adatsomag⁵³ ellenőrzését elvégzi, s ha ennek során azt állapítja meg, hogy a jogosultság bejegyzéséhez és az okmánykiállításához szükséges összes előfeltétel teljesült, akkor a vezetési jogosultságot bejegyzi a nyilvántartásba. A Nyilvántartó a vezetési jogosultság bejegyzéséről az ügyfelet az általa megadott elérhetőségen értesíti,⁵⁴ aki ettől a pillanattól kezdve Magyarország területén a közúti közlekedésben jogszerűen vehet részt.⁵⁵ A nyilatkozat megtételét követően – ha minden szükséges feltétel rendelkezésre áll – a jogosultság nyilvántartásba történő rögzítése rövid idő alatt, szinte pár percen belül megtörténik. A vezetési jogosultság bejegyzése után az okmány gyártása, majd annak postázása következik.

Az érintett jogosult arra, hogy az adatkezelőtől visszajelzést kapjon arra vonatkozóan, hogy személyes adatainak kezelése folyamatban van-e, és ha ilyen adatkezelés folyamatban van, jogosult arra, hogy a személyes adatokhoz és bizonyos információkhoz hozzáférést kapjon.⁵⁶ Ezen jogosultságával az ügyfél az Életút-szolgáltatás igénybevételével élhet. A szolgáltatás szintén online felületen⁵⁷ érhető el, csak úgy, mint az automatikus okmánykiállítás igénybevételéhez vagy megtagadásához szükséges nyilatkozat. A nyilatkozat benyújtása után az ügyfél az Életút szolgáltatás igénybevételével ellenőrizheti a feltételek teljesítésének állapotát úgy, mint a vezetési jogosultsághoz szükséges előfeltételekre és az azt kizáró okokra vonatkozó aktuális információkat, valamint az okmánykiállítás státuszát.

⁵⁰ A kérdéseket a Korm. rendelet 19. melléklete tartalmazza:

- a) a szokásos tartózkodási helye Magyarország területén van-e?
- b) áll-e fenn vele szemben a 16. § (1) bekezdésében meghatározott valamely közlekedésbiztonsági alkalmasságot kizáró ok?
- c) van-e külföldi vezetői engedélye?
- d) a 31. §-ban meghatározott lehetőségek szerint, hol szeretné átvenni az elkészült vezetői engedélyt?
- e) a vezetési jogosultság fennállásáról, az okmány érvényességéről, illetve az automatikus okmánykiállítást megakadályozó tényezőről a 31. §-ban meghatározott lehetőségek közül hogyan és mely elérhetőségen (e-mail-címen, telefonszámon SMS-ben) szeretne értesülni?

⁵¹ www.magyarorszag.hu weboldalon az „Okmányok”/„Vezetői engedély” menüpont alatt.

⁵² Korm. rendelet 24/A. § (2) bekezdés.

⁵³ Az adatsomag tartalmazza a jogosultság bejegyzéséhez szükséges feltételeket, melyek meglétét személyes eljárás során az ügyintéző ellenőrzi.

⁵⁴ Korm. rendelet 31/A. § (3) bekezdés.

⁵⁵ Korm. rendelet 3. § (2a) bekezdés.

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) 15. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ www.magyarorszag.hu weboldalon az „Okmányok”/„Vezetői engedély” menüpont alatt.

3. Az automatikus döntéshozatali eljárás keretében kiállított vezetői engedély eljárási folyamata során alkalmazandó manuális eljárásokról

3.1. A manuális eljárásokról általában. Az automatikus okmánykiállítási eljárás szabályait a 2021. január 31. napját követően bekövetkezett házasságkötések, az ezt követően kiállított egészségi alkalmassági igazolások, elsősegélynyújtási ismereteket vagy mentességet igazoló igazolások, vizsgaigazolások, valamint ezt követően megtett a Korm. rendelet 19. melléklete szerinti nyilatkozatok esetén kell alkalmazni.⁵⁸

A vezetői engedély automatikus döntéshozatalban történő kiállítására az Eüsztv.-ben meghatározott rendelkezéseket kell alkalmazni.⁵⁹ Ennek egyik alapvető eleme az, hogy az automatikus eljárás emberi közbeavatkozás nélküli.⁶⁰ A rendszer az adatforrási szervek által elektronikusan rögzített adatok adatcsomagként történő megküldését követően vizsgálja azt, hogy a döntéshozatalhoz szükséges információk rendelkezésre állnak-e. Ha az adatcsomag vizsgálata során minden, a döntéshozatalhoz szükséges információ hozzáférhető, akkor a folyamatba sem ügyintézői sem ügyféli közbeavatkozás nem szükséges, mivel az automatikus úton megy végbe.⁶¹

A folyamatnak azonban lehetnek olyan akadályai, amely elhárításához emberi közbeavatkozás szükséges. A hiba jelentkezésekor az ügy automatikus ágon ún. hibaágra fut. A szakrendszer a Kknyt.-ben meghatározott adatkezelési ideig tárolja ezeket az összegyűjtött és hibaágra futott adatokat. Az adatok az adatkezelési idő letelte után a rendszerből törlésre kerülnek. Az ügyfélnek ezen idő alatt van lehetősége arra, hogy a hibaágra futott ügyét „megmentse”. A szakrendszer a hibaágra futott ügyeket okmánygyártás nélkül lezárja. Az akadály elhárítását követően azonban az okmány gyártásba adható.⁶² A felmerült akadály vonatkozásában mindig azt kell először megvizsgálni, hogy az milyen jellegű. Ugyanis az ügyfél az akadályok egy részét a saját cselekményével elháríthatja. Az ügyfél ezekben az esetekben együttműködik a hatósággal és együttműködésének az lesz az eredménye, hogy az eljárás automatikus ágon folytatódhat tovább.

Víszont azokban az esetekben, amikor az akadályok elhárításához nem elegendő az ügyfél cselekménye, ügyintéző segítségét kell igénybe vennie. Ekkor beszélünk manuális hibaág kezelésről.⁶³ A kormányablak/okmányirodai ügyintéző által végzett manuális tevékenység az automatikus döntéshozatal érvényesülését kívánja segíteni úgy, hogy az ügyintéző ugyanabban a szakrendszerben kezeli a hibát, mint amiben a kérelemre induló eljárás során az ügyfél kérelmét állítja elő elektronikus adattartalommal. Az ügyintéző ebben az esetben az automatikus okmánykiállítási

⁵⁸ Korm. rendelet 120/E. §.

⁵⁹ Korm. rendelet 1/C. § d) pont.

⁶⁰ Eüsztv. 11. § (2) bekezdés.

⁶¹ Eüsztv. 11. § (1) bekezdés.

⁶² Az első vezetői engedély automatikus kiadásának, valamint a vezetői engedély meghosszabbítás, vagy kategóriabővítés miatti automatikus cseréjének ügyintézői támogatása a Vezetői Engedély Nyilvántartásban. Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt., Készült: 2021. február 1. 6. o.

⁶³ Uo. 6. o.

eljáráshoz kapcsolódóan működik közre. A tanulmány kérelemre történő okmánykiállítás eljárásának bemutatásáról szóló részében utaltunk arra, hogy kiemelkedően fontos a szakrendszer hatályos jogszabályoknak megfelelő állapota. A tanulmány ezen részében szeretnénk az utalásra visszacsatolni, mivel az automatikus eljárásban kiállított vezetői engedély ugyanabban a rendszerben kerül rögzítésre, mint a kérelem alapján kiállított vezetői engedély. Bár az automatikus döntéshozatalban történő okmánykiállítási eljárás hatáskörének címzettje a Nyilvántartó, a közlekedési igazgatási hatóság azonban a vezetői engedély kiállítása kapcsán eljár a magyar vezetői engedély kiállítása, érvényesítése, cseréje, pótlása ügyében azokban az esetekben, amikor a vezetői engedély automatikus kiállításának nincs helye, vagy az bármely okból akadályozott.⁶⁴ Ekkor érvényesül az a speciális szabályozás, miszerint a fenti esetben az eljáró hatóság az okmány jogosultjának lakó-, ennek hiányában tartózkodási helye vagy szálláshelye szerint illetékes közlekedési igazgatási hatóság.⁶⁵ Egyrészt ez azt jelenti, hogy bármely hatóság is a hatáskör címzettje, mindegyik ugyanabban a szakrendszerben végzi el az okmány kiállításának folyamatát. Ebből pedig következik, hogy ez annak elkerülését hivatott biztosítani, hogy az ügyfél egyszerre több vezetői engedéllyel rendelkezzen. Másrészt a nyilvántartási rendszernek ismernie kell az automatikus és a kérelemre induló eljárás során alkalmazandó szabályokat is, illetve alkalmasnak kell lennie a megfelelő technikai műveletek rögzítésére is. A módosítás hatálybalépését követően a szakrendszerben párhuzamosan futhatott egészen 2021. októberéig a hivatalbóli és a kérelemre induló eljárás is. Ezt a helyzetet viszont a szakrendszer fejlesztésével sikerült megoldani, így az ügyintéző a kérelem indításakor egy felugró ablakban olvasható rendszerüzenetből láthatja, hogy az ügyfélnek indult-e hivatalbóli automatikus okmánykiállításra vonatkozó ügye. A fejlesztésig viszont adminisztrációs terhet jelentett az eljáró hatóságok számára a párhuzamos helyzet, mivel a manuális ágon történő ügyintézés során nem minden esetben volt észlelhető az, ha az ügyfél már megindította az automatikus eljárást. Előfordulhatott, hogy az okmány gyártása során vették észre, hogy az ügyfélnek két ügye is folyamatban van. S ebben az esetben az egyik gyártási folyamatot mindig meg kellett szakítani, annak elkerülése érdekében, hogy két vezetői engedélyt is legyártsanak egy ügyfél részére.

Az ügyintéző általi automatikus ágon elakadt hibakezelést azért nevezzük hivatalbóli manuális hibaágkezelésnek, mert annak elvégzésére az ügyfél lakó-, ennek hiányában tartózkodási helye vagy szálláshelye szerinti kormányablak, vagy okmányiroda az illetékességgel rendelkező hatóság.

Az ügyfelet tájékoztatni szükséges azokban az esetekben, amikor az ügyfél az általa biztosítandó előfeltételeket teljesítette és az automatikus okmánykiállítás lehetőségének vizsgálata a szakrendszerben megindult, de annak során olyan akadály merült fel, amelyet az ügyfél cselekményével nem tud és nem is háríthat el. Ekkor olyan jogszabályi feltétel hiányzik, amely a vezetői engedély kiállításának feltétele, például hiányzik az életkori és jártassági feltétel, a járművezető vezetésre való jogosultsága szünetel vagy a vizsgálója időközben érvénytelenítésre került. A

⁶⁴ Kknyt. 5. § (1) bekezdés ab) pont.

⁶⁵ Kknyt. 4/F. §.

kérelem ezen esetekben a jogszabályi feltételek hiánya miatt elutasításra kerül. A döntést az ügyintéző a nyilvántartási szakrendszeren kívül hozza meg, majd intézkedik az ügyfél részére történő kézbesítéséről.

3.2. A manuális eljárásokról részletekbe menően. Az automatikus eljárás gyakorlatban történő alkalmazása eleinte nem volt zökkenőmentes. A mechanizmus tényleges alkalmazása során olyan megoldásra váró feladatokkal kellett találkoznia az ügyintézőknek és az ügyfeleknek is, melyekkel korábban nem. Az automatikus eljárással új alapokra helyezett szabályozást, és az ügyintézés során felmerülő problémák kezelését is meg kellett tanulnia az ügyfeleknek és a nyilvántartási rendszerekbe rögzítést végző ügyintézőknek egyaránt.

Kezdetben nehézséget okozott az adatforrási rendszerek által beküldött adatokban rejlő pontatlanság. Amennyiben az adatforrási szervek által vezetett elektronikus rendszerekben az ügyfél adatai pontatlanul kerültek rögzítésre a VEN2 rendszer nem tudta beazonosítani, ügyfélhez rendelni a beküldött adatcsomagot. A legkisebb pontatlanság esetén sem sikerült az eljárást automatikus eljárásban megindítani. Ilyen akadályt tud képezni az, ha az adatforrási szervek által továbbított adatokban bármilyen eltérés szerepel a személyi adat-és lakcímnnyilvántartásban tárolt adatokhoz képest. Például, ha az ügyfél születési helye (Timár helyett Tímár, Gávavencsellő helyett Gáva vagy Vencsellő) vagy a viselt neve (bármilyen jellegű névváltozás esetén - doktori cím bejegyzése, családi állapotból eredő névváltozás) vonatkozásában az EESZT-ben nem helyesen szerepelnek az adatok, a rendszer már nem tudja átvenni azokat és nem indul meg az automatikus eljárás. Ezen esetekben célszerű a véleményt kiállító orvost felkeresni, aki az adatok pontosításával segítheti az akadály elhárítását. De a közlekedési igazgatási hatóságnál is indítható adatpontosítási ügy, mely vezetői engedély kiállítására vagy cseréjére irányuló kérelem benyújtása nélkül is indítható. Az ügyintéző ekkor manuálisan rögzíti az adatokat, pl.: felveszi a fénykép-és aláírás adatot vagy rögzíti az orvosi alkalmassági véleményt. További akadályt képezhet, ha az ügyfél a családi állapotának megváltozásából eredő névváltozása miatt kívánja a jogosítványát cserélni – az anyakönyvvezető által indított eljárást nem ide értve -, azonban a nyilvántartásban csak olyan három évnél nem régebbi fénykép-és aláírás adatok szerepelnek, amelyeken a neve még a korábbi, házas családi állapotának megfelelően szerepelt. Az automatikus eljárás értelemszerűen ebben az esetben sem indul meg, mivel az új okmányon már nem szerepelhet a megváltoztatott név a korábbi névviselés alapján történő aláírás adattal. A kategóriabővítés esetén történő automatikus eljárás lehetősége még fejlesztés alatt áll, a rendszerben ebben az esetben nem indul meg az eljárás automatikusan, hiába teljesítette az ügyfél az összes feltételt. Ebben az esetben hibaágkezelés miatt még szükséges felkeresni az illetékes kormányablakot vagy okmányirodát.

A Nyilvántartó bármely akadály felmerülése esetén értesíti az ügyfelet az általa megadott elérhetőségeken. De az ügyfél az Életút szolgáltatás igénybevételével szintén tudja ellenőrizni, hogy az automatikus okmánykiállítási eljárás megindulásához mely feltételek teljesültek már és melyek nem. A hiba elhárítása után is (van új fénykép-és aláírás adat, javítva lett az EESZT-ben az adat)

mindenképp érdemes az Életút szolgáltatásban ellenőrizni azt, hogy az eljárás folytatódik-e automatikus ágon: tehát az újonnan rögzített adatokat átveszi-e a rendszer. Ha igen, akkor az Életút szolgáltatásban az összes feltétel zöld jelzéssel látható, és bejegyzésre kerül a vezetési jogosultság, amelyről a Nyilvántartó szintén értesíti az ügyfelet. Viszont előfordulhat, hogy bár az akadály elhárult a rendszer mégsem veszi át az adatokat automatikusan. Ekkor az ügyfél szintén az Életút-szolgáltatást tudja segítségül hívni. Ha a hiányzó adatok pótlása vagy a hibás adatok kijavítása után sem indul meg automatikusan az eljárás, akkor a már korábban ismertetett nyilatkozat újbóli benyújtására van szükség.

A vezetői engedély szakrendszerben az okmánykiállítással kapcsolatos ügyek 2021.02.01. napjától háromféle ágon futhatnak végig. Azt, hogy melyik ágon fog az eljárás végbemenni, alapvetően az határozza meg, hogy az ügyfél az automatikus okmánykiállítási eljárást igénybe kívánja-e venni vagy sem. Így a két eljárási mód egy-egy ágat jelöl ki: az automatikus ágat és a kérelemre induló manuális ágat. Az automatikus ágon megindult ügyek esetében létezik egy kvázi oldalágnak tekinthető rész, ahol a hibaágra futott ügyek várják azt, hogy a hiba elhárítását követően az eljárás az automatikus okmánykiállításhoz kapcsolódóan (automatikus ágon vagy hivatalból manuális ágon) folyhasson tovább.

1.1. táblázat: Az automatikus eljárás során felmerülő akadályok és azok elhárítása automatikus ágon

Automatikus ág	
Akadály	Megoldás
Megakadályozó nyilatkozat.	Az ügyfél a nyilatkozatot megváltoztatja.
Valamely adatcsomag hiányzik (pl: fénykép és aláírás)	Az ügyfél pótolja a hiányt.
Valamely adatcsomag tartalmilag nem megfelelő.	Az ügyfél kijavítja a hibát.
Az igazolás korábbi, mint 2021.02.01.	De az adatforrás új, 2021.01.31 után elektronikus igazolást küld be a VEN2 rendszerbe.

Forrás: Az első vezetői engedély automatikus kiadásának, valamint a vezetői engedély meghosszabbítás, vagy kategóriabővítés miatti automatikus cseréjének ügyintézői támogatása a Vezetői Engedély Nyilvántartásban. Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt., Készült: 2021.

február 1. és Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató Járási (fővárosi kerületi) hivatali ügyintézők számára 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt.

Készült: 2021. február 1. 21. oldala alapján

Az automatikus döntéshozatali eljárás során jelentkező akadályokról elmondható, hogy azok jóval nagyobb arányban jelentkezhetnek, mint a kérelemre induló eljárás során. Az automatikus döntéshozatalból, mivel alapvetően hiányzik az ember, az akadályok azonnali elhárítása nem lehetséges. Ezt a helyzetet viszont igyekezett a jogalkotó azzal orvosolni, hogy a felmerült akadályról az ügyfél mellett – amennyiben

megadta az elérhetőségét – az ügyfél lakóhelye szerint illetékes közlekedési igazgatási hatóságot is értesíti egy automatikus üzenettel, a hiba minél hamarabb történő elhárítása érdekében. Onnantól kezdve tehát, hogy az automatikus ágon megindult eljárás hibaágra futott a hiba elhárítására koncentrálnak az ügyfél és az ügyintéző figyelmére egyaránt. A cél ennek a hibának az elhárítása. A hibaágkezelésnél egyébként figyelemre méltó az, hogyan változik a helyzet az Ákr. és az Eüsztv. automatikus döntéshozatalra⁶⁶ vonatkozó rendelkezései kapcsán. Az Ákr. által az automatikus döntéshozatallal szemben támasztott kritérium, ha az Eüsztv. szerinti automatikus döntéshozatali eljárás feltételei fennállnak és nincs ellenérdekű ügyfél.⁶⁷ Az Eüsztv. pedig az alábbi feltételeket írja elő:

„a) kérelemre indult ügy esetén az ügyfél a kérelmét elektronikus úton nyújtja be,
b) a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel és
c) az ügy intézéséhez szükséges adatok automatizált feldolgozásra alkalmas módon az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv rendelkezésére állnak, vagy azokat automatikus információátvitel útján, automatizált feldolgozásra alkalmas formátumban átveszi.

(2) Automatikus döntéshozatal esetén az elektronikus ügyintézőt biztosító szerv emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg az eljárást lezáró és az ügyintézéshez szükséges egyéb döntéseket és gondoskodik az ügyféllel való közlésről...⁶⁸

A jogszabályok feltételként tűzik, hogy a hatóság részére az elektronikus kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni és az is, hogy a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel. Továbbá rögzíti, hogy emberi közbeavatkozás nélkül hozza az eljárás során a döntéseket. Látni kell azonban azt, hogy a hibaágra futott ügyek vonatkozásában megállapítható, hogy valamely adat nem áll rendelkezésre, vagy azt automatikus információátvitel útján nem tudja megszerezni a rendszer, illetve éppen, hogy mérlegelést igényel az ügy elbírálása, tehát szükséges az emberi közrehatás. Mégis a hibaágkezeléssel azon munkálkodik az ügyintéző, - emberi közbeavatkozással -, hogy a hibát elhárítsa és az eljárás automatikus ágon történő lefolyását tegye lehetővé, akár ügyféli, akár ügyintézői oldalról.

A gyakorlat hivatalbóli manuális ágnak nevezi az akadályt azon fajta elhárítását, amikor az ügyfél személyesen felkeresi a közlekedési igazgatási hatóságot, ahol az ügyintéző manuálisan rögzíti a szakrendszerben a hiba elhárításához szükséges adatot. S előfordulhat, hogy bár az ügyfél és az ügyintéző is megtett azért mindent, hogy a hiba elháruljon, mégsem indul meg az eljárás automatikusan. Ekkor, mivel az ügyfél az automatikus okmánykiállítást kívánja igénybe venni az ügyintéző hivatalbóli manuális rögzítéssel viszi végig az okmánykiállítási folyamatot a szakrendszerben. Érdekes, hogy ebben az esetben emberi közbeavatkozással kerül sor az eljárás lefolytatására, pontosan úgy, mint a kérelemre induló eljárás során, azonban az eljárás hivatalbóli jellegén az nem változtat, hogy az ügyfél személyesen felkeresi a kormányablakot, ahol az ügyintéző

⁶⁶ A témáról lásd bővebben: Czékman Zsolt – Cseh Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban, *Közigazgatás Tudomány*, 2 (2022) 2., 35-47. o.

⁶⁷ Ákr. 40. § (a) pont.

⁶⁸ Eüsztv. 11. § (1)-(2) bekezdések.

manuálisan rögzíti az eljárás technikai lépéseit. A gyakorlatban tehát úgy jelenik meg a hivatalbóli manuális ág, mintha az ügyintéző jogilag az automatikus eljárás folytatását rögzítené a szakrendszerbe.⁶⁹ Mivel az automatikus eljárást viszi tovább, így az ügy továbbra is hivatalbóli, azaz illetékmentes eljárásnak minősül.

1.2. táblázat: Az automatikus eljárás során felmerülő akadályok és azok elhárítása hivatalbóli manuális ágon⁷⁰

Hivatalbóli manuális ág	
Akadály	Megoldás
Valamelyik igazolás azért hiányzik, mert az technikai ok miatt nem volt befogadható a rendszerbe.	Az ügyfél személyesen bemutatja az igazolást.
Az adatalany nem tartozik a személyi nyilvántartás körébe, de szokásos tartózkodási helye hazánkban van.	Az ügyfél igazolja papír alapon szokásos tartózkodási helyét.
Az ügyfélnek van már a VEN2 rendszerben folyamatban lévő, nem lezárt ügye.	Az ügyfél kéri az előző eljárás lezárását és a hivatalbóli eljárás lefolytatását.
Valamely adatcsomag tartalmilag nem megfelelő.	Az ügyfél bemutatja a megfelelő tartalmú papír alapú igazolást.

Az automatikus döntéshozatal érvényesülését véleményünk szerint azonban jobban elősegíti az a hibaelhárítási technika, amikor az automatikus ágon hibára futott és a rendszer által okmány gyártása nélkül lezárt eljárásokat úgy próbálja az ügyintéző orvosolni, hogy manuálisan a szakrendszerben csak a hiányzó adatokat rögzíti fel (pl.: fotó és aláírás adat). Majd megkéri az ügyfelet, hogy ellenőrizze az Életút-szolgáltatás segítségével azt, hogy minden adat rendelkezésre áll-e. Így tényleg csak végső soron fordulhatna elő az, hogy egyébként az automatikus eljárást, amelyből alapvetően hiányzik az emberi közbeavatkozás, mégis ügyintéző rögzíti a vezetői engedély szakrendszerbe. Ugyanis, ekkor az ügyfelek nem érzékelhetik azt, hogy alapvetően személyes megjelenéshez nem kötött ügyintézésről lenne szó, amelynek az egyszerűbb és gyorsabb ügyintézés lenne a célja.

Szükséges még megemlíteni a megfelelően történő hibaágkezelés jelentőségét is, melynek kulcsfontosságú eleme az Ákr. által szabályozott egyes eljárási típusok

⁶⁹ Az első vezetői engedély automatikus kiadásának, valamint a vezetői engedély meghosszabbítás, vagy kategóriabővítés miatti automatikus cseréjének ügyintézői támogatása a Vezetői Engedély Nyilvántartásban. Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt., Készült: 2021. február 1. 23. oldal

⁷⁰ Forrás: Az első vezetői engedély automatikus kiadásának, valamint a vezetői engedély meghosszabbítás, vagy kategóriabővítés miatti automatikus cseréjének ügyintézői támogatása a Vezetői Engedély Nyilvántartásban. Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt., Készült: 2021. február 1. és Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató Járási (fővárosi kerületi) hivatali ügyintézők számára 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt. Készült: 2021. február 1. 21. oldala alapján

megfelelő módon történő alkalmazása. Ugyanis a hivatalból induló eljárásokra a 25 napos ügyintézési határidő az irányadó, míg az automatikus döntéshozatal esetében a 24 óra, s mindkét eljárás illetékmentes. A kérelemre induló – sommás – eljárásban a hatóságnak 8 napon belül kell döntést hoznia és az eljárásért az ügyfélnek eljárási illetéket kell fizetnie. Az automatikus ágon elakadt eljárás esetében tehát, ha az ügyintéző nem az automatikus ágon történő érvényesülést segíti elő, hanem inkább hivatalból vagy kérelemre folytatja le az eljárást, az a helyzet állhat elő, hogy az ügyintézési határidő indokolatlanul növekszik, esetlegesen indokolatlanul fizet eljárási illetéket az ügyfél, vagy éppen ellenkezőleg, illetékmentesen kapja meg az okmányát, amelyért egyébként eljárási illetéket kellett volna fizetnie. Az automatikus ág érvényesülése elősegíthető azáltal, hogy az ügyfél és az ügyintéző együttműködnek az eljárás során, és időt fordítanak arra, hogy az Életútszolgáltatásban ellenőrzik az automatikus eljárás megindulását vagy hibaágra futását. Így elkerülhető az a helyzet, hogy a hibakezelés során feleslegesen növelik az ügyintézési határidőt, valamint a fizetendő illeték vonatkozásában sem áll fenn a hiba lehetősége. Az ügyfél részéről ugyanis nem mindegy az, hogy mennyi idő alatt és milyen díjért cserébe kapja meg a vezetői engedélyét.

Tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet és a Kknyt. is azt írja elő, hogy vezetői engedély kiállítására az automatikus döntéshozatal az irányadó, a gyakorlatban az is hibaágnak minősül, ha az ügyfél megakadályozó nyilatkozatot tett és ezt nem kívánja megváltoztatni, továbbá az is, ha valamelyik igazolás 2021.02.01. napját megelőzően került kiállításra. Ezekben az esetekben csak kérelemre induló eljárásban van lehetősége az ügyfélnek az okmánykiállítást igényelni, eljárási illeték megfizetése mellett, a gyakorlatban mégis hibaágkezelésként jelenik meg, annak ellenére is, hogy pontosan ebben a két esetben nem is érvényesülhet az automatikus eljárás.⁷¹

1.3. táblázat: Az automatikus eljárás során felmerülő akadályok és azok elhárítása kérelemre manuális ágon⁷²

Kérelemre manuális ág	
Akadály	Megoldás
Megakadályozó nyilatkozatot tett az ügyfél és azt nem kívánja megváltoztatni.	Személyes megjelenéssel kérelemre induló eljárás rögzítése bármely kormányablakban/okmányirodában.
Az igazolások valamelyike korábbi, mint 2021.02.01.	Az ügyfél az eredeti igazolásokat papír alapon bemutatja és kérelemre induló eljárás indul.

⁷¹ Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 19. pontja és 120/E. §.

⁷² Forrás: Az első vezetői engedély automatikus kiadásának, valamint a vezetői engedély meghosszabbítás, vagy kategóriabővítés miatti automatikus cseréjének ügyintézői támogatása a Vezetői Engedély Nyilvántartásban. Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt., Készült: 2021. február 1. és Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató Járási (fővárosi kerületi) hivatali ügyintézők számára 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt. Készült: 2021. február 1. 22. oldala alapján

4. A tanulmány eredményeinek szintetizálása

Az automatikus döntéshozatalban kiállítható vezetői engedéllyel véleményünk szerint sikerült a jogalkotónak megtalálnia azt az ügykört, amely az ügyfelek széles körét érintheti. Ezáltal pedig nemcsak az ügyfelek terhei csökkenthetőek, de az ügyfélszolgáltatóké is. A mai rohanó világban érzékelhető, hogy az irány egyértelműen efelé mutat: az ügyek minél szélesebb körben történő – online - elintézése anélkül, hogy személyesen felkerestük volna valamelyik ügyfélszolgáltatót.

Ahhoz azonban, hogy mind az ügyféli és mind az ügyintézői oldal megelégedésére végbe menjen az automatikus döntéshozatalban kiállítható vezetői engedély kiállítása, egy nélkülözhetetlen elem szükséges, ez pedig a pontosság. Pontosság szükséges az adatforrási szervektől, mivel, ahogy említettük is példaként, lehetséges az, hogy a háziorvos visz fel valamilyen adatot hiányosan vagy pontatlanul a szakrendszerbe és ekkor már nem fogja tudni a VEN2 alkalmazás a beérkezett adatcsomagot az ügyfélhez kapcsolni. Pontosság szükséges természetesen az ügyfél részéről is, mivel ahhoz, hogy ez az eljárás gond nélkül „pillanatok alatt” végbe mehessen, szükség van arra, hogy az online felületen minden szükséges feltételt maradéktalanul teljesítsen. Végül, de nem utolsó sorban szükséges az ügyintéző pontossága is, akár a szükséges adatrögzítésekkel, vagy a szükséges tájékoztatás megadásakor.

Az automatikus döntéshozatal előnye leginkább a hatékonyságban ragadható meg. Erre már többször utaltunk a korábbiakban. Az automatikus folyamat gyengeségeként viszont számos esetben épphogy az emberi közbeavatkozás szükségessége emelhető ki. A gyakorlatban előfordulhatnak ugyanis olyan helyzetek, amikor a rendszer-rendszer (pl.: EESZT-VEN2 szakrendszer) közötti kapcsolatba az ügyintézői (manuális) közbeavatkozás válik szükségessé az ügyintézési folyamat befejezéséhez. A cél ezen problémák minimalizálása, tehát a rendszer-rendszer közötti kapcsolat hatékonyságának a fejlesztése, amelynek egyik oldala az ügyintézői adatbevitel, amellyel szintén visszajutunk az előző gondolatfonálhoz, a pontosság kérdésköréhez.

További két aspektust még kiemelésre érdemesnek tartunk, tekintettel arra, hogy ezen tényezők sarokpontjai lehetnek a megismert eljárásnak. Az előző fejezetben megvizsgáltuk az Eüsztv. rendelkezéseit. Az Eüsztv. előírja az emberi közbeavatkozás nélküli eljárást. Azonban, ha ügyintézői közbeavatkozással találkozunk, akkor az Eüsztv. által támasztott feltételt már nem teljesíti az eljárási folyamat. Ezek alapján mondhatjuk azt, hogy az eljárás – bármilyen manuális hibaágkezelés esetén – inkább „félautomatának” nevezhető.

Végezetül – főként ügyféli aspektusból – ki kell emelni, hogy nem megfelelő ügyintézői tájékoztatás vagy beavatkozás esetén az ügyintézési határidő megnőhet és az illetéktetésre kényszerülhet (bár ennek az ellenkezője is megvalósulhat) az ügyfél. Mind a két tényező az ügyfél szempontjából kardinális. Számos ügyfél nem csak a hatóságnál való várakozást akarja elkerülni az online ügyintézéssel, hanem a fizetési kötelezettségeket is szeretné minimalizálni vagy elkerülni. Ezzel pedig újfent visszakanyarodunk a már korábban hangsúlyozott pontosság témaköréhez.

A fentiekből talán látható, hogy az automatikus döntéshozatalban kiállítható vezetői engedéllyel kapcsolatos eljárási folyamatban minden résztvevő (legyen az akár ügyfél, ügyintéző vagy adatforrás) részéről számottevően fontos a pontosság, az odafigyelés, hogy az eljárási folyamat az automatikus döntéshozatali mivoltát ne veszítse el.

5. Záró gondolatok

A tanulmány elkészítésének fő célkitűzése volt, hogy - deskriptív jelleggel - ismertessük, hogy az automatikus döntéshozatali eljárásban kiállítható vezetői engedély milyen jogszabályi háttérrel rendelkezik, továbbá rámutassunk arra, hogy ezen emberi beavatkozás nélküli folyamat mégis bizonyos élethelyzetekben igényli az humán közbelépését. A tanulmány első részének fókuszában a jogszabályi háttér rögzítése állt, ezt követően pedig ráirányítottuk figyelmünket az eljárás empirikus oldalára és a hibákat, problémákat, azoknak orvoslási lehetőségeit próbáltuk feltárni.

Úgy gondoljuk, hogy a tanulmányban sikerült rámutatni azokra a rendellenességekre, amelyek egy ügyfél automatikus döntéshozatal „vágyait” – időlegesen – megakadályozhatják. Próbáltuk azt is rögzíteni, hogy az ügyféli elvárásnak megfelelően hogyan is tud az ügyintéző segíteni egy-egy hiányosságon vagy akadályozó tényezőn. Reményeink szerint mind az ügyféli, mind az ügyintézői oldal számára tudunk szolgálni olyan problémafelvetéssel, lehetséges megoldással, amely odafigyelést, vagy éppen a folyamat ismeretének fényében a lehetőségek hatékonyabb kihasználását eredményezheti.

Végezetül pedig fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a vezetői engedély automatikus döntéshozatalban történő bevezetésének lehetősége alapul szolgálhat arra, hogy további okmánykiállítási eljárások során is alkalmazhatóvá váljon. Továbbá kiemelkedően fontosnak tartjuk a szolgáltatásról szóló teljeskörű tájékoztatást. Bár a statisztikák a vezetői engedély automatikus döntéshozatali eljárás keretében történő igénylése kapcsán növekvő tendenciát mutatnak (2021-ben 74.614 db⁷³ és 2022-ben 220.367 db⁷⁴), mégis célszerű lenne az ügyfeleket tájékoztatni a szolgáltatás lehetőségéről akkor is, amikor alapvetően nem vezetői engedély ügyintézése miatt keresik fel a hatósági ügyfélszolgálatokat.

⁷³ Elektronikus közszolgáltatásokat összefoglaló monitoring jelentés 2021. január – december - Belügyminisztérium – Informatikai Helyettes Államtitkárság, Elektronikus Közszolgáltatásokat Támogató Főosztály, Szolgáltatás-elemzési és Monitoring Osztály 12. https://nyilvanto.hu/letoltes/statisztikak/2021_evi_adatokat_tartalmazó_monitoring_jelentes.pdf (2023.04.20.)

⁷⁴ Elektronikus közszolgáltatásokat összefoglaló monitoring jelentés 2022. január – december - Belügyminisztérium – Informatikai Helyettes Államtitkárság, Rendvédelmi Informatikai és Elektronikus Rendszerek Működtetéséért És Fejlesztéséért Felelős Főosztály, Szolgáltatásmenedzsment Osztály 13-14. https://nyilvanto.hu/letoltes/statisztikak/2022_evi_adatokat_tartalmazó_monitoring_jelentes_v2.pdf (2023.04.20.)

Irodalomjegyzék

- Az első vezetői engedély automatikus kiadásának, valamint a vezetői engedély meghosszabbítás, vagy kategóriabővítés miatti automatikus cseréjének ügyintézői támogatása a Vezetői Engedély Nyilvántartásban. Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt., Készült: 2021. február 1.
- Czékmann Zsolt – Cseh Gergely – Ritó Evelin: Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban, *Közigazgatás Tudomány*, 2 (2022) 2., 35-47. o; <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.34>.
- Cseh Gergely - Czékmann Zsolt: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon, *PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SECTIO JURIDICA ET POLITICA*, 36 (2018) 1., 35-47. o.
- Czibrik Eszter: Az Ákr. alapelveinek kapcsolatrendszere, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 23 (2022) 1., 83-102. o.
- Dálnoki Réka: A megújuló ingatlan-nyilvántartási rendszer szabályozási koncepciója és az ahhoz kapcsolódó jogalkotás - II. rész, *Ingatlanjog*, 2 (2022) 1., 2-7. o.
- Fási Csaba: Automatizált megoldások alkalmazása a közigazgatási döntéshozatalban egy poszt-socialista ország nézőpontjából, *Magyar Jog*, 74 (2023) 6., 346-356. o.
- Felhasználói kézikönyv és módszertani útmutató Járási (fővárosi kerületi) hivatali ügyintézők számára 1.2 verzió (belső anyag), IdomSoft Zrt. Készült: 2021. február 1.
- Kárpáti Orsolya: Nyilvántartások a közigazgatásban: nyilvántartásokkal szemben támasztott követelmények a XXI. Században, *Új Magyar Közigazgatás*, 11 (2018) 1., 8-15. o.
- Kovács András György: A közhitelességről, *Jogtudományi Közlöny*, 76 (2021) 11-12., 534. o.
- Nagy Marianna: Az officialitás az Általános közigazgatási rendtartásban, *Jogtudományi Közlöny*, 72 (2017) 11., 510-515. o..
- Nagy Melinda - Nagy Gábor László - Csutora-Pámel László: *Gépjármű vezetői engedély ügyintézés - Szakrendszeri ismertető (belső anyag)*, (2021), Kézirat lezárásának dátuma: 2021 augusztus 23.
- Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*, Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Ritó Evelin - Czékmann Zsolt: Okos megoldás a közlekedésszervezésben - avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül, *Miskolci Jogi Szemle*, 13 (2018) 2., 2/2., 104-118. o.
- Ritó Evelin - Szabó Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res*, 10 (2021) 2., 273-286. o.

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység büntetőjogi tényállása és pénzügyi jogi vetülete

Sereg Péter*

A tanulmányban a szerző a Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárásának és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben szabályozott jogosulatlan pénzügyi tevékenység tényállásának vizsgálatát végzi el. Az MNB a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeleti alapfeladata során ellenőrzi a tőkepiacon jelenlévő szervezetek és személyek tevékenységét. A piacfelügyeleti eljárás során az MNB büntetőjoggal való kapcsolata nagyon szorosnak mondható mind anyagi jogi mind eljárásjogi téren.

Kulcsszavak: Magyar Nemzeti Bank, jogosulatlan pénzügyi tevékenység,

Criminal law facts and financial law aspects of unauthorized financial activity

In the study, the author examines the market surveillance procedure of the Hungarian National Bank and the facts of unauthorised financial activity regulated by Act C of 2012 on the Criminal Code. In the course of its basic task of supervising the financial intermediation system, the HNB monitors the activities of entities and persons operating in the capital market. The HNB's links with criminal law in the market surveillance process are very close, both in substantive and procedural terms.

Keywords: The Hungarian National Bank, unauthorized financial activity

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.201>

1. Bevezetés

A jelen tanulmányban a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB vagy Felügyelet) piacfelügyeleti eljárásának és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (a továbbiakban: Btk.) szabályozott jogosulatlan pénzügyi tevékenység tényállásának vizsgálatát szeretném elvégezni.

Az MNB a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeleti alapfeladata során ellenőrzi a tőkepiacon jelenlévő szervezetek és személyek tevékenységét.¹ A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete, mint hatósági feladatkör esetében – a Magyar Nemzeti

* Titkárságvezető főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási Államtitkársága; PhD-hallgató Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ Sereg Péter: A Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárása mint hatósági eljárás, in: Gazdaság és Pénzügy, 9. évfolyam, 3. szám, 2022. szeptember (a továbbiakban: Sereg, GÉP), 241. o.

Bankról szóló 2013. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Jegybanktörvény) 42. §-a alapján – a Jegybanktörvény felsorolása szerint az MNB tizenöt fajta tevékenységet végezhet. Ezen tevékenységeket a hatósági eljárások típusai szerint lehetséges csoportosítani, ennek megfelelően az MNB engedélyezési eljárást, ellenőrzési eljárást, fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárást, piacfelügyeleti eljárást, felügyeleti ellenőrzést, makroprudenciális feladatkörében eljárva tőkepuffer ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzési eljárásokat, valamint szanalási feladatkör gyakorlásához kapcsolódó eljárásokat végez.²

Az előbbi csoportosításból néhányat konkrétan említve a Jegybank engedélykérelmeket és beadványokat bírál el, vezeti az MNB 39. §-ában meghatározott törvények szerinti – az MNB feladatkörébe utalt – nyilvántartásokat, ellenőrzi a Jegybanktörvény 39. §-ában meghatározott törvények hatálya alá tartozó személyek és szervezetek információszolgáltatási rendszerét és adatszolgáltatását, segíti az Országos Betétbiztosítási Alap igazgatótanácsa működését, annak döntései előkészítését és végrehajtását, együttműködik a külföldi pénzügyi felügyeleti hatóságokkal, különösen az EGT államainak pénzügyi felügyeleti hatóságaival, valamint ellenőrzi a nyilvánosan működő részvénytársaságban történő befolyásszerzéssel kapcsolatos szabályok és elvek betartását.³

A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete tizenötös felsorolásának egyik eleme a piacfelügyeleti eljárás, amelyet a Jegybanktörvény 42. § g) és l) pontjai határoznak meg. A hivatkozott pont akként rendelkezik, hogy „az MNB a 4. § (9) bekezdésben meghatározott feladatkörében piacfelügyeleti eljárást indít az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység észlelése esetén; a bennfentes kereskedelem vagy piacbefolyásolás (a továbbiakban ideértve a 1031/2010/EU bizottsági rendelet 37-42. cikkében írt bennfentes kereskedelmet, illetve piaci manipulációt) gyanúja esetén; a bennfentes személyre vonatkozó bejelentési és közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából; továbbá a 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 5-8. cikkében előírt bejelentési és közzétételi kötelezettségre és 12-14. cikkében előírt fedezetlen ügyletek korlátozására vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából.”

A piacfelügyeleti eljárás során az MNB büntetőjoggal való kapcsolata nagyon szorosnak mondható mind anyagi jogi mind eljárásjogi téren. Utóbbi nemcsak a piacfelügyeleti eljárás során bevont személyi körben (rendőrség, ügyészség, bíróság)⁴ mutatkozik meg, hanem az eljárás alapján megállapítható jogkövetkezmények között is. Az engedély nélkül végzett tevékenység megállapítása esetén ugyanis a Felügyelet büntetőeljárást kezdeményez, ha megítélése szerint a tevékenység a Btk. alapján bűncselekménynek minősül.⁵

² A Magyar Nemzeti Bank hatósági eljárásainak alapvető szabályai, <https://www.mnb.hu/letoltes/hatosagiugyek-tajekoztato-202012-vegleges.pdf> Letöltés dátuma: 2023. április 12., 1-2. o.

³ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Jegybanktörvény) 42. § a)-c), f), h) és l) pontjai

⁴ Erről lásd részletesen: Sereg, GÉP

⁵ Jegybanktörvény 93. § (1) bekezdése; lásd még: Seregdi László: A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve indokolt változások, in: Bankmenedzsment, bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem, szerkesztette: Prof. Dr. Lentner Csaba, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó,

A piacfelügyeleti eljárás során feltárt bűncselekmények szinte kivétel nélkül a Btk. XLI. fejezetében található gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények. Ezek közül jelen tanulmány keretein belül a Btk. 408. §-ában szabályozott jogosulatlan pénzügyi tevékenységről szeretnék részletes elemzést adni.

2. A jogosulatlan pénzügyi tevékenység

408. § (1) Aki törvényben vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt engedély nélkül

- a) pénzügyi szolgáltatási vagy kiegészítő pénzügyi szolgáltatási,
- b) befektetési szolgáltatási, illetve befektetési szolgáltatási tevékenységet kiegészítő szolgáltatási, árutőzsdei szolgáltatási, befektetési alapkezelési, kockázati tőkealap-kezelési, tőzsdei, központi értéktári vagy központi szerződő fél,
- c) biztosítási, viszontbiztosítási,
- d) önkéntes kölcsönös biztosító pénztári, magánnyugdíjpénztári, foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltatási,
- e) közösségi finanszírozási szolgáltatási

tevékenységet végez, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(1a) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki az Európai Biztosítás és Foglalkoztatói-nyugdíj Hatóság által vezetett központi nyilvántartásba vétel nélkül páneurópai egyéni nyugdíjtermék-szolgáltatási vagy -forgalmazási tevékenységet végez.

(2) Aki az (1) bekezdés a)-c) pontjában megjelölt valamely tevékenységhez kapcsolódóan törvényben előírt

- a) engedély nélkül közvetítői tevékenységet végez,
- b) nyilvántartásba vétel, illetve bejelentés hiányában közvetítői tevékenységet, vagy elektronikuspénz-értékesítői tevékenységet végez oly módon, hogy annak megtörténte ellenőrzését elmulasztotta,

vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység tényállását a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról szóló 2005. évi XCI. törvény iktatta a régi Btk.-ba 2005. szeptember 1-jei hatálybalépéssel.⁶ Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXII. törvényben megállapított szöveget a hatályos Btk. érdemi változtatás nélkül emelte át.⁷

A pénzügyi piac szabályozott működése nemcsak a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő természetes vagy jogi személyek érdekeinek és pénzeinek védelme érdekében fontos, hanem az egyes országok gazdasági stabilitásának

Budapest, 2013. (a továbbiakban: Seregdi), 414. o.

⁶ Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Ágnes: Magyar büntetőjog különös rész, Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2013. (a továbbiakban: Btk. különös rész), 652. o.

⁷ Btk. különös rész, 652. o.

kiegyensúlyozott működése miatt is.⁸ A 2008-as gazdasági válság megmutatta, hogy hova vezethet a bankrendszer és a felügyeleti tevékenység nem kellően szigorú szabályozása globális szinten, amely végső soron a fogyasztókra is komoly kihatással volt.⁹

A nemzetközi és uniós szintű szigorú újra szabályozás 2008 után megkezdődött, és a de Larosière jelentés alapján elkészült öt darab rendeletből és egy darab irányelvből álló jogszabály-csomagot 2011 novemberében fogadta el az Európai Unió.¹⁰ Ezen jogforrások hatálybalépése miatt természetesen minden országnak át kellett alakítania a hazai felügyeleti rendszerét, így Magyarországnak is.

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység tényállásának 2023. január 1-től hatályos Btk-beli szövegezése mindössze három bekezdésből áll, ebből kettőt büntettként, egyet pedig vétségként rendeli büntetni az ott meghatározott magatartást tanúsító személyeket. A cselekmény jogi tárgya a pénzügyi rendszer működéséhez fűződő törvényes érdek, illetve a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő természetes és jogi személyek biztonsága.¹¹

A bűncselekmény kerettényállás, vagyis tartalommal más jogszabályok töltik meg az egyes pontokat.¹² Azt, hogy milyen pénzügyi szolgáltatási, befektetési szolgáltatási vagy biztosítási tevékenység minősül engedélyköteles tevékenységnek, az alábbi pénzügyi tárgyú törvények határozzák meg:

- a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.);
- a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatásokról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.);
- a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény;
- a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény;
- a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.);
- az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény;
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény;
- a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvény.¹³

Az elkövetési magatartás jelen bűncselekmény esetében nem más, mint az előbb felsorolt törvényekben található engedélyköteles tevékenységek engedély hiányában való végzése.¹⁴ A hatályos Hpt. alapján végezhető pénzügyi tevékenységeket

⁸ Gál István László: A tőkepiac büntetőjogi védelme Magyarországon, Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2019. (a továbbiakban: Gál), 63. o.; lásd még: Sereg Péter: Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének szervezeti felépítése, in: Miskolci Jogi Szemle, 14. évfolyam, 2. szám, 2019. (a továbbiakban: Sereg, 2019.), 132. o.

⁹ Sereg, 2019., 132-133. o.

¹⁰ Sereg, 2019., 135. o.

¹¹ Gál, 65. o.; lásd még: Btk. különös rész, 652. o.

¹² Btk. különös rész, 652. o.; lásd még: Gál, 70. o.

¹³ Btk. különös rész, 652. o.

¹⁴ Gál, 65. o.; lásd még: Btk. különös rész, 652. o.

pénzügyi szolgáltatásra és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásra lehet felosztani.¹⁵

Pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában: betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása, hitel és pénzkölcsön nyújtása, pénzügyi lízing, pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása, elektronikus pénz kibocsátása, olyan papír alapú készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (például papír alapú utazási csekk, váltó) kibocsátása, illetve az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása, amely nem minősül pénzforgalmi szolgáltatásnak, kezesség és garancia vállalása, valamint egyéb bankári kötelezettség vállalása, valutával, devizával - ide nem értve a pénzváltási tevékenységet -, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység, pénzügyi szolgáltatás közvetítése, letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás, hitelreferencia szolgáltatás, valamint követelésvásárlási tevékenység.¹⁶

Kiegészítő pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, valutában, illetve devizában: pénzváltási tevékenység, fizetési rendszer működtetése, pénzfeldolgozási tevékenység, pénzügyi ügynöki tevékenység a bankközi piacon, forgatható utalvány kibocsátására irányuló tevékenység, hitel-tanácsadási tevékenység.¹⁷

A fenti tevékenységek esetén minden esetben kulcskérdés az üzletszerűség megléte, amely nem azonos a Btk.-beli üzletszerűen¹⁸ fogalmával. A Hpt. önmaga definiálja az üzletszerű tevékenység fogalmát, amely „az ellenérték fejében nyereség, illetve vagyonszerzés végett – előre egyedileg meg nem határozott ügyletek megkötésére irányuló – rendszeresen folytatott gazdasági tevékenység.”¹⁹ Ennek megfelelően az üzletszerűség megállapíthatóságának hármas konjunktív feltétele van: az ellenérték fejében végzés, vagy a vagyonszerzési célzat, az előre meg nem határozott ügyletek kötése, és a rendszeresség.²⁰ Bármelyik fogalmi elem hiánya esetén nem beszélhetünk üzletszerű tevékenységről, és ebben az esetben a Felügyelet engedélye sem szükséges, így a jogosulatlan pénzügyi tevékenység bűncselekmény elkövetését sem lehet megállapítani.

A gyakorlat oldaláról megvilágítva ez azt jelenti, hogy a Felügyelet H-PJ-I-B-5/2022. számú határozata szerinti jogesetben a több ezer magánszeméllyel díjazás ellenében kötött megbízási szerződés – mint rendszeres gazdasági tevékenység – megalapozta az üzletszerű tevékenység fennállását, és ezáltal a pénzügyi

¹⁵ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 3. §; lásd még: Gál, 65-66. o.

¹⁶ Hpt. 3. § (1) bekezdés

¹⁷ Hpt. 3. § (2) bekezdés

¹⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 28. pontja: üzletszerűen követi el a bűncselekményt, aki ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekmények elkövetése révén rendszeres haszonszerzésre törekszik.

¹⁹ Hpt. 6. § (1) bekezdés 116. pont; lásd még: <https://alk.mnb.hu/data/cms2460759/54266webcsoport.pdf> Letöltés dátuma: 2023. április 14.; Hollán Miklós: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a jogosulatlan pénzkölcsönzésről, in: Jogesetek magyarázata, 8. évfolyam, 4. szám, 2017. (a továbbiakban: Hollán, 2017.), 38. o.; Vidács Dávid: Jogosulatlan tevékenységek üzletszerűsége; in: Gazdaság és Pénzügy, 9. évfolyam, 4. szám, 2022. december (a továbbiakban: Vidács), 376. o.

