

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata
20. évfolyam (2025) 1. szám

Tanulmány

Barta Judit:

A kis és közép vállalkozások gazdasági versenyt korlátozó megállapodásai és a jogkövetkezmények 5

Károlyi Balázs:

A halmozódó adóztatás problémája a hozzáadott érték adó kontextusában Magyarországon 19

Pfeffer Zsolt:

Az adóítók a magyar és az amerikai bírósági joggyakorlatban. A köz- és magán pénzügyi konfliktusok néhány ítélkezési szempontja 32

Jakab Nóra – Kovácsné Havelant Kinga:

Összeegyeztethető-e a minimálbér-irányelv az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” kizárással az esetjog alapján? 54

Nagy Gellért:

A román kétkamarás parlament sajátosságai – szimmetrikus bikameralizmusból az aszimmetrikus bikameralizmusba 68

Kiss Tibor:

Új megközelítések az írásbeli jognyilatkozatok és azok érvényessége kapcsán. Az okirat nyelvét nem értő személy jognyilatkozata 78

Czabán Samu:

Legalitással szabályozott moralitás: pszichológiai viselkedésirányítás, a nudge mozgalom és kritikája 96

Tombor Csaba:

„Kik vagyunk mi”? Az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslathoz való jogának problematikája 118

Csibor Ferenc:

Mi kelti fel Európa érdeklődését? - A sikeres európai polgári kezdeményezések témáinak vizsgálata 136

Garami Mária – Riczu Zsófia:

A munkavállalói szabadság magyarországi szabályozása az Európai Unió célok tükrében 157

Gerhard Dannecker – Jacsó Judit:

A „Zöld Kriminológia és Green Deal” című Humboldt konferencia eredményei 176

Nekrológ

Prugberger Tamás:

Újabb díszdoktorvesztés: Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Bülow magán-, és kereskedelmi jogász, a Trieri Egyetem tanára, a Miskolci Jogi kar díszdoktora 187

A kis és középvállalkozások gazdasági versenyt korlátozó megállapodásai és a jogkövetkezmények

Barta Judit*

A tanulmány a kis-és középvállalkozások gazdasági szerepét, versenykultúráját, az általuk jellemzően elkövethető, a gazdasági versenyt korlátozó magatartásokat, a vonatkozó általános és különleges versenyjogi szabályozást¹ mutatja be joggyakorlati eredményekkel illusztrálva, és kitérve a versenyjogi tartalmú compliance programok jelentőségére.

Kulcsszavak: kis-és középvállalkozások, gazdasági versenyt korlátozó megállapodás, kartell, csekély jelentőségű megállapodás, versenyjogi compliance programok, figyelmeztetés, bírság

Agreements between small and medium-sized enterprises that restrict economic competition and their legal consequences

This study presents the economic role and competitive culture of small and medium-sized enterprises, the operations they might typically engage in that restrict economic competition, and the relevant general and specific competition law regulations, illustrated with examples from legal practice and touching on the importance of competition law compliance programs.

Keywords: small and medium-sized enterprises, agreements restricting economic competition, cartels, agreements of minor importance, competition law compliance programs, warnings, fines

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.5>

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Intézet, Kereskedelmi Jogi Tanszék; egyetemi tanár Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék.

¹ A világon számtalan versenyjogi megközelítés létezik arra vonatkozóan, hogy a kkv-k részesüljenek-e különleges versenyjogi elbírálásban, beleértve piaci magatartásuk relevanciáját, vagy annak elbírálását és jogkövetkezményeit. A megoldások többfélék lehetnek: küszöbértékek alkalmazása; egyedi mentesítések, vagy bizonyos, szélesebb körű mentesítések, kedvezmények alkalmazása, akár teljes mentesítés.

Lásd ehhez: The COVID-19 pandemic impact on micro, small and medium sized enterprises 2022, United Nations, eISBN: 978-92-1-001311-6, 3.2. pont, 11. o. https://unctad.org/system/files/official-document/ditclp2021d3_en.pdf

Ravi Kant - Prachi Agarwal: Consortium of MSME: Cartel or Not? c. tanulmányát, amely nemzetközi kontextusban is vizsgálja a kkv-k piaci magatartásának versenyjogi megítélését. Competition Commission of India Journal on Competition Law and Policy, Vol. 2., December 2021., 141-166. o. file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/860310b3-adcc-4ced-aadf-953213cd5ed6/6.+Consortium+of+MSME+Cartel+or+Not.pdf

1. Kis és középvállalkozások (kkv-k) fogalma, gazdasági jelentősége, versenyjogi kultúrája

A kkv-k kiemelt hangsúlyt kapnak az uniós politikákban a gazdaságban betöltött szerepük miatt. Az EU vállalatait 99%-ban kkv-k alkotják. A kkv-k mintegy 100 millió embert foglalkoztatnak, és a vállalkozói szellem, az innováció alapvető forrását jelentik, ami kulcsfontosságú az uniós vállalatok versenyképessége szempontjából.² A támogatásukhoz szükség volt egy uniós szintű, egységes definíálásra, amit a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003/361/EK bizottsági ajánlás (a továbbiakban: Ajánlás) igyekszik megvalósítani.³

A kkv-k működési formája és mérete igen különböző, ezért nem lehet egyégesen definiálni őket, e helyett a foglalkoztatottak száma és a vállalkozás gazdasági súlya, illetve árbevétele képezi alapját kategorizálásuknak.⁴

Az Ajánlás alapján határozta meg a magyar jogalkotó a kkv-k fogalmát, amit a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Kkvvtv.) tartalmaz.⁵

A magyar gazdaságban a kkv-k jelentős szerepet játszanak, számuk 2021-ben meghaladta a 850 ezret, több mint 2 millió munkavállalót foglalkoztattak.⁶ A 2023-as statisztikai adatok szerint a kkv-k száma 893.692, az egyéni vállalkozók (nincs foglalkoztatott) száma 57.381, a legtöbb vállalkozás egyszemélyes és egy főt foglalkoztat (598.412), ezt követik a 2-9 fős mikrovállalkozások (196.537), a kisvállalkozások (35.739) és középvállalkozások (5623).⁷ A működő vállalkozások száma ettől jóval árnyaltabb képet mutat, a 2024-ben közzétett adatok szerint a 0 főt foglalkoztató vállalkozások száma 15.382, az egy főt foglalkoztató vállalkozások

² Az EU vállalatait 99%-ban kkv-k alkotják. A kkv-k mintegy 100 millió embert foglalkoztatnak, és a vállalkozói szellem, az innováció alapvető forrását jelentik, ami kulcsfontosságú az uniós vállalatok versenyképessége szempontjából.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/63/small-and-medium-sized-enterprises>

https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-fundamentals/sme-definition_en

³ ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2003/361/oj>

⁴ European Commission: User guide to the SME Definition, 2020., 8. o. doi:10.2873/255862

https://www.europeanacademy.com/wp-content/uploads/2021/03/SME_definition_user_guide_en.pdf

<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/small-and-medium-sized-enterprises.html#>

⁵ A Kkvvtv. 3. § (1) bekezdése határozza meg, melyik vállalkozás minősül kkv-nek. Középvállalkozásnak minősül az, amelynek

a) összes foglalkoztatotti létszáma 250 főnél kevesebb, és

b) éves nettó árbevétele legfeljebb 50 millió eurónak megfelelő forintösszeg, vagy mérlegfőösszege legfeljebb 43 millió eurónak megfelelő forintösszeg.

(2) A KKV kategórián belül kisvállalkozásnak minősül az a vállalkozás, amelynek

a) összes foglalkoztatotti létszáma 50 főnél kevesebb, és

b) éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 10 millió eurónak megfelelő forintösszeg.

(3) A KKV kategórián belül mikrovállalkozásnak minősül az a vállalkozás, amelynek

a) összes foglalkoztatotti létszáma 10 főnél kevesebb, és

b) éves nettó árbevétele vagy mérlegfőösszege legfeljebb 2 millió eurónak megfelelő forintösszeg.

⁶https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0018.html?utm_source=kshhu&utm_medium=banner&utm_campaign=theme-gazdasagi-es-nonprofit-szervezetek

https://www.ksh.hu/sajtoszoba_kozlemenyek_tajekoztatok_2022_03_01

⁷ KSH: A vállalkozások teljesítménymutatói kis- és középvállalkozási kategória szerint. https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0018.html

száma 64.819, a 10-49 főt foglalkoztatók száma 197, és az 50-249 főt foglalkoztatók száma pedig 43.⁸ Mindkét adatsor tükrében megállapítható és ezt más források is megerősítik, hogy alapvetően a mikrovállalkozások dominálnak.⁹

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) támogatásával 2012-ben Magyarországon elvégzett vizsgálat eredménye azt mutatta, hogy bár a kkv-k a gazdasági verseny aktív résztvevői, mégis alacsony szinten van esetükben a versenyjogi szabályoknak való megfelelés. Ennek feltehető oka a kutatást végzők szerint, hogy a kkv-k jelentős része nem kerül közvetlen kapcsolatba a versenyjoggal, s annak működését és jelentőségét közvetlenül nem vagy csak ritkán érzékeli. A kutatás eredményei alapján a résztvevő vállalkozások többségének nem volt határozott elképzelése a versenyjogi szabályoknak való megfelelésről. A versenyszabályoknak való megfelelés érdekében csupán kis részük (jellemzően mintegy 10-20%) tett aktív erőfeszítéseket. Az aktív erőfeszítések között a négy legfontosabb versenyjogi megfelelési eszköz (a versenyjogi oktatás, a belső szabályzat alkotása, az audit, illetve az alkalmazottak jelentési kötelezettsége) közül a jelentési kötelezettség és a belső szabályzat alkalmazása volt a legnépszerűbb.¹⁰

A versenykultúra fejlesztés területén a GVH külön figyelmet fordít a kkv-k verseny tudatosságának növelésére. A GVH által megrendelt versenyjogi ismereteket mérő 2015-ös felmérés adatai szerint, a helyzet picit javult. 2012-es felméréskor a kkv-k vezetőinek 22%-a nem hallott a versenytörvényről, ez 2015-ben a kisvállalkozásoknál változatlan, míg a közepes vállalkozások esetében 16%-ra javult. A felmérések eredményei azt mutatták, hogy a vállalkozások, különösen a kkv-k nincsenek tisztában sem a kartellezés fogalmával, sem annak jogi (büntető, közbeszerzési, verseny és polgárjogi) szankcióival, valamint egyéb negatív következményeivel (pl. reputáció veszteség).¹¹

⁸ Vállalkozásdemográfia (működő vállalkozások száma) létszám-kategóriák szerint – BD-SBS harmonizált módszertan.

https://www.ksh.hu/stadat_files/gsz/hu/gsz0071.html

⁹ Vértessy László: A kis- és középvállalati szektor Magyarországon. *Pénzügyi műhelytanulmányok 1.* Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Pénzügyek Tanszék, Budapest, 2018., 4-5. o. ISBN 978-963-421-787-9

<https://real.mtak.hu/102266/1/BME-PM%201%20V%C3%A9rtessy%20-%20KKV.pdf>

„A legtöbb Magyarországon működő vállalkozás mikrovállalkozás; 2022-ben számuk 860.365 volt. 2018-ban a mikrovállalkozások KKV-kon belüli aránya még csupán 93,9 százalék volt, amely 2022-re fokozatosan 96 százalékra nőtt. Ugyanakkor a középvállalkozások száma és aránya folyamatosan csökken, 2022-ben 4.748 középvállalkozás működött Magyarországon, arányuk a kis- és középvállalkozásokon belül csupán 0,53 százalék volt (kapcsolt vállalkozásokkal 3,9 százalék).”

A magyar mikro-, kis és középvállalkozások megerősítésének stratégiája 2019-2030., Budapest, 2023., 20. o.

<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/a/ae/ae6/ae6ddf3889f14153a81dbe7b089d7a60e3ff6312.pdf>

¹⁰ Nagy Csongor István – Salgó Ella: A kis és középvállalkozások versenyjogi megfelelésének hazai és nemzetközi legjobb gyakorlatai.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2012/12/A-kis-%C3%A9s-k%C3%B6z%C3%A9pv%C3%A1llalatok-versenyjogi-megfelel%C3%A9s%C3%A9nek-hazai-%C3%A9s-nemzetk%C3%B6zi-legjobb-gyakorlatai.pdf>

¹¹ GVH 2015. évi beszámolója az Országgyűlés részére, 12. o.

https://www.ort.hu/wp-content/uploads/2019/02/gvh_ogy_pb_2015.pdf

Kelecsényi Beáta szerint, a kkv-k és a nagyvállalatok között különbség figyelhető meg a motiváció terén, a nagyvállalatok jobban tartanak a jogsértés következményeként felmerülő bírságtól, az üzleti hírnevük sérülésétől. A versenyjogi megfelelés a nagyvállalatoknál hatékonyabban működik, mert van saját versenyjogi megfelelési programjuk, rendelkeznek erőforrással annak megvalósításához, fenntartásához, korszerűsítéséhez, ezentúl, támogatják leány, unoka, stb. vállalataikat is e programok megvalósításában. A kkv-k viszont nem rendelkeznek kellő kapacitással, erőforrással sem a megfelelő, naprakész tudás fenntartásához, sem a programok kidolgozásához, működtetéséhez.¹²

A GVH eljárásaiban a vállalkozások megoszlása alapján, 2002 és 2013 között kartellügyekben 71,5%-ban voltak érintettek kkv-k, míg 28,5%-ban nagyvállalatok.¹³ A kkv-k versenyjogi ismereteinek hiányosságát mutatja a GVH 2021 évi gyorsjelentése is, amely szerint a GVH 2021. I. félévében meghozott döntéseiben (nem csak versenyjogi, hanem fogyasztóvédelmi döntések is) érintett vállalkozások 75%-a volt a hazai kkv szektorba tartozó.¹⁴

Mindez annak ellenére fennáll, hogy az uniós versenypolitikával foglalkozó 2022. évi Eurobarométer a kkv-ék körében első alkalommal elvégzett felmérése alapján, a résztvevők jelentős többsége, köztük a magyar kkv-k is, szükségesnek és jónak tartották a versenyt, belátva azt, hogy a verseny elősegíti az innovációt, jobb árakat, nagyobb választékot tesz lehetővé.¹⁵

2. A kkv-k szempontjából releváns versenyt korlátozó magatartások

A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) által szabályozott, a gazdasági verseny korlátozásával járó jogsértő magatartások közül az ún. gazdasági versenyt korlátozó megállapodások azok, amelyeket kkv-k is megvalósíthatnak. Csekélyebb piaci részesedésük és a nyitott, többszereplős magyar gazdaság szerkezete miatt ugyanis jellemzően nem kerülnek gazdasági erőfölénybe, ami alapvető feltétele az ezzel való visszaélésnek.¹⁶

¹² Kelecsényi Beáta Réka: A kis- és középvállalkozások és a versenyjog kapcsolata az ideális megfelelési politika tükrében. *Versenytükör*, XII. évfolyam, 2016., 2. szám, 16-17. o. https://gvh.hu/data/cms1035333/Versenytukor_201602.pdf

¹³ GVH 2015. évi beszámolója az Országgyűlés részére, 13. o. https://www.ort.hu/wp-content/uploads/2019/02/gvh_ogy_pb_2015.pdf

¹⁴ Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről, 2021/1., 34. o. https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/gyorsjelentések/gvh_gyorsjelentés_2021_i&inline=true

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6374
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2655>

¹⁶ Meg kell jegyezni, hogy bizonyos szolgáltatási piacokon, ahol az adott földrajzi területen, az akkori bizonyos körülmények miatt nem tudott valamiért verseny kialakulni, előfordult az erőfölénnyel való visszaélés kkv-k esetében is, pl.:

93/2003. VJ számú ügy, Kábelszat-Balatonfüred Kft. – gazdasági erőfölénnyel való visszaélés

37/2007. VJ számú ügy, Esztergomi Kegyeleti Korlátozott Felelősségű Társaság – gazdasági erőfölénnyel való visszaélés.

136/2008. VJ számú ügy, Sz. P. Kft., Forró és Társai Kereskedelmi és Szolgáltató Bt. – gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és gazdasági versenyt korlátozó megállapodás.

A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának tényállását a Tptv. 11. § (1) bekezdése határozza meg.¹⁷ A csekély jelentőségű megállapodásokra vonatkozó egyedi szabályok értelmezéséhez szükség van annak kiemelésére, hogy kik közötti gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokat tilt a Tptv. Tilos *a vállalkozások közötti* megállapodás (beleértve az összehangolt magatartást), valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (*vállalkozások társulása*) a *döntése* (a továbbiakban együtt: megállapodás). A Tptv. 11. § (1) bekezdése tehát az alanyi kört tekintve elkülönülten kezeli a vállalkozásokat és a vállalkozások társulásait.

A Tptv. tartalmaz egy példálózó felsorolást arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmú megállapodásokat tekint versenykorlátozónak, pl. a vételi vagy az eladási árak meghatározását, az előállítás, a forgalmazás, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozását; a beszerzési források felosztását, a piac felosztását, az értékesítésből történő kizárását, stb.

A Tptv. 12. §-sa külön definiálja a kartellt, ami *a versenytársak közötti olyan megállapodás vagy összehangolt magatartás, amelynek célja* a verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása, így különösen *a vételi vagy eladási árak*, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása, az előállítás vagy a forgalmazás korlátozása, *a piac felosztása*, ideértve *a versenyeztetéssel kapcsolatos összejátszást*, az import- vagy exportkorlátozást is.¹⁸

A Tptv. 13. § alapján nem esik tilalom alá *a megállapodás, ha csekély jelentőségű*. Ilyennek minősül:

- a) *versenytársak közötti megállapodás*, ha a megállapodást kötő feleknek és az azoktól nem független vállalkozásoknak az együttes részesedése *az érintett piacok*¹⁹ egyikén sem haladja meg a tíz százalékot,
- b) *nem versenytársak közötti megállapodás*, ha a megállapodást kötő egyes feleknek a tőlük nem független vállalkozásokkal együttes piaci részesedése külön-külön az

¹⁷ „Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. A magatartás akkor jogsértő, ha egymástól független vállalkozások tanúsítják azt. A Tptv. tartalmaz egy példálózó felsorolást arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmú megállapodásokat tekint versenykorlátozónak, pl. a vételi vagy az eladási árak meghatározását, az előállítás, a forgalmazás, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozását; a beszerzési források felosztását, a piac felosztását, az értékesítésből történő kizárását, stb.

¹⁸ A kartell fogalom a versenyjogi jogsértésekhez kapcsolódó kártérítési keresetekre vonatkozó irányelv átültetésével, ahhoz igazodóan került bevezetésre. A jogalkotói indokolás szerint: „Az irányelv átültetésével együtt, ahhoz igazodóan, indokolt a kartell fogalom beépítése a Tptv.-be.”

¹⁹ A Tptv. 14. § határozza meg az érintett piac fogalmát. Az érintett piacot a megállapodás tárgyát alkotó áru és a földrajzi terület figyelembevételével kell meghatározni. A megállapodás tárgyát alkotó árun túlmenően figyelembe kell venni az azt – a felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel – ésszerűen helyettesítő árukat (keresleti helyettesíthetőség), továbbá a kínálati helyettesíthetőség szempontjait.

Földrajzi terület az, amelyen kívül

a) az üzletfél nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut beszerezni, vagy

b) az áru értékesítője nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut értékesíteni.

érintett piacok egyikén sem haladja meg a tizenöt százalékot.²⁰

A küszöbértéket meg nem haladó piaci részesedésnek a megállapodás hatályának időtartama alatt, ha pedig az egy évnél hosszabb, minden naptári évben teljesülnie kell. A Tptv. 13. § (2a) bekezdése szerint, *versenytársak közötti megállapodás az olyan vállalkozások között létrejött megállapodás, amelyek az érintett piacok bármelyikén egymásnak tényleges vagy lehetséges versenytársai.*

A „versenytársak közötti megállapodás” nyelvtani fordulatából és a 13.§ (2a) bekezdés fogalmából kiindulva vetődik fel a kérdés, hogy a *vállalkozások társulása döntését bele kell-e ebbe érteni?* Ez lényeges a vállalkozások társulása döntésének kartell, illetve csekély jelentőségű megítélése szempontjából. A jogi személyre vonatkozó szabályokból és ezzel együtt az érintett fogalom nyelvtani értelmezéséből kiindulva, szigorú értelemben véve, nem juthatunk arra a következtetésre, hogy ha a versenytárs vállalkozások létrehoznak egy társulást, ami egy tőlük független jogi személy entitás, és ennek valamely szerve, pl. küldöttgyűlés, elnökség hoz egy döntést, az a versenytársak közötti megállapodásként értelmezhető. A versenyjog logikája, a rendszerszintű összefüggései viszont abba az irányba mutatnak, és ezt a Tptv. 12. §-t módosító, 2024. évi XVII. törvényhez fűzött miniszteri indoklás is megerősíti, hogy a vállalkozások társulásának döntése is minősülhet kartellnek, illetve alkalmazható rá a csekély jelentőségű kivétel-szabály, azaz az versenytársak közötti megállapodásnak tekintendő. A Tptv. a piaci részesedés küszöbértékeinek segítségével számszerűsíti azt a nagyságrendi határt, ameddig nem szólhatunk a verseny érzékelhető korlátozásáról.

A Tptv. 13. § figyelembe veszi a Bizottság közleményét (2001/C 368/07) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (de minimis) megállapodásokról, valamint a Bizottság közleményét (2014/C 291/01) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem

²⁰ Indokolt felhívni a figyelmet a 104/2014. VJ számú ügyre, amely során az eljárás alá vont vállalkozás 2014-től kezdődően meghatározta kis- és nagykereskedő partnerei számára az egyes általa forgalmazott termékek árképzése során alkalmazható minimálárakat. Az eljárásba bevonásra került egy másik vállalkozás is, a H. Kft., mert a két vállalkozás 2014. július 1-jén versenykorlátozó megállapodást kötött azzal a céllal, hogy a Laddomat kazántöltő egységek minimális internetes piaci viszonteladói árát rögzítsék. A megállapodás csekély jelentősége miatt az eljárást a magyar Tptv. alapján megszüntették. Azonban ezzel egyidőben az eljárás uniós jogalapra került kiterjesztésre, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 101. cikkének (1) szakaszában foglalt tilalom megsértése miatt. A GVH határozatában utalt az Európai Bizottság „Íránymutatás a kereskedelemre gyakorolt hatásnak a Szerződés 101. és 102. cikke szerinti fogalmáról” c. közleményére (TKKE közlemény) és leszögezte, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre olyan esetben is lehet hatást gyakorolni, amikor az érintett piac egyetlen tagállam területe vagy területének egy része (TKKE közlemény 22–23., 27. és 34. pontjai). Az érintett vállalkozás valamennyi gyártója Magyarországon kívüli másik uniós tagállam területén működik (Svédország, Németország, Csehország), így a vizsgált magatartás alkalmas lehet arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre hatást gyakoroljon. A TKKE közlemény 53. pontja szerint egy, a tagállamok közötti kereskedelmet természeténél fogva érintő megállapodás akkor alkalmas arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre érzékelhető hatást gyakoroljon, ha a megállapodással érintett felek együttes piaci részesedése eléri az 5%-ot. A perbeli esetben vizsgált vállalkozások piaci részesedése az érintett piacon ezen érték felett volt. A határozattal a másodfokon eljáró törvényszék is egyet értett (Fővárosi Törvényszék 10.Kf.650.044/2018/6.).

korlátozó, csekély jelentőségű (de minimis) megállapodásokról.²¹

A versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (de minimis) megállapodások fő szabály szerint, nem minősülnek jogsértőnek. Ennek megfelelően egy megállapodás kívül esik a tilalom körén, ha a megállapodásban résztvevő vállalkozásoknak az érintett termékpiacon elfoglalt gyenge pozícióját figyelembe véve, csupán jelentéktelen hatással van a piacra.

Bár a kkv-ék a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokban bármilyen nagyságrendű más vállalkozásokkal együtt részt vehetnek, ott ahol viszont ez kkv-ék között történik, a csekély jelentőségű megállapodásokra vonatkozó mentesítő szabálynak kiemelt jelentősége lehet.²²

A GVH következetes gyakorlata értelmében, kartellügyekben az érintett piacok meghatározása nem központi jelentőségű, ugyanakkor a csekély jelentőség megállapítása szempontjából kiemelt relevanciával bír. Emiatt, ha ez indokolt, szükséges a piacok olyan szintű definiálása, amely alapján a de minimis szabály alkalmazhatósága megítélhető.²³

A csekély jelentőségű megállapodások is lehetnek ugyanakkor tilosak, a Tptv. 13. § (3) bekezdése szerint ez akkor van így, ha *a versenytársak közötti megállapodás célja* különösen a *vételi vagy eladási árak*, valamint az egyéb üzleti feltételek meghatározása, *a piac felosztása*, ideértve a versenyztetéssel kapcsolatos összejátszást, stb. A Tptv. nem sorolja fel valamennyi versenyellenes célú megállapodást, csak példákat említ, hasonlóan a de minimis közleményhez.

Szükséges megjegyezni, hogy csak a versenytársak közötti és versenyellenes célú megállapodások tilosak, a nem versenytársak közötti és csekély jelentőségű megállapodások mentesülnek a Tptv. 11. § (1) bekezdésében foglalt tilalom alól.²⁴

²¹ A magyar jogalkotó annak ellenére figyelemmel volt a két közlemény tartalmára, hogy a közleményeknek még a jogalkalmazás során sincs kötelező ereje. Lásd az Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és társai (C-226/11. sz. ügy) V. 26.; 27; 28. pontjait, valamint az ítéleti rész 24. pontját:

Az Európai Unió Bírósága (EUB) már több esetben is megállapította, hogy az európai versenyjog területén a bizottsági közlemények nem fejtenek ki kötelező joghatásokat a nemzeti hatóságokkal és bíróságokkal szemben. Ez vonatkozik a de minimis közleményekre is.

A de minimis közlemény szövegéből is az következik, hogy az csupán a Bizottság jogi álláspontját fejezi ki, és „nem kötelező” a tagállamok hatóságai és bíróságai számára.

A de minimis közleménnyel a Bizottság csupán azt kívánta elérni, hogy átláthatóvá váljon az EK 81. cikk alkalmazása során általa követett igazgatási gyakorlat, valamint hogy hasznos értelmezési utalásokat tartalmazó iránymutatást adjon a belső piacon működő vállalkozások, valamint a tagállamok hatóságai és bíróságai részére.

²² A Tptv. évekig tartalmazta azt a lehetőséget, hogy a vállalkozások kérhették megállapodásaik megvizsgálását és annak megállapítását, hogy az nem jogsértő a 13. § alapján. Ez volt az ún. nemleges megállapítás. Ezt a törvényi lehetőséget 2005. július 14-től eltörölték. A vállalkozások addig számos esetben kérték annak megállapítását, hogy megállapodásuk csekély jelentőségű és nem versenykorlátozó, pl. 31/2000. VJ; 74/1998. VJ; 153/1998. VJ; 86/2000. VJ; 195/2001. VJ számú ügyek.

²³ Lásd „A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Tptv.-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2023 (egységes szerkezetben a korábbi években kiadott elvi jelentőségű döntésekkel)” c. dokumentum 14.4. pontját.

²⁴ Lásd a 96/2009. VJ számú ügyet, ahol a kiskereskedelmi viszonteladási ár rögzítését célzó szerződési elemekről volt szó, a vizsgált megállapodások nem versenytársak, hanem egymással vertikális viszonyban álló kiadók és terjesztők között születtek, így esetükben a csekély jelentőségű megállapodásokra vonatkozó mentesülés elvi lehetősége fennállt. Ez esetben is tilalom alá eshet a

A Tptv. 13. § (3) bekezdése 2024. május 10-től módosult, a módosító törvényhez fűzött indokolás szerint, a Tptv. 13. § (3) bekezdésben foglalt rendelkezés a megállapodások 11. § (1) bekezdése szerinti fogalmához tartozó mindhárom esetre (a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntése) kívánta azt bővíteni.²⁵

Hangsúlyozni szükséges, hogy a célzott versenykorlátozások már természetüknél fogva úgy tekinthetők, hogy károsak a rendes verseny megfelelő működésére, tehát jelentős súlyú jogsértéseknek tekintendők. A versenyellenes célú megállapodást kötő vállalkozások mindenképpen a verseny érzékelhető korlátozását célozzák meg, bármekkora is legyen az adott piaci részesedésük és forgalmuk. Ez az oka annak, hogy a célzott versenykorlátozások, a felek piaci részesedésétől függetlenül tiltottak, ki vannak véve az általános tilalom alóli mentesülés köréből.

A Bizottság által meghatározott, de minimis piaci részesedési küszöbértékek versenyellenes célú megállapodásokra való alkalmazásának kizárása „nem csupán jogi, de versenypolitikai szempontból is jelentőséggel bír: a de minimis közleményben szereplő, vagy ahhoz hasonló piaci részesedési küszöbértékek meghatározásának célja a jogbiztonság megteremtése. Olyan biztonsági zónát („safe harbour”) alkotnak, amelyen belül egy megállapodásban részes vállalkozásoknak nem kell attól tartaniuk, hogy megsértik a kartelltilalmat. Hasonló előnyös bánásmód aligha jár viszont az olyan vállalkozásoknak, amelyek versenyellenes céllal kötnek megállapodásokat. Különbözik a de minimis közlemény küszöbértékeit el nem érő piaci részesedéssel rendelkező vállalkozásokat egyenesen felhívni arra, hogy tekintsenek el egymás között a hatékony versenytől, és a belső piac alapelveinek megsértésével tömörüljenek kartellekbe.”²⁶

A kkv-k, mint versenytársak közötti versenyt korlátozó megállapodás tehát, ha csekély jelentőségű, mentesülhet a versenyjogi jogkövetkezmények alól, azonban ha kimeríti a Tptv. 13. § (3) bekezdését, tilos magatartásnak fog minősülni.²⁷

Ennek következtében kialakult egy olyan GVH²⁸ és bírósági joggyakorlat, amely szerint, ha egy gazdasági versenyt korlátozó megállapodás árak meghatározására,

megállapodás, ha annak és az érintett piacon érvényesülő további hasonló megállapodásoknak az együttes hatásaként a verseny jelentős mértékben megakadályozódik, korlátozódik vagy torzul.

²⁵ A jogalkotó szándéka kifejezetten az volt, megtörve a Kúriai értelmezését, hogy a versenykorlátozó célú társulási döntéseket kivegye a de minimis kedvezmény hatálya alól. A Kúria Kfv.II.37.762/2022/24. számú jogerős ítélete szerinti ugyanis egy adott releváns piacon 10%-os piaci részesedéssel nem rendelkező társulás versenykorlátozó célú döntése nem esik a de minimis alóli kivétel körébe, az élvezi a csekély jelentőségű megállapodás kedvezményét, vagyis nem ütközik a Tptv. 11. § (1) bekezdésének tilalmába.

²⁶ Lásd az Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és társai (C-226/11. sz. ügy) V. 52. pontját.

²⁷ A 176/2003. VJ számú ügyben eldöntendő kérdés volt, hogy versenyellenes célú kartellról van-e szó. A GVH álláspontja szerint, a tilalom az olyan megállapodásokra alkalmazandó, amelyek pusztán az árak meghatározására irányulnak, és így céljukban és hatásukban – bármiféle előny nélkül – kizárólag versenykorlátozást érvényesítenek. A közös beszerzésre vonatkozó megállapodás – jöllehet egységesülő vételi árakat eredményezhet – nem ilyen jellegű, ezért az nem zárható ki a csekély jelentőségű megállapodások közül.

²⁸ A jogsértés megállapítása szempontjából az ármeghatározó, illetve piacfelosztó versenykorlátozó megállapodás esetén sem a piaci részesedés meghatározásának, sem magának az érintett piacnak a meghatározása nem szükséges (pl. 162/2004. VJ; 195/2007. VJ; 36/2008. VJ).

vagy piac felosztására irányul, azaz célzatos a versenykorlátozás, a csekély jelentőséget nem vizsgálják, mert a csekély jelentőség ellenére sem mentesülhet a tilalom alól.²⁹

Néhány gyakorlati példával szeretnénk illusztrálni a csekély jelentőségű, de tilos megállapodásokat:

- A 21/2005. VJ számú ügyben az elmarasztalt vállalkozások magatartása az árak meghatározására, illetve a piac felosztására irányult pályázati eljárásokat érintően. A 20/2005. VJ számú ügyben a kkv-k közbeszerzési eljárásban egyeztettek ajánlataikat és az árakat.
- A 19/2016. VJ számú ügyben érintett kkv-ék energiahatékonysági pályázatokon indultak ajánlattevőként és játszottak össze, egyeztetve az árajánlatokat.
- A 69/2008. VJ számú ügyben a kkv. malmok a búzaliszt piacán egyeztettek egymással egyes búzalisztok árát, illetve felosztották egymás között a piacot.
- A 36/2022 VJ. számú ügyben az eljárás alá vont kkv-k nyílt közbeszerzési eljárás során egyeztettek árajánlataikat.
- A 19/2020. és 41/2020. VJ számú egyesített ügyekben 2014-2021 között 13 vállalkozás kartellezett. Az Iveco márkájú tehergépjárművek importőre és főbb magyarországi forgalmazói gyakorlatilag felosztották maguk között a vevőket, így megszüntetve a versenyt. A jogsértés egyik eleme túlnyomórészt közbeszerzéseken, illetve különféle támogatások igénybevételeivel megvalósítandó beszerzéseken való összejárás révén valósult meg, Iveco márkájú tehergépkocsik és buszok tekintetében.³⁰

3. A gazdasági versenyt korlátozó magatartások jogkövetkezményei, valamint a megfelelési programok jelentősége

A tilos versenyt korlátozó magatartások jogkövetkezményei különfélék lehetnek: a Tptv. alapján bírság, kártérítés, a megállapodás semmissége, közbeszerzési kartell esetén továbbá büntetőjogi jogkövetkezmény³¹, illetve kizárás a

²⁹ A következőket felsőbb bírósági gyakorlat szerint (pl. Kúria Kfv.IV.37.258/2009/8., Kfv.IV.37.236/2009/11.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.195/2012/6.; Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.217/2010/4.) az ármeghatározó, illetve piacfelosztó kartell esetén sem a piaci részesedés megállapításának, sem magának az érintett piac meghatározásának nincs különösebb relevanciája. Az érintett piac földrajzi, illetve áru-szempontról való meghatározását a Tptv. kifejezetten a csekély jelentőségű jelleg megállapítása szempontjából szabályozza. Amennyiben a megállapodás ármeghatározásra vagy piacfelosztásra irányul, még a megállapodás csekély jelentősége esetén is a versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozó tilalom alá esik. A GVH eljárásban pontos, mindenre kiterjedő piacmeghatározásra nincs szükség. Mindez összecseng az EUB joggyakorlatával, lásd az Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és társai (C-226/11. sz. ügy) V. 53. és 57. pontját.

³⁰ Lásd még Gazdasági Versenyhivatal beszámoló 2024., 39. o.

https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2024&inline=true

³¹ Lásd Btk. 420. § szerinti „Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” tényállását, valamint Miskolci Bodnár Péter tanulmányát: A versenykorlátozó megállapodás, a kartell versenyjogi tilalma és a „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési eljárásban” elnevezésű bűncselekmény. *Miskolci Jogi Szemle*, XIV. évfolyam, 2. különszám.
https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/6590/18_miskolcibodnarpeter_t%C3%B6rdelt.pdf

közbeszerzésekből.³²

A bírság alkalmazása körében a Tptv. igyekezett a kkv-knak kedvezni.³³ A Tptv. 78. § (8) bekezdése 2015-től tartalmazza, hogy kkv-kal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetés is alkalmazható, ha a vállalkozásnak az eljárás során tanúsított magatartása alapján alaposan feltételezhető, hogy a vállalkozás jövőbeni magatartásának jogszerűsége, az újabb jogsértés elkövetésétől való tartózkodása így is biztosítható.

Azonban a Tptv. 78. § (9) bekezdés a) pontja a bírság mellőzését *nem engedi, ha a jogsértés közbeszerzési eljárás során árák rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodásban nyilvánul meg.*³⁴ A versenyfelügyeleti eljárás alkalmával a vállalkozásnak kell arra hivatkoznia és alátámasztania, hogy kkv-nak minősül.

A Tptv. 36. § (6) bekezdése szerint a GVH a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot.

E törvényi felhatalmazás alapján került sor a GVH elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye kiadására, amely útmutatóul szolgál többek között a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások esetén a bírság összegének meghatározását illetően (a továbbiakban: Bírságközlemény).

A Tptv. 78. § (3) bekezdése értelmében a bírság összegét az eset összes körülményeire – így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a *jogsértő piaci helyzetére*, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartására, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, gyakoriságára – tekintettel kell meghatározni.

A Bírságközlemény sorra veszi a Tptv. 78. § (3) bekezdésében felsorolt körülményeket és tisztázza azok tartalmát, jelentőségét. A Bírságközlemény két pontban is figyelemmel van a kkv-kra. A 20. pont szerint, a GVH figyelmet fordít a kis- és középvállalkozások elismerésére.

A Bírságközlemény 31. pontja szerint, a jogsértés súlyától, a vállalkozás méretétől függően szintén további legfeljebb 10%-os bírságcsökkentést kaphatnak azok a kis- és középvállalkozások, amelyek a Tptv. 78. § (8) bekezdésében foglalt bírságtól való eltekintés kedvezményében nem részesülhetnek.

A Tptv. 76. § (1) bekezdés I) pontja 2018- óta előírja, hogy ha a GVH a kkv-val szemben a Tptv. 78. § (8) bekezdése szerinti figyelmeztetést alkalmazza, köteleznie kell a kkv-t a versenyjogi előírásoknak való megfelelési program bevezetésére, a jogsértések megelőzése céljából.

A GVH más módon is, 2017 óta ösztönzi a vállalati versenyjogi megfelelési programok elfogadását. A Tptv. már említett 78. § (3) bekezdése példálózó

³² A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény nem csak a kizáró okok között tartalmaz releváns részt, hanem a kiíró kötelezi arra, hogyha versenysértést észlel, köteles jelezni azt a GVH-nak.

³³ A kkv jelleg figyelembe vétele a GVH gyakorlatában is megjelenik, lásd erről Tóth András: Kortárs magyar versenyjog, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022., 72.

³⁴ A kkv-k versenykorlátozó megállapodásainak jelentős része azért kerül a GVH elé, mert közbeszerzési eljárás során árakat rögzítettek, vagy piacot osztottak fel, emiatt ritkán kerül sor a bírság mellőzésére. Lásd pl. 19/2020. számú ügyet, a 41/2020. VJ számú ügyet, a 29/2021. VJ számú ügyet, a 39/2021. VJ számú ügyet.

felsorolást tartalmaz a bírság kiszabása során értékelendő körülményekről (jogsértés súlya, jogsértésből származó előny, a jogsértő piaci helyzete, felróhatóság, együttműködés, stb.). A Tptv. felsorolása nem kizárólagos, így a GVH más szempontokat is figyelembe vehet. A Bírságközlemény 2017 óta tartalmazza, hogy a megfelelési programra tekintettel is csökkenthető a bírság mértéke.

A Bírságközlemény szerint: „a GVH kiemelt feladatának tekinti az önkéntes jogkövetés előmozdítását, amelynek egyik eszköze a jogsértések megelőzését, feltárását és kezelését szolgáló megfelelési programok [...] kidolgozásának, alkalmazásának ösztönzése.” Mind az előzetes, mind az utólagos megfelelési erőfeszítéseket a GVH bírságcsökkentő tényezőként veheti figyelembe, azonban az előzetes megfelelési erőfeszítések magasabb bírságcsökkentési tényezőt jelentenek.

A megfelelési programok léte ugyanakkor önmagában nem vehető bírságcsökkentő tényezőként figyelembe, ehhez a vállalkozásnak bizonyítania kell:³⁵

1. a megfelelő compliance erőfeszítéseit,
2. a jogsértés észlelését követően a vállalkozás abbahagyta a jogsértést;
3. bizonyítani kell, hogy a jogsértés abbahagyására a megfelelési programnak köszönhetően került sor;
4. bizonyítania kell, hogy jogsértésben a vállalkozás vezetői nem vettek részt.

A GVH az előzetes megfelelési programra tekintettel legfeljebb 7%-kal csökkenti a bírság mértékét. Amennyiben a vállalkozás jelentős többletértéket képviselő bizonyítékot szolgáltat, és igazolja a megfelelési program bizonyíték felderítéséhez való hozzájárulását, az előzetes megfelelési programra tekintettel adható bírságcsökkentés mértéke legfeljebb 10%-os mértékű lehet.

Az utólagos megfelelési programok csak a jövőre vonatkozóan segítik elő a jogkövető magatartást. Ezért ezek kidolgozásának vállalása esetén legfeljebb 5%-kal csökkenthető a bírság mértéke, ha a vállalkozás ezzel együtt egyéb kötelezettséget is vállal, vagy segíti az eljárást (pl. engedékenységi nyilatkozatot tesz, egyezségi eljárásban vesz részt).³⁶

³⁵ A 43/2015. VJ számú ügyben az egyik érintett vállalkozás rendelkezett megfelelési programmal, emiatt bírságcsökkentést kért. A GVH az eljárás során hangsúlyozta, hogy a bírság csökkentéséhez elengedhetetlen az a követelmény, hogy a jogsértés abbahagyására a megfelelési programnak köszönhetően került sor. A vállalkozás viszont vállalta megfelelési programja továbbfejlesztését és emiatt, utólagos megfelelőségi erőfeszítésre tekintettel kérte a bírságcsökkentést. A GVH azonban 5% helyett, csak 2% bírságcsökkentést biztosított.

A 103/2014. VJ számú ügyben a Husqvarna Magyarország Kft. rendelkezett versenyjogi megfelelési programmal, azonban nem álltak fenn a Bírságközleményben megjelölt plusz feltételek. A vállalkozás vállalta, hogy jelentős mértékben fejleszti megfelelési programját és mind munkavállalóinak, mind pedig disztributorainak (forgalmazóinak) versenyjogi oktatást szervez, a jövőbeni versenyjogi jogsértések elkerülése érdekében. Erre tekintettel, utólagos megfelelőségi erőfeszítés címén, 5% bírságcsökkentést kapott.

³⁶ A 110/2015. VJ számú ügyben az egyik vállalkozás utólagos megfelelési programját nem vette figyelembe a GVH, nem történt bírságcsökkentés, mert az érintett vállalkozás nem ismerte el a jogsértést, nem vett részt engedékenységi eljárásban, vagy egyezségi eljárásban.

A 19/2020. és 41/2020. VJ számú egyesített ügyekben a GVH kiemelte, hogy gyakorlatában a már korábban – az eljárást megelőzően, a vizsgált magatartások elkövetésekor – is létező megfelelési programok továbbfejlesztése az eljárásra tekintettel bevezetett megfelelési programokhoz hasonlóan alkalmas lehet arra, hogy az érintett piaci szereplők jövőbeni magatartásának jogszabályokkal való összhangját biztosítsa, így az utólagos megfelelés keretében bírságcsökkentéssel honorálható.

A GVH a megfelelési programra vonatkozó vállalást az ügyet lezáró határozatában kötelezettségként írja elő, és annak teljesítését utóvizsgálat keretében ellenőrizheti. A GVH 2016-2020 között legalább 540 millió forint bírságkedvezményt adott a megfelelési erőfeszítések honorálásaként az érintett vállalkozásoknak (nem csak kkv-k voltak).³⁷ A GVH 2020-ban nyolc ügyben vette figyelembe, hogy az eljárás alá vont vállalkozások (nem csak kkv-k) részéről megfelelési program kidolgozására került sor és ezzel összefüggésben megközelítőleg 200 millió forint bírságkedvezményt adott.

4. Összegzés

Bár a kkv-ék a számadatok tükrében a piaci verseny fontos szereplői, mégis az ismertetett kutatások eredménye azt mutatja, hogy a kkv szektor anyagi és humán erőforrásban is szerényebb, a speciálisabb jogi ismeretek körében kevésbé tájékozott, nem rendelkeznek olyan jogi, közelebbről versenyjogi kultúrával, beleértve a compliance programokat, mint a nagyvállalkozások.

A bemutatott, kkv-kat érintő versenyjogi ügyek jelentős része versenyeztetési eljárással, illetve közbeszerzési eljárással kapcsolatos. Előfordulnak, de kevésbé jellemző, a nem versenytársak közötti versenyt korlátozó megállapodások (vertikális megállapodások). Megjegyezzük, hogy ezek azok a gazdasági versenyt korlátozó magatartások, amelyek valamely módon történő rögzítettségük révén jobban tetten érhetők.

A kkv-kat érintő versenyt korlátozó megállapodások jelentős része ármeghatározó, vagy piacfelosztó, emiatt a kkv-kra vonatkozó versenyjogi kedvezmények nem alkalmazhatók, pl. csekély jelentőség miatti mentesség, a bírság helyett figyelmeztetés.

Az ismertetett ügyekben szereplő kkv-ék többsége nem rendelkezett versenyjogi megfelelési programmal, vagy ha igen, az nem volt megfelelő, pedig a kkv-k profitálhatnának abból, ha proaktívan megfelelnek a versenyjognak. Ez egyrészt csökkentheti a jogsértés kockázatát másrészt felvértezi a vállalkozásokat a tekintetben, hogy felismerjék és fellepjenek a hátrányos versenyjogi jogsértésekkel szemben.

Ugyanakkor a már meglévő programok továbbfejlesztése jellemzően csak kivételes esetben indokolhat maximális mértékű bírságcsökkentést, a jogkövető magatartáshoz való nagymértékű hozzájárulásuk, a már meglévő programhoz képesti kiemelkedő hozzáadott értékük esetén.

A 77/2016. VJ számú és 39/2021 VJ számú ügyekben a kkv-k közbeszerzési eljárásban kartelleztek. Egyezségi eljárásban vettek részt és e mellett vállalták utólagos megfelelési program kidolgozását. A megfelelési programmal nem rendelkező vállalkozások egy nemzetközi sztenderdeknek megfelelő, széleskörű megfelelési program kidolgozását, végrehajtását, működtetését, rendszeres felülvizsgálatát vállalták. Erre tekintettel a GVH a bírságot további 5%-kal csökkentette.

A 29/2021. VJ számú ügy során a kkv-k a Dunai személyszállítási szolgáltatásra kiírt közbeszerzési eljárásban kartelleztek, árakat egyeztettek. Engedékenységi kérelemmel éltek és vállalták utólagos megfelelési program kidolgozását. Erre tekintettel további 5% bírságcsökkentést kaptak.

³⁷ A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010-2020., 9-10. o.

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/tematikuskiadvanyok/Tematikus_kiadvanyok_Do ntesi_trendek_210630.pdf1&inline=true

A Bírságközleménynek köszönhetően mind a meglévő, mind az utólagos versenyjogi megfelelési programok értékelésre kerülnek a bírságkiszabása során. Az utólagos megfelelési programok bevezetésének vállalása segíti e programok elterjedését, a versenyjogi kultúra javulását, a jövőbeni jogsértések megelőzését.

A megfelelési programok bevezetése és működtetése lényegesen olcsóbb, mint a versenyjogi jogsértés miatt kiszabott bírság és a felmerült költségek, valamint veszteségek.

A kkv szektor versenykultúrája egyéb eszközökkel is javítható, pl. kiadványokkal, kifejezetten nekik szóló, jól tematizált weboldallal, célzott konferenciákkal, a szakmai és gazdasági érdekképviseltek közreműködésével tartott előadásokkal.

Irodalomjegyzék

- A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010-2020.
https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/tematikus-kiadvanyok/Tematikus_kiadvanyok_Dontesi_trendek_210630.pdf&inline=true
- A magyar mikro-, kis és középvállalkozások megerősítésének stratégiája 2019-2030., Budapest, 2023.
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/a/ae/ae6/ae6ddf3889f14153a81dbe7b089d7a60e3ff6312.pdf>
- European Commission: User guide to the SME Definition, 2020.
<https://doi.org/10.2873/255862>
- https://www.europeanacademy.com/wp-content/uploads/2021/03/SME_definition_user_guide_en.pdf
- <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/small-and-medium-sized-enterprises.html#>
- Gazdasági Versenyhivatal 2015. évi beszámolója az Országgyűlés részére.
https://www.ort.hu/wp-content/uploads/2019/02/gvh_ogy_pb_2015.pdf
- Gazdasági Versenyhivatal beszámoló 2024.
https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/orszaggyulesi_beszamolok/gvh_ogy_pb_2024&inline=true
- Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről, 2021/1.
https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/gyorsjelentések/gvh_gyorsjelentés_2021_i&inline=true
- Kelecsényi Beáta Réka: A kis- és középvállalkozások és a versenyjog kapcsolata az ideális megfelelési politika tükrében. *Versenytükör*, XII. évfolyam, 2016., 2. szám
https://gvh.hu/data/cms1035333/Versenytukor_201602.pdf
- Miskolczi Bodnár Péter: A versenykorlátozó megállapodás, a kartell versenyjogi tilalma és a „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési eljárásban” elnevezésű bűncselekmény. *Miskolci Jogi Szemle*, XIV. évfolyam, 2. különszám.
https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/6590/18_miskolczibodnarpeter_t%C3%B6rdelt.pdf
- Nagy Csongor István – Salgó Ella: A kis és középvállalkozások versenyjogi megfelelésének hazai és nemzetközi legjobb gyakorlatai.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2012/12/A-kis-%C3%A9s-k%C3%B6z%C3%A9pv%C3%A1llalatok-versenyjogi-megfelel%C3%A9s%C3%A9nek-hazai-%C3%A9s-nemzetk%C3%B6zi-legjobb-qyakorlatai.pdf>

- Ravi Kant - Prachi Agarwal: Consortium of MSME: Cartel or Not? *Journal on Competition Law and Policy* (Competition Commission of India), Vol. 2., December 2021. ISSN: 2583-0767 (Online)
<https://doi.org/10.54425/ccijoclp.v2.38>
- United Nations Conference on Trade and Development: The COVID-19 pandemic impact on micro, small and medium sized enterprises, 2022. eISBN: 978-92-1-001311-6,
https://unctad.org/system/files/official-document/ditccpl2021d3_en.pdf
- Vértessy László: A kis- és középvállalati szektor Magyarországon. *Pénzügyi műhelytanulmányok 1.* Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Pénzügyek Tanszék, Budapest, 2018. ISBN 978-963-421-787-9
<https://real.mtak.hu/102266/1/BME-PM%2001%20V%C3%A9rtessy%20-%20KKV.pdf>

A halmozódó adóztatás problémája a hozzáadott érték adó kontextusában

Magyarországon

Károlyi Balázs*

A közös uniós hozzáadott érték adó (héa) rendszer megalkotása mögött meghúzódó legfontosabb megfontolás az volt, hogy a belső piac kialakítása érdekében a verseny – és piactorzító, halmozódó nemzeti forgalmi adókat felváltsa egy egységes, semleges rendszer. Azonban ez nem valósult meg teljeskörűen, ennek legfőbb oka pedig a héával párhuzamosan alkalmazott forgalmat / értékesítéshez kapcsolódó vállalkozási tevékenységet terhelő nemzeti adók kölcsönhatása a héával. Jelen tanulmány célja az ilyen problémás esetkörök bemutatása a magyar adórendszer kontextusában, elsősorban a nemzeti hibrid adók, illetve az ingatlanszerzéshez kapcsolódó visszerthes vagyonszerzési illeték héa-rendszerrel való interferenciájának vizsgálatán keresztül.

Kulcsszavak: általános forgalmi adó, visszerthes vagyonszerzési illeték, hibrid adók halmozódó adóztatás, túlzott adóztatás, adók interferenciája

Problems arising from cascading taxation in the context of value added tax in Hungary

The most important underlying rationale behind the construction of the EU value added tax (VAT) system was the replacement of the national cascading turnover tax systems that distorted the competition and prices for a neutral and common system in order to attain the objectives of the internal market. However, this objective has not been fully realized. The main reason for this is the persisting interference of national turnover / turnover-based business taxes with the VAT system in the context of the Hungarian tax system. The present contribution aims to demonstrate these problematic cases, with particular regard to the examination of such interference of the VAT system with national hybrid taxes and national real estate transfer taxes.

Keywords: value-added tax, real estate transfer tax, hybrid taxes, cascading taxation, excessive taxation, interference of taxes

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.19>

* Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzetközi Adózási és Szokásos Piaci-ármegállapítási Főosztály.

1. Bevezetés

A forgalmi adók harmonizációjának ötlete már az Európai Szén- és Acélközösség keretében elkészített Tinbergen Jelentésben megjelent, mint amely szükséges a belső piaci célkitűzések elérése érdekében. A Jelentés rámutatott, hogy az eltérően és koordináció nélkül alkalmazott nemzeti forgalmi adók jelentős fiskális akadályokat gördítenek az áruk közösségen belüli kereskedelme elé. Ezért az egységes forgalmi adórendszer megteremtése az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés 1957-es megkötésétől már kimondottan szerepelt a belső piaci célkitűzések között. Az alapító tagállamok ugyanis felismerték, hogy a legfontosabb gazdasági cél, a belső piac megvalósítása lehetetlen, ha a belső határokat átlépő áruk és szolgáltatások egymással nem harmonizált forgalmi adóztatásnak vannak kitéve, amely adókat ráadásul sokszor egymásra halmozódva vetik ki (cascading taxation). E cél elérése érdekében bekerült az Alapszerződésekbe is egy speciális, a közvetett adók harmonizációjának jogalapot biztosító rendelkezés, amely ma az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 113. cikkében található¹ (eredetileg: az Európai Közösségekről szóló Szerződés 99. cikke tartalmazott ilyen jogalapot a közvetett adók harmonizációjára).

Az közösségi jogalkotó a különböző szakértői csoportok jelentéseire (elsősorban: Neumark Jelentés) támaszkodva a halmozódó adózás kiküszöbölését tartotta elsődleges feladatnak, amelyet egy egységes hozzáadott értékadó (a továbbiakban: héa) rendszer létrehozásával kívánt elérni. Végül az első és második héa irányelveket sikerült is elfogadniuk a tagállamoknak 1967-ben, amelyek felváltották a halmozódó több- vagy összefázisú² nemzeti forgalmi adókat. A halmozódó többfázisú forgalmi adóztatás azt jelentette, hogy az értékesítési láncolat korábbi stációiban kivetett adót nem lehetett levonni - és így csak az adott fázis hozzáadott értékét adóztatni - hanem a korábban megfizetett adók beépültek a termék / szolgáltatás árába, amelyek aztán újabb forgalmi adóztatás alá estek. Ez természetesen ártorzító és piaci versenytorzító hatású volt, így a belső piaci célkitűzéseket jelentős mértékben aláásta.

Az eredeti irányelveket még számos egyéb héa irányelv³, valamint jövedéki adókkal kapcsolatos irányelv követte. Mára a közvetett adók, azon belül is a héa harmonizációja az uniós gazdasági integráció egyik sikertörténete: az integráció viszonylag korai szakaszában megkezdődött és azóta is folyamatosan fejlődik a jogalkotás e területen, hogy lépést tartson a modern gazdasági viszonyokkal.

¹ Az EUMSZ 113. cikkének jelenleg hatályos verziója a következőképpen hangzik: „A Tanács az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag rendelkezéseket fogad el a forgalmi adók, a jövedéki adók és a közvetett adók egyéb formáira vonatkozó jogszabályok olyan mértékű harmonizálására, amennyire az ilyen harmonizáció a belső piac létrehozásához, működéséhez, és a verseny torzulásának elkerüléséhez szükséges.”

² Kivéve Franciaországot, amely már eredetileg is egy hozzáadott érték adó típusú forgalmi adóztatást alkalmazott.

³ A jelenleg hatályos szabályozás egységes keretbe foglalva tartalmazza az egyes irányelvmódosításokat. Lásd: az EU közös hozzáadottértékadó-rendszeréről szóló 2006/112/EK Irányelv (2006. november 28.), HL L 347. 2006.12.11., 1–118. o. (a továbbiakban: HÉA Irányelv).

Jelen tanulmány célja, annak bemutatása, hogy a közös héa-rendszer – tagadhatatlan sikerének dacára – továbbra is ki van téve a halmozódó adóztatás bizonyos formáinak, amelynek elkerülése, így a héa gazdasági szereplők versenyképességére gyakorolt semleges hatása az egész harmonizáció legfőbb indoka volt. A halmozódó adóztatás problémája szűk körben felmerülhet a héa rendszerén belül is (2.1. fejezet). Azonban a héa versenysemlegességét elsősorban az egyéb adókkal való kölcsönhatása veszélyezteti. A más, tipikusan koordináció nélkül elfogadott nemzeti adók és a héa kölcsönhatását interferenciaként aposztrofálja jelen tanulmány szerzője, utalva arra, hogy szigorúan véve sem jogi, sem pedig gazdasági kettős adóztatásról nem beszélhetünk, azonban hatásában mégis halmozódó adóztatást figyelhetünk meg. Röviden áttekintésre kerül a héa viszonya az úgynevezett hibrid adókkal, amelyek egyaránt rendelkeznek a közvetlen és közvetett adók attribútumaival (2.2. fejezet). A tanulmány központi témája a héa-rendszer interferenciája a tranzakciós jellegű illetékekkel. E probléma illusztrálására a teljesség igénye nélkül az ingatlanügyletek héa- és visszerthes vagyonátruházási illetékvonzatainak együttes vizsgálatán keresztül fog sor kerülni (2.3. fejezet). A tanulmány e speciális témaválasztással arra is rá kíván világítani, hogy halmozódó adóztatás úgy is bekövetkezhet, hogy az alapul fekvő termék – jelen esetben az ingatlan – egyáltalán nem lép át országhatárokat. A tanulmány a főbb megállapítások összefoglalójával végződik (3. fejezet).

A tanulmány módszertana alapvetően a releváns jogszabályok jogi értelmezésén alapul, segítségük hívva az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) és a Kúriának az esetjogát. Ugyanakkor a közgazdaságtudomány vizsgálati eredményei is figyelembe vételre kerülnek a tanulmányban, amennyiben az szükséges egyes adók sajátosságainak megértéséhez, különös tekintettel az adóteher viselésének kérdésére.

2.1. Halmozódó adóztatás a héa rendszerén belül. Ma a halmozódó adóztatás a héa rendszerén belül, önmagában vizsgálva ideális esetben nem merül fel. Az egyik tipikus példa, amikor ez mégis fennállhat, a mentességek alkalmazása. Ilyenkor a héarendszer – bizonyos adópolitikai indokok mentén⁴ - eltér a rendszer logikus működésétől, vagyis attól, hogy minden termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás adóköteles az előzetesen felszámított áfa levonhatóságával. Ha a mentesség az értékesítési láncolatban a végső értékesítés előtt közvetlenül alkalmazandó, akkor halmozódó adóztatás nem történik, sőt, végül kevesebb adó kerül befizetésre, mivel az utolsó (és feltételezhetően a legmagasabb értékű) értékesítés héakötelezettség nélkül történik.⁵ Amennyiben azonban a mentesség alkalmazására a láncolat közepén kerül sor, akkor előfordulhat, hogy ez halmozódó adóztatást és növekvő héabevételeket fog eredményezni. Ugyanis a mentes termékértékesítéshez / szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó héatartalommal beszerzett input termékeket / szolgáltatásokat a mentes tevékenységet végző beszerző megpróbálja majd a láncolat lentebbi szereplőivel legalább részben „megfizettetni” magasabb árak formájában. Így a láncolat egy későbbi szakaszában a fizetendő adó alapja is

⁴ Békés B. & Halász Zs., *Forgalmi Adók és a Vámjogi Szabályozás Alapjai*, Wolters Kluwer, 2021, sec. 1.12.

⁵ Ebril et al.: *The Modern VAT*, IMF, Washington, 2011, p. 85.

magasabb lesz, mint a mentesség nélkül lett volna, tehát gyakorlatilag a mentesített fázis magasabb adóztatás alá esik, mint az a mentesítés hiányában történt volna.⁶

2.2. A héa-rendszer interferenciája egyéb nemzeti adókkal. Halmozódó adóztatás azonban nemcsak a héa rendszerén belül történhet, sőt elsősorban azon kívül merül fel. A héa nem kezelhető hermetikusan elzárt rendszerként, hanem kölcsönhatásban áll egyéb adókkal vagy adójellegű kötelezettségekkel.

Például maga az EUB is számos ügyben foglalkozott a kérdéssel, hogy bizonyos vállalkozási tevékenységet terhelő adók nem kompromittálják-e az egységes héa-rendszerét. A kapcsolódó jogesetek kapcsán az EUB egy konkrét jogi norma alapján végezte el a vizsgálatát: a Héa Irányelv 401. cikke tiltja a forgalmi adóként jellemezhető egyéb adók bevezetését nemzeti szinten.⁷ A 401. cikk kellőképpen rugalmas ahhoz, hogy úgy lehessen értelmezni, mint amely valamennyi olyan forgalmi típusú adó bevezetését tiltja a tagállamoknak, amelyek a héa legfontosabb célkitűzéseit, mint a halmozódó adóztatás és az adó piac- és ártorzító hatásának kiküszöbölését veszélybe sodorják.

A szerző megjegyzi, hogy az ilyen tulajdonságokkal rendelkező nemzeti adók bevezetésének tilalmát az EUB akár általános jogelvek fényében is megkísérelhetné kimondani. Ilyen potenciális jogelvként merül fel a halmozódó adóztatás tilalma az egyenlőség elvéből és annak adójogi aspektusából, a fizetőképesség elvéből levezetve, vagy a héa versenysemlegességének elve. Ez az aktivista hozzáállás azonban nagyon érzékeny lenne az adóztatás területén, amely főszabály szerint tagállami hatáskör.

Valóban, az EUB tartózkodott nemcsak az általános jogelvek bevonásától, de a Héa Irányelv 401. cikkének kiterjesztő jellegű értelmezésétől is. Az EUB álláspontja szerint az e cikkben megfogalmazott tilalom csak azokra az adókra vonatkozik, amelyek a közös héa esszenciális tulajdonságaival rendelkeznek. Az EUB gondolatmenetét a következőképpen lehet összefoglalni:

- 1) A 401. cikk célja, hogy biztosítsa a héa rendszer zavartalan működését és megakadályozza az olyan nemzeti adók bevezetését, amelyek veszélyeztetik a héa célját.
- 2) A héa rendszer célja az egészséges verseny és adósemlegesség biztosítása a halmozódó nemzeti forgalmi adórendszerek felváltásával. Ezt egy olyan közös héa rendszerrel sikerült elérni, amelynek jellemzői, hogy i) általánosan alkalmazandó a termékértékesítésekre és szolgáltatásnyújtásokra; ii) az adó összege az adóalany által az értékesített termékek, illetve nyújtott szolgáltatások ellenében kapott árral arányosan kerül megállapítása; iii) ezen adónak a termelés és a forgalmazás minden egyes szakaszában történő

⁶ Ibid, p. 85.

⁷ A Héa Irányelv 401. cikkének pontos szövege a következő: „[a]z egyéb közösségi rendelkezések sérelme nélkül, az ebben az irányelvben foglalt rendelkezések nem akadályozzák azt, hogy a tagállamok biztosítási szerződésekre, valamint szerencsejátékokra és fogadásokra vonatkozó adókat, jövedéki adókat, illetékeket és általánosabban olyan adókat, illetékeket vagy közterheket tartsanak fenn vagy vezessenek be, amelyeket nem lehet forgalmi adóként jellemezni, feltéve ugyanakkor, hogy ezen adók, illetékek vagy közterhek beszedése a tagállamok közötti kereskedelembe nem támaszt a határátlépéssel összefüggő követelményeket.”

kivetése, ideértve a kiskereskedelmet is, függetlenül az előzetes ügyletek számától; iv) a termelési és forgalmazási folyamat korábbi szakaszaiban megfizetett összegeknek az adóalany által fizetendő héa-ból oly módon történő levonása, hogy az adott szakaszban ezen adó kizárólag az akkor hozzáadott értéket érintse, és a szóban forgó adó végül a végső fogyasztót terhelje.

- 3) E rendszer működése akkor kerül veszélybe, ha egyéb adók a héához hasonló módon kerülnek kivetésre a termékértékesítéssel és szolgáltatásnyújtással kapcsolatban.
- 4) Egy adó akkor kerül a héával összehasonlítható módon kivetésre, ha az rendelkezik a héa 2) pontban meghatározott jellemzőivel.

Mint látható a fentiekből, az EUB értelmezésében a Héa Irányelv 401. cikke tulajdonképpen csupán a héa-rendszer duplikációját tiltja. Mint a szerző ezt egy másik tanulmányban kifejtette, ez a hozzáállás azért problémás, mert a héával azonos alapon kivetett „duplikált” adók közel sem jelentenek akkora veszélyt a héa rendszer működésére és semlegességére – hiszen hatásukban egy magasabb adómértékű héát eredményeznének (márpedig az adómérték felső határa tagállami hatáskör, amely nincs az irányelvben keretek közé szorítva – mint az egyéb olyan forgalmi adók, amelyek nem tisztán a hozzáadott értéket adóztatják, így valamiképpen a héával halmozódva kerülnek kivetésre).⁸

Ez a megszorító értelmezés azt eredményezte, hogy gyakorlatilag semmilyen forgalmi alapon kivetett hibrid adó bevezetése nem esik bele a 401. cikk tiltó rendelkezésébe. Így számos olyan adó, mint például az olasz IRAP vagy a magyar helyi iparüzési adó (a továbbiakban: HIPA), amelyeknek adóalapja a termékek értékesítéséből és szolgáltatások nyújtásból elért nettó árbevétel (csökkentve bizonyos input költségekkel) nem veszélyeztették a héa rendszerét az EUB szerint.⁹ Ez meglepő annak fényében, hogy ezen adók – noha vállalkozási tevékenységet terhelő közvetlen adóként kerültek bevezetésre – tartalmukat tekintve „jövedelem típusú” aggregált alapú hozzáadott érték adóként is felfoghatók.¹⁰ Azonban a héával ellentétben ezekhez az adókhoz kapcsolódó fizetési kötelezettségek nem tranzakciós alapon kerülnek megállapításra, hanem összesített alapon (gazdasági tevékenység

⁸ Károlyi Balázs: The EU VAT and the Expansion of Turnover Taxation: Interfering Tax Systems?, in: International VAT Monitor 2020 (Volume 31), No. 6.

⁹ Az EUB 2006. okt. 3-án a C-475/03, *Banca popolare di Cremona Soc. coop. arl v Agenzia Entrate Ufficio Cremona* ügyben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2006:629; az EUB 2007. okt. 11-én a C-283/06 and C-312/06, *KÖGÁZ and Others*, egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2007:598. Szintén felvetődik azon szektorális különadók interferenciája a Héa Irányelvvel, amelyeket nem általánosan ugyan, hanem a termékértékesítés / szolgáltatásnyújtás 1-1 típusára vetnek ki a héa és a jövedelemadók mellett. Ezzel a kérdéssel Kokott főtanácsnok is foglalkozott a magyar kiskereskedelmi adó kontextusában a Hervis ügyben, azonban, mivel ilyen jellegű explicit kérdést nem utaltak az EUB elé az előzetes döntéshozatali eljárás keretében, az EUB nem foglalkozott vele. Lásd: Kokott főtanácsnok, 2013. szept. 5-én, a C-385/12, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft.* ügyben adott véleménye, ECLI:EU:C:2013:531.

¹⁰ Ebril et al.: *The Modern VAT*, IMF, Washington, 2011, p. 20. A HIPA-hoz és IRAP-hoz hasonló jövedelem- és forgalmi adóként is értelmezhető hibrid adók nemcsak a héa rendszerrel kerülnek szükségképpen kölcsönhatásba, hanem a társasági jövedelemadó rendszerekkel is. Utóbbiakkal sem rendezett a viszonyuk, hiszen például tipikusan kívül esnek a jövedelem kettős adóztatásának elkerülését célzó adóegyezmények tárgyi hatályán, így a társasági adókkal párhuzamosan kerülnek alkalmazásra bármiféle koordináció nélkül.

időszakos nettó árbevétele mínusz bizonyos költségek), ráadásul jogilag a gazdasági tevékenység végzője és nem a végső fogyasztó fizeti meg az adót. Ha így lenne, akkor valóban nem merülne fel semmilyen káros interferencia ezen adók és a héra rendszer között. Azonban a közvetlen - közvetett adók közötti megkülönböztetés eltérő jelentéssel bír jogi és közgazdaságtani értelemben. Jogi értelemben akkor beszélhetünk közvetlen adókról, ha az adó struktúrája és jogszabályszerkesztési módszere alapján az adó alanya egybeesik azzal a személlyel, aki az adó tényleges megfizetője és ekként az adókötelezettség az adóalany fizetőképességének figyelembevételével kerül meghatározásra.¹¹

Ezzel szemben azokat az adókat tekinthetjük közvetett adóknak, amelyek esetében az adóalany és az adó tényleges megfizetőjének személye elválik egymástól. Azonban ez a fajta megkülönböztetés közgazdaságtani értelemben „értelmetlen”, hiszen az adó tényleges megfizetőjét nem a jogszabályszerkesztés módszere fogja meghatározni, hanem az adott piac keresleti és kínálati görbéjének elaszticitása.¹² Tovább bonyolítja a helyzetet, ha az adóalany jogi személy, ugyanis a nap végén mindig természetes személyek fizetik meg az adót a jogi személyek helyett is: a jogi személy munkavállalói alacsonyabb bérek formájában, vagy tulajdonosai a profitjuk egy részéről való lemondással vagy pedig vásárlói magasabb árak alakjában.¹³ Ez szintén a piaci körülmények függvénye. Éppen egy héához hasonlóan, de aggregált alapon kivetett közvetlen adó, amely végül – a piaci viszonyok fényében – részben a végső fogyasztókra kerül átterhelésre veszélyezteti a héra rendszer semlegességét. Az egyéb különadókat a vállalkozás részben, de tranzakciónként nem arányosan beépíti az árába, amely aztán a héra alapját is képezni fogja és gazdasági értelemben ismét adót kell fizetni az adóra és ez a nemkívánatos halmozódás versenytorzító hatást eredményez. Ennek ellenére az EUB nem vállalkozott arra az ambiciózus tetre, hogy ezt a problémát a Héta Irányelv 401. cikkének tágabb értelmezésével kiküszöbölje.

2.3. A héra és a visszerhes vagyonszerzési illeték halmozódó kapcsolata

2.3.1. Alapvetés. Magyarországon a Héta Irányelv implementációját alapvetően az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) tartalmazza. A héra (áfa) és illeték viszonya, noha sem gazdasági, sem pedig jogi értelemben vett kettős adóztatásról nincsen szó, szintén felveti a halmozó adóztatás problémáját, amely veszélyezteti az áfa versenysemlegességének fenntartását és az adófizetők túlzott adóztatásával járhat. E probléma illusztrálására a tanulmány jelen fejezete az ingatlanok adásvételéhez kapcsolódó potenciális áfafizetési és visszerhes vagyonátruházási illetékfizetési kötelezettség interakcióját mutatja be.

Főszabályként az ingatlan értékesítése áfamentes. Ilyenkor az értékesítéshez kapcsolódó beszerzések áfatartalma sem helyezhető levonásba. Azonban az adóalany választhatja az ügylet adókötelessé tételét: ekkor az ingatlan

¹¹ E meghatározás John Stuart Mill munkásságáig nyúlik vissza és a mai napig tartja magát. Részletesen, lásd: Károlyi Balázs: *The Compatibility of Turnover-Based Business Taxes with EU law and WTO law*, IBFD Doctoral Series, Vol.73, pp. 83 et seq.

¹² V. Thuronyi: *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, 2003, pp. 54-55.

¹³ R. A. Musgrave & P. B. Musgrave: *Public Finance in Theory and Practice*, 5. kiadás, 1989, pp. 372-373.

értékesítésére áfásan kerül sor és az előzetesen felszámított áfa is levonható (bizonyos korlátozó rendelkezések figyelembevételével). A főszabály alól eltérést jelent az építési telek és az ún. új ingatlanok értékesítése, amelyek minden esetben (vagyis nem az adóalany választásának függvényében) áfakötelesek.

Ingatlan megszerzése során a vevő részéről visszerthes vagyonszerzési illetékfizetési kötelezettség is felmerül főszabályként. Ugyan az áfa alanya az eladó és nem pedig a vevő, az áfa ténylegesen megfizetője a jogszabály szándéka szerint a végső fogyasztó, azaz a nem adóalany vevő vagy az olyan egyébként adóalany vevő, amely nem adóköteles vagy áfamentes tevékenység végzése céljából szerzi meg az ingatlant. (Az más kérdés, hogy az adó tényleges, gazdasági értelemben vett megfizetőjének személye nem a jogszabály szövegezésének, hanem a piaci viszonyok függvénye, ahogyan az az előző alfejezetben kifejtésre került.) Emiatt, ha az ingatlanra vonatkozó adásvétel mind visszerthes vagyonátruházási illeték, mind pedig az áfakötelezettség tárgyát képezi, akkor az a szerző fél, amely nem adóalany vagy adólevonásra az ingatlan megszerzése tekintetében nem jogosult, bizonyos esetekben túlzott, halmozódó adóztatás alá esik. Ennek kiküszöbölésére több tagállam is úgy rendelkezett – amint az az EUB esetjogából kitűnik – hogy amennyiben héaköteles ingatlanértékesítés történik, pl. egy építési telek adásvétele, úgy a tranzakció mentes az illetékfizetési kötelezettség alól.¹⁴ Magyarországon azonban a két adórendszer ilyen jellegű koordinációjára nem került sor.

2.3.2. Az áfa és az illeték alapja. Az áfa alapja termékértékesítésnek minősülő ingatlan értékesítése esetén a pénzben kifejezett ellenérték, amelyet a jogosult kap vagy kapnia kell akár a termék beszerzőjétől, akár harmadik féltől, ideértve a támogatások bármely olyan formáját is, amely a termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja.¹⁵ Ez tipikus esetben az adásvételi szerződésben szereplő vételár.

A visszerthes vagyonszerzési illeték alapja az ingatlan forgalmi értéke. Forgalmi értéknek minősül az 1990. évi illetékekről szóló XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) alkalmazásában az a pénzben kifejezett érték, amely az eladása esetén az illetékkötelezettség keletkezésekor volt állapotában – a vagyontárgyat terhelő adósságok, továbbá az ingatlanon a vagyonszerző javára az elidegenítéskor megszűnő bérleti jog figyelembevételével – árként általában elérhető.¹⁶ A forgalmi értékről az ingatlan szerzője nyilatkozhat, azonban végső soron az adóhatóság állapítja meg, elsősorban összehasonlító értékatatok alapján.¹⁷

Ez a fogalommeghatározás rögtön felveti a halmozódó adóztatás első problémás esetkörét: vajon az ingatlan forgalmi értékébe beleszámít-e az áfa, ha az értékesítésre áfásan került sor? Ahogyan azt a Kúria is kiemelte, ennek

¹⁴ Hollandia tekintetében lásd: az EUB 2012. július 12-én C-326/11. sz. *J. J. Komen* ügyben hozott ítéletének 8. pontja. Megjegyzendő, hogy a holland jog alapján a vagyonszerzési illeték alóli mentesség csak azokban az esetekben illeti meg a szerző felet, amennyiben az áfaköteles szerzett ingatlan tekintetében héalevonási jogát jogosult érvényesíteni. Így a végső fogyasztó és a héalevonásra nem jogosult adóalany tekintetében a mentesség nem alkalmazandó.

¹⁵ Az Áfa tv. 65.§-a.

¹⁶ Az Itv. 102.§ (1) bekezdésének e) pontja.

¹⁷ Az Itv. 69.§ (1)-(3) bekezdései.

megválaszolása nem vezethető le a jogszabályi definícióból, hiszen az nem tartalmaz bruttó vagy nettó árat, nem tartalmi eleme az áfa, és annak viselési, fizetési rendje, így az Itv-beli forgalmi érték és annak meghatározási rendje független a vagyonszerzés adóvonzatától.¹⁸

A Kúria lakonikusan azt mondta ki, hogy az adóhatóság jogszabályi lehetőség hiányában nem határozhat meg bruttó vagy nettó forgalmi értéket.¹⁹ Az illeték alapja nem az általános forgalmi adóval növelt, vagy csökkentett vételár, hanem a forgalmi értékkel megegyező bejelentett (forgalmi) érték. Önmagában az általános forgalmi adó fizetési kötelezettség, vagy annak hiánya nem vezethet eltérő forgalmi értékek és különböző összegű illetékkötelezettség megállapításához.²⁰

A fentiekből látható, hogy a Kúria megkerülte a kérdés epicentrumát, vagyis, hogy a forgalmi érték bruttó vagy nettó alapú számítást von-e maga után. A Kúria ugyanis a forgalmi érték fogalmát függetleníti a vagyonszerzés áfavonzatától, mondván, hogy annak adóköteles volta vagy a hiánya nem vezethet eltérő forgalmi érték megállapításához. Azonban a gazdasági törvényszerűségek alapján e tényező nagyon is alkalmas a vételár befolyásolására. Képzeljünk el két teljesen azonos paraméterekkel rendelkező szomszédos ingatlant, az egyik áfásan, a másik áfamentesen kerül értékesítésre adóalanyok között. Ez a vételárban (és a vevők pénztárcájában maradt összeg tekintetében) jelentős különbséget eredményez. Még ha a szerző fél adóalany teljes egészében áfaköteles tevékenységének végzése érdekében szerezte is az ingatlant és a rá hárított áfa tekintetében adólevonási jog illette meg, ahhoz, hogy a fizetendő illetékalapja megegyezzen az áfamentesen szerző illetékalapjával, csak a nettó értéket lehetne figyelembe venni forgalmi értéként.

A helyzet még nyilvánvalóbb, ha nem adóalany szerzi meg az ingatlan tulajdonjogát. Őt áfalevonási jog nem illeti meg, így az ő szemszögéből az áfa teljes mértékben a vételár, így a forgalmi érték részét képezi, számára irreleváns, hogy az eladó ezt a részt később köteles befizetni a költségvetés felé. Ráadásul, a nem adóalany szerző, ha később el kívánja adni ingatlanát, érdekelt lesz abban, hogy az általa megfizetett vételár áfatartalmát „visszaszerezze” magasabban meghatározott forgalmi érték formájában. Természetesen azt a piaci kereslet-kínálat adta viszonyok fogják megszabni, hogy e magasabb forgalmi értéken is képes lesz-e eladni ingatlanát. Amennyiben igen, úgy az áfatartalom hatása a későbbi adásvételekre és későbbi vagyonszerzési illetékekre is továbbgyűrűzik.

Az áfa adóalany eladó szempontjából ugyanakkor nehéz amellet érvelni, hogy az áfa a vételár részét képezné, hiszen az eladó az áfarésszel sajátjaként nem rendelkezhet. Ezt legjobban az az eset illusztrálja, amikor eladó adókötelezettséget választott, az adásvétel tárgya építési teleknek nem minősülő beépítetlen ingatlan vagy használt ingatlan, és a vevő is adóalany. Ilyenkor ugyanis a fordított adózás szabályai érvényesülnek²¹, a vevő fizeti be az áfát, azt a részét a vételárnak az eladó meg sem kapja.

¹⁸ A Kúria Kfv.35497/2011/10. sz. ítélete.

¹⁹ A Kúria Kfv.35497/2011/10. sz. ítélete.

²⁰ A Kúria Kfv.35497/2011/10. sz. illetve a Kúria Kfv.39.084/2010/7. sz. ítéletei.

²¹ Az Áfa tv. 88.§-a illetve a 142.§ (1) bekezdésének e) pontja.

