

MISKOLCI

# JOGI SZEMLE

---

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

15. évfolyam

**2020**

1. szám



MISKOLCI

# JOGI SZEMLE

---

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata  
15. évfolyam (2020) 1. szám

## Tanulmány

Fodor László – Bai Attila– Balogh Péter – Bujdos Ágnes – Czibere Ibolya – Gabnai Zoltán – Kovách Imre: <i>Szabályozási problémák a precíziós gazdálkodás hazai helyzetének társadalomtudományi elemzése alapján</i> .....	5
Nagy Zoltán: <i>A digitalizáció hatása a pénzügyi piac szabályozására</i> .....	24
Barzó Tímea – Halász Csenge: <i>Elmosódott magánélet? A privátszféra érvényesülése és határai az online közösségi térben körülményekre</i> .....	33
Jakab Nóra: <i>Robotika és a jog – A robotika munkajogot érintő kapcsolódásai, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiságra I.</i> .....	48
Juhász Zsuzsanna: <i>A gyermek „legfőbb érdekének” figyelembevétele a szülő bebörtönzése esetén</i> .....	60
Marinkás György: <i>Oktatási célú etnikai adatgyűjtés és a szegregáció helyzete egyes nyugat- és közép-kelet-európai országokban</i> .....	77
Pfeffer Zsolt: <i>Adóügyek a büntetőbíróságok előtt</i> .....	97
Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: <i>Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra</i> .....	122
Magyar Fanni: <i>A bíróság művészete, avagy a végrehajtási eljárás felfüggesztésének esetei, különös tekintettel a méltányolható körülményekre</i> .....	139
Udvarhelyi Bence: <i>Gondolatok az Európai Ügyészség tárgyi hatásköréről</i> .....	152
Sápi Edit: <i>Mennyire egységes a mű egységének védelme?</i> .....	169
Horváth Attila: <i>Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez</i> .....	183

Pászka Imre Ágoston:  
*A tenger mélye bányászatának megítélése speciális jogállású területek  
szemszögéből* .....202

## **Nekrológ**

Prugberger Tamás:  
*Búcsú Sárközy Tamás professzortól, akinek tudományos életművét tovább  
építi egy ifjabb generáció*.....218

## **Tanulmány**

Csemáné Váradi Erika – De Negri Laura:  
*Az áldozatvédelem új irányai Ausztriában. Az új osztrák erőszak-ellenes  
törvénycsomag tanulságai* .....225



## Szabályozási problémák a precíziós gazdálkodás hazai helyzetének

### társadalomtudományi elemzése alapján\*

Fodor László\*\* – Bai Attila\*\*\* – Balogh Péter\*\*\*\* – Bujdos  
Ágnes\*\*\*\*\* – Czibere Ibolya\*\*\*\*\* – Gabnai Zoltán\*\*\*\*\* –  
Kovách Imre\*\*\*\*\*

#### 1. Bevezetés

a precíziós gazdálkodás (másként precíziós mezőgazdaság, a továbbiakban: PG)<sup>1</sup> az 1980-as években az Egyesült Államok mezőgazdaságából indult el. Ezt követően a tengerentúlon, Kanadában és Ausztráliában jelent meg, majd az Európai Unióban, ahol elsőként az Egyesült Királyság és Franciaország farmerei követték az új modellt. Az 1990-es évek végétől már Magyarországon is vannak

---

\* A tanulmány alapjául szolgáló kutatást az Innovációs és Technológiai Minisztérium által meghirdetett Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program NKFIH-1150-6/2019 számon támogatta, a Debreceni Egyetem 4. tématerületi programja keretében.

\*\* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

\*\*\* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Gazdálkodástudományi Intézet, Vállalatgazdaságtani Tanszék.

\*\*\*\* MTA doktora, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Gazdálkodástudományi Intézet, Statisztika és Módszertani Intézet, Statisztika és Módszertani Tanszék.

\*\*\*\*\* Tudományos munkatárs, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

\*\*\*\*\* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék.

\*\*\*\*\* Tudományos segédmunkatárs, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Gazdálkodástudományi Intézet, Vállalatgazdaságtani Tanszék.

\*\*\*\*\* MTA doktora, tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, az MTA Kiválósági Központja; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék.

<sup>1</sup> A nemzetközi szakirodalomban precision farming (PF, precíziós mezőgazdaság) és a precision agriculture (PA, precíziós gazdálkodás) kifejezések egyaránt használatosak. Ezeket egyesek – nézőpontjuktól függően – azonos, mások némileg eltérő értelemben használják. Vö.: Jansle Vieira Rocha: *Precision farming and geographic systems*. In: C. Bauzer – M. Medeiro (eds.): *Advanced Geographic Information Systems* (Vol. 1.). EOLSS, Oxford, 2009, 151–168. Jelen tanulmányban ennek nem tulajdonítunk jelentőséget.

precíziósan gazdálkodó farmerek,<sup>2</sup> akik a legkorszerűbb (hi-tech) technológiákat alkalmazzák. Világszerte PG-vel foglalkozó nemzetközi szervezetek, érdekképviseleti szervek (egyesületek) működnek, tematikus szakmai konferenciákat szerveznek, ami jelzi, hogy ehhez a gazdálkodási formához *sajátos igények társulnak az üzleti partnerekkel, a társadalommal, a szakpolitikával és a jogi szabályozással szemben.*<sup>3</sup> Sokak szerint a PG-vel hozott változás forradalmi,<sup>4</sup> és elterjedésével kezdetét vette a harmadik agrárforradalom (a digitalizációs vívmányok beépülését is tükrözi a „mezőgazdaság 4.0” kifejezés).<sup>5</sup> A folyamattal párhuzamosan a PG szakirodalmának terjedelme robbanásszerűen növekszik,<sup>6</sup> s immár egyre több a magyar feldolgozás is. A tudományos publikációk volumenének és tárgyköreinek alakulása azt mutatja ugyanakkor, hogy mintegy 20 év a lemaradásunk a tengerentúlihoz képest, s különösen kevés a területi sajátosságokat is feltáró,<sup>7</sup> társadalmtudományi megközelítés, és a kifejezetten jogtudományi munkák száma elenyésző. A legtöbb szakirodalmi forrás a műszaki és a természettudományi kérdésekhez áll rendelkezésre.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> A PG nemzetközi és hazai elterjedésével kapcsolatos tapasztalatokra, trendekre ld. Gaál Márta – Kiss Andrea – Péter Krisztina – Sulyok Dénes – Takácsné György Katalin – Domán Csaba – Illés Ivett – Keményné Horváth Zsuzsanna: *A precíziós szántóföldi növénytermesztés összehasonlító vizsgálata*. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest, 2017, 33–40.

<sup>3</sup> Például ilyen az ISPA, a precíziós mezőgazdaság nemzetközi szervezete (<https://ispag.org/>), amely két évente tart kongresszust (2021-ben hazánkban), és publikációkkal is igyekszik becsatornázni a tudományos megközelítéseket a PG innovációs folyamatába.

<sup>4</sup> Ezt a megközelítést árnyalja Christopher Miles: The combine will tell the truth: On precision agriculture and algorithmic rationality. *Big Data & Society*, January–June 2019, 2–3. DOI: 10.1177/2053951719849444.

<sup>5</sup> A negyedik ipari forradalom és a mezőgazdaság kapcsolatára ld., például Jehoon Sung: *The Fourth Industrial Revolution and Precision Agriculture*. In: S. Hussmann (Ed.): *Automation in Agriculture – Securing Food Supplies for Future Generations*. IntechOpen, 2018. <https://www.intechopen.com/books/automation-in-agriculture-securing-food-supplies-for-future-generations/the-fourth-industrial-revolution-and-precision-agriculture> (2020. 02. 18.) DOI: 10.5772/intechopen.71582.

<sup>6</sup> 2018-ban a Scopus adatbázisából 1671, 2010 óta megjelent folyóiratcikket töltöttünk le, amelyek a PG-vel foglalkoznak.

<sup>7</sup> A technológiai fejlődés vívmányai a gépgyártók (-kereskedők), az integrátori szervezetek, az internet stb. révén csaknem egyidejűleg jelenhetnek meg az innovációra nyitott gazdaságokban, de az innovációra való nyitottság nagyon sok tényezőtől függ, ideértve, pl. a befektetéshez szükséges tőke (hitelezési rendszer) rendelkezésre állását, a (különböző mértékben szabályozott) piac, illetve a verseny hatásait, az emberi (társadalmi) tényezőt. A hazai viszonyokat illetően úgy tűnik, hogy a precíziós gazdaságok legfeljebb a robotika alkalmazása terén vannak technológiai lemaradásban a legfejlettebb társaikhoz képest. Ld. Innovatív mezőgazdaság (interjú Milics Gáborral), KITE Tudástár, 2019. 06. 05. <https://www.kite.hu/tudastar/innovativ-mezogazdasag-dr-habil-milics-gabor/137> (2020. 02. 15.).

<sup>8</sup> 20 éve jelenik meg a témakör önálló szakfolyóirata (Precision Agriculture címen, a neves Springer kiadónál). Cikkei gyakran az e tanulmány szempontjából kevésbé releváns műszaki, információtechnológiai, természettudományi (talaj- illetve földtani, növénytani) vagy szektorális (pl. a gabonaágazatra vagy akár csak egyetlen fajtára érvényes) kérdéseket tárgyalják. Esetenként természetesen (mint alább látni fogjuk) az ilyen publikációkban is fel-felmerülnek jogi-szabályozási összefüggések.

Ezért is tartjuk különösen fontosnak, hogy 2018–2020 között – egy átfogó, interdiszciplináris kutatás keretei között – lehetőségünk nyílt különböző, társadalomtudományi megközelítések alkalmazására és összekapcsolására. Gazdálkodástudományi, szociológiai és jogtudományi szempontból igyekszünk feltárni a magyarországi precíziós gazdálkodás helyzetét, problémáit, s rámutatni arra, hogy hol lehet szükség például állami, szakpolitikai beavatkozásra, változásokra, annak érdekében, hogy a PG terjedését akadályozó tényezők hatása csökkenjen.

A PG ma *az agrárinnováció<sup>9</sup> – a technológiai fejlődés által meghatározott – egyik útja*. A magunk részéről elfogadjuk, hogy a növekvő élelmiszerigények kielégítésének az általánosan elterjedt, nagy erőforrás-igényű és magas környezetterhelésű, intenzív (iparszerű) mezőgazdasághoz képest<sup>10</sup> (amelynek a támogatása miatt a Közös Agrárpolitikát is sok bíráló érzi),<sup>11</sup> nagyüzemi körülmények közt kedvezőbb – ha nem is a fenntartható fejlődés elveinek megfelelő – módja lehet.<sup>12</sup> Ilyen értelemben, a fenntarthatóság szempontjából, „áthidaló” megoldásról van szó. Ugyanakkor a PG megítélése körében nem vizsgáltunk „ideológiai” vagy „filozófiai” megközelítéseket,<sup>13</sup> illetve a kutatás eddigi fázisaiban csak korlátozottan volt módunk kitérni olyan kérdésekre, mint hogy vajon melyek lehetnek a PG hazai elterjedésének a vidéki közösségekre, a kapcsolódó gazdasági ágazatokra gyakorolt – akár pozitív, akár negatív – hatásai, amelyek a szabályozás irányát is meghatározhatják. Azzal az előfeltevéssel élünk,

<sup>9</sup> Az innováció típusaira és folyamatára valamint az agrárinnováció fogalmára ld. Berde Csaba – Nábrádi András – Szűcs István – Pupos Tibor: *Mezőgazdasági vállalatok stratégiai menedzsmentje*. Debreceni Egyetem Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma, Debrecen, 2013.; Biró Szabolcs – Székely Erika – Rác Katalin – Andrew Fieldsend – Molnár András – Varga Eszter – Miskó Krisztina: *Innováció a magyar agrár- és vidékfejlesztésben*. AKI, Budapest, 2014.

<sup>10</sup> T. M. C. Garnett – A. Appleby – I. J. Balmford – T.G. Bateman – P. Benton – P. Bloomer and B. Burlingame et al.: Sustainable intensification in agriculture: Premises and policies. *Science*, 2013, 341. szám, 33–34. doi:10.1126/science.1234485.

<sup>11</sup> A KAP-ot sok bíráló érzi, egyebek mellett protekcionista és bürokratikus jellege, vagy épp a „zöldítés” (greening) sikertelensége, elégtelensége miatt. Alan Matthews: *The EU’s Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*. ICTSD, Geneva, 2018, 4, 7, 21, 33–34.; Alliance Environment and the Thünen Institute: *Evaluation Study of the Payment for Agricultural Practices Beneficial for the Climate and the Environment*. European Commission, Brussels, 2017. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1> (2020. 02. 18.).

<sup>12</sup> Laxmi Prasad Pant: Responsible innovation through conscious contestation at the interface of agricultural science, policy, and civil society. *Agriculture and Human Values*, Vol. 36 (2019), Issue 2, 183–197. <https://doi.org/10.1007/s10460-019-09909-2>.

<sup>13</sup> Nem állítjuk például, hogy a PG a fenntartható mezőgazdaság üzleti modellje. Vannak, akik a fenntartható fejlődés útjaként tekintenek rá, illetve a környezeti menedzsment- és minőségbiztosítási eszközök mezőgazdaságon belüli elterjedésének lehetőségét látják benne, és megint mások épp azt mondják, hogy a technológia által okozott környezeti problémák technológiai úton való megoldásának kísérletei eddig még mindig újabb környezeti problémákat idéztek elő, így a PG sem „zöld,” csupán „zöldre festett.” A PG terjedésében vannak, akik a multinacionális agrárvállalatok illetve mezőgazdasági gép gyártók további piacnyerését látják, s annak globalizációs hatásaitól óvnak. A kérdésfelvetés e szempontjaira ld. például Alex McBratney – Brett Whelan – Tihomir Ancev – Johan Bouma: *Future Directions of Precision Agriculture*. *Precision Agriculture*, 2005/6., 8–9. <https://doi.org/10.1007/s11119-005-0681-8>.

hogy a PG *elterjedése bizonyos feltételek teljesülése esetén,<sup>14</sup> illetve bizonyos mértékig, a társadalom számára hasznos lehet.* Így, például amennyiben a gazdák hiányzó (gazdálkodási, környezeti, technológiai és egyéb) ismereteit sikerül megújítani, alkalmazása révén javul az élelmiszer-biztonság, a gazdálkodás jobban igazodik a természeti erőforrások helyi adottságaihoz, a korábbi gazdálkodási módnál, illetve az intenzív mezőgazdaság „hagyományos” technológiáinál kevesebb környezet-igénybevétellel és -terheléssel jár, vagy hozzájárul a vidéki térségekben (a helyi közösségekben) az együttműködések fejlődéséhez és a megélhetés forrásainak<sup>15</sup> a megőrzéséhez. A PG alatt ezért a magunk részéről nem csak a precíziós technikák, eszközök, gépek beszerzését és használatát értjük, hanem a „precíziós használatot,” és az ahhoz szükséges, megfelelő szaktudást,<sup>16</sup> valamint szemléletet is. Kutatási céljaink közt pedig kiemelt helyet foglal el a motivációs tényezők feltárása, vagyis annak a társadalomtudományi módszerekkel való vizsgálata és értelmezése, hogy magukat a gazdálkodókat mi segíti, és mi akadályozza tevékenységük ilyen módon történő modernizálásában. Ezek közt a tényezők közt a jogi szabályozási környezet (illetve az arról alkotott vélemény) is szükségszerűen jelen van. Egy további kérdés mindezekkel összefüggésben, hogy

<sup>14</sup> E feltételeket itt nem vizsgáljuk, csak utalunk arra, hogy a PG értékelése során a szakirodalom szerint is indokolt az óvatosság, illetve a komplex megközelítés, pl. az ökonómiai hatásokra vonatkozó, megfelelő kritériumrendszer kidolgozása, az érintett gazdaságok egészének a figyelembe vétele, az időbeli eltérések felismerése és számszerűsítése, a termékek nyomon követése és minőségbiztosítása, illetve a környezeti auditálás révén. Ami pedig általában a fenntartható fejlődést illeti, az önmagában is egy komplex mércéje az innovációnak, s közkeletű értelmezése szerint a technológiai fejlődés egyedül nem vezet megoldásra, amellet gazdasági, társadalmi változások is szükségesek. McBratney et al., i. m. 10. A fenntarthatóság és a technológiai fejlesztések kapcsolatára ld. Tamás Pál: *Fenntartható Magyarország – vázlatok egy zöld társadalompolitikáról.* In: Bulla Miklós – Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon.* Új Mandátum, Budapest, 2006: 12–108. Lencsés és társai szerint pedig a vélemények sokfélesége mögött az áll, hogy a PG előnyei és hátrányai nagyban függnek a talaj heterogenitásától, illetve a gazdaságok vezetőinek és alkalmazottainak a tudásától és attitűdjeitől. Lencsés Enikő – Takács István – Takácsné György Katalin: *Farmers' perception of precision farming technology among Hungarian farmers.* *Sustainability*, 6. évf. (2014), 8452–8465. DOI 10.3390/su6128452.

<sup>15</sup> Ezt az összefüggést a jövőben érdemes alaposan megvizsgálni, és a problémákra komplex választ adni. Mint arra Popp és Kapronczai rámutat, fennáll annak a veszélye, hogy a szakmailag és morálisan is felkészült munkaerő hiánya miatt a hazai gazdaságok inkább a magasan képzett, de kevesebb munkaerőt igénylő, high-tech fejlesztéseket preferálják. Sarudiék pedig azt emelik ki, hogy a vidékfejlesztésen belül eleve túldimenzionált az agrárium támogatása, így a jóval nagyobb, nem mezőgazdasági népesség kevésbé élvezi annak előnyös hatásait. Popp József: *Hatékony és foglalkoztatás a magyar mezőgazdaságban.* *Gazdálkodás.* 58. évf. (2014) 2. szám, 173–184.; Kapronczai István: *A műszaki fejlesztés beruházási háttere és az agrárpolitikai hatások.* *Gazdálkodás,* 61. évf. (2017) 3. szám, 198.; Sarudi Csaba – Bertalan Péter – Horváth Péter: *Vidékfejlesztés és az agrárdominancia egyes kérdései.* In: Parádi-Dolgos A., Fertő I., Marjainé Szerényi Zs., Kocsis T., Bareith T. (szerk.): *Környezet – Gazdaság – Társadalom: Tanulmányok Kerekes Sándor 70. születésnapja tiszteletére.* Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Kaposvár, 2018, 254.

<sup>16</sup> A befektetések megtérülésének is akadálya, ha az eszközök működtetéséhez hiányzanak a megfelelő ismeretek. Kapronczai, i. m., 196. A PG terjedésének elsődleges akadálya hazánkban az emberi tényező, ami kiemeli a tájékoztatás és a képzés jelentőségét. Takácsné György Katalin: *The Importance of Site-specific Crop Management – as Agricultural Innovation – in Sustainable Farming.* *Hungarian Agricultural Research,* 2017/1, 14–19.; Popp József – Erdei Edina – Oláh Judit: *A precíziós gazdálkodás kilátásai Magyarországon.* *International Journal of Engineering and Management Sciences,* 2018/1. 143. DOI: 10.21791/IJEMS.2018.1.15.

vajon a szakpolitika formálóját, a jogalkotót mi motiválhatja, illetve motiválhatná a PG terjedésének az elősegítésében. Célunk az is, hogy ehhez néhány szempontot adjunk.