²⁰ A Magyar Nemzeti Bank H-PJ-I-B-13/2022. számú határozata; lásd még: Vidács, 377-378. o.

szolgáltatás engedélyköteles mivoltát.²¹ A kérdés aktualitását és jelentőségét mutatja, hogy a Felügyelet 2021-ben 15 piacfelügyeleti eljárást indított engedély vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység gyanúja miatt, illetve 12 piacfelügyeleti eljárást zárt le, amelyek kapcsán összesen 115 millió forint összegű piacfelügyeleti bírságot szabott ki.²²

A pénzügyi szolgáltatási vagy kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység végzésére a Felügyelet engedélyt csakis pénzügyi intézménynek minősülő hitelintézetnek vagy pénzügyi vállalkozásnak adhat.²³ A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet lehet. A szövetkezeti hitelintézet lehet takaré- vagy hitelszövetkezet.²⁴ A pénzügyi vállalkozás az a pénzügyi intézmény, amely - a Hpt. 3. § (1) bekezdés d) és e) pontjában, valamint a Hpt. 8. § (2) bekezdésében meghatározott tevékenység kivételével -, egy vagy több pénzügyi szolgáltatást vagy fizetési rendszer működtetését végzi és a pénzügyi holding társaság.²⁵

A második engedélyköteles pénzügyi tevékenységi kör a Bszt. hatálya alá tartozik, amely a befektetési szolgáltatási tevékenységeket fedi le. Befektetési szolgáltatási tevékenységnek minősül a rendszeres gazdasági tevékenység keretében, pénzügyi eszközre vonatkozóan végzett megbízás felvétele és továbbítása, megbízás végrehajtása az ügyfél javára, sajtószámolás kereskedés, portfóliókezelés, befektetési tanácsadás, pénzügyi eszköz elhelyezése az eszköz (értékpapír vagy egyéb pénzügyi eszköz) vételére vonatkozó kötelezettségvállalással (jegyzési garanciavállalás), pénzügyi eszköz elhelyezése az eszköz (pénzügyi eszköz) vételére vonatkozó kötelezettségvállalás nélkül, és multilaterális kereskedési rendszer működtetése, szervezett kereskedési rendszer működtetése.²⁶ Befektetési szolgáltatási tevékenységet - ha a Bszt. törvény eltérően nem rendelkezik - csak befektetési vállalkozás és hitelintézet végezhet.²⁷

Kiegészítő szolgáltatásnak minősül a pénzügyi eszköz letéti őrzése és nyilvántartása, valamint az ehhez kapcsolódó ügyfélszámla vezetése, a letétkezelés, valamint az ehhez kapcsolódó értékpapírszámla vezetése, nyomdai úton előállított értékpapír esetében ennek nyilvántartása és az ügyfélszámla vezetése, kivéve - a 909/2014/EU rendelet mellékletének A szakasz 2. pontja szerinti - felső szintű (központi) értékpapírszámla vezetését, a befektetési hitel nyújtása, a tőkeszerkezettel, üzleti stratégiával és az ezekkel összefüggő kérdésekkel, valamint az egyesüléssel és a vállalatfelvásárlással kapcsolatos tanácsadás és szolgáltatás, a befektetési szolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó valutával és devizával történő kereskedés, a befektetési elemzés és pénzügyi elemzés, jegyzési garanciavállaláshoz kapcsolódó szolgáltatás, a Bszt. 6. § e)-g), j) és k) pontjaiban foglalt származtatott

²¹ A Magyar Nemzeti Bank H-PJ-I-B-5/2022. számú határozata; lásd még: Hollán, 2017., 25. o.

²² Vidács, 378. o.

²³ Hpt. 7. § (1) bekezdés

²⁴ Hpt. 8. § (3) bekezdés; lásd még: Btk. különös rész, 653. o.

²⁵ Hpt. 9. § (1) bekezdés; lásd még: Btk. különös rész, 653. o.

²⁶ A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatásokról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.) 5. § (1) bekezdés; lásd még: Btk. különös rész, 653-654. o.

²⁷ Bszt. 7. § (1) bekezdés; lásd még: Btk különös rész, 654. o.

ügyletek alapjául szolgáló eszközöz kapcsolódó befektetési szolgáltatási tevékenység vagy kiegészítő szolgáltatás.²⁸

A harmadik típusú engedélyköteles pénzügyi tevékenység a biztosítási tevékenység, amelyet a Bit. szabályoz. „A biztosítási tevékenység biztosítási szerződésen, jogszabályon vagy tagsági jogviszonyon alapuló kötelezettségvállalás, amely során a tevékenységet végző megszervezi az azonos vagy hasonló kockázatoknak kitett személyek közösségét (veszélyközösség), matematikai és statisztikai eszközökkel felméri a biztosítható kockázatokat, megállapítja és beszedi a kötelezettségvállalás ellenértékét (díját), meghatározott tartalékokat képez, a létrejött jogviszony alapján a kockázatot átvállalja és teljesíti a szolgáltatásokat.”²⁹

A Bit. két megszorító szabályt is tartalmaz, az első, hogy biztosítási tevékenységet kizárólag biztosító végezhet.³⁰ A második pedig, hogy a biztosító a biztosítási tevékenységen kívül más üzletszerű tevékenységet nem folytathat.³¹

Végül a negyedik típus az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári tevékenység, amely lehet nyugdíjszolgáltatás, szociális kiegészítő ellátás, illetve az egészség védelmét szolgáló programok szervezése és finanszírozása, egészségügyi szolgáltatások megvásárlása.³² A Felügyelet előzetes engedélye jelen esetben is nélkülözhetetlen.

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység végzése megvalósulhat természetesen engedély nélkül, vagy a meglévő engedély időbeli, illetve tárgybeli túllépése által. Jellemzően adódóan kizárólag aktív magatartással valósulhat meg, tartós vagy más néven állapot bűncselekmény, így annak elévülése a jogosulatlan tevékenység befejezésével kezdődik, amely időpontig részesség is kapcsolódhat hozzá.³³

A bűncselekmény tettese bárki lehet, aki a fenti pénzügyi tárgyú törvényekben előírt tevékenységeket engedély nélkül végez.³⁴ Ebből következik, hogy az elkövető tudatának át kell fognia, hogy cselekménye engedélyköteles, amelyet ő nem szerzett be. Ennek megfelelően a jogosulatlan pénzügyi tevékenységet szándékosan lehet elkövetni.³⁵

A bírói gyakorlat szerint ezt a jogosulatlan pénzügyi tevékenység bűncselekményét is elkövették azok a személyek, akik több éven keresztül, rendszeresen foglalkoztak pénzkölcsönzéssel, olyan kamat felszámításával, hogy az egy hónapra adott összeg 50%-os kamatát számították fel, és a hitel meghosszabbítása esetén a teljes tartozás 50%-os kamatát követelték vissza. A visszafizetés biztosítása érdekében olyan meghatalmazás adására kényszerítették a kiszolgáltató helyzetben levő adósokat, hogy a nyugdíjat, a szociális segélyt, a családi pótlékot és a gyermekgondozási segélyt is a kölcsönadók vehessék fel

²⁸ Bszt. 5. § (2) bekezdés; lásd még: Btk. különös rész, 654. o.

²⁹ A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) 4. §; lásd még: Btk. különös rész, 655-656. o.

³⁰ Bit. 5. § (4) bekezdés

³¹ Bit. 5. § (5) bekezdés

³² Btk. különös rész, 656. o.

³³ Btk. különös rész, 657. o.

³⁴ Btk. különös rész, 657. o.

³⁵ Btk. különös rész, 657. o.

(BH2002. 423.).³⁶

3. Záró gondolatok

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység büntetőjogi tényállása jól mutatja, hogy a jogrendszerünk különböző szabályai hogyan is kapcsolódhatnak egymáshoz. A büntetőjog ultima ratio jellegét erősíti, hogy az engedély nélkül végzett pénzügyi tevékenység közigazgatási jogkövetkezménye a büntetőeljárás kezdeményezése, ha a Felügyelet megítélése szerint az ügyfél tevékenysége a Btk. alapján bűncselekménynek minősül.³⁷

Az elmúlt két évtizedben lezajlott gazdasági és technológiai fejlődés következtében egyre nagyobb lehetőségek keletkeztek a pénzügyi tevékenységek végzésére, amely sok esetben együtt járt a gazdasági bűncselekmények számának emelkedésével. A 2008-as gazdasági világválság akkora sokkot okozott a pénzügyi piacokon, hogy a szabályozás szigorítása elkerülhetetlenné vált nemcsak globális vagy uniós szinten, hanem a hazai jogalkotás tekintetében is.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a 2010-es évek első felében lezajlott magyar jogalkotás lekövette a nemzetközi szinten végbemenő változásokat, és megfelelően tudott reagálni a változásokra. Ennek következtében a pénzügyi piac működése nemcsak a közigazgatási jog által védett, hanem a büntetőjog is jelentős visszatartó erőt jelent, amely által a fogyasztók biztonságosan vehetik igénybe a pénzügyi szolgáltatásokat.

Irodalomjegyzék

- A Magyar Nemzeti Bank hatósági eljárásainak alapvető szabályai, <https://www.mnb.hu/letoltes/hatosagiugyek-tajekoztato-202012-vegleges.pdf> Letöltés dátuma: 2023. április 12.;
- A Magyar Nemzeti Bank H-PJ-I-B-5/2022. számú határozata;
- A Magyar Nemzeti Bank H-PJ-I-B-13/2022. számú határozata;
- Gál István László: A tőkepiac büntetőjogi védelme Magyarországon, Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2019.;
- Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Ágnes: Magyar büntetőjog különös rész, Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2013.;
- Hollán Miklós: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a jogosulatlan pénzkölcsönzésről, in: Jogesetek magyarázata, 8. évfolyam, 4. szám, 2017.;
- <https://alk.mnb.hu/data/cms2460759/54266webcsoport.pdf> Letöltés dátuma: 2023. április 14.;
- Sereg Péter: A Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárása mint hatósági eljárás, in: Gazdaság és Pénzügy, 9. évfolyam, 3. szám, 2022. szeptember, <https://doi.org/10.33926/GP.2022.3.3>;

³⁶ Gál, 71-72. o.; lásd még: Btk. különös rész, 657. o.

³⁷ Jegybanktv. 93. § (1) bekezdés; lásd még: Seregdi, 414. o.

-
- Sereg Péter: Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének szervezeti felépítése, in: *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évfolyam, 2. szám, 2019.;
 - Seregdi László: A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve indokolt változások, in: *Bankmenedzsment, bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*, szerkesztette: Prof. Dr. Lentner Csaba, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.;
 - Vidács Dávid: Jogosulatlan tevékenységek üzletszerűsége; in: *Gazdaság és Pénzügy*, 9. évfolyam, 4. szám, 2022. december; <https://doi.org/10.33926/GP.2022.4.4>
-
-

Resztoratív igazságszolgáltatási megközelítések a Kúria ítéleteinek indokolásában*

Bodnár Beáta**

A tanulmány – egy általam elvégzett empirikus kutatás adatai alapján- bemutatja a résztoratív igazságszolgáltatás megjelenését a Kúria ítéleteinek indokolásában. A tanulmány első felében a helyreállító igazságszolgáltatás definiálására kerül sor, majd ezt követi az empirikus kutatás menetének részletes ismertetése. A résztoratív igazságszolgáltatásra utaló kulcsszavak – helyreállítás, beismerés, megbocsátás- alkalmazásával világossá válhat számunkra, hogy ezen büntetőjogi irányzat kizárólag tág értelemben véve jelenik meg a legfőbb bírói fórum ítélezési gyakorlatában.

Kulcsszavak: résztoratív igazságszolgáltatás, Kúria ítéletei, empirikus kutatás, büntető mediáció

Restorative justice in judgements of Kúria

The study presents emergence of restorative justice in judgements of Kúria. This study is based on my empirical research. In the first part of the study we search definition of restorative justice. In the second part, we detail the result of empirical research. We use keywords – for example restorative, confession, forgiveness- and we make sure of phenomenon that this penal trend appears in a broad sense just.

Keywords: restorative justice, judgements of Kúria, empirical research, penal mediation

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.210>

Bevezetés

„A bűnt üldözzétek, ne a bűnöst!” Szent Ágoston

A bűn és annak üldözése emberemlékezet óta része a társadalmi közgondolkodásnak. Fogalmazhatunk úgy is, hogy eredendően köztünk és velünk létezik. Megállapíthatjuk, hogy a bűn a történelem folyamán keveset változott, legfeljebb módszereiben finomodott, eszközeinek tárháza bővült.

A bűncselekmények kezelésére és megelőzésére, az elkövetők megbüntetésére vonatkozó elméletek azonban folyamatos fejlődési ívet jártak be. A szigorú, kizárólag tette és tettesre koncentrálástól, a viktimológia térnyerésével egészen – a jelen

* A tanulmány a Kúria 2022/2023. évi gyakornoki programjának keretében készült.

** PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola.

tanulmány témáját képező – a tette és tettesre egyaránt fókuszáló resztoratív igazságszolgáltatás elméletéig jutottunk el. A bűnre adott ezen válaszreakció lehetőséget biztosít, hogy a bűncselekménnyel érintettek egymással kapcsolatot teremthessenek és az elkövetett bűnre koncentrálhassanak. A folyamat eredményeképpen a bűncselekmény által okozott konfliktus feloldódik, ezzel kiváltva a kívánt generális és speciális prevenciót.

A fejlődési görbét – néha vegyes érzelmekkel – csodálva, azonban felmerülhet bennünk a kérdés, valóban tapasztalhatók-e ezen változásokat? Vajon az ítélkezés gyakorlatában ténylegesen megjelenik-e a bűncselekmény mindkét szereplőjét szemlélő gondolkodásmód?

Jelen tanulmány célja aktakutatás útján kideríteni a fenti kérdésre adandó választ. A bírósági ítéletek szigorú formai és tartalmi követelményeinek köszönhetően, egyértelműen láthatjuk, hogy az általunk felfedezni kívánt resztoratív szemlélet kirajzolódik-e a Kúria büntető gyakorlatából.

Célkitűzéseinknek megfelelően a tanulmány első részében röviden meghatározzuk a resztoratív igazságszolgáltatás fogalmát és ismertetjük annak elméleti aspektusait. Álláspontom szerint ugyanis, kizárólag így határozhatjuk meg az ítéletek indokolásában felfedezni kívánt gondolatiság tartalmát.

1. A resztoratív igazságszolgáltatás

A resztoratív igazságszolgáltatás meghatározáskor minden mozzanat kihívást tartogat. Kihívás a definiálás, módszereinek csoportosítása, továbbá még a gondolkodásmód megnevezése is. Ebből kifolyólag szinonimaként használható a közösségi, a transzformációs, a pozitív, a reparatív és a helyreállító igazságszolgáltatás egyaránt.¹ Kérdésként merülhet fel, hogy a felborult tulajdoni helyzetet, a sértettnek okozott sérülést, az áldozatok biztonságérzetét, a megsértett emberi méltóságot vagy a társadalmi harmóniát kívánja-e helyreállítani. Egyes elképzelések szerint a hagyományos büntetések alternatíváit, míg mások szerint alternatív büntetéseket sűrít magába.² Szűk értelmezést alkalmazva, a resztoratív szemlélet a sértett és az elkövető konfliktusát feloldó büntetőeljárás, tág értelemben a bűn feldolgozásának közösségi módja, míg teljesen más szemléletet alkalmazva a bűnről és büntetésről vallott alternatív elmélettel szembesülhetünk.

A gondolkodásmód eredetének keresése során a történelem folyamán akár a korai amerikai őslakosok kultúrájág is visszamehetünk. Időben közelebbi gyökereket keresve azonban elegendő a tett arányos büntetőjogi iskola tanainak felülbírálatát szemlélőnk. Az irányzat tanai szerint, mivel az elkövető választotta a bűnös utat, esetében az egyetlen megoldás a tettarányos büntetés lehetett. A büntetések azonban gyakran kegyetlenek és embertelenek voltak. Az irányzatot kritizálók úgy

¹ Álláspontom szerint ezen büntetőjogi irányzat mibenlétét leginkább a helyreállító és a nemzetközi szakirodalomban használatos resztoratív igazságszolgáltatás írja le, így a továbbiakban ezen kifejezéseket használom.

² Bárd Petra: Helyreállító igazságszolgáltatás, in: *Kriminológia* (szerk.: Borbíró Andrea- Gönczöl Katalin-Kerezi Klára- Lévy Miklós szerk.), Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2019, 934-936 o.

éreztek, pusztán a tette koncentráls a visszaesés kérdését nem oldhatja meg. Az elkövető szociológiai, pszichológiai jellemzőit helyezték előtérbe és célul a személy megjavítását tűzték ki. A szigorú büntetések kiiktatását szorgalmazták, személyiség adekvát intézkedéseket indítványoztak. Fókuszukba nem a tett, hanem a tettes került, személyének gyógyításában látták a bűnözés megfékezésének kulcsát.³

A XX. századra azonban világossá vált, hogy a prevenciót hirdető, gyógyító, megelőző szemlélet ugyanolyan kudarcot vallott, mint a pusztán tette koncentráló retributív nézetek. Az 1970-es években láthatóvá vált, hogy a bűnözés ismét emelkedésnek indult. A megelőzés erejéből kiábrándulva ismételten szigorították a büntetéseket, mondván „a büntetés majd segít. Ha nem segít, majd segítenek a szigorúbb büntetések.”⁴ Ez az elképzelés azonban tarthatatlan volt, pusztán gyakorlatias okokból is. A büntetésvégrehajtási intézetek költségvetéséből kimutatták, hogy egy elkövető elhelyezése és étellezése megközelítőleg 25.000 dollár éves kiadást generál. A végrehajtás során az elkeseredett elkövetők még elkeseredettebbé válnak, hiszen kiszakítják őket közösségükből, családjukkal nehezen tudnak kapcsolatot tartani. Az elhelyezés körülményei sokszor embertelenek, a cellák korszerűtlenek és túlszűfoltak. Az elkövetőknek nincs lehetősége megismerni tetteiknek következményeit, az általuk okozott anyagi kárt és lelki szenvedést nem érzékelik, pusztán letöltik a számukra kiszabott időt. A visszaesésük ilyen körülmények között szinte borítékolható.⁵

Mindezen felismerésekkel párhuzamosan az 1970-as években az áldozatok mindaddig elhanyagolt szerepe is a kutatások középpontjába került. Kezdetben a vizsgálódások azon csalódottságból táplálkoztak, hogy a bűnözés végérvényesen nem számolható fel. Ebben az esetben az államnak kötelessége a bűncselekmények által okozott károkat megtéríteni.⁶ Optimistább elképzelések kitarítottak az elkövetés végső felszámolása mellett, és úgy gondolták a sértettek bevonása lesz az az új módszer, amely ezt a kívánt eredményt eléri. A viktimológia tudománya vitathatatlanul számos érdemmel gazdagította a büntetőjogot, mint például a sértett eljárási szereplővé tétele, az áldozatok kártérítés igénylési lehetősége, illetve ezen érintett személyek tájékoztatáshoz való joga.⁷

A különböző felismerések összekapcsolódásából a rég elfeledett resztoratív szemlélet kezdett kibontakozni. A legfőbb szempont vitathatatlanul a konfliktus feloldása.⁸ Konzekvencialista elméletként, célja a jövőbeni bűnözés csökkentése,

³ Györfi Éva: Igazságszolgáltatás másképp- összeállítás a helyreállító igazságszolgáltatás koncepciójának háttéréről, in.: *Megbékélés és jóvátétel* (szerk.: Herczog Mária), Budapest, Család Gyermek Ifjúság Könyvek, 2003, 37-53 o.

⁴ Ligeti Katalin: A humánus büntetés, *Élet és Irodalom*, november (2005) <https://www.es.hu/cikk/2005-11-06/ligeti-katalin/a-humanus-buntetes.html> (Megtekintés dátuma: 2021. 10. 26.)

⁵ Barabás Andrea Tünde: Tudományos Tézisfüzet Habilitáció elnyeréséhez, Budapest, 2015, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/2198023/file/Barabas_A_tezis.pdf (Megtekintés dátuma 2021. 10. 26.)

⁶ Marilyn Armour: Restorative justice: some facts and history, *Tikkun*, 2012, 1 (2012) <https://go.gale.com/ps/i.do?p=LitRC&u=debre&id=GALE|A308745160&v=2.1&it=r&sid=summon> (Megtekintés dátuma: 2021. 11. 24.)

⁷ Bárd Károly: "Alkalmazott" viktimológia Észak-Amerikában, *Magyar Jog*, 1 (1984), 20-29. o.

⁸ Kathleen Daily: Restorative Justice the real story, *Punishment&Society*, 1 (2002) 59. o.

továbbá új elemként jelenik meg a sértettnek nyújtandó jóvátétel elérése. A konfliktust az ősi kulturális gyökerekhez hasonlóan a közösség vitájaként értékeli, annak megoldását oda kívánja visszavezetni.⁹ Az igazságszolgáltatást éppen ezért holisztikus módon olyan ideális állapotként szemléli, amely egyformán figyel az elkövetőre, az áldozatra, és a közösségre.¹⁰ Ebben a vetületben az állam feladata polgárainak bátorítása a konfliktusok kezelésére. A folyamat jellemzői, hogy az elkövető, az áldozat és minden érintett bevonásával történik a végkifejlet konszenzusos meghatározása.¹¹ Ilyen módon a közösség visszakapja a konfliktus megoldásának lehetőségét. Mivel a folyamat aktív részese nem csupán külső szemlélője, így nagyobb eséllyel fogadja vissza az elkövetőt.¹² Az áldozatban gyakran jelentkező természetes bosszúvágy szintén feldolgozható, hiszen lehetősége nyílik az elkövető motivációinak mélyebb megismerésére, érdekeit végig szem előtt tartják, továbbá ideális esetben megtapasztalhatja az elkövető mély megbánását. Az elkövető szempontjából az eljárás jövőorientáltsága szintén kedvezően hat, valamint a következmények tekintetében az egyéniesítés hatékonyabban megvalósulhat.¹³ Az erős közösségi részvétel és a jóvátétel mind a generális, mind a speciális prevenció megvalósulását elősegítik.¹⁴

Jelen tanulmányban – figyelembe véve annak témáját – a resztoratív igazságszolgáltatás tág értelmezését alkalmazzuk. Resztoratív igazságszolgáltatás alatt tehát a bűn feldolgozásának közösségi módját fogjuk érteni. Ezen meghatározás értelmében az ítéletek indokolásában minden kifejezést, amely valamely módon a bűncselekmény, mint konfliktus feloldására, a megelőző állapot reparálására utal, a helyreállító igazságszolgáltatás megjelenési formájaként tekintünk.

2. A bírósági ítéletek indokolása

A kutatás témáját tekintve – a ténylegesen kapott eredmények ismertetését megelőzően – fontosnak tartom, a vizsgálódás tárgyának rövid ismertetését is. Álláspontom szerint az ítéletek szerkezeti felépítésének és minőségi követelményeinek tanulmányozása, elengedhetetlenül szükséges az átgondolt következtetések levonása érdekében.

⁹ Győri Csaba: Néhány gondolat a retributív és a helyreállító igazságszolgáltatás összeegyeztethetőségéről. in.: *A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés, mint végső eszköz Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére* (szerk.:(Borbíró Andrea- Inzelt Éva- Kerezi Klára-Lévay Miklós- Podoletz Léna), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 185-196 o.

¹⁰ Szabó András: Megelőzés és arányos büntetés, *Magyar Jog*, 11(1990), 897-911 o.

¹¹ Győrfi: i.m. 37.53.o.

¹² Walgrave L: Community service as a cornerstone of a systemic restorative response to juvenile justice. in.: *Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime* (szerk.: G. Bazemore and L. Walgrave), New York, Monsey NY: Criminal Justice Press, 1999, 129-154. o.

¹³ Szabó András: Resztoratív igazságszolgáltatás- érvek és ellenérvek 50 év távlatából, *KRE-DIT*, 1 (2020), <http://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/szabo-andras-resztorativ-igazsagszolgalattas-ervek-es-ellenervek-50-ev-tavlatabol/> (Megtekintés dátuma: 2021. 10. 26.)

¹⁴ Görgényi Ilona: A resztoratív büntetőjog új irányai. in.: *Ünnepi Kötet Györgyi Kálmán 75. Születésnapja Alkalmából* (szerk.: Pólt Péter- Belovics Ervin- Gellér Balázs- Ambrus István), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 101-114.o.

A bírósági határozatok – így az ítéletek – szerkezeti felépítését az eljárásjogi törvényeink pontosan meghatározzák. Különösen igaz ez a megállapítás az általunk vizsgált büntetőbírói ítéletekre. A 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 363.§-a alapján az ítélet négy nagy egységből, nevezetesen a bevezető, a rendelkező, az indokolás és a záró részből épül fel. A törvény a megnevezett kategóriákat további tartalmi egységekre bontja és meghatározza azok kötelező tartalmi elemeit. Első lépésként tehát a megfelelően megszerkesztett ítélet maradéktalanul magába sűríti a törvényi elvárások sorát, ezzel biztosítva az ítélet hiánytalanságát és ellenőrizhetőségét. A szerkesztési elveknek történő maradéktalan megfelelés érdekében a Kúria szerkesztési segédlete a követelményeket kibontja és tovább részletezi.¹⁵ Példának okáért magyarázatot találhatunk benne a bevezető rész tartalmi elemeinek jelentőségéről, a bizonyítékok szakszerű és egymáshoz való viszonyának értékeléséről. A megfogalmazott elveket követve szakszerű, kellően részletes az elvárt követelményi formáknak megfelelő ítélet készíthető.

Általánosságban megállapíthatjuk, hogy az ítéletek legfontosabb része az indokolás, amely meggyőzően bizonyítja az adott ítélet szakmai mivoltát és az önkényességtől való mentességet. A bíróságok által kimunkált elfogadásra méltó gyakorlat ilyen módon a társadalom egésze számára megismerhetővé válik.¹⁶ Ezen követelménynek a büntető ítéleteknek hatványozottan meg kell felelni, hiszen az elvárt generál prevenció hatás kizárólag ilyen módon váltható ki.

Az alkotmányos alapelveknek – jogbiztonság, tisztességes eljárásból való jog – megfelelően az ítéleti indokolás pontos, szilárd nem túl sematikus, nem túl formális, de nem is túl részletes. Az elérni kívánt cél a helyes bírói döntés ténybeli és jogi megalapozása¹⁷ oly módon, hogy a felsorakoztatott jogi érvek sora a laikus közönség számára is érthető legyen.¹⁸ Mindezekon felül szükséges, hogy az ítélet megfeleljen az eljárásjogi kódexekben rögzített követelményeknek, azaz tartalmazza a bíróság által megállapított tényállást, a bizonyítékok számbavételét és értékelését, a megállapított cselekmény jogi minősítését és végül az egyéb rendelkezések és az indítványok elutasításának okát, az alkalmazott jogszabályok megjelölésével.¹⁹

A szűk törvényi meghatározáson túl az indokolásoknak a büntető bírósági gyakorlat által kimunkált követelményeknek is meg kell felelni, így például számon kérhetően értékelni kell a felmerült bizonyítékokat,²⁰ kerülni szükséges a bizonytalan, kétértelmű kifejezéseket, valamint törekedni kell a közérthető és magyaros stílusra.²¹

¹⁵ Kúria Büntető Kollégiuma: a büntető határozatok szerkesztése. 6. számú melléklet https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/6_melleklet.pdf (Megtekintés dátuma: 2022. 12. 02.)

¹⁶ Boda Zoltán, Bagossy Mária: A büntetőbíráskodás tekintélyének védelme és a társadalmi értékítélet összefüggései. *Belügyi Szemle*, 7 (2022), 1369-1394. o.

¹⁷ Hager Tamás: *A tényállás megalapozottsága a büntetőperben*, Phd értekezés, Debrecen, 2018 143.o. https://dea.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/252566/Hager_Tamas_tezisek.pdf (Megtekintés dátuma 2022. 12. 11.)