Láthatjuk tehát a dilemmát, amivel a Kúriának is szembesülnie kellett: dogmatikailag nincs helyes megoldás, hiszen az áfa az eladó szempontjából nem képezi a vételár részét, míg a vevő szempontjából, különösen, ha nem adóalany vagy adólevonási jog nem illeti meg, az a vételár részének tekinthető. A fenti példák alapján látható, hogy egy tranzakció adóvonzata szükségszerűen torzítja a piaci viszonyokat, így az adott ingatlan forgalmi értékét is (különösen egy olyan országban, ahol az áfa mértéke kiemelkedően magas, 27%), nemcsak az alapul fekvő ügylet, de a későbbi ügyletek tekintetében is. Ezt a problémát csak fokozza, ha az illetékalapként szolgáló forgalmi érték magában foglalja az áfát, így halmozódó adóztatást okozva (adó az adóalapban).

Ebből a szempontból helyesebb lenne a nettó értéket forgalmi értéknek tekinteni (ezzel az áfamentes és áfaköteles értékesítések legalább az illetékfizetési kötelezettség szempontjából egységes kezelésben részesülnének). Azonban a nettó alapú forgalmi érték számításnak sem jogszabályi alapja nincsen, sem pedig a kúriai ítéletekből nem következik, hiszen a Kúria azzal a fikcióval élt, hogy a forgalmi érték meghatározása független a nettó vagy bruttó vételártól, amely nyilvánvalóan nem helytálló a gazdasági forgalom szabályszerűségei között. Így ez a kérdés nemcsak a nemkívánatos adóhalmozódás problémáját veti fel, hanem a gyakorlatban jogbizonytalanságot is szül az illetékfizetési kötelezettség alapjának meghatározásakor.

2.3.3. Építkezés átmeneti fázisában történő szerzés és az abból fakadó problémák. Egy másik problémás esetkör az ingatlan szerzőjének túlzott adóztatása, azokban az esetekben, amikor a felek szándéka lakóház értékesítésére terjed ki, azonban az adásvételre még az építkezés fázisában kerül sor és az ingatlannyilvántartás nem tükrözi a valós állapotot. Ennek oka, hogy az Áfa tv. és az Itv. különböző fogalmakkal operál.

Ebben az esetben az ingatlan értékesítése áfaköteles, hiszen alaposan feltételezhető, hogy az építkezés fázisában az első használatbavételi engedély kiadása még nem történt meg.²² Szintén áfaköteles, ha az építkezés nem egy üres építési telken zajlik, hanem egy régi épület átalakításával történik a lakóház létesítése, ilyenkor ugyanis az épület rendeltetése megváltozik, amiről az építési hatóság bizonyítványt állít ki és így új ingatlannak fog minősülni az áfa rendszerében.²³ A fenti esetekben tehát az értékesítés áfaköteles lesz, mert annak tárgya új ingatlan, azonban a lakhatáshoz kapcsolódó társadalompolitikai célból az adó mértéke nem a főszabály szerinti 27% lesz, hanem 5%, amennyiben a lakóingatlan további feltételeknek (maximális hasznos alapterület) is megfelel.²⁴

Megjegyzendő, hogy az értékesítési láncolat egy korábbi fázisában felmerülhet kérdésként, hogyan minősül, ha a telken egy ingatlannyilvántartásba bejegyzett ingatlan található, amelynek elbontásával vagy átalakításával kívánnak új vagy új rendeltetésű ingatlant létrehozni. Ez azért érdekes kérdés, mert ilyenkor az adásvétel időpontjában a régi ingatlan valószínűleg be van jegyezve az ingatlan-

²² Az Áfa tv. 86. § (1) bekezdés j) pontjának ja) alpontja.

²³ Az Áfa tv. 86. § (1) bekezdés j) pontjának jc) alpontja.

²⁴ Az Áfa tv. 3. sz. mellékletének 50-51. pontja.

nyilvántartásba, így elvileg nem új ingatlan értékesítésére kerül sor (vagyis főszabályként áfamentes a tranzakció). Azonban lehetséges, hogy a felek szándéka építési telek adásvételére irányult, például mert az eladó vállalta a bontási munkálatok elvégzését, annak érdekében, hogy egy üres, beépítetlen telek jöjjön létre (amely építési teleknek minősülhet, aminek értékesítése minden esetben 27 %-os áfával adózik). Ezzel a kérdéskörrel mind az EUB, mind pedig a Kúria foglalkozott. Álláspontjuk röviden úgy foglalható össze, hogy ilyenkor vizsgálni kell, hogy milyen mértékben képeznek egységes gazdasági ügyletet az ingatlan értékesítése és az ahhoz kapcsolódó bontási / építési munkálatok. Amennyiben egységet képeznek, akkor építési telek értékesítése történik, függetlenül attól, hogy egy régi épület is található a telken. Ennek eldöntésére nem az ingatlan-nyilvántartás adatai az irányadók, hanem az értékesítés időpontjában fennálló ténybeli állapot.²⁵ E körben a minősítés tényezői, hogy:

- mennyire vannak előrehaladott állapotban a földterületből és épületből álló ingatlan értékesítésének időpontjában az eladó által végzett bontási vagy átalakítási munkálatok;
- mire használják az ingatlant ugyanezen időpontban;
- az eladó kötelezte-e magát bontási munkálatok elvégzésére valamely jövőbeni építkezés lehetővé tétele céljából.²⁶

Ez azonban az Áfa tv. építési telek definíciójából fakadó, áfa-rendszeren belüli probléma, amely nem kapcsolódik az áfa illetékfizetési kötelezettséggel való kölcsönhatásához.²⁷ Már csak azért sem, mert az Itv. mentesíti a visszterhes vagyonátruházási illeték alól a lakóház építésére alkalmas telektulajdonnak (tulajdoni hányadnak) a megszerzését, ha a vagyonszerző az ingatlanon a szerződés illetékkiszabásra történő bemutatásától számított 4 éven belül lakóházat épít és a felépített lakóházban a lakás(ok) hasznos alapterülete eléri a településrendezési tervben meghatározott maximális beépíthetőség legalább 10%-át.²⁸ Tehát akár építési vállalkozó, akár magánszemély szerez építési telket lakóház építése céljából, az főszabályként mentesül az illetékfizetési kötelezettség alól.

Az Itv. szintén kapcsol kedvező szabályokat lakástulajdon természetes személy általi megszerzéséhez. Magánszemély esetében lakástulajdon vásárlásakor az illeték alapja, ha a vevő másik lakástulajdonát a vásárlást megelőző három éven belül vagy a vásárlást követő egy éven belül eladja, a vásárolt és az eladott lakástulajdon – terhekkel nem csökkentett – forgalmi értékének különbözete.²⁹ Ez praktikus azt jelenti, hogy illetékfizetési kötelezettség csak akkor keletkezik, ha a szerzett ingatlan forgalmi értéke magasabb, mint az eladott ingatlané, de a 4%-os illetéket utóbbi esetben is csak a különbözet után kell megfizetni. Tehát ideális esetben, ha egy magánszemély új ingatlant vagy építés alatt álló lakóingatlant vásárol, akkor 5%-os áfa mellett potenciálisan mentesül az illetékfizetési kötelezettség alól vagy legalábbis

²⁵ A Kúria Kfv.35074/2017/8. sz. ítéletének 17. pontja.

²⁶ Az EUB 2019. szept. 4-én C-71/18. sz. *KPC Herning* ügyben hozott ítéletének 43. pontja.

²⁷ A kérdéskörrel részletesebben lásd: Butor Gábor: Az építési telek fogalom meghatározásának kérdései az általános forgalmi adózás területén, Pázmány Law Working Papers, 2022/3. Elérhető: https://plwp.eu/images/2022/PLWP_2022_3-Butor.pdf [utoljára letöltve: 2024.11.10.]

²⁸ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.), 26. § (1) bekezdése.

²⁹ Az Itv. 21. § (2) bekezdésének b) pontja.

jelentősen kisebb alapra fizeti meg, ha egy másik lakóingatlanát elidegeníti. Ezek a kedvező szabályok ösztönzőt jelenthetnek a lakóingatlanok forgalmának és a magánszemélyek ingatlanszerzésének. Azonban az Áfa tv. és az Itv. eltérő fogalmakkal operálnak, amely nem kívánt joghatást eredményezhet. Az új ingatlan fogalma az Áfa tv. rendszerében a használatbavételi engedélyhez / rendeltetés megváltoztatásáról kiállított hatósági bizonyítványhoz és attól számított időtartamhoz kötődik. A lakóingatlan pedig lakás céljára létesített és az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott vagy ilyenként feltüntetésre váró ingatlan.³⁰

Ez értelmezési nehézségeket szülhet azokban az esetekben, amikor az adásvétel tárgyát képező felépítendő lakóingatlan még a kivitelezés kezdeti fázisában található és a telken más rendeltetésű / lakóház rendeltetésű régi épület van nyilvántartva.

Egyfelől - mint az fentebb röviden bemutatásra került – lehetséges, hogy az adóhatóság építési teleknek fogja minősíteni, amennyiben az ingatlan-nyilvántartástól eltérően a tényleges állapot szerint a telek üres (mert az épületet elbontották) és az újonnan építendő lakóingatlan tekintetében a munkálatok még nem haladtak túl az épület alapozásán (vagyis a tényleges állapot szerint beépítetlen). Ekkor az ingatlan értékesítése építési telekként – hiába irányul a felek szándéka új lakóingatlan adásvételére – 27%-os áfafizetési kötelezettséggel járhat.

Másfelől, ha az értékesített ingatlanon még áll egy ingatlan-nyilvántartásban szereplő épület (akár lakóingatlan, akár egyéb rendeltetésű), amelynek elbontásával / átépítésével kívánják az új lakóingatlant létesíteni, akkor lehetséges, hogy az ügyletet régi ingatlan értékesítésének fogják minősíteni, amely így – a felek új lakóingatlanra vonatkozó adásvételi szándéka ellenére – áfamentes. Mint látható, e két lehetséges forgatókönyv eltérően minősíti az ügyletet a felek szándékától: egyik esetben a hátrányára – építési telekre nem vonatkozik az új lakóingatlanokra alkalmazandó kedvezményes 5%-os kulcs³¹, másik esetben a javára – régi ingatlan adómentes értékesítése.

Az Áfa tv.-nyel ellentétben az Itv. alkalmazásában irreleváns, hogy új ingatlanról van-e szó, a kedvezményes illetékalap-számítás feltétele, hogy a szerző magánszemély lakástulajdont szerezzen és azt is adjon el. Az Itv. rendszerében lakástulajdon a lakás céljára létesített és az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott vagy ilyenként feltüntetésre váró ingatlan a hozzá tartozó földrészlettel. Lakásnak minősül az építési engedély szerint lakóház céljára létesülő építmény is, amennyiben annak készültési foka a szerkezetkész állapotot (elkészült és ráépített tetőszerkezet) eléri.³²

Látható, hogy az Itv. kontextusában formálisabb megközelítéssel találkozunk. Míg az áfakötelezettség meghatározásánál a tényleges állapot is vizsgálat tárgyát képezi a régi ingatlan – építési telek – új ingatlan elhatárolása során, addig az Itv.-ben az ingatlan-nyilvántartás tartalma a releváns. Így, amennyiben az ingatlannyilvántartás

³⁰ Az Áfa tv. 259. § 12. pontja.

³¹ NAV tájékoztató: Gyakran ismételt kérdések a lakásértékesítés 5%-os adómértékével összefüggésben I. Elérhető: [https://nav.gov.hu/ado/afa/\\$rppid0x1484150x112_pageNumber/7](https://nav.gov.hu/ado/afa/$rppid0x1484150x112_pageNumber/7) [utoljára letöltve: 2024.11.06.].

³² Az Itv. 102. § (1) bekezdésének f) pontja.

még a lebontás / átépítés előtt álló régi (akár teljes mértékben használaton kívüli, romos) épületet, pl. raktárt, nem lakás céljára szolgáló egyéb épületet tüntet fel, akkor az Itv. alkalmazásában kérdéses, hogy a szerző valóban lakástulajdont szerzett-e. Amennyiben nem, úgy az eladott lakástulajdon forgalmi értékével nem jogosult csökkenteni az illeték alapját.

A szerző álláspontja, hogy az ilyen esetekben is, amikor az ingatlannyilvántartás még a régi épületet tünteti fel és az új lakóingatlan építkezési fázisa még nem érte el a szerkezetkész állapotot, az adózó sikeresen hivatkozhat az Adózás rendjéről szóló törvényben (a továbbiakban: Art.) lefektetett valódisági klauzulára, miszerint az adóhatóság eljárásában a szerződést, ügyletet és más hasonló cselekményt valódi tartalma szerint minősíti.³³ Amennyiben az építésügyi hatóság már kibocsátott építési engedélyt lakóingatlan létesítésére, akkor a valódiság elvének alkalmazásával az ingatlan szerzője jogosult a kedvezményes illetékalap számításra. Ez az álláspont azonban nem egyértelmű a joggyakorlatban, így a hatósági jogalkalmazásban előfordulhat és elő is fordul, hogy a szerző fél a teljes forgalmi érték után köteles megfizetni az illetéket annak ellenére, hogy a törvényben meghatározott időkereten belül ő maga is értékesített lakóingatlant (amelynek megszerzésekor szintén megfizette az illetéket, hiszen annak kivetése tranzakciós alapon történik főszabályként). A fentiek alapján tehát előfordulhat, hogy az új lakóingatlan megszerzéséhez kapcsolódóan sem a kedvezményes áfa, sem pedig a kedvezményes illetékszabályok nem alkalmazhatóak annak ellenére, hogy a felek szándéka ilyen jellegű ingatlan adásvételére irányult, amely a kitűzött jogpolitikai célokkal ellentétes túlzott adóztatást eredményez.

Ebben az esetben ráadásul a 2.3.2. fejezetben kifejtett halmozódó adóztatás problémája is felmerül az eltérő minősítésből fakadó többletadóztatás mellett, kumulálva a túlzott adóztatást eredményező helyzeteket.

3. Konklúzió

Az uniós héa-rendszer megalkotása és folyamatos fejlesztése nagymértékben kiküszöbölte a halmozódó adóztatás problémáját mind a belföldi, mind pedig a határon átnyúló ügyletek tekintetében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ez a probléma teljes mértékben megszűnt. A tanulmány ezeket a problémás esetköröket tekintette át, elsősorban a magyar áfa-rendszer kontextusában.

Halmozódó adóztatás közgazdaságtani értelemben a héa rendszerén belül is előfordulhat, amennyiben annak logikus működésétől eltérő szabály alkalmazandó valamilyen adópolitikai érdek mentén (pl. az értékesítési láncolatban mentesség), ilyenkor ugyanis a későbbi fázisokban magasabb áron - és így magasabb héa alapon - kerül sor majd az értékesítésre.

Azonban a halmozódó adóztatás elsősorban a héa és egyéb adók kölcsönhatásából következik. Az EUB tartózkodott attól, hogy a héával összehasonlítható módon kivetett, a gazdasági tevékenységet terhelő, részben

³³ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 2.§-a.

jövedelem, részben forgalmi adóknak minősíthető hibrid adók bevezetését (pl. HIPA, IRAP) a HÉA Irányelv 401. cikkének szigorúbb értelmezésével megakadályozza. Ezzel a nemzeti adószuverenitást tiszteletben tartotta, ám az eredmény a HÉA verseny- és ársemleges tulajdonságait veszélyezteti, hiszen a vállalkozások ezeket a nem tranzakciós alapon kivetett vállalkozási adókat beépítik az árakba, amely aztán értékesítéseik HÉA alapját fogja jelenteni, így okozva halmozódó adóztatást.

Szintén felmerül a halmozódó adóztatás problémája az ÁFA és a visszterhes vagyonszerzési illeték kölcsönhatásaként az ingatlanértékesítés kontextusában. Jogszabályi rendelkezés hiányában kérdéses, hogy az illeték alapját képező forgalmi értéket nettó vagy bruttó alapon kell-e számolni. A Kúria a kérdés lényegét megkerülte azzal, hogy az ügylet ÁFAkötelezettségétől függetlenül a forgalmi értéket, amely azonban nem lehetséges. E tanulmány szerzője, bár dogmatikailag ez sem megnyugtató válasz, de a kisebb torzító hatás miatt a nettó alapú forgalmi érték mellett érvelt.

További probléma, hogy míg az ÁFA tv. az építési telek – használt ingatlan – új ingatlan elhatárolása során a valós, tényleges állapotot is vizsgálat tárgyává teszi, addig a lakóingatlan Itv. fogalma az ingatlannyilvántartás adataira támaszkodik. Emiatt előfordulhat olyan helyzet az építkezés fázisában, hogy bár a felek szándéka új lakóingatlan adásvételére irányul, sem az erre irányuló kedvezményes ÁFA (5%-os ÁFA-mélték új lakóingatlan értékesítése esetén), sem pedig a kedvezményes illetékszabályok (illetékalap csökkentése az eladott lakóingatlan forgalmi értékével) nem alkalmazhatóak. Ez a típusú túlzott adóztatás ellentétes a kedvezményeket indokoló jogpolitikai megfontolásokkal.

Irodalomjegyzék

- Békés B. & Halász Zs., *Forgalmi Adók és a Vámjogi Szabályozás Alapjai*, Wolters Kluwer, 2021, sec. 1.12.
- Ebril et al.: *The Modern VAT*, IMF, Washington, 2011, p. 85.
- Károlyi Balázs: *The Compatibility of Turnover-Based Business Taxes with EU law and WTO law*, IBFD Doctoral Series, Vol.73, pp. 83 et seq.
- Károlyi Balázs: *The EU VAT and the Expansion of Turnover Taxation: Interfering Tax Systems?*, in: *International VAT Monitor 2020 (Volume 31)*, No. 6. <https://doi.org/10.59403/2by9r4c>
- V. Thuronyi: *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, 2003, pp. 54-55.
- A. Musgrave & P. B. Musgrave: *Public Finance in Theory and Practice*, 5. kiadás, 1989, pp. 372-373.
- Butor Gábor: *Az építési telek fogalom meghatározásának kérdései az általános forgalmi adózás területén*, Pázmány Law Working Papers, 2022/3. Elérhető: https://plwp.eu/images/2022/PLWP_2022_3-Butor.pdf

Az adótitok a magyar és az amerikai bírósági joggyakorlatban. A köz- és magánpénzügyi konfliktusok néhány ítélkezési szempontja

Pfeffer Zsolt*

Az adótitoknak (tax privacy) jelentős elméleti és történeti szakirodalma, továbbá bírósági joggyakorlata létezik. A tanulmány azonban a hazai és külföldi (amerikai) példákon kíván joggyakorlati áttekintést adni e tárgykörrel az adótitok elméleti hátterének részletes tárgyalása nélkül, elsősorban bírósági, alkotmánybírósági döntések bemutatásával, figyelemmel arra is, hogy az amerikai esetjogban a hagyományos, az adóhatósági (kormányzati) információszerzési kereteket és lehetőségeket magában foglaló adóigazgatás-adózó viszonyon túlmenően a magánjogi követelések alátámasztásához is szükség lehet az adótitok védelmi körébe tartozó adatok megszerzésére.

Kulcsszavak: adótitok, esetjog, iratbetekintés, kártérítés

Tax Privacy in Judicial Practice. Some Adjudication Aspects Public and Private Financial Conflicts

There is a significant theoretical and historical literature on tax privacy, as well as judicial practice. However, the study aims to provide a practical overview of this subject area using domestic and foreign (American) examples without a detailed discussion of the theoretical background of tax privacy, primarily by presenting court and constitutional court decisions, taking into account that in American case law, in addition to the traditional tax administration-taxpayer relationship, which includes the frameworks and possibilities for obtaining information by the tax authority (government), it may also be necessary to obtain data falling within the scope of protection of tax privacy in order to support private law claims.

Keywords: tax privacy, case law, access to documents for review, compensation

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.32>

1. Bevezető gondolatok

Az adótitok körébe sorolható adatok az adózók szempontjából igen érzékenyek, hasonlóan más pénzügyi, vagyoni információkhoz. Elvi kiindulópontnak az tekinthető, hogy az adózóknak vannak különböző, az adózást érintő döntései, különösen a bevételek, kiadások, adókedvezmények vagy a költségek (levonások) érvényesítése körében. Ezek olyan adatok, amelyek mások általi megismerése

* Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék.

kiszolgáltatottá teheti az adózókat, hiszen az üzleti tevékenység alapjait, hátterét érintő adatokon túlmenően a legszemélyesebb, legérzékenyebb személyi jellemzők, kapcsolatok, szokások is feltérképezhetők általuk, és amelyek végső soron akár egy személyiségprofil¹ megalkotásához is felhasználhatók. Éppen ezért rendkívül lényegesek azok az elméleti és joggyakorlati kutatások, amelyek az adótitok érvényesülésének területeit és határait vizsgálják, hiszen össze kell egyeztetni a magánérdekek védelmét és a közérdeket képviselők jogos igényeit.

Az adótitok saját elméleti, történeti alapokkal és fejlődési úttal rendelkeznek. Az egyes országok különböző szabályozása megoldásokat alkalmaznak, egyes időszakokban eltérő módon részesíthetik védelemben e titkokat. Lényegi kiindulópont, hogy az adó- és más hatóságok megszereznek különböző adatokat az adózóktól, vagy éppen az adózókról, hiszen ezek nélkül hatékony, korszerű adóigazgatás, illetve bünyildözés nem működhetne. Egyrészt korlátozott a gyűjthető, megszerezhető adatok köre, másrészt ezeket az adóhatóság csak törvényi keretek között közölheti másokkal,² vagy éppen hozhatja nyilvánosságra, viszont „Az adótitok adóhatóságon belüli indokolt felhasználása, ellenőrzési célú átadása nem kifogásolható”.³ Azonban nemcsak a különböző hatóságok, hanem más magánszemélyek, adózók, illetve a közpénzek hatékony felhasználása iránt érdeklődők is jogot formálhatnak adótitkok körébe sorolható információk megismerésére, számos jogi konfliktushelyzetet teremtve ezzel. Ugyancsak sajátosak azok a bizalmi kapcsolatok, amelyek az adózó és az általa megbízott szakértők (adótanácsadók, könyvelők, ügyvédek) vagy intézmények (például bankok) között állnak fenn, hiszen ezekre is értékes információforrásként tekinthetnek a különböző hatóságok. Biztosítani szükséges tehát egyfelől az egyéni önrendelkezést, másrészt az információszabadságot, összeegyeztetve, mérlegelve a köz- és magánérdekeket.

Az adótitkok megfelelő kezeléséhez, megőrzéséhez, vagy éppen megsértéséhez kapcsolódó jogi konfliktusok különböző alanyi szinteken értelmezhetők, közigazgatási, büntetőjogi és polgári jogi szempontok elemezhetők. A tanulmány hazai és külföldi (amerikai) példákon kíván joggyakorlati áttekintést adni e tárgykörrel, a rendelkezésre álló keretekre tekintettel az adótitok elméleti hátterének részletes tárgyalása nélkül, elsősorban bírósági, alkotmánybírósági döntések bemutatásával, tekintettel arra, hogy az amerikai esetjogban a hagyományos, az adóhatósági (állami) információszerzési kereteket és lehetőségeket magában foglaló adóigazgatás-adózó viszonyon túlmenően a magánjogi követelések alátámasztásához is szükség lehet az adótitok védelmi körébe tartozó adatok mások általi megszerzésére. Különböző, a fontosnak vélt megállapítások megfogalmazására lehetőséget adó esetek elemzése – a korlátozott mértékű szakirodalmi feldolgozottságra támaszkodás mellett – lehetőséget kínál azon alapvető kérdés megválaszolására, hogy milyen jogvitákban hogyan jelenhet meg az egyéni pénzügyi érdekek védelme az adótitok védelmén keresztül, illetve ezek megsértése milyen

¹ A „profilalkotás” törvényi fogalmáról ld. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 27. pontját.

² Ld. az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 131. § (14) bekezdését.

³ A Kúria Kfv.V.35.488/2021/7. számú ítélete, [36]

hatást gyakorolhat rájuk, rámutatva ezzel a különböző jogrendszerek, jogi kultúrák néhány eltérő sajátosságára is.

2. Az adóbevallási adatok mint magánjogi követelések alapjai

Egy adóbevallás az adózó bizalmas adatainak kimeríthetetlen tárháza lehet, attól függően, hogy mivel összefüggésben kell adatot szolgáltatni: pénzügyi, társadalmi, magánéleti, vallási, munkahelyi, banki jellemzők, jótékonyági prioritások megismerhetők az adóhatóság által, ezen kívül az adótörvények rendelkezései befolyásolják általában az egyén munkavállalásra, lakhelyváltogatásra vagy éppen a családalapításra vonatkozó döntéseit.⁴ Különösen fontos lehet a bevallott jövedelmek, valamint a vagyoni helyzetre vonatkozó következtetések levonását lehetővé tevő adatok vizsgálata, elemzése. Az adóhatóságnak ez fontos feladata és eszköze, azonban más személyek érdeklődésére is számot tarthatnak különböző okokból kifolyólag az említett információk. Ilyen ok lehet például az, ha valamilyen vagyoni követelés meghatározásához szükség van a másik fél (az alperesi oldal) vagyoni helyzetének, pénzügyi lehetőségeinek felmérésére. Az adóbevallásokban közölt adatok erre kiválóan alkalmasak, ezért például az Amerikai Egyesült Államok joggyakorlatában is felmerülnek olyan helyzetek, amikor adótitok körébe tartozó pénzügyi adatok megszerezhetősége képezi jogvita tárgyát. Különösen hangsúlyosak a kártérítési, illetve a büntető kártérítésre vonatkozó esetek, hiszen

„A büntető kártérítési törvények alapjául szolgáló politikai megfontolás célja a jogsértők megbüntetése és elrettentése. [...] Bár ezek a célok fontosak, és az alperes pénzügyi helyzetének bizonyítása elengedhetetlen a megfelelő büntető jellegű kártérítés biztosításához, ezek a célok nem feltétlenül nagyobbak, mint az adóbevallások bizalmas kezelésének szükségessége mögött meghúzódó jelentős politikai megfontolások.”⁵

Első példaként az amerikai *Schnabel-házaspár ügye*⁶ említhető. A tényállás szerint Terry és Marilyn Schnabel 1991-ben különváltak 25 évnyi házasságot követően. A házasság felbontása iránt Marilyn adta be a keresetet, a házasság megszüntetése mellett házastársi tartást és egyéb vagyoni követeléseket (vagyonmegosztás, ügyvédi költségek megtérítése iránti igény) is támasztott. A férj tulajdonos és alkalmazott volt egy gazdasági társaságban is. Marilyn megbízást adott egy könyvelőnek, hogy mérje fel a társaság és a férje javadalmazásának, valamint juttatásainak értékét. Miután ez nem vezetett eredményre, a társaság iratait kezelőhöz fordult a polgári perrendtartás vonatkozó rendelkezése alapján annak érdekében, hogy szolgáltatssa ki az üzleti tevékenységre, banki kapcsolatokra és az adózásra vonatkozó adatokat, ideértve a társasági adóra és a fizetéseket terhelő adóra (payroll tax) vonatkozó bevallásokat, továbbá a férjnek teljesített kifizetésre vonatkozó adatokat is. Egyes pénzügyi kimutatásokat elkészítettek, azonban a

⁴ Adam Thimmesch: Tax Privacy, *Temple Law Review*, 90 (2018) 3., 412-415. o., 421. o.

⁵ Weingarten v. Superior Court (Pointe San Diego Residential Community) (2002), [102 Cal. App. 4th 270], [3a]

⁶ Schnabel v. Superior Court (Schnabel) (1993), No. S024822. Jul 22, 1993., (Superior Court of Orange County, No. D328717)

fennmaradó iratok (adatok) kiszolgáltatására vonatkozó kérés jogszerűségét vitatták, hiszen azok a többségi tulajdonos személyes adatai voltak. Azt kérték a bíróságtól, hogy a kiadásra vonatkozó kötelezést semmisítsék meg. Az eljáró bíróságok ezt az indítványt elutasították, végül a Kaliforniai Fellebbviteli Bírósághoz került az ügy, amely külön vizsgálta az üzleti tevékenységre vonatkozó adatok és az adóbevallások megismerhetőségének kérdését. Az adózási kérdések kapcsán a következőket állapították meg: a társaságiadó-bevallások egyértelműen szükségesek voltak a társaság értékének a megállapításához, a könyvelő nem vitatott nyilatkozata egyértelműen megindokolta, hogy ezek a bevallások az érték meghatározásához miért szükségesek. A fizetéseket terhelő adóra vonatkozó adatok ugyancsak szükségesek voltak a felek pénzügyi helyzetének megállapításához, tehát szintén megismerhetők, akárcsak a saját közös adózásra vonatkozó információk. Viszont a társaság többi alkalmazottjához kapcsolódó (a fizetésüket terhelő adóra vonatkozó) adatok közlése már aggályosabb volt a bíróság szerint. A könyvelő azon indokolását, miszerint a kifizetések ellenőrzése érdekében volt szükség ezen adatok felfedezésére, nem fogadta el a bíróság, azt elégtelennek ítélte, nem támasztotta alá Marilyn, hogy a többi alkalmazott adózással kapcsolatos adataira miért volt szükség, ebből adódóan ezek kiszolgáltatása a többi alkalmazott magántitkainak megsértését eredményezte volna. Így a Fellebbviteli Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy hiányzik ezen bevallások felfedezésének indoka (a jelentőség, szükségesség alátámasztottsága), ezért vonatkozik rájuk a jogi védelem, ebből pedig az következett, hogy tévesen került sor a vonatkozó kimutatások elkészítésének, kiadásának bírósági elrendelésére. Így a férjjel kapcsolatos társasági adóra és a fizetését terhelő adóra vonatkozó bevallási adatok kiadhatók voltak, de a férjen kívüli személyekre vonatkozó információk már nem.

Ez a döntés hivatkozta a kaliforniai *Webb v. Standard Oil Co.* ügyben hozott 1957-es ítéletet,⁷ amelyet alapvető jelentőségűnek minősített, és bár az alapul fekvő jogszabályi rendelkezést módosították, a releváns szempontokat továbbra is irányadónak tekintették. A tényállás szerint az alperesi társaság (Standard) munkatársa hibásan kötött be egy gázpalackot a Webb házaspár otthonában, amely a házukat megsemmisítő tüzet okozott. Megállapították a hanyagságot, mivel a bekötéskor a szükséges próbákat nem végezték el, és az ebből eredő szivárgás okozta a tüzet. Két biztosítótársaság ennek megfelelően megtérítette a kárt, azonban követeléssel léptek fel a társaság és a bekötést végző munkatárssal (Floyd Wimberly) szemben, így a bíróság őket is kötelezte kártérítés fizetésére. A Standard és Wimberly fellebbezett, azt állítva, hogy a bizonyítékok elégtelenek voltak az ítélet alátámasztására, és a bíróság tévedett, amikor nem kötelezte a felpereseket az állami és szövetségi jövedelemadó-bevallásuk másolatának bemutatására. A bevallásokban foglalt adatok megismerése azért lett volna fontos, mert mind az állami, mind a szövetségi jövedelemadó-törvény lehetővé tette a tűz által megsemmisített vagyon azon értékének költségként történő érvényesítését, amelyet biztosító nem térített meg. Az alperesek úgy vélték, hogy joguk van megismerni az adóbevallásokban közölt adatokat annak érdekében, hogy megállapíthassák, éltek-

⁷ *Webb v. Standard Oil Co.* (1957) 49 Cal. 2d 509 [319 P.2d 621]

e a levonási joggal, illetve hogy nem értékelték-e túl a vagyonelemeket, így a bevallási adatokat alkalmasnak vélték az alperesi oldalon a felperesi bizonyítékok megkérdőjelezésére. A bíróság azonban nem fogadta el ezt az érvelést. Alapvető elvként fogalmazták meg, hogy az adótitokra vonatkozó törvényi rendelkezések célja az adózási jogszabályok végrehajtásának elősegítése akként, hogy az adózókat a teljes és valóságnak megfelelő adóbevallások megtételére ösztönözze azáltal, hogy az adózóknak nem kell tartaniuk attól, hogy a bevallásukban közölt adatokat mások is megismerhetik, vagy hogy felhasználják ellenük más célból. Így ha az információk közlésére kötelezés megvalósulhatna, akkor a törvény célja nem teljesülne. Az adóbevallások védett adatokat tartalmaznak, a titokvédelem nem kerülhető meg azáltal, hogy harmadik személyeknek más eljárásokban a bevallási adatok megismerésének lehetőségét biztosítják.

Megjegyzendő, hogy más biztosítási ügyekben is felmerülhet az adóbevallásokban közölt adatok közlésére való kötelezés. A *Slojewski v. Allstate Ins. Co.* ügy⁸ tényállása szerint egy ingatlan és egy jármű megsérült egy tűzesetben, de a biztosítótársaság megtagadta a kár megtérítését, tekintettel arra, hogy az alperes biztosító társaság arra kérte a felperest, hogy az ingatlantulajdonához kapcsolódóan kiesett bérleti díj megtérítésére vonatkozó követelését támassza alá a 2006 és 2009 közötti évek adóbevallásaival. A bíróság kötelezte ennek megfelelően a felperest, hogy ennek tegyen eleget, de akként, hogy a bérleti díjhoz nem kapcsolódó jövedelmeket és költségeket nem tünteti fel.

Vannak azonban olyan esetek, amikor a bíróság szerint az adótitokhoz kapcsolódó védelemmel szemben a *közérdek élvez elsőbbséget*. Példaként említhető a *Weingarten-ügy*,⁹ amelynek tényállása szerint Palomba Weingartent a bíróság csalás elkövetése miatt bűnösnek mondta ki, miután ingatlanfejlesztésekre kötött szerződések kapcsán jogtalanul járt el úgy, hogy korlátozta, illetve megszüntette a felperesek tulajdonjogát. A sértettek büntető kártérítésre tartottak igényt: ennek meghatározásához az alperes pénzügyi helyzetét fel kellett mérniük, így Weingarten adóbevallásainak adatait is meg akarták ismerni az egyéb banki, tulajdonosi stb. iratok mellett. Ms. Weingarten az adatszolgáltatási kötelezettségéhez kapcsolódóan azt is kifogásolta azok nem megfelelő teljesítése mellett, hogy az adóbevallásai védelmet élveznek, azonban ezt az érvelést az elsőfokú bíróság nem fogadta el, mert a büntető kártérítés megállapítására vonatkozó eljárási szakasz felülírja Ms. Weingarten adótitokhoz fűződő jogait, ugyanakkor a bíróság korlátozta a felperesi oldal megismerési lehetőségeit akként, hogy az előző két év adóbevallásait tette elérhetővé, de csak és kizárólag a felperesi ügyvédeknek és a szükséges szakértőknek. Hivatkozta a Schnabel-ügyre való utalás mellett a *Couch v. United States* esetet is,¹⁰ amely szerint „Nincs elismert szövetségi vagy állami alkotmányos, az adóbevallások adatainak védelmére vonatkozó jog”, azonban „a kaliforniai bíróságok az állami adótörvényeket úgy értelmezték, hogy megalkották a törvényi védelmet a bevallási adatok megismerhetősége ellen.” A Webb és Standard ügyet

⁸ *Slojewski v. Allstate Ins. Co.* (N.D. Cal. Mar. 18, 2013) 2013 WL 1117142

⁹ *Weingarten v. Superior Court (Pointe San Diego Residential Community)* (2002), [102 Cal. App. 4th 270]

¹⁰ *Couch v. United States*, 409 U.S. 322 (1973)

viszont azzal a megállapítással vette alapul, amely szerint „Az adótitok védelmének az a célja, hogy ösztönözze a jövedelmek önkéntes, valóságon alapuló bevallását, és ezáltal segítse az adóbevételek beszedését.” Viszont – folytatta az érvelést a bíróság ismét a Schnabel-ügyre való utalással – ez a törvényi védelem nem korlátlan, ugyanis három esetben nem érvényesül: 1. ha valaki arról szándékosan lemond; 2. a perbeli sérelem nem egyeztethető össze a védelemmel; 3. az adótitoknál erősebb a törvényben rögzített közérdek, amelyet figyelembe kell venni (ez szűk, indokolt körben érvényesülő kivételi eset). Egyetértett a bíróság az elsőfokú ítéletben megfogalmazott azon megállapítással, amely szerint a bevallási adatokat hozzáférhetővé kellett tenni a harmadik kivételi körbe tartozás okán, figyelemmel a büntető kártérítés céljához kapcsolódó közérdekre, ami nem más, mint a jogsértő megbüntetése és elrettentése. Önmagában azonban ez még nem feltétlenül alapozza meg a védett adatok közlésére való kötelezést, ugyanakkor a bíróság mérlegelhetette azt, hogy az eljárásban Ms. Weingarten rosszhiszeműen megtagadta a pénzügyi helyzetére vonatkozó válaszok megadását, az adótitokkal nem érintett adatok, dokumentumok átadását, mindez pedig nemcsak a felperesi bizonyítást korlátozta, hanem az igazságszolgáltatás tevékenységét – a tényállás megállapításának, az igazság kiderítésének lehetőségét – is aláásta. Ezeket a körülményeket egybevetve a bíróság úgy foglalt állást, hogy mindez felülírta Ms. Weingarten azon jogát, hogy az adótitkait megőrizze, két további döntésre (védelmi intézkedésre) is tekintettel: értékelte azt az ítélet, hogy az elsőfokú bíróság egyrészt két évre korlátozta a felperesi oldal által eredetileg kért öt évvel szemben a megismerhető időszak terjedelmét, másrészt meghatározta, hogy mely személyek (ügyvédek, szakértők) ismerhetik meg az adótitok által védett bevallási adatokat. Mindezzel pedig biztosítottak látták, hogy tényleg csak a szükséges mértékben sértik meg a titok megőrzéséhez fűződő jogot. Felmerült végül egy szintén fontos szempont: Ms. Weingarten és férje, Robert Weingarten közös adóbevallásokat nyújtott be (több mint 40 éve házasságban voltak), az elsőfokú bíróság szerint azonban ez nem gátolhatta meg az adatok közlését. Egy fél perbe vonása sértheti harmadik személyek titokvédelmi jogait, azonban az érintettnek is meg kell adni a lehetőséget a védekezésre, meg kell hallgatni szabályszerű értesítés alapján. Ennek megfelelően akként rendelkezett a bíróság, hogy a közös bevallások tekintetében fel kellett hívni Mr. Weingarten az észrevételeinek (az adatai védelméhez kapcsolódó tiltakozás) megtételére, egyúttal előírta azt is, hogy a lehető legnagyobb mértékben el kell különíteni a bevallásokban megadott azon adatokat, amelyek csak és kizárólag Mr. Weingarten vagyónához kapcsolódtak.

Megjegyzendő, hogy Mr. Weingarten helyzete a magyar jogrendszerben is rendkívül fontos tisztességes eljáráshoz való joggal hozható összefüggésbe, hiszen az ebből fakadó „[j]ogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.”¹¹ E jogok körébe tartozik a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogon keresztül az iratbetekintés lehetősége is („hatékony védekezéshez való jog”),¹² így az ügyféli jogállás megfelelő biztosítása jelenti a jogalapot az említett eljárási jogosultságokon (nyilatkozattétel, iratbetekintés stb.)

¹¹ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [28]

¹² 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [59]

túlmenően az ügy-megismerési és ügy-előbbre viteli jogok gyakorlására.¹³ Vagyis ha őt is érinti az adótitok korlátozásának jogi lehetősége, akkor biztosítani kellett számára is a védekezési, illetve az üggyel kapcsolatos észrevételeinek előterjesztésére vonatkozó lehetőséget.

3. A könyvelő (az adótanácsadó) mint az információk lehetséges forrása

Ha az adózó nem rendelkezik az adókötelezettségek teljesítéséhez szükséges megfelelő szakértelemmel, akkor elengedhetetlen egy (vagy több) olyan szakember bevonása, aki képes az előírt feladatokat teljesíteni, illetve tanácsot adni. Ilyen esetben szükségszerű a megbízott könyvelők, adótanácsadók, ügyvédek számára adótitkok átadása, adózói dokumentumok, nyilvántartások, bizonylatok kezelése, így ők is célpontjai lehetnek akár a jogszerű, akár a jogszerűtlen adatszerzési kísérleteknek, hatósági megkereséseknek. A megbízott tanácsadókat terheli a titoktartási kötelezettség, ennek határai azonban némely esetben bizonytalanok, ennek megfelelően érdemes áttekinteni néhány amerikai bírósági ítéletet, hiszen döntő kérdés az, hogy mikor hogyan tagadható meg az együttműködés, a megkeresések teljesítése, illetve az adózói dokumentumok kiszolgáltatása.

Említésre került az amerikai *Couch v. United States* eset,¹⁴ amelyet szintén célszerű megvizsgálni, hiszen fontos alkotmányos alapokat, illetve az adótitokra nézve további fontos összefüggéseket is tárgyalt a vonatkozó ítélet. Az ügy tényállása szerint egy könyvelőt felszólított arra az adóhatóság (Internal Revenue Service, IRS), hogy az egyik ügyfeléhez kapcsolódó, az adókötelezettségekre vonatkozó adatokat, iratokat adjon át. A kérdés az volt, hogy hivatkozhatott-e az V. Alkotmánykiegészítésre (önvád tilalma)¹⁵ az adózó ennek megakadályozása céljából. Mind a kerületi bíróság, mind pedig a fellebbviteli bíróság úgy foglalt állást, hogy ez a védelem nem érvényesült. Az ügy tényállása szerint Lillian V. Couch (az adózó) egy étterem egyedüli tulajdonosa volt, és 1955-től független, az adózó alkalmazásában nem álló, saját irodával és ügyfélkörrel rendelkező könyvelőnek (Harold Shaffer) adta át az iratait feldolgozásra, illetve a jövedelemadó-bevallások elkészítéséhez. Az IRS tisztviselője, Dennis Groves 1969-ben vizsgálatot indított, és a könyvelő engedélyével az irodájában átvizsgálta a könyveket, illetve nyilvántartásokat, és visszasságokat észlelt, amelyeket jelentett az IRS különleges osztályának. Jennings különleges ügynökkel megindult a közös eljárás a jogkövetkezmények és az adókötelezettségek megfelelő megállapítása érdekében, a büntetőeljárás kezdeményezésének kilátásba helyezésével. Az adózó megkapta a Miranda-figyelmeztetést¹⁶ Jennings-től az IRS szabályainak megfelelően, valamint

¹³ Ld. a Kúria Kfv.I.35.642/2016/6. számú ítéletét.

¹⁴ *Couch v. United States*, 409 U.S. 322 (1973)

¹⁵ „[...] senkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy büntetőügyben saját maga ellen tanúskodjék;” Az Alkotmány egyes szövegrészelei fordításainak forrása: Bódy Pál – Urbán Aladár: *Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya* (1787), in: *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez* (szerk. Bódy Pál – Urbán Aladár), Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001, 479–495. o.

¹⁶ Ld. *Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436 (1966)

felszólítást küldtek Shaffernek az iratokhoz való hozzáférés biztosítása céljából. Amikor Jennings 1969. szeptember 2-án megérkezett Shaffer irodájába, azt a tájékoztatást kapta tőle, hogy az adózó kérésére az iratokat elszállították az adózó ügyvédjéhez. A kerületi bíróságtól a felszólításban foglaltak kikényszerítését kérte Jennings, azonban az adózó álláspontja szerint ezek az adatok az V. Alkotmánykiegészítés védelme alatt álltak. A felszólítás kibocsátásának jogszerűsége nem volt vitatott, hiszen – a *Donaldson v. United States* ügyben¹⁷ hozott ítélet hivatkozásával – a törvény felhatalmazza az IRS különleges ügynökeit olyan felszólítás kibocsátására, amely mind polgári, mind pedig büntetőjogi következményekhez vezethet. Az ügy szempontjából lényeges kérdés volt az, hogy az adózó birtokában voltak-e a dokumentumok vagy sem. A bíróság ennek megfelelően tekintette át a vonatkozó – és eltérő tényállású – ügyeket, hiszen jelentősége lehet annak, hogy a felszólítás címzettjének a birtokában vannak-e az adózó személyes adóiratai, vagy például az adózó által vezetett társaság olyan páncélszekrényében, amelynek kombinációját a társaság nem ismeri,¹⁸ vagy annak, hogy egy másik társaságnál tárolta az érintett iratokat az ügyvéd.¹⁹ Azt is megállapították, hogy az önvád tilalma az olyan kormányzati erőszakalkalmazási kísérletek ellen nyújt védelmet, amelyek arra irányulnának, hogy az eljárás alá vont személytől csikarják ki a terhelő bizonyítékokat (*United States v. White*),²⁰ így ez a védelem képes megakadályozni az Inkvizíció vagy a Csillagkamara – még adott esetben enyhébb brutalitással is bíró – módszereinek visszatérését (*Ullmann v. United States*).²¹ Az egyénhez kapcsolódó védelemről van szó, és ahogy *Oliver Wendell Holmes* bíró rámutatott egy másik hivatkozott ügyben, ennek alapján „A fél a bizonyíték bemutatásának, és nem pedig az előállításának a kötelezettsége alól mentesül.” Az Alkotmány tehát tiltja azt, hogy a vádlott önmaga ellen tanúskodjon, de azt szükségszerűen nem, hogy a terhelő vallomást másoktól szerezzék meg. Ebben az esetben az idézésben foglaltak címzettje a könyvelő volt, és nem pedig az adózó. Az önvád tilalma viszont abból ered, hogy ha valakit saját maga ellen kényszerítenének vallani, akkor a fizikai vagy lelki kényszer torzítaná a vallomás tartalmát, és ez a kierőszakolt válasz sértené az igazságot. Így ebben az ügyben hiányzott a közvetlenül az eljárás alá vont személyre gyakorolt kényszerítő hatás, hiszen az adózó nem, csak a könyvelő volt kötelezve bizonyítékok bemutatására, ő viszont nem állította, hogy ez rá nézve terhelő lenne. *William Douglas* bíró azonban nem értett ezzel egyet, és érdekes szempontokra világított rá különvéleményében, vitatva a Legfelsőbb Bíróság döntését megalapozó többségi álláspontot. Véleménye szerint ugyanis helytelen volt az önvád tilalmának érvényesíthetőségét megtagadni pusztán azon az alapon, hogy nem az eljárás alá vont személy volt az iratok birtokosa, és ez a döntés a magánéletbe történő kormányzati szélesebb beavatkozás lehetőségét szentesíti. És ahogyan *Warden v. Hayden* ügyben²² hozott ítélethez

¹⁷ *Donaldson v. United States*, 400 U.S. 517 (1971)

¹⁸ *Ld. United States v. Guterma*, 272 F.2d 344 (CA2 1959)

¹⁹ *Ld. Schwimmer v. United States*, 232 F.2d 855 (CA8 1956)

²⁰ *United States v. White*, 322 U.S. 694 (1944)

²¹ *Ullmann v. United States*, 350 U.S. 422 (1956)

²² *Warden v. Hayden*, 387 U.S. 294 (1967)

fűzött különvéleményében is megfogalmazta, a titokvédelem nélkül a IV. és az V. Alkotmánykiegészítés²³ kész eszközök lennének egy olyan rendőrállam számára, amelyet a jogalkotó igyekezett elkerülni. (Az önkényes házkutatás és lefoglalás tilalmát biztosító IV. Alkotmánykiegészítéssel kapcsolatban idézhető az a megállapítás, amely szerint ez „lehetővé teszi azt, hogy a kormány a ház előtti szemetesedényben kutasson, de azt nem, hogy ezt a konyhában tegye.”)²⁴

Éppen ezért fontos a bevont személyekre vonatkozó megfelelő szabályozás, illetve védelem kialakítása, hiszen az adótitok attól függetlenül lehet védendő, hogy a fizikai hordozók (számlák és más bizonylatok, adóbevallások, nyilvántartások) éppen kinek a birtokában vannak vagy azokat ki készítette. Az egyes, kifejezetten személyhez köthető garanciák (önkéntes házkutatás, önvád tilalma) jogi vizsgálata tehát nem feltétlenül ad helyes választ az adatok állami megszerzésének jogszerűségét illetően. Ezért voltak lényegesek Douglas bíró megállapításai, aki a titokvédelem tényleges szükségességére (céljára) tekintettel kívánta értelmezni a IV. és V. Alkotmánykiegészítésben foglaltakat.

Fontos tehát az adózó és az adótanácsadó cég kapcsolata, azaz, hogy milyen jogi védelemben részesül, illetve részesíthető a közöttük fennálló jogviszony²⁵ vagy éppen a közöttük zajló kommunikáció. Különösen akkor válik ez a kérdés hangsúlyossá, amikor az adótanácsadó céget az adóhatóság megkeresi, hogy szolgáltatson adatot olyan ügyfelekről, akiről megalapozottan feltehető, hogy bizonyos adóelkerülési technikákat alkalmaztak. Egy ilyen esetre példa a *Doe v. KPMG* ügy²⁶ az amerikai joggyakorlatban: az eldöntendő jogkérdés az volt a bíróság számára, hogy az adózó kérhette-e az adótanácsadó cég arra való kötelezését, hogy az IRS által kért adatok átadását tagadja meg. Az ügy tényállása szerint két adózó tanácsadási és bevallási szolgáltatások teljesítésével bízta meg a KPMG nevű, adószakértői engedéllyel rendelkező céget, amelynek 2002 áprilisában az IRS felszólítást küldött, hogy szolgáltatson adatokat bizonyos típusú ügyfelekről és ügyletekről. (Fontos megemlíteni az ügy általános háttére kapcsán, hogy az IRS évek óta háborút folytatott a nagy adótanácsadó cégekkel szemben az adómenedékek

²³ A IV. Alkotmánykiegészítés (Prohibitions on unreasonable searches and seizures) releváns szövege: „Az emberek jogát személyük, házuk, okmányaik és tulajdonuk biztonságához, valamint megalapozatlan házkutatások és lefoglalások elleni védelmére nem lehet megsérteni; ilyen parancsokat csak alapos indokkal, esküvel vagy fogadalommal alátámasztott ügyben lehet kibocsátani, és részletesen meg kell jelölni a házkutatás helyét és a lefoglalandó dolgot, illetve a letartóztatandó személyt.”

²⁴ Thimmesch, i.m. 400. o. „A negyedik Alkotmánykiegészítés nem tiltja az otthoni kerítésen kívül összegyűjtésre hagyott szemét végzés nélküli átkutatását és lefoglalását.” *California v. Greenwood*, 486 U.S. 35 (1988) (Az ügy tényállása szerint a ház elé helyezett szemetest átkutatták a nyomozók, és kábítószerhasználatra utaló bizonyítékokat találtak. Ez alapján már szereztek házkutatási parancsot, és le is tartóztatták az érintett személyt.)

²⁵ Megjegyzendő, hogy a magyar joggyakorlat szerint a könyvelési szolgáltatás nem vállalkozási szerződés, hanem megbízási szerződés, a jogviszonyt e szerint kell értékelni: „A bírói gyakorlat következetes abban, hogy a könyvelési tevékenységre irányuló szerződést gondossági kötelekmént megbízási szerződésnek kell minősíteni, függetlenül attól, hogy a felek a jogviszonyukat esetlegesen ettől eltérően (vállalkozásnak) nevezik (Kúria Pfv. V.20.590/2015/9., Pfv.VIII.21.394/2011/6.)”. A Kúria Pfv.V.20.561/2017/8. számú ítélete (BH 2018.8.225)

²⁶ *Doe v. KPMG, LLP*, 325 F. Supp. 2d 746 (N.D. Tex. 2004)

állítólagos alkalmazása, illetve elősegítése miatt.)²⁷ A KPMG az IRS megkeresése alapján értesítette a két adózó ügyfelét, hogy szerinte a felszólításban foglaltak őket is érintik, és mivel szerintük nem sorolható az ügyfél-kliens adózási kommunikációt védő rendelkezések²⁸ hatálya alá a kért adatszolgáltatás, ezért készek ezt az IRS irányába teljesíteni. Az adózók azonban eltérő álláspontra helyezkedtek, és arról tájékoztatták a KPMG-t, hogy a nevük és az adataik nem közölhetők az adóhatósággal semmilyen megkeresés alapján. A KPMG erre azt válaszolta, hogy az adózók ezen kérését nem tudja teljesíteni. A két adózó – akiknek a személyazonosságát az ítélet sem fedi fel – pert indított ennek folytán 2003. szeptember 9-én, kérve a titokvédelem fennállásának megállapítását és az adatszolgáltatás teljesítésének megtiltását. Két nappal később, szeptember 11-én a felek egyezségi megállapodást nyújtottak be a bírósághoz, hogy a jogerős ítélethozatalig a KPMG nem közöl semmilyen adatot a felperesekről sem a kormány, sem pedig az IRS irányába. A felperesek 2004. március 5-én nyújtották be a bírósághoz a záró ítélet iránti indítványukat. Mielőtt azonban a KPMG válaszolhatott volna erre, az Egyesült Államok, a „Kormány” beavatkozott az alperesi oldalon a közpénzügyi érdekek védelme érdekében március 25-én, azt állítva, hogy a felhívás jelentős összegeket adómenedékekbe helyező adózókra vonatkozik, akik lényegesen kevesebb jövedelemadót fizettek, mint amennyit kellett volna. Azt állította a Kormány, hogy a két adózó 4 és 12 millió dollár közötti adót takarított meg, továbbá aggodalmát fejezte ki amiatt is, hogy egy hosszadalmas bírósági eljárás esetén az adókövetelés (az IRS adómegállapításhoz fűződő joga) elévülhet. A felperesek végleges korlátozás kibocsátását kérték a bíróságtól arra nézve, hogy ne adhassa ki az alperes sem az IRS-nek, sem pedig más szervezeteknek, személyeknek az adózási adataikat. A bíróság idézte a *Harris County v. CarMax Auto Superstores Inc.* ügyben²⁹ tett azon megállapítást, amely szerint minden korlátozó döntés súlyos és rendkívüli jogorvoslati eszköz, nem nyújtható rutinszerűen, hanem kizárólag akkor, ha a peres fél egyértelműen eleget tesz a bizonyítási kötelezettségének. A felperesek azzal érveltek, hogy ha a KPMG az IRS irányába teljesítené az adatszolgáltatási kötelezettségét, akkor nemcsak a személyazonosságukat fedné fel, hanem az adómenedékre vonatkozó kommunikációjukat, szándékaikat, céljaikat is. A bíróság azonban ezt az érvet nem tartotta megalapozottnak. Egyrészt mert nem határozták meg e kommunikáció tartalmát konkrétan: ha a KPMG közölné az adómenedéket nyújtó ügyletben való felperesi részvételre vonatkozó adatokat, az még nem jelentené azt, hogy a bizalmas kommunikációt is felfedné. Másrészt a felperesek nem számíthattak arra megalapozottan, hogy az adómenedékben való részvételük bizalmas jelleget élvezhet, mivel önmagában az adóbevallás elkészítése érdekében teljesített közléseket (tanácsadó-kliens viszonylatban) nem védi az IRC 7525. §-a. Ennek megfelelően a bíróság a felperesi álláspontot (a korlátozó végzés kiadása iránti kérelmet) elutasította, mivel a felperesek nem teljesítették a bizonyítási

²⁷ Beckett G. Cantley: United States v. KPMG: Does Section 6103 Allow the IRS to Put Taxpayer Names on the Front Page of the Wall Street Journal. *Cleveland State Law Review* 50, no. 1 (2002-2003), 5. o.

²⁸ Internal Revenue Code (IRC) § 7525(a) (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7525>)

²⁹ Harris County v. CarMax Auto Superstores Inc., 177 F.3d 306, 312 (5th Cir.1999) Idézi: *White v. Carlucci*, 862 F.2d 1209, 1211 (5th Cir.1989)

teherből fakadó kötelezettségeiket megfelelően, nem tudták alátámasztani a közlések és az adatok védett jellegét.

Megemlíthető végül a *Deary (Hendrick)* eset is.³⁰ Az ügy tényállása szerint Carolee Hendrick korábban megállapodást kötött egy Roy Grant Deary, Jr. nevű személlyel, hogy anyagi juttatásokért cserébe a főállású gondozója lesz (feladja a munkáját és hozzá költözik). Deary 1999-ben meghalt (a vagyonkezelő Donald R. Deary volt), azonban sem a végrendelete, sem a halála előtt létrehozott családi alapítvány nem biztosította számára azt a juttatást, amelyet a szolgálataiért cserébe ígért neki, így jogi útra terelte a követelést. Kérte a vagyon kezelésével megbízott ügyvédet, hogy adjon át minden olyan iratot, amely Deary vagyonához kapcsolódott, „ide értve, de nem kizárólagosan” a végrendeleteket, azok módosításait, vagyonkezelési megbízásokat, „és / vagy bármilyen más, a vagyontervezéssel kapcsolatban tárgyalt és / vagy megvalósított mechanizmust.” Az alperesi oldal egyes dokumentumokat bemutatott, azonban számos irat átadását arra hivatkozással kívánta megtagadni, hogy azok nem bírnak jelentőséggel, továbbá hogy védett adatokat tartalmaznak, így azok a jogi védelem miatt nem fedhetők fel. A kötelező végzéssel szembeni ellenkérelmük egyik lábjegyzetében említették először, hogy a vagyonadó-bevallásokat és az adótervezésre vonatkozó dokumentumokat is vissza kívánják tartani, hiszen azok nem bírnak a követelés szempontjából jelentőséggel, illetve védi őket az adótitok, így Hendrick ezek közlésére vonatkozó kérelme megalapozatlan. Egyébként Hendrick nem támasztotta alá, hogy pontosan milyen jogszabályi rendelkezés vagy más „közérdek” teszi lehetővé a bevallásokban közölt adatok megismerhetőségét. A felülvizsgálati bíróság szerint az alapügyben kibocsátott kötelező végzés nem volt egyértelmű, nem rendelkezett egyértelműen a kiadandó iratokról, sem arról, hogy milyen alapon találta fennállónak a kiadhatóságukat, továbbá nem tisztázta, hogy miért hivatkoztak volna elkéssetten az adótitokra. A bíróság részletesen megvizsgálta a felek érveit, továbbá azt a kérdést, hogy időben hivatkoztak-e a védekezés során az adótitok fennállására. Úgy foglaltak állást, hogy a késedelmes hivatkozás főként a felperesi követelés nem egyértelmű tartalmának volt tulajdonítható, így ha a bíróság elfogadná a késedelmes jelleget, akkor azzal arra bátorítaná a jövőben a peres feleket, hogy bizonytalan tartalmú kérelmekre épülő játszmákat folytassanak. Ebből adódóan nem minősítették elkéssettnak az adótitokra való hivatkozást. Nem fogadták el továbbá a felperes azon állítását sem, hogy az adótitok nem érvényesül, mivel nem azonosította, nem bizonyította azt a közérdeket, amely a védelmet áttörhetné. (Hivatkozták a Schnabel-ügyben is tárgyalt feltételrendszerre.) Ebből adódóan a vagyonadóbevallások esetében a felülvizsgálati bíróság megállapította az adótitok fennállását, viszont ezt a védelmet nem terjesztette ki a további előkészítő iratokra.

³⁰ Deary v. Superior Court (Hendrick) (2001), 87 Cal. App. 4th 1074

4. Az adótitok megsértésének polgári jogi aspektusa: a kártérítés

Különösen érdekes, hogy milyen igényekkel léphet fel az, akinek az adótitokhoz fűződő jogát megsértik. Az Egyesült Államok Szövetségi Törvénykönyvében külön rendelkezések (26 U.S. Code § 7431) vonatkoznak az adótitok megsértéséből eredő kártérítési igényekre. A 7431(a) szakasz (1) és (2) bekezdése kettéválasztja a szabályozást attól függően, hogy az adótitkot megsértő személy az Egyesült Államok tisztviselője (alkalmazottja) vagy pedig nem. Az első esetben a pert az Egyesült Államok ellen kell megindítani szövetségi kerületi bíróságon, míg a második esetben a jogsértő személy perelhető. A követelés feltétele, hogy az adótitok jogellenes megismerésére, illetve felfedésére tudatosan vagy gondatlanságból kerüljön sor. A jogkövetkezményeket illetően a Törvénykönyv a következőket rendeli alkalmazni: 1000\$ dollár általánymegbíztatás minden jogellenes cselekedet (megismerés, felfedés) vagy a tényleges kár megtérítése, szándékosság, illetve súlyos gondatlanság esetén pedig büntető kártérítés. (Emellett a törvény rendezi az indokolt eljárási költségeket és az ügyvédi munkadíjakat.)³¹ A tételes jogi szabályok alapján célszerű néhány esettel bemutatni, hogy milyen jogi problémák is merülhetnek fel az adótitoksértésből eredő polgári jogi igények kapcsán.³²

Elsőként a *Diamond-eset*³³ említhető. A tényállás szerint Roger J. Jay, az adóhatóság különleges ügynöke 1985-ben megkezdte Dr. Louis Diamond és felesége egyéni adóbevallásának ellenőrzését, így fel kellett mérnie a tényleges jövedelmeket. Ennek érdekében adatokat kért a vele kapcsolatban álló bankoktól, biztosítótársaságoktól és jogi cégektől, ezt követően pedig felvette a kapcsolatot Dr. Diamond betegeivel oly módon, hogy küldött egy kérdőívet tartalmazó körlevelet nekik – feltüntetve azt az aláírásnál, hogy ő a bűnügyi felderítő osztály ügynöke –, néhány megkeresett személlyel pedig telefonon is felvette a kapcsolatot. Egy személy később azt vallotta, hogy Jay megkereste őt is, és a telefonban úgy fogalmazott, hogy Dr. Diamond bűncselekményt követett el, és igyekezett őt megfélemlíteni. Erre válaszképpen Dr. Diamond beperelte az Egyesült Államokat (és nem Jay ügynököt),³⁴ mert szerinte Jay ügynök jogtalanul fedett fel a vizsgálat során mások előtt védett adatokat. Ezen kívül azt is sérelmezte, hogy Jay ügynök a

³¹ A költségekről ld. még 26 U.S. Code § 7430

³² Beckett G. Cantley: *United States v. KPMG: Does Section 6103 Allow the IRS to Put Taxpayer Names on the Front Page of the Wall Street Journal*, *Cleveland State Law Review* 50 (2002-2003) 1., 9. o.

³³ *Diamond vs. U.S.* 944 F.2d 431 (8th Cir. 1991)

³⁴ A XIX. században az immunitás folytán nem lehetett az Egyesült Államokat perelni, ezért formailag kártérítési pernek tekintették az adóhatósági döntés vitatását. Ezért alakult ki az a megközelítés, hogy a pert az adótitkviselő ellen kell(ett) megindítani. [„Tax litigation took the form of an action of assumpsit against the collector.” A *Flora v. United States*, 357 U.S. 63 (1958) esetben meghozott ítélet értelmezte az eredeti 1866-os szabályozást.] Az indok az, hogy az adótitkviselő az, akit a felelősség terhel, és személyes „kötődés” áll fenn az ügy és az adótitkviselő személye között, olyannyira, hogy az is befolyásolta a perindítás lehetőségét, ha az adótitkviselő meghalt vagy elhagyta a hivatalát. [Ld. *Smietanka v. Indiana Steel Co.*, 257 U.S. 1 (1921)] A vonatkozó szabályozás változik, egyes jogvitákban kiterhetnek így adott esetben, hogy egy hivatkozott korábbi ügyben ki ellen kellett, illetve lehetett pert indítani: a titkviselő vagy az Egyesült Államok ellen, tekintettel arra is, hogy az adótitkviselők – akár közvetett, akár közvetlen – befolyásolását külön tiltják a szövetségi törvények. (Ld. 26 U.S. Code § 7217). Ld. még 26 § 7422. (Visszatérítés iránti polgári perek.)

körlevelekben úgy tüntette fel magát, mint az adóhatóság bűnügyi felderítő osztályának munkatársát, azt sugallva ezzel, hogy ő bűncselekményt követett el. Mindez pedig alkalmas arra, hogy őt ellehetetlenítse, a páciensei bizalmát benne mint orvosban megingassa, mindennek eredményeként pedig elveszítheti a praxisát. Az ügynök azzal védekezett, hogy a lépéseivel nem sértett adózói titkot, hiszen nem közölt adóbevallásban rögzített védett adatot. Az elsőfokú bíróság szerint nem történt jogsértés a körlevelek kapcsán, a telefonos megkeresésekkel kapcsolatban pedig Dr. Diamond nem tudta bizonyítani azt, hogy szóban védett adótitkokat fedett volna fel az ügynök. A fellebbezés során eljáró bíróság két aspektusát vizsgálta a jogvitának: egyrészt a körlevelek, másrészt a szóbeli közlések szabályszerűségét értékelte. Az előbbihez kapcsolódóan megállapították, hogy bár az IRS tévesen értelmezte a vonatkozó szabályokat, viszont jóhiszeműen tüntették fel a körlevelekben a bűnügyi felderítő osztályt mint eljáró szervezeti egységet, ezért Dr. Diamond keresete nem volt megalapozott. A jóhiszeműség fennállását egyébként arra alapította a bíróság, hogy az IRS szükségtelenül utasította az ügynökeit arra nézve, hogy közöljék a bűnügyi osztályhoz való tartozásukat, viszont az IRS kézikönyve kiemelte, hogy tartózkodni kell az eljárások során az adózók indokolatlan zaklatásától, az olyan nem ítélkező közlésektől, amelyek alkalmasak lehetnek negatív járulékos következmények előidézésére. A szóbeli megkeresések kapcsán a bíróságnak azt kellett megítélnie, hogy ténylegesen fedett-e fel az ügynök bevallásokban közölt adatokat a szóbeli megkeresések teljesítése során vagy sem. Bár az elsőfokú bíróság azt állapította meg, hogy valóban sor került a kifogásolt telefonbeszélgetésekre, jogellenes adatközlés mégsem valósult meg. A másodfokú bíróság ezt a következtetést elfogadta, viszont aggályosnak is találta egyúttal. Úgy foglaltak állást, hogy már az adózó nevének és az ellenőrzés tényének közlése már adótitok (bevallásban szereplő adat) megosztását jelenti, viszont enélkül lehetetlen lenne harmadik személyek megkeresése egy ellenőrzés során. Értéktelték a megkeresett beteg tanúvallomását is, ő ugyanis azt vallotta, hogy legalább két alkalommal hívta őt fel egy magát IRS-ügynökként azonosító férfi, aki megfenyegette őt, hogy ha nem küldi vissza a kérdőívet, akkor őt is ellenőrzés alá vonják, valamint bajba kerül, ha a telefonhívásról értesíti Dr. Diamondot. Az elsőfokú bíróság nem tartotta hitelesnek ezt a vallomást, és elfogadták Jay ügynök azon állítását, miszerint nem járt el jogsértő módon a beszélgetések során. A másodfokú bíróság szerint is helyes volt ez a megállapítás, mivel a beteg nem tudta megmondani az ügynök nevét, aki őt felhívta, nem tudta azonosítani Jay ügynök hangját, továbbá azt is beismerte, hogy nem is emlékezett az állítólagos telefonbeszélgetésekre mindaddig, amíg Dr. Diamond ügyvédje fel nem hívta őt két évvel az állítólagos telefonbeszélgetések megtörténte után.

Másodikként említhető a *Flippo v. United States* ügy³⁵ is, amely szintén kártérítési igény jogi kérdéseit vizsgálta. A felperes, William F. Flippo, Jr. azért indított pert, mert állítása szerint az Egyesült Államok kárt okozott neki azzal, hogy Hoy A. Moose adóhatósági ügynök jogellenesen fedte fel a bevallásában foglalt adatokat. Az alperes ezt vitatta, álláspontja szerint jogszerűen járt el. Az ügy tényállása szerint a

³⁵ *Flippo v. United States* 670F. Supp. 638 (W.D. N.C. 1987), aff'd, 849 F.2d 604 (4th Cir. 1988)

felperes terhére adóhiányt és bírságot szabtak ki Virginia Államban működő társaságaihoz kapcsolódóan 1984-ben. Miután megkísérelték a tartozást behajtani, kiderült, hogy Flippo elköltözött Floridába, így az ügyet áttették az illetékes szervezeti egységhez, és megindították a végrehajtást. Flippo könyvelője azonban arról tájékoztatta az adóhatóságot, hogy Floridából elköltözött Észak-Karolinába (megadta Flippo címét és telefonszámát is), ennek megfelelően 1985-ben már újabb szervezeti egységekhez került az eset. A felperes végül kifizette 1986 januárjában Floridában a tartozást, eleget téve a megállapított kötelezettségeinek, azonban ez az információ nem jutott el Észak-Karolinába, ahol Moose ügynök 1986 nyarán megkezdte a végrehajtást, ugyanakkor sikertelenül próbálta felvenni vele a kapcsolatot mind személyesen, mind telefonon. Más, vele kapcsolatban álló személyeket is megkeresett (például a felperes édesanyját és korábbi tanácsadóját is) abból a célból, hogy megtudja, hol tartózkodik a felperes. Ezen túlmenően a számítógépes nyilvántartás lekérdezését követően kiderült, hogy más adótartozásai is vannak a felperesnek. Az ügynök talált a felperes tulajdonában lévő ingatlant és bankszámlát, ennek megfelelően felvette a kapcsolatot a bankkal is, kibocsátotta a szükséges kötelezéseket. A jogi kérdés az volt, hogy sérült-e az adótitok, hiszen az adózó kifizette a tartozást, azonban ezt a másik államban kijelölt ügynök nem tudta, a végrehajtás ügyében jogi lépéseket tett, a kötelezéseket kibocsátotta, viszont ezzel mások is tudomást szereztek adótitokról. Ugyanakkor ha a felperes elérhető, illetve együttműködő lett volna, akkor nyilván tisztázhatták volna a félreértést, tehát vizsgálni kellett ezt a körülményt is. A bíróság szerint a végrehajtásnak már nem volt jogalapja azt követően, hogy az adótartozást kifizették, az ingatlanra és a bankszámlára vonatkozó megkeresések így nem voltak jogszerűek. A bíróság összevetette a 6103. és a 7431. §-ok tartalmát és megvizsgálta e szabályok célját. Megállapították, hogy az adótitok megőrzésére vonatkozó jogszabályi kötelezettségek célja, hogy az önkéntes jogkövetést biztosítsa azáltal, hogy nem kell az adózóknak attól tartaniuk, hogy az adóhatóságon kívül mások is megismerhetik az adataikat, viszont egyensúlyt is kell teremteni annak érdekében, hogy a kormány legitim célokra felhasználja ezeket az adatokat. A bíróság szerint az említett szakaszok a magántitokhoz fűződő észszerű elvárást biztosítják, azonban a Kongresszus nem kívánta az adóhatósági munka (a végrehajtás) hatékonyságát sem csorbítani, nem valósult meg sem szándékos, sem pedig gondatlan nyilvánosságra hozatal Moose ügynök részéről, felperes sem csatolt olyan bizonyítékot, amelyek a rosszhiszeműséget alátámasztották volna, így a felperesi követelés nem volt megalapozott. Az indokolásban megemlézték, hogy hasonló eset volt *Timmerman-ügy*,³⁶ amelyben az képezte – az egyébként szintén megalapozatlan – kereset kiindulópontját, hogy az adótisztviselő egy olyan banknak küldött megkeresést, ahol az adózó nem rendelkezett számlával. Az adózó nem volt elérhető, és másképpen nem lehetett megállapítani, hogy az adott bankkal volt-e kapcsolata, és magáról az adókötelezettségről nem adtak át információt, így a bíróság abban az ügyben is a kártérítési igény elutasításáról döntött. Megjegyzendő, hogy a banktitkot a pénzügyi

³⁶ *Timmerman et al. v. Swenson et al.*, 79-2 U.S.T.C. ¶ 9588 (D.Minn. 1979)

intézményeknek (bankoknak) meg kell őrizniük, nemcsak harmadik felek, hanem az adóhatóságok irányába is, a megkeresések teljesíthetőségét jogilag szabályozzák.³⁷

5. A magyar joggyakorlat néhány megközelítése

A rendelkezésre álló, nyilvánosság számára elérhető, anonimizált bírósági döntések alapvetően a következő főbb tárgyköröket érintik: bűncselekmények (például hivatali visszaélés), iratbetekintési és megismerhetőségi kérdések (adótitok felfedése más adózók és a közigazgatási perben eljáró bíróságok előtt), valamint a társasági adókedvezmények (ún. tao-pénzek) megítélését. A következőkben ezen említett területekhez kapcsolódó példákból kerül néhány bemutatásra a teljesség igénye nélkül.

Az adóhatóságok által kezelt adatok különböző magánszemélyek és vállalkozások számára is érdekesek lehetnek, így elengedhetetlen az adótitkok megfelelő kezelése, biztosítása, annak megelőzése, hogy az adatokhoz hozzáféréssel rendelkező adótisztviselők azokról törvénytelen megkeresésekre harmadik személyeknek felvilágosítást adjanak. Így például *hivatali visszaélés* megállapítására adhat okot az, ha baráti kapcsolatok felhasználásával, szívességi alapon egy vezető beosztásban lévő adóhatósági munkatárs arról ad ki információt, hogy van-e az adóhatóságnak tartozása egy harmadik személy felé vagy nincs. Egy büntetőeljáráásban az ilyen magatartás jogszerűségét vizsgálták. Egy adós, aki jelentős tartozást halmozott fel egy társaságnak, arra hivatkozott a hitelezőjének, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is tartozik neki, és az adósságát abból fogja kifizetni rövid időn belül. A hitelező azonban ellenőrizni kívánta, hogy valóban létezik-e az adóhatóság irányába fennálló követelés vagy sem, így felhívta az adóhivatalnál dolgozó régi (20 éves ismeretségben álló) barátját, hogy ezt az elektronikus rendszerben nézze meg, egyúttal kijelentette azt is, hogy ha az adós hivatkozása nem valós, akkor annak következményei lesznek. Az adótisztviselő eleget tett a kérésnek, a rendszerbe belépett, és azt közölte, hogy nem az adóhatóság tartozik az adósnak, hanem ezzel ellentétben az adósnak van adótartozása. Vizsgálták az ügyben azt, hogy megismerhető volt-e az adótartozás ténye más nyilvános adatbázisokból, és ebből levonható volt-e következtetés arra, hogy ha valakinek adótartozása van, az kizárja-e az adóhatósággal szembeni követelés lehetőségét. A Kúria úgy foglalt állást, hogy „Személyes szívességtétel okán, nem hivatali célból az információs rendszerbe belépési jogosultság kereteinek túllépésével való belépés vagy bennmaradás – és az ezúton történő adatszerezés – a hivatalos személy részéről hivatali kötelességszegés; az így nyert adat kiszolgáltatása kívülálló személynek pedig akkor is jogtalan előnyszerzés, ha vannak olyan nyilvánosan közzétett adatok, amelyekből a kért adat esetlegesen kikövetkeztethető.”³⁸

Felmerül a *kapcsolódó vizsgálatok* kérdése is, hiszen „Az adóhatóság az adózó ellenőrzése során a tényállás tisztázása érdekében más adózó ellenőrzését

³⁷ Implementing the Tax Transparency Standards. A Handbook for Assessors and Jurisdictions, Second Edition (OECD Publishing, 2011), 181-182. o. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110496-en>.

³⁸ A Kúria Bfv.II.1.089/2019/6. számú végzése, [38] (BH 2014.360.)

elrendelheti.³⁹ Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.) úgy rendelkezik, hogy „Ha az adóhatóság a vizsgálat megállapításait más adózónál végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével vagy ennek során beszerzett adatokkal, bizonyítékokkal támasztja alá, az erről szóló jegyzőkönyvnek, határozatnak, illetve a kapcsolódó vizsgálat során feltárt adatoknak, bizonyítékoknak az adózót érintő részét az adózóval részletesen ismertetni kell.”⁴⁰ Ilyen esetben az adóítókra vonatkozó korlátozások azonban szükségszerűen felmerülnek, ez határt szab a más adózóhoz kapcsolódó iratok megismerhetőségének, illetve az iratbetekintésre vonatkozó lehetőségeknek.

„Az adózónak tehát jogai érvényesítéséhez, kötelezettségei teljesítéséhez szükséges lehet bármely, az adózására vonatkozó irat megismerése. E jog gyakorlása addig terjedhet, amíg más személyek adóítókhoz fűződő érdekeit nem sérti, mert az iratnyilvánossághoz fűződő érdekeknél erősebb a más személyek magán- és üzleti titkainak, személyiségi jogainak védelme. A gyakorlatban ez a korlát az adózó jogainak és kötelezettségeinek érvényesülését nem csorbitja, de az adóítókra vonatkozó szigorú rendelkezésekkel csak így teremthető meg az összhang.”⁴¹

Így tehát meg kell határozni azokat a kereteket, amelyek között az adózó más iratait megismerheti.

„Helytállóan hivatkozott az adóhatóság arra, hogy az adózót megillető betekintési jog akár a kapcsolódó vizsgálat jegyzőkönyveibe, akár a határozat tekintetében csak a vizsgálati anyag és határozat azon részére vonatkozhat, amely az eredetileg ellenőrzés alá vont adózónál tett megállapítás bizonyításával közvetlenül összefüggésbe hozható, tehát a kapcsolódó vizsgálat jegyzőkönyvének és határozatának további részei az adóítók védelme miatt nem ismerhető meg az adóvizsgálattal érintett adózó részéről.”⁴²

Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy más adózókhoz kapcsolódó

„magán- és/vagy adóítkoknak a megismerésére az ellenőrzésre kiválasztott adózó jogot nem formálhat, mert ezek nem érintik azt az adójogviszonyt, amelyben az adózó szerepel. Ebből az következik, hogy az iratbetekintési jog korlátozása szükséges a magántitkokhoz való jogra tekintettel. [...] a nyilatkozattétel és védekezés a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra visszavezethető részjogosultság. Ennek iratbetekintésen keresztül történő korlátozása szükségesnek és arányosnak minősül.”⁴³

Vannak tehát olyan ellenőrzések, vizsgálatok és adóigazgatási eljárások, amikor rendkívüli módon felértékelődik az eljárás során felmerülő adóítkot képező iratok megismerése, értékelése, akár más adózó, akár más eljáró fórumok részéről. Az alapvető kérdés, hogy miképpen egyeztethető össze ilyenkor a *tisztességes*

³⁹ Az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 77. § (1) bekezdése.

⁴⁰ Air. 97. § (3) bekezdése.

⁴¹ A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 12.K.20.145/2010/11. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.371/2010/7. számú ítélete.

⁴² A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 12.K.20.145/2010/11. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.371/2010/7. számú ítélete.