Jelen tanulmány (e folyóirat profiljára tekintettel és terjedelmi okokból is) azonban a kutatásnak csupán egyes részeredményeit tartalmazza. A hazai jogász olvasóközönség számára igyekszik betekintést nyújtani néhány, agrárjogi, illetve környezetjogi szempontból releváns problémakörbe.<sup>17</sup>

## 2. Röviden a kutatás módszertanáról, menetéről

A precíziós gazdálkodás definiálására, hazai helyzetének a leírására jogtudományi szakirodalom nem állt rendelkezésünkre, illetve kifejezetten az e tárgykörre vonatkozó szabályanyagot (néhány, periférikus kivételtől eltekintve)<sup>18</sup> nem lehetett azonosítani. Figyelemre méltó, hogy a PG terjedésével, az alkalmazást ösztönző tényezőkkel foglalkozó szakirodalom a PG-nek a jogi szabályozással való szoros kapcsolatát bizonyos agrár-környezetvédelmi (pl. a növényvédő szerekre és a nitrát-kibocsátásra vonatkozó) szabályokban látja, amelyek szigorodása elősegítheti a folyamatot.<sup>19</sup>

Azt, hogy mit is jelent a PG, első lépésben a legkülönbébb társtudományok területén napvilágot látott szakirodalmakból igyekeztünk körvonalazni. Erre annál is inkább szükségünk volt, mert három tudományterület nézőpontját kívántuk egyesíteni, s különböző vizsgálatokat elvégezni, amihez azt feltételeztük, hogy szükség van egy egységesen alkalmazható, általánosan érvényes definícióra. Azt is

---

<sup>17</sup> Munkacsoportunk társadalomtudományokkal foglalkozó tagjai feldolgozták a Látóképen 2015-2017 között lefolytatott kísérletek adatbázisát, gazdasági szempontból kiértékeltek a termesztéstechnológiai paramétereket (Bai Attila et al.: Economic Analysis Of Some Agrotechnical Factors In Maize Production. A Hungarian Case Study, 2020, Apstract, megjelenés alatt). A kutatás fontosabb, átfogó eredményeiről kéziratos adunk le, pl. Main motivational factors of farmers adopting precision farming in Hungary, illetve Agricultural innovation in Hungary: A case of precision farming címmel, gazdálkodástudományi folyóiratoknak. Ami pedig a kifejezetten jogtudományi elemzéseinket illeti, azok eddig inkább részterületeket érintettek, mint a vízgazdálkodás illetve az öntözés, vagy a precíziós géntechnológia mezőgazdasági hasznosítása. Bujdos Ágnes: Precision agriculture: a potential tool to tackle drought and water scarcity in the EU. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2018. 371–388.; Fodor László: A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro*, 2018/2, 42–64.

<sup>18</sup> Ilyenek, pl. a szaktanácsadás, egyes képzések követelményei, az öntözési technológia fejlesztése. 16/2019. (IV. 29.) AM rendelet a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szaktanácsadási tevékenységről és a mezőgazdasági szaktanácsadási rendszerről; 18/2016. (VIII. 5.) EMMI rendelet a felsőoktatási szakképzések, az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeiről, valamint a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet módosításáról; 50/2017. (X. 10.) FM rendelet a zöldség-gyümölcs termelői szervezetekről.

<sup>19</sup> Így, pl. Andrew P. Barnes – Iria Soto – Vera Eory – Bert Beck – Athanasios Balafoutis – Berta Sánchez – Jürgen Vangeyte – Spiros Fountas – Tamme van der Wal – Manuel Gómez-Barbero (2019): Influencing factors and incentives on the intention to adopt precision agricultural technologies within arable farming systems. *Environmental Science and Policy*, 93. évf. 66–74. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.014>; McBratney et al. i. m., 14. Az Európai Unió közös agrárpolitikája is várhatóan növekvő mértékben fog erre az összefüggésre építeni.

feltételeztük továbbá, hogy ha a jogi szabályozás szempontjából igyekszünk megközelíteni a PG-t, akkor ahhoz egy viszonylag kézzelfogható, egzakt meghatározás szükséges, amelyik különösen az agrárjog fogalomrendszerébe jól beilleszthető (pl. a mezőgazdasági üzem, tevékenység, termék, termelő, illetve a vidék fogalma alá rendelhető),<sup>20</sup> sajátos szabályozási tárgyként értelmezhető.

A fogalomalkotás feladatára már számos szerző vállalkozott, s azt találtuk a szakirodalomban, hogy a legtöbb meghatározás valamilyen módon tükrözi a vizsgált mezőgazdasági alágazat, nemzetgazdaság, tudományterület, problémakör sajátosságait, az adott kutatás sajátos célkitűzéseit és módszereit, illetve igyekszik a korábbi meghatározásokat továbbfejleszteni, s ennek megfelelően kisebb-nagyobb mértékben különbözik a többitől.<sup>21</sup> A kutatás során tehát azzal szembesültünk, hogy a PG-nek nincs egységes definíciója. Erre tekintettel letettünk az objektív szempontokon nyugvó fogalom-meghatározás szándékáról, illetve arról, hogy bármelyik, rendelkezésre álló definíciót teljes mértékben a magunkévá tegyük.

A desk-top kutatáson kívül más módszerek is rendelkezésünkre álltak, amelyek a PG helyzetét, az azzal kapcsolatos, változatos vélemények megismerését lehetővé tették. A gazdálkodók szerepe (a saját gazdaságuk, mikro szempontokon alapuló fejlesztésén túlmenően) meghatározó a problémák felvetésében és az új megoldások terjesztésében is.<sup>22</sup> Ezért kérdőíves felmérést végeztünk, és interjúkat is készítettünk velük, s ezek eredményeit különféle (szociológiai, statisztikai) módszerekkel fel is dolgoztuk. Mindebből itt (a folyóirat profiljára tekintettel) csupán a minta és a főbb kérdések rövid bemutatására térünk ki.<sup>23</sup>

Kérdőíves felmérés: standardizált kérdőívek felhasználásával keresztmetszeti felmérést végeztünk 2018-ban. Az adatfelvételt az Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) hajtotta végre. A felvétel mintájába az AKI, EUROSTAT előírásainak megfelelő, teszttüzemi rendszerében szereplő gazdaságokból kiválasztott, legalább 2 ha termőterülettel rendelkező növénytermesztők kerültek.<sup>24</sup> Ennek eredményeként az adatokat 604 gazdaság válaszaiból nyertük.

Kérdőívünk összetételét tekintve öt kérdéscsoportból állt, amelyek a következők voltak: (1) a precíziós szántóföldi növénytermesztés ismertsége, elterjedtsége, (2) precíziós technológia alkalmazása az adott üzemben, (3) nyilvántartási/vállalatirányítási rendszer alkalmazása az üzemben, (4) véleménykérdések a gazdálkodóktól, (5) a gazdaság és a gazdálkodók szocio-

<sup>20</sup> A fogalomrendszert hasonlóan értelmezzük, mint Szilágyi. Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében? *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 30–50.

<sup>21</sup> A zavarba ejtő fogalomértelmezési sokféleségről már 15 éve is megemlékezett a szakirodalom. McBratney et al., 7–8. Az 1994 és 2016 közt leírt meghatározások táblázatba foglalva elérhető az Universitat de Lleida honlapján: [http://www.grap.udl.cat/en/presentation/pa\\_definitions.html](http://www.grap.udl.cat/en/presentation/pa_definitions.html) (2019. 10. 16.).

<sup>22</sup> Giorgia Bucci – Deborah Bentivoglio – Adele Finco: Precision Agriculture As a Driver for Sustainable Farming Systems: State of Art in Literature and Research (Conference Proceedings), 2018, 5.

<sup>23</sup> A kutatási tematika és módszertan részletesebb bemutatására ld. Bai Attila – Balogh Péter – Bujdos Ágnes – Czibere Ibolya – Fodor László – Gabnai Zoltán – Kovács Imre: Gazdálkodási, jogi és társadalmi kutatások kutatócsoport. In: Nagy János: *Vízzel kapcsolatos kutatások: Precíziós mezőgazdaság*. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2020, 9–38.

<sup>24</sup> <https://www.aki.gov.hu/tesztuzemi-rendszer> (2020. 02. 17.).

demográfiai jellemzői.

Interjúk: ugyancsak 2018-ban 30 félig strukturált interjút készítettünk 25 gazdával és 5 szakértővel, a gazdálkodóknak a precíziós termelésről való ismereteinek és véleményének a jobb megismerése érdekében. A gazdák mintába kerülésének a feltétele volt, hogy foglalkozzanak precíziós gazdálkodással, alkalmazzanak legalább minimális szinten precíziós technológiát, vagy tervezzék annak alkalmazását. (Az interjúkat személyes megkereséssel készítettük.) Szakértőként a PG-t és a hazai gazdákat a gyakorlatból jól ismerő (pl. mezőgazdasági szolgáltató, integrátor szervezeteknél dolgozó, tapasztalt, felsőfokú végzettséggel rendelkező) személyeket kérdeztünk meg. Az interjúk kutatás négy fődimenzió vizsgálatára épült: (1) a precíziós gazdálkodás lényegének és ismérveinek jellemzői a megkérdezett szerint, (2) a válaszadó gazdaságának, gazdálkodásának részletes bemutatása, (3) vélemények a magyarországi precíziós gazdálkodás helyzetéről, (4) a precíziós gazdálkodás terjedésének akadályai a válaszadó szerint.

Ezen túlmenően szakmai tanácskozásokon (tudományos konferenciákon, szakember-találkozókon) vettünk részt, ahol műszaki, természettudományi, természettechnológiai és más megközelítéseket is megismerhettünk, gyakorlati szakemberekkel konzultálhattunk.

Mindezek során azzal szembesültünk, hogy a precíziós gazdaságok, illetve gazdálkodók maguk is nagyon sokfélék. Az eltérések – egyebek mellett – összefügghetnek a gazdaságok méretével, a gazdálkodók képzettségével és életkorával, motivációival és kapcsolatrendszerével, a tevékenységük profiljával, a precíziós technológiai elemek számával (arányával) és összekapcsolásának mértékével. Tudományos és szakpolitikai konszenzuson alapuló fogalom-meghatározás hiányában *precíziós*nak tekintünk minden olyan gazdálkodót, aki legalább egy precíziós eszközt (technológiát) használ,<sup>25</sup> és magát precíziós gazdálkodónak tartja. A felmérésbe precíziós és nem precíziós gazdákat is bevontunk.

Egy további megközelítési módot kínált a szabályozási tárgykörként értelmezhető kutatási tárgykör tágítása, vagyis a PG elhelyezése különböző, a jogi szabályozás, illetve a szakpolitika (pl. a KAP, az EU közös agrárpolitikája) szempontjából értelmezhető, nagyobb halmazokban. Ezt az indokolta, hogy a PG nem feltétlenül önálló (sui generis) szabályozási tárgyként jelenik meg. Másként fogalmazva, a *PG jogi környezete különböző elemekből áll össze*, mint amilyen a földhasználat és a földforgalom, az élelmiszerlánc (talajvédelem, növényvédelem, állategészségügy stb.), a mezőgazdasági nyilvántartások, a piac, a termékjelölések, az agrárinnováció, a környezetvédelem, a vízgazdálkodás, a közadatokhoz való hozzáférés, az adatbiztonság, a hírközlés, a légtérhasználat, a foglalkoztatáspolitikai, a vidékfejlesztés, a szövetkezés, a gépkörök, az agrárhitelezés és -tanácsadás, vagy az adóztatás szabályozása.

<sup>25</sup> Meg kell jegyezni, hogy a precíziós gazdálkodás a GPS-alapú járművezérléstől és tápanyag-kijuttatástól a robotpilóta alkalmazásán át a precíziós öntözésig sok mindent foglal magában, de mindezek különböző ütemben válnak a gyakorlat részévé. Gaál et al., i. m. 16.

Mindezeknek – akár csak a PG szempontjából történő – áttekintésére itt nem vállalkozunk, megemlítésükkel csupán jelezzük a lehetséges kutatási irányok sokféleségét. E területeken mind a szakirodalmi és szakpolitikai dokumentumok, mind pedig az empirikus kutatások számos problémát mutattak ki, amelyekkel érdemes foglalkozni (alább ki is térünk néhányra).

Ennek a megközelítésnek ki kell emelnünk egy olyan lehetséges hozadékát, amelyik a kifejezetten (csak) a PG-re koncentráló (azaz esetleg túl szűk perspektívában gondolkodó) kutatás esetén könnyen adódó dilemmák, csapdák elkerülésében rejlik. Ha ugyanis a felmerülő szabályozási problémákat kicsit messzebről (egy-egy nagyobb rendszer részeként) nézzük, akkor azokra jobb eséllyel található olyan (technológia-semleges, versenysemleges) megoldások, amelyek más technológiák (gazdálkodási formák, üzletpolitikák), más gazdasági ágazatok és a társadalom egésze számára is pozitív hatásokkal járhatnak, s a beavatkozások költségei mellett a szabályozási (kormányzati) kudarcok (illetve esetleges jogalkotói tévedések) kockázata is viszonylag alacsonyan tartható.<sup>26</sup>

Elképzelhetők ugyanakkor olyan beavatkozási pontok az említett jogterületeken, amelyeken a PG sajátosságai, kedvező (vagy esetleg az adott szempontból kedvezőtlen) tulajdonságai, előnyei megragadhatók. A kutatási feladat ennek tükrében az ilyen beavatkozási pontok (problémák), változtatási igények azonosítása lehet.

### 3. A precíziós gazdálkodás mibenléte és néhány hazai jellemzője

**3.1. A PG „definíciója” helyett.** Amint azt már említettük, a PG-re igen sok meghatározás ismert, amelyekben a legmodernebb technológiák, eszközök jelenléte mellett a menedzsment (korszerű üzemvezetés, döntéshozatal) terén mutatkozó sajátosságok is szerepelnek. A definíciók teljes körű felidézése helyett itt elegendőnek látjuk néhány fogalmi elem rövid felsorolását.

1) Termőhely-specifikus a gazdálkodás: nemcsak növényfajtánként, hanem akár parcellán belül (10x10 m-es cellánként) is eltérő szintű, és csak a legszükségesebb mértékű inputokat (öntözőviz, műtrágya, növényvédő szer stb.) alkalmazzák.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> A kormányzati kudarcok elméletére ld. Timothy Besley: *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Alinea, Budapest, 2012; a megfelelő szabályozási eszközök kiválasztásának dilemmájára pedig Bartus Gábor – Szalai Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan: Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 115–116.

<sup>27</sup> Richard J. Godwin – Gavin A. Wood – John C. Taylor – S. M. Knight – J. P. Welsh: Precision Farming of Cereal Crops: a Review of a Six Year Experiment to develop Management Guidelines. *Biosystems Engineering*. (4) évf. 2003/4. szám, 376. DOI: [https://doi.org/10.1016/s1537-5110\(03\)00031-x](https://doi.org/10.1016/s1537-5110(03)00031-x). A területi gondolkodásnak mind a tudományos gondolkodásban, mind a gyakorlatban komoly hagyományai vannak hazánkban, mutat rá TAMÁS János: *Precision agriculture*. University of Debrecen AGTC, Debrecen, 2011, 1.



2) A döntéshozatalhoz szükséges információkat számítógépes, műholdas helymeghatározó és távérzékelő rendszerek,<sup>28</sup> illetve részben a saját eszközök (pl. drónok) biztosítják.

3) A műholdas navigációval támogatott talajmintavételre alapozott talajvizsgálat, hozamtérképek készítése és a precíziós vetés is feltétele, hogy teljes körű PG-ről beszélhessünk.<sup>29</sup>

4) Egy amerikai megközelítés<sup>30</sup> szerint inputok alatt nem csak a fentebb már (példaként) említett anyagbeveteleket, hanem a munkaerőt, az időt, a gépeket, az agronómiai adatokat (és olyan további anyagokat is, mint az állatgyógyszerek, üzemanyagok, takarmány stb.) is érteni kell. Az alkalmazott technológiák közt a robotika, a szofisztikált szenzorok, szoftverek, adathálózatok stb. is megjelennek.

Úgy látjuk, hogy a PG fogalmi elemei a mindenkori műszaki, gazdasági, tudományos megközelítésekhez/lehetőségekhez és szakpolitikai célokhoz egyaránt igazodhatnak, ezért is nehéz időtálló, széles körben alkalmazható meghatározást adni. Minden bizonnyal ezt kívánja áthidalni a precíziós mezőgazdaság nemzetközi tudományos társaságának a 2019 nyarán rögzített, a technológiai részletektől mentes definíciója.<sup>31</sup> Eszerint olyan gazdálkodásmenedzsmentről van szó, amely az időbeli, térbeli és egyedi adatokat összegyűjti, feldolgozza, elemzi, és más információkkal kombinálja a menedzsment döntéseinek támogatása, a jobb erőforrás-felhasználási hatékonyság, a termelékenység, a minőség, a jövedelmezőség és a mezőgazdasági termelés fenntarthatósága<sup>32</sup> érdekében.

Mi magunk abból indulunk ki, hogy a PG egy optimalizáláson alapuló, hatékonyság-orientált gazdálkodási forma, melynek alkalmazásában ugyan fontos a műszaki tartalom, de alapfeltétele mindenekelőtt az emberi tudás és hajlandóság.

**3.2. PG és agrárinnováció.** A szakirodalom szerint a technikai fejlődés, a digitalizáció<sup>33</sup> nagy ugrást jelenthet a (pl. környezeti szempontból is) „okos” mezőgazdaság, illetve a termelési költségek csökkentése irányában, európai

<sup>28</sup> Steve Finch – Alison Samuel – Gerry P. Lane (2014): *Lockhart and Wiseman’s Crop Husbandry Including Grassland*. Elsevier, Woodhead, 236.

<sup>29</sup> Takácsné György Katalin: *A precíziós növénytermelés közgazdasági összefüggései*. Szaktudás Kiadóház, Budapest, 2011.; Popp et al.: i. m., 138.

<sup>30</sup> US code Title 7-Agriculture, 2002, Chapter 103: Agricultural research, extension, and education reform. Subchapter II: New agricultural research, extension, and education initiatives. Section 7623. (a) Definitions.

<sup>31</sup> Az International Society for Precision Agriculture (ISPA) e meghatározást tekinti „hivatalosnak.” <https://www.precisionag.com/market-watch/ispa-forms-official-definition-of-precision-agriculture/> (2019. 10. 16.).

<sup>32</sup> A fenntartható mezőgazdaság jellemzője lehet, pl. a jó minőségű élelmiszer, a környezetminőség megőrzése, a mezőgazdasági tevékenység életképessége illetve jövedelmezősége, az életminőség javítása a vidéki területeken, a társadalmi igazságosság, illetve a multifunkcionalitás. Valkó Gábor: *A fenntartható mezőgazdaság indikátorrendszerének kialakítása az Európai Unió tagországaira vonatkozóan*. Műhelytanulmányok 10., KSH, Budapest, 2017, 48–59.