¹⁸ Bencze Máttyás- Kovács Ágnes: „Nem foghat helyt” Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. *MTA Law Working Papers*, 10(2018), 9.o.

¹⁹ 2017 évi XC törvény a büntetőeljárásról 363§

²⁰ Kúria Büntető Kollégiuma: a büntető határozatok szerkesztése. 6. számú melléklet i.m.

²¹ Bencze Máttyás- Kovács Ágnes i.m. 12.o.

A büntető ítéletek indokolásának társadalom számára lehangsúlyosabb és leglényegesebb része a büntetéskiszabás alátámasztása. Sajnálatos módon ezen rész indokolása tartogatja a legnagyobb kihívásokat, mivel a legnagyobb teret itt nyerheti a bírói bölcsesség és mérlegelés.²² Földvári József találóan úgy fogalmaz „*a bírónak a büntetéskiszabás során mérnie kell a mérhetetlent, vagyis az elkövetett bűntett súlyát, az elkövető bűnösségét, a javára és terhére szóló körülményeket, másrészt egy jövőbeli prognózist kell adni arról, hogy az elkövetőnek újabb bűncselekményektől való visszatartásához milyen nemű és mértékű büntetés alkalmazása szükséges,*”²³ azaz egy sokszínű szempontrendszert kell szem előtt tartania, miközben kiválasztja a büntetési céloknak leginkább megfelelő szankciót.²⁴

Kiemelkedően fontos ebben a viszonylatban az enyhítő és súlyosító körülmények bemutatása és megfelelő részletezése. Ezen körülmények azok, amelyek leginkább befolyásolják a büntetés kiszabásának folyamatát és amelyek dekódolása nélkül egy-egy döntés mögöttes hátterét örökös homály fedheti. Álláspontom szerint ezen körülmények részletezése az ítélet szakmaiságát nem csorbítva, mutat rá a bírói mérlegelésre és szubjektivitásra, segítve ezzel a konkrét büntetéskiszabás okának megértését. Hosszabb távon pedig az indokolások mélyebb megértésével, mind a generál mind a speciális prevenció hatásának erősödése prognosztizálható.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a megfelelő büntető bírósági ítélet kellően részletes, nem sematikus, továbbá kellő hangsúlyt fektet a büntetés kiszabáshoz vezető körülmények értékelésére.

3. Kutatási módszer

A számba vehető lehetőségek tárházából a kitűzött célok eléréséhez a leghatékonyabbnak kvantitatív módszer választását tartottam. Álláspontom szerint a nagy számban és széles spektrumban lefolytatott adatgyűjtés alkalmas lehet a bevezetőben feltett kérdés megválaszolására és a megfelelő következtetések levonására. A téma meghatározása okán a bírósági – ezen belül a kúriai– ítéletek vizsgálatára fektettem hangsúlyt.

A bírósági ítéletek vizsgálata hosszú történelmi múltra tekint vissza. A jogelmélet meghatározó gondolkodóinak mindegyike a jog és a jogszabályok aktuális értelmezésére, a számba vehető jogi érvek csoportjaira és az érvelési technikákra, a bírói ítéletek vizsgálatával igyekezett következtetni. Ennek okát abban érhetjük tetten, hogy a valódi gyakorlati jogértelmezésnek – nem csak terjedelmi okokból – kizárólag ezen határozat típus képes teret nyújtani. Alappal feltételezhetjük tehát, hogy az ítéletek és különösen azok indokolása – mint a jogviták zárkövei – megfelelő vizsgálati alapot jelenthetnek számunkra.

A kutatható adathalmaz szűkítése érdekében, a teljes elérhető bírósági iratanyagból kizárólag a Kúria ítéleteinek sorából szelektáltam. A bírósági szint

²² Pápai-Tarr Ágnes: Gondolatok a büntetéskiszabás néhány elméleti és gyakorlati kérdéséről, *Pro Futuro*, 1(2017), 10-13.o.

²³ Földvári József: *A büntetés tana*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970, 189.o.

²⁴ Pápai-Tarr Ágnes: i.m. 13.o.

meghatározásához – a kutatás racionalizálásán túl – a legfőbb bírói szint egységes gyakorlata vezetett.

A rendelkezésemre álló bírósági elektronikus rendszerek használatával a kutatás pontos módszerét aktakutatásként határoztam meg. Ennek megfelelően az iratanyagot 2006-tól – a resztoratív szemlélet bevezetésének időpontjától – napjainkig áttekintettem. Az akták kutatása során alkalmaztam továbbá a Bírósági Határozatok Gyűjteményének tárházat. Kiemelendő, hogy a BHGY adattára közel sem tartalmazza az összes magyar bírói ítéletet. Jelenleg a jogszabály szerint a Kúria irányítási aktusain és az elvi határozatokon kívül csak a Kúria, az ítélőtáblák és a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatait kell benne közzétenni. A járásbíróságok és a törvényszékek ítéleteiből csak azok vannak az adatbázisban, amelyek valamilyen határozat, előzményeként szerepelnek. Érzékeltetve az arányokat: a 2016-os évet alapul véve, az adatbázis a bírósági statisztikák szerinti 355.245 db összes befejezett peres ügyből 6703 darabot, a teljes peres halmaz kevesebb, mint 2%-át tartalmazza.²⁵

Az áttekintést személyesen – összesen négy alkalommal – végeztem el a Kúria épületében a számomra biztosított feltételek keretei között.

Az akták szűkítésére és leválogatására kulcsszavas keresést alkalmaztam. A kulcsszavak mindegyikét a resztoratív igazságszolgáltatás tág értelmezéséhez igazítottan választottam ki. A megjelölt kulcsszavak a „jóvátétel”, „kárjóvátétel”, „megbocsájtás”, „sértetti megbocsájtás”, „megegyezés”, „megbánás”, és a „tevékeny megbánás” voltak. A kulcsszavas keresés által kapott eredményeket kézilleg tovább válogattam. A továbbiakban kizárólag azon akták képezték a kutatásom tárgyát, amelyekben a kulcsszavak kontextusukat tekintve is az adott ügy indokolásához kapcsolódtak és nem az elkövető vagy a sértett előéletéhez.

A 184 ügyet jelentő teljes adathalmazból ennek eredményeképpen 65 ügy indokolását tekintetem át részletesen. A kulcsszavas keresés alapján 2 ítélet indokolása a jóvátétel, 8 indokolás a megbocsátás, 40 az elkövető megbánása és 15 a tevékeny megbánás szót tartalmazta.

4. Kutatási eredmények értékelése

4.1. Az eredmények számszerű értékelése. A kutatás számadatainak értékelése során megállapíthatjuk, hogy az általunk vizsgált kulcsszavak viszonylag csekély számban lelhetőek fel a meghatározott vizsgálati időben. A Kúria 2006 és 2022 között 4524 büntető ítélet felülvizsgálatát látta el. Ezen sokaságnak pusztán 4,1%-ában jelennek meg a resztoratív igazságszolgáltatásra utaló kifejezések. Az adott kulcsszó megjelenése azonban nem garantálja, hogy a konkrét ügy indokolásában számunkra értékelhető módon lelhető fel a kifejezés. Kiváló példája az esetnek a „jóvátétel” fordulat, amely leggyakrabban a jóvátételi munka intézkedést takarja és

²⁵ ZÖDI Zsolt – LŐRINCZ Viktor: Az Alaptörvény és az alkotmánybírói gyakorlat megjelenése a rendes bíróságok gyakorlatában – 2012–2016. *MTA Law Working Papers*, 22 (2017) http://real.mtak.hu/73198/1/2017_22_zodi_lorincz.pdf (Megtekintés dátuma: 2022.02.23.)

a 22-ből pusztán 2 esetben az elkövető által sértettnek nyújtott jóvátételt. Következtetésként levonhatjuk, hogy az általunk megvizsgált ügyek indokolása, a megjelölt alacsony százalékos aránynak is pusztán a 35,5%-át teszik ki. Leszögezhetjük, hogy a helyreállító igazságszolgáltatással kapcsolatos kérdések tehát nem képezik a Kúria felülvizsgálati tevékenységének központi kérdését. Mindezek ellenére az általunk kinyert 65 ítélet indoklását alkalmasnak tartottam arra, hogy következtetéseket vonhassunk le, a Kúria büntetőjogi érvelésének vonatkozásában.

Az eredmények számszerű értékelésének síkján maradvá arra a következtetésre juthatunk, hogy a bíróság által leginkább értékelt kifejezések a megbánás és a megbocsátás. A megegyezés és a kárjótétel szavak egyáltalán nem lehetők fel az adathalmazban, azaz ezek a kifejezések, mint a helyreállító igazságszolgáltatás kulcs szavai teljesen hiányoznak a kúriai ítéletek indokolásaiból. Megállapíthatjuk továbbá, hogy amennyiben a tevékeny megbánás szókapcsolatot tartalmazza az ítélet, az leginkább a jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati problémákra utal. Az esetek túlnyomó többségében pedig az elkövető felülvizsgálati kérelmében sérelmezi ezen lehetőségből való kizártságát.

4.2. Az eredmények tartalmi értékelése. Tartalmi szempontú következtetéseink keretében rögzíthetjük, hogy a resztoratív igazságszolgáltatás megjelenése az ítéletek indokolásában, természetesen a büntetés enyhítését eredményezi. A Kúria ítéleteinek vizsgálatából kitűnik, hogy mind a jóvátétel, mind a megbocsátás és az elkövetői megbánás enyhítő körülményként szerepelnek.

A jóvátétel vonatkozásában két ítélet indokolása volt alkalmas következtetések levonására. Az első esetben az elkövető több társával együtt pénzmosás bűncselekményt követett el. Az általuk okozott kár azonban jelentős mértékben meghaladta a sértettek számára jóvátételként felajánlott szinte minimális összeget. A bíróság így a büntetés kiszabása során, enyhítő körülményként értékelni ezen körülményt nem tudta, a megfelelő szankció kiválasztásánál jelen tanulmány szempontjából nem vizsgált enyhítő körülményeket hangsúlyozott.²⁶

A második – jóvátétel körében – általunk vizsgált ítélet indokolása a resztoratív igazságszolgáltatás gondolatiságát érvelésében példaszerűen megjeleníti. Az eset történeti tényállása szerint az elkövető ingatlan adásvételi szerződést kötött, azonban korlátozott anyagi lehetőségei okán a szerződés teljesítését, a szerződéssel érintett ingatlanra történő jelzálogjog bejegyezgetéssel és hitel felvétellel tervezte teljesíteni. A megkapott hitelt, ígérete ellenére egy korábbi tartozása teljesítésére fordította, így tévedésbe ejtve és kárt okozva a vele szerződő eladónak. Az eljárás keretei között, tevékeny megbánás keretében az elkövető a kárt kamataival együtt megtérítette a sértettnek, így jóvá téve a bűncselekményt.

A bíróság értékelve az elkövető mély megbánását és jóvátételét, próbára bocsátotta a büntetlen előéletű személyt. Az ügyészség felülvizsgálati indítványában vitatta a próbára bocsátás alkalmazhatóságát, tekintettel arra, hogy ezen intézkedést három évi szabadságvesztésnél nem súlyosabbban büntetendő cselekmények

²⁶ Bhar.739/2021/33-II.

esetében lehet alkalmazni. Az ügyészség álláspontja szerint a csalással jelentős kárt okoztak, így szabadságvesztés büntetés kiszabása lett volna indokolt.

A Kúria az ügyészség indítványát nem osztotta. Érveléséből világosan kitűnik, hogy az elkövető jóvátételét és sértettel történő megegyezését a tevékeny megbánás okán nyomatékosan enyhítő körülményként kell értékelni. A bűncselekményt ilyen módon olyan csekély fokban látta veszélyesnek a társadalomra, hogy az elkövetőt megrovásban részesítette és kifejezte rosszallását.²⁷ Ez által jelen esetben a Kúria ítéletének teljességében tetten érhetjük a helyreállító igazságszolgáltatás lényegét. Érvelésében kifejezetten kiemeli, hogy „*a büntetlen előéletű terhelt tevékeny megbánására figyelemmel - tekintettel arra is, hogy az okozott kárt a sértettnek a kamatokkal együtt hiánytalanul megtérítette – büntetés kiszabása szükségtelen és intézkedés alkalmazásával is elérhetőek a büntetés céljai*”. Következtetésként levonhatjuk, hogy a pusztán tette koncentráció helyett, a bíróság értékelte a bűncselekmény, mint konfliktus feloldását és a valódi megbánást.

A megvizsgált ítéletek túlnyomó részében az „*elkövető megbánása*” jelenik meg, mint a resztoratív szemléletre utaló enyhítő körülmény. Az elkövető sértetthez és cselekményéhez való pszichés viszonya az indokolások túlnyomó részében megjelenik. Amennyiben a terhelt pusztán úgy nyilatkozik, hogy az általa elkövetett eseménysorozatot sajnálja, a bíróság formálisan rögzíti, hogy „*A terhelt nyilatkozatában megbánását fejezte ki.*”²⁸ Ezekben az esetekben – álláspontom szerint – a büntetés kiszabásban is realizálódó körülményként a megbánás nem kerül értékelésre. Amennyiben a megbánást a bíróság komolynak értékeli és így ténylegesen enyhítő körülményként veszi figyelembe, indokolásában általában a „*mély megbánás,*” „*végig megbánását hangoztatta,*”²⁹ „*őszintén megbánta*”³⁰ szókapcsolatokat alkalmazza. Ezekben az esetekben a büntetés mértékében, a büntetés végrehajtásának fokozatában, ténylegesen tetten érhetjük az enyhítésként történő értékelést.

A Kúria álláspontjával egyetértve, a megbánás őszinteségének vizsgálata a helyreállító igazságszolgáltatás szempontjából is vitathatatlanul fontos. A szűk értelemben vett resztorativitás esetében is kritikaként fogalmazódik meg azon aggály, hogy sem az elkövető, sem a sértett szándékainak őszintesége nem állapítható meg teljes bizonyossággal. Amennyiben pedig megbánásuk vagy megbocsátásuk nem komoly – pusztán a büntetést akarják elkerülni vagy anyagi hasznot remélnek – a prevenció hatás garantáltan elmarad. Ebből az okból kifolyólag elengedhetetlenül szükséges, hogy a bíróság amennyire a tárgyalás keretei lehetővé teszik, igyekezzen a terhelt megbánásának őszinteségét felmérni. Az őszinteség felmérése az elkövető testbeszédéből, kijelentéseinek hangsúlyából lehetséges, ahogyan azt a Kaposvári Törvényszék – Kúria által felülvizsgált- ügyében megtette. A Kúria felülvizsgálati döntésében kiemelte, hogy a mérlegelést álláspontja szerint a törvényszék helyesen végezte el, továbbá megjegyezte, hogy pusztán a

²⁷ Bfv.II.788/2009/5.

²⁸ Bfv.II.872/2012/7.

²⁹ Bfv.I.630/2009/7

³⁰ Bfv.II.74/2008/5

büntetéskiszabás a felülvizsgálat tárgyát nem képezheti.³¹ A Kaposvári Törvényszék indokolásában rögzítette, hogy az elkövető megbánásának őszintesége az eljárás során nem volt megállapítható. A vádlott az eljárás teljes egészében közönyösen és érzelemmentesen viselkedett, kizárólag az utolsó szó jogán kért elnézést az áldozat családjától, azonban mindezt szintén érzelmek nélkül tette.³² A bíróság így a megbánást – őszinteség híján – enyhítő körülményként nem értékelte, tekintettel arra, hogy a speciál prevenció megvalósulását, enyhítés esetén biztosítottak nem látta. Az érvelés a helyreállító igazságszolgáltatás szellemiségének tökéletesen megfeleltethető, hiszen a bűncselekmény, mint konfliktus őszinteség hiányában nem oldható fel.

Hasonlóan értékelendő az általunk vizsgált „megbocsátás” kifejezés is. A helyreállítás szempontjából elengedhetetlenül fontos a sértetti megbocsátás, amelyet a bíróság szintén enyhítő körülményként értékel. A sértett megbocsátásának őszintesége kevésbé képez központi kérdést, általánosságban amennyiben azt kinyilatkoztatja, véleményét a bíróság nem kérdőjelezi meg. Álláspontom szerint a sértetti őszinteség vizsgálata – kifejezetten családon belül elkövetett bűncselekmények esetén – szintén kiemelten fontos kell, hogy legyen. Amennyiben a bíróság azt enyhítő körülményként kívánja értékelni, meg kell győződnie róla, hogy valóban őszinte-e a sértetti nyilatkozat. A bűncselekmény, mint konfliktus ugyanis kizárólag az önkéntes és őszinte akaratelhatározás esetében oldódhat fel.

Hangsúlyozottan szükséges azonban kiemelni, hogy a resztorativitás érdekében a helyes minősítést feláldozni nem lehet. A sértetti megbocsátás ugyan értékelendő, azonban egy-egy bűncselekmény minősítése során az objektív ismérvek figyelembevétele szükséges. Ennek megfelelően a törvényszék hiába látta őszintének a sértett megbocsátását, hibásan következtetett arra, hogy mindez kizárja az ölési szándék meglétét, így lehetséges kizárólag testi sértés megállapítása.³³ A helyreállító igazságszolgáltatás szellemisége ugyanis a túlzott enyhítést vagy téves értékelést nem várja el.

A helyreállítás tág értelmét természetesen leginkább a két kulcsszó együttes megjelenése szolgálja. Ennek megfelelően az elkövetői megbánást és a sértetti megbocsátást a bíróság nyomatékos enyhítő körülményként veszi figyelembe, még abban az esetben is, ha egyéb törvényi feltételek okán tevékeny megbánás alkalmazása nem lehetséges.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az általunk megvizsgált kúriai ítéletek túlnyomó részében a helyreállító igazságszolgáltatás megjelenése az eljárás két szereplőjének bűncselekményhez való viszonyának értékelésében realizálódik.

Összegzés

A tanulmány keretei között azon kérdésre kerestük a választ, hogy hogyan és mennyiben érhető tetten a resztoratív igazságszolgáltatás a Kúria ítélezési

³¹ Bfv.III.589/2017/8.

³² Kaposvári Törvényszék, B.454/2015/12.

³³ Bfv.I.498/2008/18.

gyakorlatában. A kulcsszavas keresés és leválogatás eredményeképpen megállapíthattuk, hogy az ítéletek indokolásában a tág értelemben vett helyreállító igazságszolgáltatás érhető tetten. Megállapíthatjuk azonban, hogy ezen igazságszolgáltatási irányvonal ritkán jelenik meg az érvelésekben. A Kúria gyakorlatából kitűnik, hogy a kiszabott szankciók igazolása túlnyomó részt jogi érveléssel igazolt, az egyéb befolyásoló körülmények részletezésére ritkán és kizárólag erősen indokolt esetben kerül sor. Amennyiben azonban a legfőbb bírói fórum számot vet ezen körülményekkel is – álláspontom szerint – a kiszabott büntetések vagy az alkalmazott intézkedések egyértelműbben igazolhatóvá váltak. A büntetés kiszabási körülmények részletes vizsgálata, a helyes szankció megállapítása érdekében elengedhetetlenül szükséges. Amennyiben a felülbírálat terjedelme megengedi, ezen tényezőket a Kúria munkája során is vizsgálni, továbbá az ítéletek indokolásában kidomborítani szükséges. Ezáltal a büntető ítélezés egyik legvitatottabb pontja a nyilvánosság számára is érthetőbbé és igazolhatóbbá válna.

Irodalomjegyzék

- Barabás Andrea Tünde: Tudományos Tézisfüzet Habilitáció elnyeréséhez. Budapest, 2015.
https://jak.ppke.hu/uploads/articles/2198023/file/Barabas_A_tezis.pdf
- Bárd Károly: "Alkalmazott" viktimológia Észak-Amerikában, Magyar Jog 1984, 1. szám
- Bárd Petra: Helyreállító igazságszolgáltatás. in: *Kriminológia* (szerk.: Borbíró Andrea- Gönczöl Katalin- Kerecsi Klára- Lévay Miklós), Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2019
- Bencze Mátyás- Kovács Ágnes: „Nem foghat helyt” Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről, *MTA Law Working Papers* 2018, 10. szám
- Boda Zoltán, Bagossy Mária: A büntetőbíráskodás tekintélyének védelme és a társadalmi értékítélet összefüggései, *Belügyi Szemle*, 2022, 7. szám, <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.2>
- Földvári József: *A büntetés tana*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970;
- Görgényi Ilona: A resztoratív büntetőjog új irányai. in.: *Ünnepi Kötet Györgyi Kálmán 75. Születésnapja Alkalmából*, (szerk.: Polt Péter- Belovics Ervin- Gellér Balázs- Ambrus István), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016
- Györfi Éva: Igazságszolgáltatás másképp- összeállítás a helyreállító igazságszolgáltatás koncepciójának háttéréről, in: *Megbékélés és jóvátétel.* (szerk.: Herczog Mária) Budapest, Család Gyermek Ifjúság Könyvek, 2003
- Győri Csaba: Néhány gondolat a retributív és a helyreállító igazságszolgáltatás összeegyeztethetőségéről, in.: *A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés mint végső eszköz Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére.* (szerk.: Borbíró Andrea- Inzelt Éva- Kerecsi Klára- Lévay Miklós- Podoletz Léna), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014

-
- Háger Tamás: A tényállás megalapozottsága a büntetőperben, Phd értekezés, Debrecen, 2018, https://dea.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/252566/Hager_Tamas_tezisek.pdf
 - Kathleen Daily: Restorative Justice the real story, *Punishment&Society*, 2002, 1. szám
 - Kúria Büntető Kollégiuma: a büntető határozatok szerkesztése. 6. számú melléklet https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/6_melleklet.pdf
 - Ligeti Katalin: A humánus büntetés, *Élet és Irodalom* 2005, november <https://www.es.hu/cikk/2005-11-06/ligeti-katalin/a-humanus-buntetes.html>
 - Marilyn Armour: Restorative justice: some facts and history, *Tikkun*, 2012, 1. szám <https://doi.org/10.1215/08879982-2012-1012>
 - Pápai-Tarr Ágnes: Gondolatok a büntetés kiszabás néhány elméleti és gyakorlati kérdéséről. *Pro Futuro*, 2011, 1. szám
 - Szabó András: Megelőzés és arányos büntetés, *Magyar Jog*, 1990, 11. szám
 - Szabó András: Resztoratív igazságszolgáltatás-érvek és ellenérvek 50 év távlatából, *KRE-DIT*, 2020, 1. szám, <http://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/szabo-andras-resztorativ-igazsagszolgalattas-ervek-es-ellenervek-50-ev-tavlatabol/>
 - Walgrave L: Community service as a cornerstone of a systemic restorative response to juvenile justice. in: *Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime* (szerk.: G. Bazemore and L. Walgrave), New York, Monsey NY: Criminal Justice Press 1999
 - ZÓDI Zsolt – LŐRINCZ Viktor: Az Alaptörvény és az alkotmánybíróági gyakorlat megjelenése a rendes bíróságok gyakorlatában – 2012–2016. *MTA Law Working Papers*, 2017. 22. szám http://real.mtak.hu/73198/1/2017_22_zodi_lorincz.pdf
-

A mobbing gazdaságra káros hatásai

Garami Mária*

Ahhoz, hogy megértsük mekkora problémát jelent gazdasági szempontból a munkahelyi zaklatás, mint munkahelyi pszichoterror, vagy más néven mobbing, meg kell vizsgálnunk a munkahelyeken előforduló pszichoszociális kockázati tényezőket, majd a mobbing által okozott munkahelyi stressz fogalmát, kialakulását, milyen tüneteket és betegségeket okoz a munkavállalónak, valamint ez milyen hatással van a munkáltatóra. Szeretném áttekinteni, Európai Unió és Magyarországi viszonylatban milyen mértéke és kimutatható gazdasági, pénzügyi vonzata van a mobbingnak és az abból eredő munkahelyi stressznek és következtetéseket levonni milyen pénzügyi jogi vonzata van az Európai Unióra és Magyarországra nézve.

Kulcsszavak: pszichoszociális kockázat, munkahelyi stressz, mobbing, pénzügyi, gazdasági vonzat

Adverse effects of mobbing on the economy

To understand the economic problem of workplace harassment as workplace psycho-terror, also known as mobbing, we need to look at the psychosocial risk factors in the workplace, then at the concept of workplace stress caused by mobbing, how it occurs, what symptoms and illnesses it causes for the employee and how it affects the employer. I would like to review the extent of the economic and financial impact of mobbing and the resulting workplace stress in the European Union and Hungary and draw conclusions on the financial legal implications for the European Union and Hungary.

Keywords: psychosocial risk, workplace stress, mobbing, financial and economic implications

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.222>

1. Bevezetés

A növekvő környezeti és társadalmi terhelés egyre nagyobb veszéllyel fenyegeti a bolygót és az emberiséget, számos nemzetközi szervezet és az Európai Unió is kiemelt jelentőséget tulajdonít a probléma megoldásának,¹ így válaszul kidolgozták a fenntartható fejlődést,² amely egy új integrált fenntartható fejlődési és fejlesztési

* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ ENSZ 1983-ban létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságot (World Commission on Environment and Development)

² Olyan fejlődési folyamat, illetve szervezési elv, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék a szükségleteiket.

keretrendszer, középpontjában a Fenntartható Fejlődési Célokkal.³ A munka változó világa szempontjából relevánsak az új szervezési⁴ és foglalkoztatási formák, mint a rugalmas munkaidőbeosztás, a távmunka, részmunkaidő és az otthoni munkavégzés, a munkaerő változásai⁵, a munka jellegében, vagy a munkaszervezésben bekövetkezett változások,⁶ illetve az új technológiák⁷ megjelenése.⁸ Az egyik legalapvetőbb változás amely megfigyelhető az európai dolgozó népesség körében a munkaerő elöregedése, melyet a fenntartható fejlődéssel, a pszichoszociális kockázatok csökkentésével próbálnak kezelni, így a törekvések iránya olyan munkakörnyezet és munkahelyi egészségügyi szolgáltatások kialakítása, amely lehetővé tenné, hogy a munkavállalók egészen idős korukig teljes és hatékony módon vegyenek részt a szakmai életben, a népességrepedés hosszú távú hatásainak kezeléseként.⁹ A fenntartható fejlődés egyik alappillére ebben a keretrendszerben a tartós, inkluzív és fenntartható gazdasági fejlődés, teljes és hatékony foglalkoztatás és tisztességes munka megteremtése mindenki számára. A tisztességes munkát, ha vizsgáljuk, két oldalról is meg kell vizsgálni a kérdést. A munkáltató oldaláról a lojális, bármikor rendelkezésre álló munkavállaló, aki segíti a vállalatot, szervezetet céljainak megvalósításában, a munkavállaló oldaláról a megbecsülést mind anyagi, mind szellemi szempontból, az egészséges és biztonságos munkakörnyezetet jelenti, ahol lelkesen, szívesen dolgozik.¹⁰ Ebben a keretrendszerbe jól érzékelhetően nem fér bele a munkahelyi zaklatás, a munkahelyi pszichoterror, más néven mobbing. Az Európai Unió munkaeerő 8%-a¹¹ nyilatkozott úgy, hogy az elmúlt 12 hónapban munkahelyi zaklatásnak volt kitéve, az európai munkavállalók közel 28%-a¹² nem véletlenszerű egészségügyi problémáktól szenved, és a munkavállalók 35%-a vallja azt, hogy a munkája káros az egészségére.¹³ Az Európai Unió Bizottsága már korábban felismerte problémaként a munkavállalók kiszolgáltatottságát, amely a hierarchikus szabályozottságból adódik, kifejezésre juttatta, hogy elítéli a munkahelyi erőszakot és zaklatást, valamint elismeri a kölcsönös tiszteletet, az emberi méltóságot, valamint az egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmóddal való jogon alapuló munkakultúra

³ Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development - <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> Utolsó elérés: 2022.01.11.