⁴³ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [60], [63]

eljáráshoz való jog, a felek részére biztosítandó esélyegyenlőség és az adótitok megőrzéséhez fűződő jog, illetve érdek. Különös gonddal kell eljárni akkor, ha más adózókkal összefüggésben tesz az adózóra nézve megállapításokat az adóhatóság, például abban az esetben, ha a *számlázási láncolat* kiépítése és fenntartása merül fel az általános forgalmi adó körében, az adólevonási jog gyakorlásához kapcsolódóan. Ugyanis „Az ilyen tárgyú ügyekben mellőzhetetlen, hogy amennyiben volt adóelkerülés vagy adókijátszás, akkor annak bizonyítékait az eljárás részévé kell tenni, oly módon, hogy azt az adózó vitathassa és közigazgatási per kezdeményezése esetén a bíróság is megismerhesse, és ezáltal a kereseti kérelem keretei között érdemben vizsgálhassa az adóhatósági határozatok jogszerűségét.”⁴⁴ Össze kell egyeztetni a *védelemhez való jogot* és az *iratbetekintési jogot*, az iratok megismerhetőségének lehetőségét. Fontos kiindulópont a már említett tisztességes eljáráshoz való jog, amely az Alkotmánybíróság megállapítása szerint

„Jogállami keretek között a ‘tisztességes’ karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalánysággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.”⁴⁵

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához tartozik a nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogon keresztül az iratbetekintés lehetősége is („hatékony védekezéshez való jog”),⁴⁶ valamint „a fegyverek egyenlőségének követelménye, a kontradiktórius eljárás követelménye, a bizonyítási eljárás megfelelőségének követelménye, a visszaható hatály tilalma, továbbá az ügy alapos kivizsgálásának és a döntés megfelelő indokolásának követelménye.”⁴⁷ A Kúria szerint „Ahogyan az adóhatóság előtt az adózók alakilag és tartalmában hiteles, ellenőrizhető bizonyítékkal igazolhatják állításait, úgy ez hatósági követelmény is, azaz a tisztességes eljárás elemét képező fegyveregyenlőség elve a bizonyítékok beszerzése körében a közigazgatási eljárásban a hatóságra és az ügyfélre is vonatkozik.”⁴⁸

Tehát az adótitoknak minősülő adatok bíróság előtt folytatott közigazgatási perben is rendkívül fontosak, hiszen a bizonyítékok megfelelő értékelése és e tevékenység eredményének *ítéleti indokolása* alapvető jelentőségű. „Az adótitkot tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során is teret kell kapnia az igazságszolgáltatás általános és a polgári peres eljárás sajátos alapelveinek. A tisztességes eljáráshoz való jog több tényezőt is magába foglal, ezek egyike a felek részére biztosítandó esélyegyenlőség. A felek azonos jogai,

⁴⁴ A Kúria Kfv.V.35.005/2023/13. számú végzése, [26]. Ld. még pl. a Kúria Kfv.VI.35.076/2023/11. számú ítéletét vagy a Kfv.V.35.005/2023/13. számú végzését.

⁴⁵ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [28]

⁴⁶ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [37], [59]

⁴⁷ A Kúria Kfv.I.35.442/2020/6. számú ítélete, [41]. Ld. még a [42] pontját a kontradiktórius eljáráshoz való jogról.

⁴⁸ A Kúria Kfv.35.122/2020/7. számú ítélete, [49]

kötelezettségei kiterjednek az iratok megismerhetőségére is.”⁴⁹ E körben a következő, még az előző szabályozási környezet idején kimunkált kúriai jogegységi támpontok emelhetők ki azon rendelkezés alapján, amely szerint „A közigazgatási perekben a felek részére a bíróság által felülvizsgált határozatokban felhasznált adóitok teljes körű megismerését biztosítani kell. Amennyiben ezt nem teszik lehetővé, úgy a meg nem ismerhető adóitok bizonyítékként nem használható fel.” A releváns indokok a következők:

- „A célhoz kötöttség elve az adóitok felhasználására is vonatkozik. Ezen elvből következik, hogy a felhasználás valamennyi szakaszában, így az adóitkot tartalmazó határozat bírósági felülvizsgálata során is, meg kell őriznie a felhasználás célját, azt, hogy arra a törvény szerinti fontos okból, vagy egyéb korlátozó rendelkezés alapján került sor.”
- „Az adóitkot tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során is teret kell kapniuk mind az igazságszolgáltatás általános-, mind a polgári eljárás sajátos alapelveinek.”
- „A felek azonos jogai és kötelezettségei kiterjednek iratok megismerhetőségére is, amely csak a magánérdek védelmére vonatkozó szabályok arányos alkalmazásával korlátozható.”
- „A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló per nem dönthető el érdemben olyan bizonyítékok alapján, amelyekről a bíróság nem tud számot adni, melyeket a peres eljárás során a felek valamelyike, vagy akár egyike sem tekinthetett-, vagy tekinthetett volna meg.”⁵⁰

Az Európai Unió Bíróságának általános forgalmi adóra (hozzáadottérték-adóra) vonatkozó esetjogából kiemelhető az iratok megismerése körében a *Glencore ügyben* hozott ítélet. Ez a döntés úgy fogalmazott, hogy „az említett adóalany ezen eljárás során betekinthez az ezen kapcsolódó közigazgatási eljárások vagy bármely más eljárás során beszerzett valamennyi olyan bizonyítékba, amelyre az említett közigazgatási szerv a határozatát alapozni kívánja, vagy amely hasznos lehet a védelemhez való jog gyakorlása szempontjából, kivéve ha közérdekű célkitűzések igazolják e betekintés korlátozását.”⁵¹ A Kúria úgy értelmezte az ítéletet, hogy „A Glencore ítéletnek a védelemhez hasznos információk, adatok megismerhetőségére vonatkozó fordulata nem eredményezi a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvének abszolút követelménnyé való alakítását. A korlátozhatóság lehetőségét maga a Glencore ítélet is elismeri, hivatkozva az információk bizalmas kezelésére, szakmai titoktartás követelményére, harmadik felek adataira, vagy a bűnüldözés hatékonyságának a védelmére.” Továbbá ez az ítélet „nem alakítja abszolút, az ok-okozati kapcsolat bemutatása nélkül érvényesíthető követelménnyé a védelemhez való jog tiszteletben tartásának elvét.”⁵² Az adóitok más adózók viszonylatában is fontos jogi kérdéseket vet fel tehát, azaz, hogy az adóhatóság milyen más adózókra vonatkozó információkat közölhet, illetve oszthat meg más adóalanyokkal. Így ha az

⁴⁹ A Kúria Kfv.V.35.262/2013/5. számú ítélete.

⁵⁰ A Kúria 1/2013. számú KMJE határozata. Ld. még pl. a Kfv.VI.35.331/2016/6. számú ítéletét.

⁵¹ A Bíróság EUB C-189/18. sz., Glencore Agriculture Hungary Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága ügyben 2019. október 16-án hozott ítélete, [69]

⁵² A Kúria Kfv.I.35.087/2021/6. számú ítélete, [39], [42]

adóhatóság *kapcsolódó vizsgálatokat*⁵³ folytat, vagy egy idézésben megemlíti más adózókat, akkor felmerül, hogy milyen szabályok mentén gyakorolhatják a felek a jogaikat, illetve teljesíthetik a kötelezettségeiket.

Alapvető kérdés tehát, hogy milyen adatot hogyan ismerhet meg az ellenőrzés alá vont, illetve jogkövetkezményekkel sújtott adózó, mit kell közölnie az adóhatóságnak és milyen módon, illetve milyen adatokat kivel közölhet egy eljárásban. Vita tárgyát képezte például az egy esetben, hogy jogszerűen takarták-e ki a tanúnyilatkozatról felvett jegyzőkönyvben a személyes adatokat, valamint az adótitoknak minősülő adatokat.⁵⁴ (Fontos, hogy „Más adózóra vonatkozó adatok megismerhetőségének korlátját az adótitkához való joga, míg a védett tanú vallomásának értékelése során a tanú személyiségi jogai képezik a védelem tárgyát.”)⁵⁵ Az adózó saját ügyvezetőjének a kapcsolódó vizsgálatok során tett nyilatkozatai eleve ismertek az adózó előtt, így nem sérülhetnek erre hivatkozással az adózói jogok sem.⁵⁶ Említhető olyan eset, amikor szakértő kirendelésére került sor jogsértő módon, azonban azt nem lehet meg nem történtté tenni, vagy reparálni egy megismételt eljárásban, az adótitok sérelme kapcsán azonban felmerülhet a közigazgatási jogkörben okozott kárfelelősség kérdése, ha az adózónak kára keletkezett az ilyen jogsértésből.⁵⁷

Az *adótitok sem abszolút jog*,⁵⁸ ebből adódóan vannak olyan egyéb korlátok, amelyeket a jogalkalmazásnak, illetve a törvénykezésnek figyelembe kell vennie. Így például vizsgálendő az *információszabadság*, illetve a közérdekű adatok kiadásához fűződő jog mint alkotmányos alapjog érvényesíthetősége.⁵⁹ Különösen érdekesek azok a jogviták, amikor a közpénzek felhasználásához kapcsolódó olyan adatot igényelnek, amelyek kapcsán a kiadást titokvédelemre hivatkozással tagadják meg. Kiindulópont lehet az, hogy

„Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, az Alkotmánybíróság határozatai és az ezzel kapcsolatban kialakult bírói gyakorlat értelmében az információszabadságot korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni, különös tekintettel arra, hogy az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága és ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, tágabb értelemben a szabad véleménynyilvánításnak. [...] Mindezekre figyelemmel a Kúria szerint az [...] adótitok nem képezheti akadályát a közpénzekre vonatkozó adatok megismerésének.”⁶⁰

Az *érdekmérlegelés* mint eszköz alkalmazása során ütköztethető az

⁵³ Ld. pl. a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 12.K.20.145/2010/11. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.371/2010/7. számú ítélete.

⁵⁴ Ld. a Kúria Kfv.V.35.068/2022/2. számú ítéletének [4] pontját.

⁵⁵ A Kúria Kfv.V.35.325/2019/7. számú ítélete, [45]

⁵⁶ Ld. a Kúria Kfv.I.35.342/2017/11. számú ítéletének [21] pontját.

⁵⁷ Ld. a Kúria Kfv.VI.35.316/2022/8. számú ítéletének [33] pontját, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:548. §-át. A szakértő kirendeléséről ld. még a 1/2013. számú KJJE határozat VI. pontját.

⁵⁸ A Kúria Pfv.IV.20.665/2020/7. számú ítélete, [42]

⁵⁹ A Kúria Pfv.IV.20.665/2020/7. számú ítélete, [42]

⁶⁰ A Kúria Pfv.IV.22.071/2016/11. számú ítélete, [30]

információszabadsághoz való jog és bizonyos adatok megismerésének joga, a nyilvánossághoz fűződő jogi érdek erősebb lehet, mint az adótitok védelme,⁶¹ az okok kollízióját helyesen kell feloldani.⁶² Így például „a nemzeti vagyon felhasználásával kapcsolatos adatok nyilvánosságához kiemelt alkotmányos érdek fűződik, ezért a különböző titokhivatkozásokkal szemben a különböző jogok összeütközése esetén érdekmérlegelés elvégzése szükséges arra vonatkozóan, hogy a konkrét esetben a kiadni kért adatok nyilvánosságához fontosabb érdek fűződik-e, mint a titoktartás érvényesítéséhez.”⁶³ Emellett „az Alaptörvényben rögzített *szükségesség-arányosság teszt* alkalmazásával egyébként is a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződik a nagyobb közérdek az esetleges adótitokhoz képest.”⁶⁴

Az *adókedvezmények* (az ún. tao pénzek) kapcsán ennek megfelelően „a nyilvánossághoz fűződő jogi érdek [...] erősebb még az adótitoknál is, hiszen az adókedvezmény eredménye az, hogy állami döntés folytán az adott összeg nem folyik be a költségvetésbe, azt mindegy eltérítik, és az eltérítés mértéke adatigényléssel megtudható.”⁶⁵ Így a látványsportok támogatására nyújtott társasági adókedvezmény körében sajátos megközelítési módok alakultak ki. A Kúria sem vitatta azt, hogy „maguk a konkrét adókedvezményt igénybe vevők (a támogatók) természetesen rendelkeznek bizonyos személyiségi jogokkal (banktitok, üzleti titok)”, ugyanakkor ilyen esetben is lehetséges érdekmérlegelést végezni, így bizonyos esetekben „nagyobb érdek fűződik a közérdekű adatok nyilvánosságához, mint az egyes adatok titokban tartásához. Közérdeklődésre számot tartó lehet az, hogy az adott társadalmi-gazdasági viszonyok között mely gazdálkodó szervezetek, miért tartják, vagy tarthatják fontosnak az egyes sportágak támogatását, illetve létezhete bármiféle – a törvény szabályaira figyelemmel nem közvetlen – utólagos ‘ellentételezés’. Ezek kutatásához, feltárásához szükséges lehet az adatok megszerzése”, ugyanakkor „a következetes bírói gyakorlat szerint a bíróság érdemben nem kutathatja az adatkérés okát, vagyis az adatok kiadhatósága szempontjából közömbös, hogy a felperes azt mire és miként kívánja használni és arra a kért adatok objektíve alkalmasak-e vagy sem.”⁶⁶ Vagyis „A Kúria szerint is fontos közérdek fűződik a közpénzek elköltésének ellenőrizhetőségéhez. Nem csupán a hivatalos szervek oldaláról, hanem a szélesebb körű nyilvánosság oldaláról is. Ez a szervezet, amely közpénzek felhasználásával is működik, érdemben számolhat azzal, hogy a szélesebb körű nyilvánosság megvalósulhat.”⁶⁷ Ennek megfelelően „az adózók vagyis a kedvezményezettek oldaláról éppen az adatok közérdekűségére figyelemmel kell már előzetesen számolniuk azzal, hogy az egyébként diszkrecionális gazdasági jellegű döntésük az adókedvezmény kapcsán nyilvánosságot kaphat.”⁶⁸ (Ilyenkor egyébként azt is szerepeltethetik az indokolásban, hogy ha a Kúria valamely alsóbb szintű bíróság által kifejtett

⁶¹ A Kúria Pfv.IV.22.071/2016/11. számú ítélete.

⁶² A Kúria Pfv.IV.22.166/2017/4. számú ítélete, [22]

⁶³ A Kúria Pfv.IV.20.665/2020/7. számú ítélete, [42]

⁶⁴ A Kúria Pfv.IV.22.334/2017/4. számú ítélete, [32]

⁶⁵ A Kúria Pfv.IV.22.071/2016/11. számú ítélete, [30]

⁶⁶ A Kúria Pfv.IV.22.334/2017/4. számú ítélete, [30]-[31]

⁶⁷ A Kúria Pfv.IV.22.166/2017/4. számú ítélete, [22]

⁶⁸ A Kúria Pfv.IV.22.334/2017/4. számú ítélete, [22], [33]

jogértelmezést már egy másik döntésével felülbírálta, de a saját korábbi ítéleteiben megfogalmazott álláspontját fenntartja.)⁶⁹

6. Záró gondolatok

Az egyének és jogi személyek számtalan információval rendelkezhetnek, amelyek igen érzékenyek lehetnek. Számos adat, ismeret feletti rendelkezési jogot véd a jogrendszer: magántitok, orvosi titok, levéltitok, gyónási titok, ügyvédi titok, de ebbe a körbe tartoznak a gazdasági titkok is, mint a banktitok vagy a biztosítási titok.⁷⁰ Ennek megfelelően biztosított a titokvédelem, amely olyan anyagi és eljárási garanciarendszert alkot, amely meghatározott ismeretek, adatok közösségtől való távoltartását biztosítja mindaddig, amíg azt a természetes vagy adott esetben a jogi személy szükségesnek ítéli. Így tárgya tehát meghatározott adatok (titkok) feletti rendelkezés lehetősége, a megőrizni kívánt tudattartalom, a „titok” a magánélet részét képezi, e szféra a közösség, az állam, illetve a közhatalom előtt csak meghatározott körülmények között, szükséges, indokolt és elfogadható esetben és a szükségesség által feltétlenül diktált arányban nyílik meg.⁷¹ Ebből adódóan „Az adózással kapcsolatos titokvédelmi szabályok tehát – az üzleti titkokkal együtt – a magántitok védelméhez való alkotmányos jogban gyökereznek.”⁷²

A korlátozott körben megismerhető információk és adatok egy részére – sajátos tartalmi jellemzők alapján – az egyes ágazati jogszabályok különleges titokvédelmi előírásokat alkalmaznak. Ilyen, sajátos szabályozás által meghatározott titok különösen a banktitok, a biztosítási titok és az adótitok,⁷³ de megemlíthető az értékpapírtitok is („az adótitokhoz hasonlóan az értékpapírtitok sem abszolút titok”).⁷⁴

A különböző állami szervek, hatóságok szükségszerűen szereznek meg és kezelnek adózói titok körébe tartozó adatokat. Egyrészt az adótitok megőrzéséhez alapvető adózói jog és érdek fűződik, másrészt az állami titoktartás szavatolása elősegítheti az adózók önkéntes jogkövetését. Fontos, hogy kik mikor milyen adótitok körébe sorolható információk, dokumentumok kiadására kötelezhetők. Vannak olyan esetek, amikor a jog az adózói érdekekhez képest más érdekeket minősít fontosabbnak. Vizsgálandó érdek lehet például a nyilvánosságot, transzparenciát követelő közérdek, a hatékonyabb szankciórendszer (különböző feketelisták közzététele), a nyomozati együttműködés (adott esetben nemzetközi szinten),⁷⁵ vagy az ellenőrzött adóalanyok hatékony védekezése. Emellett magánjogi ügyekben is fontos szerepet játszhat adótitok körébe tartozó adatok megszerzése, akár az adótitok megsértéséből eredő követelések (kártérítési igények) kapcsán, akár – ahogyan az amerikai példák mutatják – egyéb kártérítési, vagyonjogi perek

⁶⁹ A Kúria Pfv.IV.22.334/2017/4. számú ítélete, [22], [33]

⁷⁰ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [40]

⁷¹ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [39]

⁷² 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2018, 1173, [47]

⁷³ A Kúria 1/2013. számú KMJE határozata.

⁷⁴ A Kúria Pfv.IV.20.665/2020/7. számú ítélete, [42]

⁷⁵ Ld. pl. a Kúria Kfv.VI.35.306/2013/7. számú ítéletét.

körében akkor, amikor az alperesi oldal vagyoni, pénzügyi helyzetének felmérése kulcsfontosságú. A bemutatott különböző jogesetek rávilágítanak arra (a teljesség igénye nélkül), hogy milyen szerteágazó területeket ölel fel az adótitok joggyakorlata, milyen jogi érdekeket kell mérlegelni egy helyes döntés meghozatalához.

Az amerikai és a magyar jogrendszer, peres gyakorlat, jogi kultúra eltérő jellegű, az amerikai adótitokvédelemhez kapcsolódó eljárásokban sokkal hangsúlyosabban jelenik meg az egyéni pénzügyi érdekek védelme, valamint az egyének és más magánjogi jogalanyok érdekeinek (jogainak) összeütközése, továbbá sokkal inkább támaszkodnak az Egyesült Államokban adózási információkra és azok megszerzésének szándékára magánjogi vitákban, így vagyoni jogi (családjogi) vagy éppen biztosításhoz kapcsolódó ügyekben is.

Irodalomjegyzék

- Adam Thimmesch: Tax Privacy, *Temple Law Review*, 90 (2018) 3.
 - Beckett G. Cantley: United States v. KPMG: Does Section 6103 Allow the IRS to Put Taxpayer Names on the Front Page of the Wall Street Journal. *Cleveland State Law Review* 50, no. 1 (2002-2003)
 - Bódy Pál – Urbán Aladár: Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya (1787), in: *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez* (szerk. Bódy Pál – Urbán Aladár), Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001
 - Implementing the Tax Transparency Standards. A Handbook for Assessors and Jurisdictions, Second Edition (OECD Publishing, 2011) (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264110496-en>)
-

Összeegyeztethető-e a minimálbér-irányelv az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” kizárással az esetjog alapján?

Jakab Nóra* - Kovácsné Havelant Kinga**

Az (EU) 2022/2041 irányelv az EU-ban biztosítandó megfelelő minimálbérékről célja a munka- és életkörülmények javítása azzal, hogy keretet hoz létre az alábbiakra vonatkozóan: a jogszabályban meghatározott minimálbér megfeleltetése; a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása; a munkavállalóknak a minimálbér által nyújtott védelemhez való jogokhoz történő hatékony hozzáféréseinek javítása, amennyiben e védelmet a nemzeti jog és/vagy kollektív szerződések előírják. A dán kormány 2023 januárjában az Európai Bírósághoz benyújtott, az irányelv megsemmisítésére irányuló keresetével egyhangú szakvéleményt adott ki 2025 januárjában az ügyben eljáró főtanácsnok. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy vajon értelmezhető-e a másként az EU Bírósága esetjoga alapján a minimálbér irányelv és az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” kizárás.

Kulcsszavak: minimálbér irányelv, díjazás, esetjog, EUMSZ 153. cikk, hatáskörelvonás

Is the minimum wage directive compatible with the exclusion of 'pay' in Article 153(5) TFEU on the basis of case law?

Directive (EU) 2022/2041 on ensuring adequate minimum wages in the European Union aims to improve working and living conditions in the European Union (EU) by establishing a framework for the following: the adequacy of the minimum wage set by law; the promotion of collective bargaining for wage setting; and the improvement of effective access to the rights provided by the minimum wage for workers, where such protection is provided for by national law and/or collective agreements. In January 2023, the Danish government filed an action with the European Court of Justice seeking the annulment of the directive, and in January 2025, the Advocate General delivered a unanimous opinion in the case. This study examines whether the exclusion of 'pay' in the Minimum Wage Directive and Article 153(5) TFEU could be interpreted differently on the basis of the case law of the Court of Justice of the European Union.

Keywords: minimum wage directive, pay, case law, Article 153 TFEU, withdrawal of competence

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.54>

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete.

** Ügyvéd

1. Bevezetés

Az (EU) 2022/2041 irányelv az EUBan biztosítandó megfelelő minimálbérekről célja a munka- és életkörülmények javítása az EUBan (EU) azzal, hogy keretet hoz létre az alábbiakra vonatkozóan: a jogszabályban meghatározott minimálbér megfelelése; a bérmegállapításra irányuló kollektív tárgyalások előmozdítása; a munkavállalóknak a minimálbér által nyújtott védelemhez való jogokhoz történő hatékony hozzáféréseinek javítása, amennyiben e védelmet a nemzeti jog és/vagy kollektív szerződések előírják. A dán kormány 2023 januárjában az Európai Bírósághoz benyújtott, az irányelv megsemmisítésére irányuló keresetével egyhangú szakvéleményt adott ki 2025 januárjában az ügyben eljáró főtanácsnok.

Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének értelmezésében – jelen cikk szempontjából – lényeges megállapítások a Főtanácsnoki Indítványból az alábbiak.

Mit is jelent a díjazás kizárása az uniós jogalkotási hatáskör alól? Az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésében szereplő „díjazás” kizárása kiterjed, de nem korlátozódik a munkabér szintjét harmonizáló intézkedésekre; kiterjed azokra az intézkedésekre is, amelyek a tagállamok bérmegállapítási rendszereinek egyéb szempontjait harmonizálják (beleértve a munkabér szintjének megállapítására vonatkozó szabályokat vagy eljárásokat). A „díjazás” kizárását téves úgy értelmezni, hogy az a bérek szintjét harmonizáló intézkedésekre korlátozódik.

A Főtanácsnok az indítványban kifejti, hogy téves azt állítani, hogy *az uniós jogalkotó általános és lazán megfogalmazott követelményeket állapíthat meg a tagállamok bérmegállapítási keretei tekintetében*. A beavatkozás lehet enyhe vagy korlátozott, mégis közvetlen, ha a jogi aktus célja a munkabér szabályozása. Azaz nem az számít, hogy az említett irányelv milyen mértékben avatkozik be a nemzeti sajátosságokba, hanem az, hogy célja a díjazás szabályozása, mivel, ha ez a helyzet, akkor ez a jogi aktus közvetlenül beavatkozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt, ilyen értelmű kizárásba.

Arra a következtetésre jut tehát, hogy a minimálbér-irányelv célja a „díjazás” szabályozása. Következésképpen közvetlenül beavatkozik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” kizárásába. Ebből következik, hogy az uniós jogalkotó nem volt illetékes a jogi aktus elfogadására, és így megsértette az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt átruházás elvét.

A Főtanácsnok kiemeli, hogy a minimálbér-irányelvet az jogalkotó nem fogadhatta el érvényesen az EUMSZ 175. cikke alapján, amely hatáskört biztosít az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítését célzó intézkedések elfogadására, amivel csökkentené az EU-n belüli társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeket, előmozdítaná a felfelé irányuló konvergenciát és elősegítené az EU harmonikusabb fejlődését. Jelen esetben, ha az uniós jogalkotó az irányelvet az EUMSZ 175. cikk alapján fogadta volna el, akkor megkerülte volna az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” kizárást. Valójában egy szélesebb körű rendelkezésre (az EUMSZ 175. cikkre) támaszkodott volna annak érdekében, hogy visszaszerezzen egy olyan hatáskört (a munkabér tekintetében), amelyet az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése (a *lex specialis*) kifejezetten ki akart zárni az uniós

hatáskörök köréből, és olyan jogi aktust fogadjon el, amelynek célja éppen az e kizárás hatálya alá tartozó kérdések szabályozása.

Az EUMSZ 153. cikkét a többi cikkel összhangban kell értelmezni. Az EUMSZ 151. cikke kimondja, hogy az alapvető szociális jogokat, úgymint az Európai Szociális Chartában meghatározott jogokat szem előtt tartva az Unió és a tagállamok célkitűzése többek között a foglalkoztatás előmozdítása, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, valamint a szociális partnerek közötti párbeszéd elősegítése. *Azaz az életszínvonal emelkedése és a szociális partnerekkel való párbeszéd kéz a kézben jár. Számomra ez az irányelv egyik legfontosabb üzenete.* Miközben a Főtanácsnok indítványának középpontjában az EUMSZ 153. cikke áll. Az érvelését egy szálon vezette végig: vajon a 153. cikk (5) bekezdésébe, a díjazásra és az egyesülési jogra vonatkozó kizárásba ütközik-e az irányelv? Vitathatatlanul értékes elemzés az indítvány, lehetőséget ad a szabad véleményalkotásra minden oldalról. A Főtanácsnok abból indul ki, hogy jelen ügyben a dán és a svéd feleken kívül valamennyi fél és beavatkozó úgy értelmezi az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő „díjazás” kizárását, hogy az lényegében *a bérek szintjét* harmonizáló intézkedésekre korlátozódik, nem pedig azokra, amelyek a bérek megállapításának eljárását érintik. Másodszor, úgy tűnik számára, hogy ezek a felek és beavatkozók a Bíróság által a kizárással kapcsolatban kidolgozott közvetlen beavatkozás jogi tesztjét *a beavatkozás mértékére vagy intenzitására vonatkozó tesztnek tekintik. Lényegében az EU hatáskörrel rendelkezik arra, hogy általános és lazán megfogalmazott követelményeket támasszon a tagállamok bérmegállapítási kereteinek megszervezésére vonatkozóan, és akár keretet is létrehozhat a munkavállalók megfelelő minimálbérhez való hozzáféréseinek biztosítására, de a nemzeti sajátosságok megőrzése érdekében tartózkodnia kell attól, hogy beavatkozzon a nemzeti keretek részletes szabályaiba.* Harmadszor, úgy tűnik, hogy az említett felek és beavatkozók úgy értelmezik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében szereplő „díjazás” kizárásának célját, hogy az a szociális partnerek kollektív szerződések megkötésére vonatkozó autonómiáját védje. Ennek alapján úgy vélik, hogy amennyiben az irányelv nem sérti ezt az autonómiát, összeegyeztethető az említett kizárással. (Indítvány 48. pont)

Az irányelv a preambulumban egy értelmezési keretet ad. Ezt az értelmezési keretet azért tartjuk fontosnak, mert az EU Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) többször is megerősítette, hogy a rendelkezések értelmezéséhez az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően figyelembe kell venni azon szabályozás szövegkörnyezetét és céljait, amelynek a vitatott szakasz részét képezi (analógia útján lásd a C-268/06. sz. Impact-ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-2483. o.] 110. pontját).¹

¹ Lásd JUDGMENT OF THE COURT (Second Chamber) 10 June 2010 (*) (Directive 97/81/EC – Framework Agreement on part-time work – Equal treatment of part-time and full-time workers – Calculation of the period of service required to obtain a retirement pension – Periods not worked disregarded – Discrimination) In Joined Cases C 395/08 and C-396/08 28. pont.

2. Valóban igaz, hogy a díjazás kizárása a bérek szintjét harmonizáló intézkedésekre terjed ki?

A Főtanácsnoki indítvány fő kérdése az, hogy összeegyeztethető-e a minimálbér-irányelv az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” kizárással? A dán és a svéd kormány úgy véli, hogy annak ellenére, hogy a minimálbér-irányelv nem állapít meg általános minimálbért az EUBan, még beleütközik az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésébe. Álláspontjuk szerint a díjazást a szociális partnereknek nemzeti szinten, szerződéses autonómiájuk gyakorlása során kell megállapítaniuk.

Valóban igaz lenne-e, hogy a „díjazás” kizárása a bérek szintjét harmonizáló intézkedésekre korlátozódik? A „díjazás” kifejezés használata arra utal, hogy a tagállamok bérmegállapítási rendszereinek a munkabér szintjén kívül más szempontjai is az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdésében foglalt kizárás hatálya alá tartoznak. Következésképpen úgy véli, hogy az uniós szerződések szövegezői arra törekedtek, hogy kizárják az uniós fellépés hatálya alól azokat az intézkedéseket, amelyek magukban foglalják a bérek szintjének harmonizációját, de *nem* korlátozódnak erre. Kokott Főtanácsnok az Impact ügyben benyújtott indítványában kijelentette, hogy *„csak a munkabér szintjét ... vonja ki [az említett rendelkezés] a [uniós] jogalkotó hatásköréből.”* E tekintetben megjegyzi, hogy az említett ügyben hozott ítélet olyan kijelentéseket tartalmaz, amelyek azt sugallhatják, hogy a Bíróság szintén a munkabér szintjére helyezi a hangsúlyt (szemben a munkabérrel általában). A Bíróság ugyanis *megemlítette, hogy a Szerződések szerzői helyénvalónak tartották, hogy „a bérek szintjének meghatározását kizárják a harmonizációból”, mivel „a munkabérek szintjének meghatározása” a szociális partnerek nemzeti szintű szerződéses szabadságába és a tagállamok hatáskörébe tartozik.* A Bíróság rámutatott, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében fenntartott kérdéseket – beleértve a díjazást is – szigorúan kell értelmezni, hogy azok ne befolyásolják indokolatlanul az (1)-(4) bekezdések hatályát, és ne kérdőjelezzék meg az EUMSZ 151. cikk által kitűzött célokat. E kijelentésből azonban véleménye szerint nem következik, hogy a „díjazás” fogalmát a „díjazás szintjére” kell korlátozni. Ha ez lenne a helyzet, akkor az uniós jogalkotó harmonizálhatná a tagállamok bérmegállapítási rendszereinek minden más vonatkozását, feltéve, hogy nem harmonizálja a bérek összegét, hanem konkrét képletet vagy összeget ír elő. A dán és a svéd kormány érvelése szerint a „díjazás” kizárása elveszítené hatékonyságát, mivel az uniós jogalkotó elfogadhatna például olyan irányelveket, amelyek harmonizálnák a szociális partnerek által a munkabérekről folytatott tárgyalások gyakoriságát, vagy előírnák e tárgyalások lefolytatásának módját. (68. pont)

Az ítélezési gyakorlatból a Főtanácsnok szerint az következik, hogy a Bíróság, amikor kimondta, hogy az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében felsorolt „díjazás” kizárást szigorúan kell értelmezni, csupán azt kívánta biztosítani, *hogy e rendelkezés ne tegye lehetetlenné olyan jogi aktusok elfogadását, amelyeknek nem célja a munkabér szabályozása pusztán azért, mert a munkabérre kihatással vannak.* A megfelelő szövegkörnyezetében értelmezve e kijelentés célja tehát nem az volt, hogy korlátozza a munkabérnek minősülő kérdések körét (a munkabér szintjére

korlátozva), hanem annak biztosítása, hogy az e kérdésekbe csak közvetve beavatkozó eszközök elfogadhatók legyenek. (Indítvány 58. pont)
Nézzük meg tehát az ítélezési gyakorlatot.

2.1. C-349/03. A 43. pont szerint, amely jelen esetben analogia legis útján alkalmazandó, a közösségi jognak a Közösség területére történő alkalmazása alóli kivételt olyan szűken kell értelmezni, amely feltétlenül szükséges azon érdekek védelméhez, amelyeket e rendelkezés Gibraltár részére biztosít. E szabályt ráadásul az EK 10. cikk első bekezdésének második mondatával összhangban kell alkalmazni, amely szerint a tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését (e tekintetben lásd a 194/85. és 241/85. sz., Bizottság kontra Görögország egyesített ügyekben 1988. február 25 én hozott ítélet [EBHT 1988., I 1037. o.] 20. pontját).²

2.2. C-307/05³ A 39. pont szerint mivel az EK 137. cikk (5) bekezdése az ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdésétől eltérést engedő rendelkezés, ezért az említett bekezdés által fenntartott tárgyköröket *megszorítóan kell értelmezni, úgy, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne vonják kétségbe az EK 136. cikk által kitűzött célokat*. Mindez összhangban áll a C-349/03. eset 4 pontjában foglaltakkal.

A 40. pont szerint, ami pedig különösen az EK 137. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazás” ra vonatkozó kivételt illeti, annak indoka az a tény, hogy a *bérszintek meghatározása* nemzeti szinten a szociális partnerek szerződési szabadsága körébe, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozik e tárgykörben. E körülményekre tekintettel a közösségi jog jelenlegi állapotában célszerűnek tűnt kizárni az EK 136. és azt követő cikkei alapján vett harmonizációból a bérszintek meghatározását. A 41. pontban olvassuk, hogy az említett kivételt ugyanakkor nem lehet minden olyan kérdésre kiterjeszteni, amely valamilyen kapcsolatot mutat a díjazással, az EK 137. cikk (1) bekezdésében foglalt egyes tárgykörök lényegi tartalma nagy részének kiüresítése nélkül. A 42. pont alapján ebből következően az EK 137. cikk (5) bekezdésének fenntartása nem akadályozhatja azt, hogy valamely határozott időre alkalmazott munkavállaló – a megkülönböztetés tilalmának elve alapján – kérelmezhesse valamely olyan munkafeltétel kedvezményét, amely csak az állandó [helyesebben: határozatlan időre alkalmazott] munkavállalók részére van fenntartva, még akkor is, ha ezen elv alkalmazása egy díjazásbeli különbszet megfizetését vonja maga után. A 48. pont alapján az első kérdést úgy kell megválaszolni, hogy a keretmegállapodás 4. szakasza 1. pontjában foglalt „munkafeltételek” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az alapjául szolgálhat az olyan, alapeljárásbelihez hasonló

² C 349/03 - Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 July 2005.

Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Failure of a Member State to fulfil obligations - Directive 77/799/EEC - Mutual assistance by the competent authorities - Fields of VAT and excise duties - Partial transposition- Territory of Gibraltar.

³ Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 September 2007.

Yolanda Del Cerro Alonso v Osakidetza-Servicio Vasco de Salud. Reference for a preliminary ruling: Juzgado de lo Social nº 1 de San Sebastián - Spain.

Directive 1999/70/EC - Clause 4 of the framework agreement on fixed-term work - Principle of non-discrimination - Concept of 'employment conditions' - Length-of-service allowance - Inclusion - Objective grounds justifying a difference in treatment - None.

kérelmeknek, amelyek arra irányulnak, hogy valamely határozott időre alkalmazott munkavállaló részére megadják azt a szolgálatban eltöltött idő után járó juttatást, amelyet a nemzeti jog csak az állandó [helyesebben: határozatlan időre alkalmazott] munkavállalók részére tart fenn.

A Főtanácsnoki indítvány nagyon szigorúan értelmezte az (5) bekezdést.⁴ Az 1999/70/EK irányelv jogalapja az EK 139. cikk (2) bekezdése. E rendelkezés értelmében a „közösségi szinten megkötött megállapodásokat [...] – a 137. cikk hatálya alá tartozó kérdésekben – az aláíró felek együttes kérelmére, a Tanács által a Bizottság javaslata alapján hozott határozattal kell végrehajtani” (kiemelés tőlem). Tehát az EK 137. cikk (5) bekezdéséből egyértelműen az következik, hogy ennek alapján a Tanács nem fogadhat el a díjazással kapcsolatos intézkedéseket.(15). E körülmények alapján a díjazásra való hivatkozás hiánya az 1999/70 irányelvben úgy értelmezendő, hogy az irányelv kifejezett szándéka kizárni azt a hatálya alól. (Indítvány 22. pont) A Bizottság ugyanakkor vitatja ezt az értelmezést. Álláspontja szerint a Szerződést úgy kell értelmezni, hogy az EK 137. cikkben alapuló jogi aktusok nem határozhatják meg közvetlenül a díjazás mértékét vagy jellegét. Ugyanakkor a jogalkotónak teljes mértékben lehetősége van arra, hogy a szóban forgóhoz hasonló olyan jogszabályt fogadjon el, amely csak közvetetten vagy esetlegesen hat ki a díjazásra. Csak ezzel a feltétellel lehetséges az EK 137. cikk hatékony érvényesülésének biztosítása. Mindebből következően a tagállamok szabadon választhatják meg a meghatározás módozatait és a díjazás mértékét, azonban nem teszik lehetővé, hogy a határozott időre alkalmazott munkavállalókkal szemben e díjazások terén hátrányos megkülönböztetést alkalmazzanak. (Indítvány 23. pont)

Ez az értelmezés mindenképpen csábítóan hangzik. Ugyanakkor azt az értelmezett szövegben semmi sem támasztja alá. Ha elfogadnánk, akkor az teljes mértékben megfosztaná az EK 137. cikk (5) bekezdését annak értelmétől. Ezen értelmezés szerint a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó szabályok megalkotásával meg lehetne határozni a díjazás feltételeit. Egyértelmű ugyanakkor, hogy a díjazás feltételeinek kiegyenlítése közvetlenül kihat azok szintjére és jellegére. Ez a következmény viszont nyilvánvalóan ellentétes a Szerződést létrehozóknak az EK 137. cikk (5) bekezdésében kifejezett szándékával. Függetlenül attól, hogy milyen jelentőséget tulajdonítunk a határozott időre alkalmazott munkavállalók egyenlő díjazási feltételeire irányuló célnak, ehhez az EK 137. cikkel összefüggésben értelmezett EK 139. cikk (2) bekezdése kétségtelenül nem szolgálhat megfelelő jogalapul. (Indítvány 24. pont)

Mindebből következik, hogy még ha igaz is, hogy a díjazás valamennyi munkavállaló szempontjából alapvető munkafeltételt jelent, ez még nem vonja kétségbe azt, hogy az 1999/70 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az általa végrehajtott keretmegállapodás 4. szakasza kizárja a hatálya alól a gazdasági feltételeket és a díjazás valamennyi formáját. (Indítvány 25. pont)

⁴ OPINION OF ADVOCATE GENERAL POIARES MADURO delivered on 10 January 2007 1(1) Case C 307/05 Yolanda Del Cerro Alonso v Osakidetza (Servicio Vasco de Salud)

2.3. Case C 268/06. A Főtanácsnoki indítvány⁵ szerint *a díjazás fogalma*, mint olyan, ahogyan azt az EK 141. cikk (2) bekezdésére vetett pillantás is mutatja, *igen tágran értelmezhető*, és a rendes alap- vagy minimálbér és illetmény mellett magában foglalhat minden egyéb olyan juttatást is, amelyet a munkáltató a munkaviszonyára tekintettel a munkavállalónak közvetlenül vagy közvetve, készpénzben vagy természetben fizet. (169. pont) Ezen fogalom értelmezése egyedül azonban még nem szolgál felvilágosítással arról, mit jelent az, hogy az EK 137. cikk – ötödik bekezdése értelmében – „nem alkalmazható” a díjazásra. E tekintetben figyelembe kell venni az EK 137. cikk (5) bekezdésének rendszertani elhelyezkedését, valamint ezen rendelkezés értelmét és célját. (Indítvány 170. pont) 171. Az EK 137. cikk (5) bekezdését, mint kivételes tényállást, amint azt a Bíróság nemrég a Del Cerro Alonso-ügyben hozott ítéletben megállapította, szigorúan kell értelmezni. A rendelkezést tehát *nem lehet úgy értelmezni, hogy mindent kizár az EK 137. cikk hatálya alól, amely valamely módon kapcsolatban áll a díjazással; különben számos, az EK 137. cikk (1) bekezdésében felsorolt terület elvesztené gyakorlati jelentőségét.* (Indítvány 171. pont) Az EK 137. cikk (5) bekezdésének elsősorban az az értelme és célja, hogy védje a szociális partnerek kollektívszerződésalkötési szabadságát a sérelmekről. Ezt mutatja nem utolsósorban a díjazás szoros összefüggése az egyéb, a közösségi hatáskör alól kivett területekkel: az egyesülési jog, a sztrájkjog és a kizárás joga, amelyek különösen jelentősek a díjazás meghatározása tekintetében; és amelyekre ennek megfelelően az EK 137. cikk (5) bekezdésében egy levegővel hivatkoznak. (Indítvány 172. pont) Ezenkívül az EK 137. cikk (5) bekezdése azt célozza, hogy megakadályozza a tagállamokban érvényes bérszintnek a közösségi jogalkotó általi közösségi szintű egységesítését. A bérszint nemzeti, regionális és üzemi különbségeinek ilyen – adott esetben csak részleges –, a közösségi jogalkotó által történő kiegyenlítése mélyen belenyúlna a belső piacon tevékenykedő vállalkozások versenyébe. Messze túlmenne a Közösségnek az EK 137. cikk (1) bekezdése által célzott, a tagállamoknak a szociális politika területén végzett tevékenységével kapcsolatos támogató és kiegészítő intézkedésein is. (Indítvány 173. pont) Ezen háttér előtt az EK 137. cikk (5) bekezdése például megakadályozza, hogy *a közösségi jogalkotó a minimálbérek meghatározásával befolyásolja a tagállamok bérszintjét.* A közösségi jogalkotó *például ugyanígy nem írhat elő éves indexációt az infláció kiegyenlítésére, nem vezethet be felső határt az éves bérnövekedések tekintetében, vagy nem szabályozhatja a túlóra díjazásának mértékét, valamint a műszak-, ünnepnapi és éjszakai munka pótlékait.* (Indítvány 174. pont) Ezzel szemben az EK 137. cikk (5) bekezdése nem akadályozza a közösségi jogalkotót abban, hogy pénzügyi kihatással járó szabályozást hozzon, például a munkafeltételek (az EK 137. cikk (1) bekezdésének b) pontja) vagy a munkakörnyezet javítása tekintetében, a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében (az EK 137. cikk (1) bekezdésének a) pontja). Így a Közösség például előírhat olyan követelményeket a nemzeti munkajog számára, amely azt eredményezi, hogy a munkavállaló jogosult lesz fizetett

⁵ OPINION OF ADVOCATE GENERAL KOKOTT delivered on 9 January 2008 1(1) Impact (Reference for a preliminary ruling from the Labour Court, Dublin, Ireland)

szabadságra. (Indítvány 175. pont) Ugyanebben az értelemben a Bíróság nemrég a Del Cerro Alonso-ügyben hozott ítéletben azt is tisztázta, hogy az EK 137. cikk (5) bekezdése *csak a díjazás mértékét vonja ki a közösségi jogalkotó hatásköréből; hozzátette, hogy továbbra is kizárólag az adott tagállamok illetékes hatóságainak kötelessége meghatározni a munkavállalók díjazása különböző alkotóelemeinek mértékét.* (Indítvány 176. pont) A Főtanácsnak nem osztja ezt a felfogást. Habár az EK 137. cikk (5) bekezdése *a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokra és a szociális partnerekre bízta az egyes díjazási elemek nagyságának meghatározását, de ez a rendelkezés a maga részéről nem szolgálhat ürügyül a munkavállalók bizonyos csoportjai közötti hátrányos megkülönböztetésre.* Ehelyett a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak és a szociális partnereknek az EK 137. cikk (5) bekezdése alapján fenntartott hatáskörüik gyakorlása közben ügyelniük kell a közösségi jogra, nem utolsósorban az általános jogelvekre, mint például az egyenlő bánásmód elvére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére. Következésképpen a határozott idejű munkaviszonyban álló munkavállalóknak és az állandó alkalmazottaknak a díjazás elemei mértéke tekintetében történő egyenlőtlen kezelése csak ott jöhet szóba, ahol az objektíve indokolt. Nem mást fejez ki egyébként a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja sem, csakúgy, mint a keretmegállapodás 4. szakaszának 2. pontjában szereplő időarányosság elvére történő utalás. (Indítvány 180. pont)

Az ítélet⁶ szerint az EK 137. cikk (5) bekezdése az ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdésétől eltérést engedő rendelkezés, ezért az említett bekezdés által fenntartott tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne vonják kétségbe az EK 136. cikk által kitűzött célokat (a fent hivatkozott Del Cerro Alonso ügyben hozott ítélet 39. pontja). (122 pont) Amint azt a Bizottság előterjesztette, az említett kivételt ebből következően úgy kell értelmezni, hogy az olyan intézkedésekre irányul, amelyek – mint a munkabérek és/vagy azok egyes tagállamokbeli szintjét alkotó valamennyi tény egységesítése, illetve a közösségi minimálbér bevezetése – a *Közösségen belül a díjazás meghatározásába való közvetlen közösségi jogi beavatkozásra vonatkoznak.* (124. pont)

A 125. pont szerint ezt a kivételt azonban nem lehet valamennyi, a díjazással valamilyen kapcsolatban álló kérdésre kiterjeszteni, mivel ezzel az EK 137. cikk (1) bekezdésében meghatározott bizonyos területeket azok lényeges tartalmának nagy részétől fosztanak meg (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Del Cerro Alonso ügyben hozott ítélet 41. pontját; lásd még ugyanebben az értelemben a C 84/94. sz., Egyesült Királyság kontra a Tanács ügyben 1996. november 12 én hozott ítéletet [EBHT 1996., I 5755. o.] a Tanács azon hatásköréről, hogy az EK 118/A. cikk [az EK Szerződés 117–120. cikkét felváltotta az EK 136–143. cikk] alapján elfogadja a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 1993. november 23-i 93/104/EK irányelvet [HL L 307., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 197.

⁶ JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 15 April 2008 (*) (Directive 1999/70/EC – Clauses 4 and 5 of the framework agreement on fixed-term work – Fixed-term employment in the public sector – Employment conditions – Pay and pensions – Renewal of fixed-term contracts for a period of up to eight years – Procedural autonomy – Direct effect) In Case C 268/06

o.], különösen ezen irányelvnek az évi négy hét rendes szabadság biztosításáról szóló 7. cikkét).

2.4. C 395/08 és C 396/08. Jelen ügyben⁷ a Főtanácsnok hivatkozott az 1999/70 irányelvvel kapcsolatos Impact ügyre, amikor is a Bíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy az irányelv mellékletét képező, a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodás 4. szakaszában szereplő „foglalkoztatási feltételek” magukban foglalják-e a munkaszerződésnek a díjazásra és nyugellátásokra vonatkozó feltételeit. (Indítvány 70. pont) A Bíróság utalt az állandó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint az EK 141. cikk (2) bekezdése második albekezdésének értelmében vett „díjazás” fogalmának hatálya alá tartoznak a nyugellátások, amelyek a munkavállaló és munkáltató közötti munkaviszonytól függenek, azok kivételével, amelyeket törvényen alapuló olyan rendszerből folyósítanak, amelynek finanszírozásához munkavállalók, munkáltatók és esetlegesen az állami hivatalok is hozzájárulnak olyan mértékben, amelyet nem annyira a munkáltató és a munkavállaló közötti munkaviszony, mint inkább szociálpolitikai megfontolások határoznak meg. Erre az ítélkezési gyakorlatra figyelemmel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében vett „foglalkoztatási feltételek” fogalmába tartoznak azok a nyugellátások, amelyek a munkavállaló és a munkáltató közötti munkaviszonytól függenek, a társadalombiztosítás törvényen alapuló nyugellátásai kivételével, amelyek kevésbé a munkaviszonytól, inkább szociálpolitikai megfontolásoktól függenek. A Bíróság megállapította, hogy ezt az értelmezést megerősíti a szóban forgó keretmegállapodás preambulumának ötödik bekezdése, amely szerint ez utóbbi felei „elismer[ték] azt, hogy a jogszabályban szabályozott szociális biztonsági rendszerrel kapcsolatos ügyek a tagállamok hatáskörébe tartoznak”, és felhívta a tagállamokat az 1996. évi dublini Európai Tanács érvényre juttatására, amely többek között annak szükségességét hangsúlyozza, hogy a társadalombiztosítási rendszereket igazítsák hozzá a foglalkoztatási mintákhoz, annak érdekében, hogy azok megfelelő védelmet nyújtsanak az ilyen munkát végző személyeknek. (71. pont)

Az ítélet⁸ 28. pontja szerint az ekként érintett tárgykörök között szerepelnek a szociálpolitikáról szóló megállapodás 2. cikke (1) bekezdésének első francia bekezdésében a „munkakörülmények”, amely rendelkezést átvette a nizzai szerződéssel módosított EK 137. cikk (1) bekezdés b) pontja. Meg kell állapítani, hogy a szociálpolitikáról szóló megállapodás e rendelkezésének, valamint a keretmegállapodás 4. szakaszának a szövege nem teszi lehetővé önmagában annak eldöntését, hogy az e két rendelkezéssel érintett munkakörülmények, illetve

⁷ OPINION OF ADVOCATE GENERAL SHARPSTON delivered on 21 January 2010 (1) Joined Cases C 395/08 and C 396/08 Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Case C 395/08) v Tiziana Bruno and Massimo Pettini

⁸ JUDGMENT OF THE COURT (Second Chamber) 10 June 2010 (*) (Directive 97/81/EC – Framework Agreement on part-time work – Equal treatment of part-time and full-time workers – Calculation of the period of service required to obtain a retirement pension – Periods not worked disregarded – Discrimination) In Joined Cases C 395/08 and C-396/08

foglalkoztatási feltételek magukban foglalják e az olyan tényezőhöz kapcsolódó feltételeket, mint amilyen az alapügy tárgyát képező díjazás és nyugdíj. *Ennélfogva e rendelkezések értelmezéséhez az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően figyelembe kell venni azon szabályozás szöveggörnyezetét és céljait, amelynek ez a szakasz részét képezi (analógia útján lásd a C 268/06. sz. Impact ügyben 2008. április 15 én hozott ítélet [EBHT 2008., I 2483. o.] 110. pontját).* (28. pont) A 31. pont szerint jelen ügyben hangsúlyozni kell, hogy az EK 136. cikk első bekezdése – amely meghatározza azokat a célokat, amelyekre tekintettel a Tanács az EK 137. cikkben érintett tárgyakban az EK 139. cikk (2) bekezdésének megfelelően végrehajthatja a szociális partnerek között uniós szinten megkötött megállapodásokat – utal az 1961. október 18 án Torinóban aláírt Európai Szociális Chartára, amely I. részének 4. pontjában – azon célok között, amelyeknek elérését a szerződő felek az e Charta III. részének 20. cikke alapján vállalták – szerepel *valamennyi munkavállaló joga „olyan díjazáshoz, amely nekik és családjuknak megfelelő életszínvonalat biztosít (a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 113. pontja).* A 32. pont szerint e célokra tekintettel a keretmegállapodás 4. szakasza úgy értendő, hogy *az az uniós szociális jog olyan elvét fejezi ki, amelyet nem lehet megszorítóan értelmezni (analógia útján lásd a C 307/05. sz. Del Cerro Alonso ügyben 2007. szeptember 13 án hozott ítélet [EBHT 2007., I 7109. o.] 38 pontját és a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 114. pontját).* A 33. pont alapján a keretmegállapodás 4. szakaszának olyan értelmezése, amely az e szakasz értelmében vett „foglalkoztatási feltételek” fogalmából kizárja az olyan pénzügyi feltételeket, amelyek a díjazásra és a nyugellátásra vonatkoznak, az említett szakasz célját figyelmen kívül hagyva csökkentené az érintett munkavállalók hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmének terét, mivel az a foglalkoztatási feltételek jellegén alapuló olyan különbségtételt vezet be, amelyet e szakasz szövege egyáltalán nem javasol. A 35. pont szerint vitathatatlan, hogy a szociálpolitikáról szóló megállapodás 2. cikke (6) bekezdésének, amelyet átvett a nizzai szerződéssel módosított EK 137. cikk (5) bekezdése, szövege szerint e cikk rendelkezései „a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók”. Ugyanakkor, amint azt a Bíróság már kimondta, mivel ez ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdésétől eltérést engedő rendelkezés, ezért az (5) bekezdés által fenntartott tárgyköröket szigorúan kell értelmezni, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne veszélyeztessék az EK 136. cikk által kitűzött célokat (lásd a fent hivatkozott Del Cerro Alonso ügyben hozott ítélet 39. pontját és a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 122. pontját). A 37. pont szerint *az említett kivételt ebből következően úgy kell értelmezni, hogy az olyan intézkedésekre irányul, amelyek – mint a munkabérek és/vagy azok egyes tagállamokbeli szintjét alkotó valamennyi tény vagy azok egy részének egységesítése, illetve a minimálbér bevezetése – az Unión belül a díjazás meghatározásába való közvetlen uniós jogi beavatkozást jelentenének. Ezt a kivételt azonban nem lehet valamennyi, a díjazással valamilyen kapcsolatban álló kérdésre kiterjeszteni, mivel ezzel az EK 137. cikk (1) bekezdésében meghatározott bizonyos területeket azok lényeges tartalmának nagy részétől fosztanak meg (analógia útján lásd a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 125. pontját).* A 39. pont szerint

jóllehet az igaz, hogy a munkavállalók díjazását képező különböző elemek szintjének meghatározása továbbra sem tartozik az uniós jogalkotó hatáskörébe, és az vitathatatlanul a különböző tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak feladata, azonban az Unió hatáskörébe nem tartozó területeken ezek a fórumok az uniós jog – különösen a keretmegállapodás 4. szakasza – tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni e hatáskörüket (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 129. pontját).

2.5. C 501/12, C 506/12, C 540/12 és C 541/12. A Főtanácsnoki indítvány⁹ a 44. pontban hivatkozik a Bíróság Del Cerro Alonso ügyben 2007. szeptember 13 án hozott ítéletére, amelyben ugyanis a Bíróság, miután emlékeztetett arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét nem lehet megszorítóan értelmezni, kimondta, hogy mivel az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése az ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdésétől eltérést engedő rendelkezés, ezért az említett bekezdés által fenntartott tárgykoröket megszorítóan kell értelmezni, úgy, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne vonják kétségbe az EUMSZ 151. cikk által kitűzött célokat.(6) A Bíróság megállapította azt is, hogy ami pedig különösen az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt „díjazásra” vonatkozó kivételt illeti, annak indoka az a tény, hogy a bérszintek meghatározása nemzeti szinten a szociális partnerek szerződési szabadsága körébe, illetve a tagállamok hatáskörébe tartozik e tárgykorben. E körülményekre tekintettel a közösségi jog jelenlegi állapotában célszerűnek tűnt kizárni az EUMSZ 151. és azt követő cikkei alapján vett harmonizációból a bérszintek meghatározását. A 45. pont szerint világos tehát, hogy *a „díjazás” fogalma az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésének értelmében nem foglalja magában a díjazás körülményeit. Utóbbiak a munkakörülmények részét képezik.* Azok nem közvetlenül a díjazás mértékének meghatározására irányulnak, hanem azokra a körülményekre, amelyek között a munkavállaló meghatározott mértékű díjazásban részesül, amelyben akár a magánszektorban az érintett felek, akár a szociális partnerek és az állam egymással előzetesen megállapodtak. A 46.pont szerint a német köztisztviselők alapeljárásokban szereplő illetményrendszere álláspontja szerint nagyon jól példázza ezt a különbséget a díjazás és a díjazás körülményei között. A német köztisztviselők bérszintjét ugyanis besorolási fokozatok és azon belül fizetési fokozatok határozzák meg. Minden besorolási fokozatot és minden fizetési fokozatot szabadon állapíthatnak meg az erre hatáskörrel rendelkező szervek, az uniós jogalkotó pedig az EUMSZ 153. cikk értelmében semmilyen módon nem avatkozhat be ezeknek az összegeknek a meghatározásába, például minimális összeghatár megállapításával. Ez utóbbi esetekben a tagállamok kizárólagos hatásköréről van szó. Az Unión belül a díjazás tekintetében fennálló különbségek a jog jelenlegi állapotában nem képezhetik uniós szabályozás tárgyát. A 47. pont szerint ezzel szemben az ezekben a besorolási fokozatokba és fizetési fokozatokba történő besorolásról rendelkező nemzeti szabályok nem eredményezhetik a

⁹ OPINION OF ADVOCATE GENERAL Bot delivered on 28 November 2013 (1) Joined Cases C 501/12 to C 506/12, C 540/12 and C 541/12 Thomas Specht (C 501/12), Jens Schombera (C 502/12), Alexander Wieland (C 503/12), Uwe Schönefeld (C 504/12), Antje Wilke (C 505/12), Gerd Schini (C 506/12) v Land Berlin and Rena Schmeel (C 540/12), Ralf Schuster (C 541/12) v Federal Republic of Germany

köztisztviselők hátrányos megkülönböztetését például az életkor alapján. A 48. pont szerint, amint azt a Tanács írásbeli észrevételeiben kifejtette, a díjazás a munkakörülmények alapvető jelentőségű eleme, talán a legfontosabb és a hátrányos megkülönböztetés által a leginkább érintett. Így tehát ha a díjazás körülményeit az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdésében foglalt kivétel alá tartozónak tekintjük, az nagyrészt megfosztaná az EUMSZ 19. cikket annak rendeltetésétől, ami, emlékeztetek, a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem.

Az ítélet¹⁰ 33 pontja szerint a Bíróság mindazonáltal már kimondta, hogy e kivételt úgy kell értelmezni, hogy az olyan intézkedésekre irányul, amelyek – mint a munkabérek és/vagy azok egyes tagállamokbeli szintjét alkotó valamennyi ténynek vagy azok egy részének egységesítése, illetve a minimálbér bevezetése – az Unión belül a díjazás meghatározásába való közvetlen uniós jogi beavatkozást jelentenének. Ezt a kivételt azonban nem lehet valamennyi, a díjazással valamilyen kapcsolatban álló kérdésre kiterjeszteni, mivel ezzel az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésében meghatározott bizonyos területeket azok lényeges tartalmának nagy részétől fosztaná meg (Impact ítélet, C 268/06, EU:C:2008:223, 124. és 125. pont, valamint Bruno és társai ítélet, C 395/08 és C 396/08, EU:C:2010:329, 37. pont). A 34. pont szerint következőképpen különbséget kell tenni az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése szerinti „díjazás” szó és a 2000/78 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő „díjazás feltételei” kifejezés között. A díjazás feltételei az alkalmazási feltételek részét képezik, és amint azt a főtanácsnok megállapította indítványának 45. pontjában, nem közvetlenül a díjazás mértékének meghatározására irányulnak.

2.6. Juthatunk-e más véleményre az esetjog alapján? Véleményünk szerint, lehet úgy értelmezni az irányelv rendelkezéseit, mint amely összeegyeztethető a díjazásra vonatkozó kizárással. Azért, mert a szociálpolitikai célok érdekében erre szükség van. Szinte valamennyi ítéletben megtaláljuk azt a fordulatot hogy „ugyanakkor, amint azt a Bíróság már kimondta, mivel ez ugyanezen cikk (1)–(4) bekezdésétől eltérést engedő rendelkezés, ezért az (5) bekezdés által fenntartott tárgyköröket szigorúan kell értelmezni, hogy azok ne érintsék szükségtelenül az említett (1)–(4) bekezdés hatályát, és ne veszélyeztessék az EK 136. cikk által kitűzött célokat (lásd a fent hivatkozott Del Cerro Alonso ügyben hozott ítélet 39. pontját és a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 122. pontját).”

Kokott Főtanácsnok indítványa szerint a Bíróság nemrég a Del Cerro Alonso ügyben hozott ítéletben azt is tisztázta, hogy az EK 137. cikk (5) bekezdése *csak a díjazás mértékét vonja ki a közösségi jogalkotó hatásköréből; hozzátette, hogy továbbra is kizárólag az adott tagállamok illetékes hatóságainak kötelessége meghatározni a munkavállalók díjazása különböző alkotóelemeinek mértékét.* (176.

¹⁰ JUDGMENT OF THE COURT (Second Chamber) 19 June 2014 (*) (Reference for a preliminary ruling — Social policy — Directive 2000/78/EC — Equal treatment ‘in employment and occupation’ — Articles 2, 3(1)(c) and 6(1) — Direct discrimination on grounds of age — Basic pay for civil servants dependent upon age — Transitional system — Perpetuation of the difference in treatment — Justifications — Right to compensation — Liability of the Member State — Principles of equivalence and of effectiveness) In Joined Cases C 501/12 to C 506/12, C 540/12 and C 541/12

pont) A Főtanácsnak nem osztja ezt a felfogást. Habár az EK 137. cikk (5) bekezdése *a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokra és a szociális partnerekre bízva az egyes díjazási elemek nagyságának meghatározását, de ez a rendelkezés a maga részéről nem szolgálhat ürügyül a munkavállalók bizonyos csoportjai közötti hátrányos megkülönböztetésre. (Indítvány 180. pont)*

A C 395/08 and C-396/08 ítélet 33., pontja szerint a „foglalkoztatási feltételek” fogalmából kizárja az olyan pénzügyi feltételeket, amelyek a díjazásra és a nyugellátásra vonatkoznak, az említett szakasz célját figyelmen kívül hagyva csökkentené az érintett munkavállalók hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmének terét, mivel az a foglalkoztatási feltételek jellegén alapuló olyan különbségtételt vezet be, amelyet e szakasz szövege egyáltalán nem javasol. A 37. pont szerint *az említett kivételt ebből következően úgy kell értelmezni, hogy az olyan intézkedésekre irányul, amelyek – mint a munkabérek és/vagy azok egyes tagállamokbeli szintjét alkotó valamennyi tény vagy azok egy részének egységesítése, illetve a minimálbér bevezetése – az Unión belül a díjazás meghatározásába való közvetlen uniós jogi beavatkozást jelentenének. Ezt a kivételt azonban nem lehet valamennyi, a díjazással valamilyen kapcsolatban álló kérdésre kiterjeszteni, mivel ezzel az EK 137. cikk (1) bekezdésében meghatározott bizonyos területeket azok lényeges tartalmának nagy részétől fosztanak meg (analógia útján lásd a fent hivatkozott Impact ügyben hozott ítélet 125. pontját).*

Jelen esetben az EU minden tagállamában minden munkavállalónak joga van a megfelelő minimálbérhez. A minimálbér megfelelőségét ezért indokolt lenne egy olyan díjazással kapcsolatban álló kérdésként értelmezni, amelynek hiányában a 153. cikk (1)-(4) bekezdésében meghatározott bizonyos területeket azok lényeges tartalmának nagy részétől fosztanánk meg. A C 501/12, C 506/12, C 540/12 és C 541/12 ügyben a Főtanácsnoki indítvány 46. pontjában foglaltak szerint az irányelvi rendelkezések véleményünk szerint tekinthetők a díjazás körülményeinek, mint amelyek összeegyeztethetők a díjazásra vonatkozó kizárással.

3. Záró gondolatok

Jogpolitikai szempontból nagyon fontosnak tartjuk az irányelvet. A Parlament és a Tanács, valamint a Bizottság hangsúlyozta, hogy a minimálbér-irányelv nem törekszik uniós szintű minimálbér bevezetésére vagy a bérmegállapítási mechanizmusok harmonizálására. Rámutatnak, hogy a minimálbér irányelv csak eljárási keretet hoz létre, és nem avatkozik közvetlenül a tagállamok bérmegállapítási mechanizmusaiba. A Parlament továbbá azt állítja, hogy mivel az Unió szociálpolitikájának egyik célja az élet- és munkakörülmények javítása, és mivel a munkabér e feltételek szerves részét képezi, nem meglepő, hogy az irányelv pozitívan befolyásolhatja a bérszínvonalat. Ahogyan ezt láthatjuk is. Hangsúlyozzuk itt is, hogy Torsten Müller kifejti egy interjúban, hogy a minimálbér irányelvnek van hatása más most is. Rámutat arra, hogy számos példát láthatunk, miszerint az irányelvben szereplő referenciaértékek – a (bruttó) mediánbér 60%-a és a (bruttó) átlagbér 50%-a, amelyet „kettős tisztességes küszöbnek” is nevezhetünk –

különböző országokban befolyásolták a törvényes minimálbér megállapítását. Ez három különböző módon történt. Az egyik példa erre az, amikor ez a kettős tisztességes küszöbérték bekerült a nemzeti jogszabályokba. Ez a leghatékonyabb módja e minimálbérek biztosításának. Bulgária 2023-ban hozott egy törvényt, amely a törvényes minimálbért az átlagbér 50%-ában határozta meg. Lengyelországban a 2024. augusztusi jogszabálytervezet az átlagbér 55%-át javasolja. A hatályos szlovák jogszabályok még az 57%-ot is említik, mint a törvény által meghatározott szintet, ha a szakszervezetek és a munkaadók nem jutnak megállapodásra a minimálbér emeléséről. Ezt a „kemény törvényi” megközelítést elsősorban a közép- és kelet-európai országok választották. A második módszer az, hogy a kétszeres tisztességes küszöböt politikai iránymutatásként használják a törvényes minimálbér-emelések meghatározásakor. Horvátország, Írország és Észtország is ezt a megközelítést alkalmazza. Ez gyengébb, mint a jogszabályba foglalás, de még mindig van hatása. A harmadik lehetőség pedig az, hogy az irányelv általánosságban vitát indított el a minimálbérek megfelelőségéről. Ez egy lehetőség a szakszervezetek számára, hogy részt vegyenek ebben a folyamatban. Hollandiában például az FNV (Holland Szakszervezetek Szövetsége) kampányt indított a mediánbér 60%-ának eléréséért, ami 16 eurós órabérminimumot jelentene.¹¹

A Liga Szakszervezetek oldalán olvasható, hogy a hazai munkáltatók számára nagy teher a bérek és a rájuk rakódó bérköltségek kifizetése, így a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultatív Fórumán évről-évre nehéz tárgyalások elé néznek a szakszervezetek. Számukra a minimálbér irányelv világos támogatást jelentett tárgyalásaik során a bérek emelésére vonatkozó törekvésekben és a bérkonvergencia megvalósításában. Az EU-s minimálbér irányelv nélkül kétséges, hogy kormányrendeletbe került volna, hogy a minimálbér mértékének 2027. január 1-re el kell érnie a rendszeres bruttó átlagkereset 50 százalékát. Mindezt a hároméves bérmegállapodás már előre rögzítette, sőt azt is, hogy a garantált bérminimum összege 2025. január 1-től 7%-kal emelkedik, a 2026. és 2027. évben az infláció és termelékenység tényadatai függvényében állapítják meg az emelés mértékét.

Ahogy említettük, a Főtanácsnok szigorú állításai szükségesek ahhoz, hogy valóban egy diszkurzus alakuljon ki a 153. cikk (5) bekezdésben foglalt kizárás hatályáról. Ha nem lett volna ennyire sarkalatos, akkor kevésbé lenne olyan fontos, hogy a Bíróság jogfejlesztő értelmezése milyen irányba tolja el a szociálpolitikai törekvéseket. Alapvető jelentőségű lesz az, hogy mennyire értelmezzük szűken a díjazásra vonatkozó kizárást, amikor a szabályozás célja deklaráltan az életszínvonal emelése és a szociális párbeszédre való hajlandóság növelése. Nekünk most úgy tűnik teoretikus értelemben, hogy jelen ügyben az EUMSZ 153. cikk (1)-(4) bekezdéseinek kiürítése történik meg, ha a Bíróság az irányelv megsemmisítése mellett dönt. Gyakorlatilag pedig láthatóan a közép- és kelet-európai országok azok, amelyek kormányai éltek az irányelv adta lehetőséggel.

¹¹ <https://www.etui.org/news/has-minimum-wage-directive-had-impact> (Letöltés dátuma: 2025.04.11.)

A román kétkamarás parlament sajátosságai – szimmetrikus bikameralizmusból az aszimmetrikus bikameralizmusba

Nagy Gellért*

Románia 1991. évi Alkotmánya a törvényozó hatalmat két kamarában szervezve szabályozza. Ugyanakkor, az eredetileg szimmetrikus bikameralizmus a 2003. évi alkotmánymódosítás során aszimmetrikus bikameralizmussá vált, így megteremtve a reflektáló és döntő ház fogalmait. Az elfogadott törvények ennek következtében immár a két ház sajátos együttműködésének eredményeként születnek meg. Ugyanakkor, az alkotmánymódosítás következtében, a törvényekkel szemben egy új, formai alkotmányossági követelmény is kialakult, ahogyan az levezethető az Alkotmánybíróság esetgyakorlatából is. A bikameralizmus elve tiszteletben tartásának e követelménye értelmében a döntő ház nem eszközölhet jelentős módosításokat a reflektáló ház által elfogadott változatban. Jelen kutatás a román kétkamarás parlament sajátosságait e fentebb vázolt elemek mentén kívánja röviden bemutatni.

Kulcsszavak: kétkamarás parlament, reflektáló ház, döntő ház, aszimmetrikus bikameralizmus

Peculiarities of the Romanian Bicameral Parliament – From Symmetrical Bicameralism to Assymetrical Bicameralism

The 1991 Constitution of Romania organises the legislative power in two chambers. Nevertheless, the originally symmetrical bicameralism was transformed into an asymmetrical bicameralism by the 2003 constitutional amendment, thus creating the concepts of reflecting and deciding chambers. As a result, the adopted laws are now the result of a specific collaboration between the two houses. At the same time—as a consequence of the constitutional amendment—a new, formal constitutionality requirement has been introduced, as one can deduce from the case law of the Constitutional Court. Under this requirement, the deciding house may not make any significant change to the version adopted by the reflecting house. The present contribution aims to briefly illustrate the specificities of the Romanian bicameral parliament along these elements outlined above.

Keywords: bicameral parliament, reflecting house, deciding house, asymmetric bicameralism

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.68>

* Közép-európai Akadémia gyakornoka, megbízott oktató Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, PhD-hallgató a Miskolci Egyetemen.

1. Kétkamarás parlament fogalma és történeti alakulása

Kétkamarás parlamentek alatt azon törvényhozó szerveket értjük, amelyek két testületbe szerveződve működnek. E modell szükségességének megalapozása John Stuart Milltől eredeztethető, aki kiemelte, hogy az egyik ház hatalmát tulajdonképpen csak egy másik ház képes megfelelően ellensúlyozni. A szakirodalomban Mill e gondolatára a „*törvényhozó hatalom belső megosztása szükségességének*” érveként szoktak hivatkozni.¹

Szente Zoltán értelmezésében a kétkamarás parlamentek alábbi típusai különíthetők el: (a) történeti (arisztokratikus) felsőházak, mint például napjainkban a Lordok Háza az Egyesült Királyságban, (b) korporatív második kamarák, például a Benito Mussolini alatti olasz parlament alsóháza vagy az 1938. évi román Alkotmány rendelkezései alapján létrejött Képviselőház, (c) szövetségi államok második kamarái, (d) területi érdekek képviselőjére létrehozott második kamarák, mint például a jelenlegi olasz Szenátus és (e) népképviselői felsőházak.²

A 20. század elején a kétkamarás parlamenti modell volt az elterjedtebb, ám a második világháborút követően „*néhány elismert demokráciájú ország megszüntette a törvényhozás második kamaráját.*”³ Napjainkban a kétkamarás parlamentek elsősorban a föderális államokban jelennek meg, míg az egységes államok inkább az egykamarás megoldást preferálják.⁴ Ugyanakkor, e tendencia nem zárja ki, hogy egységes államok is a kétkamarás megoldás mellett döntsének, mint ahogyan azt jól tükrözi Románia esete is. Az egységes államok ezen opcióját egyes szerzők az alkotmányos hagyományok iránt tanúsított tisztelettel magyarázzák.⁵ Ugyanakkor, fontos kiemelni, hogy egységes államokban a kétkamarás megoldás más alapokon nyugszik, mint a föderális államok esetében. Egységes államokban a kétkamarás parlamentek elvi alapja, hogy a hatalom szétválasztása már a parlament megszervezésében és működésében is jelentékeny módon tettenérhető krll legyen.⁶

Genoveva Vrabie és Marius Balan az egykamarás parlament mellett szóló érvekként említik, hogy e megoldás sokkal inkább összhangban van a nemzeti szuverenitás egységességének elvével, továbbá kiküszöböli a két ház közti versenyből fakadó negatív hatásokat⁷ és anyagi nehézségeket, valamint mindazon helyzeteket, amikor a két ház olyannyira függ egymástól, hogy az kétes megoldások elfogadásához vezetne.⁸ Ezzel szemben a kétkamarás modell javára a szerzők

¹ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantis Kiadó, 1998, 73. o.

² *Uo.*, 77–90. o.

³ *Uo.*, 72. o.

⁴ Vrabie Genoveva – Balan Marius: *Organizarea politico-etatică a României*, Iași, Institutul European, 2004, 81. o.

⁵ Enache Marian: *Proceduri parlamentare*, București, Editura Universul Juridic, 2013, 15. o.

⁶ Muraru Ioan – Constantinescu Mihai: *Drept parlamentar românesc*, București, Editura All Beck, 2005, 72. o.

⁷ Ilyen negatív hatásként említhető egyes törvények elfogadásának késleltetése. E tekintetben azonban bizonyos szerzők úgy vélik, hogy a késlekedés elsősorban a vitatott, illetve kiemelt jelentőségű területeken merül fel leginkább. E területeken ugyanakkor végképp fontos lehet annak elkerülése, hogy egyetlen ház kezében összpontosuljon minden hatalom. Részletekért lásd: *Uo.*, 74–75. o.

⁸ Vrabie – Balan: i.m., 82. o.

kiemelik a törvények alaposabb megvitatásának lehetőségét, valamint az alkotmányos tradíció megőrzését, tiszteletben tartását.⁹

A kétkamarás parlamentek esetében – hatásköreik és működésük alapján – alapvetően két különböző modellt lehet elkülöníteni: a szimmetrikus és az aszimmetrikus kétkamarás parlamenteket. A két modell alapján alakultak ki a szimmetrikus és asszimmetrikus bikameralizmus elvei. A szimmetrikus bikameralizmus elve azon kétkamarás parlamentekre utal, amelyeknél a két ház azonos feladat- és hatáskörökkel rendelkezik. Ezzel szemben aszimmetrikus bikameralizmus áll fenn minden olyan esetben, amikor a parlament két házának feladatai és hatásköreik között valamelyes eltérés figyelhető meg, tehát hatáskörmegosztás fedezhető fel. Az eltérő hatalommal bíró, aszimmetrikus bikameralizmus mellett szóló érvként megemlíthető, hogy e modell elkerüli annak lehetőségét, hogy bármelyik ház mintegy „*abszolút vétőjoggal*” rendelkezzen és így képessé váljon a törvényhozás megakadályozására, mintegy „*alkotmányos patthelyzetet*” okozva.¹⁰

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy függetlenül a választott kétkamarás modelltől, a parlament monopóliuma nem sérül, hiszen a házak „*ugyanazon állami szerv, egyazon parlament két részét alkotják*.”¹¹ Ugyan a román kétkamarás rendszerben a két ház szervezési és működési autonómiával rendelkezik,¹² ám a parlament egységes szerv marad, tehát a házak „*minden önállóságuk ellenére ugyanazon szerv két részét alkotják*.”¹³

2. A román kétkamarás parlament sajátosságai

Romániában a kétkamarás rendszernek jelentős alkotmányos hagyománya van. E megoldás már 19. századtól fennáll, leszámítva az 1946-1989 közti időszakot, amikor „*diktatórikus politikai akarat*” egykamarássá alakították a törvényhozást.¹⁴ Az alkotmányjogi szakirodalomban kialakított nézetek értelmében a román „*kétkamarás megoldás nem pusztán egy hagyomány kifejeződése, hanem intézményi szükséglet is a törvényhozási eljárás optimalizálása végett, kiemelten a törvények minőségének biztosítása és a hatalom egyetlen ház kezében való összpontosulásának elkerülése érdekében*.”¹⁵ A rendszerváltást követően éppen ezért már az 1990. évi 92. törvényrendelet – amely az 1990. évi parlamenti és a köztársasági elnöki választást szabályozta – 3. cikkében visszavezette a kétkamarás megoldást.¹⁶

⁹ *Uo.*

¹⁰ Szente: i.m., 97. o.

¹¹ Varga Attila: *Román alkotmányjog*, Budapest–Kolozsvár, Forum Iuris Könyvkiadó, 2019, 351. o.

¹² Enache: i.m., 18. o.

¹³ Szente: i.m., 96. o.

¹⁴ Enache: i.m., 16. o. Az 1946. évi 2218. rendelet úgy határozott egyetlen törvényhozó testület létrehozásáról, hogy az 1923. évi Alkotmányt – amely a bikameralista megoldást tartalmazta – 1944 augusztus 31-én ismételt hatályba helyezték. Ily módon az alkotmány rendelkezéseit egy egyszerű rendelettel felülírva teremtették meg az egykamarás parlamentet. Részletekért lásd: *Uo.*, 17. o.

¹⁵ Muraru Ioan – Constantinescu Mihai: *Studii constituționale 2.*, București, Editura Actami, 1999, 29. o.

¹⁶ Muraru – Constantinescu: *Drept parlamentar...*, i.m., 72. o.

A 2003. évi alkotmánymódosítást megelőzően a román kétkamarás parlament a szimmetrikus bikameralizmus modellje alapján működött, hiszen a két ház között feladat- és hatáskörei tekintetében nem volt eltérés. Ily módon az Alkotmány 75. cikke értelmében az egyik ház által elfogadott törvénytervezeteket vagy törvénykezdeményezéseket¹⁷ megküldték a másik háznak, aki vagy szintén elfogadta vagy elutasította azt. Amennyiben a második ház elutasította a törvénytervezetet vagy törvénykezdeményezést, úgy azt visszaküldték az előzőekben elfogadó ház elé, egy ismételt elutasítás pedig végleges erővel bírt. Abban az esetben, ha a két ház egy törvényt eltérő formában fogadott el, egyeztető bizottságot (*comisie de mediere*) hoztak létre egy közös forma kidolgozása érdekében, az Alkotmány 76. cikkével összhangban. Egyes szerzők véleménye értelmében az alkotmányozó a szimmetrikus bikameralizmussal egy olyan megoldás mellett tette le a voksát, amely megfelelt a kor sajátos követelményeinek, egy olyan rendszerváltást követően, amikor a politikai aktorok még nem voltak kellően érettek és nem rendelkeztek letisztult ideológiával.¹⁸

Ugyan az alkotmányozás folyamatában több megoldás is felmerült (pl. a Szenátus tagjainak közvetetten a helyi képviselőtestületek vezetői által történő megválasztása, jog szerinti szenátorokra vonatkozó előírások alkotmányba történő beépítése), végül a két ház tagjainak megválasztására vonatkozóan az Alkotmány azonos rendelkezéseket írt elő.¹⁹

A 2003. évi alkotmánymódosítást követően a törvényhozási hatáskörök – a törvények szabályozási tárgyának függvényében – megosztásra kerültek a Szenátus és a Képviselőház között azáltal, hogy elkülönítették törvénytervezeteket vagy törvénykezdeményezéseket első olvasatban vizsgáló reflektáló házat (*prima cameră sesizată*) a második olvasatú, döntő háztól (*cameră decizională*).²⁰ Az így kialakított eljárásra vonatkozó releváns rendelkezés továbbra is az Alkotmány 75., a házak megkereséséről szóló cikkében található, amely részletesen előírja, hogy mely szabályozási területekre vonatkozó tervezeteket és kezdeményezéseket kell a Képviselőházhhoz, mint reflektáló házhoz benyújtani és melyeket a Szenátushoz. A tervezet vagy kezdeményezés a reflektáló ház döntése után kerül a döntő ház elé, amelynek szavazása a mérvadó.

Továbbá, egyes törvénytervezetek és törvénykezdeményezések (pl. állami költségvetés és állami társadalombiztosítási költségvetés, nemzetvédelmi stratégia), illetve egyes egyéb feladatkörök tekintetében (pl. bizalmatlansági indítványok vagy a kormány felelősségvállalása esetén) a két ház együttes ülésen dönt.²¹ Fontos

¹⁷ Amennyiben egy törvény elfogadását a Kormány kezdeményezi, úgy törvénytervezetről (*„proiect de lege”*) beszélhetünk, ám ha a parlamenti képviselők, szenátorok vagy állampolgárok tesznek javaslatot, akkor a törvénykezdeményezés (*„propunere legislativă”*) az alkalmazandó megnevezés.