<sup>33</sup> A PG kevés, kifejezetten jogtudományi megközelítéseinek egyike Ines Härtel: *Agrar-Digitalrecht für eine nachhaltige Landwirtschaft 4.0, Natur und Recht*, 41. évf. (2019) 1. szám, 577–586. A mezőgazdaság digitális infrastruktúrájával és a drónhasználattal foglalkozó írás a műszaki jogon, adatvédelmi/adatbiztonsági előírásokon túlmenően olyan általános szabályozási keretekbe illeszti a témakört, mint az élelemhez való (alapvető) jog, az ENSZ fenntartható fejlődési céljai vagy a Közös Agrárpolitika 2020-tól érvényes szempontrendszer.

terjedése azonban alatta marad az előzetes várakozásoknak, területileg kiegyenlítetlen, s különösen a kis-, illetve középvállalkozások körében problematikus az új technológiákhoz való hozzáférés.<sup>34</sup> A hozzáférés eltérő mértéke generációs sajátosság is lehet, így a kérdéskör összefügg mind a verseny, mind a gazdatársadalom fiatalítása kérdéseivel.<sup>35</sup> Nem véletlen, hogy a mezőgazdaság digitalizációja az EU közös agrárpolitikájának az egyik, napjainkban prioritást élvező célkitűzése, amelyik várhatóan a 2021-ben induló költségvetési időszak támogatási rendszerében is szerepet kap majd.

Magyarországon az innovációt gátló tényezők közt gyakorta megemlékezik a szakirodalom a kedvezőtlen jogi szabályozási környezetről, a bürokratikus ügyintézésről, a pénzügyi források és a belső tudás (a szakképzett munkaerő, az innovációra nyitott menedzsment) hiányáról, valamint a tudásáramlás problémáiról.<sup>36</sup> (Ezeket a mi adataink is alátámasztják.) Ami a magyar mezőgazdaságot illeti, hozzáadódik az említettekhez, hogy az ágazat az utóbbi 30 évben több, jelentős változást is megélt (elég csak a rendszerváltozásról, az uniós csatlakozásról és az azokkal járó fordulatokról megemlékezni, amelyek a földhasználati vagy az agrár-támogatási rendszert érintették).<sup>37</sup> Amellett, hogy e változások, vagy épp az egyes kormányváltásokhoz köthető, (a jogi szabályozás prioritásait és eszközeit is érintő) agrárpolitikai elmozdulások miatt a befektetői környezet hosszú távon nem kiegyensúlyozott, a korábbi időszakok kedvezőtlen öröksége is terheli az ágazatot (pl. idősödő gazdatársadalom, egészségtelen – nagy méretbeli eltérésekkel, széttagoltsággal jellemezhető – birtokszerkezet, osztatlan közös tulajdonok, a mezőgazdasági kooperáció alulfejlettsége, egyes klasszikus agrárjogi jogintézmények – mint az ún. üzemszabályozás – hiánya).<sup>38</sup>

<sup>34</sup> A 2000 óta napvilágot látott szakirodalmi adatok összegzése alapján ad értékelést Bucci et al.: i. m., 6.

<sup>35</sup> A technológiai fejlődés, a digitalizáció kétarcúsága megjelent az Európai Agrárjogi Bizottság (C. E. D. R.) kérdésfeltevései között is: pl. melyek a hozzáférés költségei, mennyiben okai és korlátai ezek a változásoknak, segítik-e az agrárpolitika demokratizálódását a digitalizáció? Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából. *Agrár- és Környezetjog* 12. évf. (2017) 22. szám, 201.

<sup>36</sup> Kiss János: Az innováció akadályozó tényezői Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 6. évf. (2014) 3. szám, 53–59. DOI: 10.21637/GT.2014.3.04

<sup>37</sup> Az átalakulással járó visszaesésre és az innováció elmaradására ld. Fertő Imre: A mezőgazdaság átalakulása Közép-Európában és az európai integráció. *Tér és Társadalom*, 10. évf. (1996) 4. sz. 39–50. A rendszerváltás jogát bemutatja, a földtulajdon szabályozásában az első mintegy másfél évtizedben történt változásokat ismerteti Csák Csilla: A földtulajdoni és földhasználati viszonyok változása a rendszerváltozástól napjainkig. *Agrár- és Környezetjog* 2. évf. (2007) 2. szám, 3–18. A támogatások alakulásának jogi szempontú ismertetésére ld. Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően. *Agrár- és Környezetjog* 12. évf. (2015) 19. szám, 19–32. Az uniós csatlakozás adta lehetőségek kihasználatlanságát leírja Jámbor Attila, Somai Miklós, Kovács Sándor: Tíz év az Európai Unióban – az új tagországok agrárteljesítményei. *Közgazdasági Szemle*, 63. évf. (2016) 3. szám, 260–284. (Az élelmiszeripari privatizáció ellentmondásossága, az állattenyésztés hanyatlása, a környezetvédelmi előírások szigorodása, a piaci támogatások szerkezetének átalakulása stb. ugyancsak említhető e körben.)

<sup>38</sup> A rendszerváltozás és az uniós csatlakozás kihívásaira, az üzemszabályozás társadalmi szükségességére (elmaradására) ld. Tanka Endre: *A magyar agrárjog átalakulása 1985/90–2005*. In: Takács P., Jakab A. (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*, II, Gondolat–ELTE

A rendszerváltozás (kárpótlás, szövetkezeti átalakulás) folyamatát csak jelentős késéssel (a SAPARD, majd a KAP támogatásai révén) követhette számottevő innováció, amely elsősorban a nagyobb területű (koncentrálódó) gazdaságok (családi gazdaságok, gazdálkodó szervezetek) lemaradását csökkentette európai versenytársaikhoz képest.<sup>39</sup> Ma Magyarországon elsősorban a 40 év alatti, legalább 300 ha területen gazdálkodó farmerek alkalmazzák a PG-t.<sup>40</sup>

A fentiek alapján nem véletlen, hogy hazánkban kevesebb a jelentős befektetéseket, együttműködést, színvonalas mezőgazdasági szolgáltatásokat igénylő, precíziós gazdaság, mint tőlünk nyugatabbra. Érdekes ellentmondás látszik a hivatalos és a szakértői adatok között a hazai elterjedésre vonatkozóan: míg az AKI felmérése (2017)<sup>41</sup> szerint a vetésterület mindössze 0,3%-án alkalmaznak valamilyen precíziós technológiát, addig az általunk megkérdezett szakértők 10-80% közöttire becsülik ennek mértékét. A kérdőíves felmérés eredményeképpen azt találtuk, hogy a megkérdezett gazdák mindössze 7,2%-a foglalkozik precíziós gazdálkodással, a jelentős többségük (92,8%) tehát nem precíziósan gazdálkodik. Az ellentmondás valószínűleg abból fakad, hogy sok gazdálkodó bérelt technológiát alkalmaz, esetleg nincs tudatában annak, hogy valamilyen egyszerű elemét alkalmazza a precíziós gazdálkodásnak, illetve ha valamilyen precíziós eszközt használ, akkor az nem jár együtt helyspecifikus, differenciált inputokkal.

**3.3. A gazdák véleménye a primer kutatás alapján.** A hazai gazdálkodóknak az alkalmazást motiváló és hátráltató tényezőkről alkotott véleménye különböző következtetések levonására alkalmas, ezért néhány kutatási eredményt indokoltnak tartunk – leegyszerűsítve – bemutatni.

Elsőként azt emeljük ki, hogy az interjúk alapján a PG társadalmi hasznosságáról alkotott vélemények nem tükrözik vissza a szakirodalmi adatokat, amelyekre korábban már utaltunk. A magyar gazdák a fenntartható fejlődés egyik területének sem tulajdonítanak jelentőséget, azaz a fenntarthatóság egyáltalán nem motiválja a PG-re való áttérést (és ebben az iskolai végzettség vagy a birtokméret sem tesz különbséget). Úgy tűnik, a precíziós eszközök jelenlegi alkalmazási szintjükön nem növelik a mezőgazdaságon kívüli kapcsolati hálót, nem

---

ÁJK Budapest, 2007, 717–379. Az agrárpolitika és egyes, meghatározó jogi eszközök (hiányának) összefüggésére ld. Tanka Endre: Miért nincs esélye az általános birtokrendezésnek Magyarországon? *Agrár- és Környezetjog*, 1. évf. (2006) 1. szám, 23–27.

Történeti és összehasonlító megközelítésben: Kurucz Mihály: A magyar termőföldforgalom szabályozásának mai rendszeréről és megújításának alapjairól. *Agrár- és Környezetjog*, 2. évf. (2007) 3. szám, 17–47. Az üzemi jog és az agráröröklés hiánya és egyes nemzeti megoldások összehasonlítására ld. Hornyák Zsófia: A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben. *Agrár- és Környezetjog*, 13. évf. (2018) 24, 33–60.

<sup>39</sup> Ez szorosan összefügg azzal, hogy a támogatásokon belül jelentősen nőtt a területmérettől függő támogatás aránya. Tóthné Kiss Katalin – Vida Cecilia – Literáti Gergő: *Tanulmány a 2007–2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2015, 61–64. [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2015/2007\\_2013\\_eu\\_koltsegvetesi\\_idoszakban\\_magyarorszag\\_reszere\\_juttatott\\_kozossegi\\_tamogatások\\_összefoglaló\\_bemutatása\\_ertekelese.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/2007_2013_eu_koltsegvetesi_idoszakban_magyarorszag_reszere_juttatott_kozossegi_tamogatások_összefoglaló_bemutatása_ertekelese.pdf?download=true) (2020. 02. 18.).

<sup>40</sup> Lencsés et al.: i. m., 10.

<sup>41</sup> Gaál et al.: i. m., 36–37.

teszik partnerekké a gazdákat és a lokális térben élőket. A precíziós gazdálkodók erőteljes szervezeti izolációja gátolja a gazdatársadalom körében az innovációs tudás terjedését, s ugyanakkor a gazdálkodók és a helyi adottságok kihasználására építő szervezetek, helyi intézmények és a helyi lakosok közötti együttműködések kialakulását is.<sup>42</sup> Mindezek egyik okának – a gazdák oldalán – a versenyképesség iránti igény és a bizalom hiányát tekintjük.

A felmérés során igyekeztünk feltárni, melyek lehetnek (a gazdák véleménye szerint) a PG terjedését elősegíteni képes és akadályozó tényezők. A gazdák szerint elsősorban a jövedelmezőség javítása és a beruházási támogatások segíthetnék a technológia terjedését. Ugyanakkor kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a több és jobb információnak is, vagyis úgy látják, hogy az elérhető információk mennyisége és minősége jelenleg nem segíti megfelelően a precíziós gazdálkodás terjedését. Az eredmények szerint a legnagyobb akadályt a beruházások többletköltségei, valamint a gazdaságok méretéből fakadó, alkalmazási-illesztési nehézségek jelentik. Akik a beruházási többletköltséget jelölték meg legfontosabb problémaként, azok második leggyakoribb nehézségként az üzemeltetési többletköltséget, harmadikként pedig a megfelelő finanszírozás hiányát említették.

A korábbi, gazdasági megközelítésű kategóriák mellé kidolgoztunk több, társadalmi, politikai, illetve jogi fődimenziót is, amelyekkel szintén a precíziós gazdálkodás fejlődését meghatározó tényezőket kívántuk mérni. Kimagasló jelentősége van a saját tőke birtoklásának és az állami támogatások elérhetőségének, bár utóbbit kevésbé ítélik meghatározónak a precíziós gazdák azokhoz képest, akik nem váltottak PG-re. A nem precíziósan gazdálkodók meglepően alulértékelik a megfelelő szakképzettséggel rendelkező munkaerő fontosságát, míg a precíziós gazdálkodók kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a szakmai végzettségnek. Hasonló eredményeket kaptunk a családon belüli utánpótlás, gazdaságátadás stratégiai kérdése kapcsán is: ezt a tényezőt is csupán a precíziós gazdák ítélik kiemelkedően fontosnak. A tudás, készség, ismeret és a helyi társadalmi környezet (pl. a vidéki tudástőke állapota) körében vizsgált területeket jóval kevésbé ítélték fontosnak a gazdák, mint a költségtényezőket befolyásoló hatásokat. A „Jogi, politikai környezet” fődimenzió belül a tartós földhasználat biztonságát lehetővé tevő jogszabályok szükségességét emelték ki a válaszadók. E témakörön belül ez az egyetlen tényező, amelynek a kiemelt jelentőségében a precíziós és a nem precíziós gazdák egyetértenek.

---

<sup>42</sup> A gazdák közti együttműködések jogi vonatkozásait nem vizsgáltuk, mindenesetre a Baranyai és Szabó által említett szabályozási problémákhoz a mi eredményeink illeszkedni látszanak. Vö.: Baranyai Zsolt – Szabó G. Gábor: *A termelői szövetkezés– együttműködés gazdasági-társadalmi feltételei és akadályai a magyar mezőgazdaságban – az NKFI Alap (OTKA) K105730. sz. kutatási téma legfőbb empirikus eredményei és következtetései*. In: Szabó G. Gábor, Baranyai Zsolt (szerk.): *A szövetkezés– együttműködés gazdasági és társadalmi akadályai, makro- és mikrogazdasági feltételei, valamint fejlesztési lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban* Agroinform, Budapest 2017, 34. Inkább az együttműködési készség hiányáról van szó Vásáry szerint. Vö.: Vásáry Miklós: *Eredmények és kihívások a termelői együttműködések agrárpolitikai szabályozásában*. In: Szabó G. Gábor, Baranyai Zsolt (szerk.): *A szövetkezés– együttműködés gazdasági és társadalmi akadályai, makro- és mikrogazdasági feltételei, valamint fejlesztési lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban* Agroinform, Budapest 2017, 167.

#### 4. Jogi problémák a primer kutatás tükrében

A szakirodalom a PG hazai elterjedésének a környezetét vizsgálva számos esetben utal arra, hogy a jogi szabályozás akadályozó tényező, illetve hogy bizonyos előírások megváltozása szükséges a technológiai innováció elősegítése érdekében. Ezeket jelentős részben az EU szakpolitikai dokumentumai is megerősítik. Így, az EU elégtelennek látja az innováció szabályozását, támogatását, s ebben a tagállamoknak több szerepet kíván biztosítani, célul tűzve ki a mezőgazdaság digitalizációját.<sup>43</sup> Megemlíthető, hogy a magyar szabályozás nem veszi figyelembe az új technológiák megjelenését, azok gazdasági hatását, s jelentősen megnehezíti például a nemzeti adatvagyonhoz (pl. a precíziós tervezéshez szükséges geo-adatokhoz, vízügyi adatokhoz) üzleti céllal való hozzáférést, valamint a drónok termelési célú alkalmazását.<sup>44</sup> Ami a tágabb szabályozási környezetet illeti, több ellentmondásra már utaltunk korábban (pl. üzemi jog hiánya). Ezek visszaköszöttek a primer kutatásban is.

**4.1. A kérdőív jogi-szabályozási tárgyú kérdéseire adott válaszok.** A felmérés során módunk volt – egy tágabb dimenzióon belül – néhány, jogi szempontból is érdekes tényezőre kifejezetten rákérdezni. Az egyik terület a földtulajdon, földhasználat szabályozása volt, amelynek a verseny, az innováció szempontjából meghatározó jelentősége van.<sup>45</sup> A másik terület az adójogé, amelynek az innovációra gyakorolt hatására korábban már utaltunk. Azt kértük a válaszadóktól, hogy ötfokozatú skálán értékeljék a PG szempontjából az egyes faktorok (mint motivációs vagy esetleg akadályozó tényezők) jelentőségét. A kifejezetten jogi-szabályozási tényezők közül a tartós földhasználat biztonságát lehetővé tevő jogszabályok kapták a legmagasabb értékelést (4,12), míg a speciálisan rájuk szabott adójogszabályok lehetőségét kevésbé tekintik realitásnak (3,7) a gazdák. A politikai környezet ettől nehezen választható el, mi mindenesetre rákérdeztünk erre is, és az eredmény azt mutatja, hogy a hosszú távú, kiszámítható agrárpolitika élvez prioritást (4,18) a PG-barát politikai környezettel (3,66) szemben. Mind a jogi, mind a politikai környezetet tekintve az látszik tehát, hogy nem annyira a PG kedvezményezése, mint inkább a stabilitás, a kiszámíthatóság a fontos a gazdák számára. Ezt a mezőgazdaságban eszközölt, technológiai fejlesztések hosszú távú megtérülésével magyarázhatjuk.

Úgy látjuk, hogy a tartós földhasználatot (akár tulajdon, akár más jogcímen) biztosító szabályozást a gyakori változásokra,<sup>46</sup> s az azokat követő jogalkalmazási

<sup>43</sup> Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. Európai Bizottság, Brüsszel, 2018. 06. 01. COM(2018) 393 végleges.

<sup>44</sup> Popp et al.: i. m., 143.

<sup>45</sup> Hornyák Zsófia – Jakab Nóra – Nagy Zoltán – Olajos István: A nemzeti agrárjog versenyképességét befolyásoló tényezők. *Agrár- és Környezetjog*, 12. évf. (2017) 22. szám 57–60.

<sup>46</sup> Pl. többször változott az elővásárlási joggal rendelkezők köre és sorrendje, a külföldiek tulajdonszerzésére vonatkozó szabályozás (szerezhetnek-e, s ha igen, milyen feltételekkel?). A haszonbérlet maximális idejére az általánostól eltérő, speciális előírások vonatkoztak erdő, szőlő és gyümölcsös esetén is. A haszonbérlettel terület maximuma eltérő volt természetes személyek és cégek esetén (előbbiek 300 ha, utóbbiak 2.500 ha földet bérelhettek) és a Nemzeti Földalaptól bérelt

bizonytalanságokra,<sup>47</sup> illetve bizonyos jogintézmények (pl. üzemöröklés, bérlőkijelölési jog) hiányára vagy nem megfelelő szabályozására is tekintettel becsülik sokra a megkérdezettek. Növelheti a kérdéskör jelentőségét az osztatlan közös tulajdon máig megoldatlan problematikája, és a cégkapcsolati hálókon, kereszttulajdonlások révén zajló birtokkoncentráció, amit a nyilvántartások nem tükröznek.<sup>48</sup>

**4.2. Problémafelvetések az interjúkban.** Míg a kérdőíves vizsgálat inkább a nem precíziósan gazdálkodók válaszait tükrözi, addig az interjú vizsgálat inkább a precíziós gazdálkodókét. Az így kapott eredmények is mélyebbek és részletesebbek, mint a kérdőíves megkérdezés eredményei. Az interjúk nem kifejezetten jogi szempontból közelítették meg a precíziós mezőgazdaság akadályait, maguk a megkérdezettek mégis számos olyan problémát vetettek fel, amelyekre a válasz közvetlenül vagy közvetve a jogi szabályozásban rejlik. Az interjúk további kutatások alapjául szolgálhatnak. Itt csupán arra vállalkozunk, hogy felvillantsuk az érintett tárgyköröket, s röviden utalunk a jogi szabályozáshoz való, lehetséges kapcsolatukra.

a) A *megfelelő szakértelem hiánya*. E tekintetben több szabályozási tárgykör is megnevezhető:

(1) A szakismereti követelmények a gazdákkal szemben. Jelenleg ezek a támogatásokhoz, a földügyletekhez (illetve egy-egy ágazathoz) kapcsolódnak. Bár hatnak a gazdálkodók szakértelmének növekedésére, formálisak, nem érik el azt a szintet, amely az innovációt is segítené. (Meglehetősen könnyen, pl. egy akár mindössze négy hétvégén tartott tanfolyamon való részvétellel teljesíthetők).<sup>49</sup>

(2) Az agrárszakképzés szabályozása alapján vannak államilag akkreditált, precíziós gazdálkodási képzések, egyelőre azonban több ezer olyan szakember hiányzik az országból, akik rendelkeznek a megfelelő informatikai és gazdálkodási ismeretekkel, amelyeket a többieknek is átadhatnának.