⁴ Olyan munkamódszerek, mint a lean termelés és a just-in-time termelés.

⁵ A népesség összetétele.

⁶ Biztonság és egészségvédelem változásai.

⁷ Információs és kommunikációs technológia fejlődése.

⁸ EU-OSHA, 2007., EU-OSHA, 2009c; ILO, 2010a.

⁹ A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007- 2012 között COM(2007) 62 final.

¹⁰ László Gyula: *Munkaeerő-piaci politikák*. PTK KTK, Pécs, 2007. 12-22.

¹¹ 2001-es adat, az EuroStat felmérése szerint, Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentése alapján (2001/2339(INI)) ami 12 millió embernek felel meg.

¹² Hanem a jelenlegi, vagy volt munkahelyükön átélt sérelmek által alakulhatott ki.

¹³ A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007- 2012 között.

fontosságát.¹⁴ Az Európai Unió stratégiai politikája a munkahelyi biztonság és egészségvédelem területén két fő részből áll, egy átfogó európai uniós jogszabálysomagból, amelyet a tagállamok az eltérő nemzeti struktúrájukhoz igazíthattak,¹⁵ valamint az európai uniós stratégiákból, melyeknek célja a prioritások, célok kijelölése, valamint a megelőzés fontosságára való figyelemfelhívás.¹⁶ Az EUMSZ 153. cikk alapján számos uniós irányelvet fogalmaztak és fogadtak el, amelyek a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal foglalkoznak, minimum követelményeket határoznak meg, amelyeket a tagállamoknak interpretálni szükséges nemzeti jogukba, azonban a tagállamok szigorúbb védintézkedéseket is fogalmazhatnak meg és fogadhatnak el.¹⁷ Ahhoz, hogy megértsük mekkora problémát jelent gazdasági szempontból a munkahelyi zaklatás, munkahelyi pszichoterror, vagy más néven mobbing, meg kell vizsgálnunk a munkahelyeken előforduló pszichoszociális kockázati tényezőket, majd a mobbing által okozott munkahelyi stressz fogalmát, kialakulását, milyen tüneteket és betegségeket okoz, valamint ez milyen hatással van a munkáltatóra. Szeretném áttekinteni, Európai Unió és Magyarországi viszonylatban milyen mértéke és kimutatható gazdasági, pénzügyi vonzata van a mobbingnak és az abból eredő munkahelyi stressznek és következtetéseket levonni milyen pénzügyi jogi vonzata van az Európai Unióra, egyes tagállamokra és Magyarországra nézve.

2. Munkahelyi stressz fogalma és kialakulása, tünetei, általa okozott betegségek és a munkáltatóra nézve káros hatásai

A pszichoszociális kockázatok,¹⁸ a modern munkahelyek egészségének és biztonságának egyik kulcsfontosságú prioritását jelentik Európában, melyek jelentős hatással vannak az egyének egészségére,¹⁹ valamint a munkavállaló egészsége kapcsán felmerülő problémákból²⁰ adódóan a szervezetek és a nemzetgazdaságok

¹⁴ Közlemény a képviselők részére, Celia Arroyo Lopez spanyol állampolgár által benyújtott 1132/2020. számú petíció egy külön uniós szerv létrehozásáról a tudományos életben történő zaklatás megelőzése tárgyában https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-694980_HU.pdf 1. o. (utolsó elérés: 2022. június 22.)

¹⁵ Ilyen a Tanács 2000/43/EK irányelve (faji egyenlőségi irányelv) a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a Tanács 2000/78/EK irányelve (foglalkoztatási egyenlőségi irányelv) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

¹⁶ COM(2014)332 final.

¹⁷ EUMSZ 153. cikk (4) alapján.

¹⁸ Szervezeti stresszorok, melyek olyan munkahelyi problémákhoz kapcsolódnak, mint a stressz, munkahelyi erőszak és zaklatás.

¹⁹ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> 7. o. utolsó elérés: 2022. június 20. A Jelentés az EU-OSHA ESENER által 2009-ben 36 000 telefonon gyűjtött adatot használ fel, valamint tartalmaz interjúkat vezetőikkel és a munkavállalók képviselőivel - a 10 vagy több alkalmazottat foglalkoztató létesítményekben- 31 ország tekintetében.

²⁰ Betegszabadság, táppénz, nők 40 éves kedvezményes nyugellátása, a későbbiekben a szervezetek kapcsán kifejtésre kerül részletesen.

egészsére.²¹ Egyre komolyabb kihívást a pszichoszociális kockázatok - amelyek összetett és több dimenziós kérdés²² és a munkahelyi stressz jelentik.²³ A pszichoszociális kockázatok a rossz munkatervezésből, -szervezésből és -irányításból, valamint a munka rossz szociális környezetéből fakadnak és negatív pszichológiai, fizikai és szociális következményekkel járhatnak,²⁴ melyek pszichés vagy fizikai károsodást okozhatnak.²⁵ Pszichoszociális kockázatokhoz vezető munkakörülmény lehet a nem megfelelő munkahelyi környezet,²⁶ túlzott munkaterhelés,²⁷ az ellentmondó igények²⁸ és a munkaszerepek egyértelműségének hiánya,²⁹ a munkavállalót érintő döntések meghozatalában való részvétel hiánya,³⁰ vagy a munkavégzés módjára való befolyás hiánya,³¹ a rosszul irányított szervezeti változás,³² munkahelyi bizonytalanság,³³ nem megfelelő kommunikáció,³⁴ a pszichológiai³⁵ és a munkahelyi szexuális zaklatás, munkahelyi zaklatás vagy erőszak.³⁶ Az EU-OSHA által végzett európai közvélemény-kutatás szerint a

²¹ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> 7. o. utolsó elérés: 2022. június 20.

²² Több tényező együttese okozhatja.

²³ Biztonságosabb és egészségesebb munkahely mindenkinek – Az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra irányuló jogszabályainak és politikájának modernizálásáról szóló Bizottsági Közlemény file:///C:/Users/Ber412_2/Downloads/COM_2017_12_HU.pdf utolsó elérés: 2022. június 20.

²⁴ Például, mint a munkahelyi stressz, kiégés vagy depresszió.

²⁵ Cox, T. and Griffiths, A.: The nature and measurement of work-related stress: Theory and practice, in J.R. Wilson and N. Corlett (eds), *Evaluation of Human Work*, 3rd edn, CRS Press, London, 2005.

²⁶ Nem megfelelő berendezések, helyhiány, rossz világítás, túlzott zaj, szennyezett levegő, kellemetlen szagok és ide tartozik az elvonulási lehetőség hiánya is.

²⁷ Nem támogató munkakörnyezet esetén, mivel a támogató munkakörnyezetben a munkavállalók jól képzettek és motiváltak, így a legjobb tudásuk szerint teljesítenek, a jó pszichoszociális környezet javítja a jó teljesítményt és a személyes fejlődést, valamint a dolgozók mentális és fizikai jólétét.

²⁸ Homeoffice esetén a munka és az otthon egymásnak ellentmondó igényei.

²⁹ Szerep kétértelműség: amikor a munkavállaló számára nem világos, hogy mik a munkatársai elvárásai az ő szerepére vonatkozóan, mire terjed ki a felelőssége, amely csökkent munkahelyi elégedettséghez, csökkent önértékeléshez vezet; szerep konfliktus: olyan helyzet, amikor egy személy bizonyos társadalmi szerepet tölt be, de nem felel meg az érdekeinek, vagy belső attitűdjeinek, vagy egyszerűen nem képes megbirkózni a számára kijelölt feladatokkal, az ellentmondások miatt negatív érzelmek gyűlnek össze benne, s az egyén stresszt tapasztal.

³⁰ A döntéshozatalban való alacsony részvétel, a munkaterhelés, ütemezés, műszak beosztás feletti kontroll hiánya.

³¹ Rugalmatlan munkarend, váltakozó munkavégzés, éjszakai műszak, kiszámíthatatlan munkaidő, a munka tartalmára vonatkozóan a változatosság hiánya, a töredezett vagy értelmetlen munka, alulhasznált készségek, bizonytalanság.

³² A szervezeti kultúrában és működésében gyenge a kommunikáció, információk elhallgatása, tájékoztatások elmaradása, alacsony szintű támogatás a probléma megoldáshoz, szervezeti célok meghatározásának hiánya.

³³ Állás bizonytalansága, karrier stagnálása és bizonytalansága, karrier szintjében alul- vagy túllépés, rossz fizetés, munka alacsony társadalmi értéke.

³⁴ Rossz kapcsolatok a felettesekkel, szociális, vagy fizikai elszigeteltség, interperszonális konfliktusok, melynek része lehet a zaklatás, vagy akár az erőszak.

³⁵ Pszichológiai zaklatás más néven pszichoterror, vagy mobbing.

³⁶ Psychosocial risks and stress at work <https://osha.europa.eu/en/themes/psychosocial-risks-and-stress> utolsó elérés: 2022. június 8. valamint Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális

munkavállalók mintegy fele általánosnak tartja a munkahelyi stressz problémáját. A munkahelyi stressz leggyakrabban említett okai között szerepel a munkahelyi átszervezés vagy a bizonytalanság, a hosszú munkaidő vagy a túlzott terhelés, valamint a munkahelyi zaklatás és erőszak,³⁷ amely, mint látjuk fedi a pszichoszociális kockázatok körét. A pszichoszociális kockázatok nagyobb kihívást jelentenek, nehezebben beazonosíthatók és nehezebben kezelhetők,³⁸ mint a „hagyományos” munkahelyi biztonsági és egészségügyi kockázatok.³⁹ A zaklatás és erőszak különféle formái a munkahelyeken is megjelenhetnek, melynek jellemzői a fizikai, pszichológiai, szexuális zaklatás vagy erőszak, lehet egyszeri, vagy rendszeres viselkedésforma, előfordulhat munkatársak között, felettes és beosztott között, vagy harmadik fél részvételével,⁴⁰ mely a tiszteletlenség könnyebb esetétől akár a súlyosabb esetekig terjedhet, mint a bűncselekmény.⁴¹ A pszichológiai zaklatás olyan jelenség, amely mindenféle korú, végzettségű, kulturális háttérű, bevételi és társadalmi helyzetű áldozatot és elkövetőt érint és e jelenség az áldozat számára fizikai, szexuális, érzelmi és pszichológiai következményekkel jár.⁴² Az európai szociális partnerek⁴³ felismerték, hogy bármely munkahelyen előfordulhat, bármely munkavállalót érintheti, melyek hatására kialakul a munkahelyi stressz. Már látjuk azt, hogy a pszichoszociális kockázatok munkahelyi stresszt eredményeznek, bárkivel előfordulhat ennek megélése és súlyos következménye is lehet. Vizsgáljuk meg, mit is jelent pontosan a stressz és milyen következményekkel jár. A stressz⁴⁴

kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> 13. o. utolsó elérés: 2022. június 20.

³⁷ Mental health at work https://oshwiki.eu/wiki/Mental_health_at_work utolsó elérés: 2022. június 9.

³⁸ Az EU-28 tagállamai létesítményeinek 61 %-a nem hajlandó nyíltan beszélni ezekről a kérdésekről Harmadik európai vállalkozások felmérése az új és újonnan felmerülő kockázatokról (ESENER 3) https://osha.europa.eu/sites/default/files/ESENER_3_first_findings.pdf 8. o. utolsó elérés: 2022. június 23.

³⁹ EU-OSHA Enterprise Survey on New and Emerging Risks (ESENER) felmérése az európai vállalkozásokról, hogyan érzékelik és kezelik a pszichoszociális kockázatokat, azonosítva a fő hajtóerőket, akadályokat és támogatási igényeket. Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> 9-11. o. utolsó elérés: 2022. június 20.

⁴⁰ Például ügyfelek, vásárlók, betegek, diákok.

⁴¹ Keretmegállapodás a munkahelyi zaklatásról és erőszakról <https://www.etuc.org/en/framework-agreement-harassment-and-violence-work> (utolsó elérés: 2022. június 22.)

⁴² Az Unión belüli, munkahelyen, nyilvános térben és a politikai életben elkövetett megfélemlítés és szexuális zaklatás megelőzését és az ellenük való küzdelmet szolgáló intézkedésekről szóló jelentés (2018/2055(INI)).

⁴³ Az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ETUC/CES), az Európai Vállalkozói Szövetség (BUSINESSEUROPE), az Európai Kis- és Középvállalkozások Szövetsége (UEAPME), valamint az Állami és Közszolgáltatási Vállalatok Európai Központja (CEEP). Az általános ágazatközi szinten, a szociális partnerek ágazatközi szervezetek, amelyek a munkavállalók vagy a vállalatok összes kategóriáját képviselik: Az UNICE és a CEEP mint a munkaadók szervezetei, az ETUC mint szakszervezet. A fenti szervezetek olyan más szervezetekkel dolgoznak együtt, mint pl. a CEC, Eurocadres vagy UEAPME.

⁴⁴ A stressz alatt a káros, kellemetlen stresszt (distresszt) értem.

kialakulásának folyamata a stresszorok⁴⁵ hatására a szervezetben létrejövő lelki és testi változások összessége,⁴⁶ mely kapcsán pszichológiai stressz állapot⁴⁷ akkor jön létre, ha a szervezet olyan helyzettel találkozik, amely az egyén saját megítélése szerint meghaladja⁴⁸ a rendelkezésére álló erőforrásokat, például az egyén munkájának követelményei túlzóak és nagyobbak, mint amennyire képes megbirkózni velük, vagy a fentebb említett tényezőkkel nem tud megküzdeni.⁴⁹ A hosszan tartó stressztől szenvedő munkavállalók mentális egészségügyi problémákon⁵⁰ - mint például a súlyos szorongás,⁵¹ koncentráció veszteség,⁵² PTSD,⁵³ klinikai depresszió⁵⁴ és pánikrohamok⁵⁵ - túlmenően⁵⁶ súlyos testi, egészségi problémákat,⁵⁷ mint szív- és érrendszeri betegségeket vagy mozgásszervi problémákat szenvedhetnek,⁵⁸ mint a magas vérnyomás, szívinfarktus, vagy akár fekélybetegség, krónikus vastagbélhurut, asztma is kialakulhat, de jelentős pszichés összetevői vannak az allergiának, elhízásnak, cukorbetegségnek, többféle bőrgyógyászati, reumatológiai elváltozás, a fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képesség csökkenése, vagy rák kialakulása is előfordulhat.⁵⁹ Nem maga a stressz váltja ki a betegséget, hanem amit az egyén számára jelent, hogy az egyén hogyan tud megküzdeni vele.⁶⁰ A stressz legtöbbször lassú, folyamatos stressz szint

⁴⁵ Stresszoroknak a szervezetre ható külső erőket, körülményeket, vagyis azokat az ingereket nevezzük, amelyek a stresszállapot jelei, következményei részben részletezett – általában kellemetlennek megélt – testi változásokat, lelki reakciókat váltják ki, az érzelmi reakciók a leggyakoribb stresszorok, melyeket csak egy bizonyos ideig lehet elviselni. Lásd: Selye János: *Stressz distressz nélkül*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 28-36. o.

⁴⁶ „A stressz a szervezet nem specifikus válasza bármilyen igénybevételre.” Lásd: Selye János: *Stressz distressz nélkül*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 25. o.

⁴⁷ A pszichológiai stresszállapotot meg tudjuk különböztetni a fizikai stressztől, ami például a testet ért sérülés, vagy ütés, hő, vagy vérvesztés, stb.

⁴⁸ A stressz lényege az alkalmazkodás, minél erősebb a stressz mértéke, annál nagyobb alkalmazkodást kíván meg a szervezettől amellet, hogy az adaptációs energia véges Lásd: Selye János: im. 36. o.

⁴⁹ Selye János: im. 36. o.

⁵⁰ Depresszió, szorongás, pánik, kiégés.

⁵¹ 76 százalékos előfordulás.

⁵² 71 százalékos az előfordulása.

⁵³ Poszttraumás stressz zavar, 47% százalékos előfordulás.

⁵⁴ 39 százalékos előfordulás.

⁵⁵ 32 százalékos előfordulás.

⁵⁶ Munkahelyi zaklatás: Eszkálált szemtelenség https://www.rit.edu/~w-aaup/documents_not_rit/ivey_workplace_bulling.pdf utolsó elérés: 2022. június 30.

⁵⁷ Sokan azt vallják, gyakorlatilag minden betegségnek lelki okai vannak, ezt vallja Prof. Dr. Dumitru Constantin Dulcan neves román neurológus is, aki szerint a stressz az irigységből, a gyűlöletből, a haragból, az indulatból, a féltékenységből és a félelemből adódik, felborítva a szervezet PH-egyensúlyát. Amennyiben ilyen érzések uralják az egyént, létrehozza saját biokémiai mechanizmusait, elsavasodó környezetet alakítva ki, amely a betegségek kialakulásának kedvez, majd betegséghez vezet. Lásd: <https://hu.koshachek.com/articles/constantin-dulcan-orvos-a-gondolat-az-univerzum.html> utolsó elérés: 2022. június 25.

⁵⁸ Psychosocial risks and stress at work <https://osha.europa.eu/en/themes/psychosocial-risks-and-stress> utolsó elérés: 2022. június 8.

⁵⁹ Dávid Imre–Fülöp Márta–Pataky Nóra–Rudas János: *Stressz, megküzdés, versengés, konfliktusok*. Magyar Tehetségsegítő Szervezetek Szövetsége, 2014. 19. o.

⁶⁰ Dávid Imre–Fülöp Márta–Pataky Nóra–Rudas János: im. 19. o.

növekedéssel jár,⁶¹ a stressz elsősorban küzdelemre ösztönöz,⁶² az általános adaptációs szindróma szakaszait⁶³ kimerítve viszont a szervezet kimerül és megjelennek a betegségek.⁶⁴ Itt megemlíteném, hogy Magyarországon is történt pszichoszociális kockázat felmérés, amely megállapítja, hogy a munkavállalóknak a gyors munkatempó 63 %, a jelentős mennyiségi elvárás 47 %, az igazságosság és tisztelet alacsony mértéke 41 % és a munkahelyi zaklatás 40% okozza a magas stresszterhelést.⁶⁵ A munkahelyi zaklatás és ezen belül is a „szekálás”,⁶⁶ megfélemlítés - mely véleményem szerint mivel nem elterjedt a mobbing kifejezés használata, így a stresszfelmérésben a szekálás szót használták a jelenség leírására - az egyik legkomolyabb kockázati tényező,⁶⁷ mely jóval magasabb stresszszintet okoz, így gyakoribb a munka-család konfliktus, valamint alacsonyabb a megelégedettség a munkahelyi stressz szempontjából.

A pszichoszociális kockázatok közül kiemelném e tanulmány alapját képező munkahelyi zaklatást, más néven mobbingot és az ehhez kapcsolódó betegségeket. Az Európai Munkahelyi Egészségügyi és Biztonsági Ügynökség állásfoglalása szerint a munkahelyi zaklatás, vagy más néven mobbing potenciális egészségügyi kockázat, amely gyakran munkahelyi stresszhez kapcsolódó betegségekhez vezet.⁶⁸ Egy tagállam adatai azt mutatták, hogy a zaklatás messze legelterjedtebb a magas

⁶¹ Mivel a stressz szorongást okoz.

⁶² Dávid Imre–Fülöp Márta–Pataky Nóra–Rudas János: im. 19. o.

⁶³ 3 szakasza van, Alarm reakció, amikor a szervezet a stresszszorongással megküzdés jeleit mutatja, a stressz szint megnövekszik, az Ellenállási szakasz, amikor kifejlődik a megfelelő ellenállás, itt a stressz szint folyamatosan a normális szint fölé helyezkedik el, majd a Kimerülés szakasz, itt az alkalmazkodási energia kimerül és az ellenállóképesség szintje lecsökken normál érték alá. Lásd: Selye János: Stressz distressz nélkül. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 36. o.

⁶⁴ Selye János: im. 36. o.

⁶⁵ Semmelweis Egyetem Magatartástudományi Intézet Munkahelyi stressz és stresszkezelés Kutatócsoportja által 2013. május 1-én indított Munkahelyi Stressz Felmérése a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (OMMF-11-0104) támogatásával valósult meg. Koppenhágai Kérdőív a Munkahelyi Pszichoszociális Tényezőkről COPSOQ II kérdőív segítségével, több mint 19 000, 18-60 év közötti magyar munkavállaló önkéntes részvételével. <https://semmelweis.hu/mediasarok/2014/05/15/kiderult-mitol-es-mennyire-stresszesek-a-magyar-munkavallalok/> utolsó elérés: 2022. június 30.

⁶⁶ A szekálás gyakoriságának előfordulása összefüggést mutat a munka jellegével, a segédmunkások, szakdolgozók és irodai, ügyviteli dolgozók körében figyelhető meg legtöbbször, továbbá a nők gyakrabban számolnak be szekálásról, mely leggyakrabban a felettes és a munkatársak részéről éri a dolgozókat. Lásd: Semmelweis Egyetem Magatartástudományi Intézet Munkahelyi stressz és stresszkezelés Kutatócsoportja által 2013. május 1-én indított Munkahelyi Stressz Felmérése. <https://semmelweis.hu/mediasarok/2014/05/15/kiderult-mitol-es-mennyire-stresszesek-a-magyar-munkavallalok/> utolsó elérés: 2022. június 30.

⁶⁷ Semmelweis Egyetem Magatartástudományi Intézet Munkahelyi stressz és stresszkezelés Kutatócsoportja által 2013. május 1-én indított Munkahelyi Stressz Felmérése szerint a szekálás minden ágazatban minimum 28%-ban előfordult. Azonban magas értékeket is mutatott a Szálloda, vendéglátás, idegenforgalom (48%) és az Egészségügy, szociális ellátás (48%) területén, mely szerint itt fordul elő leginkább a mobbing. *„Az országos átlagnál (43) jóval nagyobb mértékben veszélyezteteti a munkakörrel járó érzelmi megterhelés az oktatás (67), valamint az egészségügyi és szociális ellátás (69) területén dolgozókat.”* <https://semmelweis.hu/mediasarok/2014/05/15/kiderult-mitol-es-mennyire-stresszesek-a-magyar-munkavallalok/> utolsó elérés: 2022. június 30.

⁶⁸ A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

szorongású kategóriába sorolt munkahelyeken,⁶⁹ ezek a dolgozók a zaklatásra leginkább fogékony speciális osztályába tartoznak.⁷⁰ Az aktív munka kategóriájában⁷¹ a zaklatás gyakoribb a nők körében (9%), mint a férfiaknál (7%).⁷² A 2010-es ötödik európai munkakörülmények felmérés kimutatta hogy az EU-27 országaiban az összes válaszadó 4,1%-a (a férfiak 3,9%-a, ill a nők 4,4%-a) volt kitéve zaklatásnak vagy zaklatták a munkahelyén az elmúlt évben. Ugyanebben a vizsgálatban összesen a válaszadók 5%-a (nők 5,1%-a, férfiak 4,9%-a) számolt be arról, hogy fenyegetésnek és megalázó munkahelyi viselkedésnek voltak kitéve az előző hónapban. A tanulmányok és az empirikus elemzések együttesen egyértelmű összefüggésre utalnak egyrészt a munkahelyi zaklatás, másrészt a stressz vagy a magas szintű szorongás és a fokozott verseny, a munkahelyi bizonytalanság, a bizalom csökkenése és a bizonytalan foglalkoztatási státusz között.⁷³ A megkülönböztető bánásmód súlyos következményekhez vezethet, ami megnyilvánulhat az együttműködési nehézségekben, az alacsony stressztűrő képességben, a rossz fizikai állapotban, fizikai reakciókban, vagy akár önbántalmazásban.⁷⁴ A fizikai reakciók lehetnek ideges feszültség, fejfájás, migrén és depresszió, pszichoszomatikus betegségek, mint például gyomorfekély, vastagbélgyulladás, pajzsmirigy -problémák, álmatlanság, magas vérnyomás és bőrbetegségek, alvászavarok, depresszió, mániás tünetek, néha agresszivitás, vagy súlyos fáradtság, vagy akár öngyilkos gondolatok.⁷⁵ A munkahelyi egészséggel összefüggő összes probléma 18%-áért a „felbukkanó” betegségek felelnek, mint a stressz, a depresszió, a szorongás, a munkahelyi erőszak, a munkahelyi zaklatás és a megfélemlítés, melynek eredménye a munkából való hiányzás^{76, 77}

3. A mobbing káros hatásai a munkáltatóra nézve

A mobbing valódi mértéke még nem ismert, de komoly problémát jelent a munka világában, a bántalmazott munkavállaló a zaklatás következtében gyakran tartós stresszben végzi a munkáját, ami megjelenik a túlzott reakciókban kisebb problémákra, csökkenő hatékonyságban, csökkenő termelékenységben, megmutatkozik a munkáltatóba vetett bizalom hiányában, a munkavállalók elkötelezettségének csökkenésében, általános bizonytalanság érzet alakul ki a munkahelyen, fokozott problémák adódnak az együttműködés terén, megmutatkozik továbbá a magas szintű hiányzásban, személyzetváltásban, a korai nyugdíjba

⁶⁹ Akik magas követelményeknek vannak kitéve, de alacsony fokú ellenőrzést gyakorolnak saját munkájuk felett.