¹⁸ Enache: i.m., 18. o.

¹⁹ *Uo.*, 17. o.

²⁰ A módosítás részleteiért és az ahhoz kapcsolódó szakirodalmi vitáért lásd: Varga: i.m., 352. o.

²¹ Ennek következtében egyes szerzők szerint tulajdonképpen háromkamarás parlamenti modellről beszélhetünk Románia esetében, hiszen a Képviselőház és a Szenátus mellett a két ház együttes ülései is sajátos kamarát keletkeztetnek. Részletekért lásd: *Uo.*, 18. o. Ezzel ellentétesen Ioan Muraru és Mihai Constantinescu szerint e háromkamarás elmélet megalapozatlan, hiszen a két ház együttes ülésein a Képviselőház és a Szenátus tagjai vesznek részt, nem e két háztól független személyek, továbbá – függetlenül az együttes üléstől – a két ház megőrzi politikai összetételét. Mi több, a két ház együttes

kiemelni továbbá, hogy a két ház között jelenleg az egyik legfontosabb különbség abban rejlik, hogy a Köztársasági Elnök tisztésének megüresedése esetén, az Alkotmány 98. cikkével összhangban, e tisztséget ideiglenesen a Szenátus elnöke vagy a Képviselőház elnöke tölti be, ebben a sorrendben. Azonban, a Szenátus elnökének ezen elsőbbsége nem vezet a két ház közti valamelyes hierarchia felállításához.

Az alkotmánymódosítás tervezetét vizsgálva Románia Alkotmánybírósága 2003. évi 148. döntésében megállapította, hogy az eszközölt változtatás nem vezet a bikameralizmus elvének eltörléséhez, hanem pusztán egyszerűsíti annak merevségét. Az új előírás alapján az első olvasatú, reflektáló ház a törvénytervezet vagy törvénykezdeményezés elővizsgálatát („*preexaminare*”) végző házként jelenik meg, amely tevékenysége megelőzi a döntő ház végleges szavazását.²² Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a módosítást alkotmányosnak ítélte, ám döntésében felhívta a figyelmet a hatáskörmegosztásból fakadó, a két ház közt a jövőben, esetlegesen kialakuló hatásköri konfliktusokra.²³

A módosítást ugyanakkor éles kritikával illették a szakirodalomban (egyes vélemények szerint a módosítás nem eredményezett egyértelmű előnyöket²⁴). E kifogások értelmében egyrészt, annak érdekében, hogy Románia kétkamarás parlamentjét új alkotmányos alapokra fektessék, szükség lett volna a két ház tagjainak megválasztása között is különbséget tenni.²⁵ Másrészt, a neves alkotmányjogász, Tudor Drăganu értelmezésében, „*egy olyan rendszer, amelyet az jellemez, hogy – bizonyos helyzeteket kivéve, amikor a két ház egyetért – ugyan a törvényt mindkét házban megvitatják, mégis csak egyik ház akaratát fejezi ki, nem tekinthető tényleges kétkamarás parlamentnek, hanem inkább egy olyan hibrid rendszer, amelyben mindkét ház tanácskozik, ám csak egyikük dönt a hatálybalépő törvény végső szövegéről.*”²⁶ A gyakorlatban, e szerzők álláspontja szerint, a választott megoldás sok esetben a tényleges bikameralizmus megszűnéséhez vezetett.²⁷ Problémás például, hogy a képviselők és szenátorok olyan törvénykezdeményezéssel is élhetnek, amely nem az ő hatáskörükbe tartozik, így lényegében a képviselők és szenátorok egyidőben „*mindkét ház tagjává válnak*”, amely a kezdeményezéshez való jog tekintetében megszünteti a bikameralizmust.²⁸ Más szerzők még ennél is kategorikusabb álláspontot foglalnak el, amelynek

ülése pusztán egy parlamenti eljárás, egy olyan megoldás, amely az állam szempontjából jelentős kérdések gyors megvitatását hivatott szolgálni. Részletekért lásd: Muraru – Constantinescu: *Drept parlamentar...*, i.m., 77. o.

²² Románia Alkotmánybíróságának 2003. évi 148. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2003. évi 317. számában.

²³ *Uo.*

²⁴ Enache: i.m., 18. o.

²⁵ Drăganu Tudor: Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat, *Revista de drept public*, 2003/4, 56. o.

²⁶ *Uo.*, 65. o.

²⁷ Vrabie – Balan: i.m., 84. o., Drăganu: i.m., 57–65. o.

²⁸ Drăganu: i.m., 57. o. E megállapítással valamelyest ellentétesen úgy vélem, hogy a kezdeményezéshez való jog nem sérti a bikameralizmus elvét, hiszen – függetlenül attól, hogy a kezdeményező szenátor vagy képviselő – a törvénykezdeményezést mindkét házban tárgyalják, mindkét ház dönt róla, így tulajdonképpen az elfogadott törvény a két ház együttes munkája eredményének tekinthető.

értelmében, az említett 75. cikk előírásai valamelyest ellentétesek az Alkotmány 61. cikk (2) bekezdésével, amely a parlament összetételéről rendelkezik.²⁹

E kritikus megállapításokkal szemben a jelenlegi modell pozitív aspektusait hangsúlyozó nézetek is megjelentek. Mindezek értelmében a román kétkamarás rendszer kifejezetten erősnek mondható, hiszen a két ház közösen, előre meghatározott módon felügyeli egymást.³⁰ Szintén pozitívum, hogy a két ház azonos erővel bír, hiszen mind a képviselőket, mind a szenátorokat tagjait a nép választja közvetlen, általános és egyenlő módon.³¹

Fejlődéstörténeti szempontból érdekes lehet kiemelni, hogy 2009-ben a Köztársasági Elnök konzultatív népszavazást kezdeményezett³² a Parlament átalakításáról. A népszavazás keretében két kérdést fogalmaztak meg a szavazóknak: (1) egyetértene-e azzal, hogy Románia egykamarás parlamenti megoldásra térjen át, illetve (2) egyetértene-e azzal, hogy a parlament tagjainak számát 300 főben³³ maximalizálják. A 2009 november 22-én tartott népszavazáson a szavazásra jogosult állampolgárok 50,94%-a jelent meg az urnáknál.³⁴ Az első kérdés tekintetében a szavazók 72,3%-a (6.740.213 szavazat) értett egyet az egykamarás parlamentre történő áttéréssel, míg a második kérdésre még többen, 83,3% (7.765.573 szavazat) szavaztak igennel.³⁵ Ugyanakkor – mivel e népszavazás pusztán konzultatív jellegű volt – nem követték konkrét jogalkotási lépések ezen eredményeket. Mi több, egy 2012. évi törvénytervezettel, növelni kívánták a parlament tagjainak számát.³⁶ E törvénytervezetet – előzetes (a priori) normakontroll keretében – az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította, többek között éppen azért mert a népszavazás, függetlenül annak konzultatív jellegétől, a nép akaratát fejezi ki és ily módon a nemzeti szuverenitás gyakorlásaként jelenik meg, amelynek eredményével ellentétesen nem alkothat jogszabályt a törvényhozó.³⁷

Függetlenül a szakirodalomban kialakított, fentebb bemutatott kifejezetten ellentmondásos nézőpontoktól, tényként állapítható meg, hogy az alkotmánymódosítás következtében a törvényekkel szemben egy új, eljárási, formai követelmény is kialakult, éspedig a bikameralizmus elvének tiszteletben tartása. Mindazon esetekben, amikor egy törvényt a bikameralizmus elvét sértő módon fogadnak el, az ellentétes lesz a román Alkotmány 61. cikk (2) bekezdésével,

²⁹ Cochintu Ioniță: Principiul bicameralismului. Dezvoltări și statuări de principiu în jurisprudența Curții Constituționale și în doctrină, *Revista Română de Jurisprudență*, 2017/3, 197–209. o.

³⁰ Popescu Ramona Delia: Reprezentarea Parlamentară: unicameralism sau bicameralism, *Pandectele Române*, 2011/3, 55–66. o.

³¹ Muraru – Constantinescu: *Studii constituționale...*, i.m., 29. o.

³² Románia Alkotmányának 90. cikke értelmében „Románia Elnöke, a Parlamenttel való tanácskozás után, azzal a kéréssel fordulhat a néphez, hogy egyes nemzeti érdekű kérdésekben népszavazáson fejezze ki akaratát.” E népszavazások ugyanakkor konzultatív jellegűek, pusztán tanácskozó és nem ügydöntő jelleggel bírnak, így e népszavazásoknak „*tényleges jogi erejük nincsen.*” Részletekért lásd: Varga: i.m., 268. o. Ily módon, megállapítható, hogy a 2009. évi népszavazást is jóval inkább az akkori Köztársasági Elnök politikai törekvései vezérelték, mintsem a módosítások valós szándéka.

³³ Jelenleg a román parlament, összetételét tekintve, 136 szenátorból és 330 képviselőből tevődik össze.

³⁴ *Cartea albă a referendumului național din 22 noiembrie 2009*, 34.o.

³⁵ *Uo.*, 32–33. o.

³⁶ 2012. évi 93. törvénytervezet.

³⁷ Románia Alkotmánybíróságának 2012. évi 682. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2012. évi 473. számában.

valamint a 75. cikk előírásaival. Ennek alapján kiemelt jelentőségű, hogy a reflektáló és a döntő ház által elfogadott változatok között milyen formai és tartalmi eltérések engedhetők meg anélkül, hogy az a bikameralizmus elvének sérelméhez vezetne. Az Alkotmány ezen eltérésekre vonatkozóan nem tartalmaz részletes szabályokat, így e tekintetben fokozott szerep hárul Románia Alkotmánybíróságára, amely esetgyakorlatában kialakította az elv tiszteletben tartására vonatkozó minimumkövetelményeket.

3. A bikameralizmus elve és annak védelme a román Alkotmánybíróság esetgyakorlatában

Az egyes jogszabályok alkotmányosságát az Alkotmánybíróság formai és tartalmi kifogások mentén vizsgálhatja. A bikameralizmus elvének tiszteletben tartása a jogszabály formai követelményei közé sorolható. Ennek következtében, mindazon esetekben amikor az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy egy törvényt elfogadása során sérült a bikameralizmus elve, az adott törvényt – függetlenül a tartalmi kifogások vizsgálatától vagy azok megalapozottságától – alkotmányellenesnek nyilvánítja.³⁸

Az Alkotmánybíróság esetgyakorlatából számos megállapítás, elvi tétel vonható le a bikameralizmus elvének tiszteletben tartását illetően. Mindenekelőtt, az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a parlament egységességéből és oszthatatlanságából fakadóan az Alkotmány nem teszi lehetővé, hogy egy törvényt pusztán a parlament egyik háza fogadjon el anélkül, hogy az a másik házban megvitatásra került volna. A törvény – a két ház egyedi hozzájárulásával – a Parlament egészének munkáját tükrözi, így tehát a törvényhozónak tiszteletben kell tartania mindazon alkotmányos elveket, amelyek értelmében egy törvény nem fogadható el pusztán az egyik kamara által.³⁹ A döntő ház által eszközölt módosításoknak vagy kiegészítéseknek tehát a reflektáló ház által elfogadott törvénytervezet vagy törvénykezdeményezés tartalmához és formájához kell igazodnia. Ellenkező esetben pusztán az egyik kamara – a döntő ház – alkotna törvényt, amely ellentétes a bikameralizmus elvével.⁴⁰

Mindezeket összevetve a bikameralizmus elvét számos aspektus jellemzi, amelyek figyelembevételével lehet vizsgálni az elv tiszteletben tartását. Az Alkotmánybíróság – mindezen aspektusokkal kapcsolatban – kiemelte, hogy egy törvény alkotmányossági kontrollja keretében három fő tényezőt kell elemezni a bikameralizmus elve tiszteletben tartásának vizsgálata során:

³⁸ Ugyanakkor, fontos kiemelni, hogy a bikameralizmus elvének esetleges megsértését a Köztársasági Elnök is megállapíthatja, visszautasítva az adott törvény kihirdetését. Például az offshore-törvény kihirdetését első körben a Köztársasági Elnök azért utasította vissza, mert az sértette a bikameralizmus elvét. Részletekért lásd: Muraru Ioan – Vlădoiu Nasty Marian: *Contencios constituțional. Proceduri și teorie*, București, Editura Hamangiu, 2019, 377. o.

³⁹ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 341. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2023. évi 1062. számában.

⁴⁰ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 338. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2023. évi 567. számában.

- i). a jogszabály eredeti célját, a törvénytervezet előterjesztőinek politikai szándékát vagy filozófiáját;
- ii). hogy a parlament két háza által elfogadott változatok között fennállnak-e jelentős, lényegi, jogi tartalommal bíró eltérések;
- iii). hogy a parlament két háza által elfogadott változatok között fennállnak-e jelentős szerkezetbeli eltérések.⁴¹

Ugyanakkor, a bikameralizmus elvének alkalmazása nem vezethet a döntő ház szerepének megszűnéséhez sem. Magától értetődő, hogy a bikameralizmus elve megkívánja egyrészt, hogy a két ház együttműködjön a törvény kidolgozása során, másrészt, hogy a törvény elfogadásával kapcsolatos álláspontjukat a házak szavazás útján fejezzék ki.⁴² Amennyiben a döntő háztól megfosztanánk annak lehetőségét, hogy valamelyest eltérjen a reflektáló házban elfogadott formától, az az alkotmányos szerepének korlátozásához vezetne, amelynek köszönhetően döntéshozó jellege illuzórikussá válna. Ilyen helyzetben, a döntő ház jogalkotási tevékenysége tulajdonképpen azonosulna a reflektáló házával, a döntő ház nem tudna semmilyen módon eltávolodni a reflektáló ház által választott jogalkotási megoldásoktól, amely végeredményben éppen a kétkamarás rendszer eszméjével állna ellentétben.⁴³ Amennyiben tehát a döntő ház pusztán a törvénytervezet vagy törvénykezdeményezés módosítások nélküli elfogadásáról vagy elutasításáról dönthetne, úgy szintén sérülne a bikameralizmus elve.⁴⁴

Mindennek alapján megállapítható, hogy a bikameralizmus elve nem jelenti azt, hogy a parlament mindkét házában azonos jogszabályi megoldást kell választania. A reflektáló ház által elfogadott változathoz képest a döntő házban előfordulhatnak eltérések, ám mindezeket a törvénytervezet vagy törvénykezdeményezés lényegi tárgyának megváltoztatása nélkül lehet eszközölni.⁴⁵

Az Alkotmánybíróság továbbá kiemelte, hogy az Alkotmány 75. cikkének (3) bekezdése – azáltal, hogy a „*véglegesen dönt*” kifejezést használja – nem zárja ki, hanem éppen ellenkezőleg, megköveteli, hogy a reflektáló ház által elfogadott törvénytervezetet vagy törvénykezdeményezést a döntő ház megvitassa, módosításokat és kiegészítéseket eszközöljön.⁴⁶ Ugyanakkor, a reflektáló ház által elfogadott változat módosításának meg kell őriznie a reflektáló ház általános elképzelését, és ezzel összhangban oly módon kell kiigazítani, amely nem tér el a reflektáló ház által elfogadott formától.⁴⁷

Mindezen, alkotmánybíróági elvi tételeket összefoglalva megállapítható, hogy a bikameralizmus elve nem zárja ki, hogy egy adott törvénytervezet vagy

⁴¹ Románia Alkotmánybíróságának 2018. évi 62. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 373. számában.

⁴² Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 7. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2023. évi 326. számában. Továbbá: Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 341. döntése, Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 338. döntése.

⁴³ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 338. döntése.

⁴⁴ Románia Alkotmánybíróságának 2024. évi 401. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2024. évi 1135. számában.

⁴⁵ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 341. döntése.

⁴⁶ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 338. döntése, Románia Alkotmánybíróságának 2024. évi 401. döntése.

⁴⁷ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 7. döntése.

törvénykezdeményezés tekintetében a döntő ház módosításokkal vagy kiegészítésekkel éljen. Amennyiben a háznak nem lenne lehetősége módosításokat eszközölni az szintén a bikameralizmus elvének sérelmével lenne azonos. Ugyanakkor, a módosításoknak vagy kiegészítéseknek meg kell felelniük a reflektáló ház által elfogadott formának és tartalomnak. Ilyen értelemben a döntő ház módosításai nem lehetnek összeegyeztethetetlenek a jogszabály eredeti céljával, nem tartalmazhatnak jelentős, lényegi, jogi tartalommal bíró vagy jelentős formai eltéréseket. Ellenkező esetben sérül a bikameralizmus elve, és ennek következtében az elfogadott törvény, formai okok miatt, alkotmányellenes.

Amennyiben az Alkotmánybíróság közelmúltbeli esetgyakorlatát vizsgáljuk, leszűrhetjük, hogy jelentős tartalmi és formai eltérésnek minősült, és ily módon sértette a bikameralizmus elvét egyebek mellett:

- a reflektáló ház által elfogadott forma két új cikkel történő kiegészítése, amelyek közül az egyik a Legfőbb Bírói és Ügyészi Tanács tekintetében állapított meg új hatásköröket;⁴⁸
- a reflektáló ház által elfogadott forma (amely mindössze egyetlen cikket tartalmazott) nyolc új cikkel történő kiegészítése, amely következtében a törvény jelentősen eltávolodott eredeti céljától, nevezetesen a területi-közigazgatási egységek teljes telekkönyvezésének felgyorsításától;⁴⁹
- a döntő ház által eszközölt olyan kiegészítések, amelyek többek között bizonyos fogalmakat újra definiáltak (pl. vadász fogalma), vagy egyes cikkek tartalmát módosították (pl. a törvény hatálya alá nem tartozó állatok listájának kiegészítése);⁵⁰
- a reflektáló ház által elfogadott változat teljes átírása oly módon, hogy az eredetileg a járművezetői engedély nélküli vezetésre vonatkozó bűncselekmény módosításáról szóló tervezet immár két új bűncselekmény szabályozásáról (szerencsejátékok területére vonatkozó kötelezettségek be nem tartása és lakóhely használatának háborítása) rendelkezzen.⁵¹

Amint az a gyakorlatból is kitűnik, a bikameralizmus elve tiszteletben tartásának elmulasztása eljárási, formai alkotmányellenességhez vezet (hasonlóan pl. a szakbizottsági jelentés elkészítésnek elmulasztásához vagy a Törvényhozási Tanács véleményezése kikérésnek elmulasztásához).

4. Következtetések

Azáltal, hogy a 2003. évi alkotmánymódosítást követően Románia egy sajátos, asszimétrikus bikameralizmus mellett döntött tulajdonképpen egy olyan helyzet állt elő, amelyben a parlament két házának – a Képviselőháznak és a Szenátusnak – ugyan együtt kell működnie, ám a házak mégis valamelyest önálló kompetenciákkal

⁴⁸ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 341. döntése.

⁴⁹ Románia Alkotmánybíróságának 2023. évi 7. döntése.

⁵⁰ Románia Alkotmánybíróságának 2019. évi 76. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2019. évi 217. számában.

⁵¹ Románia Alkotmánybíróságának 2024. évi 401. döntése.

bírnak. Az első olvasatú, reflektáló ház szerepe elsősre ugyan mellékesnek hathat, ám az Alkotmánybíróság kijegecesedett esetgyakorlatából kitűnik, hogy minden olyan esetben, amikor a döntő ház jelentős, jogi tartalommal bíró módosításokat vagy formai változtatásokat eszközöl, a törvénytervezetet vagy törvénykezdeményezést vissza kell utalni a reflektáló ház elé újratárgyalásra.

Ugyanakkor, a döntő ház szerepe sem lehet marginális. Az általa eszközölt módosítások bikamerlazmus elvével való összhangjának követelménye nem vezethet oda, hogy a döntő ház egyáltalán nem módosíthat a törvénytervezetek vagy törvénykezdeményezések tartalmán. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is kiemelte, egy törvény a parlament egészének munkáját tükrözi, a két ház egyedi hozzájárulásával. Éppen ezért olyan megoldásokat kell találni, amelyek egyidőben biztosítják a reflektáló ház által elfogadott forma és tartalom megőrzését, illetve döntő ház azon jogát, hogy módosításaival aktívan hozzájáruljon a törvény alakításához. Egy jövőbeni, esetleges alkotmánymódosítás során, a származtatott alkotmányozónak – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott elvi megállapítások figyelembe vételével – pontosítania szükséges a két ház, törvényhozás keretében gyakorolt jogainak terjedelmét, a hozzájárulásuk mértékét.

Irodalomjegyzék

- Cochintu Ioniță: Principiul bicameralismului. Dezvoltări și statuări de principiu în jurisprudența Curții Constituționale și în doctrină, *Revista Română de Jurisprudență*, 2017/3, 197–209. o.
 - Drăganu Tudor: Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției adoptată de Camera Deputaților și Senat, *Revista de drept public*, 2003/4, 55–66. o.
 - Enache Marian: *Proceduri parlamentare*, București, Editura Universul Juridic, 2013.
 - Muraru Ioan – Constantinescu Mihai: *Drept parlamentar românesc*, București, Editura All Beck, 2005.
 - Muraru Ioan – Constantinescu Mihai: *Studii constituționale 2.*, București, Editura Actami, 1999.
 - Muraru Ioan – Vlădoiu Nasty Marian: *Contencios constituțional. Proceduri și teorie*, București, Editura Hamangiu, 2019.
 - Popescu Ramona Delia: Reprezentarea Parlamentară: unicameralism sau bicameralism, *Pandectele Române*, 2011/3, 55–66. o.
 - Sente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantis Kiadó, 1998.
 - Varga Attila: *Román alkotmányjog*, Budapest–Kolozsvár, Forum Iuris Könyvkiadó, 2019.
 - Vrabie Genoveva – Balan Marius: *Organizarea politico-etatică a României*, Iași, Institutul European, 2004.
-

Új megközelítések az írásbeli jognyilatkozatok és azok érvényessége kapcsán – Az okirat nyelvét nem értő személy jognyilatkozata

Kiss Tibor*

A jelen írás a papíralapú és az elektronikus úton megtett jognyilatkozatok alakisági követelményeit, és azok megsértésének jogkövetkezményeit vizsgálja. A téma időszerűsége abban mutatkozik meg, hogy egyrészt 2024. január 1-jei hatálybalépéssel módosultak a Ptk. és az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény rendelkezései, másrészt az utóbbi két évben a felsőbb bírósági gyakorlatban is eltérő értelmezés körvonalazódik az elektronikus úton megtehető jognyilatkozatok alakiságára vonatkozóan, továbbá a jognyilatkozat nyelvét nem értő személyek által tehető írásbeli nyilatkozatok, és az alakiság megsértésének jogkövetkezményei kapcsán. A szerző az új jogi szabályozáshoz és a judikatúra megállapításaihoz nyújt értelmezési szempontokat, kitérve a pénzügyi szolgáltatásokat érintő írásbeli nyilatkozatokkal kapcsolatos speciális kérdésekre is.

Kulcsszavak: írásbeli jognyilatkozat, elektronikus okirat, érvénytelenség, nem létező szerződés

New legislative and judicial approaches to written declarations and their validity

This article examines the formal requirements for paper and electronic declarations and the legal consequences of their breach. The timeliness of the topic is reflected in the fact that, on the one hand, the provisions of the Civil Code and Act CCXXII of 2015 on the General Rules of Electronic Administration and Trust Services have been amended with effect from 1 January 2024, and, on the other hand, in the last two years, different interpretations have been emerging in the higher court practice regarding the formality of legal declarations made electronically, as well as the written declarations made by persons who do not understand the language of the declaration and the legal consequences of the breach of formality. The author provides interpretative considerations for the new legislation and the findings of the case law, including specific issues relating to written declarations in financial services.

Key words: written declaration, electronic instrument, nullity, non-existent contract

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.78>

* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék.

1. Problémafelvetés – az írásbeliség jelentősége

Kötelmi jogunk egyik alapvető jogintézménye a jognyilatkozat, amit a Polgári Törvénykönyv joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozatként definiál.¹ A 2013. évi magánjogi kódex alapvető újítása volt, hogy általános jogügyleti szabályként rendezett néhány olyan kérdést, így a jognyilatkozatokra vonatkozó alapvető szabályokat is, amelyek a jogalkalmazást kívánták könnyíteni.² A jognyilatkozat jelentőségét az adja, hogy azt, mint a szerződés „építőkövét” aposztrofálhatjuk, hiszen a szerződés nem más, mint két vagy több fél olyan kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.³ A jognyilatkozatok ugyanakkor túllépnek a kötetmi jog határain, hiszen a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) akként rendelkezik, hogy a jognyilatkozatokra vonatkozó szabályokat a nem kötetmi jogi jognyilatkozatokra is megfelelően alkalmazni kell, amennyiben ettől a Ptk. eltérően nem rendelkezik.⁴ Az egyoldalú jognyilatkozat jogszabályban meghatározott esetben kötelemkeletkeztető tényként érvényesül azzal, hogy a kötetmek közös és a szerződés általános szabályait megfelelően kell alkalmazni e körben is.⁵ A jognyilatkozatok esetében a magánjog egy olyan fundamentális intézményéről beszélünk, ami nélkül nem képzelhető el szerződéses jogviszony, illetve ahhoz kapcsolódó magánjogi jogalkalmazás. A Ptk. a jognyilatkozat fogalmi meghatározásán túlmenően annak hatályosulásával, értelmezésével, valamint alakiságával kapcsolatos alapvető kérdéseket is rendezi. Témánk szempontjából ez utóbbi bír jelentőséggel, ugyanis a szóbeli és a ráutaló magatartással megtehető nyilatkozatok mellett vitathatatlanul az írásbeli jognyilatkozatok bírnak különös jelentőséggel, az ezekre vonatkozó szabályozás a legcizelláltabb a magánjogi kódexben.

A „verba volant, scripta manent” közismert szállóige bölcsességét felismerve a jogalkotó nagy számú jognyilatkozat tekintetében írja elő mind a Ptk.-ban, mind a kódexen kívüli egyéb jogszabályban az írásbeliség követelményét, és nemcsak a kötetmi jogban, hanem például az elzálogosított követelés kötelezettjét értesítő zálogkötelezett által megteendő értesítés⁶ vonatkozásában, a zálogszerződés írásba foglalása tekintetében,⁷ a zálogjogosulti bizományost kijelölő jognyilatkozat tekintetében,⁸ az önálló zálogjogot felmondó jognyilatkozat vonatkozásában,⁹ továbbá a zálogjogosultnak a zálogtárgy értékesítésére vonatkozó szándékáról történő előzetes értesítési kötelezettségre tekintetében,¹⁰ és a sort számtalan

¹ 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:4. § (1) bekezdés

² VÉKÁS Lajos: A jognyilatkozat, in: *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*, (szerk.: GÁRDOS Péter - VÉKÁS Lajos) a Ptk. 6:4. §-ához fűzött magyarázat

³ Ptk. 6:58. §

⁴ Ptk. 6:10. §

⁵ Ptk. 6:2. § (2) bekezdés

⁶ Ptk. 5:89. § (2) bekezdés c) pont

⁷ Ptk. 5:89. § (6) bekezdés

⁸ Ptk. 5:96. § (1) bekezdés

⁹ Ptk. 5:100. § (5) bekezdés

¹⁰ Ptk. 5:131. § (1) bekezdés

további, zálogjogot érintő jognyilatkozattal lehetne még folytatni. Írásban tehető meg az ingatlanon, illetve ingatlan-nyilvántartásba vagy más közhiteles nyilvántartásba bejegyzett jogon fennálló haszonélvezetről lemondó nyilatkozat,¹¹ az építményi jogot alapító szerződést is írásba kell foglalni.¹² Az öröklési jogi szabályok a végintézkedések körében is az írásbeliséget preferálják, ráadásul minősített okirati formákat előírva mind a közrendelet,¹³ mind az írásbeli magánvégrendelet kapcsán,¹⁴ és csak kivételesen lehetővé téve a szóbeli végrendelkezést.¹⁵ A kötelmi jog területéről számtalan példa említhető arra, hogy a jogalkotó az írásbeliség követelményét támasztja a jognyilatkozattal szemben, így – a teljesség igénye nélkül – az elévülési idő megváltoztatására irányuló megállapodást írásba kell foglalni,¹⁶ a kötbér írásban köthető ki,¹⁷ a jogvesztés kikötésére vonatkozó jognyilatkozat is csak írásban tehető meg,¹⁸ a tulajdonjog-fenntartásra vonatkozó megállapodást írásba kell foglalni,¹⁹ a kezességi szerződést írásba kell foglalni,²⁰ az engedményező a kötelezettet az engedményezésről írásban köteles értesíteni,²¹ továbbá számos szerződés esetén ír elő a Ptk. írásbeli alakíságot, így az elővásárlási, visszavásárlási, a vételi és eladási jog alapítására vonatkozó szerződés tekintetében,²² az ingatlan adásvételi szerződés,²³ az ingatlan ajándékozási szerződés,²⁴ a tartós közvetítői szerződés megszűnését követően a közvetítőt a gazdasági tevékenysége gyakorlásában korlátozó megállapodás tekintetében,²⁵ a bizalmi vagyonkezelési szerződés vonatkozásában,²⁶ a haszonbérleti szerződés kapcsán,²⁷ a folyószámla szerződés tekintetében az egyenleget közlő nyilatkozat, illetve a másik fél erre vonatkozó kifogásoló nyilatkozata kapcsán,²⁸ a garanciaszerződés és a garanciavállaló nyilatkozat tekintetében,²⁹ a biztosítási szerződések körében az előzetes fedezetvállalásban történő megállapodás tekintetében,³⁰ és a tartási szerződés kapcsán is.³¹ A Ptk.-n kívüli más jogszabályok is gyakran írnak elő a szerződések tekintetében írásbeli alakszerűséget, így a lakásbérleti szerződés vonatkozásában,³² a pénzügyi intézmény által kötött, pénzügyi és kiegészítő

¹¹ Ptk. 5:154. § (4) bekezdés

¹² Ptk. 5:159/B. § (1) bekezdés

¹³ Ptk. 7:14. § (1) bekezdés

¹⁴ Ptk. 7:17. § (1) bekezdés

¹⁵ Ptk. 7:20. §

¹⁶ Ptk. 6:22. § (3) bekezdés

¹⁷ Ptk. 6:186. § (2) bekezdés

¹⁸ Ptk. 6:190. § (1) bekezdés

¹⁹ Ptk. 6:216. § (2) bekezdés

²⁰ Ptk. 6:416. § (3) bekezdés

²¹ Ptk. 6:197. § (1) bekezdés

²² Ptk. 6:226. § (1) bekezdés

²³ Ptk. 6:215. § (2) bekezdés

²⁴ Ptk. 6:235. § (2) bekezdés

²⁵ Ptk. 6:301. § (1) bekezdés

²⁶ Ptk. 6:310. § (2) bekezdés

²⁷ Ptk. 6:349. § (2) bekezdés

²⁸ Ptk. 6:392. § (2) bekezdés

²⁹ Ptk. 6:431. § (2) bekezdés

³⁰ Ptk. 6:445. § (2) bekezdés

³¹ Ptk. 6:491. § (2) bekezdés

³² 1993. évi LXXVII. törvény 2. § (5) bekezdés

pénzügyi szolgáltatásra irányuló szerződés kapcsán,³³ a jogi tanácsadáson kívül az ügyvédi megbízási szerződés tekintetében,³⁴ az ügyvédi letéti szerződés vonatkozásában,³⁵ továbbá a felszámolási eljárásban az adós fizetéseképtelenségének bíróság általi megállapításának feltétele, hogy az adós a szerződésen alapuló nem vitatott vagy elismert tartozását a teljesítési idő lejártát követő 20 napon belül sem egyenlítette ki vagy nem vitatta és az ezt követő hitelezői írásbeli felszólításra sem teljesítette,³⁶ valamint az adós vitatásának legkésőbb a hitelező fizetési felszólításának kézhezvételét megelőző napig írásban van helye.³⁷

Az írásbeliség szerepével, annak funkciójával kapcsolatban a jogirodalmi megközelítések széles spektrumával találkozhatunk, ezeknek még csak áttekintő ismertetésére sincs lehetőség jelen írás keretei között, pusztán azok főbb irányaira mutatunk rá. Alapvető kérdés, hogy a jognyilatkozatokra mint jogkérdésként, vagy mint ténykérdésként tekintünk, ugyanis előbbi esetben a Ptk. mint anyagi jogi norma (6:7. §) rendelkezéseinek való megfelelés vizsgálendő, utóbbi esetben a hangsúly azon van egy kontradiktórius peres eljárásban, hogy *„az írásba foglaltság kérdése csak erre vonatkozó perbeli tényállítás és ez ellen ható ténytagadás esetén képezi a jogvita tárgyát, azaz a bíróságnak csak az erre vonatkozó állítás tagadása esetén kell a kérdésben döntenie.”*³⁸ Az írásbeliséghez közelíthetünk anyagi jogi és eljárásjogi kérdésként, utóbbi esetben az okirat bizonyítéki minősége lesz hangsúlyos és nem az, hogy jogügylet érvényességének, azaz az írásba foglalás az adott jognyilatkozat jogi tényként való elismerésének feltétele, írásba foglalás hiányában az ilyen jognyilatkozathoz nem fűződhet joghatás.³⁹ Az írásbeli formának eljárásjogi szempontból a könnyebb bizonyíthatóság tekintetében van szerepe, megelőzve a jövőbeli jogviták kialakulását. Még olyan esetben is indokolt a jognyilatkozat írásbeli rögzítése, a tartalom későbbi pontos felidézhetősége szempontjából, amikor a jogszabály nem ír elő írásbeli alakszerűségi követelményt.⁴⁰ A jogszabály által előírt írásbeliség indoka továbbá *„a tartalom torzulás nélküli visszaidézéséhez”*⁴¹ fűződő kifejezett érdek,⁴² valamint, hogy a jogalkotó fokozott gondosságra ösztönözze a nyilatkozó feleket, könnyebbé tegye a bizonyítást a tartós jogviszonyokban és védje harmadik személyek érdekeit.⁴² Napjainkban a legtöbb értelmezési problémát felvető esetek az elektronikus úton megtett jognyilatkozatok kapcsán merülnek fel, mely kérdéseket a jelen írásban is érintjük. A kötelmi jog területén az elektronikus nyilatkozatok írásbelisége tekintetében léteznek olyan jogszabályi rendelkezések, amelyeket a gyakorlati szükségszerűség hívott életre és amelyek kapcsán értelmezési kérdések merülnek fel, a végintézkedések tekintetében ugyanakkor ez a

³³ 2013. évi CCXXXVII. törvény 279. § (1) bekezdés

³⁴ 2017. évi LXVIII. törvény 29. § (1) bekezdés

³⁵ 2017. évi LXVIII. törvény 47. § (2) bekezdés

³⁶ 1991. évi XLIX. törvény 27. § (2) bekezdés a) pont

³⁷ 1991. évi XLIX. törvény 27. § (2c) bekezdés

³⁸ ÉLESS Tamás: Két dilemma az írásbeli jognyilatkozatok kapcsán, *Magyar Jog*, 6 (2015), 322. o.

³⁹ MENYHÁRD Attila: A technológiai fejlődés hatása az alapjogok érvényesülésére, *Közjegyzők Közlönye*, 3 (2022), 19. o.

⁴⁰ KOVÁCS Krisztián: Írásbeli forma az új Ptk.-ban, *Polgári Jog*, 2 (2016) 1. o.

⁴¹ HEGEDÜS-LÉNÁRD Erika: Az írásbeliség fogalmának új kihívásai, *Polgári Jog*, 7-8 (2022), 3. o.

⁴² TÖRÖK Soma: Ten years before – Honnan indultunk és hol tartunk ma? Mérlegen a Ptk. első tíz éve, *Polgári Jog*, 7-8 (2024), 7. o.

problémakör egyelőre nem jelenik meg, figyelemmel arra, hogy hatályos jogunk szerint jelenleg az elektronikus úton történő végrendelkezés kizárt, az ilyen végrendelet érvénytelen, bár ezen tilalom feloldása egyre inkább időszerűvé válik.⁴³

A nemzetközi szerződések köréből is hozhatunk példát az írásbeli jognyilatkozatokhoz való viszonyulás, azok értelmezése kapcsán. Elsődlegesen az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben az 1980. évi április hó 11. napján kelt egyezménye (a továbbiakban: Bécsi Vételi Egyezmény) említhető, aminek az adásvételi szerződés alakiságára vonatkozó legfontosabb rendelkezése az, hogy azt nem szükséges írásba foglalni, sem írásos módon bizonyítani és az más alakszerűséghez sincs kötve.⁴⁴ A Bécsi Vételi Egyezmény rögzíti továbbá, hogy az egyezmény alkalmazása szempontjából „írásbeli” alaknak tekintendő a távirat és a telex is.⁴⁵ Ez egy minimumszabály, azaz a szerződő államok más írásbeli formát is meghatározhatnak, továbbá „az írásbeliségi kritériumait az elektronikus kommunikáció is kielégíti.”⁴⁶ A Bécsi Vételi Egyezmény azt is szabályozza, hogy azt az írásbeli szerződést, amely olyan rendelkezést tartalmaz, hogy módosításához vagy megegyezéssel történő megszüntetéséhez írásbeli alak szükséges, nem lehet más formában módosítani vagy megegyezéssel megszüntetni.

A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) (a továbbiakban: Brüsszel I.a.) a joghatóságot kikötő megállapodás kapcsán utal arra, hogy az történhet – egyebek mellett – írásban vagy szóban, amelyet írásban megerősítettek azzal, hogy a megállapodás tartós rögzítését biztosító, az elektronikus módon történő bármely közlés az „írással” formával egyenértékű.⁴⁷ Ugyanezen rendelkezést fogalmazza meg a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Lugánói Egyezmény is.⁴⁸ A kapcsolódó jogértelmezés szerint az egyszeri e-mail is megfelel ezen nemzetközi egyezmények szerinti írásos formának.⁴⁹

A jogági határokat átlépve és a munkajog világába kitekintve említhető, hogy a munkajogi kódex megalkotása jelentős változást jelentett a jognyilatkozatok alakiságát illetően is. A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálybalépését megelőzően irányadó bírósági gyakorlat ugyanis a munkaviszonnyal kapcsolatos jognyilatkozatok alakiságára és az alakiság elmulasztásának körülményeire az Mt-ben foglaltakat tekintette irányadónak, de a

⁴³ MENYHÁRD: i.m. 20. o.

⁴⁴ Bécsi Vételi Egyezmény 11. cikk, kihirdette: 1987. évi 20. törvényerejű rendelet

⁴⁵ Bécsi Vételi Egyezmény 13. cikk, kihirdette: 1987. évi 20. törvényerejű rendelet

⁴⁶ KOVÁCS: i.m. 5. o.

⁴⁷ az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (HL L 351/1., 2012.12.20., 25. cikk (1) bekezdés a) pont és (2) bekezdés

⁴⁸ a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Lugánói Egyezmény 23. cikk (1) bekezdés a) pont és (2) bekezdés

⁴⁹ RAJKAI Bence - FILLÁR Csongor István: Írásbeli jognyilatkozatnak minősülhet-e az e-mail?, <https://constructionpapers.hu/epitoipar/irasbeli-jognyilatkozatnak-minosulhet-e-az-email> (2024.08.10.)

Polgári Törvénykönyv meghatározott rendelkezéseinek a joghasonlóság elve alapján való alkalmazhatóságát is lehetővé tette akkor, ha az Mt. az adott kérdésben nem tartalmazott tételes szabályt, és a polgári jogi szabály alkalmazása nem vezetett a munkaviszonyra vonatkozó elvekkel ellentétes eredményre.⁵⁰ Az Mt. hatályos rendelkezése szerint a jognyilatkozatot főszabály szerint alaki kötöttség nélkül lehet megtenni, amennyiben munkaviszonyra vonatkozó szabály, vagy a felek megállapodása eltérően nem rendelkezik.⁵¹ Írásbelinek kell ugyanakkor tekinteni az Mt. szerint a jognyilatkozatot akkor, ha annak közlése a jognyilatkozatban foglalt információ változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a jognyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas elektronikus dokumentumban kerül sor, illetve konkrétan meghatározott további esetekben akkor is, ha azt a helyben szokásos és általában ismert módon közlésezzik.⁵² Amennyiben a megállapodást írásba kell foglalni, úgy a módosítás és a megszüntetés is csak írásban lehetséges,⁵³ az alakisági kötöttség megsértésével tett jognyilatkozat érvénytelen, mely jogkövetkezmény nem alkalmazható akkor, ha a jognyilatkozat a felek egyező akaratából teljesezésbe ment.⁵⁴ Az írni nem tudó vagy nem képes személy, illetve az olvasni nem tudó vagy az olyan személy jognyilatkozata tekintetében, aki nem érti azt a nyelvet, amelyen az írásbeli jognyilatkozatát tartalmazó okirat készült, az Mt. a Ptk.-val azonos tartalmú rendelkezéseket rögzít.⁵⁵ A munkajogi kommentáriródalom az elektronikus dokumentumokat írásbeli nyilatkozatnak tekinti akkor is, ha azon nem szerepel elektronikus aláírás, így egy egyszerű e-mail, illetve SMS, tartalmazzon az akár egy felmondást is, írásbeli jognyilatkozatnak minősül.⁵⁶ Ezt az értelmezést ugyanakkor a magánjogi jogirodalom vitatja.⁵⁷ A civiljogi literatúrában is van azonban ezen értelmezés helyességét kétségbe vonó megközelítés, amely szerint az Mt. hatálya alatti írásbeli nyilatkozatok definíciójába belefér az egyszerű e-mail és az SMS is azzal, hogy a kézbesítés bizonyításával kapcsolatban merülhetnek fel nehézségek, ami azonban az írásbeliség kritériumán kívül álló kérdés.⁵⁸

Jelen írásban nem kívánjuk érinteni az írásbeli jognyilatkozatokkal kapcsolatos valamennyi kérdéskört, a vizsgálódásainkat kizárólag a papíralapú és az elektronikus úton megtett jognyilatkozatok alakisági követelményeire, illetve a formai előírások megsértésének jogkövetkezményeire korlátozzuk. A magánjogi jogirodalom mind a múltban, mind a hatályos szabályozásra fókuszáltnan részletesen foglalkozott ezzel a kérdéskörrel, figyelemmel a szabályozási hiányosságok és a változó joggyakorlat indukálta jogértelmezési szükségességre. A téma „újszerűsége” abban

⁵⁰ BH 1998.506.

⁵¹ a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 22. § (1) bekezdés

⁵² Mt. 22. § (2) bekezdés a) és b) pont

⁵³ Mt. 22. § (3) bekezdés

⁵⁴ Mt. 22. § (4) bekezdés

⁵⁵ Mt. 22. § (6) és (7) bekezdés

⁵⁶ BERKE Gyula: Elektronikus dokumentum, in: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*, az Mt. 22. §-ához fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Online Jogtár

⁵⁷ VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 513. o. és VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, 2. kötet, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 1313.o.

⁵⁸ KOVÁCS: i.m. 4. o.

mutatkozik meg, hogy egyrészt 2024. január 1-jei hatálybalépéssel módosult a jogszabályi háttér, másrészt az utóbbi két évben a felsőbb bírósági gyakorlatban is a korábbi megközelítéstől eltérő értelmezés kezdett körvonalazódni a nem hagyományos módon történő írásba foglalás, azaz az elektronikus úton megtehető jognyilatkozatok alakiságára vonatkozóan, továbbá a jognyilatkozat nyelvét nem értő személyek által tehető írásbeli nyilatkozatok, valamint az alakiság megsértésének jogkövetkezményei kapcsán. Ezen jogalkotásbeli változások és a judikatúra új irányainak bemutatását tűztük ki célul azzal, hogy egy rövid jogtörténeti kitekintést követően külön fejezetekben vizsgáljuk a Ptk. írásbeli jognyilatkozattal kapcsolatos egyes rendelkezéseinek bírósági értelmezése kapcsán körvonalazódó új megközelítést, valamint az elektronikus jognyilatkozatok írásbeliségére vonatkozó új törvényi rendelkezéseket és azok lehetséges értelmezési szempontjait, végül röviden kitérünk a pénzügyi szolgáltatások területén leggyakoribb írásbeli nyilatkozatokkal kapcsolatos speciális kérdésekre. Sem a terjedelmi korlátok, sem az írásbeli jognyilatkozatokkal kapcsolatos egyértelmű jogi szabályozás és konzekvens bírói gyakorlat nem indokolja, hogy a jelzett kereteken túlmenő területekre is kiterjesszük vizsgálódásainkat.

2. Jogtörténeti előzmények

A hatályos szabályozás vizsgálata, és a legújabb jogalkotási és jogalkalmazási fejlemények bemutatása előtt érdemes rövid jogtörténeti kitekintést tenni. Terjedelmi okokból azonban csak a régi Ptk. hatálya alá tartozó írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozó szabályozásról ejtünk szót, kitérve a jogi szabályozást értelmező bírói gyakorlatra is. A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: régi Ptk.) utalt arra, hogy mi minősült írásbeli alakban létrejött szerződésnek. Az idők folyamán – a technikai fejlődés előrehaladtával – folyamatosan változott, illetve kiegészült a szabályozás,⁵⁹ a ténylegesen nem írásbeli, de a jog által annak minősített formák technológiai fejlődés által indukált, folyamatosan bővülő listájával szembesítve a jogalkalmazókat.⁶⁰ A régi Ptké. eredeti szövege szerint, ha a jogszabály vagy a felek megállapodása a szerződés érvényességéhez írásbeli alakot rendel, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában írásbeli alakban létrejött szerződésnek kell tekinteni (i) a levélváltás útján létrejött megegyezést, és (ii) a táviratváltás útján létrejött megegyezést, feltéve, hogy a felek erre vonatkozóan külön megállapodtak.⁶¹ A jogszabály hozzáfűzte továbbá, hogy a közokirat minden más alakszerűséget pótol.⁶² Ez a rendelkezés a régi Ptk. azon szabályához kapcsolódott, amely szerint a szerződést jogszabály ellenkező rendelkezése hiányában akár szóban, akár írásban lehet kötni,⁶³ illetve ha a jogszabály vagy megállapodás írásbeli alakot rendel, legalább a szerződés lényeges tartalmát írásba

⁵⁹ KOVÁCS: i.m. 2. o.

⁶⁰ ÉLESS: i.m. 321. o.

⁶¹ 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: régi Ptké.) 38. § (2) bekezdés a) és b) pont

⁶² régi Ptké. 38. § (3) bekezdés

⁶³ 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 216. § (1) bekezdés

kell foglalni.⁶⁴ Az 1968. január 1-től hatályos rendelkezés szerint írásbeli alakban létrejött szerződésnek kellett tekinteni a levélváltás és a táviratváltás mellett a távgépírón történt üzenetváltás útján létrejött megegyezést is.⁶⁵ 2001. szeptember 1. napjától tovább bővült a lista, és írásbeli alakban létrejött szerződésnek minősült ezen időponttól kezdődően a külön törvényben meghatározott maradandó eszközzel tett nyilatkozatváltás – így különösen fokozott biztonságú elektronikus aláírással aláírt okirat – útján létrejött megegyezés is.⁶⁶ A régi Ptké. az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvényre utalt vissza, amely rögzítette az elektronikus okirat fogalmát, értve alatt olyan elektronikus iratot, ami nyilatkozattételt, illetve nyilatkozat elfogadását, vagy nyilatkozat kötelezőnek elismerését foglalja magában,⁶⁷ definiálta továbbá a fokozott biztonságú elektronikus aláírást is, amely alatt olyan elektronikus aláírást értett, ami megfelelt három törvényi követelménynek, így (i) alkalmas volt az aláíró azonosítására és egyedülállóan hozzá köthető, (ii) olyan eszközzel hozták létre, amely kizárólag az aláíró befolyása alatt áll, és (iii) a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódott, hogy minden, az aláírást elhelyezését követően az iraton, illetve dokumentumon tett módosítás érzékelhető.⁶⁸ 2004. december 24. napi hatállyal kiegészült a lista a telefaxra utalással.⁶⁹

A régi Ptk. és régi Ptké. hatálya alatti joggyakorlatot vizsgálva kiemelendő azon eseti döntés, amely szerint az érvényességi feltételként megszabott írásbeli alak esetén további megszorító előírás hiányában nem szükséges a szerződést közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalni. Kiemelte a bíróság, hogy a távirat és géptáviró esetében a címzetthez megérkező okirat értelemszerűen nem tartalmaz aláírást, mert a táviratot telefonon, a géptáviratot elektronikus úton továbbítják a címzetthez. Ezekhez hasonlóan tekintette a bíróság azt az esetet, amikor a számítógép felhasználásával az erre szolgáló program (szoftver) alkalmazásával készített szöveget elektronikus közvetítő segítségével (telefax) közvetlenül küldenek meg a címzetthez, így az okirat materializált formában (írásban) csak a címzettnél jelenik meg. Az így keletkezett okirat híven tükrözi készítőinek gondolatait, de névaláírását nem tartalmazza.⁷⁰ Ezen döntéssel azt deklarálta a bíróság, hogy a tényleges aláírást nem tartalmazó okirat is írásbelinek minősül. A végrehajtási eljárás kapcsán viszont úgy foglalt állást a judikatúra, hogy a végrehajtási irat telefaxon történő megküldése nem tekinthető szabályszerű kézbesítésnek, nem váltja ki a célzott joghatást, azaz amennyiben a címzett tagadja a telefax megérkezését, vagy az átvétel időpontját, az átvétel ténye és időpontja is bizonytalan, ezért csak a jegyzőkönyv formájában, illetve postai tértivevényes levélként küldött küldeményt tekinthető joghatályosan kézbesítettnek.⁷¹ A

⁶⁴ régi Ptk. 218. § (1) bekezdés

⁶⁵ a régi Ptké. 38. § (2) bekezdését módosító 1967. évi 39. törvényerejű rendelet 24 §

⁶⁶ a régi Ptké. 38. § (2) bekezdését módosító 2001. évi XXXV. törvény 28. § (1) bekezdés

⁶⁷ 2001. évi XXXV. törvény 2. § 14. pont

⁶⁸ 2001. évi XXXV. törvény 2. § 15. pont

⁶⁹ a régi Ptké. 38. § (2) bekezdését módosító 2004. évi CXIX. törvény 1. §

⁷⁰ BDT 2001.496.

⁷¹ BH 2012.192., Kúria Pfv.21.696/2010/6. számú ítélet

felszámolási eljárásban ugyanakkor a hitelezői igény telefax útján történő bejelentését joghatályos írásbeli nyilatkozatnak ismerte el a bíróság.⁷²

A régi Ptké. hatálya alatt egységesnek volt mondható a bírósági gyakorlat abban, hogy az egyszerű e-mailt nem, csak a fokozott biztonságú elektronikus aláírással aláírt elektronikus dokumentumot minősítette olyannak, amely megfelel az írásba foglalás követelményének,⁷³ figyelemmel a régi Ptké., valamint a 2001. évi XXXV. törvény fentebb hivatkozott rendelkezéseire.⁷⁴ Elfogadta ugyanakkor a Kúria az egyszerű e-mail formátumú nyilatkozatot írásbeli nyilatkozatnak bizonyos megszorításokkal olyan tényállás mellett, amelyben a hitelező követelésének a vitatása az adós részéről elektronikus úton egyszerű e-mail formájában történt és az kétséget kizáróan megérkezett a hitelezőhöz, továbbá az eljárásból kitűnt az is, hogy a felek között az elektronikus út volt a bevett kapcsolattartási formák egyike, ugyanis ilyen esetben a Kúria megállapíthatónak látta, hogy a felek közötti kommunikáció zárt láncolatot alkotott, ezért az adós a közölt vitatásra mint írásban történt vitatásra eredménnyel hivatkozhat.⁷⁵ Ez a teleologikus jogértelmezés a jogszabályi rendelkezésekből egyértelműen levezethető volt, és egyben egy igazságos megoldást kínált a felmerült problémára.⁷⁶

3. A Ptk. írásbeli jognyilatkozatokkal kapcsolatos rendelkezéseinek értelmezése

Az alábbiakban a Ptk. írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozó általános rendelkezéseivel kapcsolatos két, az elektronikus jognyilatkozati formai kérdéseket nem érintő speciális törvényi rendelkezés bírói gyakorlatát emeljük ki: egyrészt az okirat nyelvért nem értő személy írásbeli alakhoz kötött szerződésének érvényességére vonatkozó rendelkezést, másrészt az alakiság megsértésével tett jognyilatkozat jogkövetkezményével kapcsolatos kérdéseket taglaljuk. Ezek előtt azonban szükséges röviden összefoglalni a Ptk. írásbeli jognyilatkozatokra, illetve szerződéses jognyilatkozatokra vonatkozó alapvető rendelkezéseit, ugyanis ezek rendszerében elhelyezve értelmezhetők csak a további speciális szabályok.

3.1. A Ptk. írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozatokra vonatkozó rendelkezései. A bevezető részben már utaltunk arra, hogy a Ptk. kiemelten kezeli és viszonylag részletesen szabályozza az írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozó alakisági kérdéseket. A kódex akként rendelkezik, hogy amennyiben a jogszabály vagy a felek megállapodása a jognyilatkozatra meghatározott alakot rendel, a jognyilatkozat ebben az alakban érvényes és amennyiben a jognyilatkozat meghatározott alakban tehető meg érvényesen, úgy a jognyilatkozat módosítása, megerősítése, visszavonása, megtámadása, valamint a jognyilatkozat alapján

⁷² BH 2015.169.

⁷³ BDT 2008.1765.

⁷⁴ Kúria, Pfv.VII.22.271/2011/6. számú ítélet, forrás: <https://eakta.birosag.hu/anonimizalthatarozatok> (2024.08.10.)

⁷⁵ BH 2015.310, Kúria, Gfv.VII.30.417/2014.

⁷⁶ KOVÁCS: i.m. 4. o.

létrejött jogviszony módosítása és megszüntetése is a meghatározott alakban érvényes.⁷⁷ Az alakisági előírások objektív követelményként funkcionálnak,⁷⁸ azaz a régi Ptk. hatálya alatt született azon döntés jelenleg is irányadó, ami szerint az alakiság megsértéséből eredő érvénytelenség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a szerződés írásba foglalása miatt, illetve kinek az érdekkörében bekövetkezett ok miatt maradt el.⁷⁹ A Ptk. rögzíti továbbá, hogy amennyiben a jognyilatkozatot írásban kell megtenni, az akkor érvényes, ha legalább a lényeges tartalmát írásba foglalták.⁸⁰ A Ptk. eltérő rendelkezése hiányában a jognyilatkozat akkor minősül írásba foglaltnak, ha jognyilatkozatát a nyilatkozó fél aláírta.⁸¹ Az aláírás egy olyan személyes jelként határozható meg, amely megteremt a kapcsolatot a jognyilatkozat és a jognyilatkozatot tevő személy között, amellyel „*a jel elhelyezője azt az állítást teszi, hogy a jel fölötti írás által megtestesített tartalom az ő gondolatait tükrözi, azzal egyetért.*”⁸² Ahogy azt Éless Tamás helyesen megállapítja, valamely eszközzel vagy módon előállítható jel útján válik az írás a nyilatkozattevő jognyilatkozatává, válik egyértelművé, hogy az írást az aláíró készítette.⁸³ Írásbeli jognyilatkozat esetén az aláírás igazoló funkciója azáltal valósul meg, hogy a nyilatkozattevőtől fizikailag különváló jognyilatkozaton a nyilatkozattevő a személyes jelét (aláírását) elhelyezi, „*ami szerint az tőle származik, annak tartalmával egyetért,*” a jel személyessége biztosítja azt, hogy ez a jel (aláírás) igazolhassa azt, hogy a jognyilatkozat az aláírótól és nem mástól származik.⁸⁴ Bár a törvény az aláírást nem definiálja, a jogirodalom ez alatt olyan sajátkezű névírást ért, ami a nyilatkozat szövegétől elkülönülten szerepel az okiraton, nem feltétlen a szöveg alatt és nem feltétlen a nyilatkozó teljes anyagkönyvezett nevét feltüntetve, de az ő azonosítására alkalmas módon.⁸⁵ Az elektronikus úton megtett nyilatkozatok írásbeliségével kapcsolatos törvényi feltételrendszert nem ehelyűtt, hanem a tanulmány második részében, a IV. pontban ismertetjük.

A szerződésekre mint speciális kötelemkeletkeztető tényállásokra vonatkozó további szabályként rögzíti a kódex, hogy az írásbeli alakhoz kötött szerződés megkötésére az ajánlatot és az elfogadó nyilatkozatot is írásban lehet megtenni.⁸⁶ A Ptk. írásba foglaltnak tekinti a szerződést akkor is, ha (i) nem ugyanaz az okirat tartalmazza valamennyi fél jognyilatkozatát, hanem a szerződő felek külön okiratba

⁷⁷ Ptk. 6:6. § (1) és (2) bekezdés

⁷⁸ VÉKÁS Lajos: Alakszerűségi követelmények, in: *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*, (szerk.: VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter) Budapest, Wolters Kluwer Online Jogtár, a Ptk. 6:6. §-ához fűzött magyarázat

⁷⁹ BH 2004.9.

⁸⁰ Ptk. 6:7. § (1) bekezdés

⁸¹ Ptk. 6:7. § (2) bekezdés

⁸² ÉLESS: i.m. 323.o.

⁸³ Uo. 323.o.

⁸⁴ Uo. 323.o.

⁸⁵ KISFALUDI András: Az írásbeliség követelményének tartalma, in: *Polgári jog I-IV. – új Ptk., Kommentár a gyakorlat számára*, (főszerk.: WELLMANN György), HVG ORAC Jogkódex, a Ptk. 6:7. §-ához fűzött magyarázat és Polgári jog – Kötelmi jog, Első és Második Rész, az új Ptk. magyarázata, V/6., Budapest, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 47. o.

⁸⁶ Ptk. 6:70. § (1) bekezdés

foglalt okiratai együttesen tartalmazzák a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozatát, valamint (ii) ha több példányban kiállított okiratok közül mindegyik fél a másik félnek szánt példányt írja alá.⁸⁷ Ugyancsak a szerződési jog általános szabályai között rögzítette a jogalkotó a konvalidáló hatást, azaz azt, hogy az alakiség megsértése miatt semmis szerződés a teljesítés elfogadásával a teljesített rész erejéig érvényessé válik, de amennyiben jogszabály közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást ír elő, vagy a szerződés ingatlan tulajdonjogának átruházására irányul, a teljesítés a kötelező alakiség mellőzése miatti érvénytelenséget nem orvosolja.⁸⁸ Ehhez kapcsolódó szabályként rögzíti továbbá a Ptk., hogy a szerződésnek a kötelező alakiség mellőzésével történt módosítása, megszüntetése vagy felbontása is érvényes, ha az annak megfelelő tényleges állapot a felek egyező akaratából létrejött. Ha jogszabály közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást ír elő, vagy a szerződés ingatlan tulajdonjogának átruházására irányul, a szerződésnek a kötelező alakiség mellőzésével történt módosítása, megszüntetése vagy felbontása abban az esetben is semmis, ha az annak megfelelő tényleges állapot a felek egyező akaratából létrejött.⁸⁹ Az alakiség megsértésével tett jognyilatkozat, így a szerződéses jognyilatkozatok jogkövetkezményeit a 3.3. pontban vizsgáljuk részletesen, ehelyütt pusztán annyit emelünk ki, hogy a gazdasági forgalom stabilitása megköveteli, hogy tartós jogviszonyokban a „*szerződés megkötésekor elkövetett alaki hibákra ne lehessen már visszatérni, ha a szerződés betöltötte rendeltetését.*”⁹⁰

A bírósági gyakorlat megerősítette, hogy amikor a Ptk. írásbeli alakot ír elő, az nem minősített okirati formát jelent, az ingatlan tulajdonjogának átruházására irányuló szerződés, illetve a szerződés módosításának érvényességéhez a lényeges tartalom írásba foglalása szükséges, mely követelményt az egyszerű magánokirati forma is kielégíti.⁹¹ Az ingatlanon fennálló elővásárlási jog gyakorlása folytán csak akkor jön létre az adásvételi szerződés a tulajdonos és a jogosult között, ha mind az eladási ajánlat, mind pedig a jogosult elfogadó nyilatkozata megfelel az írásbeli jognyilatkozatokkal szemben támasztott követelményeknek.⁹² A helyes jogértelmezés szerint a nyilatkozatot tevők a saját jognyilatkozataik tekintetében a belső jogviszonyukban az írásbeliség jogszabályi követelményeinek teljesítettségét is deklarálhatják.⁹³

3.2. Az okirat nyelvét nem értő személy írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozata. A Ptk. 6:7. § (4) bekezdése szerint írni nem tudó vagy nem képes személy írásbeli jognyilatkozata abban az esetben érvényes, ha azt közokirat vagy olyan teljes bizonyító erejű magánokirat tartalmazza, amelyen a nyilatkozó fél

⁸⁷ Ptk. 6:70 § (2) és (3) bekezdés

⁸⁸ Ptk. 6:94. § (1) bekezdés

⁸⁹ Ptk. 6:94. § (2) bekezdés

⁹⁰ VÉKÁS Lajos: Az alakszerűségi hiba és orvoslása, in: *Nagykommentár a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*, (szerk.: VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter) a Ptk. 6:94. §-ához fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Online Jogtár

⁹¹ BH 2021.202.

⁹² BDT 2022.4435.

⁹³ TÖRÖK: i.m. 7. o.

aláírását vagy kézjegyét bíróság vagy közjegyző hitelesíti, vagy amelyen ügyvéd ellenjegyzéssel vagy két tanú aláírással igazolja, hogy a nyilatkozó fél a nem általa írt okiratot előttük írta alá vagy látta el kézjegyével, vagy az okiraton lévő aláírást vagy kézjegyet előttük saját aláírásának vagy kézjegyének ismerte el. Az olyan személy esetén, aki nem érti azt a nyelvet, amelyen az írásbeli nyilatkozatát tartalmazó okirat készült, az írásbeli jognyilatkozat érvényességének további feltétele, hogy magából az okiratból kitűnjön, hogy annak tartalmát a tanúk egyike, vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta.

Az utóbbi körben, azaz azon személy esetén, aki olyan nyelven tesz írásbeli jognyilatkozatot, amelyet nem ért, az írásbeli jognyilatkozat csak abban az esetben tekinthető érvényesnek, ha a nyilatkozó fél aláírását vagy kézjegyét bíróság vagy közjegyző hitelesítette, illetve az okirat ügyvéd által ellenjegyzett vagy azon két tanú aláírása szerepel. További feltétel, hogy az okiratból kitűnjön, hogy annak tartalmát a tanúk egyike, vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta. A Ptk. 6:7. § (4) bekezdése szerinti feltételek konjunktívak, ahogy azt a jogirodalom is hangsúlyozza, rámutatva arra, hogy a magyar nyelvet nem értő személy magyar nyelvű írásos nyilatkozata csak akkor lesz érvényes, ha megfelel ezen összes törvényi feltételnek.⁹⁴ A gyakorlatban ez két esetkört jelent, *„külföldi személyek magyar nyelvű szerződései vagy magyar szerződő felek idegen nyelvű szerződései esetén, amelyek tehát – nyelvismeret hiányában – nem lesznek érvényesen megköthetőek egyszerű írásba foglalással.”*⁹⁵

Tisztázandó, részben rendszertani kérdés, hogy a Ptk. 6:7. § (4) bekezdése csak a jogszabály vagy a felek megállapodása alapján írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozatokra vonatkozik, vagy valamennyi olyan írásbeli nyilatkozatra alkalmazni kell, ahol a nyilatkozatot tevő fél nem érti azt a nyelvet, amelyen az ő írásbeli nyilatkozatát tartalmazó okirat készült. Álláspontunk e körben egyezik Kisfaludi András azon megállapításával, amely szerint *„az itt tárgyalt szabály nemcsak az írásbeli alakhoz kötött nyilatkozatokra igaz, hanem mindenféle nyilatkozatra, amit az itt megjelölt személyek írásban tennének.”*⁹⁶ Az más kérdés, hogy nem szerencsés az a törvényszerkesztési megoldás, amely szerint ezen rendelkezések a Ptk. *„Írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozat”* paragrafuscíme alatt kerültek elhelyezésre, ezzel azt a látszatot keltve, mintha csak a jogszabály vagy a felek megállapodása alapján írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozatra vonatkoznának ezen rendelkezések. Bár a paragrafuscímek nem normatív tartalmúak, nem a kódex önálló szerkezeti egységei, csupán a törvényen belüli tájékozódást, hivatkozást segítik,⁹⁷ helyesebb törvényszerkesztési megoldás lett volna a paragrafus címként

⁹⁴ Polgári Jogi I-IV. – az új Ptk. - Kommentár a gyakorlat számára, HVG-Orac Jogkódex – internetes jogi adatbázis, a Ptk. 6:7. §-ához fűzött magyarázat

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ KISFALUDI András: Írástudatlan, illetve írásra vagy olvasásra képtelen, továbbá a nyilatkozat nyelvét nem értő személyek által tehető írásbeli nyilatkozat, In: *Polgári jog I-IV. - új Ptk. - Kommentár a gyakorlat számára*, (főszerk.: WELLMANN György), HVG-ORAC Jogkódex, *Ptk. Hatodik Könyv, Első Rész I. Cím.* a Ptk. 6:7. §-ához fűzött magyarázat és Polgári jog – Kötelmi jog, Első és Második Rész, Az új Ptk. magyarázata V/VI., Budapest, Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014, 48. o.

⁹⁷ Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság tájékoztató anyaga, 2013. március, 3. o.

„Írásbeli jognyilatkozat”-ot rögzíteni, ugyanis ez esetben elkerülhető lett volna, hogy a fenti jogértelmezéssel ellentétes bírósági döntések szülessenek.⁹⁸

Arra figyelemmel, hogy a szabályozás célja a nyilatkozattevő fél védelme,⁹⁹ csak az az értelmezés tekinthető helyesnek és az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, azaz a józan észnek és a közjónak megfelelő célt szolgáló szabályértelmezésnek, amely szerint olyan esetre is alkalmazást kell nyernie a normának, amikor sem jogszabály, sem a felek megállapodása nem írt elő írásbeli alakszerűséget. Nem függhet ugyanis attól az adott nyelvet nem értő személy írásbeli jognyilatkozatának érvényessége, hogy az adott jognyilatkozatra vonatkozik-e írásbeli alakszerűségi követelmény. A bírói gyakorlat sem kezelheti eltérő módon a két esetet, hiszen mindkét esetben az adott nyelvet nem értő személy jogainak védelme indokolja, hogy a törvényi garanciák érvényesüljenek, a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésében foglalt valamennyi feltétel fennálljon. Ezek hiányában a jognyilatkozat nem tekinthető érvényesnek.

Kérdés ugyanakkor, hogy amennyiben a jognyilatkozat nem felel meg a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésében foglalt kritériumoknak, ezért az érvénytelen, a felek ezzel párhuzamosan megtett szóbeli, azonos tartalmú nyilatkozata tekinthető-e érvényesnek. E körben nem osztjuk Kisfaludi András azon álláspontját, amely szerint, ha a nyilatkozattevő személy tisztában volt nyilatkozata tartalmával, akkor a nyilatkozat mint szóbeli nyilatkozat érvényesnek tekinthető.¹⁰⁰ Ez az értelmezés túlzott bizonyítási terhet róna egy jogvitában a bizonyító félre, másrészt garanciális okokból is indokolt az ilyen szóbeli nyilatkozatokhoz az érvénytelenség jogkövetkezményét fűzni. Az egyértelmű jogértelmezés és következetes jogalkalmazás érdekében szükséges lehet annak Ptk.-beli kimondása, hogy a nyilatkozat nyelvét nem értő személy által tehető szóbeli nyilatkozat érvénytelen. A forgalombiztonság érdekében az ilyen tartalmú szabály nem korlátozná indokolatlanul a felek szerződési szabadságát, hiszen ez csak a jognyilatkozat alakszerűségét érintő rendelkezés lenne, amelyre, azaz arra, hogy jogszabály egy adott jognyilatkozatra írásbeli alakot rendel, számtalan példa van a Ptk.-ban is.

Bár a Ptk. főszabálya a részleges érvénytelenséget tekinti irányadónak, kimondva, hogy ha az érvénytelenségi ok a szerződés meghatározott részét érinti, az érvénytelenség jogkövetkezményeit a szerződésnek csak erre a részére kell alkalmazni,¹⁰¹ a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésén alapuló érvénytelenség kapcsán ugyanakkor a részleges érvénytelenség nem értelmezhető. Amennyiben egy írásbeli nyilatkozatból nem derül ki, hogy annak tartalmát a nyilatkozat nyelvét nem értő személynek elmagyarázták, úgy a nyilatkozat egyetlen része sem lehet érvényes. Ugyancsak nem érvényesülhet ebben a körben a Ptk. 6:94. §-a szerinti konvalidáló hatás, hiszen nem egyszerű, hanem minősített okiratról van szó, „az alakszerűségi

⁹⁸ lásd például: Kecskeméti Törvényszék, 10.G.21.174/2021/162. számú részítélet

⁹⁹ KISFALUDI i.m. 48. o.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ Ptk. 6:114. § (1) bekezdés

*szabály megszegése érvénytelenséget eredményez, mely teljesítéssel nem pótolható.*¹⁰²

Az írásbeli forma (alakiság) megsértése miatt semmis a szerződés, ezen jogkövetkezmény mint érvénytelenség főszabálya nem érvényesül abban az esetben, amikor a teljesítés elfogadása történik az ellenérdekű szerződő fél által és ezáltal a teljesített rész erejéig a semmis szerződés érvényessé válik.¹⁰³ Fentebb azonban utaltunk arra, hogy ez a nyilatkozat nyelvét nem értő személyek által tehető írásbeli jognyilatkozatra nem vonatkoztatható szabály. Az érvénytelenség jogkövetkezménye alól azonban egyes jogszabályok kivételt tesznek. A kivételek között említhető a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvénynek (Hptv.) a pénzügyi intézmény számára a pénzügyi és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásra irányuló szerződések írásbeli alakiságát előíró szabályának megsértése, amely esetben jogkövetkezményként a felügyelet intézkedést alkalmazhat, illetve bírságot szabhat ki, de a szerződés nem válik érvénytelenné.¹⁰⁴ Ugyancsak kivételes szabályt fogalmaz meg az ügyvédi tevékenységről szóló törvény, amely kimondja, hogy bár a jogi tanácsadás kivételével az ügyvédi megbízási szerződést írásba kell foglalni, az írásba foglalás elmaradása a megbízás érvényességét nem érinti, ilyen esetben azonban a megbízás tartalmának bizonyítása a megbízottat terheli.¹⁰⁵ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az érvénytelenségtől eltérő jogkövetkezményt jogszabálynak kifejezetten ki kell mondania, ellenkező esetben a Ptk. főszabálya érvényesül.

A Kúria az utóbbi években több alkalommal is értelmezte a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésében foglalt szabályt és egyértelműen kimondta, hogy az olyan adásvételi szerződés, amelyből az nem derül ki, hogy az olvasásra képtelen személynek a tanúk valamelyike, vagy a hitelesítő személy annak tartalmát megmagyarázta volna, nem felel meg a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésében foglalt alaki követelményeknek, a szerződés alaki okból érvénytelen. Rámutatott arra is a Kúria, hogy annak sincs relevanciája, hogy az alakiság megsértése melyik fél magatartására vezethető vissza, ugyanis önmagában az alaki hiba léte eredményezi a szerződés érvénytelenségét.¹⁰⁶

A fentiekben ismertetett kúriai döntést továbbra is irányadónak tartva, attól eltérni nem kívánva a Kúria 2023-as precedensképes döntésében is akként foglalt állást, hogy a Ptk. 6:7. § (4) bekezdése a kötelező alakiság speciális esetét szabályozza, annak megsértésére nem alkalmazható más jogkövetkezmény, mint az alakiság főszabályának megsértésére. E körben rögzítette a Kúria azt – a Ptk. szerkezeti felépítéséből egyébként egyértelműen következő megállapítást –, hogy a Ptk. Hatodik Könyvében a kötelek közös szabályai között a jognyilatkozatokra vonatkozó rész (Első Rész II. Fejezet) valamennyi kötelekre, köztük a szerződésekre alkalmazandó legfontosabb rendelkezéseket tartalmazza, a jognyilatkozatok közös szabályai a szerződésekre is irányadóak. Ennek bázisán a Kúria kifejtette, hogy a

¹⁰² LESZKOVEN László: Általános rendelkezések, in: *A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja*, (főszerk.: CSEHI Zoltán), Budapest Magyar Közlöny, Lap- és Könyvkiadó Kft., 2021, 1377. o.

¹⁰³ Ptk. 6:94. § (1) bekezdés

¹⁰⁴ 2013. évi CCXXXVII. törvény 279. § (1) és (2) bekezdés

¹⁰⁵ 2017. évi LXXVIII. törvény 29. § (1) és (2) bekezdés

¹⁰⁶ Kúria Pfv.VI.20.113/2021/6. számú ítélete

régi Ptk. alakiságra vonatkozó szabályain az új Ptk. sem változtatott érdemben, az alakiság az új Ptk. hatálya alatt is érvényességi követelmény, a kötelező alakiság pedig a teljes szerződéssel szemben jelentkező elvárás, így a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésében írt külön alakiság sem értelmezhető egyedül az okirat nyelvét nem értő fél saját nyilatkozatával szemben támasztott fokozott alaki elvárásként, azaz a szerződés jogi természetének megfelelően az elvárt külön alaki követelménynek ez esetben is a másik fél jognyilatkozatára kiterjedően teljesülnie kell, a nevesített alaki feltételek megsértésének következménye a szerződés érvénytelensége.¹⁰⁷ A Kúria összegző megállapítása szerint, amennyiben az okirat nyelvét nem értő személy köt írásbeli alakhoz kötött szerződést, a szerződés érvényességéhez a közokirati, illetve a teljes bizonyító erejű magánokirati forma és a nyilatkozó fél aláírásának vagy kézjegyének hitelesítése, igazolása mellett az is szükséges, hogy magából az okiratról kitűnjön, annak tartalmát a tanúk egyike vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta. Ez a döntés abból a szempontból is releváns, hogy az alakiság megsértésének jogkövetkezményét nem a szerződés létre nem jöttében, hanem az érvénytelenségben látja a Kúria.¹⁰⁸

A kúriai értelmezéshez kiegészítésként hozzáfűzhetjük, hogy a Ptk. előírása szerint ez esetben egy relatív semmisségi okkal állunk szemben, ugyanis a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésén alapuló érvénytelenségre csak a nyilatkozattevő személy érdekében lehet hivatkozni,¹⁰⁹ függetlenül attól, hogy az alakisági feltételeknek érvényesülniük kell a másik szerződő fél, azaz a nyilatkozat tartalmát értő személy jognyilatkozatának alakiságára is. Amennyiben azonban a jognyilatkozatot közjegyző foglalja írásba, azaz ő a „hitelesítő személy”, úgy a közjegyzőkről szóló törvény szerint a közjegyző által készített közjegyzői okiratra a Ptk. 6:7. § (4) és (5) bekezdését nem kell alkalmazni.¹¹⁰ Ennek indoka, hogy a Ptk.-ban rögzített feltételeknél szigorúbb szabályokat támaszt a közjegyzői törvény a közokiratokkal szemben.¹¹¹

Összességében megállapítható, hogy az okirat nyelvét nem értő személy írásbeli nyilatkozatának érvényességével kapcsolatos kúriai gyakorlat egységesnek tekinthető és az összhangban áll a Ptk. normatív szabályozásával, továbbá megfelelő védelmet nyújt garanciális szabályként a nyilatkozat nyelvét nem értő személy, tipikusan a szerződő fél számára.

3.3. A jognyilatkozatra vonatkozó alakisági előírások megsértésének jogkövetkezménye. Amint arra az előző alpontban már utaltunk, a Kúria a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésének értelmezése kapcsán is egyértelművé tette, hogy az adott bekezdésben rögzített alakisági követelmények megsértése az érvénytelenség jogkövetkezményét vonja maga után és nem a szerződés létre nem jöttét

¹⁰⁷ BH 2023.274., Kúria, Gfv.III.30.404/2022/6.

¹⁰⁸ Az írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozatokra vonatkozó szabályok kúriai értelmezése, <https://jogaaszvilag.hu/szakma/az-irasbeli-alakhoz-kotott-jognyilatkozatokra-vonatkozo-szabalyok-kuriai-ertelmezese> (2024.08.10.)

¹⁰⁹ Ptk. 6:7. § (5) bekezdés

¹¹⁰ 1991. évi XLI. törvény 117. § (6) bekezdés

¹¹¹ NAGY Álmos Lukács: Az írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozat speciális eseteinek érvényességi feltételei, *Magyar Jog*, (2024/3) 163. o.

eredményezi. Az ítéltáblai gyakorlat ugyanakkor nem egységes a tekintetben, hogy mi az általános jogkövetkezménye annak, ha az alakisági előírások megsértésével tesz valaki szerződéses jognyilatkozatot: annak jogkövetkezménye az, hogy (i) a szándékolt szerződés maga nem jön létre, amely következtetés ellentmond az előző alpontban ismertetett precedensképes kúriai döntésnek, vagy (ii) az alaki hiba mint érvénytelenségi ok érvényesül. Előbbire a Fővárosi Ítéltábla, utóbbira a Pécsi Ítéltábla egy eseti döntése a példa, amelyek legfontosabb megállapításai az alábbiak szerint foglalhatóak össze.