(3) Jellemző, hogy a 40 év alatti gazdálkodók nagyobb arányban bírnak felsőfokú végzettséggel, mint az idősebb gazdák. Közvetve tehát összefügg a kérdés a gazdaságátadás szabályozásával, a nemzedékváltással, amelynek jelentőségét a felmérés is jelezte a precíziós gazdák körében.

---

területet nem kellett figyelembe venni. Teljesen új 2014-től a szerződések hatósági jóváhagyásának a megkövetelése, illetve a magyar gazdák esetén a „földműves” minőség (és ezen keresztül a már említett szakismeret meglétének az) előírása és a személyes hasznosítási kötelezettség. 2014 és 2018 között a földforgalmi törvény 9, az azt kiegészítő törvény 26 alkalommal változott kisebb-nagyobb mértékben.

<sup>47</sup> A 2014-ben bevezetett földforgalmi szabályozás finomhangolása máig nem zárult le, a bírói gyakorlatban rengeteg a bizonytalanság ma is. Olajos István: Mezőgazdasági földterületek tulajdonszerzése és hasznosítása, különös tekintettel a formálódó magyar bírósági gyakorlatra, *Ágrár- és Környezetjog*, 12. évf. (2017) 23. szám, 91–116.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. *Magyar Jog*, 64. évf. (2017) 7–8. szám, 410–424.

<sup>48</sup> Kovách Imre: *Földek és emberek. Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont-Debrecen University Press, Budapest, 2016, 80–82.

<sup>49</sup> Pl. az „aranykalászos gazda” oklevél megszerzését kínáló, oktatási cégek online kínálatában számos ílyet találtunk 2019 nyarán („reklámzásuktól” eltekintünk).

b) A megfelelő *szolgáltatási és tanácsadási rendszer* hiányát is sokan panaszolják.

(1) A kis- és közepes gazdaságokban a PG elterjedése csak részben lehetséges saját tulajdonú eszközrendszerre alapozva, részben közös géphasználati formákra vagy szolgáltatásokra (pl. gépkölcsönzés) van (lenne) szükség.<sup>50</sup> Ez összefügg a többek által ugyancsak megemlített termelői integrátor szervezetek, illetve a szövetkezés<sup>51</sup> kérdéseivel, valamint a megosztáson alapuló gazdaság (többnyire kihasználatlan) lehetőségeivel is.

(2) Főleg a precíziós eszközök kiválasztásához, helyi adottságokhoz igazodó alkalmazásához igényelnének (a gépeket értékesítő cégekénél objektívebb) tanácsokat. Az agrár tanácsadás rendszere a klasszikus agrárjogi szabályozási területekhez szorosan kapcsolódik, és úgy tűnik, hogy (a képzéssel együtt) a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kellene kapnia.<sup>52</sup>

c) A *támogatási rendszer anomáliái* is megjelennek.

(1) A drága gépek, szoftverek beszerzése, az eszközpark fejlesztése érdekében kiszámítható szabályozásra van szükség, s egy új költségvetési időszak küszöbén érthetők az ezzel kapcsolatos félelmek. Olyan, általános problémák is megjelentek a jelenlegi támogatásokkal összefüggésben, mint a mennyiségi és minőségi kritériumok következetlenségei, a támogatások piactorzító hatásai (vagy a szántóföldi növénytermesztés támogatásának eltérő hatásai nagy- és kistermelők esetén) és a döntéshozatal lassúsága. Ugyanakkor – mint arra a szakirodalom felhívja a figyelmet – a hazai gazdák negatív tapasztalatai részben azzal függenek össze, hogy gyakran nem racionális fejlesztéseket hajtottak végre.<sup>53</sup>

(2) Jelenleg a gazdák magas jövedelemtámogatásban részesülnek, s alacsonyak a hitelkamatok, amit érdemes fejlesztésre fordítaniuk.<sup>54</sup> Az általunk megkérdezett szakértők ugyanakkor mind utaltak arra, hogy a magas összegű, területalapú támogatások elkényelmesítik a nagyobb gazdaságok vezetőit, akiket a támogatás mértéke jobban motivál a PG-től remélt eredménynél. Indokolt lenne ezért a támogatási rendszer differenciálása.

d) A környezettudatosabb gazdák részéről felmerült a *termőterületek PG-re való alkalmasságának a kérdése, a differenciálás iránti igény* is.

E ponton két összefüggést érdemes felvetni: az egyik a gazdaságok területének a mérete (illetve elhelyezkedése), míg a másik az alkalmas területek kiválasztásának a kérdése lehet.

(1) A méret jelentőségére már a PG hazai elterjedése kapcsán is utaltunk. Felmérésünk során ugyanakkor azt találtuk, hogy nem önmagában az üzemméret nagysága bír jelentőséggel, és hogy annak növelésével nem feltétlenül jár együtt a PG alkalmazása. A legnagyobb innovációs hajlandósága a magyar mezőgazdaságban a növénytermesztő gazdaságok között átlagosnak tekinthető, 200 hektáros átlaggal jellemezhető gazdaságok vezetőinek van, akiknek az

<sup>50</sup> Takácsné György (2017): i. m., 18.

<sup>51</sup> Csák Csilla: Integrált mezőgazdasági termelésszervezés illetve az azt végző szervezetek. *Agrár- és Környezetjog* 13. évf. (2018) 13. szám, 6–21.

<sup>52</sup> Ld. ezzel egyezően Popp et al.: i. m., 143.

<sup>53</sup> Kapronczai: i. m., 195–196.

<sup>54</sup> Popp et al., i. m. 144.

iskolázottsága magas. Az ennél nagyobb gazdaságok – különböző okokból – kevésbé hajlandók váltani.

(2) A PG legfőbb erénye a helyspecifikus inputbevétel, de ez nem jár az elvárt mértékű kibocsátás-csökkenéssel, ahol nem a természeti adottságoknak, illetve a klímaváltozás kihívásainak megfelelő növényeket termesztnek. 2005-ben a termőterületek negyedéről tartották azt, hogy meg kellene változtatni a művelési ágot, illetve a földhasználatot.<sup>55</sup> A hazai termelési szerkezet egészségtelen (megközelítőleg 60% a szántóföldi növénytermesztésre hasznosított területek aránya),<sup>56</sup> de a táblaméreték kialakítása is helytelenül történt.<sup>57</sup> A termőföldvédelem hazai előírásai azonban a hasznosítási kötelezettségen keresztül mindezekről függetlenül védik a status quo-t.<sup>58</sup> Az öntözésre vonatkozó törvényi előírások sem tesznek különbséget területek, növényi kultúrák, az öntözés hatékonysága stb. alapján. Ezen első sorban az általános birtokrendezés, a művelési ágak megváltoztatása, bizonyos területeknek a művelés alóli kivonása, az öntözés differenciált szabályozása segíthetne.

Érdemes ugyanakkor tekintetbe venni azt (amire a kutatás szintén rámutatott), hogy ha homogén adottságú területekből alakítanak ki üzemeket, az csökkentheti a precíziós technológia kihasználtságát, a bevezetésére való hajlandóságot.

e) A *földértékelési rendszer* elavult.

A termőföldvédelmi törvényben szabályozott földértékelési rendszer bevezetése óta gyökeresen megváltoztak a társadalmi és birtokviszonyok, az ökológiai szempontok szerepe nőtt, de a szabályozás ezt nem tükrözi, a földértékelés során a föld számos ökoszisztéma-szolgáltatása is figyelmen kívül marad, ezért indokolt lenne a földértékelési reform.<sup>59</sup>

f) A *birtokszerkezet széttagoltsága* is lényeges akadályozó tényezőnek tűnik.

Ezt annak ellenére említik, hogy az ágazatban jó ideje számottevő birtokkoncentrációs folyamatok zajlanak.<sup>60</sup> A számottevő földhasználat-koncentráció ellenére ugyanis a birtokszerkezet változatlanul széttagolt. A birtokszerkezet a napjainkban a klímaváltozás miatt különösen aktuális öntözésfejlesztésnek is kerékkötője. Ismét a birtokrendezésre kell utalnunk

---

<sup>55</sup> Ángyán József – Szalai Tamás – Fodor Zoltán – Lőrinczi Renáta – Nagy Gábor: *A földhasználat alakulása*. In: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): A talajok jelentősége a 21. században. MTA, Budapest, 2005, 55. Az öntözött területek és a nem öntözött területek hozamadatainak összevetése is felveti ezt a kérdést (az öntözött területek hozama ugyanis nem feltétlenül jobb) azzal együtt, hogy a hozam az időjárási viszonyoktól is jelentősen függ. Marosán Ágnes: *Statistikai Jelentések: Öntözésjelentés 2018. év, XXII. évfolyam (2019) 1. szám, NAIK, Agrárgazdasági Kutatóintézet, Budapest*. [http://repo.aki.gov.hu/3394/1/2018 Öntözés kiadvány.pdf](http://repo.aki.gov.hu/3394/1/2018%20Öntözés%20kiadvány.pdf) (2020. 02. 18.).

<sup>56</sup> Ez egyébként az ország teljes területének 46%-a. KSH: *A fontosabb növények vetésterülete, 2019. június 1. Statistikai Tükör*; 1. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/vet/vet1906.pdf> (2020. 02. 18.).

<sup>57</sup> Szabó Elemér – Pomázi István (szerk.): *Magyarország környezeti mutatói 2000*. Környezetvédelmi Minisztérium, Budapest, 2000. 132.

<sup>58</sup> 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről, 5. §.

<sup>59</sup> Máté Ferenc – Tóth Gergely: *A földértékelés tendenciái*. In: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): A talajok jelentősége a 21. században. MTA, Budapest, 2005. 339.; Szűcs István: *A termőföld környezeti és gazdasági értéke a 21. században*. In: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): A talajok jelentősége a 21. században. MTA, Budapest, 2005, 352.

<sup>60</sup> A földhasználat-koncentráció jelenségének komplex bemutatására ld. Kovách: i. m., 39–87.



lehetséges eszközként.

g) Ugyancsak kifogások tárgyai *a drónhasználattal kapcsolatos szabályok és eljárások*.

A szakirodalom is jelezte már ezt a problémát, amire a permetezésre (vegyszerkijuttatásra) alkalmas drónok használatának az előzetes, 30 nappal korábban történő bejelentése (eseti légtérkijelölés iránti kérelem)<sup>61</sup> hozható példaként. A termelő érdeke az lenne, hogy rögtön a kártevők észlelésekor, minél kisebb területre koncentráltan kerülhessen sor a beavatkozásra, amihez képest a 30 nap előírása aránytalannak tűnik.

h) *Adminisztratív terhek*, pl. az öntözéshez, a vízhasználathoz szükséges vízjogi engedélyekkel kapcsolatban.

A klímaváltozás, a tartósan aszályos időszakok megnyúlása erősítette fel az öntözés iránti igényeket a gazdák részéről. Bizonyos nehézségek ettől függetlenül is hangot kaptak (pl. az, hogy bérelt területen, ötévente megújítani a vízjogi engedélyt önmagában is komoly teher).

A vízjogi szabályozás módosítása kormányzati szinten is felmerült, illetve a kutatással egy időben a Kormány elfogadta a 1426/2018. (IX. 10.) sz. határozatot a hazai vízgazdálkodás öntözési célt szolgáló fejlesztéséről. Sajnos az intézkedések tervezése során a precíziós gazdálkodás lehetőségeivel nem számoltak, így olyan szabályozási környezet jöhet létre, amelyben a precíziós gazdálkodás ökológiai előnyei kevésbé érvényesülnek.

## 5. Zárszó

Kétségtelen, hogy a napjainkban zajló digitalizáció az élet minden területét érinti. Ez ugyanígy igaz a klímaváltozás hatásaira is, amelyekhez ráadásul az élővilág sokféleségének a drasztikus – részben az iparszerű mezőgazdaság által okozott – csökkenése társul. Emiatt a mezőgazdaság és az arról alkotott képünk is változóban van, amire a jogalkotónak reagálnia kell, mégpedig gyorsan. Ez (illetve az általunk mozaikosan felrajzolt problémahalmaz kezelése) azonban nem csak „precíziós intézkedéseket” jelenthet.

A tanulmány a PG elterjedése szempontjából releváns jogi szabályozási problémákat tekintette át szakirodalom-feldolgozás és empirikus kutatás alapján. A kutatás során a szempontokat csak részben tudtuk a jogtudomány (az agrárjog és a környezetjog) kérdésfeltevéseihez igazítani, s az egyes jogintézmények szerepét egymással való összefüggéseikben értékelni. Eredményeink jelentőségét adja, hogy a szabályozással összefüggésben, hazai viszonylatban, alig ismert empirikus kutatás. A gazdák által felvetett kérdések ugyanakkor további elemzések tárgyai lehetnek.

A technológiák és alkalmazásuk jelenlegi szintjén, a magyar gazdák mai tudása és szemlélete alapján a szakpolitika, a jogi szabályozás részéről beavatkozások indokoltak annak érdekében, hogy a PG terjedésének a társadalmi hasznossága (a

---

<sup>61</sup> 4/1998. (I. 16.) Korm. rendelet a magyar légtér igénybeviteléről, 1. § (3a) bekezdés d pont, 5. § (2).

fenntartható fejlődés tükrében) növekedjen.

Sikerült igazolni, hogy a gazdálkodók a jogi szabályozást az agrár-innováció szempontjából fontos tényezőnek tartják. Nem csak az innováció, az új technológiák korszerű előírásai lényegesek, hanem meghatározó szerepe van, illetve lehetne, pl. a földjogi szabályozásnak, valamint a birtokviszonyok korrigálására képes és az üzemszabályozást – új szemléletben – biztosító jogintézményeknek is. További kutatással az érintett rendelkezésekről teljesebb, részletesebb helyzetkép készíthető, esetlegesen szabályozási javaslatokkal. E tanulmányban csupán néhány ilyen terület és szabályozási irány megemlítésére volt módunk, a teljesség igénye nélkül.

Nyilvánvaló, hogy a gazdálkodók által felvetett nehézségek túlnyomó része nem csak a precíziós gazdálkodókat érinti. Olyan hiányosságokat is megemlítettek, amelyeket az agrárjogi szakirodalom régóta ismer. Olyanok is vannak köztük, amelyekkel a kormányzat is tisztában van.

Utóbbiakra két példát is említhetünk abban az összefüggésben, hogy felmérésünk, illetve az interjúk felvétele óta született róluk valamilyen kormányzati döntés. Az egyik ilyen kérdéskör az öntözés, a másik pedig az adatokhoz való hozzáférés.

A vízföldi szabályozás módosítására többször is sor került 2019-ben. Így, pl. a vízföldi engedély – bizonyos talajvédelmi, környezetvédelmi, vízgazdálkodási feltételekkel – 5 helyett akár már 20 évre is kiadható<sup>62</sup> az öntözési célú vízhasználatra, ami csökkenti a gazdák adminisztratív terheit. Törvény született a gazdák öntözési célú együttműködésének kereteiről (öntözési közösségek, illetve körzetek, szolgalmi jog alapítása).<sup>63</sup> Úgy tűnik egyébként, hogy éppen a klímaváltozás, illetve az öntözés problémái miatt a kormányzat rászánja magát az évtizedek óta halogatott, általános birtokrendezésre is.<sup>64</sup>

A digitalizáció vívmányainak a mezőgazdasági üzemekbe való eljutása – műszakilag – lehetővé teszi, hogy a gazdák közvetlenül kapcsolódni tudjanak a különböző állami közszolgáltatásokként működő szakrendszerekhez, s hasznosítsák azok vízügyi, meteorológiai, térinformatikai, talajtani stb. adatait. A jogi szabályozás, illetve a szakrendszereket működtető intézmények finanszírozási rendszere azonban az esetek jelentős részében nem teszi lehetővé az ingyenes hozzáférést.<sup>65</sup> Ebből a nézőpontból is érdekes fejlemény, hogy a kormányzat az agrometeorológiai információkhoz való hozzájutást a jövőben nyílt adatpolitikával igyekszik segíteni.<sup>66</sup> A szolgáltatást jelenleg az Országos Meteorológiai Szolgálat a

<sup>62</sup> 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról, 5. § (13). (Hatályos: 2020. 01. 01-től.)

<sup>63</sup> 2019. évi CXIII. törvény az öntözéses gazdálkodásról.

<sup>64</sup> Több millió hektár magyar föld sorsa forog kockán: küszöbön a megoldás. In: agrarszektor.hu, 2019. augusztus 13. <https://www.agrarszektor.hu/fold/tobb-millio-hektar-magyar-fold-sorsa-forog-kockan-kuszobon-a-megoldas.15873.html> (2020. 02. 21.).

<sup>65</sup> Digitális Jólét Program: Magyarország Digitális Agrár Stratégiája 2019–2022. Budapest, 2019. augusztus, 38. A stratégia ingyenes hozzáférést tervez biztosítani a meteorológiai adatokhoz, a MEGPAR-hoz, a helymeghatározást pontosító jelekhez („digitális agrár-rezsicsökkentés”).

<sup>66</sup> Az Agrárminisztérium Sajtóiroda információja, 2019. március 25. <https://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/ingyenes-agrometeorologiai-rendszer-segiti-a-gazdak> (2020. 02. 21.).

neki befizetett díjából biztosítja, a jövőben azonban a központi költségvetés állhatja majd a széleskörű és ingyenes adatelérést biztosító, magas szakmai színvonalú agrometeorológiai információs rendszer működési költségeit.<sup>67</sup> Ez egy üdvözlendő változás, s bízunk benne, hogy más szakrendszerek is sorra kerülnek, nem csak egy-egy ágazat versenyképessége, hanem pl. általában az állampolgároknak a közérdekű, illetve azon belül a környezeti adatokhoz való hozzáférése érdekében.

---

---

---

<sup>67</sup> Az OMSz-hez jelenleg viszonylag kevés termelő fordul. Ugyanakkor van olyan termelői integrátor szervezet is, olyan mezőgazdasági szolgáltató, amelyik országos agro-meteorológiai rendszert működtet.