⁷⁰ A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁷¹ Magas követelmények és magas szintű egyéni kontroll.

⁷² A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁷³ A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁷⁴ A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁷⁵ Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁷⁶ Negyede két hét, illetve több hiányzás.

⁷⁷ Alkalmazkodás a munka és a társadalom változásaihoz: új közösségi munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági stratégia 2002–2006.

vonulás terén, majd a mobbing folyamata nem áll meg, mivel az elkövető folyamatosan új bűnbakokat, áldozatokat keres.⁷⁸ A tagállamok között jelentős eltérések mutatkoznak, ami abból adódhat, hogy bizonyos országokban alul jelentettek ezek az események, más országok tudatosabban kezelik, az eltérő jogrendszerek, valamint a kulturális különbségek is közrejátszanak ebben,⁷⁹ de az uniós munkavállalók több mint fele szerint a stressz általánosan jelen van a munkahelyén⁸⁰ és több mint egyharmaduk gondolja úgy, hogy nincs megfelelően kezelve,⁸¹ ezáltal csökken a munkahelyi teljesítmény,⁸² a szervezet számára a negatív hatások közé tartozik a rossz általános üzleti teljesítmény, a megnövekedett hiányzások,⁸³ negatív prezentálás,⁸⁴ a személyzeti fluktuáció⁸⁵ ötöde is ennek köszönhető, megnő a balesetek⁸⁶ és sérülések aránya, valamint hozzájárul a korengedményes nyugdíjba vonulások⁸⁷ arányának növekedéséhez.⁸⁸

Szilárd bizonyíték van arra, hogy összefüggés van a munkához kapcsolódó egészségügyi panaszok és pszichoszociális veszélyeknek való kitettség, a mentális és fizikai betegségek közötti kölcsönhatásra, melyek egy sor egészségügyi és ebből adódó fent említett problémát eredményeznek mind egyéni, mind szervezeti szinten.⁸⁹

A pszichoszociális kockázatok, kiemelve a munkahelyi zaklatást, mobbingot képes káros hatást gyakorolni a munkavállalók fizikai, mentális és szociális egészségére és ebből fakadóan egyre több bizonyíték utal arra, hogy mind közvetlen, mind közvetetten a pszichoszociális munkakörnyezet szerepe hatással van a szervezetben az egészségügyi mutatókra⁹⁰ a csökkent termelékenységre,⁹¹ a munkával való elégedettség szintjére,⁹² a személyzet megtartására,⁹³ valamint ezekből adódóan a

⁷⁸ Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁷⁹ Foglalkoztatási és Szociális Bizottság Jelentése a munkahelyi zaklatásról (2001/2339(INI)).

⁸⁰ Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség Pszichoszociális kockázatok és a munkahelyi stressz <https://osha.europa.eu/hu/themes/psychosocial-risks-and-stress>. utolsó elérés: 2022. június 27.

⁸¹ Kiesett munkanapok mintegy fele a stressznek tudható be.

⁸² Ötszörösére emelheti a balesetek számát.

⁸³ Általában hosszabbak, mint az egyéb okokból eredőek.

⁸⁴ A munkavállalók, akik betegen jelennek meg a munkahelyen, és nem tudnak hatékonyan működni.

⁸⁵ A személyzeti fluktuáció körülbelül ötöde a munkahelyi stresszhez kapcsolódik.

⁸⁶ Ötszörösére emelheti a balesetek számát.

⁸⁷ Magyarországon a nők 40 éves korengedményes nyugdíja.

⁸⁸ Biztonságosabb és egészségesebb munkahely mindenkinek – Az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemre és biztonságra irányuló jogszabályainak és politikájának modernizálásáról szóló közleménye COM(2017) 12 final.

⁸⁹ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 20.

⁹⁰ Mint például hiányzás, betegszabadság.

⁹¹ Távollétek kezelése, helyettesítések, más munkavállaló leterhelése.

⁹² Esetleges kilépési szándék.

⁹³ Fluktuáció megjelenése.

szervezet hírnevére^{94, 95} A negatív egészségügyi következményeken túl, a munkahelyi megfélemlítés negatív hatással van az egyén pályafutására, illetve a szervezetekre és a társadalomra is, ami a fent említett munkahelyekről való hiányzás növekedéséből adódóan hatással van, a termelékenység és a szolgáltatások minőségének csökkenésére, ebből adódóan a produktivitás-csökkenésre és az ebből következő cég ügyfeleinek elvesztésére, valamint az emberitőke-vesztésre^{96, 97} A bejelentések száma alacsony mind az esélyegyenlőségi szerveknél vagy a rendőrségen tett, akár ez ügyekben indított bírósági eljárásokra egyaránt nézve. A statisztikai adatok szerint a megkülönböztetést szenvedett személyek nagyon magas aránya, 82%-a nem tett bejelentést a vele történetekkel kapcsolatban.⁹⁸ A munkahelyi zaklatás ára nagyon magas, ami sürgősen nagyobb figyelmet és fokozott ellenintézkedéseket igényel, beleértve a probléma leküzdésének új módjainak megfontolását is. Az ESENER megállapításai több közvetlen és közvetett akadályt is feltárt a pszicho-társadalmi kockázatok felmérésével és kezelésével kapcsolatban ami problémákat okoz az Európai Unió vállalkozásoknál, mint például elsősorban a téma érzékenysége,⁹⁹ a tudatosság hiánya, az erőforrások hiánya, a képzés és szakértelem hiánya, technikai támogatás és útmutatás hiánya, valamint a nemzeti kultúra sajátosságai.¹⁰⁰ Lássuk be, az egészséges munkakörnyezet növeli a cég, szervezet minőségi imázsát, mind a környezet javítására tett lépések, a „minőségmenedzsment” és a társadalmi felelősségvállalás jótékony hatással van a szervezet teljesítményére és versenyképességére, összességében a nemzeti gazdaság és társadalom egészére.¹⁰¹

4. A mobbing Európai Unió viszonylatban vizsgált mértéke és kimutatható gazdasági, pénzügyi vonzata

Vizsgáljuk meg, milyen negatív pénzügyi, gazdasági határsokat tapasztalnak európai unió szinten a vállalatok, szervezetek és egy-egy tagállam, valamint végsősoron az egész Európai Unió egésze, a munkahelyi stressz, egészségügyi problémák és

⁹⁴ Marketing szempontból nem figyelmen kívül hagyható.

⁹⁵ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 20.

⁹⁶ Dolgozók átlagosan 22 hónapig túrik el a munkahelyi megaláztatásokat, mielőtt kilépnek a cégtől WBTI által 2003ban végzett online felmérés alapján https://www.rit.edu/~w-aaup/documents_not_rit/ivey_workplace_bulling.pdf 3.o. utolsó elérés 2022. június 30.

⁹⁷ Az Unió belüli, munkahelyen, nyilvános térben és a politikai életben elkövetett megfélemlítés és szexuális zaklatás megelőzését és az ellenük való küzdelmet szolgáló intézkedésekről szóló jelentés (2018/2055(INI)).

⁹⁸ Az Alapjogi Ügynökég 2010-ben készített EU-MIDIS felmérése, lásd: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>. (letöltés: 2021. április 28.)

⁹⁹ Látens mobbing, a munkavállalók félnek a sérelmeiket elmondani, félnek a megbélyegzéstől és a munkahelyük elvesztéséről.

¹⁰⁰ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 20.

¹⁰¹ Alkalmazkodás a munka és a társadalom változásaihoz: új közösségi munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági stratégia 2002–2006.

mobbing hatására, valamint következtetéseket szeretnék levonni Magyarországra nézve az Euro-Stat adatokat vizsgálva. Tanulmányok azt mutatják, hogy az összes kieső munka a napok 50–60%-a valamilyen kapcsolatban áll a munkahelyi stresszel,¹⁰² ami jelentős pénzügyi költségeket jelent a vállalatoknak, az emberi szenvedésen túl negatív hatással van a gazdasági teljesítményre.¹⁰³ 2002-ben az Európai Bizottság arról számolt be a munkahelyi stressz és az ahhoz kapcsolódó mentális stressz éves költsége az egészségügyi problémákból adódóan a 2004 előtti EU 15 tagállamban becslések szerint átlagosan a bruttó nemzeti össztermék 3–4 %-át érintette, amely évi 265 milliárd eurót tett ki, a munkával összefüggő betegségek 10%-a stresszhez köthető, a munkával összefüggő betegségek teljes költségének óvatos becslése 200 milliárd euró, tehát a munkahelyi stressz költségei 20 milliárd eurót tettek ki.¹⁰⁴ Az EU-OSHA 2009-es jelentése összefoglalta a gazdasági költségeket munkahelyi stresszel kapcsolatos betegségek terén, a munkával kapcsolatos depresszió költségeit az Európai Unióra vetítve évi 617 milliárd euróra becsülte, a munkáltatókat terhelő hiányzás és prezentáció teljes költsége 272 milliárd euró, termelékenységszökkenésből adódó költség 242 milliárd euró, egészség megőrzésére költött összeg 63 milliárd euró, a gondozási költségek és a rokkantsági ellátások formájában megjelenő szociális jóléti költségek 39 milliárd euró.¹⁰⁵ A 2007-es LFS ad hoc modul szerint az EU-27-ben a munkavállalók 27,9%-a számolt be olyan pszichoszociális kockázatról, amely befolyásolja a mentális jólétet, ami körülbelül 55,6 millió dolgozónak felelt meg. Leggyakrabban az időkényszernek való kitettséget vagy a munka túlterhelését jelölték meg fő kockázati tényezőként 23% arányban, majd a munkahelyi zaklatás következik 2,7%¹⁰⁶ majd a munkahelyi erőszak vagy az erőszakkal való fenyegetés 2,2%.¹⁰⁷

¹⁰² Európai Unióban évente közel 23 millió dolgozónál jelentkezik valamilyen egészségügyi probléma, amely jelentős hányadában a munkavégzéshez kapcsolódó stressz áll.

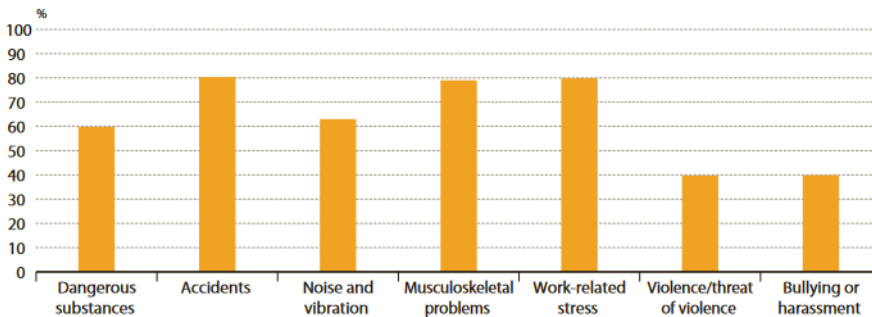
¹⁰³ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 20.

¹⁰⁴ A munkahelyi stressz és pszichoszociális kockázatok költségei <https://osha.europa.eu/sites/default/files/cost-of-work-related-stress.pdf> utolsó elérés: 2022. június 30.

¹⁰⁵ A munkahelyi stressz és pszichoszociális kockázatok költségei <https://osha.europa.eu/sites/default/files/cost-of-work-related-stress.pdf> utolsó elérés: 2022. június 30.

¹⁰⁶ 5,38 millió dolgozónak felel meg.

¹⁰⁷ Health and safety at work in Europe (1999-2007) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5718905/KS-31-09-290-EN.PDF/88eef9f7-c229-40de-b1cd-43126bc4a946> utolsó elérés: 2022. június 30.

Figure 4.4: Issues perceived to be of some/major concern in the EU27 as a percentage of the establishments (%)

Source: ESENER 2009

Munkahelyi egészség és biztonság Európában (1999-2007) című jelentésben megjelenő ESENER 2009-es felmérése alapján megállapítható, hogy a munkahelyi zaklatás aránya mintegy fele a munkahelyi stressz arányának.¹⁰⁸ Az Európai Munkavédelmi Ügynökség (EU-OSHA) 2014-ben indított Egészséges munkahelyek - Kezeljük a stresszt című kampánya alapján elmondható, hogy a munkahelyi stressz az Európai Unió aktív korú népességének 28 százalékát, mintegy 56 millió munkavállalót, Magyarországon pedig a több mint 4 millió munkavállalóból közel 1,1 milliót közvetlenül is érint.¹⁰⁹

A munkahelyi stresszből kialakuló produktivitás csökkenés és a bevételek elmaradása 2012-ben az egész Unióra vetítve meghaladta az 500 milliárd eurót.¹¹⁰ Franciaországban 220 500 és 335 000 fő között volt tehető (a lakosság 1-1,4 %-a) a stressz okozta betegségek által érintettek száma, amely a francia társadalomnak 830 millió euró és 1 656 millió euró közötti összegbe került. Németországban a pszichológiai zavarok költségeit 3 000 millió euróra becsülte ugyanez a jelentés. Az Egyesült Királyság Munkaerő-felmérése által - saját bevallás alapján - számított becslések szerint a munkahelyi stressz, depresszió vagy szorongás 11,4 millió elvesztett munkanapot okozott Nagy-Britanniában 2008/09-ben. Ugyanitt a stresszhez kapcsolódó betegségek évi 6,5 millió munkanap kiesést okoztak, ami, körülbelül 571 millió euróba kerül a munkaadóknak, az Egyesült Király egész társadalmára nézve pedig 5,7 milliárd euró kiesést jelentett.¹¹¹ A brit munkaerő

¹⁰⁸ Health and safety at work in Europe (1999-2007) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5718905/KS-31-09-290-EN.PDF/88eef9f7-c229-40de-b1cd-43126bc4a946> utolsó elérés: 2022. június 30.

¹⁰⁹ Balogh Katalin, az EU-OSHA Nemzeti Fókuszpont vezetőjének nyilatkozata https://hvg.hu/gazdasag/20151019_Anyiba_kerul_a_munkahelyi_stressz_mint_a letöltés ideje: 2022. június 30.

¹¹⁰ A magyar GDP hatszorosát viszi el a munkahelyi stressz https://hvg.hu/karrier/20120530_magyar_gdp_stressz utolsó elérés: 2022. június 29.

¹¹¹ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 20.

23%-át zaklatták és 25% érezte úgy, hogy kirekesztették a munkahelyén az Egyesült Királyság kkv felmérése szerint.¹¹²

Mivel e tanulmány témája a mobbing, ami elősorban a mentális jólét¹¹³ befolyásolja, ezért szeretném a 2007-2020. évi Euro-Stat adatok alapján megvizsgálni, hogy Európai Unió szinten 27 tagország tekintetében és Magyarországon milyen arányban számoltak be olyan kockázati tényezőknek való kitettségről, amelyek kieső napokat, munkaszüneti időt eredményeztek, negatívan, sőt károsan befolyásolhatják a mentális jólétet, a mentális jólét kedvezőtlenül befolyásoló kockázati tényezőknek való kitettség milyen arányú a NACE Rev. 2.¹¹⁴ tevékenység szerint, amelyek negatívan befolyásolják a gazdaság teljesítőképességét, majd a 2020. évi adatok és a korábban már említett statisztikai adatok alapján következtetéseket levonni a munkahelyi zaklatás, mobbing költségei vonatkozásában a gazdaságra nézve az Európai Unió és Magyarország tekintetében.

Az Európai Unióban azon személyek aránya, akik *munkával összefüggő egészségügyi problémáról számoltak be, amelyek munkából való távollétet eredményeztek* 2007-ben 4,8 % 2013-ban 4,1 % 2020-ban 4,7 %¹¹⁵ volt, Magyarországon 2007-ben 1,4 % 2013-ban 2,6 % 2020-ban 1,6 %¹¹⁶ ugyanezen személyek aránya.

Az Európai Unióban azon személyek aránya, akik *olyan kockázati tényezőknek való kitettségről számoltak be, amelyek negatívan befolyásolhatják a mentális jólétüket* 2007-ben 25 %¹¹⁷ 2013-ban 29 % 2020-ban 44,6 % volt,¹¹⁸ ugyanezen személyek aránya Magyarországon 2007-ben 14,2 % 2013-ban 20,8 % 2020-ban 35,1 %¹¹⁹ volt.

¹¹² <https://www.smeloans.co.uk/blog/bullying-in-the-workplace-statistics-uk/> utolsó elérés: 2022. június 29.

¹¹³ EURO-STAT adatelemzés alapján: Mentális jólét: súlyos időkényszer vagy túlterhelt munka (2007, 2013 és 2020), erőszak vagy erőszakkal való fenyegetés (2007, 2013 és 2020), zaklatás (2007, 2013 és 2020), rossz kommunikáció vagy együttműködés a szervezeten belül (2020), nehéz ügyfelekkel, betegekkel, tanulókkal stb. kell az egyénnek megküzdnie (2020), munkahelyi bizonytalansággal (2020), az autonómia hiányával vagy a munkatempóra, vagy a munkafolyamatokra gyakorolt befolyás hiányával (2020), egyéb jelentős kockázati tényező a mentális jólét kapcsán (2020).

¹¹⁴ NACE Rev. 2 tartalmazza (2008-tól) a gazdasági tevékenységekre, az ISCO 88 (COM) és az ISCO 08 (2011-től) a foglalkozásokra, az ISCED 2011 az iskolai végzettségre (2014-től) és az ISCED-F 2013 oktatási területre (2016-tól), felváltva a korábbi ISCED 1997 kódokat. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NACE_REV2&StrLanguageCode=EN&IntPckKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC utolsó elérés: 2022. június 27.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_pb2/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹¹⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_pb2/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹¹⁷ A 2007-es LFS ad hoc modul szerint az EU-27-ben a munkavállalók 27,9%-a számolt be olyan kockázati kitettségről, amely befolyásolja a mentális jólétet, ami körülbelül 55,6 millió dolgozónak felelt meg. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5718905/KS-31-09-290-EN.PDF/88eef9f7-c229-40de-b1cd-43126bc4a946> utolsó elérés: 2022. június 27.

¹¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_exp1/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹¹⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_exp1/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

Az Európai Unióban azon a személyek aránya, akik *beszámoltak olyan kockázati tényezőknek való kitettségéről, amelyek károsan befolyásolhatják a mentális jólétüket* 2007-ben 2,7 % 2013-ban 2,7 % 2020-ban 0,8 %¹²⁰ volt, Magyarországon 2007-ben 1 % 2013-ban 1,2 % 2020-ban 0,2 % volt ugyanezen személyek aránya.¹²¹

Az Európai Unióban *a mentális jólétet kedvezőtlenül befolyásoló kockázati tényezőknek való kitettségéről beszámoló személyek NACE Rev. 2.¹²² tevékenység szerint* 2013-ban 29,7 % 2020-ban 44,6 %, ¹²³ míg Magyarországon 2013-ban 20,8 % 2020-ban 35,1 % e személyek aránya.¹²⁴

A fenti adatokból megállapítható, hogy azok aránya, akik munkával összefüggő egészségügyi problémáról számoltak be, amelyek munkából való távollétet eredményeztek 2007 és 2020 közötti időszakban az Európai Unióban 0.1 %-kal csökkent, Magyarországon pedig ugyanez az arány 0,2 %-kal nőtt. Azok az aránya, akik olyan kockázati tényezőknek való kitettségéről számoltak be, amelyek negatívan befolyásolhatják a mentális jólétet drasztikusan, 1,784-szeresére emelkedett 2007 és 2020 között az Európai Unióban, Magyarországon ugyanezen személyek aránya még ettől is magasabb arányban, 2,472-szeresére nőtt. Azoknak az aránya, akik olyan kockázati tényezőknek való kitettségéről számoltak be, amelyek károsan befolyásolhatják a mentális jólétüket csökkent az arányuk 2007 és 2020 között az Európai Unióban és Magyarországon is, Magyarországról elmondható, hogy a csökkenés kisebb arányú volt. A gazdasági szektorban a mentális jólétet kedvezőtlenül befolyásoló kockázati tényezőknek való kitettségéről beszámoló személyek aránya az Európai Unióban 2013-2020 között 1,5-szeresére nőtt, míg Magyarországon 1,6875-szeresére nőtt. Elmondható tehát, hogy azoknak az aránya nőtt, akik szerint a mentális jólétüket negatívan befolyásolják bizonyos kockázati tényezők, a gazdasági szektorban is, valamint a számok alapján elmondható az is, hogy az Európai Unióban a megkérdezettek fele, Magyarországon több mint harmada a megkérdezetteknek vallotta ugyanezt. Ha ezt az eredményt rávetítjük az EU-OSHA 2009-es jelentésében foglaltakra, 2020. évi adatok alapján elmondható, hogy az Európai Unióban, akik munkával összefüggő egészségügyi problémáról számoltak be, amelyek munkából való távollétet eredményeztek 4,7 %¹²⁵ -ának 50-

¹²⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_exp3/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹²¹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_exp3/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹²² Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2006)0039 – C6-0041/2006 – 2006/0011(COD)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2006-0411_HU.pdf?redirect utolsó elérés: 2022. június 27.

¹²³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_exp5b/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹²⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_exp5b/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 27.

¹²⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_pb2/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 28.

60 %-a munkahelyi stresszből adódik,¹²⁶ tehát a kieső napok aránya 2,35-2,82 %-a kapcsolódik a munkahelyi stresszhez. A Jelentésben foglaltak szerint a munkahelyi stressz az összlétszám 3–4 %-át érintette, amelyhez kapcsolódó mentális stressz éves költsége 265 milliárd eurót tett ki 2004 előtti EU 15 tagállamában, tehát 2020-ra vetítve ennek aránya 178-214¹²⁷ milliárd euróra tehető. Amennyiben Magyarországra vetítve határozzuk meg ennek arányát, 2020-ban 1,6 %¹²⁸ ugyanezen személyek aránya, tehát 50–60 %-a munkahelyi stresszből adódik, tehát a kieső napok aránya 0,8-0,96 %-a kapcsolódik a stresszhez. Magyarországon évente mintegy 440 milliárd forintra becsülik a munkahelyi stressz okozta költségeket.¹²⁹ Az ESENER 2009-es jelentése alapján megállapítható, hogy a munkahelyi stressz arányának fele a munkahely zaklatás, mobbing aránya, az Európai Unióra vetített munkahelyi zaklatás költsége így 89-107 milliárd euróra tehető, míg Magyarországon 220 milliárd forintra becsülhető. Amennyiben tovább vizsgálódunk, azon személyek aránya, akik beszámoltak olyan kockázati tényezőknek való kitettségről, amelyek károsan befolyásolhatják a mentális jólétüket, valószínűsíthetően meg is betegedtek, tehát a kieső napokon felül ennek költségeivel és a magas fluktuáció költségeivel is számolnunk kell, valamint az állami szervek esetén előforduló munkahelyi zaklatás és stressz bíróság által megállapított és az áldozatok számára megítélt kártérítési összegek is terhelik a tagállami költségvetéseket, a látens munkahelyi zaklatás költségeit meg sem említve.

5. Összegzés

A munkahelyi stressz, munkahelyi zaklatás esetére jó gyakorlatokat, pszichoszociális kockázatkezelési eljárásokat kell kidolgozni, melyekről minden ágazatban és méretű intézményben gyakran beszámolnak, függetlenül attól, hogy milyen mértékben vesznek részt a pszichoszociális kockázatok kezelésében. Felvetődött olyan vállalkozásoknál, ahol nem kezelik a pszichoszociális kockázatokat, hogy bizonyos akadályokba ütköznek, mint a technikai, vagy tájékoztatás hiánya,¹³⁰ míg egyéb akadályokat tapasztaltak a pszichoszociális kockázatok kezelésének folyamatában már részt vevő vállalkozások is, mint például az érzékenység probléma vagy forráshiány.¹³¹ Az Európai Unió vállalkozásainak 30-40 %-a közvetlenül is kifejezte

¹²⁶ A Healthy workplaces adatai szerint: „kieső munka a napok 50–60%-a valamilyen kapcsolatban áll a munkahelyi stresszel”.

¹²⁷ 3-4 % 265 milliárd euró, $265:3.5=75,714 \rightarrow 2,35-2,82 \times 75,714=178-214$ milliárd euró.

¹²⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hsw_pb2/default/table?lang=en utolsó elérés: 2022. június 28.

¹²⁹ EU-OSHA Ügynökség 2010-ben készült felmérése szerint továbbá „munkahelyi stressz az Európai Unió aktív korú népességének 28 százalékát, mintegy 56 millió munkavállalót, Magyarországon pedig a több mint 4 millió munkavállalóból közel 1,1 milliót közvetlenül is érint.” Balogh Katalin, az EU-OSHA Nemzeti Fókuszpont vezetője nyilatkozata https://hvg.hu/gazdasag/20151019_Anyyiba_kerul_a_munkahelyi_stressz_mint_a utolsó elérés: 2022. június 30.

¹³⁰ az összes vállalkozás 38 %-a használt korábban információkat vagy támogatást külső forrásokból.

¹³¹ 35%-uk azonban arról számolt be, hogy még mindig segítségre van szüksége ezen a területen.

igényét a megelőzés megtervezésének és végrehajtásának módját illetően, hogyan lehetne felmérni, hogyan lehetne kezelni és intézkedéseket megtenni a munkával kapcsolatos munkahelyi zaklatás és munkahelyi stressz csökkentése érdekében. A jó gyakorlatok és kockázatkezelés eljárások megtervezésénél figyelembe kell venni a nemzeti, jogi, kulturális, ágazati, és egyéb szervezeteken belüli jellemzőket.¹³² A megvalósításról szóló tanulmányok azt mutatják a sikeres végrehajtás attól is függ, hogyan kezelték a tagállamok a jogalkotás terén a pszichoszociális kockázatok elleni küzdelmet.¹³³

Az Európai Unió Jelentése¹³⁴ megállapítja, hogy a befektetések a munkahelyi egészségvédelem és biztonság területére kifizetődőek,¹³⁵ javítják a munkavállalók életkörülményeit,¹³⁶ az üzleti termelékenységet és teljesítményt, hozzájárul a versenyképességhez.¹³⁷ REFIT-értékelés¹³⁸ a 89/391/EGK keretirányelvet vizsgálta, valamint 23 kapcsolódó irányelvet annak tekintetében, hogy az uniós erőfeszítések hozzáadott értéket képviselnek-e. Általánosságban véve hatékonyak, annak ellenére, hogy a tagállamokban jelentősen eltér az átültetés módja, néhány tagállam nem említi kifejezetten a pszichoszociális kockázatokat, amíg más tagállamok jogszabályai kifejezetten hangsúlyozzák. Igény van az új kockázatok kezelésére irányuló hatékony módszerekre, mivel az Európai Parlament számos növekvő, vagy új kockázatra hívta fel a Bizottság figyelmét.¹³⁹ Ahogyan látjuk a munkahelyi stressz mind a vállalkozásoknak, mind a tagállamoknak, összességében az Európai Uniónak is tetemes kiadással járnak, a munkavállalók szenvedésén felül. Véleményem szerint érdemes küzdeni a kiegyensúlyozott vállalatok és szervezetek megteremtése érdekében, mivel megteremtődne a tisztességes munka feltételrendszere, mind a munkavállaló jól érezné magát a munkahelyén, kiegyensúlyozottá válna, a teljesítőképesége ideális lenne, úgy érezné, hogy a munkája fontos, a munkáltató

¹³² <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 27.