A Fővárosi Ítéltábla a 2022. május 24. napján kelt, PJD 2023.10. számon közzétett eseti döntése szerint a szerződő fél szerződés megkötésére irányuló jognyilatkozatának az érvénytelensége nem a szerződés érvénytelenségét, hanem annak létre nem jöttét eredményezi. A Ptk. 6:7. § (4) bekezdése alapján elbírált tényállás kapcsán megerősítette a Fővárosi Ítéltábla, hogy az írásbeli jognyilatkozat érvényességéhez két feltétel együttes fennállta szükséges, egyrészt az, hogy a szerződő fél írásbeli nyilatkozatát a Ptk.-ban írt feltételeknek megfelelő közokirat vagy teljes bizonyító erejű magánokirat tartalmazza, másrészt pedig az, hogy magából az okiratból kitűnjön, hogy annak tartalmát a tanúk egyike, vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta. Ha a jognyilatkozat a szigorúbb alakszerűségi követelményeknek nem felel meg, abból következik, hogy a hitelesítő vagy egyik tanú általi megmagyarázására sem kerülhet sor. Erre figyelemmel a jognyilatkozat érvénytelen. Ez az érvelés még összhangban áll a Ptk. normaszövegével, azonban ezt követően a határozat *contra legem* és egyben a fentiekben hivatkozott precedensképes kúriai döntéssel is ellentétes megállapításokat tartalmaz, amikor akként érvel, hogy a Ptk. 6:9. §-a csak a jognyilatkozatok hatályára, érvénytelenségére és hatálytalanságára rendeli alkalmazni a szerződés általános szabályait, és azt is csak abban az esetben, ha maga a Ptk. nem rendelkezik ettől eltérően. A Fővárosi Ítéltábla álláspontja szerint ugyanakkor a Ptk. 6:7. §-a az írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozatokra külön alaki érvényességi követelményeket ír elő, kifejezetten a jognyilatkozatok – és nem a szerződés – érvénytelenségét kimondva az alaki hibában szenvedő jognyilatkozatokra, amelyből következően a szerződés és az azt létrehozó jognyilatkozat érvényessége egymástól megkülönböztetendő. A Fővárosi Ítéltábla álláspontja szerint az érvénytelen jognyilatkozat elsődleges jogkövetkezménye az, hogy nem fűződik hozzá joghatás, figyelemmel a Ptk. 6:9. §-a és 6:108. §-a (1) bekezdésében foglaltakra, a jognyilatkozattal elérni kívánt, célzott joghatás pedig maga a szerződés létrejötté. Az érvénytelen jognyilatkozat a szerződésnek mint joghatásnak a kiváltására nem alkalmas, ezért az alaki hibában szenvedő, érvénytelen jognyilatkozat következtében a szerződés nem jön létre.¹¹²

A Fővárosi Ítéltábla gondolatmenete két ponton is vitatható: (i) egyrészt arra a téves, a Ptk. szerkezeti felépítésével ellentétes álláspontra helyezkedik, hogy a Ptk. kötelek közös szabályai körében, azaz a Hatodik Könyv Első Részében rögzített rendelkezések, így a jognyilatkozatra vonatkozó szabályok a szerződésekre nem alkalmazandóak, ami nemcsak a jogalkotói szándékkal, a Ptk. strukturális

¹¹² PJD 2023.10., Fővárosi Ítéltábla, 9.Pf.20.016/2022/4/II., megjelent: *Polgári Jog* 3-4 (2024)

felépítésével ellentétes, hanem figyelmen kívül hagyja azt is, hogy a szerződés is a kötelemkeletkeztető tényállások egyik – a leggyakrabban előforduló – esete, amelyet a Ptk. 6:2. §-ának (1) bekezdése is egyértelműen deklarál. (ii) Másrészt a Fővárosi Ítéltábla az érvénytelen szerződést és a létre nem jött szerződést mint két jogintézményt, azok lényegi tartalmát, illetve az azokra vonatkozó tételes Ptk. normatív rendelkezéseket mosta össze annak ellenére, hogy mind a Ptk. rendelkezései, mind a irányadó jogirodalom egyértelmű különbséget tesz, megállapítva, hogy az alakiság megsértésével kötött szerződés létrejött szerződés, csak a jognyilatkozat hibája miatt érvénytelen, semmis szerződés, míg létre nem jött szerződés esetén a feleknek a szerződéskötésre irányuló akarata hiányzik. Az ezen distinkciót egyértelműen megfogalmazó jogirodalmi álláspontokat lentebb részletesen ismertetjük.

A fentiekkel ellentétben a Pécsi Ítéltábla arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alakiság megsértése esetén a feleknek van szerződéskötésre irányuló akaratot kifejező jognyilatkozata, de e jognyilatkozatot nem a megfelelő alakban tették meg. Az alakiság mellőzése ellenére a Ptk. 6:94. §-a (1) bekezdése folytán a szerződő felek akaratának megfelelő állapot a szerződő felek között létrejön, az akarategység az érvénytelenséget orvosolja. A Pécsi Ítéltábla kifejezetten utal arra a döntésében, hogy nem ért egyet a Fővárosi Ítéltábla fentebb citált PJD 2023.10. szám alatt közzétett döntésével, rámutatva arra, hogy a Ptk. a szerződési jognyilatkozat hibáját az érvénytelenségi okok körében sorolja fel, a Ptk. 6:94. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy az alakiság megsértése miatt semmis szerződés a teljesítés elfogadásával a teljesített rész erejéig érvényessé válik. A jogalkotó itt nem az alaki hibát mint érvénytelenségi okot deklarálta, hanem abból indult ki, hogy a szerződés létrejött, de az alakiság megsértése miatt semmis, ezért csak a teljesítés elfogadásának az alaki hibát orvosló hatását szabályozta.¹¹³ A magunk részéről osztjuk a Pécsi Ítéltábla döntésében foglalt érvelést, ugyanis az összhangban áll nemcsak a fentebb citált kúriai precedensképes határozattal, de a Ptk. normatív szabályaival, valamint a többségi jogirodalmi állásponttal, amelyet az alábbiak szerint foglalunk össze.

Irodalomjegyzék

- BERKE Gyula: Elektronikus dokumentum, in: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*, az Mt. 22. §-ához fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Online Jogtár
- ÉLESS Tamás: Két dilemma az írásbeli jognyilatkozatok kapcsán, *Magyar Jog*, 6 (2015)
- HEGEDÜS-LÉNÁRD Erika: Az írásbeliség fogalmának új kihívásai, *Polgári Jog*, 7-8 (2022)
- KISFALUDI András: Az írásbeliség követelményének tartalma, in: *Polgári jog I-IV. – új Ptk., Kommentár a gyakorlat számára*, (főszerk: WELLMANN György), HVG ORAC Jogkódex, a Ptk. 6:7. §-ához fűzött magyarázat és Polgári jog –

¹¹³ PJD 2024.14., Pécsi Ítéltábla, Gf.V.40.016/2023/11/II., megjelent: *Polgári Jog* 5-6 (2024)

- Kötelmi jog, Első és Második Rész, az új Ptk. magyarázata, V/6., Budapest, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014
- KISFALUDI András: Írástudatlan, illetve írásra vagy olvasásra képtelen, továbbá a nyilatkozat nyelvét nem értő személyek által tehető írásbeli nyilatkozat, In: *Polgári jog I-IV. - új Ptk. - Kommentár a gyakorlat számára*, (főszerk.: WELLMANN György), HVG-ORAC Jogkódex, *Ptk. Hatodik Könyv, Első Rész I. Cím.* a Ptk. 6:7. §-ához fűzött magyarázat és Polgári jog – Kötelmi jog, Első és Második Rész, Az új Ptk. magyarázata V/VI., Budapest, Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014
 - KOVÁCS Krisztián: Írásbeli forma az új Ptk.-ban, *Polgári Jog*, 2 (2016)
 - LESZKOVEN László: Általános rendelkezések, in: *A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja*, (főszerk.: CSEHI Zoltán), Budapest Magyar Közlöny, Lap- és Könyvkiadó Kft., 2021
 - MENYHÁRD Attila: A technológiai fejlődés hatása az alapjogok érvényesülésére, *Közjegyzők Közlönye*, 3 (2022),
 - NAGY Álmos Lukács: Az írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozat speciális eseteinek érvényességi feltételei, *Magyar Jog*, (2024/3.)
 - TÖRÖK Soma: Ten years before – Honnan indultunk és hol tartunk ma? Mérlegen a Ptk. első tíz éve, *Polgári Jog*, 7-8 (2024) <https://doi.org/10.55413/193.A2400404.POJ>
 - VÉKÁS Lajos: A jognyilatkozat, in: *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*, (szerk: GÁRDOS Péter - VÉKÁS Lajos)
 - VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014
 - VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, 2. kötet, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014
 - VÉKÁS Lajos: Alakszerűségi követelmények, in: *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*, (szerk.: VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter) Budapest, Wolters Kluwer Online Jogtár, a Ptk. 6:6. §-ához fűzött magyarázat
 - VÉKÁS Lajos: Az alakszerűségi hiba és orvoslása, in: *Nagykommentár a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*, (szerk.: VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter) a Ptk. 6:94. §-ához fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Online Jogtár
-

Legalitással szabályozott moralitás: pszichológiai viselkedésirányítás, a nudge mozgalom és kritikája

Czabán Samu*

A tanulmány a legalitás és moralitás közötti bonyolult kapcsolatot vizsgálja, különös tekintettel a pszichológiai viselkedésirányításra és a nudge mozgalomra. Az egyre bonyolódó társadalmi térben a közösségi cselekvéskoordináció egyre fontosabb, így a viselkedés befolyásolására irányuló módszerek egyre nagyobb figyelmet kapnak, különösen a jogi és politikai szférában. E tanulmány azt is bemutatja, milyen lehetőségek vannak a zöld viselkedésalapú szabályozásban, így hogyan lehet a normákat, az alapértelmezett beállítást és az egyszerűsítést alkalmazni a fenntartható gazdaságra való áttérésben. A tanulmány kitér a pszichológiai viselkedésirányítás kritikáira is, így különösen arra, ezek a technikák a strukturális reformokat nem tudják helyettesíteni, azokba integráltan kell alkalmazni a választástervezés szemléletmódját. Az 1954-es szegregáció eltörlésének példáján keresztül bemutatja azt is, hogy a jogi szabályozás lehet a társadalmi változások motorja, a cselekvési környezet átalakítása révén. Roscoe Pound jogszociológiai szemléletével szemben Elliot Aronson szociálpszichológus azt állítja, hogy nem az attitűd változtatja meg a viselkedést, hanem fordítva: a viselkedés változása idézi elő az attitűdök átalakulását. Aronson kognitív disszonancia elméletét alkalmazva a tanulmány rávilágít arra is, hogy az emberek viselkedésük megváltoztatása révén kényszerülnek átértékelni előítéleteiket és hiedelmeiket.

Kulcsszavak: legalitás és moralitás; pszichológiai viselkedésirányítás; nudge mozgalom; attitűdváltozás; kognitív disszonancia; szegregáció eltörlése; viselkedésváltozás, jog és pszichológia

Morality regulated by legality: psychological behaviour management, the nudge movement and its critique

The study examines the intricate relationship between legality and morality, with particular attention to psychological behavior control and the nudge movement. Using the example of the 1954 abolition of segregation, it demonstrates that legal regulations alone can drive societal changes, by changing human attitudes. Contrary to Roscoe Pound's socio-legal perspective, social psychologist Elliot Aronson argues that it is not attitudes that change behavior, but rather the change in behavior that transforms attitudes. Applying Aronson's cognitive dissonance theory, the study highlights that through altering their behavior, people are compelled to reevaluate their prejudices and beliefs. In modern societies, methods aimed at influencing behavior are receiving increasing attention, particularly in the legal and political spheres. The nudge movement, introduced by Richard H. Thaler and Cass R. Sunstein, proposes techniques that subtly guide individuals' decisions without restricting their freedom of choice. This study also explores the potential of green behavior-based regulation,

* PhD-hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

illustrating how norms, default settings, and simplification can be applied in the transition to a sustainable economy. The study concludes by addressing the criticisms of psychological behavior control, particularly noting that these techniques cannot replace structural reforms but should be integrated with psychological analysis.

Keywords: legality and morality, psychological behavior control, nudge movement, attitude change, cognitive dissonance, abolition of segregation, behavior change, law and psychology

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.96>

1. Babák, akik felszámolták a szegregációt

A 20. század közepére a gazdasági helyzet javulása, a II. világháború, az iparosodás és az urbanizáció egy hatékony afroamerikai középosztályt hozott létre, ezzel erőteljes lendületet adott az ekkor már fél évszázada dúló polgári jogi mozgalomnak Amerikában.¹ A *status quo* megtörésének kedvezett a hidegháború politikai realitása és a fasiszta hatalmak által elkövetett rasszalapú bűncselekmények emléke is. Legutolsósorban a telekommunikációs és tömegközlekedési eszközök fejlődése ekkorra olyan szintet ért el, amely lehetővé tette a különböző vélemények és emberek országos szintű becsatornázását, ezáltal megteremtve egy kontinentális kommunikációs teret és közvéleményt.²

Ekkoriban Amerikában még javában dúlt a rasszalapú megkülönböztetés, a déli államokban egy sor elkülönítést előíró törvény volt még hatályban. A rasszizmus virágzott. Az úgynevezett „Jim Crow-törvények” korlátozták az afroamerikaiak alapvető állampolgári jogait, 1952-ben például a déli államokban az afroamerikai lakosság 80%-a nem rendelkezett szavazati joggal. Ugyanebben az időben az iskolai szegregáció is bevett volt a déli államokban, az „elkülönülten, de egyenlően” (*separate but equal*) jogi elvnek megfelelően.

A Legfelsőbb Bíróság ebben a helyzetben hozta meg egyhangúlag 1954-ben mérföldkő jellegű, *Brown kontra Oktatási Hivatal* ítéletét.³ Nem véletlen, hogy az első fordulópontnak az oktatásban lehettünk tanúi. Az oktatási egyenlőtlenségek ugyanis nagyon fontosak a társadalmi egyenlőtlenségek fenntartásában és a kisebbségi csoportok hátrányos helyzetének újratermelésében.⁴ A bírók döntésükben a tizennegyedik alkotmánykiegészítésre hivatkozva végleg alkotmányellenesnek minősítették az iskolai elkülönítést a fehér és az afroamerikai gyerekek között. Az ítélet a fent vázolt szociális és politikai körülményekből fakadóan kétirányú. Nyilvánvalóan ekkorra már elindultak olyan társadalmi folyamatok, amelyek a közvélemény egy jelentős részét szegregációellenessé tették, enélkül a Legfelsőbb Bíróság nem szállt volna hirtelen szembe korábbi gyakorlatával.⁵ De ez továbbra sem

¹ Klarman Michael J.: *Brown v. Board of Education and the Civil Rights Movement*, Oxford, Oxford University Press, 2007. 56.o.

² uo. 56.o

³ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

⁴ Badó Attila: „Mit ér egy bírósági döntés?”, in: Amabilissimus. A legszeretreméltóbbak egyike. Loss Sándor Emlékkönyv, 2005, 167–183. o.

⁵ Klarman Michael J.: *i.m* 217.o

jelentett egyértelmű többséget a szegregáció megszüntetése mögött. A rasszista attitűdök erős pozíciókkal rendelkeztek (és persze rendelkeznek ma is), főleg a déli államokban, az ítélet hatására pedig komoly ellenállás alakult ki a társadalom egyes rétegeiben.

Valójában, a bíróság részben az akkori viselkedéstudományok eredményeit használta a jog átalakítására, így a jogpszichológia komoly sikerének is betudható ez a nagy horderejű döntés. Az egyik támpontot ugyanis a bíróságnak Clark és Clark pszichológus házaspár kísérletei adták, akik fejlődéslélektani szempontból vizsgálták, hogy valóban egyenlő feltételeket teremtenek-e az elkülönített iskolák.⁶ Tehát az „elkülönülten, de egyenlően” elv megállja-e a helyét empirikusan? A híres babatesztek során arra kértek gyerekeket, hogy válasszanak fekete és fehér babák között, miközben megválaszolnak egy sor kérdést. Például, hogy szerintük melyik baba a jó és melyik a rossz, melyik babával szeretnének játszani, és melyik hasonlít rájuk a leginkább?

Az afroamerikai gyerekek többsége a fekete babával azonosította magát, hiszen az hasonlított rá. Mégis a fehér babát választották, hogy azzal játsszanak, mert azt látták kedvesnek és szép színűnek. Clarkék arra a következtetésre jutottak, hogy a gyerekek internalizálták a társadalom rasszista üzeneteit a szegregált oktatási keretrendszerben, és ezért nagyban sérült az önbecsülésük.⁷ Az elkülönített oktatás, még ha ugyanolyan jó állapotban lévő iskolákban zajlik is, pszichológiai egyenlőtlenségeket teremt. Az amerikai bíróság szó szerint átveszi az érvelést, és erre a pszichológiai „kárra” fog hivatkozni: *„a [gyermekek] elkülönítése a hasonló korú és képzettségű társaiktól kizárólag rasszuk miatt a közösségben betöltött státuszukkal kapcsolatos kisebbségi érzést kelti bennük, amely olyan hatással lehet a szívükre és az elméjükre, amelyet valószínűleg soha nem lehet visszafordítani”*.⁸

2. Legalitással szabályozott moralitás

1954-ben a szegregáció eltörlése azonban az akkori viselkedéstudományi eredmények ellenére is heves tiltakozásokat váltott ki. A kisebbségi emancipáció az akkori fehér ellenzéknek is nagy lendületet adott. Az ítéletnek sok helyen a törvényes szegregáció híveinek radikalizálódása lett az eredménye.⁹ Egyhangúsága ellenére a Brown-ítélet egy megosztott jogászai elit döntése volt egy megosztott társadalmi közegben.¹⁰ Sokan azok közül, akik mérsékelt álláspontot fogadtak el, vagy a szegregáció ellen voltak, maguk is azzal érveltek, hogy bár az irány megfelelő, jelenleg még nem áll készen a társadalom az iskolák integrációjára. Először

⁶ Clark Kenneth B. – Clark Mamie P.: „*Emotional Factors in Racial Identification and Preference in Negro Children*”, *Journal of Negro Education*, 19 (1950) 3., 341–350. o.

⁷ Bergner Gwen: „*Black Children, White Preference: Brown v. Board, the Doll Tests, and the Politics of Self-Esteem*”, *American Quarterly*, 61 (2009) 2., 299–332. o.

⁸ Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954).

⁹ Klarman Michael J.: *i.m* 178.o.

¹⁰ Sunstein Cass R.: „*Did Brown Matter?*”, *The New Yorker*, 2004. május 3., 102–106. o., idézi: Badó Attila: „*Mit ér egy bírósági döntés?*”, in: Amabilissimus. A legszeretetre méltóbbak egyike. Loss Sándor Emlékkönyv, 2005, 167–183. o.

felvilágosítással és egyéb eszközökkel az emberi attitűdöket kell megváltoztatni, utána lehet bevezetni az új szabályokat. Tehát az attitűd változásának meg kell előznie a viselkedés változását. Másképpen megfogalmazva, a moralitást nem tudja szabályozni a legalitás, a jog nem tud hatni az erkölcsre, csak fordítva. Roscoe Pound jogszociológiai szemléletével leírva, a jogi szabályozás nem képes hatékonyan megváltoztatni attitűdöket és hiedelmeket, a jogi normáknak ezért inkább illeszkednie kell a már meglévő társadalmi keretbe és kulturális elvekbe.¹¹

Elliot Aronson amerikai szociálpszichológus azonban szembeszáll ezzel a nézettel. Szerinte ugyanis nem az attitűd változtat a viselkedésen (pl: a felvilágosítás), hanem a viselkedés az attitűdön.¹² Szerinte ugyanis az egyenlő pozíciójú érintkezés hatására, legyen az közvetlen vagy közvetett, létrejön egy kognitívdiszonzancia-helyzet, amelyből csak annak csökkentésével lehet szabadulni. Amennyiben az embernek nem áll rendelkezésére külső igazolás, viselkedését kénytelen lesz attitűdváltoztatással igazolni. Aronson példája nagyon leegyszerűsítve a következő. Adott egy rasszista ember, aki mélyen megveti az afroamerikaikat. Meggyőződése, hogy buták, lusták, és agresszívak a nőkkel szemben. Lánya épp iskolába jár, amikor megszűnik a szegregáció Amerikában. Telnek-múlnak a hónapok, de a lányát még mindig nem érte semmilyen atrocitás, sőt, egy-két afroamerikai hallgatóval jó viszonyba is kerül.

Ekkor két tudáselem ütközik: az afroamerikaikra vonatkozó negatív elvárás és a valóság, ami ezt nem igazolja. A kettő ütközése pszichés feszültségállapotot hoz létre, aminek az egyik lehetséges kimenetele, hogy meg kell változtatnom az attitűdöm az afroamerikaikkal kapcsolatban. Aronson, de a viselkedésalapú közgazdászok nagy része is, mindezzel szemben a felvilágosító kampányokat Diszneyesének tartja. Ha valami nem változtatja meg az emberek hiedelmeit, az éppen a frontális oktatás. A felvilágosítás eszménye ugyanis valamifajta racionális belátásra épít, aminek a hatékonyságát a modern pszichológia erősen cáfolja. Aronson szavaival élve az ember ugyanis nem racionális, hanem racionalizáló lény, tehát inkább csak utólag ruházzuk fel racionális motívumokkal viselkedésünket.¹³ Valójában éppen ezért viselkedésünk megfigyelése több információt szolgáltat önmagunkról, mint belső gondolataink és vágyaink figyelése.¹⁴ Ez nem annak a tagadása, hogy az ember képes racionális viselkedésre, de az emberi viselkedés mozgatórugói többnyire nem racionálisak.¹⁵

Például amikor a rasszalapú elkülönítés mellett és ellen érvelő, valószínű és valószínűtlen érveket tartalmazó szöveget olvastatnak el különböző attitűddel rendelkező emberekkel, és megkérik őket, hogy emlékezzenek vissza a szövegre, általában a saját álláspontjuk melletti hihetően hangzó és a másik álláspontja melletti valószínűtlen érveket idézik fel.¹⁶ Ez a fajta szelekció nem történne meg, ha

¹¹ Badó: i.m.

¹² Aronson Eliot: *A társas lény*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2008, 335. o.

¹³ Uo. 192.o.

¹⁴ Wilson Timothy D. – Dunn, Elizabeth W.: „Self-knowledge: Its Limits, Value, and Potential for Improvement”, *Annual Review of Psychology*, 55 (2004) 1., 493–518. o.

¹⁵ Aronson: i.m. 198.o.

¹⁶ Jones Edward E. – Kohler Rika: „The Effects of Plausibility on the Learning of Controversial Statements”, *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 57 (1958) 3., 315. o.

racionalisak lennénk, hiszen akkor a logikus érvek maradnának meg bennünk a legjobban. Egy másik kísérletben a halálbüntetés ellen és mellett szóló cikkeket olvastattak el szintén különböző attitűddel rendelkező emberekkel. Ahelyett azonban, hogy álláspontjaik közeledtek volna egymáshoz e komplex témában, az emberek egyszerűen leértékelték a másik oldal érveit, és így az álláspontok még jobban polarizálódtak.¹⁷ Hogyan működhet a felvilágosítás, ha az emberek ilyen erős pszichológiai szűrőn keresztül értékelik az információkat?

3. Motivált információfeldolgozás és kognitív eszkaláció

De mégis, mennyire határozzák meg attitűdjeink a racionális érvelési képességünket? Orvostudományi kutatók egy krémet fejlesztettek ki a bőrkütyések kezelésére. Az új kezelések néha javítják a betegek tüneteit, de néha súlyosbítják. Hogy megállapítsák a hatásosságát, megfigyelték, a kezelt és a nem kezelt emberek állapota hogyan változott idővel. A kísérlet résztvevői ezt a kétszer kettes táblázatot látták:

	Javult	Rosszabbodott
Kezelés	223	75
Nincs kezelés	107	21

Hatásos volt a krém vagy nem? Az adatok értelmezése első látásra nem egyszerű. Az emberek jellemzően az abszolút értékekből indulnak ki, így összehasonlítják a javult esetek számát, ami a kezelés esetén kétszeres a nem kezeltéhez képest.¹⁸ A heurisztikus gyors gondolkodási utak itt tehát automatikusan félrevezetnek minket. Ha azonban erőfeszítést teszünk, és a lassú gondolkodási rendszerünket használjuk, ki tudjuk igazítani hibás megérzésünket. Aki megfontoltan átgondolja, rájön, hogy az arányok eltérnek a két esetben. Kezelés hatására valójában háromból egy embernek rosszabbodtak a tünetei, míg kezelés hiányában csak ötből egy embernek. A kezelés tehát nemhogy segít, de rontja a gyógyulási esélyeinket.

Az emberek több mint felét becsapta ez a kis kognitív illúzió, mert csak gyors gondolkodási stratégiáit használta.¹⁹ Vannak azonban emberek, akik képesek átlátni a szítán, és helyesen értelmezni az adatokat. A kutatók ezután megtartották a számokat, de átírták, hogy mire vonatkoznak. Így ugyanazokat az adatokat egy politikailag kényes témára, nevezetesen a fegyverhasználat bűnözésre gyakorolt

¹⁷ Lord Charles G. – Ross Lee – Lepper Mark R.: „Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 37 (1979) 11., 2098. o.

¹⁸ Kahan Dan M. – et al.: „Motivated Numeracy and Enlightened Self-Government”, *Behavioural Public Policy*, 1 (2017) 1., 54–86. o.

¹⁹ uo.

hatására vonatkozó kutatásként mutatták be. Két táblát is csináltak, egyet, amiben a fegyverhasználat legalizálása növelte a bűnözést, és egyet, amiben csökkentette. Amikor az adatok azt mutatták, hogy a fegyverhasználati szabályok növelik a bűnözést, az eddig jól számoló liberálisok hirtelen hibázni kezdtek, és engedtek az abszolút értékek csábításának. Amikor fordítva történt, vagyis a fegyverhasználat szigorítása csökkentette a bűnözést, a jól számoló konzervatívok feledkeztek el hirtelen az arányok figyelembe vételéről. Úgy látszik tehát, a racionális megértést ideológiai elképzeléseink erősen meghatározzák. Hajlamosak vagyunk kikapcsolni megértő gondolkodásunkat, ha érzelmileg kedvezőtlen eredményre jutnánk vele.

	A bűnözés nőtt	A bűnözés csökkent
Városok, amelyek betiltották a fegyverhasználatot	223	75
Városok, amelyek nem tiltották be a fegyverhasználatot	107	21

Aronson szerint azonban, míg az információt mindig torzítottnan érzékeljük, a saját és a közeli emberek viselkedése elől jóval nehezebb kibújni. Persze nem lehetetlen, ilyen, ha van külső igazolás. Festinger és Mill például unalmas kísérleteket végeztetett egyetemistákkal, akiknek hazudniuk kellett az utánuk jövőeknek arról, hogyan érezték magukat a feladatok végzése közben.²⁰ A hazugság tárgya, hogy a tényleg veszett unalmas feladatok élvezetesebbek voltak, majd ezért egyes résztvevők 1, más résztvevők 20 dollárt kaptak. Később vajon ki mennyire hiszi el saját hazugságát? Akik kevés pénzt kaptak, nem jutottak külső igazoláshoz, ellenben nem akarták hazugnak tartani magukat, így szépen lassan elhitték, hogy tényleg élvezték a feladatot. Azoknak viszont, akik 20 dollárt kaptak, nem változott az attitűdjük a feladattal kapcsolatban, mert volt külső igazolásuk. Ennyi pénzért egy ilyen kis hazugság a hülyének is megéri!

Ezeknek a disszonancia-redukcióknak sokszor az erkölcsi meggyőződéseink is a tárgyai. Az, aki például csal egy teszten, sokkal elnézőbb lesz később, míg az, aki ellenáll, kifejezetten szigorú és erkölcsös lesz. Leginkább pedig azok lesznek szigorúak, akik csábításba estek, de nem „vétkeztek”.²¹ Gyakran azok akarják leghamarabb megkövetni a bűnöst, akik maguk is majdnem a bűn útjára léptek.²² Kitaláljuk-e például, mikor a pénisztérfogató változásainak regisztrálása révén méri a szexuális izgalmat erotikus filmnézés során, hogy kik élték át a legmagasabb fokú izgalmat a homoszexuális aktusokat bemutató jelenetek közben? A fentiekkel

²⁰ Festinger Leon – Carlsmith, James M.: „Cognitive Consequences of Forced Compliance”, *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 58 (1959) 2., 203. o.

²¹ Mills Judson: „Changes in Moral Attitudes Following Temptation 1”, *Journal of Personality*, 26 (1958) 4., 517–531. o.

²² Aronson: i.m. 209. o.

összhangban paradox módon azok, akik negatív attitűddel viseltettek a homoszexualitás iránt.²³

Ezek a kérdések a jog és a pszichológia középpontjában helyezkednek el, és azt vizsgálják, hogyan hat a jog az emberi viselkedésre, valamint hogyan befolyásolja az emberi viselkedés a jogot. A pszichológiai szakirodalom alapján amellet érvelek, hogy a jog nemcsak követheti, hanem aktívan alakíthatja is a viselkedést és az attitűdöket. A jog a viselkedés irányításának egy rendkívül erőteljes eszköze. Aronson modelljét alapul véve egy viselkedés mindig igazolásra szorul, így gyakran attitűdváltozással jár, amely pedig további döntéseket és viselkedéseket eredményez.²⁴ Ezt a bölcsességet az emberben lezajló kognitív eszkalációról a piacon már régóta alkalmazzák – ilyen például az ajtóba tett láb technika (*foot-in-the-door technique*)–, és az állami viselkedésirányítási kérdésekben ugyanannyira releváns megvizsgálunk és szem előtt tartanunk.

A továbbiakban megmutatom, mi következik abból, hogy a modern pszichológia szerint messze nem vagyunk olyan képességekkel megáldva az autonóm döntéshozatal terén, mint ahogy korábban hittük.²⁵ Az emberi viselkedés irányítható, és a piacok jelenleg intenzíven befolyásolják is azt. A jognak választ kell adnia arra is, mit kezd a pszichológiailag felvértezett szabályozási technikákkal, és hogy hajlandó-e jogi szinten is kiállni az emberek kognitív szabadsága mellett.

4. Modern pszichológiai viselkedésirányítási technikák használata a jogi szabályozásban

Az állam célja az emberi viselkedések szabályozása. Ezt klasszikusan két módon éri el, szankcionál egyes magatartásformákat, illetve anyagi ösztönzőkkel próbálja befolyásolni az embereket. Amennyiben például szeretnénk a gyermekvállalást mint viselkedést alakítani, használhatunk klasszikus jogi kényszert. A Ratkó-korszakban például a magyar állam betiltja az abortuszt, ezzel nagyban megnöveli a születések számát. A leghíresebb ilyen népességszabályozási kísérlet a kínai állam egykepolitikája, amely közel 35 évig volt érvényben, és aminek a keretében a társadalom többségében betiltották a második gyermek vállalását.²⁶ Komoly anyagi szankciókat vetettek ki az egykezést megszegőkre, bizonyos korszakaiban pedig kötelező sterilizációt vagy fogamzásgátlást írtak elő a gyermekkel már rendelkező szülőknek. A másik hagyományos módja a viselkedés szabályozásának az anyagi ösztönzők használata. A mai magyar állam például adókedvezményeket, támogatásokat nyújt a többgyermekes családoknak, ezzel próbálja növelni a viselkedés gyakoriságát a társadalomban.

²³ Adams Henry E. – Wright Jr, Lester W. – Lohr, Bethany A.: „Is Homophobia Associated with Homosexual Arousal?“, *Journal of Abnormal Psychology*, 105 (1996) 3., 440. o.

²⁴ Aronson: i.m. 204. o.

²⁵ Nahmias Eddy: „Autonomous Agency and Social Psychology“, in: *Cartographies of the Mind: Philosophy and Psychology in Intersection*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2007, 169–185. o.

²⁶ Baochang Guo – Feng Wang – Zhigang Gu – Erli Zhang: „China's Local and National Fertility Policies at the End of the Twentieth Century“, *Population and Development Review*, 2007, 129–147. o.

Bár a jog teljesen legitim módon értékeket is közvetít, tehát nemcsak leköveti, hanem irányt is szab az emberi viselkedésnek, nem szabad elfelednünk: a normatív modellek nem hatékonyak, ha teljesen eltávolodnak az emberi viselkedés valóságától.²⁷ Erre a problémára reflektálva jön létre többek között a bizonyítékon alapuló kormányzás (*evidence-based governance*) eszméje, amely szerint a jogalkalmazást és a közigazgatást nem az annak működésére vonatkozó ideológiai elképzeléseknek, hanem az empirikusan validált megfontolásoknak kell vezetnie. A viselkedésalapú joggazdaságtan, a modern viselkedéstudományok és a jogi szabályozás összekötésén keresztül, többek között a jogalkotás és állami szabályozás modern viselkedéstudományokkal való kiegészítésén alapul, a fenti cél elérése érdekében.

Megközelítése szerint minden szabályozás döntési környezeteket (*frame*) hoz létre a korlátozott kognitív kapacitásokkal rendelkező állampolgárok számára. Mivel a modern viselkedéstudományok szerint az emberek kiszámíthatóan irracionálisak, legtöbb döntésüket heurisztikus, gyors tudattalan döntési utakon keresztül hozzák meg, ezek a keretek automatikusan és előreláthatóan, adott esetben előnyösen vagy hátrányosan befolyásolják az egyének választásait és viselkedését.²⁸ A választástervezés (*choice architecture*) szempontjából nagyon nem mindegy tehát, milyen szabályozási környezetet hozunk létre. A választástervezők elkülönítik a jó és a rossz szabályozást:

- A *sludge* olyan zajt, sűrűlődséget jelent a szabályozásban, amely nehezen érthetővé teszi a szabályokat, megnehezíti a jogkövetést, extra időt vesz igénybe, vagy az egyént számára káros választási utak felé tereli (*ilyen lehet például a fölöslegesen duplikált papírmunka, a szükségtelenül komplikált szavak, a jogkövetést megnehezítő adminisztratív terhek és keretek vagy a, rosszul meghatározott alapértelmezett beállítások*). A cél itt tudományos módszertan segítségével a *sludge* beazonosítása és javaslattétel a megszüntetésére.²⁹
- A *nudge* egy olyan kis finom „lökés”, amely az állampolgár jogkövető magatartását megkönnyíti, vagy segít neki igazodni az általános emberi attitűdökkel jobban összeegyeztethető viselkedéshez (például az emberek szeretnek egészségesek lenni, öreg korukra megtakarítani, fenntarthatóan élni, stb.).³⁰ Az állam például figyelhet arra, hogy az alapértelmezett döntési helyzetekben a szabályozás ezeket a vágyakat tükrözze, például az energiaszolgáltató alapértelmezett terméke a zöldáram legyen, így az emberek *status quo* torzítását a fenntarthatóságra vonatkozó attitűdjei segítségével használja fel.³¹

²⁷ Leeuw Frans L.: „Empirical Legal Research: The Gap Between Facts and Values and Legal Academic Training”, *Utrecht Law Review*, 2015, 19–33. o.

²⁸ Thaler Richard H. – Sunstein Cass R.: *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, London, Penguin, 2009.

²⁹ Sunstein Cass R.: *Sludge and Ordeals*, *Duke Law Journal*, 68 (2018), 1843. o.

³⁰ Benartzi Shlomo – Beshears John – Milkman Katherine L. – Sunstein, Cass R. – Thaler Richard H. – Shankar Maya – Tucker-Ray Will – Congdon William J. – Galing Steven: Should Governments Invest More in Nudging?, *Psychological Science*, 28 (2017) 8., 1041–1055. o.

³¹ Sunstein, Cass R.: *Why Nudge?: The Politics of Libertarian Paternalism*, New Haven, Yale University Press, 2014.

- A *counter-nudge* pedig saját szókölteményem, a piac által kialakított olyan választási környezet ellensúlyozására való törekvést hívom így, amely végül is az emberek általános jólétével és attitűdjeivel ellentétes viselkedésmódokat hívja életre. Például gyakori piaci nudge a boltban a cukros, hizlaló és addiktív ételek elhelyezése olyan magasságban és helyen, ami az embereket azok fogyasztására sarkallja. Egy counter-nudge lehet a növekvő elhízási probléma megállítása érdekében, hogy a szabályozás megköveteli a nagy áruházláncoktól, hogy a pénztáraknál ne legyenek édességek. Jellemzően ma a fogyasztóvédelmi jog témakörébe tartozik, én azonban amellett érvelek, hogy ennél központibb helyet kell kapnia a jogrendszerben.

A modern állam itt tehát a viselkedésirányítás során nem a hagyományos eszközeit (büntetés és anyagi ösztönzés) használja, hanem egy harmadik utat választ, és pszichológiai ösztökélés segítségével tereli az állampolgárokat egy meghatározott viselkedésforma felé, illetve javítja a szabályozás hatékonyságát.³² A pszichológiailag vezérelt szabályozási technikák már sokkal elterjedtebbek, mint azt az emberek gondolnák.³³ Whitehead és munkatársai felmérése szerint 51 országban léteznek olyan központi, államilag irányított politikai kezdeményezések, amelyeket az új viselkedéstudományok befolyásoltak, és összesen 135 államban találtak bizonyítékot a viselkedéstudomány által befolyásolt állami kezdeményezésekre.³⁴ A leghíresebb kormányzati viselkedésbefolyásoló csoportok az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban működnek. De vannak nonprofit szervezetek is, mint például a dán INudgeYou és a norvég GreeNudge, amelyek városi önkormányzatokkal működnek együtt a szemetelés és az élelmiszerpazarlás csökkentése érdekében.

A folyamat mögött az a pszichológiai felismerés áll, hogy az állampolgárok viselkedését nem mindig racionális döntések vezérlik. Ezt az emberképet a viselkedéses joggazdaságtanról szóló cikkem tárja fel részletesen.³⁵ Mindez számtalan jogi, etikai kérdést vet fel, de nézzük meg először, hogyan is működnek a pszichológiai viselkedésirányítási technikák, a zöld szabályozás példáján keresztül.

5. Zöld szakadék; nagy potenciál, alacsony elfogadottság; és az alapértelmezett beállítás hatalma

A zöld fogyasztás terén létezik egy gyakran mért viselkedéses szakadék a hozzáállás, a szándék és a magatartás között (*zöld szakadék*). Bár a nyugati fogyasztók többsége egyre inkább környezettudatos, és a közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy vásárolnának környezetbarát termékeket (*attitűd*), a valóságban csak

³² Strassheim, Holger – Beck, Silke (eds.): *Handbook of Behavioural Change and Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019.

³³ Oliver, Adam (ed.): *Behavioural Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

³⁴ Whitehead Mark – et al.: *Nudging All Over the World, ESRC Report*, Economic and Social Research Council, Swindon and Edinburgh, 2014.

³⁵ Czabán Samu: Az emberi viselkedés deskriptív és normatív modelljeinek viszonya a jogi gondolkodásban – egy új pszichológiai emberkép és kihívásai, *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle (BJPSZ)*, 2021/1, 45–67. o.

töredékük vásárol ténylegesen e zöld attitűdök alapján (*viselkedés*).³⁶ Amikor megkérdezik, a válaszadók 48,8%-a jelzi, hogy egyébként vásárolna újrahasznosított ruhát. Mégis ugyenezen válaszadóknak csak 15,7%-a vett ténylegesen élete során újrahasznosított divattermékeket.³⁷ Bár a bioélelmiszerek iránti érdeklődés folyamatosan nő, a vásárlási magatartás nem tükrözi ezt a hozzáállásbeli változást.³⁸ Ez a politikai elvárásokban is látszik: a Greenpeace friss kutatása szerint a magyarok közel kétharmada fontosnak tartja, hogy a 2022-től hivatalba lépő kormány kiemelten kezelje a klímavédelmet.³⁹ Mégsem látjuk, hogy a zöld pártok vagy a zöld kezdeményezések előretörnek az országban.

Ráadásul, a zöld opciók sokszor pénzt is spórolnak nekünk, tehát egy racionális szereplőnek, egy vérbeli *Homo oeconomicus*nak azokat kellene előnyben részesítenie. Ilyen különösen az energetika, ahol a takarékos opciók sokszor egyben környezettudatosak is. A háztartások és a vállalkozások ennek ellenére gyakran nem használják a meglévő technológiákat és egyszerű intézkedéseket sem, amelyekkel közösségi szinten milliárdokat lehetne megtakarítani.⁴⁰ A „nagy potenciál, alacsony elfogadottság” paradoxon miatt számos költséghatékony technológia, például a kompakt fénycsövek, a jobb hőszigetelő anyagok stb. nem érik el azt a piaci sikert, amelyet racionális vásárlók esetén elvárnánk.⁴¹ A viselkedésalapú joggazdaságtan szerint mindennek pszichológiai akadályai vannak, így a válasz is a pszichológiailag megalapozott választástervezés lehet. Hogyan vegyük rá az embereket például arra, hogy a környezetkímélőbb, akár drágább zöld opciókat válasszák?

Döntéseinket az előre megjelölt választások sokkal jobban meghatározzák, mint gondoljuk, ugyanis azokat használják tudattalanul döntési horgonyként későbbi ítéleteinkhez. Ezt a jelenséget a szakirodalomban gyakran nevezik *status quo* torzításnak.⁴² Ráadásul minél összetettebb egy döntés, vagy minél több döntést hoznak az emberek egy sorozatban, annál inkább hajlamosak elfogadni az alapértelmezett beállítást. A német autóvásárlók például egyre inkább elfogadják a gyártó által kínált alapértelmezett feltételeket, ahogy haladnak előre egy döntési sorozatban.⁴³ De gondolhatunk itt teljesen hétköznapi döntésekre is, minthogy hogyan használjuk a nyomtatót. Egy egyetemen a papírfogyasztás csökkentésére

³⁶ Gupta, Shruti – Ogden, Denise: The Attitude-Behavior Gap in Environmental Consumerism, *APUBEF Proceedings*, 3 (2006) 1., 199–206. o.

³⁷ Park Hyun Jung – Lin, Li Min: Exploring Attitude–Behavior Gap in Sustainable Consumption: Comparison of Recycled and Upcycled Fashion Products, *Journal of Business Research*, 117 (2020), 623–628. o.

³⁸ Frank Phillip – Brock Christian: Bridging the Intention–Behavior Gap Among Organic Grocery Customers: The Crucial Role of Point-of-Sale Information, *Psychology & Marketing*, 35 (2018) 8., 586–602. o.

³⁹ Greenpeace (2022): *A magyarok 2022-től zöld kormányt akarnak – derül ki a Greenpeace friss kutatásából*. Elérhető: <https://www.greenpeace.org/hungary/sajtokozlemenye/8776/a-magyarok-2022-tol-zold-kormanyt-akarnak-derul-ki-a-greenpeace-friss-kutatasabol/>

⁴⁰ Shama Avraham: Energy conservation in US buildings: solving the high potential/low adoption paradox from a behavioural perspective, *Energy Policy*, 11(2) (1983), 148–167.

⁴¹ Jaffe Adam B. – Robert N. Stavins: The energy-efficiency gap: What does it mean?, *Energy Policy*, 22(10) (1994), 804–810.

⁴² Samuelson William – Richard Zeckhauser: Status quo bias in decision making, *Journal of Risk and Uncertainty*, 1 (1988), 7–59.

⁴³ Levav Jonathan – et al: Order in product customization decisions: Evidence from field experiments, *Journal of Political Economy*, 118.2 (2010), 274–299.

akarták rávenni az ott dolgozókat. Először megpróbáltak az alkalmazottak eszére hatni, kitettek egy felhívást, amelyben arra kérték az egyetemi alkalmazottakat, hogy általában véve csökkentsék a nyomtatás mennyiségét, és amikor csak lehet, használják a kétoldalas nyomtatási opciót. Ezzel igen csekély sikereket értek el. Aztán egyszerűen fogták, és átállították az egyetemi nyomtatók alapbeállítását egyoldalasról kétoldalas nyomtatásra. Míg az erkölcsi okításnak nem volt hatása, az alapértelmezett beállítás megváltoztatása 15 százalékkal csökkentette a papírfelhasználást.⁴⁴

Így például, ha az alapértelmezett áramopció a zöld energia, nem pedig a szürke, az emberek hajlamosak akkor is azt választani, ha az drágább. Egy német tanulmány az energiafelhasználásról azt mutatja, hogy az alapértelmezett választás egyszerű beállítása a drágább „zöld” energiára közel tízszeresére növeli a zöld fogyasztást.⁴⁵ Amikor Svájcban egy kísérlet keretében a megújuló energiát a meglévő ügyfeleknek alapértelmezett opcióként mutatták be, az ügyfelek mintegy 80%-a maradt a zöld opciónál, a hatás pedig négy éven át stabil maradt.⁴⁶

Az alapértelmezésnek hatása van a szervadományozásra is: a feltárt adatok azt mutatják, hogy az *opting-out* típusú (feltételezett beleegyezés) jogrendszerrel működő országokban körülbelül kétszer olyan magas az adományozási arány, mint az *opting-in* (kifejezett beleegyezés) rendszerrel rendelkező országokban.⁴⁷ Bár a legtöbb ember elméletben egyetért a szervadományozással, ha nem ez az alapértelmezett beállítás, nem fog külön lépéseket tenni annak megváltoztatásáért. Nem elég tehát, hogy az alapértelmezett beállítás határozza meg a viselkedésünket, gyakran arra készítet bennünket, hogy a hozzáállásunkkal ellentétes módon viselkedjünk. A vállalatok természetesen egy ideje már tudnak erről, és ki is használják ezt a gyengeségünket.

Ugyanennek a pszichológiai résnek a rosszindulatú kihasználása például az, amit a legtöbb alkalmazás az adatvédelmi beállításokkal tesz. Az adatgyűjtés gyakran az alapértelmezett, a felhasználóknak pedig külön meg kell találniuk azt a beállítást, amivel le tudja állítani adataik megosztását (*opt-out*). Mindezt annak ellenére teszik, hogy a legtöbb ember nem szereti, ha így megfigyelik. Amikor például egy barátságos alkalmazás figyelmeztet minket, és megmutatja, hányszor osztották meg az adatainkat egy héten, az emberek 98%-a átállítja az adatvédelmi engedélyeket.⁴⁸

Erre részben már elkezdett válaszolni a fogyasztóvédelmi szabályozás, bár még csak erőtlenül. Az EU fogyasztói jogokról szóló irányelve azzal véd minket a *status quo* torzítástól, hogy tiltja a weboldalakon az előre bepipált jelölőnégyzetek

⁴⁴ Egebark Johan – Mathias Ekström: Can indifference make the world greener?, *Journal of Environmental Economics and Management* 76 (2016): 1-13.

⁴⁵ Ebeling Felix – Sebastian Lotz: Domestic uptake of green energy promoted by opt-out tariffs, *Nature Climate Change* 5.9 (2015): 868-871.

⁴⁶ Liebe Ulf – Gewinner Jennifer – Diekmann Andreas: Large and persistent effects of green energy defaults in the household and business sectors, *Nature Human Behaviour*, 5.5 (2021), 576-585.

⁴⁷ Johnson Eric J. – Goldstein Daniel G.: Defaults and donation decisions, *Transplantation*, 78.12 (2004), 1713-1716.

⁴⁸ Almuhimedi Hazim – et al.: Your location has been shared 5,398 times! A field study on mobile app privacy nudging, *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2015.

használatát.⁴⁹ A platformok azonban gyorsan lépnek, és más manipulatív eszközökkel irányítják kezünket. A Facebook például a böngészőbe ágyazott megfigyelő cookie-beállításoknál az általa preferált, teljes megfigyelés opciót jobbra teszi, és kiszínezi, míg az általa nem preferált, csökkentett megfigyelés opciót a bal oldalon helyezi el, és szürke színnel jelöli. Mindenki érzékelheti, hogy így automatikusan a megfigyelés engedélyezésére kattintana. Tehát a két opció közötti választás nem semleges, pszichológiai gyengeségeinket felhasználva irányított környezetben történik. Figyeljük meg, hogy a legtöbb szolgáltató finoman olyan választási környezeteket alakít ki, amelyek alapértelmezett opcióként azokat az opciókat tüntetik fel, amelyek a szolgáltató érdekét szolgálják, nem pedig a miénket.

Ugyanez módszer használható nagyon más környezetben is, hogy az emberek egészségét megvédjük. Az Egészségügyi Világszervezet szerint az argentinok jelenleg átlagosan háromszorosan túllépik az ajánlott napi maximális sófogyasztást, ami komoly kockázatot jelent különböző szívproblémákra nézve. Buenos Aires tartomány egészségügyi minisztériuma ezt kezelendő megállapodást kötött az Idegenforgalmi, Szállodai és Vendéglátóipari Dolgozók Szakszervezetével, hogy a város éttermeinek asztaláról eltávolítsák a sószórókat. Ezzel megtörik az automatikus szokást, hogy az ember megsózza az ételét.⁵⁰ Természetesen továbbra is lehet külön sót kérni a pincértől, de azzal, hogy olyan választási környezetet alakítottak ki, amelyben a viselkedéses jelző eltűnik (a sótartó nincs az ember szeme előtt), az automatikus viselkedés csökken. Az emberek valószínűleg észre sem veszik, hogy viselkedésünket szabályozták.

6. Norma alapú viselkedésirányítás

Az emberek természetüknél fogva konformisták: hajlamosak vagyunk mások viselkedését utánózni. Bár a konformitásnak negatív felhangja van, valójában korántsem rossz tulajdonság. Fajunk egyik erőssége, hogy könnyen igazodunk másokhoz és a normákhoz. Amikor másokhoz igazodunk, két dolgot veszünk figyelembe. Az egyik, hogy mit gondolunk, a legtöbb ember ténylegesen hogyan viselkedik (*leíró norma*). A másik, hogy mit gondolunk, a legtöbb ember milyen viselkedést tart helyesnek (*előíró norma*).⁵¹

Mások viselkedéséről azonban pontos kép helyett olykor csak egy becslés áll rendelkezésünkre, ami akár félre is vezethet minket. A legtöbb egyetemi hallgató például a különböző nemzetközi kutatások alapján túlbecsüli, hogy hallgatótársai mennyit isznak (*leíró norma*).⁵² A hallgatók módszeresen azt gondolják, hogy ők ugyanannyit vagy kevesebbet alkoholizálnak, mint mások, és ez a nagyvívókra is

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. október 25-i 2011/83/EU irányelve a fogyasztói jogokkal kapcsolatban (HL L 304., 2011.11.22., 64. o.)

⁵⁰ Jones Rhys – Jessica Pykett – Mark Whitehead: *Changing Behaviours: On the Rise of the Psychological State*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar, 2013.

⁵¹ Cialdini Robert B – Carl A. Kallgren – Raymond R. Reno: *A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior*, in: *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 24, Academic Press, 1991, 201-234.

⁵² Borsari Brian – Kate B. Carey: *Descriptive and injunctive norms in college drinking: a meta-analytic integration*, *Journal of Studies on Alcohol*, 64.3 (2003): 331-341.

igaz.⁵³ Emellett azt is túlbecsülik, hogy ezek a szokások morálisan mennyire elfogadottak (*előíró norma*) a campuson.⁵⁴

A *szociális norma-alapú megközelítés* szerint a normák téves érzékelése az alkoholfogyasztás növekedéséhez és a magatartásforma kockázatainak hibás értékeléséhez vezet, míg ezek kijavítása (például összegytemi médiakampány segítségével)⁵⁵ csökkenti az adott magatartást (alkoholfogyasztást). Tehát a legegyszerűbb és költséghatékonyabb módja az alkoholfogyasztás csökkentésének, ha felmérjük a tényleges normákat, és azzal szembesítjük a hallgatókat. Tudta, hogy egy átlag egyetemi hallgató csak heti egyszer iszik?

Mivel az energiafogyasztás láthatatlan, a háztartások gyakran nem tudják, hogy a felhasznált energiamennyiség éppen alacsony vagy magas. Így pontosan azt sem tudjuk, mások mennyit fogyasztanak, és mi a „releváns” szociális norma. 2009-ben az OPOWER nevű vállalat ezért egy nagyszabású terepkutatásba kezdett, és közel 600 000 háztartásnak küldött energiatakarékossági tippeket és szociális összehasonlítást tartalmazó leveleket. A levelek segítségével a fogyasztók láthatták, hogy a hozzájuk hasonló háztartások mennyi energiát használnak, így láthatóvá vált a szociális norma. A nagy fogyasztású háztartások, látva, hogy megszegik a normát, még hozzá nem kívánatos módon, jellemzően csökkenteni kezdi fogyasztásukat. Ebben a kísérletben a társadalmi összehasonlítások kipostázása, pusztán egy levél, a lakossági energiafelhasználóknál átlagosan 2%-kal csökkentette az energiafogyasztást.⁵⁶ Ezt a technikát 1992 óta alkalmazzák Helsinkiben ugyanilyen hatékonysággal.⁵⁷ Ez kis mennyiségnek tűnhet, de ne feledjük, hogy néhány százalékos változás országos szinten hatalmas energiamegtakarítást jelent. A pénzbeli ösztönzőkkel összehasonlítva az OPOWER beavatkozása ugyanannyira megváltoztatja a fogyasztói magatartást, mint egy 11–20%-os áremelés.⁵⁸

Más kísérleti tanulmányok nagyobb és tartósabb határról árulkodnak. Amikor a társadalmi összehasonlításon alapuló otthoni energiajelentéseket két éven keresztül kapták a háztartások, az 10-20 százalékos csökkenést okozott az energiafogyasztásban, és még akkor is fennmaradt, amikor a fogyasztók már nem kapták meg a jelentéseket.⁵⁹ Egy közel ezer embert vizsgáló kaliforniai terepvizsgálat megállapította, hogy a normatív társadalmi befolyás eredményezte a legnagyobb

⁵³ Borsari Brian – Kate B. Carey: Peer influences on college drinking: A review of the research, *Journal of Substance Abuse*, 13.4 (2001): 391-424.

⁵⁴ Prentice Deborah A. – Dale T. Miller: Pluralistic ignorance and alcohol use on campus: some consequences of misperceiving the social norm, *Journal of Personality and Social Psychology*, 64.2 (1993): 243.

⁵⁵ Haines Michael – Sherilynn F. Spear: Changing the perception of the norm: A strategy to decrease binge drinking among college students, *Journal of American College Health*, 45.3 (1996): 134-140.

⁵⁶ Allcott Hunt: Social norms and energy conservation, *Journal of Public Economics*, 95.9-10 (2011): 1082-1095.

⁵⁷ Arvola Anne – Antti Uutela – Ulla Anttila: Billing feedback as means to encourage household electricity conservation: A field experiment in Helsinki, in: *Proceedings of the 1993 Summer Study of the European Council for an Energy Efficient Economy*, 7585, 1993.

⁵⁸ Reiss Peter C. – Matthew W. White: What changes energy consumption? Prices and public pressures, *The RAND Journal of Economics*, 39 (2008) 3., 636-663.

⁵⁹ Allcott Hunt – Todd Rogers: The short-run and long-run effects of behavioral interventions: Experimental evidence from energy conservation, *American Economic Review*, 104 (2014) 10., 3003-3037.

viselkedésváltozást, és a leíró társadalmi normákhoz kapcsolódó meggyőződések jobban megjósolták a fogyasztói viselkedést, mint más releváns meggyőződések.⁶⁰ Egy 156 terepkutatást és 525 479 tanulmányt vizsgáló metaanalízis a tájékoztatási stratégiák szerepét vette szemügyre az energiatakarékossági magatartások kialakítása kapcsán. A társadalmi összehasonlításon alapuló visszajelzések bizonyultak a második leghatásosabb technikának, amelyek átlagosan 11,5%-os megtakarítással jártak.⁶¹

Ugyanez a logika alkalmazható számos olyan magatartásra is, amelyben a legtöbb ember szabálykövető. A Nudge Unit szerint például a legtöbben fizetik az adójukat, és ezt használták fel az adófizetői magatartás módosítására.⁶² A kezdeti kísérlet során különböző üzeneteket teszteltek, amelyeket 140 000 adófizetőnek küldtek ki. A lakosok vagy egy kontroll-levelet kaptak (amely nem tartalmazott társadalmi normát), vagy olyan üzenetet, amely különböző társadalmi normákat tartalmazott. A társadalmi normákat hasznosító levelek mindegyike megfogalmazta azt az állítást, hogy „*Nagy-Britanniában 10-ből 9 ember időben befizeti az adóját*”. Néhány azt is megemlítette, hogy a címzett helyi körzetében a legtöbb ember már befizette az adót. A fizetési arány pusztán attól, hogy az embereknek megemlézték, hogy szomszédai már befizették az adót, 38,7%-ról 45,5%-ra emelkedett. A viselkedésszabályozási osztály becslései szerint országos szinten ez évente több mint 30 millió font többletbevételt jelenthet. Olyan üzenetek, minthogy a legtöbb felnőtt beköti a biztonsági övét, beoltja a gyermekét, nem dohányzik, hatásosabb lehet, mint más szabályozási eszközök.⁶³

7. Egyszerűsítés

Ha szemtől szembe kerülsz egy tigrissel, a tested azonnal készségi állapotba kerül. Bizonyára óriási félelmet fogsz átélni. A szíved elkezd hevesen verni, a figyelmed beszűkül, így a szervezeted felkészül azokra az alapvető viselkedési válaszokra, amiket a törzsféjlődés során rendszeresen alkalmazott: elfutsz, megfagysz, vagy harcra készülsz. Nem tapasztaljuk azonban ugyanezt a félelmet, amikor a tényleges veszélyt a biológiai sokféleség csökkenése és a tigrisek eltűnése jelenti. Mivel nem rendelkezünk a mai globális kihívások érzékeléséhez szükséges ösztönös, gyors kognitív és érzelmi mechanizmusokkal, nehéz helyzetbe került az emberiség.

A természetes veszélyérzetünk hiányának korrigálása lassú kognitív feldolgozást igényel: tudatos erőfeszítést, a végtelen mennyiségű információ folyamatos figyelemmel kísérését, következtetések és megfelelő attitűdök kialakítását, majd az ezeknek megfelelő cselekvést. Ez valóban szörnyű teher az egyén számára, de az

⁶⁰ Nolan Jessica M. – et al.: Normative social influence is underdetected, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34 (2008) 7., 913–923.

⁶¹ Delmas Magali A – Miriam Fischlein – Omar I. Asensio: Information strategies and energy conservation behavior: A meta-analysis of experimental studies from 1975 to 2012, *Energy Policy*, 61 (2013), 729–739.

⁶² Behavioural Insights Team: *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, London, Cabinet Office, 185 (2012), 186.

⁶³ Jerry M. Burger – Martin Shelton: Changing everyday health behaviors through descriptive norm manipulations, *Social Influence*, 6 (2011) 2., 69–77.

állam segíthet azáltal, hogy ezen „absztraktabb” veszélyeket olyan jelekké fordítja le, amelyeket könnyebben megérthetünk. Ezt tették az elmúlt évtizedekben a dohányzással: a cigaretta látszólag absztrakt veszélyeit nehéz érzékelni, egy rothadó tüdő vizuális látványa azonban beindítja az érzelmi rendszerünket. Ugyanígy másképp viszonyulnánk egy hamburgerhez, ha minden alkalommal, amikor kinyitjuk a csomagolást, egy cukorbetegség miatt levágott lábat kellene látnunk.

Itt jut szerephez a jog, leginkább pedig a fogyasztóvédelem. A termékeknek a lehető legvilágosabban kellene kifejezniük fogyasztásuk költségeit. Az Európai Unió ezért könnyen érthető, és jól értelmezhető energiacímkéket alkalmaz az energetika területén.⁶⁴ A címkézés jó eszköz lehet az étkezési szokások megváltoztatására is,⁶⁵ ami jelenleg jelentős közegészségügyi és fenntarthatósági kérdés.⁶⁶ A szintén EU-s eredetű Nutri-score címke például egy egyszerű, ötfokozatú skálán kifejezi a termék tápértékét, jól értelmezhető színnel jelöli az egészségesség fokát, amit egy tízéves gyerek is egy pillanat alatt értelmezi tud.

Ez a viselkedéses politikai javaslat a közbeszerzési rendszerekbe is beépült: a központi kormányzatok által vásárolt irodai informatikai termékeknek meg kell felelniük egy bizonyos energiahatékonysági címkézési szabványnak, az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról szóló 106/2008/EK rendelet szerint. Emögött az a megfontolás áll, hogy az állam és intézményei, mint az egyik legnagyobb vásárló, képes hatni úgy is a piacra, hogy csak fenntartható termékeket és szolgáltatásokat vásárol. Így zöld és viselkedésalapú közbeszerzéseken keresztül komoly hatást tud elérni (*green public procurement*).⁶⁷

Fontos megjegyezni, hogy a fogyasztóknak nyújtott tájékoztatásnak nemcsak számszerű adatokat kell közölnie, hanem érthető szimbólumokat is tartalmaznia kell: színeket (a zöld az emberek szemében ma már az egészség szimbóluma), grafikákat, szövegeket, amelyeket az emberek intuitív módon értelmezni tudnak.⁶⁸ Az állami szabályozásnak különösen szigorúnak kell lennie a címkével kapcsolatban, mert sok termék félrevezető módon reklámozza magát ugyanezen technikával, és rosszhiszeműen használja ezeket a „zöld” jelzőket.⁶⁹ Színekkel, a természetesség vagy az egészségesség ígéretével mutatják be termékeiket, miközben ezek még

⁶⁴ Richard G. Newell – Juha Siikamäki: Nudging energy efficiency behavior: The role of information labels, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 1 (2014) 4., 555–598.

⁶⁵ Michele Cecchini – Laura Warin: Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: a systematic review and meta-analysis of randomized studies, *Obesity reviews*, 17 (2016) 3., 201–210.

⁶⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development: *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD, 2019.

⁶⁷ Testa Francesco – et al.: Drawbacks and Opportunities of Green Public Procurement: An Effective Tool for Sustainable Production, *Journal of Cleaner Production*, 112 (2016), 1893–1900.; Standards in Green Public Procurement – A Framework to Enhance Innovation, *Journal of Cleaner Production*, 167 (2017), 1029–1037.

⁶⁸ Hersey James C. – et al.: Effects of Front-of-Package and Shelf Nutrition Labeling Systems on Consumers, *Nutrition Reviews*, 71.1 (2013), 1–14.

⁶⁹ Schuldt J. P.: Does Green Mean Healthy? Nutrition Label Color Affects Perceptions of Healthfulness, *Health Communication*, 28(8), 2013, 814–821.

mindig magas cukortartalmú, egészségtelen élelmiszerek.⁷⁰ Az is problémás, amikor egyre több információt tüntetnek fel a cégek a termékeken, és ezzel rosszhiszeműen elárasztanak minket. A fogyasztók sokszor már annyira sok információt kapnak, hogy nem tudják őket feldolgozni, így ugyanúgy heurisztikus döntési utakhoz fordulnak. Ilyen az is, amikor egy szerződéses tájékoztató gyanánt ötven oldal bonyolult szöveget raknak le elénk.

A nudge első számú mantrája: ha azt akarod, hogy az emberek megtegyenek valamit, tedd azt a lehető legegyszerűbbé. Ezért pusztán azzal lehet növelni a fenntartható viselkedést, ha az adminisztrációs költségeit csökkentjük.⁷¹ A döntéshozók számára az információ megfogalmazása is fontos. Ahogy azt a keretezésről szóló cikkemben elemzem,⁷² egy „75%-ban zsírmentes” feliratú termék sokkal vonzóbb, mint egy „25% zsírtartalmú”, még akkor is, ha a két állítás tartalmilag teljesen azonos.⁷³ Mivel a jogszabályok nemcsak alapértelmezett beállításokat hoznak létre, hanem kereteket is teremtenek, a szabályalkotóknak tisztában kell lenniük a jogi keretek viselkedéses következményeivel.

8. Társadalmi keret

A nudge mozgalomnak több kritikája is van. Ami talán itt a legfontosabb, hogy a pszichológiai viselkedésirányításra való fókuszálás hajlamossá teszi a döntéshozókat a strukturális kérdések elhanyagolására. A kritikusok azzal érvelnek, hogy a nudge-elmélet, mivel elsősorban az egyéni viselkedésre összpontosít, gyakran figyelmen kívül hagyja a rendszerszintű változások szükségességét.⁷⁴ Például az egyéni egészségmagatartások megkönnyítése és ösztönzése mellett nem foglalkozik olyan nagyobb problémákkal, mint az egészséges táplálkozást nyilvánvalóan meghatározó társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek. Bár rövid távon valóban jobb választásokra ösztönözhetnek ezek a viselkedéses szakpolitikák, de nem foglalkoznak az egyéneknél lecsapódó problémák alapvető társadalmi okaival, például a szegénységgel, az oktatással és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréssel.

Fennáll emellett az az aggodalom, hogy a pszichológiai viselkedésirányítás manipulatív lehet, különösen akkor, ha a választások tervezői nem az egyének érdekeit tartják szem előtt. Ez gyakori probléma a piacon, ahol a nagy cégek komoly pénzeket fordítanak olyan igények létrehozására és termékeik eladására, amik sokszor például egészségtelenek az egyénre nézve. Az egyének nem tudják beazonosítani a rájuk ható marketing stratégiákat, így kiszolgáltatottak. Egy

⁷⁰ Parra-Murillo María – et al.: Claims on Ready-to-Eat Cereals: Are Those with Claims Healthier?, *Frontiers in Nutrition*, 8, 2021, 770489.

⁷¹ Alemanno Alberto – Sibony Anne-Lise (eds.): *Nudge and the Law: A European Perspective*, Bloomsbury Publishing, 2015.

⁷² Czabán Samu: Pszichológiai hatások veszélyei a bírósági eljárásokban, különös tekintettel a családjogi perekre, *CSJ*, 2021 (1), 16-22.

⁷³ Levin, Irwin P. – Gary J. Gaeth: How consumers are affected by the framing of attribute information before and after consuming the product, *Journal of Consumer Research*, 15 (1988) 3., 374-378.

⁷⁴ Chater Nick – George Loewenstein: The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray, *Behavioral and Brain Sciences*, 46 (2023), e147.

lehetséges megoldás egy olyan újfajta fogyasztóvédelem bevezetése, amely akár a kognitív szabadság alapjogi védelmét is magában foglalja, és képes megóvni az egyéneket a puhább beavatkozásoktól.

Eldar Shafir szerint ma el kell fogadnunk, hogy az ember érzései, gondolatai, döntései természetesen manipuláltak, hiszen azt mindig környezeti tényezők határozzák meg (*nincs semleges környezet elve*).⁷⁵ Ha az állami szereplők nem vállalják fel, hogy igenis tervezni kell az emberek választási környezetét, akkor olyanokra fogják hagyni ezt a feladatot, akikkel csak rosszabbul járhatunk. Ha viszont az államok beszállnak a viselkedés szabályozásának ezen pszichológiailag vezérelt módjába, felmerül a kérdés: vajon az állampolgárok adhatnak-e előre felhatalmazást olyan technikák alkalmazására, amelyek később nem tudatosan hatnak rájuk? És ha igen, akkor hogyan biztosítható, hogy ezek a technikák valóban a közjót szolgálják?

Erre is megoldást jelenthet a mentális integritáshoz való jog kidolgozása. Thomas Douglas és Lisa Forsberg három érvet fogalmaz meg amellett, hogy külön alapjogi rendszert kellene létrehozni a 21. században, a kognitív szabadság védelme érdekében.⁷⁶ Az első szerintük az, hogy van egy általános morális intuíciónk, miszerint, ahogy más emberek testébe sem avatkozhatunk be konszenzus vagy valamilyen nagyon komoly ok nélkül (például orvosi elsősegély), úgy más emberek mentális állapotait sem változtathatjuk meg önkényesen. A szerzők második érve a jogi konzisztenciára hivatkozik. A testi integritáshoz való jog egyik elvi alapja, hogy egyfajta tulajdonjoggal rendelkezünk a saját testünk felett. A test az énünk része, amely felett szuverén hatalmat gyakorlunk, ahogyan egy állam gyakorol a határain belül szuverén hatalmat. Ha az énünk az autonómia középpontja, akkor érvelhetünk úgy, hogy önazonosságunk szempontjából mentális állapotaink még a testünkénél is fontosabbak. Így, ha a testünk integritása védett, mentális állapotainknak még inkább védettnek kell lennie. A harmadik érv a technológiai fejlődésre épít, amely mind a neurotechnológiai, mind a viselkedéstudományi területeken új alaphelyzetet teremt a jog számára. A korábban elképzelhetetlen beavatkozási lehetőségek miatt idáig nem merült fel a mentális integritás jogi védelme, a technológiai fejlődés következtében azonban mára elkerülhetetlenné vált.

Mindezen kérdések mellett, a viselkedéses elemek és elemzések bevezetése a jogi gondolkodásba fontos lehet a jog hatékonysága szempontjából. A jogalkotó felhasználhatja az egyének viselkedési ismereteit jobb politikák megtervezéséhez, és beépítheti ezeket a szükséges strukturális reformokba is. A két megközelítés együttes, holisztikus alkalmazása lehetővé teheti, hogy a jogalkotó szembenézzen sok, a társadalmunkat fenyegető modern problémával. A tanulmányból látható, hogy a jog nagyon fontos meghatározója annak a környezetnek, amely az emberek viselkedését befolyásolja. Aronson kognitív disszonancia modellje pedig megerősíti, a jog nem csak döntési kereteket ad, de a viselkedés szabályozása révén a társadalmi attitűdök átalakításának hatékony eszköze is. Ezen folyamatokon keresztül a

⁷⁵ Shafir Eldar: Manipulated as a way of life, *Journal of Marketing Behavior*, 1.3-4 (2016), 245-260.

⁷⁶ Douglas Thomas – Forsberg Lisa: Three rationales for a legal right to mental integrity, in: *Neurolaw* (szerk.: Springer Nature), 2021.

viselkedéstudományilag megalapozott jogalkotás a hosszú távú társadalmi változások hatékony ágense lehet.

Irodalomjegyzék

- Adams Henry E. – Wright Jr, Lester W. – Lohr, Bethany A.: „Is Homophobia Associated with Homosexual Arousal?”, *Journal of Abnormal Psychology*, 105 (1996) 3., 440. o. <https://doi.org/10.1037//0021-843X.105.3.440>
- Alemanno Alberto – Sibony Anne-Lise (eds.): *Nudge and the Law: A European Perspective*, Bloomsbury Publishing, 2015.
- Allcott Hunt – Todd Rogers: The short-run and long-run effects of behavioral interventions: Experimental evidence from energy conservation, *American Economic Review*, 104 (2014) 10., 3003-3037. <https://doi.org/10.1257/aer.104.10.3003>
- Allcott Hunt: Social norms and energy conservation, *Journal of Public Economics*, 95.9-10 (2011): 1082-1095. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.003>
- Almuhimedi Hazim – et al.: Your location has been shared 5,398 times! A field study on mobile app privacy nudging, *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2015. <https://doi.org/10.1145/2702123.2702210>
- Aronson Eliot: *A társas lény*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2008, 335. o.
- Arvola Anne – Antti Uutela – Ulla Anttila: Billing feedback as means to encourage household electricity conservation: A field experiment in Helsinki, in: *Proceedings of the 1993 Summer Study of the European Council for an Energy Efficient Economy*, 7585, 1993.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011. október 25-i 2011/83/EU irányelve a fogyasztói jogokkal kapcsolatban (HL L 304., 2011.11.22., 64. o.)
- Badó Attila: „Mit ér egy bírósági döntés?”, in: Amabilissimus. A legszeretetre méltóbbak egyike. Loss Sándor Emlékkönyv, 2005, 167–183. o.
- Baochang Guo – Feng Wang – Zhigang Gu – Erli Zhang: „China's Local and National Fertility Policies at the End of the Twentieth Century”, *Population and Development Review*, 2007, 129–147. o. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2007.00161.x>
- Behavioural Insights Team: *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, London, Cabinet Office, 185 (2012), 186.
- Benartzi Shlomo – Beshears John – Milkman Katherine L. – Sunstein, Cass R. – Thaler Richard H. – Shankar Maya – Tucker-Ray Will – Congdon William J. – Galing Steven: Should Governments Invest More in Nudging?, *Psychological Science*, 28 (2017) 8., 1041–1055. o. <https://doi.org/10.1177/0956797617702501>
- Bergner Gwen: „Black Children, White Preference: Brown v. Board, the Doll Tests, and the Politics of Self-Esteem”, *American Quarterly*, 61 (2009) 2., 299–332. o. <https://doi.org/10.1353/aq.0.0070>

- Borsari Brian – Kate B. Carey: *Descriptive and injunctive norms in college drinking: a meta-analytic integration*, *Journal of Studies on Alcohol*, 64.3 (2003): 331-341. <https://doi.org/10.15288/jsa.2003.64.331>
- Borsari Brian – Kate B. Carey: Peer influences on college drinking: A review of the research, *Journal of Substance Abuse*, 13.4 (2001): 391-424. [https://doi.org/10.1016/S0899-3289\(01\)00098-0](https://doi.org/10.1016/S0899-3289(01)00098-0)
- Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954).
- Chater Nick – George Loewenstein: The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray, *Behavioral and Brain Sciences*, 46 (2023), e147. <https://doi.org/10.1017/S0140525X22002023>
- Cialdini Robert B – Carl A. Kallgren – Raymond R. Reno: *A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior*, in: *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 24, Academic Press, 1991, 201-234. [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(08\)60330-5](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60330-5)
- Clark Kenneth B. – Clark Mamie P.: „*Emotional Factors in Racial Identification and Preference in Negro Children*”, *Journal of Negro Education*, 19 (1950) 3., 341–350. o. <https://doi.org/10.2307/2966491>
- Czabán Samu: Az emberi viselkedés deskriptív és normatív modelljeinek viszonya a jogi gondolkodásban – egy új pszichológiai emberkép és kihívásai, *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle (BJPSZ)*, 2021/1, 45–67. o.
- Czabán Samu: Pszichológiai hatások veszélyei a bírósági eljárásokban, különös tekintettel a családjogi perekre, *CSJ*, 2021 (1), 16-22.
- Delmas Magali A – Miriam Fischlein – Omar I. Asensio: Information strategies and energy conservation behavior: A meta-analysis of experimental studies from 1975 to 2012, *Energy Policy*, 61 (2013), 729-739. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.109>
- Douglas Thomas – Forsberg Lisa: Three rationales for a legal right to mental integrity, in: *Neurolaw* (szerk.: Springer Nature), 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-69277-3_8
- Ebeling Felix – Sebastian Lotz: Domestic uptake of green energy promoted by opt-out tariffs, *Nature Climate Change* 5.9 (2015): 868-871. <https://doi.org/10.1038/nclimate2681>
- Egebark Johan – Mathias Ekström: Can indifference make the world greener?, *Journal of Environmental Economics and Management* 76 (2016): 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2015.11.004>
- Festinger Leon – Carlsmith, James M.: „Cognitive Consequences of Forced Compliance”, *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 58 (1959) 2., 203. o. <https://doi.org/10.1037/h0041593>
- Frank Phillip – Brock Christian: Bridging the Intention–Behavior Gap Among Organic Grocery Customers: The Crucial Role of Point-of-Sale Information, *Psychology & Marketing*, 35 (2018) 8., 586–602. o. <https://doi.org/10.1002/mar.21108>

- Greenpeace (2022): *A magyarok 2022-től zöld kormányt akarnak – derül ki a Greenpeace friss kutatásából.* Elérhető: <https://www.greenpeace.org/hungary/sajtokozlemeny/8776/a-magyarok-2022-tol-zold-kormanyt-akarnak-derul-ki-a-greenpeace-friss-kutatasabol/>
- Gupta, Shruti – Ogden, Denise: The Attitude-Behavior Gap in Environmental Consumerism, *APUBEF Proceedings*, 3 (2006) 1., 199–206. o.
- Haines Michael – Sherilynn F. Spear: Changing the perception of the norm: A strategy to decrease binge drinking among college students, *Journal of American College Health*, 45.3 (1996): 134–140. <https://doi.org/10.1080/07448481.1996.9936873>
- Hersey James C. – et al.: Effects of Front-of-Package and Shelf Nutrition Labeling Systems on Consumers, *Nutrition Reviews*, 71.1 (2013), 1–14. <https://doi.org/10.1111/nure.12000>
- Jaffe Adam B. – Robert N. Stavins: The energy-efficiency gap: What does it mean?, *Energy Policy*, 22(10) (1994), 804–810. [https://doi.org/10.1016/0301-4215\(94\)90138-4](https://doi.org/10.1016/0301-4215(94)90138-4)
- Jerry M. Burger – Martin Shelton: Changing everyday health behaviors through descriptive norm manipulations, *Social Influence*, 6 (2011) 2., 69–77. <https://doi.org/10.1080/15534510.2010.542305>
- Johnson Eric J. – Goldstein Daniel G.: Defaults and donation decisions, *Transplantation*, 78.12 (2004), 1713–1716. <https://doi.org/10.1097/01.TP.0000149788.10382.B2>
- Jones Edward E. – Kohler Rika: „The Effects of Plausibility on the Learning of Controversial Statements”, *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 57 (1958) 3., 315. o. <https://doi.org/10.1037/h0049162>
- Jones Rhys – Jessica Pykett – Mark Whitehead: *Changing Behaviours: On the Rise of the Psychological State*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar, 2013. <https://doi.org/10.4337/9780857936882>
- Kahan Dan M. – et al.: „Motivated Numeracy and Enlightened Self-Government”, *Behavioural Public Policy*, 1 (2017) 1., 54–86. o. <https://doi.org/10.1017/bpp.2016.2>
- Klarman Michael J.: *Brown v. Board of Education and the Civil Rights Movement*, Oxford, Oxford University Press, 2007. 56.o. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195307467.001.0001>
- Leeuw Frans L.: „Empirical Legal Research: The Gap Between Facts and Values and Legal Academic Training”, *Utrecht Law Review*, 2015, 19–33. o. <https://doi.org/10.18352/ulr.315>
- Levav Jonathan – et al: Order in product customization decisions: Evidence from field experiments, *Journal of Political Economy*, 118.2 (2010), 274–299. <https://doi.org/10.1086/652463>
- Levin, Irwin P. – Gary J. Gaeth: How consumers are affected by the framing of attribute information before and after consuming the product, *Journal of Consumer Research*, 15 (1988) 3., 374–378. <https://doi.org/10.1086/209174>

- Liebe Ulf – Gewinner Jennifer – Diekmann Andreas: Large and persistent effects of green energy defaults in the household and business sectors, *Nature Human Behaviour*, 5.5 (2021), 576–585. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01070-3>
- Lord Charles G. – Ross Lee – Lepper Mark R.: „Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 37 (1979) 11., 2098. o. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.37.11.2098>
- Michele Cecchini – Laura Warin: Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: a systematic review and meta-analysis of randomized studies, *Obesity reviews*, 17 (2016) 3., 201–210. <https://doi.org/10.1111/obr.12364>
- Mills Judson: „Changes in Moral Attitudes Following Temptation 1”, *Journal of Personality*, 26 (1958) 4., 517–531. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6494.1958.tb02349.x>
- Nahmias Eddy: „Autonomous Agency and Social Psychology”, in: *Cartographies of the Mind: Philosophy and Psychology in Intersection*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2007, 169–185. o. https://doi.org/10.1007/1-4020-5444-0_13
- Nolan Jessica M. – et al.: Normative social influence is underdetected, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34 (2008) 7., 913–923. <https://doi.org/10.1177/0146167208316691>
- Oliver, Adam (ed.): *Behavioural Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Organisation for Economic Co-operation and Development: *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD, 2019.
- Park Hyun Jung – Lin, Li Min: Exploring Attitude–Behavior Gap in Sustainable Consumption: Comparison of Recycled and Upcycled Fashion Products, *Journal of Business Research*, 117 (2020), 623–628. o. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.08.025>
- Parra-Murillo María – et al.: Claims on Ready-to-Eat Cereals: Are Those with Claims Healthier?, *Frontiers in Nutrition*, 8, 2021, 770489. <https://doi.org/10.3389/fnut.2021.770489>
- Prentice Deborah A. – Dale T. Miller: Pluralistic ignorance and alcohol use on campus: some consequences of misperceiving the social norm, *Journal of Personality and Social Psychology*, 64.2 (1993): 243. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.64.2.243>
- Reiss Peter C. – Matthew W. White: What changes energy consumption? Prices and public pressures, *The RAND Journal of Economics*, 39 (2008) 3., 636–663. <https://doi.org/10.1111/j.1756-2171.2008.00032.x>
- Richard G. Newell – Juha Siikamäki: Nudging energy efficiency behavior: The role of information labels, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 1 (2014) 4., 555–598. <https://doi.org/10.1086/679281>
- Samuelson William – Richard Zeckhauser: Status quo bias in decision making, *Journal of Risk and Uncertainty*, 1 (1988), 7–59. <https://doi.org/10.1007/BF00055564>

-
- Schuldt J. P.: Does Green Mean Healthy? Nutrition Label Color Affects Perceptions of Healthfulness, *Health Communication*, 28(8), 2013, 814–821. <https://doi.org/10.1080/10410236.2012.725270>
 - Shafir Eldar: Manipulated as a way of life, *Journal of Marketing Behavior*, 1.3-4 (2016), 245-260. <https://doi.org/10.1561/107.00000015>
 - Shama Avraham: Energy conservation in US buildings: solving the high potential/low adoption paradox from a behavioural perspective, *Energy Policy*, 11(2) (1983), 148-167. [https://doi.org/10.1016/0301-4215\(83\)90027-7](https://doi.org/10.1016/0301-4215(83)90027-7)
 - Strassheim, Holger – Beck, Silke (eds.): Handbook of Behavioural Change and Public Policy, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019.
 - Sunstein Cass R.: „Did Brown Matter?“, *The New Yorker*, 2004. május 3., 102–106. o., idézi: Badó^[1] Badó: i.m.
 - Sunstein Cass R.: Sludge and Ordeals, *Duke Law Journal*, 68 (2018), 1843. o. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3288192>
 - Sunstein, Cass R.: *Why Nudge?: The Politics of Libertarian Paternalism*, New Haven, Yale University Press, 2014.
 - Testa Francesco – et al.: Drawbacks and Opportunities of Green Public Procurement: An Effective Tool for Sustainable Production, *Journal of Cleaner Production*, 112 (2016), 1893-1900. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.092>
 - Thaler Richard H. – Sunstein Cass R.: *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, London, Penguin, 2009.
 - Whitehead Mark – et al.: Nudging All Over the World, *ESRC Report*, Economic and Social Research Council, Swindon and Edinburgh, 2014.
 - Wilson Timothy D. – Dunn, Elizabeth W.: „Self-knowledge: Its Limits, Value, and Potential for Improvement“, *Annual Review of Psychology*, 55 (2004) 1., 493–518. o. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.55.090902.141954>
-

„Kik vagyunk mi”? Az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslathoz való jogának problematikája

Tombor Csaba*

Az elmúlt időszakban az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslati jogát aktívan alakította az Alkotmánybíróság a döntéseivel. Azonban azok olyan követelményeket fogalmaztak meg, amelyek gyakorlati megvalósulása aggályos és jogállási problémákat is eredményezett. A jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy azonosítsa és bemutassa az Alkotmánybíróság által megállapított valós problémákra adott válaszok problematikáját az adójogi mögöttes felelős jogorvoslathoz való jogát és jogállását érintően. Ennek során áttekintem a jogorvoslati jog korábbi és jelenleg hatályos szabályozási kereteit. Részletesen foglalkozom a Legfelsőbb Bíróság, majd a Kúria által az alkotmánybírósági határozatok előtt kialakított joggyakorlattal, majd elemzem annak változását azok meghozatalának tükrében. Végül rámutatok Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény és a hatályos szakjogi keretek súlyos kollíziójára. Ehhez kapcsolódóan röviden utalok megoldási lehetőségekre is.