---

---

# A digitalizáció hatása a pénzügyi piac szabályozására

Nagy Zoltán\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

a technológiai haladás és innováció egyre gyorsuló ütemben épül be az ipari, kereskedelmi és a szolgáltató szektorba egyaránt. A szolgáltató szektoron belül a pénzügyi szektor is folyamatos átalakuláson ment át, a szerves fejlődés eredményeképpen a digitalizáció több területen átformálta a pénzügyi szolgáltatásokat. Ez a technológiai fejlődés a szektoron belül ment végbe és folyamatosan, de lassú lépésekben haladt. A pénzügyi gazdasági válság pedig vissza is vetette ezeket a folyamatokat egyrészt az erőforrások hiánya, másrészt a szabályozás átalakulása miatt. Az erőforrások szempontjából a banki jövedelmezőségi problémák visszavetették az innovációs fejlesztéseket<sup>1</sup>, a bankok erőforrásait a válság következtében keletkezett veszteségek fedezésére kellett fordítani, így nem maradt sem kellő elszántság, sem pénzügyi lehetőség a digitalizáció támasztotta kihívások kezelésére. A pénzügy gazdasági válság egyidejűleg egyfajta bizalmi válságot is jelentett, amely azt eredményezte, hogy a bankok pénzügyi szolgáltatásaival szemben csökkent a fogyasztói bizalom, amely a bankoktól való elfordulást és új pénzügyi megoldások keresését erősítette.

Mindezek mellett egy gyorsuló digitalizáció és a kiterjedt hálózatosodás<sup>2</sup>, az internet révén elérhető szolgáltatások, a technológiai cégek piaci pénzügyi szerepének erősödése gyűrűzött be a pénzügyi piacra. A változó gazdasági helyzet és az új technológiai szereplők új kihívások és verseny elé állították a pénzügyi piacot a pénzügyi szolgáltatókat.<sup>3</sup> Már nem a belső technológiai fejlesztések jelentősége

---

\* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam – és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

<sup>1</sup> Eszes Dorottya-Sajtos Péter-Szakács János-Törös Ágnes: A digitalizáció hatása a bankrendszerre, in: *Bankok a történelemben: innovációk és válságok* (szerk.: Fábián Gergely-Virág Barnabás), Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2018, 625.o.

<sup>2</sup> Barabási Albert-László: *Behálózva- A hálózatok új tudománya*, Budapest, Libri Kiadó, 2003, 216-220.o. A szerző rámutat arra, hogy a hálózattudománynak nem csak a matematikában és a fizikában van jelentősége, hanem más tudományterületeken is. A hálózatok szerepe a vállalatok szerkezetén túl az egyes piacokig egyre jelentősebb. A kérdés az, hogy a vállalkozás képes-e alkalmazkodni ezekhez a gyorsan változó piaci körülményekhez. A hálózatokat kihasználó stratégiák jelentős piaci szerephez juttatják az ezt kihasználó vállalkozásokat.

<sup>3</sup> Richard Scott Carnell-Jonathan R. Macey- Geoffrey P. Miller: *The Law of Financial Institutions*, New-York, Wolters Kluwer, 2013, 183-187.o.

került előtérbe, hanem a külső nem banki szereplők technológiai újításai, amelyek gyorsabban terjednek az egyre újabb generációk piacra lépésével, akiknél a digitalizáció és az elektronikus szolgáltatások jelentős piaci előnyt élveznek. Megjelennek a piacon a Fin Tech innovátorok, technológiai cégek, amelyek az új technológiák bevezetésével nyújtanak az interneten keresztül pénzügyi szolgáltatásokat. A szakirodalom a soron következő időszak fejlődését többféle szempontból közelíti meg. Három típusú kimenete lehet a technológiai cégek pénzügyi piacon való megjelenésének. Ha alulfejlett pénzügyi piacokon jelennek meg az új szolgáltató technológiai cégek, akkor erőteljes verseny alakulhat ki a hagyományos pénzügyi szolgáltatókkal vagy kiszorítják ezeket. De fejlett pénzügyi piacokon lehetséges a kooperáció vagy akár a másik szolgáltató felvásárlása.<sup>4</sup>

A technológiai fejlődés kihívást jelent a jogi szabályozás számára is. Egy erőteljesen szabályozott területen kell olyan jogi feltételeket teremteni, ami lehetővé teszi a szolgáltatások fejlesztését, de megőrzi a pénzpiac működési biztonságát, egyenlő versenyfeltételeket biztosít a piaci szereplők számára és védi a fogyasztói érdekeket.

A szabályozás számára fontos területek a technológiai fejlesztésekhez kapcsolódóan a digitális pénzek, a közösségi finanszírozás, az új pénzügyi szolgáltatások és a robottanácsadók megjelenése többek között. A kihívás különösen jelentős a pénzügyi fogyasztóvédelem és a pénzügyi stabilitás területén.<sup>5</sup>

## **2. A pénzügyi technológia hatásainak az elemzése**

A nemzetközi szakirodalomban elfogadott fogalomként vonult be a FinTech (financial technology) fogalma, bár egységes definíciót nem találunk a meghatározására. A szakirodalom a pénzügyi technológiát, mint széleskörű fogalmat közelíti meg, amely magában foglalja a digitális főkönyvi technológiát, a robottanácsadókat, a megfeleléségi és adatszolgáltatási technológiákat, virtuális pénzeket.<sup>6</sup> Tulajdonképpen az innovatív digitális technológia alkalmazását jelenti a pénzügyi szolgáltatások területén, a teljes pénzügyi szektor technológiavezérelt fejlődését átfogja.<sup>7</sup>

A pénzügyi innovációk azonban nem teljesen újkeletűek, amelyek jelentkeznek a pénzügyi szolgáltatókon belül illetve külső technológiai vállalkozások által indukáltak. A 19. század végén már beszélhetünk a pénzügyi technológiáról, mivel a távíró és később a telefon már összekapcsolta a pénzügyi szolgáltatókat és az

<sup>4</sup> Eszes-Sajtos-Szakács-Törös: i.m. 626.o.

<sup>5</sup> Nagy Zoltán : Véd vagy "kivéd" a pénzügyi fogyasztóvédelem? KÖZJAVAK IV. évf : 2018/3 pp. 9-12.

<sup>6</sup> Kerényi Ádám-Müller János: Szép új digitális világ?- A pénzügyi technológia és az információ hatalma, *Hitelintézeti Szemle*, 18.évf.1.szám,2019.március, 7-8.o.

<sup>7</sup> Innováció és stabilitás- Fintech körkép Magyarországon, MNB Konzultációs dokumentum, 2017, [mnb.hu/letoltes/konzultacios-dokumentum.pdf](http://mnb.hu/letoltes/konzultacios-dokumentum.pdf). ( Letöltés ideje: 2019.07.07.) A Financial Stability Board értelmezése szerint a FinTech olyan technológia okozta pénzügyi innováció, amely új üzleti modelleket, alkalmazásokat vagy termékeket eredményezhet és amelyek jelentős hatással lehetnek a pénzügyi piacokra és intézményekre, valamint a pénzügyi szolgáltatásokra is.

ügyfeleket. A pénzügyi technológia fejlődésének a modern kezdeteit a pénzegykiadó automaták megjelenése jelentette illetve a digitális technológia alkalmazása a pénzügyi piacon. A digitalizált termékek és tranzakciók automatizált folyamatokat eredményeznek, amelyek átalakítják a pénzügyi szolgáltatásokat.<sup>8</sup> Mindezek a folyamatok elősegítették a pénzpiac teljeskörű globalizációját. A pénzügyi technológia fejlődésének újabb korszakát az intézményi váltás jelenti. A 2008-as gazdasági válságot követően a technológiai cégek is beléptek a pénzügyi piacra és a pénzügyi szolgáltatásokat nem csak a szabályozott, hagyományos pénzpiaci szereplők biztosítják. Új termékek és szolgáltatások jelennek meg a piacon, versenyt teremtve a hagyományos szolgáltatóknak.<sup>9</sup>

Az új technológiai megoldások és az új piaci szereplők megjelenésének több okai is volt.<sup>10</sup> A szakirodalom rámutat arra, hogy ide tartoznak a megváltozott fogyasztói szokások. A technológiai háttér és az internet elterjedése hatással volt az új generáció fogyasztói szokásaira. Az internetes bankolás és az internetes kereskedelem átformálta a pénzügyi szolgáltatások piacát. Az új fogyasztó az új technológiát részesíti előnyben, amelyet nyújthat esetleg a pénzpiacon megjelenő technológiai cég is. Kevésbé az intézményi szolgáltatóhoz való hűség határozza meg azt, hogy hol és hogyan veszi igénybe a szolgáltatásokat.

A másik fontos tényező a kiterjedt és gyors technológiai fejlődés. A digitális szolgáltatások elterjedését a technológiai háttér is egyre inkább lehetővé teszi. A szoftverek és a hardver háttér fejlődése egyre inkább a számítógépként is funkcionáló mobiltelefonok útján igénybe vehető szolgáltatások felé tereli a pénzügyi szolgáltatást nyújtókat. Emellett nagyfokú innováció zajlott, amely a bloklánc technológia révén vált lehetővé, és ez a technológia biztosította, hogy központi főkönyv vagy szolgáltató közbeiktatása nélkül pénzügyi tranzakciók kerüljenek lebonyolításra.<sup>11</sup>

Fontos kiemelni a szakirodalmi állásponttal egyet értve a makrogazdasági és a szabályozási környezet kérdését. A pénzügyi, gazdasági válság következményként a pénzügyi piacok szabályozási környezete megváltozott. Erőteljes, szigorú szabályozást vezettek be az egyes államokban, amely a kockázatok csökkentését szolgálta és az innovációk számára kevésbé volt befogadó. A bankok számára a likviditásuk helyreállítása képezett prioritást, az új innovatív szolgáltatások kifejlesztésével szemben. Ennek a szabályozási attitűdnek az lett az eredménye, hogy az új innovatív szolgáltatások a bankrendszeren kívül jelentek meg, amelyeket viszont szigorú pénzpiaci szabályozás nélkül végeznek a technológiai

<sup>8</sup> V. Gerard Comizio : *International Banking Law*, St.Paul, West Academic Publishing,2016, 336-339.o.

<sup>9</sup> Gál Zoltán: A nemzetközi pénzügyi rendszer fenntarthatóságának kihívásai és a FinTech forradalom, in: *Környezet-Gazdaság- Társadalom Tanulmányok Kerekes Sándor 70.születésnapja tiszteletére* ( szerk.: Parádi-Dolgos Anett-Fertő Imre-Marjainé Szerényi Zsuzsanna-Kocsis Tamás-Bareith Tibor),Budapest,Agroinform Kiadó Kft.,2018,86-89.o.

<sup>10</sup> Kerényi Ádám-Molnár Júlia: A FinTech-jelenség hatása-Radikális változás zajlik a pénzügy szektorban? *Hitelintézet Szemle*, 16.évf.3.szám, 2017.szeptember,34-38.o. Ilyen okként sorolják fel a szerzők a megváltozott fogyasztói szokásokat, a forradalmi innovációt, a technológiai fejlődést, a makrogazdasági és szabályozási környezetet.

<sup>11</sup> Győrfi András- Léderer András-Paluska Ferenc-Pataki Gábor-Trinh Anh Tuan: *Kriptopénz abc*, Budapest, HVG Kiadó Zrt, 2019, 57-68.o.

cégek. A szakirodalom a jelenséget árnyékbankrendszerként határozza meg. A fogalom azokat a szolgáltatókat jelöli (legtöbbször technológiai cégek), amelyek nem pénzügyi intézményként végeznek pénzügyi szolgáltatásokat.<sup>12</sup>

A technológia és piaci kihívásokra az Európai Unió is keresi a válaszokat.<sup>13</sup> Kiterjeszti a pénzügyi technológiákra vonatkozó szabályozást a teljes pénzügyi szektorra.

Ez a pénzügyi technológia jelentős előnyöket hordoz:

- gyorsabb, olcsóbb, átláthatóbb és jobb pénzügyi szolgáltatások,
- új pénzügyi szolgáltatások, lehetőségek teremtése,
- pénzügyi rendszer költséghatékonyságának a növelése,
- alacsonyabb szolgáltatási árak,
- alternatív hitelezési és befektetési csatornák kialakítása,
- fejleszti az egységes uniós pénzügyi piacot.

Az uniós szabályozás számára ugyanakkor kihívást jelent a technológiai fejlesztés. A pénzpiaci szabályozás jelenlegi szemléletét meg kell változtatni, amely két pilléren nyugszik, az intézményi szabályozáson és a tevékenységi szabályozáson.<sup>14</sup> A pénzügyi szolgáltatások új módszereinek kifejlesztése révén, nem pénzügyi intézmények végzik a nem hagyományos, innovatív szolgáltatásokat. Ez zavart okoz a hagyományos szabályozási keretek számára. Ennek következtében az egyes országok eltérő szabályozási keretek kialakításán dolgoznak, amely egyben akadályozhatja az egységes uniós pénzügyi piac működését. Fontos tehát, hogy az EU az egységes szabályozás irányába terelje az egyes tagállamokat. Kiemelt kérdés az azonos versenyfeltételek biztosítása, mivel a pénzügyi intézményekre sokkal szigorúbb jogszabályi feltételek vonatkoznak akkor is, ha innovatív terméket vezetnek be. Viszont a nem pénzügyi intézmények a technológiai újításokat alkalmazva a pénzügyi szolgáltatásaikban nem esnek a szigorú szabályozási körbe. Ennek érdekében az EU elveket fogalmazott meg a pénzügyi technológiák szabályozására és felügyeletére.

---

<sup>12</sup> Kecskés András-Zéman Zoltán: Az árnyékbankrendszer klasszikus és jövőbeni kihívásai Magyarországon, *Gazdaság és Pénzügy* 2018/4.A szerzők rámutatnak arra, hogy a befektetési bank tevékenység összefonódik a hagyományos bank tevékenységekkel. Ennek azonban a mértékét nem lehet meghatározni, mivel hiányzik a transzparens nyilvántartás. A tanulmány kiemeli, hogy az árnyékbankrendszernek többféle definíciója van. A Financial Stability Board álláspontja szerint az árnyékbankrendszer egy olyan hiteltranszformációs rendszer, amely a hagyományos bankrendszeren kívüli szolgáltatókat és tevékenységüket foglalja magában. A definíciót árnyalja a FED meghatározása, amely szerint az árnyékbankrendszer állami garancia és a jegybank forrásokhoz való hozzáférés nélkül végez egyes pénzügyi szolgáltató tevékenységet. <http://www.bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/364-376%20Kecskes.pdf> ( Letöltés ideje: 2019.08.21.)

<sup>13</sup> 2018/C 307/6 FinTech: a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére- 2016/2243(INI) Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a pénzügyi technológiáról ( FinTech): a technológia hatása a pénzügyi szektor jövőjére, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 307, 57-66.o. Az uniós szabályozás a dokumentum alapján kerül elemzésre.

<sup>14</sup> A pénzpiaci szabályozást érintő utóbbi évtizedben lezajlott szervezeti változásokat illetően ld. bővebben Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt - Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának uniós és tagállami végrehajtása során*, HVG-Orac, 2019, Budapest, pp. 264-68; Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*, Dialóg Campus, 2018, Budapest, pp. 84-88.

Ezek az elvek:

- székhelytől és intézménytől független szabályozása a pénzügyi szolgáltatásoknak,
- technológia semleges szabályozás,
- kockázatokkal arányos felügyeleti intézkedések.

Az elvek megvalósulása érdekében az EU megoldásokat is felvet a szabályozás számára. A legfontosabb kérdés az új technológiák ösztönzése és piaci előnyeinek a kihasználása. A felügyelet számára ez különösen jelentős feladatokat jelent. A felügyeletnek elő kell segíteni az engedélyezés során az új technológiákkal való ellenőrzött kísérletezést és fel kell készülnie szakmailag a pénzügyi technológiai szolgáltatások ellenőrzésére.

A pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében szükség van a pénzügyi tevékenységekről beszerzett információkra, amelyek a hagyományos szolgáltatók esetében rendelkezésre állnak, de a nem banki szervezetek esetében nem. Ezért fontos szabályozási és felügyeleti kérdés az információ szolgáltatási kötelezettség előírása a nem banki szolgáltatók számára is.

Ezek a problémák számos szabályozási területet érintenek mind az Európai Unió, mind a tagállamok szintjén. A digitalizáció kihívásaira az egyes országok bankrendszerei is keresik a választ, amelyet jól jelez a Magyar Bankszövetség digitalizációs javaslata.<sup>15</sup> Ez a dokumentum rámutat arra, hogy melyek a digitalizáció legfontosabb területei a bankszektorban.

Három ilyen terület kerül kiemelésre:

- a digitális fizetési lehetőségek bővítése,
- digitális hitelezés és ügyfélszolgálat,
- a pénzügyi ismeretek fejlesztése.

A jelentős készpénzállomány jelentős gazdasági hátrányokkal jár a gazdaság és a társadalom számára. A készpénzállomány magas szintjét a szakirodalom több okkal magyarázza. Álláspontom szerint ide sorolható még az idősebb generáció pénzügyi szokása és a bizalmatlanság a bankrendszerrel szemben, amire rá is erősített a pénzügyi, gazdasági válság. Bár gyorsuló digitalizációs folyamatokról van, a magyar lakosság jelentős része „benn ragadt” a készpénz használatában és ebből nehezen mozdítható ki, különösen a kisebb településeken, ahol nincs elérhető bankfiók és nem terjedt el az internetes bankolás.<sup>16</sup>

A pénzügyi szféra nyitott a digitális alkalmazások használatára és jelentős fejlesztések indultak meg ezen a téren, részben a technológiai cégek diktálta versenyhelyzetnek köszönhetően. Ahhoz azonban, hogy az egyes szolgáltatások digitálisan fejlődni tudjanak, szükség van arra is, hogy a mögöttes közigazgatási

---

<sup>15</sup> Becsei András-Bógyi Attila-Csányi Péter-Kovács Levente: A jövő bankja, a bankok jövője- A Magyar Bankszövetség digitalizációs javaslatai, <http://www.bankszovetseg.hu/Public/gep/2019/299-310%20BecsBodCsaKo.pdf>, ( letöltés ideje: 2019.05.05), 299-302.o.

<sup>16</sup> Uo. 300.o. A tanulmány több okot is felsorol a magas készpénzállomány okaként. Ilyen az alacsony pénzpiaci kamatszint, a tranzakciós illeték, limitált ingyenes készpénzfelvétel, a feketegazdaság, szociális szféra készpénzes kifizetései.



környezet is fejlődjön, hiszen ez akadálya lehet egyes szolgáltatások digitalizációjának.<sup>17</sup>

A szakirodalom az előbbieken túl kiemeli a pénzügyi kultúra fejlesztését, különösen az oktatás területén, amely újabb feladatokat ró a közoktatás mellett a felsőoktatásra is. Álláspontom szerint ez nem csak a digitalizációval összefüggő kérdés, hanem az általános pénzügyi kultúrával egyaránt, hiszen ebben jelentős lemaradásai vannak Magyarországnak és csak ezután léphetünk át a digitális bankolás világába.

A magyar viszonyokat elemző tanulmány nem foglalkozik a digitális pénzek kérdésével, pedig ez a terület is jelentősen érintheti a bankrendszert különösen amiatt, hogy ezek a pénzek erősítik a bankon kívüli pénzügyi tevékenységet és az államilag nem elismert pénzforgalmat.