¹³³ Mozgatórugói és akadályai a pszichoszociális kockázatkezelésnek: az európai felmérés eredményeinek elemzése. Vállalkozások az új és újonnan felmerülő kockázatokkal kapcsolatban (ESENER) Jelentés <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-drivers-barriers.pdf> utolsó elérés: 2022. június 27.

¹³⁴ Európai Parlament: Jelentés az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos 2014–2020-as stratégiájáról – (2015/2107(INI)) utolsó letöltés: 2022. június 28.

¹³⁵ Kétszeresen megtérül *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health*, Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség; 2013.

¹³⁶ Az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szóló irányelveinek utólagos értékelése (REFIT-értékelés) <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16875&langId=en> COM(2017) 12 final utolsó elérés: 2022. június 28.

¹³⁷ EU-ILO közös projekt „A munkahelyi biztonság és egészségvédelem javítása révén a tisztességes munka programja” Remények és kihívások a fejlesztési együttműködésben http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_215307.pdf utolsó elérés: 2022. június 28.

¹³⁸ Az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról szóló irányelveinek utólagos értékelése (REFIT-értékelés) <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16875&langId=en> COM(2017) 12 final utolsó elérés: 2022. június 28.

¹³⁹ Európai Parlament: Jelentés az Európai Unió munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos 2014–2020-as stratégiájáról – (2015/2107(INI)), 2015. október 26.

részéről az elképzelése szerint megvalósulnának a céljai, anélkül, hogy felesleges konfrontációk alakulnának ki, vagy nyereség kiesést kellene elszenvednie. A mobbing elleni küzdelemmel közelebb kerülne az Európai Unió cél a fenntartható fejlődés, a tartós, inkluzív és fenntartható gazdasági fejlődés, teljes és hatékony foglalkoztatás és a tisztességes munka megteremtése mindenki számára.

Irodalomjegyzék

- Cox, T. and Griffiths, A.: The nature and measurement of work-related stress: Theory and practice, in J.R. Wilson and N. Corlett (eds), *Evaluation of Human Work*, 3rd edn, CRS Press, London, 2005.
 - Dávid Imre – Fülöp Márta – Pataky Nóra – Rudas János: *Stressz, megküzdés, versengés, konfliktusok*. Magyar Tehetségsegítő Szervezetek Szövetsége, 2014.
 - László Gyula: *Munkaerő-piaci politikák*. PTK KTK, Pécs, 2007.
 - Selye János: *Stressz distressz nélkül*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
-
-

Áldozatvédelem az Európai Unióban a Stratégia előtt és után*

Görgényi Ilona**

Az áldozatok jogairól szóló európai uniós stratégia a 2020-2025 közötti időszakra nézve tartalmazza a követendő elvárásokat. Ennek elfogadása előtt az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa is értékelte a 2012/29/EU irányelv végrehajtását. A problémák megoldásának kulcsa az áldozatok jogaira vonatkozó uniós szabályok jobb gyakorlati alkalmazása. Az Európai Bizottság 2022. évben értékelő jelentést tett közzé az áldozatok jogairól szóló irányelv gyakorlati megvalósításával kapcsolatban, amelyek jelentőséggel bírtak az Európa Tanács CM/Rec(2023)2 ajánlásának megalkotásánál is.

Kulcsszavak: áldozatok jogairól szóló európai uniós stratégia, minimumkövetelmények átültetése, áldozatjogi nemzeti stratégiák kimunkálása, együttműködés erősítése az áldozatok jogai érdekében

Victim protection in the European Union before and after the Strategy

The EU strategy on victims' rights sets out the expectations for the period 2020-2025. Prior to its adoption, the European Parliament, the European Commission and the Council of the European Union assessed the implementation of Directive 2012/29/EU. Better practical application of EU rules on victims' rights is key to solving the problems. In 2022, the European Commission published an evaluation report on the practical implementation of the Victims' Rights Directive, which was also relevant for the Council of Europe Recommendation CM/Rec(2023)2.

Keywords: EU strategy on victims' rights, transposition of minimum standards, development of national strategies on victims' rights, strengthening cooperation on victims' rights

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2023.2.239>

* A tanulmány a Debreceni Egyetem és az Igazságügyi Minisztérium között létrejött kutatási és oktatásfejlesztési programok: A jogérvényesítés és Jogvédelem útjai (Komplex Kutatás), „A bántalmazott és a bántalmazó jogai a hozzátartozók közötti erőszak megelőzését szolgáló intézményrendszerben - Az áldozatsegítés” témájában létrejött Büntetőjogi munkacsoport keretében készült.

** Professor emerita, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Intézeti Tanszék.

Bevezetés

Az áldozatok jogaira vonatkozó, első európai uniós stratégia a 2020-2025 közötti időszakra nézve tartalmazza a követendő elvárásokat.¹ A bűncselekmények áldozatainak támogatása és védelme érdekében már több irányelv került elfogadásra az új évezredben. A legáltalánosabb, az európai uniós áldozatvédelmi politika központi eszköze, a 2012/29/EU irányelv a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimum szabályok megállapításáról, amely rendelkezéseket 2015. november 16. napjáig kellett átültetni az uniós országoknak a nemzeti jogukba.² Ezen irányelv tartalmazza a bűncselekmények valamennyi áldozatának jogait és a tagállamok vonatkozó kötelezettségeit.

1. Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság értékelése a 2012/29/EU irányelv végrehajtásáról, a Stratégia elfogadása előtt

Az Európai Parlament fontos szerepet játszik az áldozatvédelmi irányelv megfelelő alkalmazásának biztosítása terén és 2018-ban jelentést tett közé ezen irányelv végrehajtásáról.³ Az Európai Unió Tanácsának elnöksége az áldozatok jogaival kapcsolatosan un. tervezetet készített 2019-ben.⁴ Az Európai Bizottság pedig 2020. évben jelentést fogadott el⁵, amelyben értékelte, hogy a tagállamok milyen mértékben hozták meg a szükséges intézkedéseket.

Az Európai Parlament 2018. évi jelentése nyomatékositja⁶, hogy az értékelés lényegét az áldozatok jogairól szóló irányelv alkalmazásának különböző vonatkozásai jelentik, így a tagállami szintű jogi átültető intézkedések, az irányelv helyi szintű gyakorlati végrehajtása, valamint az áldozatok számára nyújtott előnyök és a tapasztalt kihívások.

Az irányelv gyakorlati alkalmazásának hatékonyságát számos körülmény veszélyeztetheti, amelyek közül első helyen kell megemlíteni, hogy egyes tagállamokban nem léteznek áldozatsegítő szolgáltatások, továbbá az „áldozat” fogalmának meghatározása sem egységes, s ezért a nemzeti jogszabályok eltérően biztosítják a védelmet, például a családtagok számára. Annak ellenére, hogy az

¹ Az áldozatok jogairól szóló uniós stratégia (2020-2025), COM(2020) 258 final (a továbbiakban: Stratégia)

² A 2012/29/EU irányelv a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimum szabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (a továbbiakban: 2012/29/EU irányelv /az áldozatok jogairól szóló irányelv)

³ Jelentés a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012/29/EU irányelv végrehajtásáról (2016/2328(INI)), 2018. május 30. (továbbiakban: Európai Parlament 2018. évi jelentése)

⁴ Draft Council Conclusions on Victims' Rights, Council of the European Union, 14056/19, 15.11.2019 (továbbiakban: Tanács 2019. évi következtetései)

⁵ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról, COM(2020)188 final (továbbiakban: Bizottság 2020. évi jelentése)

⁶ Európai Parlament 2018. évi jelentése, Indokolás: tényösszefoglaló és megállapítások

irányelv 1. cikke valamennyi áldozat számára megkülönböztetés nélkül egyenlő jogokat biztosít. A különösen kiszolgáltatott személyek, illetve a sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatok fogalmát és körét pedig széleskörűen kell értelmezni és alkalmazni. A harmadik országbeli állampolgárok és azon uniós polgárok, akik állandó lakóhelyüktől eltérő uniós tagállamban váltak bűncselekmény áldozatává, ugyancsak élvezhetik az ezen tagállam által biztosított jogokat, támogatást és védelmet. Pozitív ugyanakkor, hogy a tagállamok jelentős előrelépést tettek az irányelv 22. cikke szerinti *egyéni elbírálás* terén, bár annak gyakorlati módszerei eltérést mutatnak.

Az Európai Parlament fontos szerepet játszik az irányelv megfelelő alkalmazásának megerősítésére irányuló uniós szintű erőfeszítések előmozdításában és ennek érdekében elő kell segítenie az összhang fokozását az áldozatok jogainak érvényre juttatására szolgáló különféle uniós jogalkotási eszközök között. Azonban az Európai Bizottság, noha az irányelv 29. cikke értelmében 2017. novemberéig teljesítenie kellett volna jelentéstételi kötelezettségeit, ezen határidőig nem értékelte az irányelv átültetését és végrehajtását.

A Tanács 2019. évi következtetéseinek célja, hogy megerősítse az áldozatok jogaira vonatkozó hatályos keretrendszert és tovább fejlessze azt. A dokumentum kiemeli, hogy fontos intenzívebbé tenni az áldozatok jogainak az Európai Unióban történő megerősítésére irányuló munkát, az áldozatokra vonatkozó európai uniós politika fejlesztését. Az áldozatok jogainak a tagállami szinten történő előmozdításában fontos az uniós finanszírozás és az uniós koordináció, valamint a nemzeti koordinációs struktúrák köre. Az áldozatok jogaival kapcsolatos kérdések intézményközi, kormányközi és többdimenziós jellegűek.

Tartalmazza a dokumentum a terrorizmus és az emberkereskedelem áldozatainak hangsúlyozását, továbbá kiemeli annak szükségességét, hogy a kibertérben is biztosított legyen a szabályok alkalmazása és a jogok tiszteletben tartása. Egyet kell érteni azzal - a dokumentumban kiemelt igénnyel, - hogy az un. befagyasztott vagyonnak az áldozat részére történő visszaszolgáltatása fontos lépés az áldozatok elismerése terén, ahogy azzal is, hogy a bűncselekmények elkövetésével okozott károk enyhítése az áldozatok alapvető jogai közé tartozik. Ugyancsak a Tanács következtetéseinek között szerepel, hogy szükség van olyan intézkedésekre, amelyek javítják az áldozatoknak mind az igazságszolgáltatáshoz, mind a kárenyhítéshez való jogát.

Az Európai Bizottság már 2013-ban is iránymutatást adott ki annak érdekében, hogy segítse az uniós országokat az áldozatok jogairól szóló irányelv 2015. november 16. napjáig történő átültetésében. A Stratégia elfogadása előtt pedig rövid idővel közzétette a 2020. évi jelentését arról, hogy a tagállamok milyen mértékben tették meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy megfeleljenek az áldozatok jogairól szóló irányelvnek. Ezek az intézkedések egyrészt a nemzeti jogba történő átültetést jelentik, másrészt kötelező a tagállamok számára az olyan nem jogalkotási intézkedések megtétele, mint például az általános és speciális áldozatsegítő szolgáltatások kialakítása és annak biztosítása, hogy a szakemberek és az áldozatokkal kapcsolatba kerülő más személyek hatékony képzésben részesüljenek

az áldozatok jogaival és szükségleteivel kapcsolatban.⁷ A Bizottság jelentése a bejelentett nemzeti intézkedések elemzésén, valamint a közölt adatokon alapul.

A Bizottság jelentése az áldozatok jogairól szóló irányelv alapvető rendelkezéseire fókuszál:

Az *áldozat fogalma* és annak megfelelő átültetése különösen fontos, mert magában foglalja a közvetlenül bűncselekmény következtében életét veszített személy családtagjait is, akik e személy elhalálása folytán sérelmet szenvedtek. Ez az érintett személyek irányelv által előírt jogainak alkalmazási köre miatt, különösen a támogatáshoz és a védelemhez való jog gyakorlása miatt jelentős.⁸ Messzemenően egyet kell érteni a Bizottság ezen áldozat fogalmi álláspontjával, amely összecseng az olyan szakirodalmi állásponttal, miszerint a bűncselekmények áldozatainak jogai szempontjából nagyon fontos alapkérdés, hogy ki minősül áldozatnak.⁹

Az *információkhoz való hozzáférés joga* magában foglalja a megértéshez és a megértetéshez való jogot (3. cikk), az áldozatok jogaira vonatkozó tájékoztatáshoz való jogot (4. cikk), a tájékoztatáshoz való jogot az ügyvel kapcsolatos panasztétel esetén (5. és 6. cikk), valamint a tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogot (7. cikk).¹⁰

Az *eljárési jogokkal* kapcsolatos számos rendelkezés arra vonatkozik, hogy az áldozatok milyen szerepet töltenek be az adott tagállam büntető igazságszolgáltatási rendszerében. Az áldozatok eljárési jogainak pontos alkalmazási köre tagállamonként más és más.¹¹

Az *áldozatok áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való hozzáférése* kapcsán kiemelő, hogy az általános és speciális szolgáltatásoknak bizalmasnak, térítésmentesnek kell lenniük, és az áldozatok érdekét kell szolgálniuk a büntetőeljárást megelőzően, annak folyamán és azt követően.¹²

A *helyreállító igazságszolgáltatás* bevezetésére az irányelv nem kötelezi a tagállamokat, de huszonnégy tagállamban létezik. Az irányelv 12. cikke rendelkezik a biztosítékokhoz való jogról a helyreállító igazságszolgáltatással kapcsolatban. Részletezésre a jelen publikáció 5. pontjában kerül sor.

Az *áldozatok védelemhez való joga* annak biztosítását jelenti, hogy a védelmi intézkedések széles köre álljon rendelkezésre az áldozatok és családtagjaik másodlagos és ismételt áldozattá válással, megfélemlítéssel, valamint megtorlással szembeni védelme érdekében. A tagállamoknak meg kell védeniük az áldozatokat és családtagjaikat a fizikai, érzelmi és pszichológiai sérülésekkel szemben. Fontos a különleges védelmi szükségletekkel rendelkező áldozatok elismerése és a gyermekekről minden esetben vélelmezni kell, hogy specifikus védelmi szükségleteik vannak. Az ilyen védelmi intézkedéseknek elérhetőnek kell lenniük az áldozatok számára a nyomozás és a bírósági tárgyalások során. Számos tagállamban nem ültették át egy vagy több előírt intézkedést, vagy nem ültették át azokat teljes

⁷ Bizottság 2020. évi jelentése, 1.3. pont

⁸ Bizottság 2020. évi jelentése, 3.1.pont

⁹ G.GASSEL Paul, RAY MORRIS, Michael: Defining 'Victim' Through Harm: Crime Victim Status in the Crime Victims' Rights Act and Other Victims' Rights Enactments University of Utah College of Law Research Paper No. 537 American Criminal Law Review, Date Written: February 21, 2023, Forthcoming, p.1

¹⁰ Bizottság 2020. évi jelentése, 3.2.pont

¹¹ Bizottság 2020. évi jelentése, 3.3.pont

¹² Bizottság 2020. évi jelentése, 3.4.pont

körűen.¹³

A 2012/29/EU irányelv néhány fő rendelkezésének végrehajtásával kapcsolatban, például a tájékoztatáshoz, az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz és az áldozatok egyéni szükségleteinek megfelelő védelemhez való hozzáférés tekintetében megállapítást nyert, hogy a legtöbb tagállamban hiányosságokat lehetett megállapítani.¹⁴ Az áldozatok jogairól szóló irányelv felülvizsgálata része a Stratégiának.

A Stratégia kiindulópontja is az – a közelmúltbeli értékelésekre, jelentésekre alapozottan –, hogy a bűncselekmények áldozatai továbbra sem támaszkodhatnak teljes mértékben a jogaikra az Európai Unióban. Fontos az áldozatok jogaira vonatkozó uniós szabályokban lefektetett minimumkövetelmények átültetése, valamint a végrehajtás keretében az általános és szakosodott támogató szolgáltatások létrehozása, a képzés kialakítása és a gyakorlati megvalósítás, a helyes gyakorlatok előmozdításával.

Ahogy a szakirodalomban is rámutattak, az áldozatok bevonása nélkül a büntető igazságszolgáltatási rendszer nem sokat tehet és nem tud rendeltetésének megfelelően működni.¹⁵

2. A Stratégia általános jellemzése, szerkezeti felépítése

Az Európai Bizottság 2020. június 24-én fogadta el az áldozatok jogairól szóló első uniós stratégiáját (2020–2025). A Stratégia nyomatékosítja, hogy a bűncselekmények áldozatainak hatékonyabb támogatása és védelme az Európai Unió valamennyi polgára számára növeli a biztonságot¹⁶. Fő célkitűzés annak biztosítása, hogy európai uniós szinten minden bűncselekmény áldozata hivatkozhasson jogaira és gyakorolhassa azokat. A tagállamok számára javasolt az áldozatjogi nemzeti stratégiák kimunkálása.

A Stratégia kidolgozása érdekében a Bizottság figyelembe vette többek között a Tanács 2019. évi következtetéseit az áldozatok jogairól¹⁷ és az Európa Parlament „Büntetőeljárás jog az Európai Unióban” című, 2018. évi tanulmányát, amely kilenc tagállamból származó reprezentatív minta összehasonlító elemzésén alapul.¹⁸

A Stratégia *öt kulcsfontosságú prioritást* tartalmaz:

- hatékony kommunikáció az áldozatokkal és biztonságos környezet az áldozatok számára a bűncselekmény bejelentéséhez,
- a legkiszolgáltatottabb áldozatok támogatásának és védelmének javítása,

¹³ Bizottság 2020. évi jelentése, 3.6.pont

¹⁴ Bizottság 2020. évi jelentése, 5. pont

¹⁵ L. SATTLER, Patricia: The Crime Victims' Rights Act: Rhetoric or reality? Greenwich Social Work Review, 2020, Vol 1, No 1, pp. 50-51

¹⁶ Stratégia, 4. o.

¹⁷ Council Conclusions on victims' rights, adopted on 3 December 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2019/12/02-03/>

¹⁸ European Parliament, Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation, August 2018,

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29604977

- az áldozatok kárenyhítéshez való hozzáféréseinek megkönnyítése,
- az összes releváns szereplő közötti együttműködés és koordináció megerősítése, valamint
- az áldozatokat megillető jogok nemzetközi dimenziójának megerősítése.

Az áldozatok jogaira vonatkozó Stratégia - annak szövegezése értelmében - *kétirányú megközelítésen alapul*: a bűncselekmények áldozatainak jogokkal való felhatalmazásán és az áldozatok jogai érdekében folytatott együttműködésen. Erre alapozottan a *kettős célkitűzés* a bűncselekmények áldozatainak jogokkal történő felhatalmazása és az együttműködés erősítése.

Tartalmilag a bűncselekmények áldozatainak felhatalmazását jelentő első lépcsős megközelítéshez tartozik a prioritások közül az első, a második és a harmadik, az áldozatok jogaiért történő együttműködést tartalmazó második lépcsőhöz pedig a negyedik és ötödik prioritás részletezése.

A Stratégia kiindulási pontja az, hogy a probléma megoldása az áldozatok jogaira vonatkozó uniós szabályok jobb gyakorlati alkalmazásával kezdődik,¹⁹ ezért - a megvalósulás érdekében - felvázolja az Európai Bizottság (uniós szint), a tagállamok (nemzeti szint) és más érdekelték (civil társadalmi szint) által, az ötéves időszakban hozandó/ végrehajtandó intézkedéseket is.

Az Európai Bizottságon belül az *áldozatjogi koordinátor* biztosítja az áldozatok jogaival kapcsolatos fellépések következetességét, hatékonyságát és összehangolja az egyéb uniós szintű intézkedéseket az áldozatok jogainak érvényesülése érdekében. Az áldozatok jogaival foglalkozik és a viták fórumaként működik az un. *áldozatjogi platform*.

3. A bűncselekmények áldozatainak jogokkal való felhatalmazása

3.1. Hatékony kommunikáció az áldozatokkal és biztonságos környezet az áldozatok a számára a bűncselekmény bejelentéséhez. Elvárás, hogy a nemzeti hatóságok biztonságos környezetet biztosítsanak az áldozatok számára a bűncselekmények bejelentéséhez. Ahogy azonban az Európai Áldozatsegítő Szervezet (VSE)'VOCIARE' jelentésében is szerepel, az áldozatok igen gyakran nincsenek tisztában a jogaikkal.²⁰ Másfelől az erőszakos bűncselekmények áldozataival kapcsolatban az Alapjogi Ügynökség (European Union Fundamental Rights Agency) arra a következtetésre jutott, hogy azok a hatóságok és személyek, akiknek tájékoztatniuk kellene az áldozatokat a jogaikról, gyakran nem rendelkeznek az ehhez szükséges megfelelő képzettséggel. A ténylegesnél kevesebb bűncselekmény bejelentése komoly probléma, különösen a függőségi viszonyban levők esetén. Mind az elkövetőtől, mind a büntetőeljárársban való részvétel negatív következményeitől való félelem gyakran gátolja az áldozatokat a feljelentés megtételében.

A bűncselekmény bejelentése fokozottan nehéz a gyermek áldozatok és a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű áldozatok számára. A velük

¹⁹ Stratégia, 3. o.

²⁰ Victim Support Europe, VOIARE Synthesis Report, 4., pp. 24-30.

kapcsolatba kerülő szakembereknek, például egészségügyi dolgozóknak vagy pedagógusoknak a megfelelő kezelésre irányuló speciális képzésben kellene részesülniük, annak érdekében, hogy az áldozatok sajátos szükségleteinek megfelelően tudjanak kommunikálni velük.²¹

Uniós kampányra kerül sor egyrészt az áldozatok jogaival kapcsolatos tudatosság felkeltésére, másrészt a speciális szükségletekkel rendelkező áldozatok támogatásának és védelmének előmozdítására. A képzési programok támogatásával előmozdítható lenne az áldozatok jogaira és szükségleteire irányuló jobb kommunikáció.

3.2. A legkiszolgáltatottabb áldozatok támogatásának és védelmének javítása. A Stratégia határozottan fókuszál a bűncselekmények valamennyi áldozatára, ugyanakkor hangsúlyt fektet a legsebezhetőbb áldozatokra. A Stratégia szerint is a legkiszolgáltatottabb áldozatok a nemi erőszak áldozatai, a gyermek/gyermekkorú áldozatok, az idős áldozatok, a fogyatékossgal élő áldozatok, a terrorizmus áldozatai, az emberkereskedelem áldozatai, a gyűlöletbűncselekmények áldozatai, akik számára problémákat jelenthet mind a bűncselekmény miatti feljelentés és a büntetőeljárásban való részvétel, mind a bűncselekmény következményeinek, illetve a másodlagos viktimizációnak a feldolgozása.²² A cél az áldozatok jogaira vonatkozó szabályok hatékonyabb gyakorlati alkalmazása. Szükséges esetben a Bizottság javasolni fogja az áldozatok jogaira vonatkozó uniós szabályozás szigorítását.

3.3. Az áldozatok állam általi kompenzációhoz való hozzáféréseinek megkönnyítése. A 2004/80/EK irányelv a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről²³ lehetővé teszi az állam általi kompenzációhoz való hozzáférést olyan esetekben, amikor a szándékos erőszakos bűncselekményt nem az áldozat szokásos tartózkodási helye szerinti országban, hanem más uniós tagállamban követték el. Az áldozatot megilleti a kérelem benyújtásának joga a lakóhely szerinti tagállam hatóságához vagy más szervéhez.²⁴ A kárenyhítést azon tagállam illetékes hatósága fizeti ki, amelynek területén a bűncselekményt elkövették.²⁵

A fenti irányelv előírja, hogy valamennyi tagállamban rendelkezzenek olyan állami kompenzációs rendszerrel, amely a területükön szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatainak igazságos és megfelelő kárenyhítést biztosít.²⁶ A határokon átnyúló bűncselekmények esetén az állam általi kompenzációhoz való hozzájutás a vonatkozó tagországi szabályozásokon alapul.²⁷ A 2004/80/EK irányelv értelmében a fenti bűncselekmények áldozata kompenzációt igényelhet attól az európai uniós országtól, amelyben a bűncselekményt elkövették, ha ott él (nemzeti esetkör) vagy egy másik európai uniós tagállamban (határokon átnyúló esetkör).

²¹ Stratégia, 5.o.

²² Stratégia, 2.o.

²³ Tanács 2004/80/EK irányelve a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről (továbbiakban: 2004/80/EK irányelv)

²⁴ 2004/80/EK irányelv, 1.cikk

²⁵ 2004/80/EK irányelv, 2.cikk

²⁶ 2004/80/EK irányelv, 12.cikk (2)bek.

²⁷ 2004/80/EK irányelv, 12.cikk (1)bek.

A tagállamok létrehozhatnak vagy kijelölhetnek egy vagy több hatóságot vagy más szervezet (támogató hatóságok). A szokásos lakóhelynek megfelelő uniós ország hatósága közvetlenül továbbítja a kérelmet a bűncselekmény elkövetésének megfelelő uniós országban működő hatóságnak (döntéshozó hatóság), amely a kérelem elbírálásáért és a kárenyhítés kifizetéséért felelős.

Az irányelv *központi kapcsolattartó pontokat* tömörítő rendszert is létrehoz az egyes uniós országokban a határokon átnyúló tényállások esetében történő együttműködés elősegítésére. A kapcsolattartó pontok képviselői rendszeresen üléseznek.