Kulcsszavak: jogorvoslathoz való jog, jogorvoslathoz való jog terjedelme, adó megfizetésére kötelezett személy, adójogi mögöttes felelős, Kúria, Alkotmánybíróság

"Who are we"? The problem of the right to an effective remedy of the person who liable to pay the tax

In the past period, the Constitutional Court of Hungary actively formed the right to an effective remedy of the person who liable to pay the tax with its decisions. However, they formulated so requirements whose implementation resulted practical and legal status problems. The goal of my paper is to identify and present the problematic of the answers of the Constitutional Court of Hungary regarding the right to an effective remedy and legal status of the person who liable to pay the tax. In doing so, I review the previous and currently effective regulatory frameworks of the right to remedy. I deal in detail with the jurisprudence established by the Supreme Court of Hungary (Kúria) before the decisions of the Constitutional Court of Hungary, and then I analyze its changes in the light of their decision. Finally, I will point out the serious collision between the constitutional requirement determined by the Constitutional Court and the effective legal framework. In connection with this, I also briefly refer to a possible solution.

Keywords: right to effective remedy, person who liable to pay the tax,, Supreme Court of Hungary, Constitutional Court of Hungary

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.118>

* ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék.

„Az ember hajlamos a rendszert, amelyben él, természetesnek látni.”¹ Czeslaw Milosz lengyel író ugyan teljes más környezetben fogalmazta meg e tételét, azonban ki kell mondani, hogy ez az adójogi mögöttes felelős² jogállásának és jogorvoslathoz való jogának visszasságai, az Alkotmánybíróság és a rendes bírósági (hatósági) értelmezési irányainak jelenleg is fennálló ellentétje okán is pontos kifejezésnek számít. A disszonánsan működő rendszer viszont, hiába szokhatja meg azt akár az egyszerű állampolgár, akár a jogalkalmazó, akár a jogalkotó, javítandó.

Az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslati jogának terjedelmével az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedben összesen 4 alkalommal foglalkozott. A 2/2013. (I.23.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh1.), a 9/2013. (III.6.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh2.), a 20/2015. (VI. 16.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh3.), valamint az 22/2017. (IX.11.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh4.) tisztázni kívánta az e körben felmerült értelmezési problémákat, a joggyakorlat irányát. Ezt azonban sem a hatóságok, sem a bíróságok nem „követték le”, bizonyos korrekció mellett továbbra is saját útjukat követték. Ez pedig azt eredményezi, hogy a rendes joggyakorlat eltekintett az erga omnes hatályú alkotmánybírói döntésekben előírtaktól, amely e területen a hazai jogrendszerben súlyos problémákat vet fel.

A jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy ezen eltérés okait feltárja és diagnosztizálja. Az átfogó megoldás megfogalmazása nem képezi a jelen tanulmány tárgyát. A következőkben azonosítom és bemutatom az Alkotmánybíróság által megállapított valós problémákra adott válaszok visszasságait az adójogi mögöttes felelős jogorvoslathoz való jogát és jogállását érintően. Ennek során áttekintem a jogorvoslati jog korábbi és jelenleg hatályos szabályozási kereteit. Részletesen foglalkozom a Legfelsőbb Bíróság, majd a Kúria által az alkotmánybírói határozatok előtt kialakított joggyakorlattal, majd elemzem annak változását azok meghozatalának tükrében. Végül rámutatok Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény és a hatályos szakjogi keretek súlyos kollíziójára és ehhez kapcsolódóan röviden utalok a lehetséges megoldási lehetőségek irányára is.³

1. A jogorvoslati jog hazai hatályos szabályozási kerete és bírói gyakorlata

Az adó megfizetésére kötelezett személynek is alapvető jogát képezi a tisztességes eljáráshoz való jog részelemét képező jogorvoslathoz való jog. Ez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakad, amely definiálja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

¹ Czeslaw Milosz: *A rabul ejtett értelem*. Budapest, Európa, 2011.

² Az adójogi mögöttes felelőst az adó megfizetésére kötelezett személy szinonimájaként használom a tanulmányban.

³ Az 1. és a 2.2., 2.3., valamint 2.4. pontokban leírtakhoz kiindulási pontként felhasználtam a Tombor Csaba: Az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati jogának kérdései a hazai és a német szabályozás tükrében In *XXV. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. (szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter – Jakab Éva) Budapest, KRE ÁJK, 2023, 421-434. o. foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált gyakorlat alapján a jogorvoslathoz való jog akkor valósul meg kielégítő mértékben, amennyiben az tényleges és hatékony jogvédelmet jelent és ekként is érvényesül a kialakított szabályozás.⁴ Ezek hiányában a jogszabályban biztosított jogorvoslat is kiüresedik és formálissá válik.⁵ A jogorvoslathoz való jognak tehát lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslat ténylegességének követelménye, vagyis az, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, két elemet foglal magában: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága. Ebből következően nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák, ezáltal kiüresítik, illetve formálissá teszik a jogorvoslathoz való jogot. A hatékony bírói jogvédelem követelménye része a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak.⁶ A jogorvoslathoz való jog hatékony és tényleges felülbírálati lehetőséget követel meg oly módon, hogy az elsőől (döntést hozótól) különböző szerv vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórum által hozandó második döntés képes legyen visszahatni az előző, érdeminek tekintett vagy eljárást befejező döntésre az okozott jogsérelem orvoslása érdekében.⁷

A szakjogi kereteknél elmondható, hogy a jelenleg hatályos hazai szabályozásban két rendelkezés releváns az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati jogának gyakorlásánál, ami a fellebbezést jelenti: egyrészt általános szabályként jelennek meg az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 122. § (1) bekezdésében foglaltak, amely szerint a fellebbezésre jogosult az adóhatóság elsőfokú határozatával szemben fellebbezhet. Ebből következően az adó megfizetésére kötelezett személy fő szabály szerint a vele szemben meghozott kötelező határozatot e szakasz alapján vitathatja. A jogalkotó e rendelkezésnél a jogorvoslati jog gyakorolhatóságát, terjedelmét érintően semmilyen keretet nem határozott meg, azaz annak pontos tartalmának meghatározását a bírósági jogalkalmazáshoz utalta.

⁴ 14/2015. (V.26.) AB határozat, ABH 2015, 336, 43. pont, 11/2017. (V.26.) AB határozat, ABH 2017, 714, 31. pont, illetve 3004/2022. (I.13.) AB határozat, ABH 2022, 91, 45. pont.

⁵ 3020/2018. (I. 26.) AB határozat, ABH 2018, 114, 37. pont.

⁶ 11/2019. (III.29.) AB határozat, ABH 2019, 565, 11. pont, 3064/2014. (III.26.) AB határozat 15. pont, 14/2015 (V.13.) AB határozat, ABH 2015, 331, 29. pont, 18/2020 (VII.21.) AB határozat, ABH 2020, 1867, 74. pont, valamint 3004/2022. (I.13.) AB határozat, ABH 2022, 90, 41-42. pontjai. E megállapítások nem csupán az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésénél, hanem már az azzal azonos tartalmú Alkotmány 57. § (5) bekezdésénél kialakított alkotmánybírósági gyakorlatban, így például a 23/1998 (VI.9.) AB határozatban, ABH 1998, 173. és 166/2011. (XII.20.) AB határozatban, ABH 2011, 545. is megjelentek.

⁷ 3004/2022. (I.13.) AB határozat, ABH 2022, 92., 52. pont.

Másrészt a generális rendelkezéshez képest az Air. 123. §-ában két személyi körnél további speciális eljárási rend lett meghatározva.⁸ Az Air. 123. § (1) bekezdése szerint a gazdasági társaság helytállni köteles tagja, vezető tisztségviselője (az adózás rendjéről szóló 2017. CL. törvény [a továbbiakban: Art. III.] 59. § (1) bekezdés e) pontja) és a társasági részesedését átruházó tag (Art. III. 60. §-a) a vele szemben meghozott elsőfokú döntés (rendező határozat) elleni fellebbezésében vitathatja a helytállási kötelezettséget megalapozó, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott határozatot (alaphatározatot) azzal a korláttal, hogy arról korábban a bíróság még nem döntött érdemben. Ez a jogosultság akkor is megilleti őket, ha a vitatott kötelezettség tekintetében az adómegállapításhoz való jog már elévült.⁹

Az Air. 123. § (2)-(3) bekezdései a jogorvoslati jog gyakorlati megvalósulásának kereteire is tartalmaznak szabályokat. Eszerint az adóhatóság az adó megfizetésére kötelezettnek megküldi a helytállási kötelezettséget megalapozó, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott első- és - amennyiben másodfokú határozat meghozatalára sor került - a másodfokú határozatot, valamint az utólagos adóellenőrzés megállapításairól felvett jegyzőkönyvet. Ha pedig az adó megfizetésére kötelezett a helytállási kötelezettségét megalapozó utólagos adómegállapítás tárgyában hozott határozatot a fellebbezésben vitatja, a fellebbezést elbíró másodfokú adóhatóság elsőként az utólagos adómegállapítás jogszerűsége kérdésében dönt. Amennyiben az utólagos adómegállapítás részben vagy egészben jogszabálysértő volt, akkor az adó megfizetésére kötelezettel szemben a jogszabálysértő adómegállapítás tekintetében az adóvégrehajtáshoz való jogot korlátozza vagy megszünteti. E speciális rendelkezés azt a következményt vonja maga után, hogy a másodfokú adóhatóság döntése kizárólag az adójogi mögöttes felelősnél vált ki joghatásokat, az adótartozásról rendelkező alaphatározat jogereje így csupán közvetetten kerül áttörésre. Ez egyben azt is jelenti, hogy az eredeti kötelezettel, az adózóval szemben továbbra is érvényesnek és hatályosnak minősül az alaphatározat.¹⁰

A Kúria a Kfv.I.35.204/2021/8. számú ítéletében értelmezte az Air. 123. § (2) bekezdésében meghatározott iratmegküldés terjedelmi határait. Az ügy tényállása szerint a felperes, aki az adótartozással rendelkező Bt. tagja és vezető tisztségviselője is volt az adótartozás keletkezésekor, azt sérelmezte, hogy az adó megfizetésére kötelezése során a marasztaló határozat mellékletét a Bt. bevallásai nem képezték, amelyeken az adótartozás alapult. A Kúria egyértelműen kimondta, hogy ennek elmaradása két okból sem ütközött az Air. 123. § (2) bekezdésében foglaltakba. Egyfelől az önadózás rendszerére való utalással rögzítette, hogy a Bt.

⁸ Az Air 123. §-ában foglaltak már 2016. január 1-vel azonos szöveggel és tartalommal bekerültek a korábban hatályos Art.-II. 136/B. §-ába, és azóta is változatlan tartalommal szerepelnek az Air.-ban.

⁹ A jogalkotó e rendelkezést azért fogalmazhatta meg, hogy ne valósulhasson meg olyan jogértelmezés, amely az alaphatározatban foglaltak vitathatóságát az adómegállapításhoz való jog elévülésére tekintettel eliminálhatná.

¹⁰ Kecő Gábor: Az adó megfizetésére kötelezett személy jogállása alapjogi szempontból vizsgálva – státuszváltás!? *Iustum Aequum Salutare*, 4. (2019) 125. o. A jogalkotó a végrehajtási jog korlátozásának megoldását eredetileg az elévült jogszabálysértések orvoslására intézményesítette. Bajusz Dániel: Az Alkotmánybíróság gyakorlata adóperekben. *Adó szaklap*, 12-13. (2018) 74. o.

bevallási kötelezettségeinek maga a felperes tett eleget még törvényes képviselőként, a Bt. tartozásainak összegét is tartalmazó adószámlájáról pedig e minőségében az eBev (elektronikus bevallásfogadó rendszer) portálon maga is szintén meggyőződhetett volna. Ebből következően a bevallások megküldése, amelyeken az adótartozás alapult, a felperes részére nem volt szükséges, mivel a fizetési kötelezettség összecszerúságát a rendező határozat kellő részletezettséggel tartalmazta.¹¹ Másfelől arra is utalt, hogy az Air. 123. § (2) bekezdése kizárólag a társaságnál lefolytatott utólagos ellenőrzésről készült jegyzőkönyv és határozatok esetében ír elő iratmegküldési kötelezettséget. A Bt.-nél azonban ilyen ellenőrzés lefolytatása nem történt, hiszen az adóhatóság a Bt. bevallásai alapján munkálta ki a tartozás összecszerúságát.¹²

A hazai szabályozás nem tartalmaz kifejezett jogorvoslati területi rendelkezést (korlátozást) arra az esetre, ha a mögöttes felelős már az adózóval szembeni adóeljáráásban olyan pozícióban szerepel, amely lehetővé tenné számára az alaphatározatában foglaltak érdemi vitatását. Így például akkor, ha az adó megfizetésére kötelezett személy a gazdasági társaság aktív tagja vagy vezető tisztségviselője volt még az adótartozást megállapító alaphatározat meghozatalakor. Hasonló esetként az is felmerülhet, hogy a véglegessé vált alaphatározattal szemben indított közigazgatási perben a későbbi adójogi mögöttes felelős érdekltként megjelenne, azaz vitatni tudná az alaphatározat tartalmi rendelkezéseit. E kérdésekkel a Kúria sem foglalkozott egyelőre, mivel nem merült fel előtte e körben értelmezési kérdés. Azt gondolom, hogy ekkor megfontolandó lenne az adó megfizetésére kötelezett személy rendező határozattal szembeni fellebbezési jogának korlátozása, azaz a jogalap és az összecszerúság vitatásának kizárása. Erre ugyanis már az alapeljárásban lehetősége nyílt pozíciójánál fogva. Ezen értelmezés az előbbiekből ismertetett Kfv.I.35.204/2021/8. számú határozatból is közvetetten levezethető lenne. Abban ugyanis a Kúria már kimondta, hogy amennyiben az adójogi mögöttes felelős az alapeljárásban is vezető tisztségviselő volt, akkor az abban az időszakban megtett cselekményeivel (adóbevallás benyújtása) kapcsolatban már nem tehet úgy, mintha azokról nem lett volna tudomása. Ez pedig hasonló helyzetet eredményez az általam felvetett problémával.

Felmerülhet a kérdés, hogy a hatályos szabályozásban az adójogi mögöttes felelősökhöz kapcsolódóan miért kerülhetett duplikálásra jogorvoslati jog garantálása? A válasz megadásához a rendszerváltás óta eltelt időszak szabályozásának, a bíróságok és az Alkotmánybíróság kialakított gyakorlatának áttekintése szükséges. A korábban már részletezett, az adó megfizetésére kötelezett személyt is megillető tényleges és hatékony jogvédelem érvényesülését illetően ugyanis aggályok merültek fel. A szabályozási problematika is ebben a kontextusban nyer majd értelmet.

¹¹ Kfv.I.35.204/2021/8. [25]-[27] bekezdések és [29] bekezdés.

¹² Kfv.I.35.204/2021/8. [28] bekezdés.

2. Az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati joga terjedelmének változása és a fennmaradó aggályok

2.1. A szabályozás „hajnala” a rendszerváltástól 2013-ig és a korai bírósági joggyakorlat. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art. I.) önállóan még nem rendelkezett a fellebbezési jog lehetőségéről, ezért az Art. I. 4. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 62. § (1) bekezdése teremtette meg szubsidiaritás útján az adó megfizetésére kötelezett személy számára a hatósági rendes jogorvoslat lehetőségét. Ez egy általános szabályt tartalmazott, amely szerint „*az ügyfél az ügy érdemében hozott elsőfokú határozat ellen fellebbezhet.*” Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art. II.) 2004. január 1-ei hatályba lépését követően annak 136. §-ában már önálló fellebbezési klauzulával rendelkezett.¹³ Ez szintén egy általános fogalom volt, amelynek tartalma megegyezett az Áe.-ben foglaltakkal.¹⁴ Az adóhatóságoknak, majd a bíróságoknak így maguknak kellett – az alkotmányos keretek között értelmezhető – tartalommal megtölteni a generális fellebbezési rendelkezést.

Érdekes, hogy a 2009. január 1. és 2014. január 1. között hatályban volt Art. II. 141/A. §-a egyfajta speciális jogorvoslati szabályozást is tartalmazott. Ez az Art. 123. §-a (és az Art. II. 136/B. §-a) előfutárának volt tekinthető. Eszerint a felszámolási eljárás időtartama alatt hozott, utólagos adómegállapítás tárgyában kiadott első- illetve másodfokú határozattal szemben felügyeleti intézkedés iránti kérelmet terjeszthetett elő az a személy is, akit (amelyet) az adóhatóság a felszámolással megszűnt adózó adótartozásának megfizetésére kötelezett.¹⁵ A szabályozás okát az azt bevezető egyes adó- és járuléktörvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvény 120. §-ához fűzött miniszteri indokolás adta meg: mivel a felszámoló feladata nem elsősorban az adózó érdekeinek szem előtt tartása, hanem a hitelezők érdekeinek védelme, ezért ez a felszámoló, illetve a társaság tartozásaiért a későbbiekben esetlegesen helytállni köteles mögöttes felelős között érdekellentétet okozhat. A felszámoló adott esetben nem érdekelt abban, hogy a felszámolás időtartama alatt kiadott adóhatósági határozattal szemben valamennyi rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget kimerítsen, miközben a határozattal megállapított tartozásért a későbbiekben helytállni köteles mögöttes felelős részére a hatályos szabályozás nem biztosít jogorvoslati jogot. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy a mögöttes felelősnek olyan, a felettes adóhatóság által felül nem vizsgált határozat alapján keletkezik fizetési kötelezettsége, amelynek megállapításaival nem ért egyet, de amellyel szemben jogorvoslatra nem volt lehetősége. Erre tekintettel látta indokoltnak a jogalkotó a hatállyal érintett időszakban a felügyeleti intézkedés keretében biztosítottnak az adójogi mögöttes

¹³ Az Art. II. 136-139. §-aihoz fűzött miniszteri indokolás is jelezte, hogy a jogalkotó felismerte a szabályozási hiányosságot, ezért az újraszabályozás során már az egységes szabályozásra törekedett.

¹⁴ „Az adózó az ügy érdemében hozott elsőfokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.”

¹⁵ Art. II. 141/A. § (1) bekezdés.

felelős jogorvoslati jogának gyakorolhatóságát. E szabályozás, amint azt a VI.3. pontban kifejttem, az Abh2. eredményeként vált meghaladóttá.

Az egykori Legfelsőbb Bíróság, majd a Kúria lényegében minden előtte felmerült ügyben azt képviselte, hogy az adó megfizetésére kötelezett személyt megilleti a fellebbezési jog a rendező határozattal szemben, mivel ugyan nem azonos az adózóval, de törvényileg gyakorolhatja az adózót is megillető jogokat. A legfelső bírói fórumok azonban az adójogi mögöttes felelős számára az alaphatározatban (bevallásban) foglaltakat vitatására csupán komoly korlátok között engedtek teret.

A jogorvoslati jog terjedelmének meghatározásánál az „első fecske” a Kfv.I.35.142/2006/4. számú határozat volt. Az ügy tényállása szerint az adójogi mögöttes felelős a Cs. Bt. adózó beltagja volt 1990. december 20-ától 2001. október 31-éig. Az elsőfokú adóhatóság a Cs. Bt.-nél a felszámolása alatt 1998-tól 2003. január 1-ig terjedő időszakra költségvetési kapcsolatok átfogó tevékenységzáró ellenőrzését végezte, amelynek eredményeként az elsőfokon jogerőre emelkedett határozatában összesen 7.641.000 forint megfizetésére kötelezte. A Cs. Bt.-nél lefolytatott eredménytelen végrehajtást követően az elsőfokú adóhatóság határozatával kötelezte az adó megfizetésére kötelezett személyt, mint a Cs. Bt. volt beltagját 4.059.000 forint adó tartozás megfizetésére, amely döntést a másodfokú adóhatóság a fellebbezést követően helyben hagyott. Az adójogi mögöttes felelős keresetében azt sérelmezte, hogy az adó megfizetésére kötelezésének alapját képező megállapítások érdemi vitatására nem nyílt lehetősége. Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet alaposnak találta. Álláspontja szerint *„mértánytalan és jogellenes helyzetet teremtene az, ha a felperes soha semmilyen fórum előtt nem vitathatná az egyébként jogalapjában valóban őt terhelő kötelezettségösszegezését, az erre vonatkozó hatósági megállapításokat semmikor sem tehetné vitássá”*.¹⁶

Az alperes felülvizsgálati kérelmét a Legfelsőbb Bíróság alaposnak ítélte. Kifejtette, hogy az adózókat terhelő kötelezettségek közül – a jogintézmény származékos jellegéből fakadóan – az adó megfizetésére kötelezett személyre kizárólag az adófizetési kötelezettség vonatkozik. Ebből következően az adó megfizetésére kötelezett személy az adózót megillető jogokat is kizárólag ehhez kapcsolódóan gyakorolhatja. Így az elévülésre, a mögöttes felelősség törvényi feltételeinek hiányára, tartalmára, terjedelmére vonatkozóan támadhatja a marasztaló döntést. Az adóhatóság által még az adózó terhére jogerősen előírt tartozás jogcíme és a végrehajtható okirat szerinti összegezés már nem vitatható, még akkor sem, ha a felszámoló az alaphatározatban foglaltakat érdemben nem vitatta. Azt is hangsúlyozta, hogy *„a rendező határozat indokolásának tartalmaznia kell, hogy az adózó tartozása milyen jogalapon nyugszik, milyen összegű, annak behajtására milyen intézkedéseket tettek, azok miért nem vagy mennyiben vezettek eredményre, azaz az adózótól a behajthatatlan tartozás mikor, miért keletkezett, hogyan tevődik össze, az adó megfizetésére kötelezettrel szemben mely jogszabályhelyek alapján miért a határozat szerinti összegben került sor a megfizetésre kötelezésre.”* E határozat viszont nem az adózó, hanem az adó

¹⁶ Kfv.I.35.142/2006/4. indokolásának 6. bekezdése.

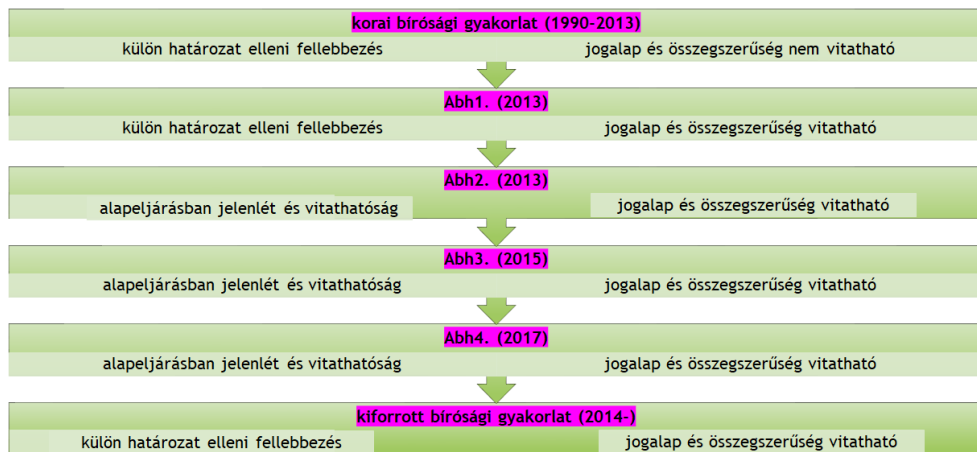
megfizetésére kötelezett személy jogát vagy kötelezettségét érintő érdemi döntés. Ez pedig szükségszerűen ahhoz vezet, hogy az azzal szemben indított jogorvoslati eljárásban csupán az utóbbival szemben tett megállapítások jogszerűsége vitatható. A Legfelsőbb Bíróság e körben kifejtett jogértelmezésének súlyát támasztotta alá az is, hogy a határozatot az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében EBH2007. 1655. számon is közzétették, ezért az elsőfokú bíróságoknak az abban foglaltakat kötelezően követniük kellett.

A következő években a Legfelsőbb Bíróság és a Kúria a Kfv.I.35.181/2006/4., a Kfv.I.35.261/2007/5., a Kfv.I.35.305/2008/4., a Kfv.V.35.136/2010/5. és Kfv.V.35.260/2010/7. számú határozataiban lényegében azonos indokolással megerősítette a korábbi álláspontját és ismételten rögzítette, hogy az adó megfizetésre kötelezett őt megillető jogorvoslati eljárás keretében nem vitathatja az adózó terhére bármely okból jogerősen előírt adókülönbözet jogszerűségét, így annak jogalapját és összegszerűségét sem.¹⁷

Az egykori Legfelsőbb Bíróság érveléseiből kiolvasható, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslati jogának korlátozását a jogintézmény általa vélt eljárási jellegére, kizárólag az adófizetési kötelezettséghez (elmulasztásához) való szoros kapcsolatára. vezette vissza. Ez ugyan az Art. I. és II. (téves) struktúrájából kézenfekvő következtetésnek tűnt, azonban, amint arra már korábban utaltam, az adó megfizetésére kötelezés anyagi jogi jogviszony jellegére tekintettel dogmatikailag téves következtetésnek minősült. E jogértelmezés „vesztét” mégsem ez, hanem a Kfv.I.35.142/2006. számú ügyben már rögzített elsőfokú bírósági álláspont okozta, azaz a jogorvoslathoz való alapjog biztosításának szükségszerűsége.

2.2. Az Alkotmánybíróság joggyakorlatot „megrengető” szerepe. Az Alkotmánybíróság négy határozatának eredményeként új irányt szabott a már kialakult bírósági joggyakorlatnak.

¹⁷ Érdekes, hogy a bíróságoknak valamennyi hivatkozott ügyben az adójogi mögöttes felelősök közül a gazdasági társaságok (bt.) tagjainak (beltag) jogorvoslati joga terjedelmét kellett értelmeznie.



1. ábra: Az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslati joga terjedelmének és megvalósulásának változása¹⁸

Amint az 1. ábrából megállapítható, az Abh1. 180. fokos fordulatot határozott meg az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati joga terjedelmét illetően. A döntés alapját képező alkotmányjogi panasz eljárásban az örökösként adó megfizetésére kötelezett indítványozók azt sérelmezték, hogy az örökhagyó édesapjuk halála miatt az általa indított közigazgatási per – amelynek tárgya az adótartozásukról rendelkező alaphatározat volt – megszüntetésre került, így a vele szemben megállapított kötelezettségek vitatására már semmilyen érdemi lehetőségük nem maradt. Indítvány-kiegészítésükben ugyanakkor jelezték, hogy a másodfokú adóhatóság őket adó megfizetésére kötelező rendező határozatával szemben az örökhagyó özvegyével együtt keresettel éltek.

Az Alkotmánybíróság az Art. II. 35. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította. A jogorvoslathoz való jog érvényesülését két szempont mentén vizsgálta. Egyfelől megállapította, hogy az örökhagyó az elsőfokú határozattal szemben fellebbezéssel élt, az azt helybenhagyó alperesi döntés ellen pedig keresetet nyújtott be. Az indítványozók az őket megfizetésre kötelező határozattal szemben szintén fellebbezést nyújtottak be, majd a jogerős alperesi határozat ellen keresetet terjesztettek elő. E tények arra utaltak, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolta és akadályozta meg sem az Art. II. 35. §-a, sem más jogszabályi rendelkezés. Másfelől az, hogy az adó megfizetésére kötelezés intézménye egy alapeljáráshoz kapcsolódó jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntést feltételez, ahol az eredetileg kötelezett személy élt vagy élhetett volna a jogorvoslati jogával, még nem eredményezi az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jog sérelmét, és nem akadályozta annak teljeskörű érvényesülését sem.¹⁹

A jogorvoslathoz való jog teljeskörű érvényesüléséhez kapcsolódóan viszont rögzítette, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére

¹⁸ Saját szerkesztés.

¹⁹ Abh1. 35., 37., 39. és 42. pontjai.

örökösként kötelezett személy a vele szemben indult eljárásban hozott külön határozat ellen jogorvoslattal élhessen, és ennek keretében vitathassa az adó megfizetésére kötelezés feltételeinek fennállását is. Kiemelte, hogy az adójogi mögöttes felelős jogorvoslathoz való joga annyiban valóban korlátozott, hogy már volt egy alapeljárás, ahol az eredeti kötelezettel szemben egy hatósági vagy egy hatósági és bírósági eljárást lefolytattak, amelyben e személy már vitathatta a kötelezettség jogcímét és összecszerúságát. Az örökösöket viszont teljes körű és valódi jogorvoslat illeti meg ezzel együtt is. Amennyiben az adókötelezettség az adózó halála esetén szűnik meg, akkor az örökösök igénybevitelére soron kívüli eljárásban, külön határozattal kerül sor. Ezt ebben az eljárásban szükséges számukra szavatolni. Ez volt irányadó az indítványozókra is.²⁰

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben rögzített alkotmányos követelményének lefektetésével tehát „megnyitotta az utat” az adó megfizetésére kötelezett személy számára az adótartozás jogalapjának és összecszerúságának vitatására. Ennek kereteit a rendező határozathoz kapcsolódó fellebbezéshez fűződően látta szavatoltnak, így az alapeljárásban szereplő adózótól is élesen elválasztotta.

Ezt követően a taláros testület az Abh2.-ben ismételt alkotmányos követelményt rögzített, mégpedig a gazdasági társaság helytállni köteles tagjának esetéből kiindulva. A jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tényállásbeli alapja mindkét esetben az volt, hogy az adó megfizetésére kötelezett személyek az adózó betéti társaságoknak beltágjai voltak. A felszámolás alá került társaságoknál az elsőfokú adóhatóságok döntéseikkel marasztaló megállapításokat tettek, a felszámolóbiztosok azokkal szemben jogorvoslattal nem éltek. E gazdasági társaságok a felszámolási eljárásokat követően törlésre kerültek és az adóhatóságok utána vették igénybe az adó megfizetésére kötelezett volt beltágokat. Az adó megfizetésére kötelezett személyek a velük szemben indult eljárásokban viszont az alaphatározatokban foglaltakat jogalapjában és összecszerúságában már nem tudták vitatni. Az indítványozó bíróságok az adó megfizetésére kötelezett személyek jogorvoslathoz való alapjogának sérelmét látták megalapozottnak a fennálló jogszabályi környezetben. Az egyik bírói kezdeményezés különlegességét az szolgálta, hogy az az adójogi mögöttes felelősök jogorvoslati jogát elsőként korlátozó módon értelmező Kfv.I.35.142/2006/4. számú határozat folytán megismételt bírósági eljárásában született.²¹

Az Alkotmánybíróság indoklásában fontos dogmatikai megállapításokat rögzített. Így azt, hogy a mögöttes felelősség egy másik személy valamely vagyoni kötelezettségének a teljesítéséért való másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség. A mögöttes felelősség mindig feltételez egy elsődlegesen felelős személyt. Ilyen esetben két különböző jogállású kötelezettől: a főkötelezettől és a járulékos kötelezettől van szó. Az Art. II. 35. § (2) bekezdése alkalmazhatóságának egyértelmű és elengedhetetlen feltétele egy, az ezt megelőző közigazgatási vagy

²⁰ Abh1. 48. és 50. pontjai.

²¹ A Debreceni Törvényszék 9.K.30.175/2007. számú ügyben eljáró bírójának tehát nem kívánta követni az ügyében kötelezően alkalmazandó legfelsőbb bírósági végzés iránymutatását és ez alól a „kiskaput” az egyedi ügyben alkalmazandó utólagos normakontroll eljárás iránti kezdeményezésében látta meg.

peres eljárás eredményeként keletkezett, jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntés.²²

Az Art. II. 35. § (2) bekezdés f) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat ugyan elutasította, viszont alkotmányos követelményt rögzített annak értelmezéséhez. Eszerint a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való jogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját ésösszezszerűségét vitathassa. Ezzel lényegében az Alkotmánybíróság akként bővítette tovább az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslathoz való jogának tartalmát, hogy annak már az alapeljárásban meg kell jelennie, és abban kell lehetővé tenni számára a teljes körű vitathatóságot. Érvelése értelmében ugyanis a korlátlan tagi felelősséggel működő gazdasági társaságok szerepe már az elsődleges kötelezéskor kettős jellegű, mivel annak tartozásáért az adó megfizetésére kötelezett tag a vagyonával mindazokért a tagsági jogviszonya alatt keletkezett tartozásokáért felel, amelyeket a gazdasági társaság vagyona nem fedez. Szintén releváns körülménynek tartotta, hogy a felszámolás kezdő időpontjától a felszámoló gyakorolta az adózót megillető jogokat, aki akár az adó megfizetésére kötelezettel ellenérdekű pozíciót foglalhat el, így például az alaphatározattal szembeni fellebbezést is mellőzheti.²³ Az Alkotmánybíróság ráadásul odáig ment, hogy az ilyen eljárásokban az adó megfizetésére kötelezetteket, a vagyoni viszonyára való jelentős hatás okán, így a tulajdonhoz való jog nagyfokú érintettsége miatt adózónak kell tekinteni.²⁴ Az Art. II. 141/A. §-a szerinti felügyeleti intézkedést illetően rögzítette, hogy az csupán egy feltételes és korlátozott jogvédelmi eszközt jelent az adójogi mögöttes felelős számára.²⁵

Az Abh3. az Abh2.-ben foglalt jogértelmezést tágította tovább és egyértelműsítette azzal, hogy a felszámolási eljárással érintett esetköröt meghaladta. A bírói egyedi utólagos normakontroll kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tárgyát az képezte, hogy az adóhatóság az adózó betéti társaságnál általános forgalmi adónemben bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést folytatott le, majd tett marasztaló megállapításokat. Az eredménytelen végrehajtást követően az adójogi mögöttes felelőst adó megfizetésére kötelezték, amely a betéti társaság beltagja volt a vizsgált időszakban. Az ellenőrzés és határozathozatal idején azonban már nem minősült beltagnak. Az indítványozó bíróság szerint viszont így nem tudta vitatni az alapeljárásban tett megállapításokat, ezért sérült a jogorvoslathoz való joga. Erre tekintettel kérte az Art. II. 6. § (2) bekezdése és a 136. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének és semmisségének megállapítását és azok alkalmazhatóságának kizárását.

²² Abh2. 21-22 pontjai.

²³ Abh2. 30-31. pontjai.

²⁴ Abh2. 32. pont.

²⁵ Abh2. 34. pont. Az Art. II. 141/A. §-a az Abh2. „eredményeként” ki is került a hazai jogrendszerből.

Az Alkotmánybíróság indokolásában hangsúlyosan visszautalt az Abh2.-ben általa lefektetett elvi alapokra. Mivel az adó megfizetésére kötelezett személyt a konkrét ügyben megillette a teljes körű jogorvoslathoz való jog, ezért a bíróság indítványait elutasította. Viszont alkotmányos követelményében az Abh2.-ben rögzített alkotmányos követelményt – a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való alapjog okán – kiterjesztette azon adó megfizetésére kötelezett személyre is, aki az adóhatósági eljárás megindításakor már nincs a mögöttes felelősséget megalapozó jogviszonyban az adótartozásért elsődlegesen felelős szervezettel, így például beltági jogviszonyban. Ismételten kiemelte, hogy az Art. II. 6. § (2) bekezdése, amely szerint az adó megfizetésére kötelezett személy nem minősül adózónak, nem zárja ki, hogy a mögöttesen felelős személy egykori tag egy, a tagsági jogviszonyának megszűnését követő, a gazdasági társasággal szemben folyó adóellenőrzési alapeljárásban gyakorolhassa azokat az adózói jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagsági jogviszonya alatt keletkezett adótartozások jogalapját ésösszecszerűségét vitathassa.²⁶

Végül az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben megerősítette az Abh2.-ben és különösen – a tényállásbeli azonosság okán – az Abh3.-ban foglaltakat. Az alkotmányjogi panasz eljárás alapját képező ügyben az indítványozó adó megfizetésére kötelezett személy az adózó betéti társaság beltagja és képviselője volt egyidejűleg. Az adóhatóság az adózó gazdasági társaságnál azt követően folytatott le ellenőrzést, majd tett terhelő megállapításokat, miután az indítványozó már nem volt sem beltág, sem képviselő nála. Az indítványozó az adó megfizetésére kötelező határozattal szemben fellebbezéssel, majd bírósági felülvizsgálattal élt, ahol az elsőfokú bíróság helyt adott a keresetének és előírta – az Abh1.-re és Abh2.-re tekintettel – a teljeskörű jogorvoslati jog garantálásának követelményét az indítványozó számára az adózónál lefolytatott adóhatósági eljárásban. Az adóhatóság felülvizsgálati kérelmét követően a Kúria a Kfv.V.35.722/2013/3. számú határozatával „megfordította” az ügyet és helytállónak fogadta el az adóhatóság korlátozott jogorvoslatra vonatkozó érvelését. Az Abh2. tekintetében kiemelte, hogy az adózó gazdasági társaság ellenőrzése idején felszámolási eljárás nem volt folyamatban, ezért a nem azonos tényállás miatt az elsőfokú bíróság döntését arra nem alapíthatta volna. Nem teljesült tehát az Abh2. „a gazdasági társaság felszámolása során indult az adóhatósági ellenőrzési eljárás” szerinti feltétele. A betéti társaság adózót az ellenőrzés során felszámoló nem képviselte, így hiányzott az Alkotmánybíróság által a határozatban értékelt azon lényeges elem is, hogy „a felszámoló a felszámolási eljárás során a mögöttes helytállásra kötelezett személlyel szemben gyakran ellenérdekű pozíciót foglal el.” Az indítványozó e kúriai ítéletet támadta alkotmányjogi panasszal, amelyet az Alkotmánybíróság az Abh4.-gyel, annak alaptörvény-ellenessége okán, megsemmisített.

Indokolásában rögzítette, hogy az adó megfizetésére kötelezés abban az esetben maradna az Alaptörvény keretein belül, amennyiben az adó megfizetésére kötelezett tag az adóhatósági ellenőrzési alapeljárás megindításától gyakorolhatja az adózót

²⁶ Abh3. 19. pont.

megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik számára, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összecszerűségét is vitathassa.²⁷

Az alkotmánybíróági gyakorlat áttekintését követően könnyen belátható, hogy a hatályos jogorvoslati szabályozás Air. 123. §-ában nevesített speciális szakaszai egyértelműen az Abh2., az Abh3. és az Abh4. normaszzerű leképeződését jelenítik meg. Ezt a jogalkotó maga is jelezte az Art. II. 136/B. § bevezetéséről rendelkező az egyes adótörvényeknek és azokkal összefüggő más törvények, valamint a nemzeti adó- és vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CC. törvény 172. §-ához fűzött miniszteri indoklásában, amelyben hangsúlyozta, hogy ezzel kívánja biztosítani az Alkotmánybíróság által hiányolt érdemi jogorvoslatot.²⁸ Azonban mind az Alkotmánybíróság által meghatározott értelmezés, mind a hatályos szabályozás több szempontból is aggályos.

2.3. A „kiforrott” kúriai joggyakorlat. A jelentős problémák feltárása és azonosítása előtt rögzítendő, hogy a Kúria igyekezett adaptálni a joggyakorlatába az Alkotmánybíróság által az adójogi mögöttes felelős hatékony jogvédelméhez kapcsolódó, alkotmányos követelmények formájában meghatározott „új” irányokat. Az örökösök jogorvoslati jogának teljeskörű és valódi érvényesülését az Abh1. figyelembevételével akként látta biztosítottnak, ha az adó megfizetésére kötelezett személy azt az elhunyt adózó soron kívüli hatósági eljárásban meghozott adótartozást megállapító döntésével szembeni fellebbezésben gyakorolhatja.²⁹ Ez viszont némi eltérést jelentett az Abh1.-ben rögzítettekhez képest, ahol az Alkotmánybíróság az elhunyt adózó (elsődleges kötelezett) adótartozásait megállapító döntés folytán az adójogi mögöttes felelős örökösrel szemben szükségszerűen meghozandó rendező határozatban látta a teljeskörű jogorvoslati jogot szavatolandónak.³⁰ A kúriai joggyakorlat alapján felmerül az a kérdés is, hogy ebben az esetben miként alakul az adó megfizetésére kötelezett személynek a vele szemben az Art. III. 147. § (3) bekezdése alapján meghozott külön határozattal elleni fellebbezésének terjedelme? Ismételten megilleti a teljeskörű jogorvoslathoz való jog ekkor is, vagy a jogalap és összecszerűség vitatására kizárólag az adótartozását megállapító döntéssel szemben nyílt lehetősége? Azt gondolom, hogy a legfőbb bírói szerv álláspontja alapjaiban helytelen, mivel az adójogi mögöttes felelős részére a hatékony jogvédelem – az Abh1. szerint is – a vele szemben meghozott külön határozat elleni fellebbezésben biztosítandó. Amennyiben viszont a Kúria gyakorlatát tekintjük a kiindulópontnak, akkor az adó megfizetésére kötelezett személyt a második esetben már nem illetheti meg a teljeskörű jogorvoslat. Ez abból következik, hogy az Alkotmánybíróság által jogvédelem szintje egy alkalommal már

²⁷ Abh4. 25. pont. A Kúria egyebekben az Abh4.-ben foglaltaknak eleget tett és a Kfv.V.35.728/2017/4. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét – nyúl farknyi indokolással, az Abh4.-re történt utalással – hatályában fenntartotta.

²⁸ A jogalkotó 2014. január 1.-2015. december 31. között még csupán a gazdasági társaság adózó felszámolási eljárása alatt hozott marasztaló határozatok vitathatóságát tette lehetővé az adó megfizetésére kötelezett személy számára. Ez az Abh3. hatására 2016. január 1-vel vált e korlátozástól is mentessé.

²⁹ Kfv.V.35.218/2014/12. és Kfv.I.35.454/2015/5.

³⁰ Vö.: Abh1. 50. pont és Kfv.V.35.218/2014/12. és Kfv.I.35.454/2015/5.

biztosított volt számára, akkor azonos feltételek fennállása esetén ismételtelen már nem szükséges szavatolni.

A Kúria szintén szem előtt tartotta a gazdasági társaságok tagi és vezető tisztségviselői pozíciója okán mögöttes felelős személyek hatékony jogorvoslatának biztosítását, azt több döntésében is megerősítette.³¹ Az Abh2., Abh3., illetve Abh4.-gyel szemben viszont, amint az a 1. ábrából is látható, a vele szemben külön meghozott marasztaló döntéssel szemben látta megvalósíthatónak. Ezt legrészletesebben a Kfv.I.35.295/2018/10. számú határozatában fejtette ki. Indokolása szerint helyesen foglalt állást abban az elsőfokú bíróság, hogy a jogszabály nyelvtani értelmezéséből, az Abh2.-ben és Abh3.-ban foglalt alkotmányos követelményből is következően ilyen esetekben az adóhatóság vizsgálata olyan érdemi/ tartalmi vizsgálat kell, hogy legyen, amely következtében a mögöttes felelős érdemben vitatni tudja a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összecszerűségét. Tény, hogy a jogszabály szerint az adóhatóságnak elsődlegesen az utólagos adómegállapítás jogszerűsége kérdésében kell döntenie, ez a döntés azonban nem alapulhat pusztán a formális (alaki) körülmények ellenőrzésén, hanem olyan érdemi vizsgálat kell legyen, amelyben a mögöttes felelős az adótartozás jogalapját és összecszerűségét is vitathatja. A jogszerűségi vizsgálatnak minden olyan körülményre is ki kell terjednie, amely az érdemi vitatást lehetővé teszi. Az így megvalósul hatékony jogvédelemnek pedig – az Art. II. 136/B. §-ára történt utalással – az adójogi mögöttes felelőssel szemben hozott marasztaló döntéssel szembeni fellebbezésben kell megvalósulnia.³² E megközelítés viszont éles ellentétben áll az Abh2., az Abh3. és az Abh4.-ben kifejtettekkel.

A Kfv.I.35.295/2018/10. számú ítéletben is kifejtett kúriai gyakorlatból látható az a problémakör, amire a 2.2. pont végén utaltam. Ezt a gyakorlat, a jogirodalom, sőt bizonyos tekintetben maga az Alkotmánybíróság is érzékelte. Utóbbi az Abh4.-hez fűzött, Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indoklásában manifesztálódott. E három terület képviselői legfőbb kollízióként egyaránt azt jelölték meg, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény, az alapeljárásban való mögöttes felelősi vitahatóság követelménye szétfeszíti az Air. 123. §-ában (Art. II. 136/B. §-ában) nevesített szakjogi kereteket, ezért a jogalkotói közbeavatkozás is elvárható lenne. Érdekesség, hogy többen az eljárási rendelkezések alkotmányos követelményhez való igazítása mellett, míg mások az Alkotmánybíróság által meghatározott értelmezésének megváltoztatásáért érveltek.³³

³¹ Kfv.I.35.083/2014/9., Kfv.V.35.625/2014/5., és Kfv.I.35.295/2018/10. számú határozatok. Érdekesség, hogy a K.V. tanács az Abh2. meghozatala után is még mindig ragaszkodott a korábbi szűkítő joggyakorlathoz. Ezt az Abh4. kiindulási pontját képező Kfv.V.35.722/2013/3. és a Kfv.V.35.042/2014/6. számú határozataiban a tényállásbeli eltérésekkel, a felszámolási eljárás hiányával magyarázta.

³² Kfv.I.35.295/2018/10. [25]-[26] bekezdései. A Kúria a határozatának [20] bekezdésében azt viszont tévesen állapította meg, hogy 2014. január 1-ét megelőzően az Art. II. 35. § (2) bekezdés f) pontja szerinti személyeknek ne lett volna jogorvoslati joga. Az Alkotmánybíróság ugyanis a releváns határozatában is mindkét alkalommal alkotmányos követelményt rögzített, azaz a jogorvoslathoz való jog rendelkezésre állt.

³³ Bajusz Dániel ügyvéd szerint alkotmányos igény az alapeljárásban szavatolt vitathatóság. Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat helyessége mellett foglalt állást Fekete Zoltán Titusz adómenedzser és Szűcs Bálint adószakértő is. Ezzel szemben Kecő Gábor egyetemi adjunktus a

2.4. Az alkotmányos követelmények problematikája. Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményeiben az adó megfizetésére kötelezett személyek jogorvoslati joga terjedelmének irányát helyesen határozta meg, ezzel a „tervezéssel” a rendes bíróságok értelmezését a megfelelő keretek kialakítása felé indította el a korábbi helytelen álláspontjukkal szemben. A jogorvoslathoz való alapjog ugyanis abban az esetben érvényesülhet sérelem nélkül akár az örökösöknél, akár a gazdasági társaságok helytállásra kötelezhető tagjainál, amennyiben az teljeskörűnek minősül, így az adójogi mögöttes felelős a helytállási kötelezettsége kiindulási pontját képező jogalapot ésösszezszerűséget is vitatni tudja.³⁴

A „kivitelezést” azonban helytelenül választotta meg. Azzal ugyanis, hogy az adó megfizetésére kötelezett személy, az egyes ügyekben a betéti társaságok beltágjai, vezető tisztségviselője számára a vitathatóságot az adózóval szembeni alapeljárásban kívánta biztosítani és lényegében az adózóval azonos státuszba helyezte, nem vette azt figyelembe, hogy ezzel a jogintézmény alapvető jellemzőinek mondott ellent.

Mivel a végleges (jogerős) elsődleges kötelezés fennállásának hiányában nem lehetséges az adó megfizetésére kötelezés, ezért dogmatikailag kizárt, hogy ennek hiányában már az alapeljárásban megjelenhessen, szóba jöhhessen egy, a későbbiekben esetlegesen potens adó megfizetésére kötelezettként számba vehető személy. Legalábbis semmiképpen sem nevezhető akkor a továbbiakban adó megfizetésére kötelezettnek, mögöttes felelősnek. A jogintézmény e jellemzőjét az Alkotmánybíróság ráadásul saját maga definiálta az Abh2.-ben és Abh3.-ban is elengedhetetlen feltételként.³⁵

A jogintézmény jogszabályban meghatározott, másik két jellemzője, a szubszidiárius és a fakultatív jellege is azt erősíti meg, hogy a jogalkotó az adójogi mögöttes felelősöket kizárólag abban az esetben kívánta lehetséges szereplővé tenni, amennyiben az eredeti kötelezettel, az adózóval szemben a jogérvényesítés korlátokba ütközne. A gyakorlati kivitelezés szintén problematikus lenne, mivel az az adóhatóságra nagyon komoly vizsgálódási kötelezettséget róna, ugyanis számos lehetséges mögöttes felelős is felmerülhetne, amelyek közül valamennyit be kellene

törvényben rögzített, a külön eljárásban való vitathatóság koherenciája mellett érvelt. Az Abh4.-hez fűzött, Hörchneré dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró által jegyzett párhuzamos indokolás szerint is akkor marad az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati joga az Alaptörvény keretein belül, amennyiben az a vele szemben indított eljárás kezdetétől fogva gyakorolhatja az adótarozás jogalapjának és összezszerűségének vitathatóságát. Lásd Bajusz Dániel i.m. 76-77. o., Kecő Gábor i.m. 125-126. o. Szűcs Bálint: Korlátlan felelősség: kedvező Ab-ítelet. *Adó Online*, 2015. <https://ado.hu/ado/korlatlan-felelosseg-kedvezo-ab-itelet/> (2024. 07.27.) Fekete Zoltán Titusz: Mögöttes felelősség: azonos jogok az adózóval? *Adó Online*, 2015. <https://ado.hu/ado/mogottes-felelosseg-azonos-jogok-az-adozoval/> (2024. 07. 27.) és Abh4. 56-57. pontjai.

³⁴ Könnyen lehet, hogy a hazai hatósági jogalkalmazás, majd ennek eredményeként a bírósági joggyakorlat a „nem teljeskörű vitathatóság” klauzuláját alkalmazó értelmezéséhez a hazánk számára sok szempontból mintaként szolgáló német joggyakorlat téves, kizárólag a *Zahlungsaufforderung* elleni jogorvoslati jog terjedelmét figyelembe vevő értelmezés átvétele eredményezte. A német jogorvoslati rendszerről részletesen lásd Tombor Csaba: Mögöttes felelősség a német adójogban – követendő minta vagy kerülendő út? *Iustum Aequum Salutare*, 2. (2024) 184-192. o.

³⁵ Lásd Abh2. 21. pont és Abh3. 15 pont.

vonni az eljárásba. Ráadásul az alapeljárásban való bevonással e személyek olyan adótíkokat is – például az adózókhoz kötődő, általa addig nem ismert információkat – megismernének, amelyek őket valójában nem is érintenek.³⁶

Szintén komoly problémákat vet fel, amely szerint az Alaptörvény-értelmezése a jelenleg is hatályos szabályozási kereteken belül is érvényre juthat, valójában több szempontból is szétfeszíti az általa konformnak vélt szakjogi kereteket.³⁷ E következtetés akkor is helytálló, ha az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben és az Abh3.-ban lefektetett, majd az Abh4.-ben megerősített alkotmányos követelményével lényegében kimondta, hogy a hatályos szabályozáson belül megoldható az általa helyesnek vélt értelmezés érvényre jutása. Amint arra már a jogintézmény ismertetésénél utaltam, az Air. 11. § (3) bekezdése szerint az adózó és adó megfizetésére kötelezett személy élesen elhatárolásra kerül egymástól. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az Abh2. mellett foglalt állást, hogy a betéti társaság tagjaként, vezető tisztségviselőjeként adó megfizetésére kötelezett személy lényegében adózónak minősül.³⁸ Ez azonban egy olyan mértékű kollízió, amely a hatályos jog keretein belül nem oldható fel és lényegében az adó megfizetésére kötelezés jellemzőinek valamennyi esszenciáját tüntetné el.

Álláspontom szerint a jogalkotó a jogorvoslati szabályozás kiegészítésével az alkotmánybírói határozatokra adott rossz választ. A szabályozás duplikálásával, az általános rendelkezéseken felül definiált, a helytállásra kötelezhető tagok, vezető tisztségviselőket érintő speciális szabályozással olyan helyzetet teremtett, amelyből levonható az a következtetés is, hogy kizárólag őket illeti meg teljeskörű jogorvoslati jog. A fennmaradó többi adó megfizetésére kötelezett személyt, így például a megajándékozottat, adóbevétel csökkenését eredményező, vagyoni hátrányt okozó bűncselekmény elkövetőjét, a lex specialis derogat legi generali elv miatt viszont nem. Ez a feltételezhető interpretáció a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét jelentené, azaz alaptörvényellenes helyzetet teremthetne. Ráadásul szintén indokolatlan szűkítést eredményez az Air. 123. § (1) bekezdésében megfogalmazott azon kitétel is, amely szerint az adójogi mögöttes felelős a bíróság által már felülvizsgált alaphatározatot a továbbiakban teljeskörűen nem vitathatja. A jogalkotónak a res iudicata-ra hivatkozással történő jogorvoslati jog szűkítési szabályozásának okszerűsége nem igazolható, ugyanis ezzel az adó megfizetésére kötelezett személy hatékony jogvédelemhez való joga komoly korlátokba ütközik, mivel a saját döntésétől, ráhatásától függetlenül nem tud érdemi vitathatóságot gyakorolni. Az Alkotmánybíróság viszont éppen ezt kívánta szavatolni számára. Az is megállapítható, hogy az alkotmányos követelményekből következően a hatékony jogvédelem már az általános fellebbezési szabályból is levezethető lett volna, ezért szükségtelen volt a jogalkotó „reakciója” az Alkotmánybíróság „akciójára”.

³⁶ Kecső Gábor i.m. 125. o.

³⁷ A szakjogi keretek szétfeszítésének problematikáját korábban már Kecső Gábor is felvetette, foglalkozott vele és megoldási javaslatot is megfogalmazott. Ezt a későbbiekben Bajusz Dániel is észlelte és rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság által rögzítettek okán az adófizetésre kötelezett és az adózó közötti jogállás különbözősége megszűnt. Kecső Gábor i.m. 125-126. o. és Bajusz Dániel i.m. 76. o.

³⁸ Vö.: Air. 11. § (3) bekezdés és Abh2. 32. pont.

Lehetséges egy olyan értelmezés is, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag a gazdasági társaságok tagi és vezető tisztségviselői mögöttes felelősei tekintetében kívánta az adójogi mögöttes felelős fellépését – hangsúlyosan a tulajdonhoz való jogának védelme okán – az alapeljárásban is lehetővé tenni. Ez nem elvetendő interpretáció, kiemelten az adó megfizetésére kötelezett személy és az adózó rendkívül szoros szervezeti kapcsolata okán. Azonban ennek megvalósulása több sebből is vérzik. Egyfelől ilyen éles elválasztást az Alkotmánybíróság maga sem tett a határozataiban. Másrészt a Kúria a releváns határozatában általánosságban, valamennyi mögöttes felelőst érintően fogadta el a kiterjesztő jogorvoslati értelmezést. Harmadrészt nem látom igazoltnak – még közrehatás, azaz felelősségi alapon sem – a különbségtételt az egyes adó megfizetésére kötelezett személyek fellebbezési jogának terjedelme között. Valamennyinek azonos mértékű jogvédelem kell, hogy járjon, ettől eltérés nem látszik indokoltnak.³⁹

Az áttekintett bírósági joggyakorlat alapján tapasztalatom szerint ez a kérdés azért nem merülhetett fel egyelőre az Alkotmánybíróság előtt alkotmányjogi panasz vagy bírói egyedi utólagos normakontroll formájában, mert az adóhatóság a gyakorlatában, meglátásom szerint helyesen, az általános szabályokra alapított fellebbezési jog szavatolásával teljeskörű jogorvoslati jogot biztosít valamennyi érintettnek, köztük különbséget nem téve. Ezt pedig a rendes bíróságok elfogadták az eléjük került ügyekben.⁴⁰

3. „Kik vagyunk mi?” Rövid felvetés a „kiút” megtalálására

Összegezve elmondható, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelmény egyrészt részben ellentétben áll a hatályos adójogi jogszabályi keretekkel, másrészt a hatósági és a bírósági joggyakorlat eltekint annak alkalmazásától. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy az adó megfizetésére kötelezés intézményének léte válik kétséges a magyar szabályozásban. Samuel P. Huntington amerikai politológus professzor egyik könyve címének nyomán az adó megfizetésére kötelezett személyek találóan fel is tehetnék a kérdést: *kik vagyunk mi?*⁴¹ Azt gondolom, hogy az adó megfizetésére kötelezés hatályos formájában, azaz az ismertetett alapvető jellemzőivel, bizonyos korrekciók mellett lenne szükséges „megmenteni”.

Azt gondolom, hogy a rendszerhibák kiküszöböléséhez és a helyes alkotmányos értelmezés kialakításához egy más országban fellelhető „jó gyakorlat” segítségül hívása elengedhetetlen lenne. Személyes ismereteim alapján erre jelenthetne remek mintát a német szabályozás egyszerűsége és a *Bundesverfassungsgericht*

³⁹ Ezt megerősítették számomra a Heidelbergi Egyetem Pénzügyi és Adójogi Jogi Tanszékének oktatói is a 2023-as tanulmányutam során. Kérdésemre azt válaszolták, hogy a német rendszerben, amelynek relevanciájáról a következő pontban írok, semmiféle különbségtétel nem indokolt a helytállásra kötelezettek jogorvoslati jogának terjedelmét érintően, még az objektív-szubjektív felelősök relációjában sem.

⁴⁰ Kfv.I.35.083/2014/9., Kfv.V.35.625/2014/5., és Kfv.I.35.295/2018/10. számú határozatok.

⁴¹ Samuel P. Huntington: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái* Budapest, Európa, 2005.

ellentmondásoktól mentes iránymutatása.⁴² A német adóeljárási kódexben, az *Abgabenordnungban* (a továbbiakban: AO) mindössze egy általános fellebbezési (ellentmondási) klauzula létezik, és abból eredeztethető az adójogi mögöttes felelős jogorvoslathoz való joga.⁴³ A német taláros testület 1996. november 29-én meghozott 2 BvR 1157/93 számú határozatában foglalt értelmezése szerint pedig a teljes körű jogorvoslati jog őt a vele szemben hozott helytállásra kötelező határozatellen előterjesztett ellentmondásban illeti meg. A megoldási javaslatok körüljárása, részletes kidolgozása viszont már más tanulmányok, esetlegesen a jogalkotó feladata.

Irodalomjegyzék

- Bajusz Dániel: Az Alkotmánybíróság gyakorlata adóperekben. *Adó szaklap*, 12-13. (2018) 73-81.
- Fekete Zoltán Titusz: Mögöttes felelősség: azonos jogok az adózóval? *Adó Online*, 2015. <https://ado.hu/ado/mogottes-feelosseg-azonos-jogok-az-adozoval/> (2024. 07. 27.)
- Samuel P. Huntington: *Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái* Budapest, Európa, 2005.
- Kecő Gábor: Az adó megfizetésére kötelezett személy jogállása alapjogi szempontból vizsgálva – státusváltás!? *Iustum Aequum Salutare*, 4. (2019) 113-126.
- Czeslaw Milosz: *A rabul ejtett értelem*. Budapest, Európa, 2011.
- Szűcs Bálint: Korlátlan felelősség: kedvező Ab-ítélet. *Adó Online*, 2015. <https://ado.hu/ado/korlatlan-feelosseg-kedvezo-ab-itelet/> (2024. 07.27.)
- Tombor Csaba: Az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati jogának kérdései a hazai és a német szabályozás tükrében In *XXV. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. (szerk.: Miskolczi-Bodnár Péter – Jakab Éva) Budapest, KRE ÁJK, 2023, 421-434.
- Tombor Csaba: Mögöttes felelősség a német adójogban – követendő minta vagy kerülendő út? *Iustum Aequum Salutare*, 2. (2024) 161-194.

⁴² A német rendszernél lásd részletesen magyar nyelven a Tombor: Mögöttes felelősség a német adójogban – követendő minta vagy kerülendő út? 184-192. o. kifejtetteket.

⁴³ AO 347. §-a.

Mi kelti fel Európa érdeklődését? - A sikeres európai polgári kezdeményezések témáinak vizsgálata*

Csibor Ferenc*

Az európai polgári kezdeményezés által az Európai Unió polgárai az Európai Bizottsághoz fordulhatnak annak érdekében, hogy valamely számukra fontos témában induljon jogalkotás. A jogintézményben rejlő potenciál ellenére az eddig nyilvántartásba vett közel százhusz kezdeményezésből csak 12 esetében zárult sikeresen az érvényességhez szükséges támogató nyilatkozatok gyűjtése. A tanulmány e tizenkét kezdeményezés témáinak vizsgálatával foglalkozik. A kutatás alapvető célkitűzése volt annak meghatározása, melyek azok a tágabb témakörök, amelyek mentén lehetséges az uniós szintű mozgósítás.

Kulcsszavak: európai polgári kezdeményezés, európai unió, közvetlen demokrácia, jogalkotás, állampolgári mozgósítás

What catches the attention of Europe? - An examination of the themes of successful European Citizens' InitiativesThe European Citizens' Initiative provides an opportunity for the citizens of the EU to call on the European Commission to initiate legislation on a topic that holds importance to the citizens. In spite of the potential of this legal institution, from the nearly one hundred and twenty registered initiatives, only in twelve cases did the collection of signatures of support end successfully. The current study focuses on the themes of these twelve initiatives. The fundamental aim of the research was to identify the themes around which EU-wide mobilization is possible.

Keywords: European Citizens' Initiative, European Union, direct democracy, legislation, citizen mobilisation

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.136>

1. Bevezetés

Az európai polgári kezdeményezés (röviden: EPK) jogintézménye lehetőséget nyújt az Európai Unió polgárainak az uniós jogalkotási folyamatba való bekapcsolódásra.¹

* A KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS MINISZTERIUM EKÖP-24-3-28 KÓDSZÁMÚ EGYETEMI KUTATÓI ÖSZTÖNDÍJ PROGRAMJÁNAK A NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS ALAPBÓL FINANSZÍROZOTT SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

* PhD-hallgató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék.

¹ Claudia Elena Marinica: Achieving Better Citizen Participation in European Union Activity - Facts and Perspectives, *Academic Journal of Law and Governance (AJLG)*, 9 (2021) 1., 2021, 47. o. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=1043880>

Az EPK-n keresztül az Európai Unió egészében a polgárok kifejezhetik azon akaratukat, hogy valamely ügy vagy célkitűzés fontos számukra.² Az ebből következően a jogintézményben rejlő jelentős potenciál ellenére azt lehet mondani, hogy az EPK eddigi több mint 10 éves történelmében mégsem volt képes jelentős mozgósítást elérni az uniós polgárság körében. A legelső polgári kezdeményezések nyilvántartásba vételére még 2012-ben nyílt meg a lehetőség.³ A tanulmány írásakor nyilvántartásba vett kezdeményezések száma eléri a 119-et.⁴ Ebből a közel százhusz kezdeményezésből viszont mindösszesen csak 12 kezdeményezés zárult sikerrel.⁵ Azon kezdeményezéseket lehet sikeresnek tekinteni, amelyek esetében a szervezők képesek voltak a rendelkezésre álló tizenkét hónapos határidőn belül összegyűjteni az érvényességhez szükséges legalább egymillió támogató nyilatkozatot a tagállamok egynegyedéből.⁶

Felmerül, hogy a sikertelen kezdeményezések jelentős arányának hátterében a vonatkozó szabályozás által támasztott túl szigorú feltételek állnak. A kutatás első sorban nem a szabályozás behatóbb elemzésére és értékelésére irányult, ezzel együtt megjegyzendő, hogy a 12 sikeres EPK közül három esetében (*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért, Stop Finning – Stop the trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása), Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért*) meghosszabbították a támogató nyilatkozatok gyűjtését a koronavírus-világjárvány következtében. Ezáltal felvetődik, hogy egy jövőbeli reform során mennyiben volna indokolt lazítani az európai polgári kezdeményezések érvényességi feltételein. Egy ilyen lazítás viszont azt is eredményezhetné, hogy komolytalanabb kezdeményezésekkel is behatóbban kellene foglalkoznia az Európai Bizottságnak. Emiatt a szabályozás újabb reformja, a feltételek enyhítése további jövőbeni kutatást igényel.

Jelen tanulmány célja közelebbről megvizsgálni és bemutatni ezen tizenkét kezdeményezés céljait és témáit. A sikeres kezdeményezések témáinak vizsgálatán keresztül lehetőségünk nyílik annak megismerése, melyek azok a kérdések, amelyek képesek jelentősen felkelteni az európai polgárság érdeklődését. Ezáltal megtudhatjuk milyen ügyek esetében érdemes európai szintű mozgósításban, esetleg egy polgári kezdeményezés elindításában gondolkodni. Ezekon felül pedig megtudhatjuk, mely kérdések érdeklik Európa lakosságát.

Fontos kihangsúlyozni, hogy egyes európai polgári kezdeményezések sikerességének hátterében a témaválasztáson túlmenő további indokok is állhatnak, mint például a kezdeményezés szervezőinek felkészültsége, kapcsolatrendszere vagy

² Agnieszka Parol: The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter?. *Review of European and Comparative Law (RECoL)*, 40 (2020) 1., 68. o. <https://doi.org/10.31743/recl.5574>

³ Sergiu Gherghina – Adriana Groh (2016): A Poor Sales Pitch? The European Citizens' Initiative and Attitudes toward the EU in Germany and the UK. *European Politics and Society*, 17 (2016) 3., 373. o. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1166875>

⁴ Forrás: Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezés keresése. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

⁵ Uo.

⁶ Erik Longo: The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity?. *German Law Journal*, 20 (2019) 2., 188. o. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.12>

a kezdeményezésre fordított költségek. A sikeresség további lehetséges okainak érdemi áttekintő vizsgálata egy lényegesen nagyobb volumenű kutatást igényelne, amelyet csak jelentősen nagyobb terjedelmű műben lehetne publikálni. Emiatt jelen kutatás egy tudatos döntés eredményeként került lehatárolásra csak a sikeres kezdeményezések témáinak vizsgálatára, amelyeket ezáltal lehetséges kellő alapossággal tanulmányozni érdemi és előremutató tudományos eredmények eléréshez. Ezzel együtt a jövőben a jelenlegi kutatást alapul véve további vizsgálatokra kerülhet sor, amelyek az európai polgári kezdeményezések sikerességének egyéb lehetséges okaival foglalkoznának.

2. Az európai polgári kezdeményezés eljárása

Indokolt röviden áttekinteni milyen eljárási lépéseken kell végig haladnia egy európai polgári kezdeményezés szervezőinek. Legelső lépésként a legalább hét természetes személyből álló szervezői csoport benyújtja az Európai Bizottsághoz a kezdeményezést nyilvántartásba vételre.⁷ A nyilvántartásba vételi kérelemnek tartalmaznia kell többek között a kezdeményezés címét, a szervezői csoport tagjainak adatait, valamint a Bizottság által benyújtandó jogiaktus-tervezet leírását.⁸ A Bizottság a nyilvántartásba vételt megelőzően megvizsgálja a kérelmet, amely vizsgálat kiterjed annak ellenőrzésére, hogy a kezdeményezés egyetlen része sem esik nyilvánvalóan a Bizottság jogi aktus előterjesztésére irányuló hatáskörén kívül.⁹

Amennyiben a kezdeményezést a Bizottság nyilvántartásba vette, úgy a nyilvántartásba vétel időpontjától kezdődően számított hat hónapon belül kezdenek meg a szervezők támogató nyilatkozatok gyűjtését. A támogató nyilatkozatok gyűjtésére összesen tizenkét hónap áll a szervezők rendelkezésére.¹⁰ A gyűjtési időszak végét követő három hónapon belül a szervezői csoport az összegyűjtött támogató nyilatkozatokat benyújtja az egyes felelős tagállami közigazgatási szerveknek ellenőrzésre.¹¹ Az ellenőrzés lezárulta után, amennyiben a tagállamok legalább egynegyedéből legalább egymillió támogató nyilatkozat összegyűlt, akkor a kezdeményezés érvényesnek tekinthető.¹² Az érvényes kezdeményezést a szervezők benyújtják a Bizottsághoz, amely ezt követően megvizsgálja annak célkitűzéseit,

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 5. cikk, 6. cikk (1) bekezdés

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 6. cikk (2) bekezdés

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 6. cikk (3) bekezdés

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 8. cikk (1) bekezdés

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 12. cikk

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 3. cikk

majd egy nyilvános közlemény formájában közzéteszi megállapításait, különös tekintettel a jogalkotás kezdeményezésére.¹³

Az EPK-hoz kapcsolódó eljárás áttekintéséből kiemelendő, hogy egy-egy kezdeményezés legfontosabb célja elérni, hogy a Bizottság jogalkotást kezdeményezzen valamely ügygel kapcsolatban. Az uniós jogalkotási folyamat egyik sajátossága, hogy az Európai Bizottság az egyetlen olyan intézmény, amely jogosult javaslatot tenni új jogszabály megalkotására.¹⁴ Ezáltal tulajdonképpen végső soron a Bizottság elhatározásán múlik, hogy adott kezdeményezés eléri-e a végcélját, és elindul-e a jogalkotás valamely kérdéssel kapcsolatban.

Egy további lényeges elem, hogy a támogató nyilatkozatok hatáskörrel rendelkező tagállami szervek általi ellenőrzését követően az új rendelet értelmében a szervezőknek három hónapon belül kell benyújtaniuk érvényes kezdeményezésüket a Bizottsághoz.¹⁵ A korábban hatályos rendeletben nem szerepelt ez a három hónapos határidő, ezáltal a szervezők szabad elhatározásán múlt mikor nyújtják be kezdeményezésüket.¹⁶ Ebből kifolyólag két olyan sikeres kezdeményezés is van, amelyek esetében lezárult már a támogató nyilatkozatok ellenőrzése, és elérték az érvényességhez szükséges egymillió határt, viszont nem kerültek benyújtásra. Mivel a kutatás alapvetően a sikeres polgári kezdeményezések témáinak áttekintésére irányul, emiatt e két kezdeményezésre is kiterjed a vizsgálat. Mindkét kezdeményezés leírásánál külön feltüntetésre kerül, hogy még nem kerültek benyújtásra a Bizottsághoz.

3. A sikeres európai polgári kezdeményezések témáinak áttekintése

A következőkben röviden bemutatásra kerülnek azon európai polgári kezdeményezések témái, amelyek esetében a szervezők sikeresen összegyűjtötték az egymillió támogató nyilatkozatot. A kezdeményezések bemutatásának sorrendje a nyilvántartásba vételt követően kapott bizottsági nyilvántartási számon fog alapulni növekvő sorrendben. A tanulmány írásának ideje alatt fejeződött be a My Voice, My Choice: A biztonságos és hozzáférhető abortuszért elnevezésű polgári kezdeményezés támogató nyilatkozatainak gyűjtése. A támogató nyilatkozatok ellenőrzésének megkezdésekor 1.224.998 nyilatkozat gyűlt össze, így ez a kezdeményezés lesz a 13. sikeres EPK. Ennek ellenére a tanulmány rendszerében még nem jelenik meg ez a kezdeményezés, mivel a kutatás ideje alatt még folyamatban volt a támogató nyilatkozatok gyűjtése.

Az egyes kezdeményezések az európai polgári kezdeményezések nyilvános adatbázisának magyar változatában elérhető névvel kerülnek feltüntetésre.¹⁷A

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 13-15. cikk

¹⁴ Claude Blumann – Louis Dubouis: *Droit institutionnel de l'Union européenne 6e édition*. Párizs, LexisNexis SA, 2016, 316-317., 366-368. o.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 13. cikk

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről 9. cikk

¹⁷ Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_hu

korábban hatályos szabályozás értelmében a polgári kezdeményezések tartalmának lefordítása az Európai Unió hivatalos nyelveire a szervezők feladata volt,¹⁸ és csak az új szabályozás vezette be, hogy a Bizottság maga lefordítja a kezdeményezés tartalmát az Unió valamennyi hivatalos nyelvére.¹⁹ Ebből kifolyólag a régebbi kezdeményezések elnevezéseinél előfordulhatnak sajátosságok (például az End the Cage Age EPK címének nem érhető el a magyar fordítása, az ECI(2012)000003 nyilvántartási számú EPK esetében pedig helyesebb fordítás volna, hogy „a víz egy közjóság”). Ezzel együtt mivel az adatbázis magyar változatában a feltüntetett elnevezések érthetők el, emiatt a tanulmányban is így fognak szerepelni, további fordítás vagy javítás nélkül.

1. A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2012)000003
2. Egy közülünk – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2012)000005
3. Stop vivisection – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2012)000007
4. Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől! – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2017)000002
5. Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2017)000004
6. Állítsa meg a szélsőséges nézeteket – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2017)000007
7. End the Cage Age – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2018)000004
8. Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2019)000007
9. Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2019)000016
10. Stop Finning – Stop the trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása) – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2020)000001
11. Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket – Az állatkísérlet-mentes előállítási folyamatok melletti uniós kötelezettségvállalás érdekében – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2021)000006
12. Fur Free Europe (Szőrmementes Európa) – Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2022)000002

Az egyes kezdeményezések témáinak meghatározásánál az elsődleges forrás az adott kezdeményezés adatlapja, amely elérhető az európai polgári kezdeményezések hivatalos nyilvántartásán keresztül.²⁰ Az adatlapokon elérhető egyrészt a kezdeményezés rövid összefoglalása, emellett külön letölthető dokumentumként a szervezők csatolhatják a kezdeményezés célkitűzéseinek részletesebb kifejtését, vagy a kezdeményezés nyilvántartásba vételéhez benyújtott jogiaktus-tervezetet.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről 4. cikk (1) bekezdés

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete (2019. április 17.) az európai polgári kezdeményezésről 4. cikk (4) bekezdés

²⁰ https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_hu

3.1. A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! Az elsőként bemutatandó sikeres polgári kezdeményezés esetében a szervezők célja volt elérni azt, hogy az Európai Bizottság a víz- és szennyvízhálózatokhoz való hozzáférési jogot ismerje el úgy, mint az Egyesült Nemzetek Szövetsége, továbbá támogassa, hogy a víz- és szennyvízelvezetés mindenki számára elérhető közszolgáltatás legyen.²¹ Részcélként meghatározták a szervezők annak elérését, hogy az EU intézményei és a tagállamok kötelesek legyenek minden lakosnak biztosítani a vízhez és szennyvízhálózatokhoz való hozzáférés jogát. A szervezők további részcélja volt annak elérése, hogy a vízkészlet és annak kezelése ne legyen alávetve a belső piaci szabályozásnak, és a vízszolgáltatás ne legyen liberalizáció tárgya.²²

3.2. Egy közülünk. A következő sikeres kezdeményezés esetében a szervezők legfőbb célkitűzése annak elérése volt, hogy az Európai Unió fejezze be minden olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyek során feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik.²³ Indokolásként arra hivatkoztak, hogy az emberi méltóság és az élethez való jog élethez való jog minden embert megillet a fogantatástól kezdve.²⁴

3.3. Stop vivisection. A harmadik 2012-ben nyilvántartásba vett sikeres európai polgári kezdeményezés szervezőinek célja az állatkísérletek fokozatos megszüntetésének elérése volt.²⁵ Ennek részeként felhívták a Bizottságot a tudományos célokra felhasznált állatok védelmére vonatkozó uniós irányelv visszavonására, és egy olyan új szabályozás bevezetésére, amely teljes mértékben megszünteti az állatkísérletek alkalmazását.²⁶

3.4. Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől! A következő sikeres európai polgári kezdeményezés a 2017-es évben került nyilvántartásba vételre. A kezdeményezés szervezőinek három fő célkitűzése volt: a glifozátot tartalmazó gyomirtó szerek betiltása, a növényvédő szerek jóváhagyására vonatkozó eljárás felülvizsgálata, valamint kötelező csökkentési értékek bevezetése a növényvédő szerek használatára.²⁷ Maga a glifozát világszinten a legszélesebb körben elterjedt növényvédő szerekben alkalmazott aktív hatóanyag.²⁸ A szervezők kiemelték, hogy

²¹ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

²² Uo.

²³ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Egy közülünk. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000005_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

²⁴ Uo.

²⁵ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Stop vivisection. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000007_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

²⁶ Uo.

²⁷ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

²⁸ Morgan Dilbeck (2021): Monsanto: Creator of Cancer Liability?. *DePaul Business & Commercial Law Journal*, 18 (2021) 1., 105-106. o. Online: <https://via.library.depaul.edu/bclj/vol18/iss1/2>

egyrészt súlyosan károsítja a környezetet és a biodiverzitást, másrészt potenciálisan rákkeltő hatása lehet az emberi szervezetre nézve.²⁹ A növényvédő szerek értékelésére vonatkozó eljárásokkal kapcsolatban kihangsúlyozták, hogy túlságosan nagy mértékben támaszkodnak a növényvédő szereket előállító társaságok által megrendelt nem nyilvános tanulmányokon. Ebből kifolyólag szükséges volna azt biztosítani, hogy az értékelések csak állami hatóságok által megrendelt és nyilvánosan elérhető tanulmányokon alapulhassanak.³⁰

3.5. Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért.