### **3. Szabályozási megoldások és koncepciók**

A szabályozói hozzáállás két végpontja a megengedő és a tiltó szabályozás. Egyik sem jó megoldás teljes mértékben. A teljesen tiltó szabályozás egyrészt ellehetetleníti az új technológiák piaci alkalmazását és ezáltal a gazdasági versenyképességre lehet negatív hatással. Másrészt az ilyen típusú szolgáltatások a szürkezónába kerülnek, a fogyasztók igénybe veszik a szolgáltatást de szabályozás nélkül, állami kontroll nélkül kiszolgáltatottabbá válnak a nem banki szereplőkkel szemben. A tiltás érvényesítése egyébként is nehézségbe ütközik, hiszen határon átnyúló szolgáltatásként, Európán kívüli országból is nyújtható. A teljesen megengedő szabályozás versenyhátrányba hozza a hagyományos bank szereplőket, hiszen a tevékenységük szigorú szabályozás alá esik. Az újonnan belépő technológiai cégek pedig versenyelőnnyel rendelkeznek a szolgáltatások területén, mivel nem vonatkoznak rájuk a szigorú intézményi és tevékenységi engedélyezési feltételek, amelyek a tőkére, kockázatra, a személyi és technikai feltételekre egyaránt vonatkoznak.

A szakirodalom rámutat arra, hogy általában a két szélsőséges szabályozási attitűd között helyezkedik el a jó megoldás a kérdésben és a legtöbb ország is ebbe az irányba halad. A megoldás abban körvonalazódik, hogy a technológia cégeket nem kell feltétlenül a banki szabályozás alá vonni, hanem tevékenységi oldalról kell a szabályozásnak közelítenie. Meg kell különböztetni kizárólagos banki tevékenységeket, amelyeket nem végezhetnek a technológiai cégek, illetve meg kell határozni azokat a szolgáltatásokat, amelyeket a nem banki szereplők is végezhetnek. A szabályozás szintjének a meghatározásánál fontos lenne az uniós keretek megfogalmazása. Az Európai Központi Bank álláspontja a nemzeti szabályozást és felügyeletet hangsúlyoz a kérdésben, de álláspontom szerint ez nem lesz elegendő, mivel a digitalizált pénzügyi szolgáltatások jelentős része határon átvivő szolgáltatást takar. A globális szabályozás tehát hosszabb távon szükséges lesz, a megvalósulásig azonban legalább az egyes integrációk szintjén

<sup>17</sup> Uo. 301.o. A javaslat szerint fejlesztést igényel az e-közigazgatás, adatvagyon kezelése, hozzáférés biztosítása.

szükséges szabályozni a kérdéskört.<sup>18</sup> A szakirodalom rámutat arra, hogy a jog számára nagy kihívást jelent a technológiai újítások lekövetése és annak kiküszöbölése, úgy hogy a technológia globális, míg a jogi szabályozás lokális szinten valósul meg. A fogalmak harmonizálása első lépés a szabályozás harmonizálása felé. Egyenlőre azonban csak állásfoglalásokat adnak ki a központi bankok illetve a felügyeleti hatóságok és elvétve akad szabályozási megoldás a kérdésre.<sup>19</sup>

A szabályozás mellett legalább olyan fontos a felügyeleti tevékenységnek a digitális szolgáltatások ellenőrzéséhez szükséges fejlesztése. Ehhez szükség van az innovációs technológiák hatósági alkalmazására, a felügyeletnek nemzetközi együttműködésére, a nem pénzügyi hatóságokkal való együttműködésre, a szabályozás módosításának a kezdeményezésére.<sup>20</sup>

A Magyar Bankszövetség is kidolgozott javaslatokat a jövőbeni szabályozás kialakítására. A javaslatok jelentős része a digitális átállást könnyítő javaslat, amely több jogterületet egyaránt érint.<sup>21</sup> A szabályozás átalakításának a javaslatai az azonos tevékenység, azonos szabályozás elvén nyugszanak. Jelenleg ez nem érvényesül, így a technológia cégek - ha nem korlátozzák a hatóságok a tevékenységüket - versenyelőnyvel rendelkeznek a pénzügyi piacon. Erre tekintettel fel kellene adni az intézményi alapú szabályozást ezen a területen és csak a tevékenységi szabályozást előtérbe helyezni, azaz ugyanazt a tevékenységet végző banki és nem banki szereplőkre is ugyanazok a szabályok vonatkoznak. Ez az elv magával hozza azt a szabályozási kényszert, amely révén egyes szolgáltatásokat újra kell szabályozni és ezen keretek közé szorítani a digitális úton nyújtott szolgáltatásokat is. A verseny szempontjából másik jelentős terület az adózás. A tranzakciós illeték, a bankadó a banki szereplők számára versenyhátrányt jelent, olyan technológiai cégekkel szemben, akiket nem terhelnek ezek a különadók. Így ezeket vagy meg kellene szüntetni, vagy tevékenységi alapon a nem banki szereplőkre is kiterjeszteni. Ez utóbbi megoldás, azonban komoly nehézségekbe ütközik a tevékenységek és a leendő adózók nemzetközi jellege miatt.

---

<sup>18</sup> Kerényi Ádám- Müller János: Szép új digitális világ?- A pénzügyi technológia és az információ hatalma, *Hitelintézet Szemle*, 18.évf.1.szám, 2019.március, 16-19.o. A szakirodalom kiemeli az Európai Bankhatóság FinTech munkaterve alapján a felügyeleti prioritásokat az új technológiai pénzügyi megoldásokkal kapcsolatban.

Ilyen prioritás a szabályozói terület feltérképezése és elemzése, felügyeleti együttműködés fokozása, prudenciális kockázatok vizsgálata, kiberbiztonság növelése, fogyasztói problémák kezelése, a pénzügyi kockázatainak felmérése.

<sup>19</sup> Szalay Gábor: A kriptovaluták nemzetközi szabályozási trendjei- Kriptotőzsdék és ICO-k értékpapírjogi perspektívából, *Jogtudományi Közöny*, 2019.3.szám, 133-134.o. A kriptovalutákkal összefüggésben Málta fogadott el egy innovációs technológiai törvénycsomagot. Egyébként az Európai Bankhatóság és az MNB is adott ki figyelmeztetést a virtuális eszközök magas szintű kockázatáról.

<sup>20</sup> Kerényi-Müller: i.m. 17-18.o.

<sup>21</sup> Becsei-Bogyi-Csányi-Kovács: i.m. 302-306.o. A lényegi általános, digitalizációra vonatkozó javaslatait 11 pontban foglalja össze, amely alatt érti az azonos tevékenység azonos szabályozás alapelvét, az önálló digitális keretszerződés megkötésének lehetőségét, a digitális pénzforgalom szabályainak pontosítása, a papír alapú dokumentumok hiteles elektronikus másolatainak a kérdése, az elektronikus nyilatkozatok teljes bizonyító ereje, automatizált banki aláírás, digitális dokumentumkezelésre való átállás, az elektronikus nyilatkozatok polgári jogi megítélésének az újr szabályozása, adójogi szabályok változtatása ( tranzakciós illeték, bankadó).

A fogyasztók FinTech-hez való hozzáállását befolyásolja a szolgáltatóba vetett bizalom, amit meghatároz a jogi szabályozás által megteremtett fogyasztóvédelem. Ezért nagyon fontos, hogy az új technológiák alkalmazása mögött a jogi szabályozási háttér biztosított legyen. A szabályozás szempontjából előre mutató kezdeményezésnek tekinti a szakirodalom a nemzetközileg elfogadott Innovation Hub és a Regulatory Sandbox kialakítását és alkalmazását.<sup>22</sup> Az Innovation Hub keretében információcsere folyik a szabályozó hatóság és a FinTech cégek között, amelynek a célja a jogszabályértelmezés elősegítése, az egységes joggyakorlat kialakítása. Ugyanakkor a kialakult platform révén a felügyelő hatóság felmérheti a szabályozási hiányosságokat és javaslatokat tehet a jogalkotó számára a jogalkotási kérdésekben. Egyben ez a megoldás elősegítheti a tevékenységi engedélyek megszerzését a tanácsadás révén. A Regulatory Sandbox keretében lehetőség nyílik az innovatív technológiák meghatározott keretek között történő tesztelésére. A tesztelés során a felügyelet képet kap az esetleges működési problémákról és annak elhárítási módjairól. Ha sikeres a tesztelés, akkor lehetővé válik a piacra lépés, így csökkenthető az a kockázat, amely az újítások révén lép fel. Ugyanakkor a módszer az innovációs cégek számára is előnyös, mivel tesztelhetik a pénzügyi terméket és az üzleti modellt a fogyasztókon úgy, hogy a szabályozási korlátok nem teljes mértékben korlátozzák a szolgáltatót. A tesztelésben azonban csak a felügyelet által meghatározott cégek vehetnek részt. A fogyasztók jellemzően önkéntes alapon vesznek részt a tesztelésben, úgy hogy a fogyasztók esetleges veszteségeik megtérítésre kerülnek illetve egyedi jogorvoslati mechanizmus is biztosítja a fogyasztói kockázatok mérséklését.<sup>23</sup>

#### 4. Összegzés

A digitalizáció az elkövetkező években jelentős változásokat fog eredményezni a pénzügyi piacokon, amely kihívásokat jelent mind a felügyeletnek, mind a jogalkotó számára. A hagyományos intézmények az utóbbi években lezajlott technológiai változásokat igyekeztek beépíteni a szolgáltatásaikba, de ez a hagyományos szolgáltatók óvatossága és megfontoltsága miatt lassan haladt, amit nem indukált a piaci helyzet sem. A hagyományos pénzügyi intézmények kockázatokat kerülő magatartása sem segítette elő a gyors technológiai haladást, amelyet a pénzügyi, gazdasági válság is felerősített. Az új technológiai cégek pénzügyi piacra lépése azonban felgyorsította a folyamatokat, erőteljes versenyhelyzetet teremtett és a felügyeletet is intézkedésre készítette. A szabályozási probléma lényegét az a

<sup>22</sup>Innováció és stabilitás- Fintech körkép Magyarországon, MNB Konzultációs dokumentum, 2017, [mnb.hu/letoltes/konzultacios-dokumentum.pdf](http://mnb.hu/letoltes/konzultacios-dokumentum.pdf). (Letöltés ideje: 2019.07.07.) i.m. 30-33.o. Az Innovációs Hub célja, hogy az innovációk kapcsán nyújtson segítséget jogi kérdésekben a bank és nem bank szereplők számára. A Regulatory Sandbox az innovatív megoldások tesztelésére szolgál, ideiglenes mentesülést biztosítva a cégek számára a prudenciális előírások alól.

<sup>23</sup> Eszes-Sajtos-Szakács-Tőrös: i.m. 665-670.o. A szakirodalom rámutat arra, hogy Regulatory Sandbox egyre több országban kerül alkalmazásra, így többek között Kanada, Egyesült Királyság, Hollandia, Svájc Ausztrália is bevezette többek között, illetve egyre több ország fontolgatja a bevezetését.

kihívás adja, hogy elsősorban intézményi szabályozáson nyugszik a bankszabályozás és a tevékenységi szabályozás csak másodlagos. Ez azt jelenti, hogy pénzügyi szolgáltató tevékenységet elsődlegesen pénzügyi intézmények végezhetnek, meghatározott és külön szabályozott tevékenységi körben. Kérdésként merül fel, hogy a technológia cégek egyáltalán végezhetnek-e bizonyos pénzügyi szolgáltatásokat felügyeleti engedély nélkül. Az új digitális pénzügyi konstrukciók viszont vagy szabályozatlan, országokon átnyúló szolgáltatásként léteznek vagy kívül esnek a hagyományos nevesített pénzügyi szolgáltatásokon, ezért szintén engedélyezés és ellenőrzés nélkül folynak. Álláspontom szerint ugyan az újonnan belépők még teljes mértékben nem szembesültek azokkal a kockázati tényezőkkel, amely a hagyományosan vett pénzügyi szolgáltatásokkal járnak és csak kellő szakmai felkészültség, működési tapasztalat esetén mérsékelhetőek. A fogyasztók oldaláról sem jelentkezett jelentős kár, amely megtörné a bizalmat a nem hagyományos banki szolgáltatókkal szemben. Ha azonban ez megtörténik, a nem banki szolgáltatókkal szembeni fogyasztói bizalmat is csökkentheti. A leginkább valószínű forgatókönyv az lehet, hogy a hagyományos szolgáltatók egybefonódnak a technológiai cégekkel, azaz a banki szakismeret és tapasztalat ötvöződik a technológiai újításokkal. Ez a megoldás jelentené a legjobb lehetőséget a felügyelet és a jogalkotó számára is, hiszen szabályozott intézmények működnének szabályozott piacon, így továbbra is ellenőrzött keretek között folyna a tevékenység. Fel kell azonban készülni arra az esetre is, hogy nem így zajlanak a piaci folyamatok és a jelenleg nem szabályozott intézmények fogják a pénzügyi szolgáltatások jelentős részét végezni. Ebben az esetben rengeteg kihívás jelentkezik a szabályozás számára, amit nem biztos, hogy képes egy ország saját hatáskörben megoldani, magasabb, integrációs szintű szabályozás válik szükségessé illetve erősíteni kell a pénzügyi kultúrát. Ez utóbbi, olyan esetekben is hatást tud kifejteni, amikor a szabályozás nem rendelkezik eszközökkel a fogyasztók megvédésére, amelyre a digitális technológiák gyors változása miatt biztos, hogy lesz példa.

---

---

---

---

# Elmosódott magánélet? A privátszféra érvényesülése és határai az online közösségi térben

Barzó Tímea\* – Halász Csenge\*\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

1 890 decemberében jelent meg a *Harvard Law Review*-ban Samuel Warren és Luis Brandeis írása, amely a „*The right to privacy*” címet viselte.<sup>1</sup> A tanulmányban a szerzőpáros a természetjogi gondolkodásból kiindulva, abszolút szerkezetű jogként határozta meg a *privacy*-t, amelyet „*az egyedül hagyatáshoz való jogként*” is definiáltak. A publikáció megírását nagyban befolyásolta a technológia rohamos fejlődése, amelyhez immár komoly személyiségi jogi kérdések is kapcsolódtak. Ilyen volt például, hogy *Eastman Kodak* 1884-ben<sup>2</sup> mutatta be azt a kisméretű, kompakt fényképezőgépet, amellyel lehetővé vált a felvételek észrevétlen elkészítése. *Warren és Brandeis* úgy fogalmazott, hogy „*Az új találmányok és gazdasági módszerek felhívják a figyelmet a következő lépésre, amit meg kell tenni a személyiség védelme érdekében.*”<sup>3</sup>

Napjainkban, habár *Warren* és *Brandeis* korától eltérő társadalmi és gazdasági berendezkedésű rendszerben élünk, a technológia rohamos fejlődése újabb és újabb jogalkotási és jogalkalmazási kérdéseket vet fel, amelyek hatékony és gyors „*lépéseket*” kívánnak. Erre nyújt kitűnő példát az internet térhódítása is, amely a materiális élet valósága mellett, újfajta virtuális világot kínál a használóknak. Ennek jelentőségét 2020-ban hangsúlyozni talán már feleslegesnek tűnik. Egyértelműen

---

\* Intézeti tanszékvezető, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Intézeti Tanszék.

\*\* PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Intézeti Tanszék. „AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM ÚNKP-19-3 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI

KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.”



<sup>1</sup> Samuel WARREN – Luis BRANDEIS: The Right to privacy, in: *Harvard Law Review*, 1890. december 15. <https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf> (letöltés ideje: 2020.02.08.)

<sup>2</sup> Peter BERTUS-BARCZA: Az első Kodak fényképezőgép [https://ng.hu/kultura/2006/09/04/az\\_első\\_kodak\\_fenykepezogep/](https://ng.hu/kultura/2006/09/04/az_első_kodak_fenykepezogep/) (letöltés ideje: 2020.02.20.)

<sup>3</sup> SIMON Éva: Egy XIX. századi tanulmány margójára, 36.o. [https://inforia.hu/digitalis\\_folyoirat/2005\\_2/2005\\_2\\_simon\\_eva.pdf](https://inforia.hu/digitalis_folyoirat/2005_2/2005_2_simon_eva.pdf) (letöltés ideje: 2020.02.09.)

megállapítható azonban, hogy az online platformokon a személyiségi jogok minden eddiginél könnyebben és gyorsabban megsérthetővé váltak. Amíg korábban jellemzően a nyomtatott sajtó útján lehetett úgy megsérteni egy adott személy privátszféráját, hogy az széles nyilvánosság elé kerüljön, manapság egy pár perc alatt létrehozott internetes bejegyzéssel elérhető ugyanez a hatás. *Mark Zuckerberg*, a Facebook-portál alapítója egyik 2010-es nyilatkozatában úgy fogalmazott, hogy „*a magánélet megszűnt társadalmi norma lenni.*”<sup>4</sup> Vajon tényleg igaza lenne, és a privátszféra jelentősége erodálódott az online közösségi oldalak térhódítása miatt?

Az efféle kérdésekre történő válaszkeresés nyomán jelen tanulmányban a közösségi média oldalainak a privátszférára gyakorolt hatásait tesszük vizsgálat tárgyává. Rövid dogmatikai áttekintés után vizsgáljuk az internetes platformok sajátos vonásait a magánélet szempontjából, valamint e jogosultság kihívásainak legújabb területei is felvázolásra kerülnek. További fontos kérdést jelent, hogy vajon a privátszférának létezik-e az egyes nevesített személyiségi jogoktól teljes mértékben független értelmezése, vagy sem. Ezen problémakör az internetes platformokon rendkívül sajátosan jelenik meg.

## 2. Rövid dogmatikai áttekintés

**1.1. A privátszféra jelentéstartalma.** Warren és Brandeis tanulmányának jelentőségét a kortársak is felismerték, élénk jogelméleti vita bontakozott ki az írás nyomán. *Harry Kalven Jr.* a Chicagói Egyetem Jogi Karának professzora minden idők legnagyobb hatású jogi tanulmányának nevezte a Harvard Law Review-ben megjelent írást.<sup>5</sup> A kiindulási alap ezennel tehát létrejött, majd a privátszféra mibenlétének továbbgondolására számos kísérlet született az idők folyamán.

Első ízben rögzíteni szükséges, hogy az angolszász eredetű *privacy* fogalmat jelen tanulmányban szinonim fogalomként használjuk a magánéletre vonatkozóan, a kettő jelentéstartalma azonban nem mutat teljes azonosságot. A *privacy-t* legtöbbször magánszféraként, magánéletként, privátszféraként szokás említeni. Az angolszász jogértelmezés ezen fogalmat sokkal tágabb értelmezésben használja: érthető alatta az ember fizikai privátszférája, érzései, emberi méltósága és a személyes adatai is.

A nemzetközi jogirodalomban a Harvard Law Review-ban megjelent írást követően számos fogalmi kísérlet született a magánélet meghatározására vonatkozóan, amelyek jelentős részében látható a technológiai nóvumokra történő reflexió is. Jelen tanulmány keretei között a fogalmi meghatározási kísérletek közül egyfajta szubjektív szelekció útján, csupán néhányat kívánunk ismertetni, annak érdekében, hogy rámutassunk a *privacy* fogalmi körének sokszínűségére, valamint,

<sup>4</sup> Privacy no longer a social norm.

<https://www.theguardian.com/technology/2010/jan/11/facebook-privacy> (letöltés ideje: 2020.02.18.)

<sup>5</sup> Harry KALVEN JR.: The Right of Privacy in Tort Law - Were Warren and Brandeis Wrong?