A Bizottság a hozzáférés megkönnyítése érdekében elfogadta a 2006/337/EK bizottsági határozatot²⁸, amely szabványosított formanyomtatványokat állapított meg a kompenzációs kérelmek és határozatok továbbításával kapcsolatban. Az elkövető általi reparációról, jóvátételről szóló határozat megszerzésének jogát a 2012/29/EU irányelv tartalmazza.

2017. évben Jean-Claude Juncker elnök Joëlle Milquet nevezte ki a bűncselekmények áldozatainak kompenzációjával foglalkozó különleges tanácsadójának. Megbízata magában foglalta egy jelentés elkészítését arról, hogyan lehetne javítani a bűncselekmények áldozatai számára a kompenzációhoz való hozzáférést. „Az áldozatok jogainak megerősítése: a kompenzációtól a jóvátételig” című, 2019. évi jelentés²⁹ elemzi az áldozatok jogainak nemzeti és uniós szintű védelme terén bevált gyakorlatokat. Ezenkívül ajánlásokat tartalmaz, hat tematikai megközelítésben: az együttműködés erősítése, az információkhoz hozzáférés, a képzés, az állam általi kompenzáció, reparáció az elkövető által és az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz való hozzájutás. 2019. márc. 11-én, a terrorizmus áldozatainak 15. európai napja alkalmából került bemutatásra. A jelentés rávilágít arra, hogy az áldozatok gyakran nehezen jutnak igazságszolgáltatáshoz és kapnak kompenzációt/ jóvátételt, az információhiány, az elégtelen támogatás, a túlságosan korlátozó jogosultsági kritériumok vagy az eljárási akadályok miatt. Azoknak a személyeknek, akik egy másik uniós országba utazva válnak bűncselekmény áldozataivá, még nehezebb az igényük érvényesítése.

4. Az áldozatok jogai érdekében folytatott együttműködés

4.1. Az összes releváns szereplő közötti együttműködés és koordináció megerősítése. A Stratégia nyomatékosítja, hogy az uniós szintű koordináció megerősítésének elsődleges célja annak biztosítása, hogy az összes releváns szereplő együtt működjön az áldozatok igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében. Az áldozatok jogaira vonatkozó uniós szabályok értelmében a

²⁸ Bizottság 2006/337/EK határozata az áldozatoknak kárenyhítésről szóló 2004/80/EK tanácsi irányelv alapján a kérelmek és határozatok cseréjére használt formanyomtatványok létrehozásáról

²⁹ Strengthening victims' rights: from compensation to reparation. For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025, Report of the Special Adviser, J. Milquet, to the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker – March 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strengthening_victims_rights_-_from_compensation_to_reparation.pdf

bűncselekmények valamennyi áldozatát el kell ismerni, tisztelettel, szakértelemmel, személyre szabottan és megkülönböztetésmentes módon kell velük bánni. Nemzeti szinten pedig elengedhetetlen mindazoknak a személyeknek a tömörítése, akik az áldozatokkal kapcsolatba kerülnek (a rendőrség, az igazságügyi hatóságok, a bírósági alkalmazottak, az áldozatsegítő szolgálatok, a gyakorlati szakemberek és a kárenyhítés területéért felelős hatóságok). A nemzeti hatóságok és a civil társadalom, többek között az áldozatsegítő nem kormányzati szervezetek közötti szoros együttműködés elengedhetetlen. A tagállamoknak az áldozatok jogaira vonatkozó nemzeti stratégiákat kell létrehozniuk.³⁰

4.2. Az áldozati jogok nemzetközi dimenziójának megerősítése. A Stratégia nyomatékosítja, hogy az Európai Uniónak többet kell tennie a bűncselekmények áldozatainak védelme érdekében. Az áldozatok jogairól szóló első uniós stratégia az öt éves időszakban megvalósítandó átfogó intézkedésekről rendelkezik. Ezek az intézkedések várhatóan javítják az áldozatok jogainak védelmét, többek között a sajátos szükségletekkel rendelkező áldozatok igényeit is, azok kellő figyelembevételével.

A Stratégiának a fenti alcímhez kapcsolódó 5. pontja elsősorban a kiemelt áldozati csoportokra fókuszál, így például a nőkkel szembeni erőszak minden formájának megelőzésére és megszüntetésére, a gyűlölet- bűncselekmények, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, és az újabb nemzetközi irányt követve, a környezeti bűnözés áldozatainak támogatására, valamint a gyermek áldozatok és a fogyatékossgal élő áldozatok megsegítésére.

Az Európai Unió tervezett, kulcsfontosságú intézkedései között szerepel az Egyesült Nemzetek Szervezetével és az Európa Tanáccsal folytatott együttműködés megerősítése az áldozatok jogaira vonatkozó szigorú nemzetközi normák megvalósításának előmozdítása érdekében, amely együttműködés különösen szükséges a bűncselekmények áldozatainak széles körét érintő helyreállító igazságszolgáltatás alkalmazásának elősegítése érdekében.

5. A helyreállító igazságszolgáltatás európai uniós értékelése

Az áldozatokról szóló irányelv, - amely az áldozatoknak a büntetőeljárásban való jogállásáról szóló kerethatározat helyébe lépett, - az első uniós jogszabály a helyreállító igazságszolgáltatásról, valamint az első olyan uniós jogi aktus, amely a közvetítés/ mediáció helyett a helyreállító igazságszolgáltatást tartalmazza.

A „helyreállító igazságszolgáltatás” terminológia előfordulásai az irányelvben: a preambulum (46) bekezdésén és benne a helyreállító igazságszolgáltatás formáinak példálódzó felsorolásán túlmenően, fogalommeghatározásként megtalálható a 2. cikk (1) bek. d) pontjában, továbbá az illetékes hatósággal való első kapcsolatfelvételtől kezdve történő tájékoztatáshoz való jogként a 4. cikk j) pontjában és a 12. cikkben, amely utóbbinak a címe a helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatások keretében igénybe vehető biztosítékokhoz való

³⁰ Stratégia, 4. pont

jog³¹. A 25. cikk pedig azt tartalmazza, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás gyakorlóinak megfelelő képzésben kell részesülniük, annak érdekében, hogy a helyreállító igazságszolgáltatást pártatlan és professzionális módon nyújtsák.

Európában jogi szinten az irányelv az első, amely a „helyreállító igazságszolgáltatás” fogalom használatára fókuszál. Összehasonlítva a kerethatározat „közvetítő eljárás” fogalmát³² a fenti irányelv „helyreállító igazságszolgáltatás” fogalmával³³, az utóbbi megfelelő definícióként értékelhető. Abból eredően azonban, hogy ezen irányelv az áldozatok jogaira és védelmére fókuszál, a helyreállító igazságszolgáltatás kapcsán nincs tekintettel az elkövetőkre, akik a másik fontos pillért jelentik az áldozatok mellett. Fontos a helyreállító igazságszolgáltatás háromszögére történő fókuszálás, azaz az áldozatokon túlmenően az elkövetők és a releváns harmadik személyek/ közösség figyelembevétele.³⁴

Az áldozatok jogairól szóló irányelvhez hasonlóan a Stratégia is tartalmazza a helyreállító igazságszolgáltatást és elismeri szerepét abban, hogy az áldozatok, - amennyire lehetséges – felépüljenek a bűncselekmény következményeiből³⁵. Kimondja továbbá, hogy a helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatások biztonságos környezetet biztosítanak az áldozatok számára a véleménynyilvánításhoz és a gyógyulási folyamatuk támogatásához³⁶. A Victim Support Europe VOCIARE-jelentésére utalva hangsúlyozásra került, hogy a gyakorlatban a szakemberek és az áldozatok nem tudnak a helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatásokról³⁷. „Ezért elengedhetetlenül fontos, hogy a tagállamok kiemelkedő színvonalú helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatásokat biztosítsanak és gondoskodjanak a helyreállító igazságszolgáltatási szakemberek képzéséről. E szolgáltatások potenciális előnyei a helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatások tagállamokon belüli rendelkezésre állásától, hozzáférhetőségétől és színvonalától függnék.”³⁸ Továbbá az Európai Bizottság kulcsfontosságú intézkedései körében hangsúlyozza az uniós finanszírozás biztosítását, többek között a helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatások előmozdítása érdekében.³⁹

³¹ A helyreállító igazságszolgáltatásról részletesebben: GÖRGÉNYI, Ilona: Aktualitások és kihívások a helyreállító igazságszolgáltatásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(5), 154-167. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1463> 2021/3. különszám, 157.o.

³² 2001/220/IB kerethatározat 1. cikk e) pont: A „büntetőügyekben folytatott közvetítés” a büntetőeljárás előtt vagy alatt a tárgyalásos megegyezés keresése a sértett és bűncselekmény elkövetője között egy szakember közvetítésével.

³³ 2012/29/EU irányelv 2. cikk (1) d) pont: „helyreállító igazságszolgáltatás” bármely olyan eljárás, amelynek keretében az áldozat és az elkövető – önkéntes beleegyezésük esetén – pártatlan harmadik fél segítségével aktívan részt vehet a bűncselekmény kapcsán felmerülő kérdések rendezésében.

³⁴ Uo. 14-15., PALI, Brunilda: Restorative Justice in the Victims’ Directive. Survey Results. *European Forum for Restorative Justice*, 2017. <https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2020-01/rj-in-the-vd-efrj-survey-report.pdf>, p. 6

³⁵ Stratégia, Bevezetés, 4.o.

³⁶ Stratégia 1. pont: Hatékony kommunikáció az áldozatokkal és biztonságos környezet az áldozatok számára a bűncselekmény bejelentéséhez, 7.o.

³⁷ Stratégia, 7.o.

³⁸ Stratégia, 7-8.o.

³⁹ Stratégia, 9.o.

Nincs tekintettel azonban a Stratégia az Európa Tanácsnak a büntetőügyekben történő helyreállító igazságszolgáltatásról szóló CM/Rec(2018)8 ajánlására⁴⁰, illetve annak kommentárjára⁴¹. Annak ellenére, hogy az Európai Fórum a Helyreállító Igazságszolgáltatásért (European Forum for Restorative Justice, az EFRJ) elnevezésű szakmai szervezet a hivatkozott ajánlást a legfejlettebb és leginnovatívabb jogi eszköznek tartja nemzetközi szinten a helyreállító igazságszolgáltatással kapcsolatban⁴².

Fontos fejlemény, hogy az EFRJ is értékelte az áldozatok jogairól szóló irányelvet és felmérést végzett a „Helyreállító igazságszolgáltatás az áldozatokról szóló irányelvben” címmel, amelynek eredményeit közzétette⁴³.

A téma aktualitásának hangsúlyozása érdekében kiemelését igényel, hogy a *Kyoto Deklaráció*⁴⁴, amelynek megvitatására az ENSZ 14. Bünmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Kongresszusán, 2021. évben került sor, a helyreállító igazságszolgáltatással kapcsolatban szintén fontos kiemeléseket tartalmaz.

Nagy jelentőséggel bír továbbá az Európa Tanács Igazságügyi Miniszterei által, ugyancsak 2021-ben megalkotott és elfogadott *Veneczei Deklaráció*, a helyreállító igazságszolgáltatás szerepéről a büntetőügyekben.⁴⁵ A dokumentum megismétli a CM/Rec(2018)8 ajánlás alapvető elemeit és meghatározza a helyreállító igazságszolgáltatás előnyeit. A helyreállító igazságszolgáltatás az áldozatok és az elkövetők, valamint más érintett felek és a tágabb közösség önkéntes alapon történő részvételén alapul. Felszólítják a kormányokat az ösztönzésre, a széles körű alkalmazásra, mind a büntetőeljárások mellett, mind annak alternatívájaként. A tagállamoknak nemzeti cselekvési terveket kell kidolgozniuk az ajánlás végrehajtása érdekében. A deklaráció azt is előírja, hogy a helyreállító igazságszolgáltatást a felsőoktatásban tanítani kell.⁴⁶

⁴⁰ Recommendation CM/Rec(2018) 8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters,

⁴¹ Commentary to Recommendation CM/Rec(2018) 8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters (továbbiakban: CM/Rec(2018)8 ajánlás)

⁴² Position Paper on the Evaluation of the Restorative Justice provisions of the Victims' Rights Directive. European Forum for Restorative Justice. https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2021-10/European_Forum_for_Restorative_Justice-evaluation_of_RJ_in-the_VRD.pdf

⁴³ Position Paper on the Evaluation of the Restorative Justice provisions of the Victims' Directive. European Forum for Restorative Justice. https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2021-10/European_Forum_for_Restorative_Justice-evaluation_of_RJ_in-the_VRD.pdf, Effectiveness of restorative justice practices An overview of empirical research on restorative justice practices in Europe 2017, EFRJ. <https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2019-11/a.2.7-effectiveness-of-restorative-justice-practices-2017-efrj.pdf>

⁴⁴ Kyoto Declaration on Advancing Crime Prevention, Criminal Justice and the Rule of Law: towards the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development, 14th UN Crime Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Kyoto, 7–12, March 2021

⁴⁵ Venice Declaration on the Role of Restorative Justice in Criminal Matters, Ministers of Justice of the Council of Europe Member States, 2021. [https://rm.coe.int/venice-ministerial-declaration-eng-4-12-2021/1680a4df79\(2022.03.12.\)](https://rm.coe.int/venice-ministerial-declaration-eng-4-12-2021/1680a4df79(2022.03.12.))

⁴⁶ D MARDER, Ian – MASOPIST SACHOVA, Petra: How the Venice Declaration Contributes to the International Restorative Justice Framework. <https://www.euforumrj.org/en/how-venice-declaration-contributes-international-restorative-justice-framework>

6. Az Európai Unió és az Európa Tanács legújabb tevékenységei az áldozatok jogai és azok érvényesítése terén

Az *Európai Unióban* az áldozatok jogainak megerősítése és az áldozatközpontú igazságszolgáltatás érdekében az áldozatok jogairól szóló irányelv a hatályba lépésétől kulcsfontosságú. Azonban a gyakorlati alkalmazása során számos hiányosságot állapítottak meg.

Erre figyelemmel megbízták az Európai Bizottságot, hogy értékelje, szükséges-e a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012/29/EU irányelv (VRD) felülvizsgálata, és ha igen, tegyen javaslatot a szükséges módosításokra.

A megállapításokat az áldozatok jogairól szóló irányelvre vonatkozó 2022. évi értékelő jelentés tartalmazza⁴⁷. A felülvizsgálat teljes mértékben az áldozatok jogairól szóló uniós stratégiával összhangban történt.

Az értékelés szerint számos aggály merül fel az irányelv gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban. Ez különösen igaz az áldozatok információhoz való hozzáféréseire, valamint az áldozatok támogatáshoz és védelemhez való hozzáféréseire egyéni szükségleteiknek megfelelően. Számos jogsértési eljárás indult egyes tagállamok ellen az irányelv nemzeti jogukba való hiányos átültetése miatt⁴⁸.

Az értékelő jelentés összesítése értelmében az áldozatok jogairól szóló irányelv kielégítően koherens, összhangban áll más jogszabályokkal és összességében javította az áldozatok biztonságát. Azonban az értékelés rámutatott az áldozatok jogairól szóló irányelvben foglalt egyes jogokkal kapcsolatos konkrét problémákra, amelyek célzott javítást igényelnek⁴⁹.

Az Európai Bizottság annak biztosítása érdekében, hogy az áldozatok a tényleges szükségleteik, valamint az igazságszolgáltatás legújabb fejleményei alapján teljes mértékben élhessenek jogaikkal, a felülvizsgálatra alapozva a 2012-ben elfogadottaknál szélesebb körű minimumszabályokat javasolt. Ezeknek a minimumszabályoknak a tagállamok bevált gyakorlatain kell alapulnia.

A hatásvizsgálatban javasolt módosítások a következők elérésére alkalmasak: az áldozatok tájékoztatáshoz való hozzáféréseinek jelentős javítása; a védelmi intézkedések jobb összehangolása az áldozatok szükségleteivel, a kiszolgáltatott áldozatok biztonságának garantálása érdekében; a kiszolgáltatott áldozatok szakszolgálatokhoz való hozzáféréseinek javítása; az áldozatok hatékonyabb részvétele a büntetőeljárásban; valamint az elkövető által nyújtandó kártérítéshez való

⁴⁷ Commission staff working document evaluation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, SWD(2022) 179 final (a továbbiakban: Commission staff working document evaluation), 2022.06.28.

⁴⁸ Commission staff working document evaluation, 2022, point 1.1.

⁴⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, COM/2023/424 final, Explanatory Memorandum(a továbbiakban: Explanatory Memorandum) point 1.

hozzáférés megkönnyítése minden esetben, beleértve a nemzeti és a határokon átnyúló ügyeket is⁵⁰.

A javaslatokat az elkövetők jogaira figyelemmel is értékelték. Nyomatékosítva, hogy az irányelv megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében magyarázó dokumentum is szükséges.

Az áldozatok jogairól szóló irányelv módosítására vonatkozó javaslatok 2023. július 12-én kerültek elfogadásra, amelyek a következő rendelkezéseket célozzák meg⁵¹:

- Az áldozatok információkhoz való hozzáféréseinek és a bűncselekmények feljelentése lehetőségeinek javítását célzó rendelkezések (3a., 5a. és 26a. cikk)
- A veszélyeztetett áldozatok, köztük a gyermekek számára a szaksegítséghez való hozzáférést megkönnyítő rendelkezések (9. cikk (1) bekezdés, 9a. cikk és 24. cikk)
- Az áldozatok igazságszolgáltatáshoz és kártérítéshez való hatékonyabb hozzáférését biztosító rendelkezések (10a. és 10b. cikk)
- Az áldozatvédelmi intézkedéseknek az áldozatok szükségleteivel való jobb összehangolására irányuló rendelkezések, a veszélyeztetett sértettek biztonságának garantálása érdekében (22. és 23. cikk)
- Az elektronikus kommunikáció használata (26b. cikk)
- A fogyatékossgal élő áldozatok jogai (26c. cikk)
- Az áldozatok jogorvoslathoz való joga (26d. cikk)
- A nők elleni erőszak és a kapcsolati erőszak áldozataira vonatkozó speciális kötelezettségek (27a. cikk)
- Az áldozatok jogaira vonatkozó adatok háromévenkénti gyűjtésére irányuló követelmény (28. cikk).

Az *Európa Tanács* a közelmúltban szintén jelentős lépést tett az áldozatok helyzetének jobbítása érdekében. 2023. március. 15-én elfogadták a Miniszteri Bizottságnak a bűncselekmények áldozatai jogairól, a részükre nyújtandó szolgáltatásokról, valamint a támogatásokról szóló CM/Rec(2023)2 ajánlását⁵², amely felváltja a bűncselekmények áldozatainak segítéséről szóló Rec(2006)8 ajánlást. Az új dokumentum annak eredménye, hogy az áldozatok jogai, a nemzeti és nemzetközi jogszabályok és a kapcsolódó gyakorlat az áldozatok helyzetének, szükségleteinek jobb megértését eredményezték. Az áldozatok jogait nemcsak a büntetőeljárás során, hanem azt megelőzően, azt követően vagy attól függetlenül is előmozdítja. Ezért részletesebb útmutatást nyújt az áldozatok jogainak bővítéséhez és érvényesítéséhez.

⁵⁰ Explanatory Memorandum, point 3.

⁵¹ Explanatory Memorandum, point 4.

⁵² Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime (a továbbiakban: Recommendation CM/Rec(2023)2), <https://rm.coe.int/cm-rec-2023-2e-eng-recommendation-trafficking/1680ab4922>

Az ajánlástervezet kidolgozása során az Európai Unió áldozatjogi irányelvének rendelkezéseit, az azzal kapcsolatos módosítási elképzeléseket választották kiindulási pontként és azokat kiegészítették az EU, az ENSZ kapcsolódó és az Európa Tanács egyéb vonatkozó iránymutatásaival⁵³. Az ajánlás és a magyarázó jelentés/ indokolás kidolgozásához négy stratégiai döntést határoztak meg: a) részletesebb ajánlástervezet és magyarázó jelentés kidolgozása a 2006. évi ajánlás frissítése érdekében, b) a jelenlegi nemzetközi és regionális jogi eszközök kiindulási pont, c) a jelenlegi nemzetközi és regionális eszközök túllépése, d) információk a magyarázó jelentésben.⁵⁴

7. Záró gondolatok a kölcsönhatásra figyelemmel

Az Európa Tanács CM/Rec(2023)2 ajánlásának szövegezésénél a 2012/29/EU áldozatjogi irányelv és annak módosítási javaslatai több vonatkozásban is jelentőséggel bírtak, így különösen: a) az áldozat fogalmának egyértelműbb és pontosabb meghatározása⁵⁵, b) a családtagok definiálása⁵⁶, c) a gyermek fogalma és a kiszolgáltatót (gyermek) áldozatokra koncentráció⁵⁷, d) a büntetőeljárás fogalma.⁵⁸

Az EU áldozatokról szóló irányelvnek és a Rec(2006)8. sz. ajánlásnak az ötvözeete mutatkozik meg például a megértéshez és megértetéshez való jog körülírásában⁵⁹, az információhoz való jog meghatározása kapcsán.⁶⁰

Továbbá az új ajánlásnak az áldozatok hivatalos panasztételhez és a hatóságok értesítéséhez való jogáról rendelkező 7. cikke magában foglalja az EU áldozatokról szóló irányelvnek vonatkozó szövegét, ahogy a 8. cikk első és negyedik bekezdése is az irányelvvel összhangban került megszövegezésre, az áldozatoknak az ügyekkel kapcsolatos információkhoz való jogaival kapcsolatban. A jelenlegi, 10. cikk szerinti meghallgatáshoz való jogot a 2006. évi ajánlás nem tartalmazta, de az EU-irányelv rendelkezései kihatással voltak a jelenlegi szabályozásnál. A költségtérítéshez és a tulajdon visszaszolgáltatásához való jogot rögzítő 11. cikke az új ajánlásnak az EU-irányelv 14. cikkéhez kapcsolódik. A költségmentességhez való jog kapcsán a jelenlegi 12. cikk (1) bekezdés szövege is hasonló az EU-irányelv 13. cikkéhez. Az elkövetői kártérítéssel kapcsolatban az új ajánlás 13. cikk (3) bekezdése megfelel az EU-irányelv 16. cikk (2) bekezdésének. A 15. cikkel bevezetésre került a védelemhez való általános jog, amely cikk több vonatkozásban kapcsolódik az EU-irányelvhez, ahogy a 19. cikk szerinti támogatáshoz való áldozati jog is.

⁵³ Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime 8a továbbiakban: Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2), point 7.,

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680aa1f4c

⁵⁴ Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2), point 8-27.

⁵⁵ Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2), point 30-32.

⁵⁶ Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2), point 33.

⁵⁷ Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2), point 37.,42.

⁵⁸ Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2), point 39.

⁵⁹ Recommendation CM/Rec(2023)2, 5. cikk

⁶⁰ Recommendation CM/Rec(2023)2, 6. cikk

Az áldozatok jogainak átalakítását és átalakulását elemezve *Holder, Kirchengast* és *Gassel* mutattak rá arra, hogy ezen jogokat korábban bírálták és mítosznak, illuzórikusnak minősítették, de a bűncselekmények áldozatainak jogairól szóló mítosz végrehajtható valósággá vált⁶¹, amelynek szemtanúi lehetünk. Ahogy annak is, hogy az áldozati jogokat azért is bíráló érte, mert aláássák a bűnelkövető törvényes jogait, miközben mindkét jogosultságok köre mögött az átfogó emberi jogi keret van, az emberi jogok érvényesítése és érvényesülése. Különösen Európában a párhuzamosság és kölcsönhatás több esetben is kimutatható.

Irodalomjegyzék

- D MARDER, Ian – MASOPUST SACHOVA, Petra: How the Venice Declaration Contributes to the International Restorative Justice Framework. <https://www.euforumrj.org/en/how-venice-declaration-contributes-international-restorative-justice-framework>
- G.GASSEL Paul, RAY MORRIS, Michael: Defining 'Victim' Through Harm: Crime Victim Status in the Crime Victims' Rights Act and Other Victims' Rights Enactments. University of Utah College of Law Research Paper No. 537. American Criminal Law Review, Date Written: February 21, 2023, Forthcoming
- GÖRGÉNYI, Ilona: Aktualitások és kihívások a helyreállító igazságszolgáltatásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(5), 154-167. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1463> 2021/3. különszám, 157.o.
- HOLDER, Robyn – KIRCHENGAST, Tyrone – CASSEL, Paul: Transforming crime victims' rights: from myth to reality. International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. Vol. 45, 2021, Issue 1, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01924036.2020.1857278>
- L. SATTLER, Patricia: The Crime Victims' Rights Act: Rhetoric or reality? Greenwich Social Work Review, 2020, Vol 1, No 1 <https://doi.org/10.21100/gswr.v1i1.1104>
- PALI, Brunilda: Restorative Justice in the Victims' Directive. Survey Results. *European Forum for Restorative Justice*, 2017. <https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2020-01/rj-in-the-vd-efrj-survey-report.pdf>, p. 6
- Jelentés a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012/29/EU irányelv végrehajtásáról (2016/2328(INI)), 2018. május 30.
- Commentary to Recommendation CM/Rec(2018) 8 of the Committee of Ministers to member States concerning restorative justice in criminal matters
- Draft Council Conclusions on Victims' Rights, Council of the European Union, 14056/19, 15.11.2019
- Council Conclusions on victims' rights, adopted on 3 December 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2019/12/02-03/>

⁶¹ HOLDER, Robyn – KIRCHENGAST, Tyrone – CASSEL, Paul: Transforming crime victims' rights: from myth to reality. International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. Vol. 45, 2021, Issue 1, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01924036.2020.1857278>

- Az áldozatok jogairól szóló uniós stratégia (2020-2025), COM(2020) 258 final
 - Strengthening victims' rights: from compensation to reparation. For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025, Report of the Special Adviser, J. Milquet, to the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker – March 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strengthening_victims_rights_-_from_compensation_to_reparation.pdf
 - Kyoto Declaration on Advancing Crime Prevention, Criminal Justice and the Rule of Law: towards the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development, 14th UN Crime Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Kyoto, 7–12, March 2021
 - Venice Declaration on the Role of Restorative Justice in Criminal Matters, Ministers of Justice of the Council of Europe Member States, 2021. <https://rm.coe.int/venice-ministerial-declaration-eng-4-12-2021/1680a4df79> (2022.03.12.)
 - Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime, <https://rm.coe.int/cm-rec-2023-2e-eng-recommendation-trafficking/1680ab4922>
 - Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime 8a, point 7.
-
-