Szintén a 2017-es évben került nyilvántartásba vételre a következő sikeres európai polgári kezdeményezés. A szervezők kezdeményezésükön keresztül akarták elérni, hogy az Európai Unió javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, valamint erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét.³¹ A polgári kezdeményezés adatlapján elérhető magyar nyelvű melléklet behatóan ismerteti a nemzeti és nyelvi kisebbségek támogatását célzó egyes javaslatokat. A polgári kezdeményezés szervezőinek javaslatai között szerepel többek között uniós ajánlás elfogadása a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért, valamint az elérhető támogatási programok módosítása, hogy hozzáférhetőbbek legyenek a kis régiókban élő és kisebbségi nyelvet beszélő közösségek számára.³²

3.6. Állítsa meg a szélsőséges nézeteket. Az utolsó 2017-ben nyilvántartásba vett EPK az első olyan, amelynek esetében a támogató nyilatkozatok ellenőrzésének lezárultát követően a szervezők nem nyújtották be a Bizottsághoz, annak ellenére, hogy összegyűlt az érvényességhez szükséges egymillió támogató nyilatkozat. A kezdeményezés általános célját annak elérése volt, hogy az Európai Bizottság készítsen törvényjavaslatot a szélsőséges nézetek negatív következményeinek megelőzésére és csökkentésére.³³ Ezen belül három részelt határoztak meg: pozitív motiváció alkalmazása a szélsőséges nézetek azonosítására és megszüntetésére, átláthatóság biztosítása a szélsőséges nézetek pénzügyi támogatásának beazonosítására, valamint a szélsőséges nézetek elleni küzdelem során elszenvedett károk megtérítése.³⁴

3.7. End the Cage Age. A következő sikeres kezdeményezést már 2018-ban vették nyilvántartásba. A szervezők célja a tenyészállatok egész életükön keresztül

²⁹ Annex to the European Citizens' Initiative: Ban Glyphosate and Protect People and the Environment from Toxic Pesticides (Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_hu) 1. o.

³⁰ Uo. 1-2. o.

³¹ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

³² Minority SafePack Initiative: Nem vagy egyedül. Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. (Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_hu) 5. o.

³³ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Állítsa meg a szélsőséges nézeteket. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000007_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

³⁴ Uo.

ketrecben való tartásának betiltását kívánták elérni.³⁵ Ennek részét képezte a szárnyasok ketrecben való tartásának, a kocáknak kialakított fialó rekeszeknek, a kocaállásoknak, valamint az egyedi borjúboksoknak a betiltása.³⁶ A kezdeményezés adatlapján nem érhető el további melléklet vagy jogiaktus-tervezet.

3.8. Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért. A második olyan polgári kezdeményezést, amelynek szervezői sikeresen összegyűjtötték az érvényességhez szükséges egymillió támogató nyilatkozatot, de még nem nyújtották be a Bizottsághoz a 2019-es évben vették nyilvántartásba. A szervezők azt kívánták elérni, hogy a kohéziós politika kiemelt figyelemmel kezelje az olyan régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.³⁷ Kiemelték, hogy e régiók lemaradását úgy szükséges megelőzni, hogy sajátosságaik ne változzanak meg.³⁸

3.9. Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. A következő sikeres polgári kezdeményezést szintén 2019-ben vették nyilvántartásba. A kezdeményezés középpontjában a méhek és az emberek egészségének védelme áll, amelynek érdekében a szervezők a szintetikus növényvédő szerek 2035-ig való fokozatos kivonását, valamint a biológiai sokféleség helyreállítását kívánták elérni.³⁹ A célok részletesebb taglalásánál kifejtik még a természetes ökoszisztémák mezőgazdasági térségekben való helyreállításának fontosságát, amelynek eszköze lehet a mezőgazdasági termelés. A javaslatok közötti kiemelt szerepet kap továbbá a mezőgazdasági termelők támogatása.⁴⁰ A kezdeményezés adatlapján a célkitűzések leírásán túl további mellékletek vagy források nem érhetők el.

3.10. Stop Finning – Stop the trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása) A 2020-ban nyilvántartásba vett polgári kezdeményezés szervezői a célkitűzéseik bemutatásánál felhívják a figyelmet, hogy az Európai Unió a világ egyik legnagyobb cápauszony-exportőrének számít.⁴¹ Ebből kifolyólag szeretnének véget vetni a cápauszony-kereskedelemnek az Unióban, amelyet a meglévő jogi védelem teljes cápa- és rájaállományra való kiterjesztésén keresztül látják elérhetőnek.⁴²

³⁵ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: End the Cage Age. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

³⁶ Uo.

³⁷ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

³⁸ Uo.

³⁹ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000016_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Stop Finning – Stop the trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása). Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

⁴² Uo.

3.11. Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket – Az állatkísérlet-mentes előállítási folyamatok melletti uniós kötelezettségvállalás érdekében. A következő évben, 2021-ben nyilvántartásba vett kezdeményezés szervezőinek célja volt elérni, hogy a kozmetikumok előállítása során ne kerülhessen sor állatkísérletekre. Ennek részeként három részcélt határoztak meg.⁴³ Az első teljes tiltása a kozmetikai összetevők tekintetében bármilyen jellegű állatkísérlet végzésének. A második a vegyi anyagokról szóló uniós szabályozás átalakítása, hogy az emberi egészség és a környezet védelmének biztosítása állatkísérletek előírása nélkül valósulhasson meg. Az utolsó a tudomány korszerűsítése az Európai Unióban valamennyi állatkísérlet fokozatos megszüntetésén keresztül.⁴⁴

3.12. Fur Free Europe (Szőrmementes Európa). A tanulmány készültekor az utolsó sikeres európai polgári kezdeményezést 2022-ben vették nyilvántartásba. Kiindulópontként a szervezők kiemelik, hogy a prémelőállítás céljából történő állattenyésztés egy olyan kegyetlen tevékenység, amelyet az uniós polgárok széles köre ellenez.⁴⁵ Emiatt kívánták elérni az állatok prém előállításának céljából való tartásának és leölésének, valamint a haszonállatok prémjének és az ilyen prémet tartalmazó termékeknek a forgalomba hozatalának jogszabályi tilalmát.⁴⁶

4. A sikeres európai polgári kezdeményezések témáinak összegzése

Az egyes kezdeményezések témáinak részletesebb áttekintését követően a következő lépés a témák összegzése és csoportosítása a közös elemek alapján. Ezáltal átláthatóvá válik, hogy melyek azok a kérdések és témakörök, amelyekkel lehetséges felkelteni az európai polgárság érdeklődését. A sikeres európai polgári kezdeményezések témakörök szerinti csoportosítását a következő táblázat tartalmazza:

KEZDEMÉNYEZÉS CÍME	KEZDEMÉNYEZÉSEK TÉMÁINAK CSOPORTJAI		
Stop vivisection	Állatok védelme		Zöld témák –
End the Cage Age			

⁴³ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: TÁMOGASSUK AZ ÁLLATKÍNZÁS NÉLKÜL ELŐÁLLÍTOTT KOZMETIKAI TERMÉKEKET – AZ ÁLLATKÍSÉRLET-MENTES ELŐÁLLÍTÁSI FOLYAMATOK MELLETTI UNIÓS KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ÉRDEKÉBEN. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2021/000006_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Fur Free Europe (Szőrmementes Európa). Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

⁴⁶ Uo.

Stop Finning – Stop the trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása)			Általában elfogadott témák
Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket – Az állatkísérletmentes előállítási folyamatok melletti uniós kötelezettségvállalás érdekében			
Fur Free Europe (Szőrmementes Európa)			
Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért			
A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!		Természeti erőforrások védelme	
Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!			
Egy közülünk			Megosztó témák
Állítsa meg a szélsőséges nézeteket			
Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért		Kisebbségek védelme	
Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért			

A felállított témacsoportok bemutatásánál a legfontosabb elem, hogy az adott csoportba tartozó kezdeményezés témáinak milyen közös vonásai, átfedései voltak.

4.1. Az állatok védelme. Elsőként a sikeres kezdeményezések témáinak legnagyobb csoportjával szükséges foglalkozni, amelybe a tizenkettő eddigi sikeres EPK fele, hat kezdeményezés sorolható be. Mind a hat kezdeményezés közös vonása, hogy valamilyen módon az élő állatok védelmére, életszínvonalának javítására irányultak. A „Stop vivisection” és a „Támogassuk az állatkínzás nélkül előállított kozmetikai termékeket” esetében az állatok megsegítése első sorban az állatkísérletek gyakorlatának kiszorításán keresztül valósul meg. Előbbi kezdeményezés szervezői általános jelleggel kívánták elérni az állatkísérletek teljes tiltását, utóbbi kezdeményezés esetében pedig kimondottan a kozmetikai ipar tekintetében. Mindkét EPK esetében hangsúlyosan jelent meg az állatok

szenvedéseinek csökkentésének, valamint a tudományos kutatás humánusabb és etikusabb útra való terelésének a célja.

Az állatok védelmével összefüggésben a következő két kezdeményezés az állattenyésztés megreformálására irányult. Az „End the Cage Age” EPK az állattenyésztés emberségesebb útra való terelésére irányult a tenyészállatok szűk ketrecekben való nagyüzemi tenyésztésének tiltásán keresztül. Hasonló célkitűzése volt a „Fur Free Europe” kezdeményezésnek, amely a szőrmetermelés céljából való állattenyésztés tiltására irányult. Hasonlóan az állatkísérletekhez kapcsolódó előbbi két kezdeményezéshez, az állattenyésztéshez kötődő EPK-k esetében is megjelennek közös pontok a szervezők érvrendszereiben. Mindkét kezdeményezés esetében hangsúlyosan kiemelték a tenyészállatok tartásának embertelen, az állatok természetével nem összeegyeztethető természetét. A „Fur Free Europe” kapcsán a szervezők emellett még nagy hangsúlyt fektettek a nagyüzemi állattenyésztés közegészségügyi veszélyeire is, felidézve a koronavírus-világjárvány tapasztalatait.⁴⁷

Az ötödik állatvédelemmel foglalkozó EPK már nem a tudományos kutatáshoz kapcsolódóan vagy ipari célokból tenyésztett állatokra fókuszált, hanem első sorban a vadon élő állatok védelmére. A „Stop Finning” kezdeményezés az európai cápa- és rájapopuláció védelmére irányult, a meglévő uniós szabályozás szigorításán keresztül. Ebben az esetben az állatok jóléte mellett már hangsúlyosabb szerepet kap a természet védelmének tágabb témaköre a vadon élő állatállomány megmentésén keresztül.

Amint az a táblázaton is látható, az utolsó állatvédelemhez kapcsolódó EPK egy átmenetet képez a következő témához, amely a természeti erőforrások védelme. A „Mentsük meg a méheket” polgári kezdeményezés címe kimondottan a méhek megmentését állítja a középpontba, viszont a kezdeményezés célkitűzéseinek behatóbb vizsgálata rámutat arra, hogy a valódi cél sokkal inkább a tágabb természetvédelem volt. A kezdeményezés leghangsúlyosabb céljai a biológiai sokféleség és a természetes ökoszisztéma helyreállítása voltak.⁴⁸ A méhpopuláció védelme a méheknek az ökoszisztémában betöltött kulcsfontosságú szerepéből kifolyólag kapott kiemelt figyelmet a kezdeményezés elnevezésében. Ebből kifolyólag a „Mentsük meg a méheket” EPK témája besorolható mind az állatvédelem, mind pedig a természeti erőforrások védelmének tágabb témakörébe.

4.2. Természeti erőforrások védelme. A „Mentsük meg a méheket” kezdeményezést is beleszámítva három EPK-t tömörítő második csoport polgári kezdeményezései mind valamely, az állatvilágon túlmutató tágabb természeti erőforrás, vagy természeti érték védelmére irányult. A „Mentsük meg a méheket” számára a védendő értéket a biodiverzitás, a biológiai sokféleség jelentette. A következő e csoportba tartozó kezdeményezés „Víz és a szennyvízhálózat emberi jog!”. Ezen EPK szervezői az egészséges ivóvízhez való hozzáférés garantálását kívánták elérni. Ebből kifolyólag a vízkészlet, a rendelkezésre álló ivóvíz képezte a

⁴⁷ Fur Free Europe: Additional information: The need for an EU-wide ban on fur farming. (Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002_hu) 4. o.

⁴⁸ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000016_hu (Letöltve: 2025.01.27.)

védendő értéket. A vízkészlet védelmének absztraktabb és magasabb szinten való kezelését támasztja alá a szervezők azon bemutatott célkitűzése, hogy a vízkészletet és annak kezelését ne lehessen alávetni a belső piaci szabályozásnak.

Az e csoportba tartozó harmadik európai polgári kezdeményezés a „Tiltsuk be a glifozátot”. E kezdeményezés legfontosabb célkitűzése a glifozátot tartalmazó növényvédő szerek európai piacról való kivezetésének elérése volt, viszont ezen túlmenően szélesebb természetvédelmi célok is megjelentek a kezdeményezés rendszerében. A szervezők a kezdeményezés leírásában hangsúlyosan kiemelték a növényvédő szerek káros hatásait mind az emberi szervezetre mind pedig az ökoszisztémára. Tehát hasonlóan a „Mentsük meg a méheket” kezdeményezéshez, a szervezők távolabbi célkitűzése magának a természeti környezet a védelmének megerősítése volt. Védendő természeti értéként megjelenik maga a termőföld, amelyet károsíthat a növényvédő szerek túlzott használata. Emellett e kezdeményezés esetében is hangsúlyos szerepet kap a biológiai sokféleség oltalma, amelyet szintén súlyosan károsíthat a növényvédő szerek túlzott használata.

Összességként megállapítható, hogy az európai polgári kezdeményezések második csoportjába tartozó EPK-k mindegyike valamilyen módon a tágabb értelemben vett természetvédelemre irányult. A fő különbség az egyes kezdeményezések között, hogy a természet mely aspektusát, milyen természeti erőforrást állítottak a középpontba. Így megjelenik a biológiai sokszínűség, a termőföld, továbbá az elérhető ivóvízkészlet mint védendő érték. A kezdeményezések következő két csoportjába tartozó EPK-k már első sorban nem az állatvilág vagy a természet védelmére irányulnak, hanem kimondottan társadalmi kérdésekre fókuszálnak

4.3. Megosztó témák. A következő két kezdeményezés céljainak közös vonása, hogy valamilyen olyan témával foglalkoznak, amely sokszor éles viták körében jelennek meg a politikai diskurzusban. Az első ilyen megosztó téma az „Egy közölünk” kezdeményezéssel kapcsolatban az abortusz kérdésköre. A szervezők alapvető célkitűzése annak elérése volt, hogy semmilyen uniós forrást ne lehessen az emberi embriók elpusztításához bármilyen módon kapcsolódó tevékenységek finanszírozására fordítani. Maga az abortusz kérdése korábban és jelenleg is aktív viták tárgya számos országban, mind a közbeszédben, mind pedig a jogalkotással kapcsolatban, valamint a kérdés bírósági eljárásokban is gyakran visszatér.⁴⁹ Az abortuszhoz kötődő viták részeként széles körű irodalma alakult ki mind a mellette mind pedig az ellene szóló érvrendszereknek.⁵⁰ A kialakult viták kiélezett természetét jól mutatja, hogy mind az abortuszhoz való jog támogatói, mind pedig az ellenzői hasonlóan azt élik meg, hogy a szélesebb média saját álláspontjukat negatívan

⁴⁹ Evangelos Ntontis – Nick Hopkins: Framing a 'Social Problem': Emotion in Anti-abortion Activists' Depiction of the Abortion Debate. *British Journal of Social Psychology*, 57 (2018) 3., 666-669. o. doi:10.1111/bjso.12249.

⁵⁰ Jennifer Keys: Running the Gauntlet: Women's Use of Emotion Management Techniques in the Abortion Experience. *Symbolic Interaction*, 33 (2010) 1., 41-42. o. <https://doi.org/10.1525/si.2010.33.1.41>.

mutatja be.⁵¹ Tehát elmondható, hogy az abortusz kérdésköre egy erőteljesen megosztó, valamint aktív politikai és közéleti viták tárgyát képező téma, amely viták tekintetében az abortuszt ellenző oldalon helyezhető el az „Egy közülünk” európai polgári kezdeményezés.

A következő e kategóriába kezdeményezés az „Állítsák meg a szélsőséges nézeteket” amely a szélsőségesség és az azzal szemben való fellépés témakörével foglalkozott. Az elmúlt évtizedekben egyre inkább megélénkült a fellépés szélsőséges nézetekkel szemben, a kapcsolódó szakpolitikai programok egy kiemelt célja volt a különféle terrorista szervezetek térnyerésének és kommunikációjának visszaszorítása.⁵² Ezzel együtt továbbra is megosztó annak megítélése, hogyan szükséges kezelni a szélsőséges nézeteket. Az egyik oldal képviselői szerint nem szabad semmiféle teret engedni az ilyen nézeteknek, ki kell zárni a szélsőségességet a közéletből.⁵³ Ezzel szemben elérhető olyan álláspont is, amely ellenzi a szélsőséges nézetek képviselőinek kitiltását a közéletből arra hivatkozva, hogy a megfelelő diskurzuson keresztül lehetséges e nézetek megcáfolása és visszaszorítása.⁵⁴ Magának a szélsőségességnek a meghatározása is kihívást jelenthet, mivel a kapcsolódó diskurzusban változó lehet, pontosan milyen tevékenységek, nézetek tekinthetők szélsőségesnek.⁵⁵ A kapcsolódó szakirodalomban megosztottság figyelhető meg annak tekintetében is, hogy mely személyek azok, akik nagyobb eséllyel fognak szélsőséges nézetek képviselőivé válni.⁵⁶ A szélsőséges nézetekkel szembeni üzenetekkel kapcsolatban viták tárgyát képezte annak meghatározása, pontosan milyen céllal indokolt ilyen üzeneteket megfogalmazni: a már kialakult szélsőséges nézetek megcáfolására, vagy a potenciális támogatók eltávolítására ezen nézetektől.⁵⁷

A leírtak alapján megállapítható, hogy szemben az abortusz és az emberi magzat védelmének kérdéskörével, a szélsőséges nézetek és a velük szemben való fellépés megítélésével kapcsolatban nem csak két oldal azonosítható be a kialakult szakmai és közéleti vitákban. Sokkal inkább jellemzők egymással versengő nézőpontok és megközelítések. Ennek ellenére mind az abortusz, mind pedig a szélsőséges nézetek kezelése olyan témakör, amellyel kapcsolatban nincs egységes konszenzus. Ennek tekintetében az európai polgári kezdeményezés tulajdonképpen egyfajta lehetőséget

⁵¹ Tilo Hartmann – Martin Tanis: Examining the Hostile Media Effect as an Intergroup Phenomenon: The Role of Ingroup Identification and Status. *Journal of Communication*, 63 (2013) 3., pp. 541-542. o. doi:10.1111/jcom.12031.

⁵² Paul Thomas: Failed and Friendless: The UK's "Preventing Violent Extremism" Programme. *The British Journal of Politics and International Relations*, 12 (2010) 3., 444. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00422.x>

⁵³ Barry Richards: Extremism and Its Milieux. *British Journal of Psychotherapy*, 26 (2010) 4., 466-467. o. doi:10.1111/j.1752-0118.2010.01207.x.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Michael A. Hogg et al.: Uncertainty and the Roots of Extremism. *Journal of Social Issues*, 69 (2013) 3., 408. o. <https://doi.org/10.1111/josi.12021>.

⁵⁶ Kristen M. Klein – Arie W. Kruglanski: Commitment and Extremism: A Goal Systemic Analysis. *Journal of Social Issues*, 69 (2013) 3., 423. o. <https://doi.org/10.1111/josi.12022>.

⁵⁷ Benjamin Lee: Countering Violent Extremism Online: The Experiences of Informal Counter Messaging Actors. *Policy & Internet*, 12 (2019) 1., 69. o. doi:10.1002/poi3.210.

biztosít a szervezők számára a kapcsolódó közéleti és politikai diskurzusba való bekapcsolódásba az európai szintéren keresztül.

4.4. Kisebbségek védelme. A sikeres európai polgári kezdeményezések utolsó témacsoportja szintén két EPK-t tömörít. Mind a „Minority SafePack” mind pedig a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért” elnevezésű kezdeményezések legfőbb célkitűzése a kisebbség uniós szintű védelmének és támogatásának megerősítése, előmozdítása volt. A „Minority SafePack” esetében a szervezők e célt a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének javításán keresztül kívánták elérni. A „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért” esetében pedig a kohéziós politika szabályozásának módosításán keresztül, hogy ezáltal jussanak többlet forrásokhoz azon európai régiók, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő területektől.

Ahogy az ábrán látszódik, a kisebbségek védelme témakör kezelhető a megosztó témák tágabb kategóriáján belül egy részmaként, vagy önálló kérdéskörként is. Ennek oka, hogy a kisebbségek kérdéskörét övezi egyrésztől politikai és közéleti bizonytalanság, másrésztől a kapcsolódó szakirodalomban nem alakult ki egységes konszenzus. Általánosságban elmondható, hogy a különféle kisebbségi csoportok törekszenek saját kulturális és közösségi létük megőrzésére.⁵⁸ Ennek ellenére nem alakult ki nemzetközi szinten egységes rendszere a kisebbségek védelmének, a különféle nemzetközi testületek csak a legvégső esetben foglalkoznak a kérdéssel.⁵⁹ A nemzetközileg egységes fellépés elmaradásának egy lehetséges oka, hogy az államok a kisebbségek kezelésére szuverenitásukat szorosan érintő kérdésként tekintenek, amelyet kizárólag nemzeti szinten kívánnak szabályozni.⁶⁰

Az eltérő nemzeti megközelítésekől következő széttartás jelen van az Európai Unió tekintetében is, az egyes tagállamok egymástól jelentősen eltérő szabályokat állapítottak meg a kisebbségek jogi helyzetére vonatkozóan.⁶¹ Az Európai Unió jogában nem kerültek bevezetésre egységes alapvető elvárások a kisebbségek

⁵⁸ Diana Cárdenas: Dual Identity, Minority Group Pressure, and the Endorsement of Minority Rights: A Study among Sunni and Alevi Muslim in Western Europe. *Journal of Social Issues*, 8 (2019) 1., 595. o. <https://doi.org/10.1111/josi.12328>.

⁵⁹ Kalmár Ferenc András: Az Európa Tanács „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” (Resolution 1985 /2014) című jelentésének háttere és jelentősége In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2016, 22. o. https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/02/19/05/dd/1/SZTE_NRTI_Nemzetpolitika_kiadvany_egyben.pdf

⁶⁰ Kiss Balázs: Adalékok a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény országgyűlési vitájához, különös tekintettel a nemzeti és etnikai kisebbségek definíciójának, körének és a honos népcsoportta nyilvánítás jogi kereteinek meghatározására. *Pro Minoritate*, 32 (2023), 3., 23. o. https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2024/10/Pro-Minoritate_2023_tel_Kiss.pdf

⁶¹ Dékány Alexandra: A magyar kisebbség helyzete Szlovákiában különös tekintettel a nyelvi jogokra. In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2016, 131-133. o. https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/02/19/05/dd/1/SZTE_NRTI_Nemzetpolitika_kiadvany_egyben.pdf

védelmére és jogaira vonatkozóan.⁶² Egyes esetekben adott tagállam csatlakozását követően elfogadásra kerültek jogszabályok, amelyek formálisan a kisebbségek védelmét szolgálják, a gyakorlatban viszont érdemben nem járultak hozzá helyzetük javításához.⁶³ A problémákat súlyosbíthatja, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése egyes esetekben politikai viták tárgyává válhat, felmerülhet akár mint nemzetbiztonsági kockázat forrása.⁶⁴

Kirajzolódik, hogy a kisebbségek kérdésköre egy olyan téma, amelyet meghatároz a nagyfokú széttöredezettség a nemzetközi szinten. Ezt erősíti a szuverenitáshoz való kapcsolódása, amely miatt az államok számára egy különösen érzékeny kérdés. Ezen túlmenően nemzeti szinten a kisebbségek védelmével kapcsolatban kialakulhatnak élesebb politikai viták. A másik oldalról viszont a szakirodalomban sem alakult ki egységes álláspont a kérdéssel kapcsolatban. Önmagában már a kisebbségek és a kisebbséghez való tartozás meghatározására sincs egységes megközelítés, hanem számos egymástól eltérő és egymással versengő irányzat érhető el.⁶⁵ Magát a kérdést számos irányból és módszerrel vizsgálták, így a témával foglalkoztak többek között nemzetközi jogi, emberi jogi, politológiai, szociológiai, vagy pszichológiai kutatások is.⁶⁶

A leírtak alapján kirajzolódik, hogy a kisebbségek kérdésköre hasonlóságokat mutat az előzőleg bemutatott két megosztó témához. Ugyanúgy számos egymástól eltérő megközelítés alakult ki a kérdéssel kapcsolatban, és szintén felmerülhetnek közéleti és politikai viták a témában. A legalapvetőbb különbség, hogy a kisebbségek kérdését sokkal inkább meghatározza az államok közötti megosztottság, az egyes országokban egymástól lényegesen eltérően közelítenek a témához. Ezen túlmenően a kisebbségek védelmének kérdésköre egy olyan jól lehatárolható terület, amely indokoltta elkülönült témaként való kezelését. Ebből kifolyólag került az ábrán a megosztó témákon belül egy zárt és leválasztható kategóriaként elhelyezésre.

5. A sikeres európai polgári kezdeményezések témáinak áttekintésének értékelése

A bemutatott tizenkét EPK témáinak és célkitűzéseinek vizsgálata alapján kirajzolódik, melyek azok a kérdéskörök, amelyek mentén el lehet érni az európai

⁶² Tárnok Balázs: Minority SafePack - A Milestone in EU Minority Policy. *Social Horizons - The Journal for Social Sciences*, 3 (2023) 5., 80-81. o. https://www.fdn.edu.rs/assets/documentation/casopis/Casopis_Drustveni_horizonti_5.pdf#page=79

⁶³ Huszka Beáta: Minorities as Citizens: The Legal Advocacy of Language Rights by the Hungarian Minority in Romania. *Nations and Nationalism*, 28 (2021) 4., 1340. o. doi:10.1111/nana.12790.

⁶⁴ Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybírói esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 6 (2024) 1., 7-8. o. <https://portal.kre.hu/index.php/3128-varga-attila-a-romaniai-nemzeti-kisebbssegek-alkotmanyos-jogai-az-alkotmanybirosagi-esetgyakorlat-tukreben-normak-ertelmezesek-esetek>

⁶⁵ Monica Mookherjee: Minority Rights. *The Encyclopedia of Political Thought*, 2014, 2386-2389. o. doi:10.1002/9781118474396.wbept0676.

⁶⁶ Maykel Verkuyten – Ali Aslan Yildiz: The Endorsement of Minority Rights: The Role of Group Position, National Context, and Ideological Beliefs. *Political Psychology*, 27 (2006) 4., 528. o. <http://www.jstor.org/stable/3792394>.

polgárságot. Egyértelműen beazonosítható, hogy az állatvédelem egy olyan témakör, amellyel hatékonyan lehet mozgósítani az európai lakosság körében. A tizenkét sikeres kezdeményezésből öt egyértelműen ebbe a csoportba tartozik, a „Mentsük meg a méheket” kezdeményezés pedig első sorban címe alapján részben ide sorolható. Az állatvédelmi témájú EPK-k sikerességének a háttérében feltételezhetően az állhat, hogy egy olyan kérdésről van szó, amely nemzeti hovatartozástól függetlenül képes felkelteni az emberek érdeklődését. Az állatok szenvedéseinek enyhítése egy olyan célkitűzés, amely fontos lehet bármely európai ország lakosainak. Ezáltal az ehhez kapcsolódó európai polgári kezdeményezések szervezői képesek voltak az egész kontinensen nagy számú támogató nyilatkozatot összegyűjteni.

A sikeres polgári kezdeményezések második nagy témaköre a természeti erőforrások védelméhez kapcsolódik, amely a fenntarthatóság szélesebb kérdésköréhez kötődik. A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés céljai a XX. század második felétől kezdődően kaptak egyre nagyobb figyelmet, majd napjainkra a szakmai és politikai diskurzus meghatározó elemeivé váltak.⁶⁷ Kiemelendő, hogy a fenntarthatóság gondolkörének kialakulásában különösen fontos szerepet töltek be a nemzetközi intézmények, konferenciák és megállapodások.⁶⁸ Tehát két lehetséges indok is állhat a természeti erőforrások védelmével foglalkozó európai polgári kezdeményezések sikerességének háttérében. Egyrészt egy világszinten is aktuális téma, tehát jó eséllyel lesz nagyobb számú támogatója egy-egy kapcsolódó megmozdulásnak. Másrészt a témát alapjaiban meghatározza a nemzetköziség, így az EPK nemzeteken átívelő természetéből kifolyólag jobban be tud kapcsolódni a fenntarthatósághoz kapcsolódó nemzetközi folyamatokba.

A sikeres polgári kezdeményezések következő csoportjába a megosztó témákkal foglalkozó EPK-k sorolhatók be. Ebben az esetben szemben az állatvédelemmel és a környezetvédelemmel, amelyeknél a nemzeti szinten kevésbé eltérő a diskurzus, jelentős eltérések lehetnek egy-egy ország hozzáállásában mind az abortusz mind pedig a szélsőséges nézetek kezelésének kérdéskörében. Ebből kifolyólag az ilyen megosztó témák esetében az európai polgári kezdeményezés sokkal inkább egy eszközként szolgálhat arra, hogy a szervezők kilépve a nemzeti szinterről egy új nemzetközi szinten gyűjtsenek támogatókat ügyükhöz. Ezáltal e témák esetében pont a vitás jellegük az, amely elősegítheti a támogatók elérését. Megvan a lehetősége annak, hogy még ha egy konkrét tagállamban nincs is annyi támogatója például az abortuszhoz való jog szigorításának, egész Európára kiterjesztve már összegyűlik nagyobb számú támogató. Tehát szemben az állatvédelemmel és a

⁶⁷ Besenyei Mónika - Baranyai Gábor: II. rész: Megoldási javaslatok a 21. századra: a fenntartható fejlődés. In: Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 78-80. o. <https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/12645?key=A%20fenntarthato%20fejloedes%20es%20az%20allam%20feladatai>

⁶⁸ Baranyai Gábor: III. rész. A fenntarthatóság nemzetközi politikai, intézményi és jogi vonatkozásai. In: Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 118-130. o. <https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/12645?key=A%20fenntarthato%20fejloedes%20es%20az%20allam%20feladatai>

fenntarthatósággal, amelyek esetében országtól függetlenül jó eséllyel lehet találni támogatókat, a megosztó témák esetében pontosan azt lehet kihasználni, hogy még ha adott ügynek nincs olyan nagy számú támogatója valamely tagállamban, más tagállamokban lehet már találni több szimpatizánst.

A megosztó témák tágabb kategóriájával kapcsolatban bemutatott logika alkalmazható a kisebbségek védelmének célkitűzésével kapcsolatban. Ebben az esetben is egy-egy országban nagyon eltérő felfogásokkal és megközelítésekkel lehet találkozni. Ezáltal az európai polgári kezdeményezés potenciálja ebben az esetben is pont abban rejlik, hogy az uniós szintű kampány által el lehet érni a különféle tagállamokból a polgárok támogató csoportjait.

6. Konklúzió

A sikeres európai polgári kezdeményezések témáinak áttekintése lehetőséget nyújt arra, hogy megtudjuk melyek azok az ügyek, amelyek képesek érdemben felkelteni az EU polgárainak érdeklődését. Az elvégzett vizsgálat alapján a témák két nagy kategóriája rajzolódik ki. Az első kategóriát átfogó jelleggel a zöld témák elnevezéssel lehet illetni. Ebbe beletartoznak az állatok védelmére és a természeti erőforrások megőrzésére irányuló kezdeményezések. Mindkét témakör esetében a közös vonás, hogy országtól függetlenül a lakosság támogatását élvezik. Az állatvédelem esetében bármely országról is legyen szó, az átlagos állampolgár nagy valószínűséggel úgy gondolja, érdemes tenni az állatok jólétéért, szükséges fellépni szenvedéseik csökkentéséért. A természeti erőforrások megőrzése beleillik a természetvédelem tágabb témakörébe, amely az utóbbi években egyre komolyabb részévé vált a közbeszédnek. Ebben az esetben is függetlenül attól, mely országról van szó nagy valószínűséggel a kapcsolódó kezdeményezések szélesebb körű támogatást fognak élvezni. A leírtak alapján felmerül annak lehetősége, hogy a jövőben érdemes lehet más olyan témakörben is európai polgári kezdeményezést indítani, amelyhez pozitívan állnak hozzá az állampolgárok, függetlenül attól, mely országról van szó.

A sikeres polgári kezdeményezések második nagy csoportját azok alkotják, amelyek valamilyen megosztó témával foglalkoztak. E témák esetében a kezdeményezések sikeressége pont az adott kérdés megosztó természetére vezethető vissza. Szemben a zöld témákkal, amelyek univerzálisan támogatásnak örvendenek a lakosság részéről, a megosztó témák esetében mindig jelen van valamilyen szintű széttöredezettség a kapcsolódó közbeszédben. Az ilyen témákkal foglalkozó polgári kezdeményezések sikeressége pontosan abban rejlik, hogy lehetőséget nyújtanak az állásfoglalásra, adott téma valamely oldalával kapcsolatos támogatás kifejezésére. Így a támogató nyilatkozatok gyűjtésére irányuló kampányon keresztül lehetséges volt elérni azon polgárokat, akik az adott kezdeményezés szervezőivel azonos álláspontot foglaltak el a témával kapcsolatban.

A megosztó témák tágabb kategóriáján belül egy elkülönülő résztémát képez a kisebbségek támogatásának témaköre. E kérdéskör esetében a megosztottság nagymértékben abból is fakad, hogy az egyes tagállamokban eltérő a helyzete a

nemzeti és etnikai kisebbségeknek. Ebből kifolyólag a kapcsolódó kezdeményezések olyan közös elemekre fókuszáltak, amelyek alapjául szolgálhattak közös célkitűzések megfogalmazásánál.

Zárszóként megfogalmazható, hogy egy EPK sikerességének érdekében két járható út rajzolódik ki a potenciális szervező előtt. Vagy olyan témát kell választaniuk, aminek egységesen pozitív a megítélése. Az eddigi tapasztalatok alapján ez vagy az állatvédelemhez, vagy a környezetvédelemhez kapcsolódó ügy lehet. A másik lehetséges megoldás, hogy valamilyen megosztóbb témát választanak, amely esetében képesek elérni a saját oldalukat támogató polgárokat egész Európa-szerte. Ennek egy sajátos altípusa lehet a kisebbségek védelmére irányuló kezdeményezés, amely esetében a megosztottság sokkal inkább a kisebbségek tagállamonként eltérő helyzetéből fakad. Ezáltal ebben az esetben egy közös alapként meghatározható a nemzeti és etnikai kisebbségek magasabb szintű támogatása iránti igény megfogalmazása.

Irodalomjegyzék

- Agnieszka Parol: The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter?. *Review of European and Comparative Law (RECoL)*, 40 (2020) 1., 67-90. o. <https://doi.org/10.31743/recl.5574>
- Annex to the European Citizens' Initiative: Ban Glyphosate and Protect People and the Environment from Toxic Pesticides (Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_hu)
- Baranyai Gábor: III. rész. A fenntarthatóság nemzetközi politikai, intézményi és jogi vonatkozásai. In: Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 117-149. o. <https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/12645?key=A%20fenntarthato%20fejloedes%20es%20az%20allam%20feladatai>
- Barry Richards: Extremism and Its Milieux. *British Journal of Psychotherapy*, 26 (2010) 4., 465-471. o. doi:10.1111/j.1752-0118.2010.01207.x.
- Benjamin Lee: Countering Violent Extremism Online: The Experiences of Informal Counter Messaging Actors. *Policy & Internet*, 12 (2019) 1., 66-87. o., doi:10.1002/poi3.210.
- Besenyei Mónika - Baranyai Gábor: II. rész: Megoldási javaslatok a 21. századra: a fenntartható fejlődés. In: Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 77-116. o. <https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/12645?key=A%20fenntarthato%20fejloedes%20es%20az%20allam%20feladatai>
- Claude Blumann – Louis Dubouis: *Droit institutionnel de l'Union européenne 6e édition*. Párizs, LexisNexis SA, 2016.
- Claudia Elena Marinica: Achieving Better Citizen Participation in European Union Activity - Facts and Perspectives, *Academic Journal of Law and Governance*

- (AJLG), 9 (2021) 1., 2021, 46-63. o. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1043880>
- Dékány Alexandra: A magyar kisebbség helyzete Szlovákiában különös tekintettel a nyelvi jogokra. In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2016, 131-150. o. https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/02/19/05/dd/1/SZTE_NRTI_Nemzetpolitika_kiadvany_egyben.pdf
 - Diana Cárdenas: Dual Identity, Minority Group Pressure, and the Endorsement of Minority Rights: A Study among Sunni and Alevi Muslim in Western Europe. *Journal of Social Issues*, 8 (2019) 1., 592-610. o. <https://doi.org/10.1111/josi.12328>.
 - Erik Longo: The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity?. *German Law Journal*, 20 (2019) 2., 181-200. o. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.12>
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezés keresése. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Állítsa meg a szélsőséges nézeteket. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000007_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Egy közölünk. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000005_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: End the Cage Age. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Fur Free Europe (Szőrmementes Európa). Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000016_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. Online:

- https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_hu
(Letöltve: 2025.01.27.)
- Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Stop Finning – Stop the trade (a cápauszony-leválasztás és -kereskedelem megállítása). Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Stop vivisection. Online:
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: TÁMOGASSUK AZ ÁLLATKÍNZÁS NÉLKÜL ELŐÁLLÍTOTT KOZMETIKAI TERMÉKEKET – AZ ÁLLATKÍSÉRLET-MENTES ELŐÁLLÍTÁSI FOLYAMATOK MELLETTI UNIÓS KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ÉRDEKÉBEN. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2021/000006_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés: Kezdőlap: Kezdeményezések: Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_hu (Letöltve: 2025.01.27.)
 - Evangelos Ntontis – Nick Hopkins: Framing a 'Social Problem': Emotion in Anti-abortion Activists' Depiction of the Abortion Debate. *British Journal of Social Psychology*, 57 (2018) 3., 666–683. o. doi:10.1111/bjso.12249.
 - Fur Free Europe: Additional information: The need for an EU-wide ban on fur farming. (Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002_hu)
 - Huszka Beáta: Minorities as Citizens: The Legal Advocacy of Language Rights by the Hungarian Minority in Romania. *Nations and Nationalism*, 28 (2021) 4., 1340-1355. o. doi:10.1111/nana.12790.
 - Jennifer Keys: Running the Gauntlet: Women's Use of Emotion Management Techniques in the Abortion Experience. *Symbolic Interaction*, 33 (2010) 1., 41–70. o. <https://doi.org/10.1525/si.2010.33.1.41>.
 - Kalmár Ferenc András: Az Európa Tanács „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” (Resolution 1985 /2014) című jelentésének háttere és jelentősége In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2016, 21-34. o. https://oszkdk.oszk.hu/storage/00/02/19/05/dd/1/SZTE_NRTI_Nemzetpolitika_kiadvany_egyben.pdf
 - Kiss Balázs: Adalékok a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény országgyűlési vitájához, különös tekintettel a nemzeti és etnikai kisebbségek definíciójának, körének és a honos népcsoportná nyilvánítás jogi kereteinek meghatározására. *Pro Minoritate*, 32 (2023), 3., 23-39. o. https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2024/10/Pro-Minoritate_2023_tel_Kiss.pdf

-
- Kristen M. Klein – Arie W. Kruglanski: Commitment and Extremism: A Goal Systemic Analysis. *Journal of Social Issues*, 69 (2013) 3., 419-435. o. <https://doi.org/10.1111/josi.12022>.
 - Maykel Verkuyten – Ali Aslan Yildiz: The Endorsement of Minority Rights: The Role of Group Position, National Context, and Ideological Beliefs. *Political Psychology*, 27 (2006) 4., 527–548. o. <http://www.jstor.org/stable/3792394>.
 - Michael A. Hogg et al.: Uncertainty and the Roots of Extremism. *Journal of Social Issues*, 69 (2013) 3., 407–418. o. <https://doi.org/10.1111/josi.12021>.
 - Minority SafePack Initiative: Nem vagy egyedül. Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. (Elérhető: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_hu)
 - Monica Mookherjee: Minority Rights. *The Encyclopedia of Political Thought*, 2014, 2386–2397. o. doi:10.1002/9781118474396.wbept0676. 2386-2389.
 - Morgan Dilbeck: Monsanto: Creator of Cancer Liability?. *DePaul Business & Commercial Law Journal*, 18 (2021) 1., 105–126. o. <https://via.library.depaul.edu/bclj/vol18/iss1/2>
 - Paul Thomas: Failed and Friendless: The UK's "Preventing Violent Extremism" Programme. *The British Journal of Politics and International Relations*, 12 (2010) 3., 442–458. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00422.x>
 - Sergiu Gherghina – Adriana Groh (2016): A Poor Sales Pitch? The European Citizens' Initiative and Attitudes toward the EU in Germany and the UK. *European Politics and Society*, 17 (2016) 3., 373–387. o. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1166>
 - Tárnok Balázs: Minority SafePack - A Milestone in EU Minority Policy. *Social Horizons - The Journal for Social Sciences*, 3 (2023) 5., 79-97. o. https://www.fdn.edu.rs/assets/documentation/casopis/Casopis_Drustveni_horizonti_5.pdf#page=79
 - Tilo Hartmann – Martin Tanis: Examining the Hostile Media Effect as an Intergroup Phenomenon: The Role of Ingroup Identification and Status. *Journal of Communication*, 63 (2013) 3., pp. 535–555. o. doi:10.1111/jcom.12031.
 - Varga Attila: A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybíróági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek). *Kisebbségvédelem*, 6 (2024) 1., 7-44. o. <https://portal.kre.hu/index.php/3128-varga-attila-a-romaniai-nemzeti-kisebbssegek-alkotmanyos-jogai-az-alkotmanybirosagi-esetgyakorlat-tukreben-normak-ertelmezesek-esetek>
-
-

A munkavállalói szabadság magyarországi szabályozása az Európai Unió célok tükrében

Garami Mária* – Riczu Zsófia**

A mai felgyorsult vállalati környezetben paradigmaváltás figyelhető meg, a szervezetek egyre jobban felismerik, hogy a siker kulcsa a boldog, innovatív, rugalmas munkaerő. Európai Unió célkitűzés a munkahelyek számának növelése és a munkahelyi jól-lét „well-being” fontossága, annak érdekében, hogy megvalósuljon az élethosszig tartó tanulás és munkavégzés a népességőregedés kezeléseként. Jelen tanulmány középpontjában a munkavégzés alóli mentesülés esetei közül a fizetett szabadság igénylése, érvényesítése és gyakorlati megvalósulása áll a munkajogviszony keretein belül. Az átfogó elemzés célja, hogy rámutasson a hatályos jogszabályi környezet és a mindennapi gyakorlat különbségeire, mely akadályt képezheti a paradigmaváltásnak és az európai unió célok megvalósulásának.

Kulcsszavak: fizetett szabadság, munkajogviszony, tanulmányi szabadság, európai unió célok

Hungarian paid leave legislation in the context of European Union objectives

In today's fast-paced corporate environment, a paradigm shift can be observed, organizations increasingly realize that the key to success is a happy, innovative and flexible workforce. The European Union objective is to increase the number of jobs and the importance of "well-being" at work, in order to realize lifelong learning and work as a treatment for population aging. The focus of this study is on the application, validation and practical implementation of paid leave within the framework of the employment relationship. The aim of the comprehensive analysis is to point out the differences between the current legal environment and everyday practice, which may be an obstacle to the paradigm shift and the realization of the European Union's goals.

Keywords: paid leave, employment relationship, healthcare service relationship, study leave, European Union goals

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.157>

Bevezetés

Az éves munkaidő államonként eltérő. Németországban 1341 órát, Finnországban 1498 órát dolgoznak, Magyarországon 1700 órának, az Európai Unió(27) 1571

* PhD-jelölt, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

** PhD-jelölt, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

órának megfelelő az átlagos éves ledolgozott munkaórák száma.¹ Az Eurostat 2022-es adatai szerint Németországban 35,3 órának felel meg az átlagos heti munkaidő, Dániában 35,4, Hollandiában heti 33,2 órát dolgoznak az emberek, Magyarországon a 20-64 év közötti foglalkoztatottak hetente átlagosan 39,6 órát dolgoznak, ami a hatodik legtöbb heti munkaidőnek számít az Európai Unión belül.² A ledolgozott munkaórák közötti markáns különbségek alapja a fizetett és nem fizetett szabadságra vonatkozó differenciált szabályok. Ezt támasztja alá, hogy az Európai Unió munkaidőről szóló irányelve szerint az éves fizetett szabadságnak törvényileg előírt *minimuma négy hét*, tehát ennek megfelelően az európai országokban jogszabály rendezi a minimálisan fizetett szabadságot,³ az uniós tagállamokban az alapszabadság 20-25 nap között mozog,⁴ míg például Európán kívül az Egyesült Államokban nem él erre vonatkozóan egységes szabályozás.⁵ A téma örök, korábban Prugberger és társai is több aspektusból vizsgálták,⁶ azonban a téma időszerűségét jelenleg az adja, hogy az Európai Tanács hangsúlyozza, hogy Európa egy mélyreható változáson megy keresztül tudásalapú gazdaságba, társadalomba való integráción, melynek eredményeképp új prioritásokat kell megjelölni.⁷ Ilyen prioritás többek

¹ OECD (2024), Hours worked (indicator). doi: 10.1787/47be1c78-en Utolsó elérés 2024. május 29.

² EUROSTAT: Általában hetente mennyi időt dolgoznak az európaiak? <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230920-1> Utolsó elérés: 2024. május 29.

³ Az Európai Parlament és Tanács 2003. november 4-i a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelve 7. cikke szerint az „Éves szabadság:

(1) A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót legalább négy hét éves szabadság illessen meg a nemzeti jogszabályok és/vagy gyakorlat által megállapított ilyen szabadságra való jogosultság és a szabadság biztosítása feltételeinek megfelelően.

(2) Az éves szabadság minimális időtartama nem helyettesíthető annak fejében nyújtott juttatással, a munkaviszony megszűnésének esetét kivéve.”

⁴ Az Európai Unió által elfogadott és meghatározott minimum 20 napnál több alapszabadságot Ausztria (25), Franciaország (25), Dánia (25), Luxemburg (25), Svédország (25), Málta (24 nap), Spanyolország (22) és Portugália (22) biztosít törvényben meghatározottan. <https://www.euronews.com/travel/2024/02/18/want-to-maximise-your-annual-leave-heres-how-to-use-public-holidays-to-your-advantage> Utolsó elérés: 2024. december 10.

⁵ Rebecca Ray - Milla Sanes - John Schmitt: *No-Vacation Nation Revisited, CEPR Report 2013*, már a bevezetésben rögzíti: Az Egyesült Államok az egyetlen fejlett gazdaság a világon, amely nem garantálja munkavállalóinak a fizetett szabadságot. Lásd továbbá: Azonban a munkahelyi kultúra és a munkaterhelés miatti nyomás diktálja Amerikában a fizetett szabadságot, így az amerikai cégek fizetett szabadságpolitikával rendelkeznek. Jelentés az irodán kívüli kultúráról. Az európai országok törvényes jogot biztosítanak legalább évi 20 nap fizetett szabadságra, egyes országokban 25, sőt 30 vagy még több napot is előír a törvény. Ausztrália és Új-Zéland egyaránt megköveteli a munkáltatóktól, hogy legalább évi 20 nap szabadságot biztosítsanak; *Kanada és Japán legalább 10 fizetett szabadnapot ír elő.* <https://www.cepr.net/documents/publications/no-vacation-update-2013-05.pdf> Utolsó elérés: 2024. január 10.

⁶ Prugberger Tamás – Nadas György: Európai és magyar összehasonlító munka-, és közszolgálati jog, Complex/Wolters Kluwer, 2014, ISBN: 978 963 295 620 6. Lásd továbbá: Prugberger Tamás - Tóth Hilda: A 2012. évi Munka Törvénykönyvének egy újabb módosítása a rendkívüli munkavégzés korlátainak tágítása érdekében, JK, 2019/1., 25-30. o.

⁷ Ilyen új prioritások az oktatás és kutatás fontossága, Európa versenyképessé tétele, vállalkozói szellem kialakítása, bürokrácia csökkentése, európai pénzügyi piacok integrációja, munkahelyteremtés, makrogazdasági stabilitás megerősítése, európai szociális modell modernizálása és megerősítése. Lásd erről: Az Európai Tanács 2003. márciusában tartott lisszaboni rendkívüli ülése: Az innováció és a tudás

között az emberközpontú gazdaság, az európai életmód előmozdítása és az új lendület az európai demokrácia számára.⁸ Változások mennek végbe a társadalomban, idősödő az aktív népesség, valamint változások történtek a kockázatok jellegében⁹ is.¹⁰ Európai Unió célkitűzés a munkahelyek számának növelése és a munkahelyi jól-lét „well-being” fontossága,¹¹ annak érdekében, hogy megvalósuljon az élethosszig tartó tanulás és munkavégzés, a munkavállalók egészen idős korukig teljes és hatékony módon vegyenek részt a szakmai életben, a népességrepedés¹² hosszú távú hatásainak kezeléseként.¹³ A munkahelyi szabadság a munkavállalót illető jogok közül a bér kifizetéséhez való jog mellett az egyik legfontosabb elem, kialakulása a munkajog fejlődésének egyik fontosabb állomása volt, jogdogmatikai szempontból markánsan elválasztotta a munkaszerződést más szerződésektől, ezzel kialakítva a munkáltató gondossági felelősségét.¹⁴ Alapvető célja, hogy védelmet nyújtson és lehetőséget adjon a munkavállalónak a pihenésre, feltöltődésre és regenerációra, továbbá a munkamagánélet egyensúlyának fenntartásához szükséges központi elemként is aposztrofálható.

Vizsgáljuk meg, hogyan járul hozzá hazánkban a Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvényben (továbbiakban: Mt.) lefektetett munkavállalói szabadság jogintézménye ehhez a nagy volumenű elképzeléshez. Jelen tanulmány központi témáját a munkavégzés alól mentesülés esetei közül a fizetett szabadság érvényesítése, és az erre vonatkozó jogszabályi háttér bemutatása adja, összevetve a szabadságok érvényesítésének gyakorlati elemeivel az Mt.-ben. Fontosnak tartjuk a szabadság különböző aspektusok szerinti kategorizálását, a szabadság megállapítására vonatkozó szabályrendszer bemutatását. A szabályrendszer bemutatására építkezve gyakorlati példákkal kívánjuk alátámasztani a szabadság

Európája felé <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:c10241> Utolsó elérés: 2023. augusztus 21.

⁸ Az Európai Unió prioritásai a 2019–2024 közötti időszakban https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_hu Utolsó elérés: 2024. május 29.

⁹ A munkaerő világában a legtöbb országban a nők részvételi aránya emelkedett, azonban a nemi alapú diszkrimináció még továbbra is fennáll amellett, hogy még mindig nem veszik a munkáltatók figyelembe a női munkavállalók igényeit, mint a hagyományos munkaidőt, mely nehézséget okoz a család és a munka összeegyeztethetősége kapcsán. Lásd erről: Jelentés – Kutatás a változó munka világról (munkaanyag) <https://osha.europa.eu/en/publications/report-research-changing-world-work-working-paper> Utolsó elérés: 2023. október 2.

¹⁰ A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007– 2012 között Lásd erről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0062> Utolsó elérés: 2023. október 2.

¹¹ Alkalmazkodás a munka és a társadalom változásaihoz: új közösségi munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági stratégia 2002–2006.

¹² Öregedő népesség: a várható élettartam növekedése miatt a népesség 30,3% -a várhatóan 65 éves vagy annál idősebb lesz 2070-re (szemben a 2019-es 20,3% -kal). Megoldások az európai népességsökkenésre és az elnéptelenedésre <https://www.europarl.europa.eu/topics/hu/article/20210414STO02006/hogyan-kezelhető-az-europai-nepességsökkenés-es-az-elneptelenedés> Utolsó elérés: 2024. május 29.

¹³ A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007– 2012 között Lásd erről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0062> Utolsó elérés: 2023. október 2.

¹⁴ Kiss György: *Munkajog*. Osiris, 2000. 132. o.

megállapításának folyamatát és érvényesítésével kapcsolatban felvetődő kérdéseket. A szabadság hazai szabályozását kritikai szemlélettel a gyakorlati megvalósulásával összevetve vizsgáljuk a kitűzött nagy volumenű európai uniós célok megvalósításának tükrében.

1. A munkavállalói szabadság törvényi feltételei

A munkahelyi szabadság jogalapja a munkavállaló pihenéshez és fizetett szabadsághoz való joga, mely Magyarország Alaptörvényében¹⁵ került rögzítésre, mely kifejezi a munkavállalók jogát mind a napi és heti pihenés, mind pedig az éves fizetett szabadság vonatkozásában. A munkahelyi szabadság biztosítása fontos eleme a munkavállalók jól-létének, munkahelyi elégedettségének, segít megelőzni a túlterheltséget és a szakmai kiégést. A szabadság mértéke és a szabadságra vonatkozó konkrét jogszabályok az egyes szervezetek jogállásától függően eltérhetnek, azonban elmondhatjuk azt, hogy a szabadságokra vonatkozó, legáltalánosabb - egyéb közszolgálati jogviszonyok mögöttes jogszabályaként is szolgáló - szabályozást az Mt. rögzíti, miszerint a munkavállalónak a munkában töltött idő alapján minden naptári évben szabadság jár, amely alap- és pótszabadságból áll,¹⁶ mely munkában töltött időnek minősül¹⁷ és jogalapja a munkajogviszony alapján a ténylegesen munkában töltött idő.¹⁸ Az alapszabadság mértéke húsz munkanap,¹⁹ az általános pótszabadság a munkavállalót életkora

¹⁵ Magyarország Alaptörvényének XVII. cikke:

(3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

(4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

¹⁶ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban Mt.) 115. § (1) bekezdése alapján.

¹⁷ Az Mt. 115. § (2) bekezdése azokat az időket sorolja fel, amelyek alatt a munkavállaló ugyan ténylegesen nem végez munkát, azonban mégis munkában töltött időnek minősülnek a szabadság szempontjából, mint a munkaidő-beosztás alapján történő munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés, a szabadság, a szülési szabadság, a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság első 6 hónapja, a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés három hónapot meg nem haladó, a munkavégzés alóli mentesülés és a kötelezettségszegés miatt indokolt legfeljebb 30 napos időtartam.

¹⁸ A tényleges - rendes vagy rendkívüli munkaidőben megvalósult – munkavégzés időtartamára, illetve rendelkezésre állással töltött időre - állásidő, ügyelet, készenlét stb. - is jár a munkavállalónak szabadság. Lásd: Bankó Zoltán – Berke Gyula - Kiss György - Szőke Gergely László: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez* Wolters Kluwer, 2019.

¹⁹ Mt. 116. § (1) bekezdés alapján. A munkavállalónak évi rendes szabadság akkor is jár, ha a munkáltató a munkavállalót részmunkaidőben alkalmazza az MK 19. számú állásfoglalása alapján, hiszen szabadság esetén arra az időre mentesül a munkavégzés alól, amely a részmunkaidejével azonos időtartam, valamint ezzel azonos átlagkereset kerül számára kifizetésre is. Mit is jelent ez a gyakorlatban? Napi 6 órában részfoglalkoztatott munkavállaló szabadság igénybevételekor 6 óra időtartamra mentesül a munkavégzés alól és ezzel azonos, azaz 6 óra időtartamú átlagkereset kerül számára kifizetésre. A munkavállalót a szabadság a további munkaviszonyában is megilleti, mivel minden munkaviszonyra külön kell megállapítani az arra a munkaviszonyra vonatkozó szabadság mértékét az MK 18. számú állásfoglalása szerint. Egy gyakorlati példával megvilágítva: a munkavállaló további jogviszonyát augusztus 1. napjától létesíti, amely munkajogviszonyra időarányosan illeti meg a szabadság mértéke, így tehát a két munkaviszonyban eltérő lesz a számára megállapított szabadság napjainak száma. Továbbá a két munkaviszonyban eltérően is van lehetősége a szabadságot igénybe venni, hiszen a

alapján illeti meg, melynek maximális kerete 10 munkanap.²⁰ Nézzük meg egy példa alapján, mit is jelent ez egy gyermektelen 29 éves munkavállaló esetében, aki az adott év szeptember 1. napjától létesít Mt. hatálya alá eső munkajogviszonyt. A munkavállalót időarányosan illeti meg a 20 munkanap alapszabadság, valamint az életkor alapján járó 2 munkanap pótszabadság,²¹ tehát a 22 munkanap szabadságot el kell osztani az év napjainak a számával, majd szorozni az évben szeptember 1-től fennmaradó napok számával.²² Amennyiben a munkavállalónak van gyermeke, a munkavállalót megilleti továbbá a gyermekek után járó 16 évesnél fiatalabb egy gyermeke után 2, két gyermeke után 4, kettőnél több gyermeke után összesen 7 munkanap pótszabadság.²³ Külön kiemelnénk a nem teljes mértékben finanszírozott gyermekhez kötődő szabadságokat, mint az apasági szabadság,²⁴ mely 10 munkanap, az első öt napjára a munkavállalót megilleti a távolléti díj, azonban a hatodik munkanapjától csupán a távolléti díj negyven százalékára jogosult a munkavállaló.²⁵ A gyakorlatban azonban felmerül az apasági szabadság

munkavállaló nem köteles ugyanazon a napon mindkét munkaviszonyban kivenni azt, például, ha az egyik munkajogviszonyban dolgozik, a másik munkajogviszonyában tud szabadságot igénybe venni, így a szabadságok igénybevétele sem lesz egyenletes a két munkaviszony tekintetében, elkülönül egymástól. Amennyiben a munkáltató oldaláról vizsgáljuk, mivel az Mt. paragrafusai alapján minden munkáltatónak kötelezettsége keletkezik a szabadságok megállapítására és kiadására, csak a vele létesített munkajogviszony tekintetében képes erre, más munkáltató ilyen irányú metódusaira sem ráhatása, sem ráhatása nincs.

²⁰ Mt. 117. § (1) bekezdése alapján.

²¹ Mt. 121. § (1) és (2) bekezdése megállapítja, hogy a munkavállaló részére, ha munkaviszonya év közben kezdődött vagy szűnt meg – az apasági szabadságot és a szülői szabadságot kivéve – a szabadság arányos része jár, valamint a fél napot elérő töredéknapp egész munkanapnak számít.

²² $22 \text{ munkanap} / 365 \times 122 = 7,35$ a kerekítés matematikai szabályai szerint tehát a munkavállalónak 7 nap időarányos szabadság jár, mely tartalmazza az alap és pótszabadságot is. Lásd erről a Szegedi Ítéltábla Mf. 40.065/2020/5. Munkabér és egyéb anyagi juttatásról szóló határozatát.

²³ A gyermeket először a születésének évében, utoljára pedig abban az évben kell figyelembe venni, amelyben a 16. életévét betölti. Amennyiben a munkavállaló gyermeke fogyatékos, fogyatékos gyermekneként 2 munkanappal nő a pótszabadság mértéke. Mt. 118. §-ai alapján. MK 100. számú állásfoglalása szerint a pótszabadság a gyermeket örökbe fogadót, illetve azt a gyermeket nevelőt is megilleti, aki állami nevelt gyermek gondozását és nevelését vállalta, térítés mellett. Ugyancsak megilleti ez a kedvezmény azt a munkavállalót is, aki gyermek nevelését és gondozását családi kapcsolat vagy szerződésen alapuló kötelezettség alapján vállalta. Ha a gondozó jogosult a pótszabadságra, az az anyának (apának) nem jár. Ugyancsak megilleti a pótszabadság az év még hátralevő időszakára a munkahelyére év közben visszatérő munkavállalót is.

²⁴ Az Európai Parlament és Tanács 2019/1158 irányelvében foglaltaknak megfelelően az apának gyermek születése esetén tíz munkanap apasági szabadságot kell biztosítani, úgy, hogy az apa gyermeke születése esetén legkésőbb a születést, illetve örökbefogadás esetén az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válását követő második hónap végéig, melyet a jogosult kérésének megfelelő időpontban, legfeljebb két részletben kell biztosítani az Mt. 118. § (4) bekezdése alapján. Az apasági szabadságról nyilvántartást szükséges vezetni, mivel nem csak az adott munkaadót kötelezi a szülői szabadság kiadása, mivel előfordulhat munkahely váltás esetén több munkaadó általi kiadásának kötelezettsége is. Az Mt. 80. § (3) bekezdése tartalmazza a munkaviszony megszűnéséhez kapcsolódóan azt a munkáltatói kötelezettséget, hogy a munkáltató igazolja a kiadott apasági vagy szülői szabadságot is.

²⁵ A munkavállaló az apasági szabadság öt munkanapjára az apasági szabadság igénybevételéről és az azzal összefüggő költségek megtérítéséről szóló 535/2022. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. §-ában meghatározottak szerint távolléti díj illeti meg, a távolléti díj és az azt terhelő munkáltatói közteher összege a munkáltató részére a központi költségvetésből kerül megtérítésre. Az apasági szabadság hatodik munkanapjától a távolléti díj negyven százalékára jogosult a munkavállaló.

igénybevételekor az a probléma, hogy az Európai Parlament és Tanács 2019/1158 irányelvében foglaltaknak megfelelően az apa gyermeke születése esetén legkésőbb a születést, illetve örökbefogadás esetén az örökbefogadást engedélyező határozat véglegessé válását követő második hónap végéig tudja igénybe venni az apasági szabadságot, azonban a kifizetés teljesítéséhez szükség van a gyermek adószámára és társadalombiztosítási azonosító jelére (továbbiakban: TAJ). Főszabály szerint a TAJ kártya a kérelemnek a kormányhivatalhoz történő megérkezését követő naptól számított 60 napon belül készül el. A Magyarországon született, Magyarországon élő, magyar állampolgárságú újszülöttek esetén a Belügyminisztérium adatszolgáltatását követően a lakóhelye szerinti kormányhivatal hivatalból soron kívül, legkésőbb 8 napon belül kiállítja, és a gyermek lakóhelyére vagy a szülő külön kérelmében meghatározott címre postai úton megküldi.²⁶ Azonban ez az eljárás szűkítheti a törvényesen felhasználható apasági szabadság 60 napos időkeretét – sőt, nem csupán szűkítheti az érvényesítés intervallumát, hanem ezen túlmutatva a szabadság érvényesítése során az egyes távollét jogcímek szerinti érvényesítés sorrendjét is módosíthatja, tekintve, hogy a bér- illetve illetményszámfejtési rendszerek többsége nem teszi lehetővé a gyermek fent megjelölt adatainak ismerete nélkül a távolléti díj számfejtését, illetve adott esetben - elhúzódó ügyintézési határidők esetén - olykor lehetetlenné is teszi az apákat megillető pótszabadság mind a 10 napjának maradéktalan érvényesítését²⁷ oly módon, hogy az nem róható fel a munkavállalónak.²⁸ Ezeket a fent ismertetett problémákat felismerve a jogalkotó „A munkaügyet érintő rendelkezésekről szóló T/9718-a” című törvényjavaslatot nyújtott be a Parlamenthez. Fontos eleme, hogy az apasági szabadság igénybevételenek időtartamát jogvesztő jellegére tekintettel 4 hónapban állapítja meg, mivel egyes esetekben a két hónapos időtartam nem volt elegendő.²⁹ Továbbá az apasági szabadsággal kapcsolatban a törvényjavaslat módosítja 2025. január 1-jétől a vezető állású munkavállalókra vonatkozó hatályos jogszabályt, abban a tekintetben, hogy vezető állású munkavállalók esetében is alkalmazni kell, hogy a munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt az apasági szabadság ideje alatt. Továbbá meg kell itt említenünk a szülői szabadságot, amely a munkavállalót

²⁶ Amennyiben a kérelemhez az összes szükséges dokumentum hiánytalanul került benyújtásra, ún. sommás eljárás keretében azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül kiállítják a TAJ kártyát, azonban, ha a kérelmet hiányosan nyújtják be, a hiányzó dokumentum pótlására szólítják fel a kérelmezőt így a hiánypótlás ideje az ügyintézés időtartalmába minden esetben beleszámít. Lásd erről: TAJ kártya igénylés, kiadás
https://www.neak.gov.hu/felso_menu/lakossagnak/ellatas_magyarorszagon/jogosultsag_az_ellatasra/ellatasra_jogosultsag_igazolasa/taj_kartya Utolsó elérés: 2023. november 7.

²⁷ Állami költségvetési szerv illetményszámfejtési osztályán tapasztalt gyakorlati problémák alapján levont következtetések alapján.

²⁸ Természetesen a gyakorlatban előfordulnak olyan esetek is, amikor a munkavállalónak felróható okból nem sikerül az apákat megillető pótszabadságra való jog érvényesítése.

²⁹ A törvénymódosítás „2 hónapról 4 hónapra bővíti az apasági szabadság igénybevehetőségének jogvesztő határidejét egyes speciális esetekre tekintettel, mint például a koraszülöttek, az egyéb okból kórházi kezelést igénylő patológias újszülöttek, valamint az apaság bírói úton történő elismerése. Ezzel az apasági szabadságot több édesapa tudná igénybe venni, ezáltal nagyobb körben érhetné el a célját, az apa és a gyermek kötődésének elősegítése, valamint az apa gyermek gondozásában történő aktív részvétele által.” A munkaügyet érintő rendelkezésekről szóló T/9718. sz. törvényjavaslat.
<https://www.parlament.hu/irom42/09718/09718.pdf>

gyermek hároméves koráig illeti meg, mértéke negyvennégy munkanap,³⁰ nem szükséges az adott évben felhasználnia a munkavállalónak, mivel az a gyermek három éves koráig jár,³¹ azonban munkavállaló a szülői szabadság tartamára a távolléti díj tíz százalékára jogosult, amelyet csökkenteni kell az erre az időszakra a munkavállalónak megfizetett, gyermekgondozási díj, valamint a gyermekgondozást segítő ellátás összegével.³² Ez a rendelkezés sajátos beszámítási szabályt tartalmaz, amelynek következményeként ezen ellátásokra jogosult szülő díjazásra nem jogosult. A 2019/1158. számú irányelv 8. cikk (3) bekezdése kötelezi a tagállamokat, hogy olyan díjazást, vagy juttatást biztosítsanak, hogy *„elősegítsék a szülői szabadság mindkét szülő általi igénybevételét”*, azonban a távolléti díj tíz százalékának megfelelő *díjazás ezen irányelvnek nem feleltethető meg véleményünk szerint.*³³ Mind az apákat megillető pótszabadság, mind pedig a szülői szabadság kapcsán szükséges megjegyeznünk, hogy az irányelvben foglalt szabályozás a hazai munkajogi kódexben nem került ratifikálásra a megadott határidőn belül, így nem túl szerencsésen visszamenőlegesen is alkalmazni volt szükséges.³⁴ Míg az irányelv a szülők magánélet és munka egyensúlyának elősegítését célozta, a jelenleg hatályos hazai szabályozást alkalmatlannak ítéljük abban a tekintetben, hogy bár a távollét időtartama vonzó lehet, azonban az apákat megillető és a szülői szabadság idejére

³⁰ Igénybevételének feltétele, hogy a munkaviszony egy éve fennálljon a Mt. 118/A. §-a alapján, valamint amennyiben az igénybevételkor a gyermek születésére vagy örökbefogadására tekintettel még nem állna fenn egy éve a munkáltatónál a munkaviszony, de később a feltétel teljesül, onnantól kezdve igényelheti a munkavállaló a szülői szabadságot.

³¹ A szülői pótszabadságról nyilvántartást szükséges vezetni, mivel nem csak az adott munkaadót kötelezi a szülői szabadság kiadása, mivel előfordulhat munkahely váltás esetén több munkaadó általi kiadásának kötelezettsége is. Az Mt. 80. § (3) bekezdése tartalmazza a munkaviszony megszűnéséhez kapcsolódóan azt a munkáltatói kötelezettséget, hogy a munkáltató igazolja a kiadott apasági vagy szülői szabadságot is.

³² Mt. 146. § (5) bekezdése alapján.

³³ A szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Az Európai Parlament és Tanács 2019. június 20-i (EU) 2019/1158 irányelve alapján késedelmesen ugyan, de bevezetésre került a szülői szabadság. Az irányelv 5. cikk Szülői Szabadság (1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi munkavállaló egyénileg jogosult legyen négyhónapos szülői szabadságra, amelyet az előtt kell igénybe vennie, mielőtt a gyermek eléri az egyes tagállamok által vagy kollektív szerződésben meghatározandó, legfeljebb nyolcéves életkort. Ezt az életkort olyan módon kell meghatározni, amely biztosítja, hogy mindegyik szülő ténylegesen és egyenlően gyakorolhassa a szülői szabadsághoz való jogát. Bankó – Berke – Kiss - Szőke. i.m.

³⁴ 2012. évi LXXXVI. törvény a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról 19/F. § (6) bekezdése alapján lehetősége volt a munkavállalónak 2022. augusztus 2. és december 31. között született vagy örökbefogadott gyermeke után a Módtv5. hatálybalépésétől számított két hónapon belül az Mt. 118. § (4) bekezdése szerinti apasági szabadságot igénybe venni, ha a Módtv5. hatálybalépése előtt a) az Mt. 118. § (4) bekezdése szerinti apai pótszabadságot nem vette igénybe, vagy b) az Mt. 118. § (4) bekezdése szerinti apai pótszabadságot igénybe vette, annak és a Módtv5. szerinti apasági szabadság különbözetének megfelelő munkanapok tartamára. Továbbá ugyanezen rendelkezés 19/F. § (7) bekezdése megállapítja, hogy a munkáltató, ha a munkavállaló gyermeke 2022. augusztus 2. és 2023. június 30. között tölti be a harmadik életévét, a szülői szabadságot – a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban – legkésőbb 2023. június 30-ig terjedő időszakban adja ki. Azonban kétséges, hogy ez az átmeneti rendelkezés szerinti apasági és szülői szabadság igénybevételének lehetősége mennyire jutott el a munkavállalókhoz, mennyire tudták e jogosultságukat érvényesíteni ezen időtartam alatt.

ahogyan korábban említettük a munkavállaló mindössze a távolléti díjának 40, illetve maximum 10 %-ára jogosult.³⁵

Nézzük továbbá a speciális pótszabadságokat, a fiatal munkavállalónak évenként öt munkanap pótszabadság jár,³⁶ évenként öt munkanap pótszabadság jár, a munkavégzés alatti fokozott terheléssel járó föld alatt állandó jelleggel vagy az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen a naponta legalább három órát dolgozó munkavállalónak,³⁷ továbbá évenként öt munkanap pótszabadság jár annak a munkavállalónak, aki megváltozott munkaképességű, fogyatékosági támogatásra, vagy vakok személyi járadékára jogosult.³⁸

2. A szabadság kiadása

2.1. Mt. szabályok. Ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk a szabadságolásról az Mt.-ben foglaltaknak megfelelően, szükséges megvizsgálnunk a szabadságok kiadásának szabályait is. Hazánkban az Mt. deklarálja, hogy a szabadságot a munkáltató adja ki, tehát az Mt. a munkavállaló szabadságával kapcsolatosan számos kötelezettséget rendel a munkáltatóhoz. A munkáltató köteles lehetővé tenni a munkavállaló számára a szabadság igénylését, valamint kötelezettsége keletkezik a szabadságok nyilvántartására és kiadására a munkavállalók jogosultságainak megfelelően. A szabadság kiadásának joga ugyan a munkáltatót illeti, azonban előtte meg kell hallgatnia e tárgykörben a munkavállalót.³⁹ A szabadság kiadásának módszere több tényezőtől függ, mint például a munkaidő-beosztás módjától, vagy a munkaidőkerettől, azonban elmondható, hogy ezek hiányában a szabadságot az általános munkarend és a napi munkaidő figyelembevételével kell kiadni és nyilvántartani.⁴⁰ A szabadság kiadása során tehát a munkáltatónak meghatározott mértékben figyelembe kell vennie a munkavállalók szabadságigényeit, munkarendjét, a vállalat működési igényeit és a törvényi előírásokat. A munkáltatónak továbbá gondoskodnia szükséges arról, hogy a munkavállalók

³⁵ Az Európai Parlament és Tanács 2019/1158 irányelvében foglaltaknak megfelelően a tagállamoknak az apasági szabadság minimális időtartamára vonatkozóan a díjazás vagy juttatás szintjét úgy kell megállapítaniuk, hogy az legalább a betegségi ellátás nemzeti szintjével egyenértékű legyen. Mivel az apasági és szülési szabadsághoz való jog hasonló célokat szolgál, nevezetesen a szülő és a gyermek közötti kötődés létrejöttét, a tagállamok arra kapnak ösztönzést, hogy az apasági szabadság esetében a nemzeti szintű szülési szabadságával egyenértékű díjazást vagy juttatást biztosítsanak. ezzel szemben az Mt. rögzíti (146. § (5) bek): A munkavállaló a szülői szabadság tartamára a távolléti díj tíz százalékára jogosult, amelyet csökkenteni kell az erre az időszakra a munkavállalónak megfizetett, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42/A. § (1) bekezdése vagy 42/E. § (1) bekezdése szerinti gyermekgondozási díj, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20. § (1) bekezdése szerinti gyermekgondozást segítő ellátás összegével.

³⁶ Az Mt. 294. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a fiatal munkavállaló a tizenharmadik életévét be nem töltött munkavállaló. Mt. 34. § (2) bekezdése alapján munkavállaló az lehet, aki a tizenhatodik életévét betöltötte. Ettől eltérően munkavállaló lehet – az iskolai szünet alatt – az a tizenötödik életévét betöltött tanuló, aki nappali rendszerű képzés keretében tanulmányokat folytat.

³⁷ Mt. 119. § (2) bekezdése alapján.

³⁸ Mt. 120. §-a alapján.

³⁹ Mt. 122. § (1) bekezdése alapján.

⁴⁰ Mt. 124. § (5) bekezdése alapján.

szabadsághoz való joga ne sérüljön, köteles tájékoztatást nyújtani a munkavállalóknak a szabadság kiadásának folyamatáról, feltételeiről, a betartandó eljárásokról, továbbá köteles megfelelően dokumentálni a kiadott szabadságokat, ideértve a szabadság kezdő és befejező dátumát, a napok számát és egyéb releváns információkat.

A munkáltató évente 7 munkanap szabadságot legfeljebb két részletben a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni, a munkavállalónak erre vonatkozó igényét legalább 15 nappal a szabadság kezdete előtt be kell jelentenie.⁴¹ A fennmaradó szabadságot a munkáltató a saját működési körének megfelelő időpontban adja ki a munkavállaló részére, azonban figyelemmel az ILO 132. számú egyezménye 8. cikk (2) bekezdésére, amennyiben a munkaadóra és az érintett munkavállalóra vonatkozó megállapodás eltérően nem rendelkezik, a szabadság egyik részének legalább két folyamatos munkahetet kell magában foglalnia, így a munkáltatónak úgy kell kiadni legalább tizennégy egybefüggő napot, hogy a munkavállaló naptári évenként egy alkalommal, erre az időtartamra mentesüljön a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége alól.⁴² A munkavállalónak az Mt. szerint az évi 7 munkanap szabadságon kívül nincs ráhatása a szabadságok kiadására, kivéve a szülői szabadságot, melyet a munkaadó a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban adja ki,⁴³ azonban ahogyan említettük, ez gyermekhez kötődő pótszabadság, amely meglehetősen alulfinanszírozott. A szabadság kiadásának időpontját a munkavállalóval legkésőbb a szabadság kezdete előtt tizenöt nappal szükséges közölni.⁴⁴ A gyakorlatban azonban az ILO egyezményben foglalt 10 nap szabadság egybe fog esni a munkavállaló igénye szerint kiadott 7 munkanap szabadsággal, mivel az egybefüggő 14 nap kiadása leggyakrabban a nyári szabadságolás idejére esik, melyet a munkavállalók nagytöbbsége előre megtervez, és ennek értelmében a munkavállaló ragaszkodik is az általa megválasztott időtartamhoz, amelyet a törvény szerint csak a 7 munkanap szabadság esetén köteles a munkáltató figyelembe venni. A munkáltató így a munkavállaló összes további fennmaradó szabadságával törvény szerint megkötések nélkül szabadon rendelkezik.

2.2. Az Mt. szabadsággal kapcsolatos szabályainak kritikája. Felmerül a kérdés, hogy a munkáltatók a fent kifejtett szabályokat mennyiben követik a szabadságolások alkalmával? Vajon ez a szabályozás még fenntartható a mai felfokozott életvitel mellett? Mennyire felel meg az Mt. szabadságokra vonatkozó szabályozása annak, hogy lehetőséget adjon a munkavállalónak a pihenésre,

⁴¹ A munkaviszony első 3 hónapját kivéve az Mt. 122. § (1) és (2) bekezdései alapján.

⁴² Az Mt. 122. (3) bekezdése kimondja, hogy a szabadságot – eltérő megállapodás hiányában – úgy kell kiadni, hogy a munkavállaló naptári évenként egy alkalommal, legalább tizennégy egybefüggő napra mentesüljön a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége alól. E tekintetben – a szabadságként kiadott napon túl – a heti pihenőnap (heti pihenőidő), a munkaszüneti nap és az egyenlőtlen munkaidő-beosztás szerinti szabadnap vehető figyelembe. Ez ahogyan a törvény is rendelkezik, eltérő megállapodás esetén akár kollektív szerződésben, vagy munkaszerződésben módosítható, sőt sajnos nem egyszer a munkaszerződésben szerepel az a kitétel, hogy a munkavállaló nem kéri, illetve lemond ennek lehetőségéről.

⁴³ Mt. 122. § (4a) bekezdése szerint.

⁴⁴ Mt. 122. § (4) bekezdése alapján.

feltöltődésre, regenerációra, továbbá a munka-magánélet egyensúlyának fenntartásához? Elősegíti-e a munkahelyek számának növelését és a munkahelyi jólét „well-being” fontosságának megteremtését, majd ezáltal segíti-e az élethosszig tartó tanulás melletti elköteleződést annak érdekében, hogy a munka fenntarthatóvá váljon?

Azok a munkáltatók, ahol szempont a munkavállalók méltányos érdekeinek figyelembevétele, az Mt. szabályaitól közös akarattal eltérően a szabadságok szabályozását puhábban, rugalmasan kezelik, ezzel a munkavállalók lojalitását megőrizve.

A hosszabb távú szabadságolás idejére vonatkozóan, amely egy hosszabb időtartamú munkából való távollétet foglal magában talán szükségesnek is mondható a szabadság igény 15 nappal történő előzetes bejelentése, hogy a munkáltató fel tudjon készülni a helyettesítés ellátásáról. Azonban a munkáltató rendelkezik a további fennmaradó napokról és a mai felgyorsult világban, amikor nem tudhatjuk pontosan, mikor kapunk időpontot egy orvosi vizsgálatra, vagy hozzátartozónkat kell kísérni orvosi ellátásra, mikor elromlik el az autónk, vagy mikor kell a gyermekünkkel részt vennünk valamilyen rendezvényen,⁴⁵ vagy mikor kell megjelennünk egy előre nem tervezett eseményen - például nem közeli hozzátartozó temetésén⁴⁶ -, a sort a végtelenségig folytathatnánk, melyek nem igényelnek hosszútávú szabadság kivételt, vajon hasznos a jelenlegi szabályozás? Véleményünk szerint ma már ezek a szigorúan jogszabályban meghatározott a munkáltató jogkörébe utalt rendelkezési jogosultság és határidők nem indokoltak és nem is tarthatóak. A munkavállaló pár napos szabadság kivételét akadályozó, vagy az Mt. szigorú szabályozásához ragaszkodó munkáltatók nem erősítik a munkavállalók bizalmát, lojalitását, megtartását, így az uniós célok megvalósulása is veszélybe kerülhet, mivel ezekben az esetekben a munkavállaló nem fogja jólérezni magát ebben a munkakörnyezetben, akadályoztatva érezheti magát, így ennek következtében nyugdíjazását követően sem marad a munka világában.