[https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13422&context=journal\\_articles](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13422&context=journal_articles) (letöltés ideje: 2020. 02.17.)

hogy ezen kísérletek lényegi elemeit megragadva ismertessük a saját felfogásunkat.

Elsőként kiemelhető *Thomas M. Cooley* munkássága, aki 1888-ban először használta „*az egyedül hagyatáshoz való jog*” kifejezést, és akinek művéből *Warren és Brandeis* is merített. Cooley a személyi sérthetlenségből indult ki, és ennek kiteljesedéseként értelmezte a privátszférához való jogot.<sup>6</sup>

*Ken Gormley*, a Harvard Law School professzora már négy csoportba sorolta a magánszférával kapcsolatos jogi definíciókat. Az első csoportba azokat az elméleteket rendezte, amelyek a magánszférát az emberi mivolt fő kifejezőjeként fogják fel. A második körben azokat az elméleteket vizsgálta, amelyek az autonómia (például a döntés és a kifejezés) szabadságaként tekintettek a *privacy-re*. A harmadik csoportban azokat az elméleti megközelítéseket vette alapul, amelyek az egyénről szóló információ-áramlást tekintik a magánélet védelméhez való jog esszenciális elemének. A negyedik kategóriába pedig azokat az elméleteket rendszerezte, amelyek több rész-elemre bontják a magánélethez való jogot.<sup>7</sup>

Szintén angolszász területen maradva, de az időben előrébb haladva, kiemelhető az amerikai Cornell Egyetem kutatójának, *Clinton Rossiter-nek* a meghatározása, amely az autonómiát állítja a *privacy* definíciójának középpontjába. Eszerint: „*A privacy a függetlenség egy sajátos fajtája, amely az autonómia biztosításának kísérleteként értelmezhető legalább néhány személyes és lelki vonatkozásban, ha ez a modern társadalom nyomásával szemben szükséges.*”<sup>8</sup>

Fontos mérföldkövet jelent *William A. Prosser* munkássága, aki 1960-ban publikálta tanulmányát, amelyben a magánszféra megsértésének, *Cooley-hoz* hasonlóan, szintén négy esetkörét különítette el, célul tűzve ki a bíróság előtti igényérvényesítés lehetőségének megvalósulását. Az első esetkört a felperes magánügyeibe történő behatolás jelenti, míg a második csoportot a felperesről szóló kényes ügyek nyilvánosságra hozatala. A harmadik kategóriába az olyan nyilvánosság sorolható, amely a felperest hamis színben tünteti fel széles nyilvánosság előtt, végül a negyedik körbe pedig a felperes nevének vagy kinézetének alperes javára történő használata került. *Prosser* álláspontja szerint ezen esetek nem kapcsolódnak szorosan egymáshoz. Bár mindegyik a „*privacy*” valamely részét sérti, ennek ellenére mégis külön kezelendők.<sup>9</sup>

Kiemelhető *Alan Westin-nek*, a Columbia Egyetem professzorának a megfogalmazása, aki az egyénről szóló információk kontrolljában látta a *privacy* lényegét. Álláspontja szerint a *privacy* az egyének, csoportok és intézmények azon jogát jelenti, hogy eldönthessék, mikor, hogyan és milyen terjedelemben adnak ki információt magukról másoknak.<sup>10</sup> Megemlíthető továbbá *Ferdinand Schoeman*

<sup>6</sup> Dorothy J. GLANCY: The invention of the right to privacy, in.: *Arizona Law Review*, 1979/1.sz., 28.o.

<sup>7</sup> SIMON Éva i.m. 33.o.

<sup>8</sup> SZÉKELY Iván – SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel: Biztonság és magánélet, Az alkumodell megkérdőjelezése és meghaladása, in.: *Replika*, 2017/3.sz., 15.o.

<sup>9</sup> Paul M. SCWARTZ – Karl Nikolaus PEIFER: Prosser's Privacy and the german right of personality: Are Four privacy torts better than one unitary concept?, in.: *California Law Review*, 2010/6.sz., 1937.o.

<sup>10</sup> MÉSZÁROS János: Adatvédelem a XXI. században és az internet világában, PhD értekezés, Témavezető: Prof. Dr. Paczolay Péter, Szeged, 2017, 17. o.

munkássága, aki a *privacy* filozófiai dimenziójával foglalkozott és a magánszféra három szegmensét különítette el. Értelmezése szerint, a *privacy* megközelíthető olyan igényként, jogcímként vagy jogként, amely arra irányul, hogy az egyén meghatározza, hogy mely vele kapcsolatos információk jussanak mások tudomására. Másrészt jelentheti az egyén személyes információi, intim vonatkozásai feletti ellenőrzést, valamint annak a meghatározására vonatkozó képességet, hogy az egyénhez ki férhet hozzá. Végül olyan állapot is érthető alatta, amelyben az egyénhez való hozzáférés korlátozott.<sup>11</sup> Ezzel szemben, a *privacy* egyetlen nézőpontját ragadja meg a *Fairfield – Engel* szerzőpáros, akik magánélethez való jog védelmét egy társadalmi konstrukció részeként írják le, és a közjó integráns részének tekintik.<sup>12</sup>

*Anita Allen*, a Harvard Law School professzora 2011-es tanulmányában, a személyes magánszféra különféle kategóriáit azonosítja, amelyeket nem rendezett koherens rendszerbe, inkább a *privacy* dimenzióinak tekinti őket, amelyek a fizikai vagy térbeli magánszféra, információs magánszféra, döntési magánszféra, reputációs magánszféra, valamint a „*valahová tartozás*” magánszférája.<sup>13</sup> *Ruth Gavison*, aki számos tanulmányában foglalkozott a *privacy* mibenlétével, az egyénhez való korlátozott hozzáférésként határozza meg a fogalmat. Nézete szerint, az a személy rendelkezik tökéletes *privacy*-vel, akiről senkinek sincsenek ismeretei, akivel senki nem foglalkozik, és akihez fizikailag sem fér hozzá senki.<sup>14</sup> Ez a meghatározás kissé idealistának tűnhet, hiszen valós társadalmi viszonyok között elképzelhetetlennek látszik ez a fajta „*ismeretlenség*”, különösen a digitális világ újdonságainak tükrében. A fogalmat napjaink technológiai viszonyaira vetítve, igen érdekes kérdést jelent az interneten történő „*láthatatlanná váláshoz*” és a „*feledésbe merüléshez való jog*” kérdésköre. Ezen jogosultságok fontos kapcsolatot jelentenek a privátszférához való joggal, hiszen az egyének internetes tevékenységének nyomon követésével számtalan következtetés vonható le az érintett szociális hálózatról, szokásos tartózkodási helyéről, fogyasztási szokásairól, politika vagy vallási preferenciáiról. Ezen adatok összességéből egy privátszférát egyértelműen érintő profil hozható létre, amely elkerülése érdekében fontos adatvédelmi garanciát jelent a profilalkotás tilalma.

A nemzetközi jogirodalomból származó fogalom-meghatározás felvázolása után térjünk át a magyar jogirodalmi álláspontok ismertetésére a *privacy* mibenlétére vonatkozóan. A személyiségi jogok körében komoly munkásságot felmutató *Balás P. Elemér* álláspontja szerint a jognak az a feladata, hogy oltalmazza az emberi személyiséget minden olyan háborítástól, amely a társadalom érdekében nem

---

<sup>11</sup> JÓRI András – SOÓS Andrea Klára: *Adatvédelmi jog, Magyar és európai szabályozás*, Budapest, 2016, 15-16.o.

Lásd hozzá: Ferdinand D. SCHOEMAN: *Privacy: Philosophical Dimensions of Privacy: An Anthology*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984.

<sup>12</sup> Dennis D. HIRSCH: *Privacy, Public Goods and the Tragedy of the Trust Commons: A Response to Professors Fairfield and Engel*.

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2783933](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783933) (2020.03.14.)

<sup>13</sup> SZÉKELY Iván – SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel i.m. 15.o.

<sup>14</sup> Lásd uo. 46.o.



szükséges.<sup>15</sup> A személyiséget egyfajta létező dolognak tekintette, amely elkülönül a külső, empirikusan megismerhető világtól. Tulajdonképpen „*empíria-feletti*” belső absztrakcióként ragadta meg az ember belső „*személyiség-folyamát*.”<sup>16</sup> Előremutató gondolatokat fogalmazott meg az ún. „*titokszféráról*”, amelynek a lényegét akképpen határozta meg, amelybe beletartozik minden nem közismert és nem közészlelhető tény, melyekről az érintett személy maga sem akarja, hogy azokká váljanak.<sup>17</sup> A hazai személyiségi jogi diskurzus szempontjából fontos mérföldkőnek számít *Sólyom László* 1983-ban megjelent, alapvető jelentőségű, „*A személyiségi jogok elmélete*” című műve, amely részletesen foglalkozik a *privacy* fontos kérdéseivel. Bár *Sólyom László* maga nem alkotott önálló fogalom meghatározást, ugyanakkor többféle megközelítést ismertetett és felhívta a figyelmet e jog általános személyiségi joggal való viszonyára, határozatlanságára és az abból eredő esetleges problémákra is.<sup>18</sup>

A rendszerváltás, valamint a társadalmi és technológia átalakulások helyezték új szintre a személyiségi jogi diskurzust. Számos, a *privacy*-re vonatkozó tanulmány született a hazai jogirodalomban. *Majtényi László* például széleskörű irodalmi hasonlatokkal igyekezett rávilágítani a jogosultság mibenlétére.<sup>19</sup> *Szabó Máté Dániel* álláspontja szerint a *privacy* azt a jogot jelenti, hogy mindenki maga döntheti el, hogy mi lesz a saját sorsa, mit tesz magával, a testével és a rá vonatkozó ismeretekkel.<sup>20</sup> *Székelly László* az ember legbelsőbb tereként határozza meg a *privacy*-t, ahol szabadon, korlátozások nélkül megnyilvánulhat.<sup>21</sup> *Menyhárd Attila* megfogalmazásában a magánélethez való jog védelme felöleli a testi, pszichikai és a társadalmi integritáshoz való jogot.<sup>22</sup> *Fézer Tamás* értelmezése szerint a privátszféra védelmének létezik egy emocionális és egy fizikai oldala.<sup>23</sup> A szerző a privátszféra fizikai oldalához tartozó jogosultságnak tekinti a magánlakás sérthetetlenségéhez és a személyes térhez való jogot, amelynek alapját az Amerikai Egyesült Államok joggyakorlatából származó „*reasonable expectation of privacy*” klauzula adja, amely elismeri, hogy bizonyos helyszíneken a személyek joggal elvárhatják, hogy az ott elhangzó információk rejtve maradjanak más

<sup>15</sup> BALÁS P. Elemér: Harmadik Fejezet, Személyiségi jog, in: Magyar Magánjog I., Általános Rész, Személyi Jog, szerk.: Szladits Károly, 624.o.

<sup>16</sup> BALÁS P. Elemér i.m. 625. o.

<sup>17</sup> BALÁS P. Elemér i.m. 639. o.

<sup>18</sup> SÓLYOM László: A személyiségi jogok elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983, 41-42.o, 211-215.o.

<sup>19</sup> MAJTÉNYI László: Az információs szabadságjogok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 46-55.o.

<sup>20</sup> SZABÓ Máté Dániel i.m. 46.o.

<sup>21</sup> SZÉKELY László: A magánszféra védelme az Ombudsmani gyakorlatban, 181.o.

[http://www.eltereader.hu/media/2018/04/Gorog\\_Menyhard\\_Koltay\\_Szemelyiseg\\_\\_READER.pdf](http://www.eltereader.hu/media/2018/04/Gorog_Menyhard_Koltay_Szemelyiseg__READER.pdf)

(letöltés ideje: 2019. május 2.)

<sup>22</sup> MENYHÁRD Attila: A magánélethez való jog elméleti alapjai, in.: *In Medias Res*, 2014/2.sz., 55.o.

[http://www.eltereader.hu/media/2018/04/Gorog\\_Menyhard\\_Koltay\\_Szemelyiseg\\_\\_READER.pdf](http://www.eltereader.hu/media/2018/04/Gorog_Menyhard_Koltay_Szemelyiseg__READER.pdf)

(letöltés ideje: 2019. május 2.)

<sup>23</sup> FÉZER Tamás: A privátszféra polgári jogi védelmének alapkérdései, in.: *Debreceni Jogi Műhely*, 2014/1-2.szám,

4.o.[http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1\\_2\\_2014/a\\_privatszfera\\_polgari\\_jogi\\_vedelmenek\\_alapkerdesei/](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2_2014/a_privatszfera_polgari_jogi_vedelmenek_alapkerdesei/) (letöltés ideje: 2020. február 1.)

állampolgárok és az állami hatóságok elől is. *Fézer* a privátszféra másik nagy területének az emocionális oldalt tekintti, amelybe azokat a jogokat sorolja, melyek bár több esetben fizikai formát is öltenek, mégis szorosan kapcsolódnak az érintett személyhez, fontos információkat közölnek róla.<sup>24</sup>

A felvázolt fogalmi meghatározás sokszínűségét látva, egyértelműnek látszik, hogy nem adható általános, egzakt meghatározás a magánélet mibenlétére vonatkozóan, amely azzal a fontos körülménnyel is magyarázható, hogy az eltérő társadalmi és gazdasági berendezkedésű államokban eltérően kerül értelmezésre a magánélet jelentéstartalma.

A magunk részéről csatlakozni tudunk azon álláspontokhoz, amelyek nem tekintenek egységes fogalomként a magánéletre. Véleményünk szerint létezik egy materiális világban és egy pszichikai síkon megvalósuló vetülete. A fizikai világban megjelenő *privacy* az egyén privátszférájának a valóságban megnyilvánuló aspektusait jelenti, tipikusan a jogalanyok mindennemű személyes szférájának a védelme tartozik ide. A magánlakás védelme azért bír kiemelt jelentőséggel, mert olyan magnak tekinthető, olyan helyszínt jelent az a jogalanyok életében, ahol a leginkább kibontakoztathatják személyiségüket, a társadalmi elvárások és a fürkésző tekintetek nélkül önmaguk lehetnek. A személyes tér nem állandó helyszínt jelent, a személyek illetéktelen, fenyegetettség érzését keltő behatások elleni védelmet szolgálja.

A privátszféra érzelmi oldalán a személyre vonatkozó információk jutnak kiemelt szerephez, amelyekről mindenki maga dönthet el, hogy a nyilvánosság elé tárja vagy megtartja őket magának. E tekintetben kiemelt szerep hárul a titokvédelemre, de ide sorolható a képmás és a hangfelvétel oltalmának biztosítása is.

Összességében megállapítható, hogy a magánülethez való jognak pszichikai és fizikai valóságban megjelenő aspektusa különíthető el, melyek védelmének biztosítása egyaránt kiemelt érdeket kell, hogy jelentsen. Nézetünk szerint, e fogalmi meghatározás is rámutat arra, hogy a *privacy* nem értelmezhető más személyiségi jogoktól elkülönülten, sérelme valamely nevesített személyiségi jogban manifesztálódik.

**1.2. A *privacy* helye a jogrendszerben.** A magánülethez való jog több nemzetközi egyezményben is deklarált alapvető jogosultság: pl. az *Emberi Jogok Európai Egyezményében*, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában* és az *Európai Unió Alapjogi Chartájában* is szabályozásra kerül.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> FÉZER u.o.

<sup>25</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. Cikke rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán és családi életét tiszteletben tartsák. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 17. cikke deklarálja, hogy senkit sem lehet a magánéletével, családjával, lakásával, levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak alávetni. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. Cikke deklarálja a magán-és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Az Európai Unió friss jogalkotási termékei közül a téma szempontjából mindenképpen kiemelt érdemel az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679. számú Rendelete (GDPR) és a Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az elektronikus hírközlés során a magánélet tiszteletben tartásáról és a személyes adatok védelméről, valamint a 2002/58/EK irányelv

A technika novumainak és a társadalmi változásoknak köszönhetően hazánkban is egyre inkább megnövekedett az igény az információs önrendelkezési jog és a magánszféra hatékony jogi védelmére, melyekre reagálva, az Alaptörvény VI. cikkében kapott helyet a jogosultság. A jogalkotó deklarálja, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*” E szabályozás megvalósításával a magánélethez való jog Alaptörvényben deklarált alapvető joggá vált, és mint ilyen, kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.<sup>26</sup> A fentiek alapján rögzíthető, hogy a magánélethez való jog alkotmányos szintű védelme a korábbiakhoz képest szélesebb körben megvalósul, de kiemelt jelentőséggel bírnak a más jogágakban szabályozott, a magánszféra védelmét szolgáló eszközök is. Témánk szempontjából nyilvánvalóan a polgári jogi szabályozás bír relevanciával, de természetesen nem hagyható figyelmen kívül a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény sem, amelyhez lényeges módosítások köthetők.

A Polgári Törvénykönyv Szakértői Javaslatának a 2:114. §-a rögzítette a magánszféra tiszteletben tartásához való jogot, amikor kimondta, hogy a személyhez fűződő jogok védelme kiterjed a magánszféra védelmére. Majd a Polgári Törvénykönyv - igaz a Javaslatától eltérő módon -, de hazánk történetében először tartalmazza nevesített személyiségi jogként a magánélethez való jogot. Rögzíti, hogy a személyiségi jogok sérelmét jelenti különösen a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás megsértése.<sup>27</sup> Ezzel a szabállyal egy határozatlan jogfogalmat emel törvényi szintre a Ptk., így kiemelt szerep hárul a jogalkalmazásra.

Fontos novumot jelent a 2018. július 31-én kihirdetett 2018. évi LIII. törvény a magánélet védelméről (továbbiakban: a Törvény). A Törvény Preambulumában deklarálásra kerül, hogy az emberi lét kiteljesedéséhez elengedhetetlennek tekinthető a magánélethez való jog, mivel az az emberi személyiség érintetetlen tartományát határolja körül. A témánk szempontjából, rendkívül fontos novumot jelent az arra történő utalás, hogy az infokommunikáció korszerű eszközei megváltoztatták a napi kapcsolattartás formáit. A jogszabály rögzíti, hogy a magánélet védelme kiterjed a fizikai és az interneten megvalósuló zaklatásra egyaránt, valamint, hogy az egyén méltóságát és magánélethez való jogát a közösségi médiatérben is biztosítani szükséges.

---

hatályon kívül helyezéséről (elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet), más néven az E-privacy rendelet-tervezet. Ezen szabályok által az Európai Unió igyekszik hatékony választ adni a digitális világ újdonságaira, amelyek rengeteg kihívás elé állítják a magánélet védelmét, valamint elősegítik az egységes jogalkalmazást is. A rendelet-tervezet főszabályként rögzíti az elektronikus hírközlési hálózatokon tárolt adatok titkosságát, valamint részletes szabályokat állapít meg ezen adatok tárolására és kezelésére vonatkozóan. Mindezekon kívül rendelkezik a felügyeleti hatóságok helyzetéről, illetve egységes közösségi szabályokat állapít meg, amelyek nagyban elősegítik az e-privacy védelmét.

<sup>26</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés. A magánélethez való jog értelmezésével kapcsolatban kiemelhető, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége is. Vö.: 48/1998. (XI.23.) számú AB határozat, 56/1994. (XI.10.) AB határozat, 3198/2018. (VI.21.) AB végzés, 3091/2020 (IV.23.) AB végzés.