A hazai apasági és szülői szabadság tekintetében meg kell említenünk kritikaként, hogy különböző országokban különböző módon kerültek szabályozásra, ki kell emelnünk egy igazán családbarát európai országot, Észtországot, itt az apáknak két hét 100%-os fizetett apasági szabadságot adnak, valamint további 435 nap megosztott szülői szabadságot, Szlovéniában az apák 12 hét apasági szabadságra jogosultak, melynek első két hetében a munkavállaló bérének 100%-a, a fennmaradó 10 hétben pedig egy előre meghatározott minimálbér jár. Franciaország a közelmúltban megduplázta az apasági szabadság időtartamát két hétről négy hétre, valamint Portugáliában az apák 20 nap normál apasági szabadsággal rendelkezhetnek, plusz további öt választható nappal, itt az apasági szabadság a munkavállaló rendes fizetésének 100%-át fizeti a társadalombiztosítás.⁴⁷

⁴⁵ Például különböző rendezvények az iskolákban, óvodákban, mint az anyák napja, tánc és zene bemutató foglalkozások, ballagások stb., amikor a szülő joggal érezheti fontosnak az ezeken való részvételt.

⁴⁶ Mt. 294. § (1) b) alapján a hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa.

⁴⁷ Safeguard Global, 10 countries with the best paternity leave policies

3. Szabadság kiadásával való visszaélés, vagy annak megtagadása

3.1. Szabadság kiadásával való visszaélés. Meg kell említenünk, hogy az Mt.-ben foglaltak szerint a munkáltató kivételesen fontos gazdasági érdek vagy a működését közvetlenül és súlyosan érintő ok esetén a szabadság kiadását legfeljebb hatvan nappal elhalaszthatja,⁴⁸ vagy megszakíthatja,⁴⁹ melyet írásban szükséges indokolnia. A szabadság elhalasztása esetén a kiadás munkáltató által javasolt időpontját ezzel egyidejűleg közli a munkavállalóval.⁵⁰ A munkavállalónak a kiadás időpontjának módosításával vagy a megszakítással összefüggésben felmerült kárát és költségeit a munkáltató köteles megtéríteni.⁵¹ A jogszabály értelmében a munkáltató a szabadság kiadását megtagadhatja, és a munkavállaló igényeitől eltérő időpontban is kiadhatja, azonban a felfokozott életforma sokszor kiszámíthatatlan helyzeteket is teremthet mind munkavállalói, mind pedig munkáltatói oldalon, amely a szabadság kivételét vagy annak megtagadását jogszerűen indokolhatja. Azonban meg kell említenünk, hogy a szabadságok kiadásával vissza is lehet élni, amely az uniós célok megvalósulásának gátját képezik. A mobbing, mint munkahelyi zaklatás esetén, a mobbing cselekmények⁵² megvalósulásának közös jellemzője lehet a szabadság iránti kérelem elfogadhatatlan és szükségtelen feltételekhez kötése, akár megtagadása, amikor nem a törvényben meghatározott munkáltató kivételesen fontos gazdasági érdeke, vagy működését közvetlenül és súlyosan érintő ok indokolja. Leszögezzük, hogy ez a mobbing cselekmény ellentétes a jogszabályban foglaltakkal, amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója, a vezetői mivoltát munkáltatói erőfölényének fitogtatásaként a szabadságok kiadásának törvény szerinti betartatásában, megnehezítésében, szabadságok kiadásával kapcsolatos visszaélésekben mutatja meg.⁵³ Azt látnunk kell, hogy ilyen eset olyan szervezeteknél fordulhat elő, ahol nem egészséges a munkahelyi környezet, nem szempont a munkavállalók lojalitásának megtartása, amely nem teszi vonzóvá az adott munkahelyet. Erre utalhat az is, amikor a munkavállaló a szabályoknak megfelelően jelenti be szabadság érvényesítésére vonatkozó igényét, azonban a vezető olyan mértékű érdeklődést mutat a munkavállaló szabadság alatti programjait illetően, amely már a személyiségi jogok és magánélet védelmének kérdéskörét is érinti. Természetesen a szabadság alatt a munkavállaló tartózkodási helyének

<https://www.safeguardglobal.com/resources/paternity-leave-by-country/> Utolsó elérés: 2024. június 06.

⁴⁸ Az apasági szabadságot kivéve az Mt. 123. § (5) a) pontja szerint.

⁴⁹ Az apasági szabadságot és a szülői szabadságot kivéve az Mt. 123. § (5) b) pontja szerint.

⁵⁰ Mt. 123. § (5) -(5a) bekezdések szerint.

⁵¹ Mt. 123. § (7) bekezdés szerint.

⁵² Garami Mária: A mobbing Európai Uniói megfogalmazásának az emberi méltóságban való megnyilvánulása *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica* 41 (2023) 1., 20 o.

⁵³ Soo Beng Khoo: Academic mobbing: Hidden health hazard at workplace. *Malaysian family physician: the official journal of the Academy of Family Physicians of Malaysia*, 15. (2010) 2., 61. o. Lásd továbbá: Heinz Leymann: *Mobbing-Psychoterror am Arbeitsplatz und Wie Man Sich Dagegen Wehren Kann. (Bullying-Psycho-terror at Work and How One May Protect Oneself)*. Rowolt, Deutschland, Reinbeck, 1993.

ismerete vitathatatlan a munkáltató szempontjából, hiszen egy vis maior helyzet esetében a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva dönthet arról, hogy a munkavállaló szabadságát megszakítja a megfelelő kompenzáció mellett az Mt. 123. § (5)-(7) bekezdései alapján, azonban a munkavállaló elfoglaltsága a szabadsága alatt és a magánéletét érintő kérdések,⁵⁴ semmiképp nem sorolhatók a vis maior esetek körébe.

3.2. Milyen jogi lehetőségei vannak a munkavállalónak, amikor a munkáltató a szabadság igényt megtagadja? Abban az esetben, amikor a munkáltató megtagadja a munkavállaló szabadságigényét, lehetősége van a munkavállalónak különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollétre. Az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIV. törvény 116. § (2) bekezdése 2023. január 1. napjától bevezette a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára vonatkozó munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés esetét.⁵⁵ Amennyiben a munkavállaló személyi, családi, vagy elháríthatatlan ok miatt nem tud megjelenni a munkahelyén, vagy szükséges a munkahelyéről távoznia, értesíti a munkáltatói jogkör gyakorlóját, aki vagy engedélyezi számára a távollétet, vagy nem fogadja el a munkavállaló indoklását és távollétre vonatkozó igényét. Azonban azt látnunk kell, hogy nagyon korlátozott esetekre vonatkozatható, nem alkalmazható a szabadság kiváltására, mivel amennyiben a munkáltató nem engedélyezi, a munkavállaló távolléte igazolatlaná válik, így jogosult a munkáltató a munkavállalóval szemben hátrányos jogkövetkezmények alkalmazására,⁵⁶ akár a munkajogviszony azonnali hatályú megszüntetését is ideértve.⁵⁷ Szilárd meggyőződésünk, hogy amennyiben a munkáltatói jogkör gyakorlója megtagadja a szabadság kivételét, a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára vonatkozó munkavégzési kötelezettség alóli mentesülést sem fogja elismerni, ami jogvita alapját képezheti.

⁵⁴ Ptk. 2:42. § A személyiségi jogok általános védelme, Ptk. 2:43. § b) a személyes szabadság, a magánélet megsértése, e) a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jog megsértése.; valamint az Mt. 9. § (2) értelmében a munkavállaló személyiségi joga abban az esetben korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról, továbbá szükségességét és arányosságát alátámasztó körülményekről a munkavállalót előzetesen írásban tájékoztatni kell.

⁵⁵ Az Mt. 55. § (1) bekezdés k) pontja szerint a munkavállaló mentesül rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára. Ez igazolt, de nem fizetett távollétet jelent, melyre nem jár munkadíj a munkavállaló részére, melyből az is következik, hogy sem biztosítási jogviszony nem keletkezik, sem járulékbefizetési kötelezettség nem keletkezik erre a meg nem határozott időtartamra. A munkajogviszonyt nem érinti abban az esetben, ha a munkáltató engedélyezi a távollétet erre az indokra hivatkozással a munkavállaló részére. Minden más esetben jogvita alapját képezheti, mivel szubjektív megítélés alá esik.

⁵⁶ Mt. 56. §-a alapján.

⁵⁷ Mt. 78. §-a alapján, amennyiben a munkáltató úgy ítéli meg, hogy a munkavállaló súlyos kötelezettségszegésének minősül.

Mit tud tenni még a munkavállaló? Lehetőségként jelenik meg az Mt.-ben a Mentesség a munkavégzési kötelezettség alól címszóban foglalt szabályok, azonban ezek jól körül határolt eseményekhez kapcsolódnak, továbbá a fizetés nélküli szabadság, melynek vannak Mt. szerinti kötelező esetei, amelyek úgyszintén jól körül határolható esetek. Ezeken a kötelező eseteken felül a felek által kötött megegyezés alapján munkáltatói döntésen alapuló fizetés nélküli megállapodás köthető, ami feltételezi a felek között a kölcsönös együttműködést. Talán vonzó megoldásnak tűnik a betegállomány igénybevétele amennyiben a munkáltató nem engedélyezi a szabadság kivételét, vagy akadályozza azt, azonban ezt kellő körültekintéssel és ténylegesen fennálló betegség mellett lehet igénybe venni, mivel ellenkező esetben felmerülhet a visszaélés gyanúja.⁵⁸ Más munkajogi eszköz sajnos nem áll a munkavállaló rendelkezésére, a munkába lépésének napjától a munkavállaló a munkajogviszonyának befejező időpontjáig kiszolgáltatott helyzetbe kerül.

Kérdés, megéri-e a munkáltató részéről a kompromisszumkészség ilyenfajta hiánya, a munkavállalót meg tudja tartani a munkáltató hosszú távon ilyen munkakörnyezetben?

Úgy véljük, amennyiben a felek kellőképp rugalmasan állnak a kérdéshez, és megfelelő munkakörnyezetet alakítanak ki, a munkavállaló szervezetnél tartásával a munkáltató nem szenved többletkiadást és nem tapasztal csökkenő hatékonyságot, csökkenő termelékenységet, továbbá a flexibilitása további előnyökkel jár: a munkavállaló részéről kialakul egyfajta lojalitás a munkaadó irányába, amely hosszú távon mindkét fél számára előnyöket prognosztizál,⁵⁹ továbbá az uniós céloknak is megfeleltethető.

4. Tanulmányi szabadság

Az élethosszig tartó tanulás a munkavállaló folyamatos képzésében valósul meg, a fenntartható munkahelyek záloga a tudatos, folyamatos fejlesztés, melynek klasszikus eszköze a tanulmányi szerződés kötése azokkal a munkavállalókkal, akikkel a munkáltató hosszabb távon tervez együttműködni.⁶⁰ Ebből kifolyólag a tanulmányi szabadság a permanens oktatás és képzés egyik eszköze. Jelenleg az Mt. kizárólag az általános iskolai tanulmányok folytatására mentesíti a munkavállalót a

⁵⁸ Táppénz rendeltetésszerű felhasználása esetén, amikor a munkavállaló amennyiben nem ténylegesen fennálló betegségére hivatkozva kéri az orvostól a betegállományba felvételét, számos jogi következményt vonhat maga után. A munkáltató feljelentéssel élhet, ezen túlmenően, a munkáltató jogosult lehet az azonnali hatályú felmondásra, amely esetén a munkavállaló elveszítheti a végkielégítést és a felmondási időre járó bért. Emellett, ha a munkavállaló kárt okozott a munkáltatónak, például pénzügyi veszteséget vagy más károkat, a munkáltató jogosult lehet kártérítést követelni tőle. Mindezek mellett azt az álláspontot képviseljük, hogy nagyon nehéz ennek a bizonyítása és elenyésző a visszaélések száma. Lásd erről: Táppénz: közérdekű bejelentés alapján is vizsgálható a jogosultság https://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/tappenz_kozerdeku_bejelentenes_alapjan_is_vizsgalhato_a_jogosultsag Utolsó elérés 2024. január 24.

⁵⁹ Itt újra felhívánk a figyelmet arra, hogy a munkáltató szenved el a kieső hasznot és a betegszabadság finanszírozását, aki nem mindig esik egybe a munkáltató által megbízott munkairányítóval, tehát a munkáltató érdekeit sem képviseli ez a fajta hozzáállás.

⁶⁰ Kajtár Edit: Tanulmányi szerződésen innen és túl, *Munkajog*, 1. (2023), 56-62. o

rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól.⁶¹ Minden más esetben a felek megállapodása lesz az irányadó tanulmányi szerződés keretein belül. A munkáltató vállalhatja, hogy a munkavállaló részére a tanulmányok alatt támogatást nyújt, melynek elfogadásával a munkavállaló kötelezi magát munkajogviszonyának a támogatás mértékével arányos, de legfeljebb 5 évig történő fenntartására.⁶² A tanulmányi szerződésben rendelkezhetnek mind tanulmányi támogatásról, tanulmányi szabadságról, utazási, szállási költségről, de akár még szabadság idejére kifizetett távolléti díj összegéről is, azonban azt látnunk kell, hogy mivel a munkáltató döntési körébe tartozik ezek finanszírozása, ezért leginkább a munkáltató határozza meg a tanulmányi szerződés tartalmi elemeit, melynek ellenértékét a munkavállaló, a röghöz kötésben köteles megfizetni. Amennyiben a munkáltató nem támogatja a tanulmányi szerződés megkötését, azon belül is kiemelten a tanulmányi szabadságokra vonatkozó támogatást, vagy nem együttműködő a munkavállaló szabadságainak kiadásával kapcsolatban, levonható az a következtetés, hogy a munkavállalónak nincs lehetősége a szabadságai terhére megvalósuló Life Long Learning koncepció és az egyén személyes céljainak megvalósítására,⁶³ ezáltal az olyan kitűzött uniós célok sem tudnak megvalósulni, mint a munkahelyek számának növelése és a munkahelyi jól-lét „well-being”, kialakítása, annak érdekében, hogy megvalósuljon az élethosszig tartó tanulás és munkavégzés, hogy a munkavállalók egészen idős korukig teljes és hatékony módon vegyenek részt a szakmai életben. A korábbi Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény szabályozta, hogy az iskolai rendszerű képzésben részt vevő munkavállaló részére a munkáltató köteles volt a tanulmányok folytatásához szükséges szabadidőt biztosítani. A szabadidő mértékét a munkáltató az oktatási intézmény által kibocsátott, a kötelező iskolai foglalkozás és szakmai gyakorlat időtartamáról szóló igazolásnak megfelelően állapította meg. A korábbi szabályozás szerint a munkáltató vizsgánként – ha egy vizsganapon a munkavállalónak több vizsgatárgyból kell vizsgáznia, vizsgatárgyanként –, a vizsga napját is beszámítva négy munkanap szabadidőt köteles volt biztosítani, vizsgának az oktatási intézmény által meghatározott számonkérés minősült. A diplomamunka (szak- és évfolyamdolgozat) elkészítéséhez a munkáltató tíz munkanap szabadidőt volt köteles biztosítani. Véleményünk szerint ez a korábbi koncepció jobban megfelelt a kitűzött Európai Unió céloknak, visszavezetése az Mt. szabályozás körébe indokolt lenne. Úgy véljük a jelenlegi hazai szabályozás módosítása, amely nem csak az általános iskolai tanulmányok folytatására mentesítené a munkavállalót a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, hanem minden iskolarendszerű képzés tekintetében is, a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányának javítását közvetlenül szolgálná,⁶⁴ ezzel a „life long learning” koncepcióját is támogatva.

⁶¹ Mt. 55. § (1) bekezdés g) pontja alapján.

⁶² Mt. 229. § (1) bekezdése alapján.

⁶³ Garami Mária: Az élethosszig tartó tanulás és a mobbing kérdései, Válasz irat „A fenntartható munkaerőpiac dilemmája” vitaanyagra, *Munkaügyi Szemle*, 2022. április. <https://www.munkaugyiszemle.hu/az-elethosszig-tarto-tanulas-es-mobbing-kerdesei> Utolsó elérés: 2023. november 7.

⁶⁴ 2021-ben Magyarországon a felsőfokú végzettségűek aránya 15–74 évesek korszegmensben vizsgálva 24,6% elmarad a 28,0% uniós átlagtól, a tagállamok listáján Magyarország csak a 22. helyen áll. A 25–

A tanulmányi szerződések kapcsán is megjelenhet a gyakorlatban a visszaélés lehetősége, azonban a tanulmányi szerződések kapcsán is meg kell tartani az egyenlő bánásmód elvét.⁶⁵ A munkáltató a döntési és mérlegelési jogkörében eljárva a tanulmányi szerződéssel egyes munkavállalókat előnyhöz juttathat, míg ehhez képest másik kör vonatkozásában megtagadhatja, illetve, kedvezőtlenebb feltételekkel köthet tanulmányi szerződést.⁶⁶ Ez a differenciált eljárás meggyőződésünk szerint alapjaiban ingathatja meg a „*life long learning*” koncepciót.

Összegzés

A téma időszerűségét semmi sem mutatja jobban, mint a legfrissebb Eurostat kutatás, miszerint az EU-ban 149,2 millió fő lesz a lakosok száma 2050-re, az idősök száma a teljes népességhez képest relatív növekedni fog és az előrejelzések szerint 2050-re eléri a 28,5 %-ot.⁶⁷ Szükséges ennek megfelelően olyan munkakörülményeket teremteni, a munkahelyi jól-lét „well-being” légkörét, hogy az idős emberek is jól érezzék magukat a munka világában és abban is maradjanak. Ennek egyik eleme a tanulmányunkban kiemelt fizetett szabadsághoz való jog. Amíg az Európai Unió munkaidőről szóló irányelve egységesíti az éves fizetett szabadságokra vonatkozó alapvető szabályokat, addig mint láthattuk Amerikában nincs egységes szabályozás, azonban a munkahelyi kultúra és a munkaterhelés miatti nyomás megszabja a cégek fizetett szabadságpolitikáját. Amint végig vezettük a jelenlegi szabályozást és annak gyakorlati megvalósulását láthatóvá vált, hogy az Európai Unió irányelvek ellenére sem egységes az Európai Unión belüli országok szabályozása sem a heti munkaidő, sem az apasági és szülői szabadságok napjainak és finanszírozása tekintetében. Továbbá sajnos az a következtetés is levonható, hogy a hazai szabályozás még a 2019/1158. számú irányelvnek sem tesz maradéktalanul

34 évesek korszegmensében, mely korosztály kiemelten érintett az elmúlt két évtized oktatási expanziójában Magyarország 32,9%-os aránya továbbra is elmarad a 41,2%-os uniós átlagtól. Lásd itt: Felsőfokú végzettségűek aránya <https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2022/1-24-sdg-4#1-abra> (2024. január 15.)

⁶⁵ BH2011. 349. A munkáltató diszkrecionális jogkörében a tanulmányi szerződés megszegéséből eredően a tanulmányi támogatás visszafizetésére kötelezés körében méltányosságot gyakorolhat, amelynek során az összehasonlítható helyzetben lévő személyek között az egyenlő bánásmód követelményét sértő különbségtételt nem alkalmazhat, továbbá az egyenlő bánásmód követelménye megtartásánál nemcsak a tanulmányi szerződés megszegése, hanem a munkáltatói méltányossági jogkör gyakorlás - belső utasításon alapuló mindenkre alkalmazott - mérlegelési szempontjai összehasonlítási alapot képeznek, mivel ez teremti meg az összehasonlítható helyzetet az egyenlő bánásmód követelményét sértő különbségtételt vizsgálatahoz [2003. évi CXXV. törvény 8. § t) pont].

⁶⁶ Személyes tapasztalat alapján, a cikk egyik írójának kizárólag munkaidőkezdésményre vonatkozó tanulmányi szerződés alapján lényegesen kedvezőtlenebb feltételekkel ugyanúgy 4 év kötelezettséget kellett vállalnia, mint egy hasonló munkakörben dolgozó, de számos kedvezményt és költségterítést nyújtó tanulmányi szerződést kötött munkavállalónak.

⁶⁷ A népességöregedés a termékenység ráták csökkenéséből és a megnövekedett élettartamból adódik, több tényezőtől áll össze, mint a gyermekhalandóság csökkenése, közegészségügy, technológiák és az orvostudomány fejlődése, egészséges életmód tudatosítása, felsőfokú foglalkozások széleskörűvé válása, valamint az életkörülmények javulása. Öregedő Európa *Az idősök élete az EU-ban* 2019-es kiadás <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10166544/KS-02-19-681-EN-N.pdf/c701972f-6b4e-b432-57d2-91898ca94893?t=1631631350686> Utolsó elérés: 2024.június 10.

eleget, hiszen arra kötelezi ezen irányelv a tagállamokat, hogy olyan díjazást, vagy juttatást biztosítsanak, hogy „elősegítsék a szülői szabadság mindkét szülő általi igénybevételét”, azonban a hazai díjazás ennek nem feleltethető meg, továbbá ahogyan kifejtettük az apasági szabadság kivétele is akadályokba ütközhet. Ugyan az ILO 132. sz. egyezménye szerint a hazai munkáltató 10 munkanap szabadságot egybefüggően ad ki saját munkáltatói jogkörében eljárva, azonban a gyakorlatban ez a 10 nap szabadság egybe fog esni a munkavállaló igénye szerint kiadott 7 munkanap szabadsággal, mivel ahogyan fent említettük az egybefüggő 14 nap kiadása leggyakrabban a nyári szabadságolás idejére esik, melyet a munkavállalók nagytöbbsége előre megtervez, és ennek értelmében a munkavállaló ragaszkodik is az általa megválasztott időtartamhoz, amelyet a törvény szerint csak a 7 munkanap szabadság esetén köteles a munkáltató figyelembe venni. A munkáltató így a munkavállaló összes további fennmaradó szabadságával törvény szerint megkötések nélkül szabadon rendelkezik.

Vajon szükséges a jelenlegi hatályos Mt. szabadság kiadásának szabályaihoz való merev ragaszkodás? Pár napos szabadság igénybevételekor véleményünk szerint ma már ezek a szigorúan jogszabályban meghatározott munkáltató jogkörébe utalt rendelkezési jogosultság és határidők nem indokoltak és nem is tarthatóak ebben a felgyorsult világban. A gyakorlatban felmerülő szabadság kiadásával való visszaélésekről is szükséges volt pár szót ejtenünk, mivel ez is akadályát képezheti a munkavállalói létben való elköteleződésnek, mely a mobbing részét képezheti, a szabadság iránti kérelem elfogadhatatlan és szükségtelen feltételekhez kötése, megnehezítése, akár megtagadása, szabadság alatti tevékenység utáni érdeklődés, mely jól érzékelhetően nem fér bele a munkahelyi „well-being” flowba.

Végig vettük mit tehet a munkavállaló abban az esetben, amikor a munkáltató megtagadja a munkavállaló szabadságigényét, sajnos azt tudjuk elmondani, hogy a munkavállalónak egyoldalú ráhatása nincs, minden megoldás a munkáltató együttműködését követeli meg, tehát ebből levonható az a következtetés, hogy a munkavállaló teljesen kiszolgáltatott ebben a helyzetben.

A szabadságok körében szükséges volt megemlítenünk a tanulmányi szabadságokat is, mivel a fenntartható munkahelyek záloga a tudatos, folyamatos munkavállalói fejlesztés, az élethosszig tartó tanulás a munkavállaló folyamatos képzésében valósul meg melynek eszköze a tanulmányi szerződés. Az Európai Unió „life long learning” koncepciója segítené hozzá a munkavállalókat a munkában való kiteljesedésben, abban való maradásban egészen idős korukig, azonban ahogyan kifejtettük a jelenlegi szabályozás nem járul ehhez hozzá, továbbá lehetőséget ad a differenciált tanulmányi szerződési tartalomra, amely azon kívül, hogy nem támogatja az munkahelyi egyenlőség légkörét, a mobbing részét is képezheti. A munkavállaló szabadságaira terhelődő képzés teljes akadályát is képezheti a munkavállaló fejlődésének, hiszen a szabadságai terhére ahogyan kifejtettük nincs lehetősége megvalósítani ezt a nagyvolumenű elképzelést. A korábbi szabályozás véleményünk szerint kiszámíthatóbb volt, jobban megfelelt a „life long learning” koncepciónak és a munkahelyi légkört is jobban támogatta az egyenlő feltételek jogszabályban történő biztosítása miatt.

A munkáltatói döntéshozatalban a szabadság tervezése kiemelt eszközként

funkcionál, nélkülözhetetlen részét képezi a munkaerő gazdálkodással kapcsolatos tervezésnek. A XXI. században a szabadságtervezésnél kétségkívül segítség a mesterséges intelligencia alkalmazása, s bár egyes esetekben már a dolgozók egyedi igényeit is figyelembe veszi a MI a szabadságterv elkészítésekor, összességében úgy véljük, hogy a szabadság érvényesítésének folyamatában kizárólagos eszközként semmiképp nem alkalmazható, hiszen - ahogy már korábban is említettük - a felgyorsult hétköznapi általában felülírják az adott évre elkészített szabadságolási tervezetet, mivel annak megváltoztatásához munkáltatói döntés szükséges.

Véleményünk szerint érdemes elgondolkodnia a jogalkotónak azon, hogy a szabadság érvényesítésére vonatkozó merev szabályozást a felgyorsult világ kihívásainak és a gyakorlatban már megjelent folyamatoknak megfelelő módon felpuhítsa, módosítsa, annak érdekében, hogy a munkavállaló ne érezze magát kiszolgáltatottnak, az igényeit figyelembe vevő szabályozással, mivel elsőprő igény jelentkezik a rugalmas munkavégzésre: *„Az EU friss, úgynevezett platform-irányelve szerint az ételfutárok munkaviszonyban dolgozhatnak mintegy két év múlva, ám az Economx információi szerint egy felmérés során a 90 százalékuk azt mondta, nem szeretne munkavállaló lenni.”* azt vallják a platform munkával járó flexibilitás nem valósulhat meg a klasszikus munkavállalói keretek között.⁶⁸ A 2024. májusában publikált Harris Pol kutatás megállapította, hogy az amerikai munkavállalók 76%-a szeretné, ha a munkáltatójuk nagyobb hangsúlyt fektetne a rendszeres szünetek és a fizetett szabadidő kihasználásának fontosságára és a munkavállalók majdnem fele, 49 %-a szorong, amikor szabadságot kell kérnie a munkáltatójától.⁶⁹ Levonható tehát az a következtetés, hogy a szabadságolás jelenlegi kereteinek merevsége arra mutat rá, hogy egyre többen nem a klasszikus munkajogviszony keretében gondolják a munkavégzést, hanem a platform munkavégzés égisze alatt, egyéni vállalkozói jogviszonyban, továbbá a *gig economy*⁷⁰ felé sodródva végezzenek keresőtevékenységet, elhatárolódva a munkáltatói jogkörgyakorlás szabadság engedélyezésére vonatkozó olykor kellemetlen folyamattól és ezzel megteremtve önmaguk számára a rugalmas időbeosztás feltételeit.

⁶⁸ Economx: Nem rajonganak az ételfutárok a munkaviszonyukról szóló EU-elképzelésért. <https://www.economx.hu/belfold/etelfutarok-munkaviszony-eu-felmeres-munka.791026.html> Utolsó elérés: 2024. június 10.

⁶⁹ „Nincs pihenés a nyavalyásoknak! (még akkor sem, ha „nem dolgoznak”)” Jelentés az irodán kívüli kultúráról. <https://theharrispoll.com/wp-content/uploads/2024/05/000-Culture-Report-May-2023.pdf> Utolsó elérés: 2024. június 10.

⁷⁰ „Hakni gazdaság”, amelyben a szervezetek és a független dolgozók rövid távú munkamegállapodásokat kötnek. Az Egyesült Államok Munkaügyi Statisztikai Hivatala (BLS) adatai arra utalnak, hogy 2017-ben az Egyesült Államok gazdaságának 55 millió gig economy résztvevője volt. Becslések szerint az amerikai munkavállalók 36%-a vesz részt a hakni gazdaságban és a vállalatok 33%-a széles körben alkalmaz ilyen munkásokat. A „gig” szó magának a munkának az átmeneti jellegére utal. Lásd erről: *Gig Economy: meghatározás, statisztikák és trendek* https://zety.com/blog/gig-economy-statistics?utm_source=google&utm_medium=sem&utm_campaign=12124751036&utm_term=%2Bgig%20%2Beconomy&network=g&device=c&adposition=&adgroupid=115633480214&placement=&gclid=Cj0KCQjwn9CgBhDjARIsAD15h0DqLE7ucCjemXTuoSek1s3x5RMkj5XM5-Kw0VOi2S1-d06OSxBnQEaAhRbEALw_wcB Utolsó elérés: 2023. március 17. Lásd továbbá: Tóth Hilda: Az algoritmikus menedzsment a platform alapú munkavégzésben. *Miskolci Jogi Szemle*, 17 (2022) 2, 449–458. o.

Irodalomjegyzék

- „Nincs pihenés a nyavalyásoknak! (még akkor sem, ha „nem dolgoznak”)” Jelentés az irodán kívüli kultúráról. <https://theharrispoll.com/wp-content/uploads/2024/05/000-Culture-Report-May-2023.pdf> Utolsó elérés: 2024. június 10.
- A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007-2012 között <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0062> Utolsó elérés: 2023. október 2.
- A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007-2012 között Lásd erről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0062> Utolsó elérés: 2023. október 2.
- Alkalmazkodás a munka és a társadalom változásaihoz: új közösségi munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági stratégia 2002–2006.
- Az Európai Unió prioritásai a 2019–2024 közötti időszakban https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_hu Utolsó elérés: 2024. május 29.
- Az innováció és a tudás Európája felé <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:c10241> Utolsó elérés: 2023. augusztus 21.
- Bankó Zoltán – Berke Gyula - Kiss György - Szőke Gergely László: Nagykomentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez Wolters Kluwer, 2019.
- Economx: Nem rajonganak az ételfutárok a munkaviszonyukról szóló EU-elképzelésért. <https://www.economx.hu/belfold/etelfutarok-munkaviszony-eu-felmereses-munka.791026.html> Utolsó elérés: 2024. június 10.
- EUROSTAT: Általában hetente mennyi időt dolgoznak az európaiak? <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230920-1> Utolsó elérés: 2024. május 29.
- Felsőfokú végzettségűek aránya <https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2022/1-24-sdg-4#1-abra> (2024. január 15.)
- Garami Mária: A mobbing Európai Unió megfogalmazásának az emberi méltóságban való megnyilvánulása Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica 41 (2023) 1., 20 o. <https://doi.org/10.32978/sjp.2023.004>
- Garami Mária: Az élethosszig tartó tanulás és a mobbing kérdései, Válasz irat „A fenntartható munkaerőpiac dilemmája” vitaanyagra, Munkaügyi Szemle, 2022. április. <https://www.munkaugyiszemle.hu/az-elethosszig-tarto-tanulas-es-mobbing-kerdesei> Utolsó elérés: 2023. november 7.
- Gig Economy: meghatározás, statisztikák és trendek https://zety.com/blog/gig-economy-statistics?utm_source=google&utm_medium=sem&utm_campaign=12124751036&utm_term=%2Bgig%20%2Beconomy&network=g&device=c&adposition=&adgroupid=115633480214&placement=&gclid=Cj0KCQjwn9CgBhDjARIsAD15

- h0DqLE7ucCcjemXTuoSek1s3x5RMkj5XM5-Kw0VOi2S1-d06OSxBnQEaAhrbEALw_wcB Utolsó elérés: 2023. március 17.
- Heinz Leymann: Mobbing-Psychoterror am Arbeitsplatz und Wie Man Sich Dagegen Wehren Kann. (Bullying-Psycho-terror at Work and How One May Protect Oneself). Rowolt, Deutschland, Reinbeck, 1993.
 - Jelentés – Kutatás a változó munka világáról (munkaanyag) <https://osha.europa.eu/en/publications/report-research-changing-world-work-working-paper> Utolsó elérés: 2023. október 2.
 - Kajtár Edit: Tanulmányi szerződésen innen és túl, Munkajog, 1. (2023), 56-62.
 - Kiss György: Munkajog. Osiris, 2000. 132. o.
 - Oswald, Andrew J. - Proto, Eugenio - Sgroi, Daniel: Happiness and productivity. Journal of Labor Economics, 33 (2015) 4., 789-822. o. <https://doi.org/10.1086/681096>
 - Öregedő Európa Az idősek élete az EU-ban 2019-es kiadás <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10166544/KS-02-19-681-EN-N.pdf/c701972f-6b4e-b432-57d2-91898ca94893?t=1631631350686> Utolsó elérés: 2024.június 10.
 - Pensions at a Glance 2023 OECD and G20 indicators <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/678055dden.pdf?expires=1717663365&id=id&accname=guest&checksum=02DC0CA03157240EBCD34F31227EB975> Utolsó elérés: 2024. 06. 06.
 - Rebecca Ray - Milla Sanes - John Schmitt: No-Vacation Nation Revisited, CEPR Report 2013. <https://theharrispoll.com/wp-content/uploads/2024/05/000-Culture-Report-May-2023.pdf> Utolsó elérés: 2024. június 10.
 - Prugberger Tamás – Nádas György: Európai és magyar összehasonlító munka-, és közszolgálati jog, Complex/Wolters Kluwer, 2014, ISBN: 978 963 295 620 6
 - Prugberger Tamás - Tóth Hilda: A 2012. évi Munka Törvénykönyvének egy újabb módosítása a rendkívüli munkavégzés korlátainak tágítása érdekében, JK, 2019/1., 25-30. o.
 - Safeguard Global, 10 countries with the best paternity leave policies <https://www.safeguardglobal.com/resources/paternity-leave-by-country/> Utolsó elérés: 2024. június 06.
 - Soo Beng Khoo: Academic mobbing: Hidden health hazard at workplace. Malaysian family physician: the official journal of the Academy of Family Physicians of Malaysia, /5. (2010) 2., 61. o.
 - TAJ kártya igénylés, kiadás https://www.neak.gov.hu/felso_menu/lakossagnak/ellatas_magyarorszagon/joguosultsag_az_ellatasra/ellatasra_jogosultsag_igazolasa/taj_kartya Utolsó elérés: 2023. november 7.
 - Tóth Hilda: Az algoritmikus menedzsment a platform alapú munkavégzésben. Miskolci Jogi Szemle, 17 (2022) 2, 449–458. o. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2035>
-
-

A „Zöld Kriminológia és Green Deal” című Humboldt konferencia eredményei

Gerhard Dannecker* - Jacsó Judit**

2024. március 4-5-én a Heidelbergi Egyetem és a Miskolci Egyetem "Zöld kriminológia és Green Deal: Környezet- és klímavédelem – a büntetőjog halaszthatatlan feladata" címmel nemzetközi konferenciát tartott, amely az Alexander von Humboldt Alapítvány által finanszírozott "A vállalatok és a vállalatokban való büntetőjogi felelősség rendszerezéséről" című partnerségi projekt keretében valósult meg.¹ Az intézeti partnerség célja a vállalkozások büntetőjogi felelősségével kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok és ismeretek rendszerezése, a technológiai és társadalmi változásokra adott büntetőpolitikai válaszok megvitatása a tudományos élet és a gyakorlat képviselőinek, a doktoranduszoknak és a joghallgatóknak a bevonásával, illetve jogösszehasonlító elemzés elvégzése és új megoldási koncepciók kidolgozása. A konferencia célja, hogy keretet adjon egy tudásalapú, inter- és intradiszciplináris diskurzusnak a zöld kriminológiáról és az Európai Unió zöld megállapodásáról.

Results of the Humboldt Conference on "Green Criminology and the Green Deal"

This article aims to presents and summarize the most important points of the international conference "Green Criminology and Green Deal: Environmental and Climate Protection - an Urgent Task of Criminal Law". The conference was organized by the University of Heidelberg (Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker) and the University of Miskolc (Prof. Dr. Judit Jacsó) on 4-5 March 2024 within the framework of the partnership project "On the Systematization of Criminal Liability in Companies and Corporations", funded by the Alexander von Humboldt Foundation. The fourth conference aimed to provide a framework for a knowledge-based, inter- and intra-disciplinary discourse on green criminology and the European Union's Green Deal.

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.176>

* Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker (senior professzor, Heidelbergi Ruprecht-Karls Egyetem)

** Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Wirtschaftsuniversität Wien.

Jelen beszámoló eredeti verziója német nyelven megjelent: Dannecker, Gerhard – Jacsó, Judit: Bericht über die internationalen Konferenz „Green Criminology and Green Deal” in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2024/24, pp. 1153-1158. Fordította: dr. Szikszai Dóra (Miskolci Egyetem PhD hallgatója)

¹ Az első Humboldt konferencián elhangzott előadások az alábbi folyóiratban jelentek meg: *European Integration Studies*, Vol. 17. No. 1. (2021) (<https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/eis/issue/view/33>); A második Humboldt konferencián elhangzott előadások az alábbi folyóiratban jelentek meg: *European Integration Studies*, Vol. 19 No. 2 (2023) (<https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/eis/issue/view/169>).

1. Hozzászólások a környezet- és klímavédelemhez

A konferenciát Prof. Dr. Szűcs Péter, a Miskolci Egyetem rektorhelyettese és Prof. Dr. Csák Csilla, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánja nyitotta meg. Prof. Dr. Jan Schuhr, a Heidelbergi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánja megnyitó beszédében kitért a környezetvédelem és a büntetőjog sajátos kapcsolatára, és kiemelte, hogy a büntetőjog különleges helyet foglal el a jogrendszerben. Ezért a büntetőjog autonómiáját mindig figyelembe kell venni és be kell tartani, még a környezetvédelemre irányuló intézkedések esetében is. Ezen túlmenően a közigazgatási jog központi szerepet játszik az éghajlat- és környezetvédelemben, ezért a környezetvédelmi büntetőjog közigazgatási járulékoságának kérdései, és az ezt kijátszó cselekmények kezelése. figyelmet igényelnek. Ezt követően a projektvezető, Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker ismertette a konferenciakoncepcióját. Hangsúlyozta, hogy a különböző jogágak közötti diskurzus mellett az interdiszciplináris megközelítés elengedhetetlen ahhoz, hogy tudásalapú döntéseket hozhassunk. A tudományos szempontok pusztán egymás mellé helyezésén túl kell lépni, ha gyümölcsöző tudásgyarapodást akarunk elérni. Az intézeti partnerség keretében tartott rendezvény célja, hogy a környezet- és klímavédelem aktuális problémáit megragadja, kutatási perspektívákat és az élet alapjainak védelmét javító megoldási javaslatokat dolgozzon ki, beleértve az Európai Unió tagállamai általi végrehajtást is (lásd 4. pont). Az Európai Unió megmutatta, hogy a jog által is létre lehet hozni egy egységet. Ehhez pedig egy utópia követésére van szükség, amelyre a büntetőjog különösen alkalmas annak értékorientáltsága miatt.

2. Előadások

2.1. Környezet- és klímavédelem interdiszciplináris szemszögből. A rendezvény első, "Környezet- és klímavédelem interdiszciplináris szemszögből" című szekcióját Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker elnökletével Prof. Dr. Polt Péter, Magyarország legfőbb ügyésze nyitotta meg, aki ismertette a környezeti bűncselekmények elleni küzdelem jelenlegi helyzetét Magyarországon, és így átfogó betekintést nyújtott a magyar ügyészi gyakorlatba és tapasztalatokba. A környezetvédelmi büntetőjog gyakran a szervezett bűnelkövetés egyik formája, amely határokon átnyúlva valósul meg, így a bűnüldöző hatóságok részéről nemzetközi együttműködést igényel a dokumentumokhoz és információkhoz - különösen a nyilvántartásokhoz - való hozzáférés, valamint a szakértői tudás megszerzésének érdekében. A magyar tapasztalatok szerint a környezeti bűnözés gyakran kapcsolódik olyan súlyos bűncselekményekhez, mint az emberkereskedelem, a terrorizmusfinanszírozás és a kiberbűnözés. Ebben jelentős szerepet játszanak a bűnszervezetek. A hatékony küzdelem érdekében szükség van az Európai Unióban jól működő információcserére, különösen a közigazgatási hatóságok szintjén, valamint a büntetőeljárással összehangolt lefolytatására az érintett országokban. Az ilyen megállapítások fényében nem kérdéses, hogy még az

Európai Unió tagállamai is, amelyek az uniós jogi célok megvalósítása során általában nemzeti utakat követnek, különösen a klíma- és környezetvédelmi büntetőjog területén elkötelezettek a közös cél, azaz az életfeltételek megvédése iránt.

Dr. Szabó-Tóth Kinga, a Miskolci Egyetem Alkalmazott Társadalomtudományi Intézetének igazgatója ezután az éghajlatvédelem szociológiai aspektusait, különösen a természetbe történő beavatkozásokat és azok megítélését tárgyalta, valamint ezen beavatkozások társadalmi következményeinek kommunikációját. Kiemelten foglalkozott a fenntarthatóság és az ellenálló képesség társadalmi szempontból való szükségességével, amelyet a gazdasági szempontok mellett szintén figyelembe kell venni. Szociológiai kérdéseket is be kell vonni, például az állam, a magánszektor és a civil társadalom szereplői közötti kooperatív döntéshozatali folyamatokba, az erőforrásokhoz való hozzáférés és az azok elosztása terén fennálló egyenlőtlenségek területein. Ezek interdiszciplináris kérdések, amelyekkel a környezet és a fenntarthatóság dinamikája miatt a szociológia már nem foglalkozhat csupán egyedül, vagy csak nemzeti szinten. A társadalmi-gazdasági rendszereket a megváltozott keretfeltételekhez kell igazítani, és bővíteni kell a környezet- és kockázatszociológiai szakértelmet. A megváltozott feltételek megváltozott szemléletet és megközelítést igényelnek. A status quo megváltoztatása azonban nem könnyű vállalkozás, mert a tanult és begyakorolt magatartásformák elhagyása olyan új szemléletmódot igényel, amely már nem egyoldalúan a profitmaximalizálásra irányul, hanem a társadalmi célokat helyezi előtérbe, úgy mint a társadalmi befogadás, a munkahelyteremtés, a fenntarthatóság stb. Magyarországon azonban a lakosság jelentős része tagadja a klímaváltozást, így az új megközelítések társadalmi elfogadottsága alacsony.

Dr. Szép Tekla egyetemi docens (a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézetének intézetigazgató-helyettese ezt követően az éghajlatvédelem gazdasági perspektíváit elemezte. Hangsúlyozta, hogy a jelenlegi gazdálkodási mód a gazdasági tevékenység természeti alapjait rombolja, vagy legalábbis veszélyezteti, ezért a természettel és a környezettel összhangban lévő zöld gazdaságra van szükség. Olyan modellre, amely figyelembe veszi a társadalmi hatásokat, és többé nem kizárólag a növekedés és a profit kritériumaira összpontosít - a jövő generációk és a társadalmi hatások elhanyagolása mellett. A célnak társadalmi jólétre irányuló gazdasági fejlődésnek kell lennie, amelyben a környezetvédelem és a gazdasági fejlődés nem ellentétesek egymással, hanem egymástól függenek. Itt különösen jelentőssé válik a mérnöki és anyagtudományokkal folytatott interdiszciplináris diskurzus, például az energia- és anyaghatékonyság növelése, valamint a nemzetközi versenyképesség szempontjából fontos környezeti és hatékonysági technológiák alkalmazásának és továbbfejlesztésének fokozására irányuló nyomás tekintetében. Továbbá a jövő zöld piacainak gazdasági esélyei a fenntartható vízgazdálkodástól és mobilitástól, valamint a környezetbarát hulladékgazdálkodástól és újrahasznosítástól függenek. Az előadó hangsúlyozta, hogy a szűken értelmezett gazdasági egyensúly helyett a pozitív általános egyensúly a döntő. Az éghajlat- és környezetvédelem területén azonban Magyarországon eddig kevés előrelépés történt.

Dr. Szalontai Lajos, a Miskolci Egyetem Műszaki, Föld- és Környezettudományi Karának mérnök-kutatója ezt követően a mérnöki tudományok követelményeivel foglalkozott, amelyek az emberi élet- és a termelési terek megőrzését és fejlesztését célozzák. Ez egyrészt az alapvető és strukturális ökológiai problémákra való reagálást jelenti, amely az energia- és erőforrás-fogyasztás nagymértékű csökkentéséhez vezet, illetve az erőforrások környezetbarát felhasználását, mint az éghajlatváltozásra és az ökoszisztémák megzavarására adott választ. Másrészt vannak olyan műszaki problémák, amelyek speciális mérnöki megoldások kidolgozását igénylik. Konkrét feladatokkal illusztrálták a hatékony és fenntartható erőforrás-gazdálkodáshoz szükséges, tudományosan és technikailag megalapozott megoldások kidolgozásának kihívásait. Több projekt alapján - a kutatócsoport, amelyhez az előadó is tartozik, és hét Horizont-projektet is elnyert - bemutatásra került például, hogy nemzetközi együttműködések keretében kifejlesztettek egy "Robominer"-t, amely a volt bányák ásványkincseinek kitermelésére használható, illetve egy monitoring rendszert a felszíni és felszín alatti vizek által kimosódó vízben oldódó kőzetek megfigyelésére. Ugyanakkor világossá vált, hogy az infrastruktúra, valamint az egyes műszaki létesítmények és épületek ökológiai szemléletű tervezése és megvalósítása egyértelműen a társadalmi és jogi kereteken múlik.

A következő szekcióülésen, Prof. Dr. Farkas Ákos, a Miskolci Egyetem Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszékének egyetemi tanára szekcióvezetésével, az éghajlatváltozás állt a középpontban. Prof. Dr. Monika Bobbert, a Münsteri Egyetem Erkölcsteológiai szemináriumának vezetője az elővigyázatosság elvének alkalmazása során felmerülő nyitott kérdésekre és lehetséges vitákra hívta fel a figyelmet az éghajlatváltozás területén. Először is hangsúlyozta, hogy az elővigyázatosság elve a politikában és a jogban a kockázat elkerülését célozza; ettől meg kell különböztetni azonban az utógondozás és a veszélymegelőzés területeit. Összességében az elővigyázatossági elv az érintett tudományágak tudományos együttműködésének új formáit igényli. A kockázatokkal és a hatékony intézkedésekkel kapcsolatos ellentmondásos kérdések konstruktív megvitatásához új eljárásokat kell kialakítani, amelyek biztosítják, hogy a kockázatelemzések és az elővigyázatossági intézkedések nyitott kérdéseit és bizonytalanságait megbízhatóan azonosítani lehessen, hogy olyan döntések születhessenek, amelyek nem tartalmaznak sem érdekek által vezérelt elfogultságot, és nem követelnek túlzott elővigyázatosságot sem. A legtöbb esetben azonban nem léteznek egyértelműen helyes megoldások, csupán potenciálisan jobbak és rosszabbak. A vita során világossá vált, hogy az elővigyázatosság elve szilárdan rögzült a környezetvédelmi politikában és a környezetvédelmi jogban, és rugalmassága ellenére felelősséget ruház a különböző szereplőkre - egyénekre, vállalatokra, államokra és államközösségekre. Ez az elv csak különösen súlyos károk esetén zárja ki a felelősség csökkentését, és így egyértelmű hivatkozási pontot képez a politikai diskurzusban és a környezetvédelmi jogban is egyaránt. Az összetett ok-okozati láncolatok miatt gyakran nehéz előre látni és értékelni a jelenlegi cselekvések jövőbeli következményeit. Ezért olyan állami beavatkozásokra van szükség, amelyek a szabadság demokratikusan legitimált, arányos korlátozásához vezetnek, és a terhek igazságos elosztására irányulnak.

Dr. Lubinszky Mária pszichológus, a Miskolci Egyetem egyetemi docense és Fülöp Péter pszichológus, az Ipsos Market Research kutatási vezetője ezt követően az emberek sebezhetőségét és a fiatalabb generáció klímaszorongását vizsgálta, valamint áttekintést adott az éghajlatváltozás emberi pszichére gyakorolt hatásairól. Kiemelték, hogy a magyarországi gyerekeket és fiatalokat különösen érinti a klímaválság pszichológiai hatása, mert ők intenzíven foglalkoznak a saját jövőjükkel. A gyermekek és fiatalok azért is különösen sérülékeny csoportot alkotnak, mert a fejlődés érzékeny szakaszában vannak, és megküzdési mechanizmusaik kevésbé fejlettek, mint a felnőtteké. Szintén stresszt jelent, amikor a serdülők és fiatal felnőttek azt tapasztalják, hogy a remélt biztonság nem garantált. Ez a csoport gyakran reagál erre érzelmileg félelemmel, dühvel, frusztrációval vagy tehetetlenséggel. Emellett az éghajlati válság ismerete környezeti stresszfactoroknak való kitettséghez vezethet, és akut vagy másodlagos stresszbetegségeket okozhat. Ezek a nemzetközi szinten is megjelenő magyarországi empirikus eredmények hangsúlyozzák a környezetvédelem szükségességét és az Európai Unió tagállamok alkotmánybíróságainak azon szemléletét, amelyek központi jelentőséget tulajdonítanak a szabadságjogok és az alapvető jogok védelmének a klímavédelemmel összefüggésben.

Prof. Dr. Katharina Pabel, a Bécsi Közgazdaságtudományi Egyetem Európai és Nemzetközi Jogi Intézetének intézetigazgató helyettese az Európai Unió tagállamainak legfelsőbb alkotmánybíróságai - a német Szövetségi Alkotmánybíróság, a francia Conseil d'Etat, holland Hoge Raad, az osztrák Alkotmánybíróság és a svájci Szövetségi Legfelsőbb Bíróság - esetjogát tekintette át, és kommentálta az EJEB-nél még függőben lévő kérelmeket, amelyek nagykamarája időközben 2024. április 9-én megállapította a kérelmező svájci Klímaseniorok alapvető jogainak megsértését. Ebben szerepet játszottak a Párizsi Egyezményben meghatározott éghajlati célok. Ennek oka, hogy csak ezekre a célokra való hivatkozással voltak képesek a bíróságok meghatározni a szükséges védelem minimumkövetelményeit, amelyek be nem tartása az alapvető jogok megsértéséhez vezet. Az is világossá vált, hogy az éghajlatvédelmi aktivisták nagymértékben a bíróságok hatékonyságára támaszkodnak, hogy elérjék politikai céljaikat: az éghajlatvédelem előmozdítását és az államok erőfeszítéseinek fokozását az éghajlatvédelem területén. Ez azonban felveti a hatalmi ágak szétválasztásának és az alkotmányos joghatóság korlátainak jogpolitikai kérdését, amely ugyan képes lehet a környezetvédelmi és éghajlatvédelmi intézkedések ellenőrzésére, de nem helyettesítheti a többségi szavazást egy demokráciában.

2.2. Környezet- és klímavédelem intradisziplináris szemszögből. A második szekció, Prof. Dr. Róth Erika intézetigazgató (Miskolci Egyetem Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék) és Prof. Dr. Jacsó Judit (Miskolci Egyetem Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszékének vezetője) szekcióvezetésével, ezután a különböző jogterületek perspektíváival foglalkozott.

Az első előadó, Prof. Dr. Claudia Seitz, a Liechtensteini Hercegség Magánegyetemének professzora azt a kérdést vizsgálta, hogy milyen mechanizmusokat ismer el az éghajlat- és környezetvédelmi jog nemzetközi és uniós szinten az éghajlatváltozás kihívásainak kezelése érdekében.

Dr. Raisz Anikó, az Energiaügyi Minisztérium környezetért és körforgásos gazdaságért felelős államtitkára közvetlenül ezt követően magyar szempontból világította meg a különböző hatásmechanizmusokat. Mindkét előadás kiindulópontja az volt, hogy az éghajlatváltozás alapvető változásokat igényel az alacsony kibocsátású gazdaságra való áttérés érdekében. Ehhez a gazdaság strukturális átalakítására, valamint a fogyasztói magatartás alapvető megváltoztatására van szükség.

Hangsúlyozták, hogy az európai éghajlatvédelmi politika célja az éghajlatváltozás hatásainak enyhítése, az EU éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodása, valamint a környezetre és az éghajlatra káros tevékenységek csökkentése; ezt a politikát jelentősen befolyásolják a nemzetközi éghajlatvédelmi politikák, így például az ENSZ keretegyezménye (UN Climate Convention), a Kiotói Jegyzőkönyv és a Párizsi Egyezmény. Az EU energiapolitikai feladatainak megoldására 2015-ben kidolgozott "Energiaunió" stratégia² az energiaellátás biztonsága, az integrált belső energiapiac, az energiahatékonyság, a gazdaság dekarbonizációja, valamint a kutatás és az innováció pilléreire épül. Annak érdekében, hogy 2030-ig elérjék az éghajlat- és energiapolitikai célokat, 2018-ban elfogadták egy rendeletet³, amelynek célja a tagállamok éghajlat- és energiaügyi kérdésekkel kapcsolatos tervezési és jelentéstételi kötelezettségeinek egységesítése és átszervezése.

Ezenfelül az EU-tagállamoknak hosszú távú stratégiákat is ki kellett dolgozniuk a következő időszakra vonatkozóan 2050-ig, amelybe a nemzeti energia- és éghajlatvédelmi tervek (NECP) beilleszthetők. 2020 januárjában a magyar kormány közzétette a Nemzeti Energiastratégia és a Nemzeti Energia- és Éghajlatvédelmi Terv (NECP) aktualizált változatát, amely 2030-ig tartalmazza Magyarország klímapolitikai céljait, 2040-re való kitekintéssel.

Dr. Raisz Anikó hangsúlyozta a természetvédelem magas szintű elfogadottságát Magyarországon. Ez jó előfeltétele a hatékony klíma- és környezetvédelmi intézkedések meghozatalának és végrehajtásának. Fontos célként említette a klímasemlegességet, az ivóvízkészletek megőrzését, a biológiai sokféleség védelmét és a fenntartható környezetvédelem általánosan a fenntartható környezetvédelem szükségességét, amelyet az Európai Unió is követ, továbbá a műanyagszennyezés elleni küzdelmet a vegyianyag-stratégia részeként és a gyártók és beszállítók felelősségét a teljes magyarországi értékláncért egészen a termékek ártalmatlanításáig. Ebben már most is nagyfokú társadalmi konszenzus van. Magyarország számára azonban fontos olyan nemzeti megoldásokat találni az Európai Unió által kitűzött célok megvalósítására, amelyek minél költségsemlegesek, a magas szintű versenyképesség elérése érdekében.

² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak A stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előrettekintő éghajlat-politika keretstratégiája, COM/2015/080 final

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete (2018. december 11.) az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU, a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker, a Heidelbergi Egyetem egyetemi tanára az Európai Unió környezet- és éghajlatvédelmi jog területén érvényesülő, felelősségre vonásra vonatkozó követelményeit vette sorra, amelyek az Unió és tagállamai számára kötelező politikai célkitűzésekként olyan normát határoznak meg, amelynek a tagállamoknak meg kell felelniük. Az előadás középpontjába a Green Deal-t állította, amellyel a Bizottság a környezet büntetőjogi védelmét kívánja erősíteni. A most hatályba lépett uniós irányelv új követelményeket állapít meg a tagállamokkal szemben, amelyeket át kell ültetni a nemzeti (büntető)jogba. Ezek közé tartozik az új környezetvédelmi bűncselekmények bevezetésének kötelezettsége, mint például az illegális fakeskedelem büntetendő tilalma, valamint a büntetőjogi szankciók minimális felső határának meghatározása és a határokon átnyúló büntetőeljárások terén való fokozott együttműködésre való felhívás. Az uniós tagállamok kötelesek továbbá támogatni a környezeti bűncselekményeket bejelentő személyeket is. Dannecker professzor a hatékony büntetőjogi szankciók potenciális akadályának tekintette a közigazgatás kiegészítő jellegét, és rámutatott az e tekintetben szükséges intézkedésekre, például a megkerülési záradék szükségességére. A Bizottság hatékonyabb környezetvédelmi büntetőjogra vonatkozó felhívása a transznacionális szervezett környezeti bűnözés központi szerepén és azon a feltételezésen alapszik, hogy ezen a területen jelentős bűnügyi haszonra tesznek szert. Ezért fontos, hogy foglalkozzunk a környezeti bűnözés kriminológiai oldalával, a Zöld Kriminológia, nélkülözhetetlen.

Prof. Dr. Robert Kert, a Bécsi Közgazdaságtudományi Egyetem, Osztrák és Európai Gazdasági Büntetőjogi Intézetének vezetője előadásában az Európai Unió büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi szankcióival kapcsolatos követelményeivel foglalkozott. Előadásának középpontjában a környezet büntetőjog általi védelméről szóló, a 2008/99/EK irányelv⁴ helyébe lépő, azóta 2024. május 20-án hatályba lépett Európai Parlamenti és Tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat állt.⁵ Összehasonlította a javaslat büntetőjogi szankciókra vonatkozó rendelkezéseit a környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2008. november 19-i 2008/99/EK Európai Parlamenti és Tanácsi irányelvvel, és rámutatott, hogy az Európai Unió fontos hajtóereje a tagállamok környezetvédelemmel kapcsolatos büntetőjogának. Ez különösen vonatkozik egy sor új bűncselekményre, amelyekben kizárólag más államok környezetét károsítják (pl. faanyagimport), a büntetések kiterjesztésére, mint például a természetes személyekre minimálisan kiszabható szabadságvesztés felső határa és a jogi személyekre minimálisan kiszabható pénzbüntetés felső határa, valamint a tagállamok oldaláról megkövetelt hatékony végrehajtásra is.

Prof. Dr. Paulovics Anita, a Miskolci Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetője és Dr. Vetter Szilvia PhD, a Budapesti Állatorvostudományi Egyetem Állatvédelmi Központjának igazgatója a fenntartható állatjólét sajátos követelményeit mutatták be, amelyeknek Magyarországon központi jelentősége van. E tekintetben nem az állatok védelmére és jólétére, valamint a károkozás

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács javaslata a környezet büntetőjog általi védelméről és a 2008/99/EK irányelv felváltásáról szóló irányelvre

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2024/1203 irányelve (2024. április 11.) a környezet büntetőjog általi védelméről és a 2008/99/EK és a 2009/123/EK irányelv felváltásáról

elkerülésére kell helyezni a hangsúlyt. Nem elég, ha az állatjólét fogalmát nemzetközileg és Európai Unióban úgy értelmezik, hogy senki sem okozhat fájdalmat, szenvedést vagy kárt az állatnak ésszerű ok nélkül. Egy ilyen "negatív" megközelítés, amely csak a károk és szenvedések megelőzésére irányul, nem megfelelő. A pozitív megközelítés előnyösebb lenne, amely az állatok státuszát az emberekével egyenlővé tenné és általános erőszakmentességet célozna meg. Ezt gazdasági, pszichológiai és kriminológiai szempontokkal lehet indokolni, amelyek egy olyan társadalom mellett szólnak, amely átfogóan mentes az erőszaktól és a szenvedéstől. A vita során hangsúlyozták az ezzel kapcsolatos jogi helyzetet: Az Európai Unió számára az EUMSZ 13. cikke előírja, hogy az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási, technológiafejlesztési és úrpolitikájának meghatározása és végrehajtása során az Uniónak és a tagállamoknak teljes mértékben figyelembe kell venni az állatok, mint érző lények jóléti követelményeit. Ez az egyes állatok jólétét védi, míg a fajvédelem csak az állat- vagy növénypopulációk kihalástól való megóvását szolgálja.

Az állatjólét azonban nem egyedülálló uniós célkitűzés, amelyet az EU-nak aktívan elő kellene mozdítania és támogatnia kellene. A Bizottság 2023. december 7-én új szabályokat javasolt az állatszállítás védelmére, és bemutatta a kutyák és macskák jólétére és nyomon követhetőségére vonatkozó előírásokat, amelyek egységes standardokat határoznak meg a kutyák és macskák tenyésztési létesítményekben, állatkereskedésekben és állatmenhelyeken történő tenyésztésére, elhelyezésére és kezelésére vonatkozóan.⁶ Ezen túlmenően az említett háziállatok nyomon követhetőségét a kötelező megjelölés és a nemzeti adatbázisokban való regisztráció révén javítani kell. A cél az illegális kereskedelem elleni küzdelem és a létesítményekben uralkodó állatjóléti feltételek behatóbb ellenőrzése. Ezért ezen a területen hasonló fejlemények vannak kialakulóban nemzeti szinten Magyarországon, valamint az Európai Unió más tagállamaiban és uniós szinten is, ami arra enged következtetni, hogy egységes szabványok kerülnek majd bevezetésre.

Prof. Dr. Csák Csilla, a Miskolci Egyetem Civilisztikai Tudományok Intézetének igazgatója ezt követően a lakosság ellátásában jelentkező agrárpolitikai kihívásokkal foglalkozott. Hangsúlyozta, hogy a mezőgazdaság kettős kihívással néz szembe: egyrészt élelmiszert kell termelnie, ugyanakkor meg kell védenie a természetet és a biológiai sokféleséget. A természeti erőforrások körültekintő felhasználása az élelmiszertermelésben is szükséges. A talajvédelemnek azonban van egy minőségi és egy mennyiségi funkciója: egyrészt a talaj minőségének megőrzése vagy javítása, a talajerózió ellensúlyozása, az ammónia- és nitrátszennyezés csökkentése; másrészt a mezőgazdasági területek megőrzése, ezért csak kis területet szabad kivonni a művelés alól (jelenleg 7,5 millió hektár); ráadásul az utóbbi években csaknem megduplázódott a biogazdálkodással művelt területek száma. Különösen a világ népességének gyors növekedése teszi szükségessé az élelmiszertermelés növelését is. Emellett megoldást kell találni a lejárt szavatosságú élelmiszerek felhasználására

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az állatoknak a szállítás és a kapcsolódó műveletek közbeni védelméről, valamint az 1255/97/EK tanácsi rendelet módosításáról és a 2005/1/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

is. Mindez azt mutatja, hogy szükség van a táplálkozási, gazdasági és ökológiai érdekek egyensúlyának megteremtésére, ahogyan az meg is található a Közös Agrárpolitika központi elemeként a 2023-2027-es finanszírozási időszakban. Eközben mindenképpen meg kell tartani az elért szintet, beleértve a Magyarországon alkalmazandó speciális jogszabályokat is, pl. a GMO-mentes mezőgazdaság tekintetében.

Csemáné Dr. Váradi Erika, a Miskolci Egyetem Bűnügyi Tudományok Intézetének egyetemi docense a zöld kriminológia témaköréről adott áttekintést, megvilágítva a bűnözés empirikus oldalát. Meglepő, hogy a környezeti bűnözés területe az európai kriminológiában eddig csak alárendelt szerepet töltött be, míg az angol-amerikai területen a zöld kriminológia kutatási területe csupán az elmúlt 20 évben alakult ki, mégis részletesen foglalkozik ezzel a témával. Mindazonáltal az előadó szerint nem kérdéses, hogy az empirikus megállapítások elengedhetetlenek, ha racionális bűnügyi politikát akarunk folytatni. Az előadó ezért áttekintést adott a zöld kriminológia területén az elmúlt két évtizedben végbement fejleményekről, majd kitért az előttünk álló feladatokra is.

Kijelenthető, hogy mind a politikai és gazdasági szereplők, mind a hétköznapi emberek elkövetőnek tekinthetők, és hogy az áldozatok kategóriája túl szűk, mivel a környezeti bűncselekmények következményei nemcsak az embereket, hanem a természetet is érintik. Végül világossá vált, hogy az ember és a környezet kapcsolatának magyarázatára tett kísérletek, az antropocentrizmus, a biocentrizmus és az ököcentrizmus az alapul szolgáló episztemológiai perspektívától függően eltérő válaszokhoz vezetnek a környezeti bűnözés definiálásának és szabályozásának módját illetően. Feltűnő, hogy a zöld kriminológia reformista programja ellenére alacsony az érdeklődés a környezettudomány, a környezetgazdaságtan és a környezeti etika eredményeinek a kriminológiai elméletalkotásba való integrálása iránt.

Az előadásokat két panelbeszélgetés követte. Az első panelbeszélgetés keretein belül a "Büntetőjogi klímavédelem mint kihívás, nemzeti szempontból"⁷ témája, míg a második panelbeszélgetés keretein belül a nemzeti, európai és nemzetközi kutatási perspektívák⁸ kerültek meg tárgyalásra.

3. Eredmények: Kutatási perspektívák és megközelítések a környezet- és éghajlatvédelem javítását célzó megoldásokhoz

A következőkben a megbeszéléseken elhangzottakból kiválasztott szempontok kerülnek bemutatásra, amelyekkel kapcsolatban további kutatási igény mutatkozott:

⁷ Prof. Dr. Csák Csilla, Prof. Dr. Robert Kert, Dr. Efser Erden Tütüncü (Kültür Egyetem Isztambul), Prof. Dr. Paulovics Anita, Prof. Dr. Claudia Seitz, Csemáné Dr. Váradi Erika, Dr. Vetter Szilvia; Moderátor: Prof. Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker

⁸ Prof. Dr. Wolfgang Brandstetter (Bécsi Közgazdaságtudományi Egyetem), Prof. Dr. Szilágyi Ede János (Miskolci Egyetem Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Kutatóintézet igazgatója), Dr. Szalontai Lajos; Prof. Dr. Barta Judit (Miskolci Egyetem, Nemzeti Közszerződési Egyetem); Prof. Dr. Jacsó Judit; Moderátor: Prof. Dr. Claudia Seitz

- 1) A polgárok szubjektív, kikényszeríthető jogainak az alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága általi elismerése a klímavédelmi intézkedések tekintetében a büntetőjogot is érinti, és felveti azt a kérdést, hogy a klíma- és környezetvédelem területén mennyiben kellene továbbfejleszteni a közösségi és egyéni jogi érdekek megkülönböztetését.
- 2) Az éghajlati vészhelyzetre való tekintettel a környezet- és éghajlatvédelem területén határokon átnyúló szolidaritásra van szükség, ami új etikai és jogi alapokat igényel.
- 3) Az Európai Unióban egyre fontosabbá váló reziliencia kérdését is be kell építeni a környezet- és éghajlatvédelemmel kapcsolatos megfontolásokba.
- 4) Ami az éghajlatvédelmet illeti, a büntetőjogi védelem szükségességét sokkal nehezebb kommunikálni, mint a környezetvédelemét, ezért az éghajlatvédelemhez az elfogadást elősegítő intézkedések elengedhetetlenek. E tekintetben a büntetőjogot úgy kell felépíteni, hogy a közigazgatás kiegészítse azt, és a fenntarthatóság és az elővigyázatosság elvét helyezze előtérbe. A vállalati szektorban a szándékos magatartás mellett a gondatlan vagy hanyag magatartást is büntetni kell. Emellett hangsúlyt kell fektetni a jogi személyek és vállalatok büntetőjogi és pénzbírsággal fenyegető felelősségére, valamint a vagyonelkobzásra és a jóvátételre - általában nem az eredeti állapot helyreállításának, hanem a leginkább környezetbarát állapot kialakításának formájában.
- 5) Az Európai Unió tagállamain kívül zajló környezetpusztító gyakorlatokat (pl. az esőerdők kiirtása) büntethetővé kell tenni a tagállamokban, hogy az Európai Unióból származó, nem európai országokban bűncselekményt elkövető vállalatok ellen az Európai Unióban is büntetőeljárás indulhasson. Nem elegendő a büntetőjog területi hatályára vonatkozó nemzeti szabályok kiterjesztése, mivel a kettős inkrimináció - a belföldi és a külföldi büntethetőség - gyakran előfeltétele a büntetőjog alkalmazásának (a büntetőjogi külföldi vonatkozású normák).
- 6) Meg kell fontolni az Európai Ügyészség hatáskörének kiterjesztését a környezet- és éghajlatvédelmi bűncselekményekre.
- 7) A környezeti kriminológia területén jelentős hiányosságok vannak, mind a mennyiségi, mind a minőségi felmérések tekintetében. A mennyiségi adatok hiánya kevésbé jelentős, mint azt gyakran feltételezik, mert a jogpolitikai intézkedésekhez elegendő lehet, ha a bűnözői magatartás megléte minőségi vizsgálatokkal – például az EU-ban gyakran végzett szakértői felmérésekkel – bizonyítható, még akkor is, ha az ilyen magatartások gyakorisága látens marad, vagy a végrehajtás típusa és módja gyakran nem tisztázható, pl. hogy szervezett bűnözésről van-e szó, és ha igen, milyen mértékben.
- 8) Jogpolitikai szempontból különösen fontosnak bizonyult, hogy az élet alapjainak védelme nem lehet csupán nemzeti probléma, így a környezetvédelmi jog kérdései a nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzeti jog ütközési zónáiban merülnek fel.
- 9) A környezetvédelmi büntetőjognak a közigazgatási jogi kiegészítő jellege olyan közigazgatási jogi rendelkezéseket tesz szükségessé, amelyek megszüntetik a szancionálás hiányosságait. Ehhez a jogellenesen megszerzett engedélyekre, a

jogszabályokat megkerülő cselekmények nyilvántartására, valamint a környezetvédelmi jogi engedélyek határon átnyúló hatására és azok korlátaira vonatkozó külön szabályozásra van szükség.

- 10) Az emberi jogok emberességen túli védelmének kérdését tovább kell folytatni, és a büntetőjog számára használhatóvá tenni. Folytatni és elmélyíteni szükséges az ököcidium nemzetközi büntetőjogi tényállásának bevezetésére irányuló megfontolásokat.
- 11) Az ENSZ és az OECD által a vállalatok számára előírt gondossági kötelezettséget ki kell használni a környezetvédelmi megfelelés és a reziliencia érdekében.
- 12) Az ellátási lánc felelősségének kialakítása eddig erősen a francia jogszabályokhoz igazodott (Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre), amelyet, habár az NGO-k előnyben részesítettek, jogi szempontból mégis felülvizsgálatra és kiegészítésre szorul.
- 13) Az Európai Unió tagállamai, például Lengyelország és Magyarország, amelyek hajlamosak az Európai Unióban sajátos utakat járni, és saját jogi kultúrájukra hivatkoznak, nem kérdőjelezik meg az élet alapjainak, különösen a víznek a közös védelmének szükségességét. Ez más szakpolitikai területekhez képest, ahol az európaizálódás sebessége eltérő lehet, megkönnyíti az Európai Unió egységes és összehangolt cselekvésének megvalósítását. Ezt a lehetőséget ki kell használni a közös és összehangolt fellépés megvalósítása érdekében az éghajlat- és környezetvédelem területén.
- 14) A téma nemzetközi dimenzióját – amely különösen az ökológiai bűncselekmények nemzetközi jogi tényállásának megteremtéséről szóló vitákban mutatkozik meg – figyelembe kell venni. Ennek érdekében fokozottan támaszkodni kell a nemzetközi tárgyalások terén szerzett tapasztalatokra és szakértelemre, hogy egy, az Európai Unión túlmutató nemzetközi környezet- és klímavédelmi politika érvényre juttatható legyen.

Irodalomjegyzék

- Az első Humboldt ülésen elhangzott előadások az alábbi folyóiratban jelentek meg: *European Integration Studies*, Vol. 17. No. 1. (2021) (<https://ojs.unimiskolc.hu/index.php/eis/issue/view/33>);
 - A második Humboldt ülésen elhangzott előadások az alábbi folyóiratban jelentek meg: *European Integration Studies*, Vol. 19 No. 2 (2023) (<https://ojs.unimiskolc.hu/index.php/eis/issue/view/169>).
-

**Újabb díszdoktorvesztés: Prof. Dr. Dr. h.c. Peter
Bülow magán-, és kereskedelmi jogász, a Trieri
Egyetem tanára, a Miskolci Egyetem
díszdoktora**
Prugberger Tamás*

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.1.187>

Szomorúan ért engem több oktatótársammal együtt Peter Bülow halálhíre, aki 1992-ben lett a Miskolci Egyetem jogi karának díszdoktora, azt követően, hogy az akkori dékánunkkal, Horváth Tibor büntetőjog professzorunkkal egy, a Trieri Egyetemen tartott gazdasági büntetőjogi témájú konferencián összeismerkedtek és mindketten hasonló gazdasági jogi visszaélésekről tartott előadást, csak míg az akkori dékánunk a kérdés büntetőjogi vetületét, addig Prof. Bülow annak magánjogi vetületét elemezte. Nem sokkal ezt követően Horváth Tibor meghívására Miskolcra érkezett, ahol a dékán kérelmére Novotni Zoltán, a Civilisztikai Jogi Intézet igazgatója gondoskodott tudományos és vendégoktatói programjáról, ki megkért engem, mint az intézethez tartozó agrár-, és munkajogi tanszék vezetőjét, hogy segítsek vendégünk hallgatóknak szánt előadásainak, valamint a bankjogi és a fogyasztóvédelmi témakörből egy vitaelőadást a civilisztikai intézeten belül megszervezni. A vitafórum indító előadását Bülow professzor tartotta a fogyasztói hitellel kapcsolatos európai közösségi irányelvről, amelyet Németországnak érdemileg az implementáció során nem kellett nemzeti szabályozását módosítani, mert az összhangban volt az irányelvvel. Rámutatott, hogy a fogyasztási célra felvett hitelt a szerződéses lejárat határidő előtti indokolt okafogyottá válás miatti a hitelösszeg visszafizetése, vagy fel sem vétele mellett mentesül a hitelfeltevő a lejárat kamatok arányos visszafizetése alól. Az előadást komoly érdeklődést kiváltó információs megbeszélés követte, mivel Magyarországon ismeretlen volt ez a sajátos hitelforma, mivel még messze voltunk az Európai Közösséghez történő csatlakozásunktól. Nem sokkal ezt követően kaptam Bülow professzortól meghívást a Trieri Egyetemre, ahol a magyarországi termőföld-tulajdoni és munkajogi

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

szabályozás rendszerváltást követő módosulásáról tartottam több előadást és kaptam lehetőséget kutatásra is. Ekkor hozott össze Bülow professzor Pof. Dr. Rolf Birkkel, az Egyetem által az Európai Gazdasági Közösséggel együtt fenntartott Európai Munkajogi és Munkaügyi Intézet igazgatójával, aki szintén egyetemünk díszdoktora lett, és aki sajnos szintén már nincs az élők sorában. Kettőjük segítségével kaptam miskolci professzorkollegámmal, Gáspárdy László polgári eljárásjogi professzorral három hónapos DAAD. kutatási ösztöndíjat, két évvel később pedig a tavaszi szemeszterre vendégprofesszori meghívást. E két trieri professzoron keresztül alakult ki az a mindmáig fennálló oktató-, és hallgató cserében megnyilvánuló együttműködési kapcsolat, amely jelentős mértékben hozzá segített karunkat ahhoz, hogy a doktoranduszok közül azokat, akik tudományos gyakorlónaként bent maradtak a karon, trieri tanulmányi útjaikon alapos felkészítést kaptak a német és az összehasonlító magánjogból és pénzügyi, valamint kereskedelmi jogból. Így többek között az én akkori doktorjelöltem, és a mostani dékán, Prof. Dr. Csák Csilla is, aki egyúttal utódom lett a tanszék vezetésében. Így vált érdemei elismerésével Birk professzort megelőzően Bülow professzor egyetemünk díszdoktorává, akinek néhai rokonelődje az a híres német dirigens, aki Wagner Richard karnagya, és Liszt Ferenc lányának, Kozimának első férje volt.

Röviden bemutatva Bülow professzor tudományos és oktatói életútját, 141-ben született Berlinben. Édesapja banktisztviselő, fiútestvére újságíró, húga pedig szociológia professzor volt Hamburgban. A család, miként ezt Bülow prof. elmondta, a világháborút követően nagy nyomorban élt. Csalánt szedtek és abból készítettek levest és főzeléket, fűtetlen lakásban éltek hónapokon keresztül és így tovább. Minthogy az apját áthelyezték Frankfurtba, az ottani egyetem gyakorló gimnáziumában tanult és érettségizett 1962-ben. Ezt követően két éves katonai szolgálat a tengerészetnél. Leszerelését követően beiratkozott a Müncheni Egyetem Egyetem Jogi Karára, majd tanulmányait a negyedik szemesztert követően a Majnafrankfurti Egyetemen folytatta, és itt tette le az első államvizsgát 1969-ben, míg a második államvizsgát a gyakornoki ideje (Referendarzeit) letelte után 1972-ben Wiesbadenben a tartományi jogi szakvizsgabizottság előtt. Ugyancsak abban az évben promovált bankjogi dolgozatával Benvenuto Samson darmstatti professzornál. 1972 és 1982 között önálló ügyvéd Majnafrankfurtban, főleg pénzügyi jogvitákban való képviselőre szakosodva. Ez alatt az idő alatt egyúttal tudományos munkatárs a Darmstatti Műszaki Egyetem jogi Tanszékén Prof. Dieter Schulz mellett. Ezen az egyetemen védte meg habilitációs értekezését és tartotta meg habilitációs előadását versenyjogi és fúziós kontrol témakörből és nyert „venia legendit” 1981-ben. 1982-ben professzori meghívást kapott az újonnan alakult Trieri Egyetem polgári jogi tanszékére és ezzel párhuzamosan a Sarbükkeni Egyetem Jogi Karától a kereskedelmi és a gazdasági jog oktatására. Ettől kezdve felhagyott az ügyvédi tevékenységével és jól bejáratott irodáját feleségre Dr. Brigitte Glatzelügyvéd társára hagyta, aki nálam promovált a Miskolci egyetemen. Eközben férje 1988 és 1990 között prodékán és dékán a Trieri Jogi Karon. Időközben meghívást kapott a kreiswaldi, majd a oderai frankfurti jogi kartól, a freibergi, és az acheni műszaki egyetem jogi tanszékére. E meghívásokat azonban nem fogadta el és maradt a Trieri Egyetemen egészen 2006-ban bekövetkezett nyugdíjazásáig, ahol azonban

megbízott oktatóként továbbra is tanított és részt vett az egyetem kutatási tevékenységében. Ezzel együtt szakirodalmi munkásságát is folytatta egészen az 2010-es évek végéig.

Szakirodalmi munkássága mind a mennyiségét, mind a minőségét imponálóan kiemelkedő és elismert a német szakmai körökben. Három tankönyve jelent meg. Egyet a hitebiztosítási jogról, mely kilenc kiadást ért meg, egyet a kereskedelmi jogról hét kiadással, ahol a hetediket volt tanítványával Markus Artz biedefeldi professzorral együtt, ki Miskolcon is tartott meghívásomra előadást, egyet pedig a fogyasztói magánjogról ugyancsak Artz-al, mely hat kiadást ért meg. 1982 és 2009 között mintegy 13 nagyobb jelentőségű kézikönyve, nagy mennyiségű címszó a Gazdaságjogi Lexikonban, kézikönyve jelent meg tőle részben társszerzőkkel az árú-eredet-, és tulajdonság-megjelölési jogról (Kennzeichnungsrecht), a kereskedelmi ügyleti vétkeiségi jogról, a tőkepiacról és a bankjogról, a fogyasztói hiteljogról és a fogyasztóvédelem magánjogáról, a rájuk vonatkozó bírói gyakorlat bemutatásával, többnyire a már említett tankönyveivel együtt a C. F. Müller heidelbergi Jogi Kiadónál, részben pedig a neuwiedi Luchterhand Kiadónál. Mindezek mellett mintegy 5 polgári jogi, 23 kereskedelmi jogi, 25 gazdasági-, és versenyjogi, 6 élelmiszerjogi tanulmánya jelent meg jogi szakfolyóiratokban. Ezen kívül közel 60 könyvrecenziót és kritikát, 40 gazdaság-, és bankjogi ítéletelemzést tett közzé. Valamennyi munkáját az európai, valamint a frankofon jogrendszerrel összevetésben írta meg.

Halála nemcsak a német, hanem a karunk által művelt jogtudomány számára is komoly veszteség, mivel egészen a covid megjelenését megelőző évig, vagyis 2019-ig kapcsolatunk tartósan fennállt vele, amiből sokat tudtunk hasznosítani. Liber Amicus! Sic Tibi terra levis.