<sup>27</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk.), 2:43. § b. pont.

A Törvény az általános rendelkezései körében, a magánélethez való jogot a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog részeként határozza meg, és a korlátozását az Alaptörvényben foglalt szabállyal rendezi.<sup>28</sup> Ezt követően külön nevesíti a magánélethez való jog egyes „résztartományait”, amelyek a családi élet tiszteletben tartásához való jog,<sup>29</sup> az otthon tiszteletben tartásához való jog<sup>30</sup> és a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog. Ezek közül a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog sérelme valósulhat meg leginkább az online térben, amely tekintetében a Törvény külön ki is mondja, hogy az egyént fokozott védelem illeti meg a zaklatás valamennyi interneten megvalósuló formájával szemben.

A *privacy* megsértésének jogkövetkezményeit illetően a Törvény a Ptk. személyiségi jogi jogsértések esetén alkalmazandó objektív és szubjektív szankcióit rendeli alkalmazni.<sup>31</sup>

Jelen jogosultság szabályozását tekintve, a Ptk. és a 2018. évi LIII. törvényt vizsgálva is elhatárolási kérdések kötődnek a magánélethez való jog általános személyiségvédelmi generálklauzulával való viszonyához és az egyes nevesített személyiségi jogok melletti, önálló értelmezéséhez is. A Törvény a magánélet tiszteletben tartásához való jog sérelmének megnyilvánulásként különösen a névviseléshez való jog, a személyes adatok, a magántitok, a képmás és hangfelvétel, a becsület és a jó hírnév védelmét határozza meg. A más, nevesített személyiségi jogoktól történő elhatárolás kérdése az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság) előtt a személyes adatok védelmével kapcsolatban, több ízben is felmerült.<sup>32</sup> Az egyik ügyben<sup>33</sup> a bíróság kimondta, hogy a személyes adatok védelme és a magánélethez való jog között rendkívül szoros kapcsolat áll fenn, teljes azonosításuk azonban nem lehetséges. Egyértelműnek mutatkozik, hogy mindkét jogosultság az individuumból szóló információk feletti önrendelkezési jogban gyökerezik és ugyanazon értékek és érdekek védelmére hivatott, amely miatt, egymástól történő világos elválasztásuk nem lehetséges.<sup>34</sup>

Az új törvényi szabályozás további fontos nívumot hozott a közéleti szereplőkkel kapcsolatban is, amely tekintetében a bírói gyakorlatra számos megválaszolandó kérdés kimunkálása hárul, annak érdekében, hogy a hazai esetjog továbbra is az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított elvek mentén

<sup>28</sup> 2018. évi LIII. törvény 2.§ (1)-(2) bekezdések

<sup>29</sup> 2018. évi LIII. törvény 9.§

<sup>30</sup> 2018. évi LIII. törvény 10.§

<sup>31</sup> 2018. évi LIII. törvény 12-14.§

<sup>32</sup> Lásd hozzá az alábbi ügyeket: Court of Justice of the European Union, *Schwarz v Stadt Bochum*, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670. számú ügy, Court of Justice of the European Union, *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others*, C-293/12, C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238. számú ügyek, Court of Justice of the European Union, *Tele2 Sverige AB v Post-och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis*, C-203/15, C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, para. 100 számú ügyek.

<sup>33</sup> The Court of Justice of the European Union C-92/09, C-93/09 Court of Justice of the European Union, *Schecke v Land Hessen*, C-92/09, C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662. számú ügyek.

<sup>34</sup> Marcin BETKIER: *Privacy Online, Law and Effective Regulation and Online Services*, Intersentia Ltd., Cambridge 2019, 226.o.

haladjon tovább.

Összefoglalva rögzíthető, hogy témánk szempontjából a 2018. évi LIII. törvény legfontosabb újítását az jelenti, hogy *expressis verbis* deklarálja a magánszféra internetes jogsértésekkel szembeni védelmét. A következőkben az internet azon sajátosságait taglaljuk, amelyek a *privacy* szabályozása szempontjából jelentőséggel bírnak.

### 3. Az internetes platformok sajátos vonásai a magánélet védelme szempontjából

Ha a magánélet védelme szempontjából vizsgáljuk az online platformokat, akkor a *közösségi média* oldalai jelentik a legnagyobb kihívást.<sup>35</sup> Ezen platformokra vonatkozóan el kell különíteni az online tartalomszolgáltató és annak felhasználói,<sup>36</sup> valamint a felhasználó és felhasználó közötti lehetséges jogviszonyt. A személyiségi jogi jogsértések vizsgálata során az oldal felhasználói között megvalósuló jogsértéseket vesszük alapul.<sup>37</sup> A kontinentális jogrendszerekben, ez esetben az adott állam polgári jogi törvénykönyvének személyiségi jogi rendelkezései az irányadóak, míg az angolszász jogrendszerekben *tort-ok* érvényesíthetőek a személyiségi jogsértések esetén.

Kiemelendő sajátosság, hogy a *social media* névvel illetett platformoknak nincs általánosan elfogadott definíciója. A legjellegzetesebb vonásaikat megragadva olyan online oldalak értendők e kifejezés alatt, amelyekhez a szolgáltató csak a keretrendszert biztosítja és azt a felhasználók töltik ki folyamatosan változó tartalommal.<sup>38</sup> Ezen platformokat tekintve, az egyes állami jogrendszerek fontos és nem mindig egyszerű feladat elé néznek: biztosítaniuk kell a felhasználók személyiségi jogainak a hatékony védelme mellett a szólásszabadság érvényesülési keretrendszerét is.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> A közösségi oldalak jogi hatásait illetően fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy e platformok nem csupán fontos személyiségi jogi kérdéseket hoztak magukkal, hanem szinte minden jogág területén éreztetik a hatásukat. Fontos adatvédelmi, büntetőjogi, eljárásjogi, valamint még alkotmányjogi kérdéseket is felvetnek (e tekintetben érdemes az arab tavasz eseményeire gondolnunk.)

<sup>36</sup> Az online tartalomszolgáltató és a felhasználó között a regisztráció során, az oldal ÁSZF-je elfogadásával kontraktuális kapcsolat jön létre. Ezen platformok szabályozási kérdéseit illetően rögzíteni szükséges, hogy tárhely szolgáltatónak minősülnek, így Európai Unió szinten az Európai Parlament és Tanács 2000/31/EK irányelve, amely a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokról, különösen az elektronikus kereskedelemről és annak jogi vonatkozásairól. Az Európai Unió szabályozást illetően kiemelt érdemel az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/790 irányelve a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról, illetve Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 219/1150 Rendelete az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról.

<sup>37</sup> Ez nem jelenti azonban azt, hogy a portál nem követhet el személyiségi jogot sértő magatartást a felhasználói sérelmére, elegendő csupán a Facebook hírhedt Cambridge Analytica-ügyére gondolni.

<sup>38</sup> MARKOS-KUJBUS Éva – GÁTI Mirkó: A közösségi média, mint online stratégiai eszköz, Online Marketing Szekció, 8. o.

[http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/886/1/MKE\\_GM\\_mok2012.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/886/1/MKE_GM_mok2012.pdf) (letöltés ideje: 2020.02.18.)

<sup>39</sup> KOLTAY András: A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából, in: In Medias

**3.1. Egyes fogalmak sajátos értelmezése.** A vizsgált platformok első sajátosságát az adja, hogy *bizonyos fogalmak a materiális valóságtól eltérő tartalommal értelmezhetőek.* Ebben a tekintetben, a fentebb említett szólásszabadsághoz kapcsolódva, kiemelhető a *nyilvánosság* értelmezésének kérdésköre. A közösségi platformok térhódítása egyértelműen átszabta a nyilvánosság fogalmának az értelmezését, hiszen sokkal tágabb teret enged az egyes vélemények és nézetek nyilvánosság elé tárására. Éppen e miatt a jelenség miatt a közösségi oldalakat gyakran illetik a „*gondolatok szabad piaca*” jelzővel. Egy 2016-os hazai jogesetben a bíróságra hárult az a feladat,<sup>40</sup> hogy egy *Facebook-os* bejegyzéssel kapcsolatban értelmezze a nyilvánosság kereteit. Az alperes által kiadott újságban, jelent meg a felperesre vonatkozóan az „*Egy férfival él kapcsolatban*” című újságcikk. Az íráshoz fényképek is mellékelésre kerültek, az egyik a felperes és párja voltak láthatóak, amelyet a felperes párja osztott meg a saját *Facebook* oldalán, feltüntetve a bejegyzésében, hogy kapcsolatban állnak egymással. Az újságcikk és a fotók közzététele után a felperes a magánélethez való jogának megsértése miatt indított eljárást az alperes ellen. A peres eljárás egyik fő kérdését az jelentette, hogy a felperes párja által közzétett tartalom nyilvánosan került-e közlésre vagy sem. A felperes nézete szerint a cikk a hozzájárulása nélkül került széles olvasóközönség elé, amely eredményeképpen egy széles réteg előtt feltárult a párkapcsolati státusza és homoszexuális irányultsága, holott szándékuk szerint csak egy 300-400 fős ismerősi körrel kívánták ezen információkat megosztani.

A bíróság a felperes keresetét elutasította, egyrészt arra hivatkozással, hogy az érintett *Facebook*-bejegyzés nyilvánosan jelent meg a profiloldalon, tehát bárki számára hozzáférhetővé volt, valamint a *Facebook*-portál Jogi-és Felelősségi Nyilatkozatának 4. pontja szerint - amely ÁSZF-nek minősül és amelyet, a regisztráció során minden felhasználó elfogad -, abban az esetben, ha nyilvános beállítás használatával a felhasználó tartalmat vagy információt tesz közzé, azzal bárkit képessé tesz arra, hogy hozzáférjen az adott információhoz és azt felhasználja, valamint felhasználóhoz társítsa.

Összességében megállapítható, hogy a 300-400 fős ismerősi kör nem tekinthető szűk körű nyilvánosságnak, az efféle közzététel esetén nem zárható ki, hogy akár mentéssel, tovább küldéssel ne kerüljön ki e meghatározott körből a tartalom.

A nyilvánosság értelmezését illetően a magánszférához való jog részének tekinthető az, hogy az egyén meghatározza, hogy milyen vele kapcsolatos információk juthatnak más személyek tudomására.<sup>41</sup> Általános értelemben véve, a magánélethez való jogba történő beavatkozás akkor tekinthető jogszerűtlennek, ha indokolatlan, önkényes és szükségtelen. Az érintett hozzájárulása ahhoz, hogy egy információ nyilvánosságra kerüljön, kizárja a beavatkozás önkényességét. Mindezek alapján megállapítható, hogy a „*nyilvános állapotban*” megosztott *Facebook*-bejegyzések nem tartoznak a magánszféra védett területére.

---

Res, 2019/1.szám, 2.o.

<sup>40</sup> Fővárosi Ítéletőktábla Pf. 21.053/2016/5. számú határozata.

<sup>41</sup> 15/1991. (IV.13.) AB határozat

A nyilvánossághoz kapcsolódva kiemelhető, hogy a *közsféra-privátszféra* viszonya mindig jelentős hatást gyakorolt a magánélethez való jog fejlődésére és értelmezési keretrendszerére. A közösségi portálokon, bizonyos tekintetben sajátosan értelmezhető e két „*szféra*” viszonya, sok esetben nem válnak el tisztán egymástól. Ezen fogalompár érdekesen jelenik meg a közéleti szereplők felhasználói profiloldalán, ahol a közéleti tartalmak mellett a családi életbe tartozó bejegyzések is megosztásra kerülnek.

Ezen internetes felületek tágították a lehetséges *közéleti szereplők* körét is. A különböző kép-és videó megosztó portálokon egyes felhasználók, (akik egyébként a klasszikus értelemben vett közéleti szerepet nem vállalnak) több százezres követőtáborral rendelkeznek és rengeteg olyan mozzanatról beszámolnak, amely egyébként tipikusan a privátszférájuk körébe tartozó információnak tekinthető. Arra vonatkozóan, hogy ezek az „*internetes hírességek*” közéleti szereplőnek tekinthetőek-e nincs egységes álláspont, a jövőbeli bírói gyakorlatra hárul ezen kérdéskör tisztázása. Véleményünk szerint, indokolt a közéleti szereplő fogalmának kiterjesztése az interneten több százezres követőtáborral rendelkező profiloldalakat létrehozó személyekre, hiszen látásmódjukkal, az életük nyilvánosság elé tárt mozdulataival, életstílusukkal, véleményükkel, valamint az általuk reklámozott termékekkel véleményformáló szerepet közvetítenek egy széles társadalmi réteg felé.

**3.2. A magánélethez való jogot sértő magatartások speciális vonásai.** E tekintetben érdemes különbséget tenni *magán a portálon megvalósuló* jogsértések és a közösségi portálon *kívüli*, de ahhoz szorosan kapcsolódó jogsértő magatartások között.<sup>42</sup> Az oldalakon leggyakrabban a különböző bejegyzések, kommentek, megosztások, feltöltések, továbbítások révén valósulnak meg a személyiségi jogsértések, így a magánélethez való jog sérelme is.

A hazai esetjogot vizsgálva megállapítható, hogy leggyakrabban a képmáshoz való jog, a becsülethez való jog, a jóhírnévhez való jog és a személyes adatok védelméhez való jog sérül, amelyek maguk után vonják az érintett magánéletébe történő önkényes beavatkozást is. Érdemes még szót ejteni arról, hogy a hazai bírói gyakorlat szerint a Facebook-on megvalósuló cselekmények közül a megosztott tartalom kedvelése akkor sem valósít meg jogsértést, ha egyébként maga a kedvelt tartalom személyiségi jogot sért.<sup>43</sup>

Különleges kérdést jelent a Facebook idővonalon megosztott tartalom alá érkező kommentekért való felelősség esetköre. Ebben a tekintetben a magyar bírói gyakorlatban irányadóan tekinthető a Kúria 2016-os eseti döntése. Az ítélet kimondja, hogy hasonlóan az internetes oldalakon való hozzászólások lehetővé tételéhez, a Facebook közösségi oldalon a profil oldal létrehozója szintén felelősséggel tartozik a hozzászólások, kommentek tartalmáért. A profil fenntartójának azáltal, hogy teret biztosít a hozzászólásoknak, számolnia kell az

---

<sup>42</sup> BAKOS-KOVÁCS Kitti: *A közösségi portálon elkövetett személyiségi jogsértések közös attribútumai* In. Lege duce, comite familia - Ünnepi Tanulmányok Tóthné Fábrián Eszter tiszteletére, jogász pályafutásának 60. évfordulójára, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 19.o.

<sup>43</sup> BAKOS-KOVÁCS i.m. 19. o.

esetleges jogsértő tartalom megosztásának a lehetőségével is. Az objektív felelősség alapú jogsértés alól nem mentesít, hogy a profil létrehozójának nincs technikai lehetősége valamennyi komment moderálására.<sup>44</sup>

A Facebookon kívüli személyiségi jogot sértő magatartások közül kiemelhetőek azok az esetek, amikor egy felhasználó által megosztott képek vagy adatok jogosulatlan felhasználására, továbbítására, esetleg nyomtatott vagy online sajtóban való megjelentetésére kerül sor. A magyar bírósági gyakorlatban egyre elterjedtebbek az olyan, közéleti szereplőket érintő jogsértések, melyek során az adott közszereplő privát Facebook oldalára feltöltött fotók, és megosztott információk kerülnek felhasználásra egyes szórakoztató, bulvár jellegű online oldalakon.<sup>45</sup>

Az online tér sajátosságait tekintve nem hagyhatóak figyelmen kívül az olyan privátszféra sérelmét előidéző magatartások sem, amelyek valamilyen informatikai okra vezethetők vissza. Ebbe a körbe sorolhatók a különböző vírusfertőzések és kémprogramok, amelyek tevőleges emberi magatartás nélkül is okozhatnak személyiségi jogi sérelmet.

**3.3. A bizonyítás nehézségei.** A közösségi médiában megvalósuló jogsértések bizonyítása során számos sajátossággal kerülünk szembe. Az offline világtól eltérően itt sosem lehetünk biztosak abban, hogy valóban az a profil használója, akinek az interneten kiadja magát. Elég arra a hétköznapi példára gondolni, amikor egy család tagjai közül többen használnak egy számítógépet, és valamelyik személy nyitva hagyja a többi használó előtt a profilját. Ilyen esetekben nehéz bizonyítani azt, hogy tulajdonképpen ki is követte el a jogsértést az adott profilról, de az álneven, valótlan adatokkal létrehozott felhasználói fiókok is hasonló problémát jelentenek.

A sérelmet szenvedett fél tekintetében rögzíthető, hogy a bírói gyakorlat egységes abban, hogy a személyiségi jogi jogsértés nem csupán abban az esetben állapítható meg, ha a sérelmet szenvedett felhasználó személye közvetlenül felismerhető a sérelmezett tartalomból, hanem abban az esetben is, ha a sérelmet szenvedett személye közvetetten beazonosítható.

*Felmerül a kérdés, hogy magában a peres eljárásban milyen eszközökkel lehet bizonyítani a Facebook-on elkövetett személyiségi jogsértéseket?* Ebben a tekintetben a bizonyítási eszközök két fontos körét szeretném kiemelni. Egyrészt, az oldal Adatkezelési Szabályzata alapján a portál hivatalos megkeresésre köteles kiadni - a felhasználók hozzájárulásával - azok tevékenységéről gyűjtött adatokat, pl. azt, hogy a felhasználó megoszt, létrehoz, elérhetővé tesz egy tartalmat, valamint az általa fogadott és küldött üzeneteket is.<sup>46</sup>

Másrészt érdemes a közjegyzővel ún. *ténytanúsítványt* készíttetni a személyiségi jogot sértő tartalomról, mert ez annak esetleges törlése után is hitelt érdemlő bizonyítási eszközként szolgál a peres eljárásban.

<sup>44</sup> BH 2016.12.330.

<sup>45</sup> Lásd hozzá például: Fővárosi Ítéltábla Pf.20828/2016/3. számú határozata, BH 2017.3.86., Fővárosi Ítéltábla Pf.21263/2016/3. számú határozata.

<sup>46</sup> <https://www.facebook.com/privacy/explanation> (első letöltés ideje: 2017. október 30.)



**3.4. A közösségi oldalak üzleti modellje, mint speciális körülmény.** A közösségi média oldalainak üzleti modellje a platformokon megjelenő hirdetésekre épül.<sup>47</sup> Ahhoz, hogy a hirdetések célzottan ériék el az érintett személyeket az oldalnak „*ismernie*” kell a saját használoit. Ennek eléréshez nyilvánvalóan a kapcsolati hálózat és a lehetséges preferenciák feltárása szükséges, amely érdekében például a Facebook-portál egyértelműen profilalkotást végez a felhasználóiról. Ezen tevékenység fontos adatvédelmi kérdést is jelent,<sup>48</sup> amely a privátszférába történő egyértelmű behatolással járhat (ebben a tekintetben is tükröződik, hogy a személyes adatok védelme és a magánélethez való jog oltalma nem válik el egyértelműen egymástól). A portál beépített alkalmazásokat alkalmaz ebből a célból, viszont sok esetben a felhasználók önmaguk adják meg a saját preferenciáikat. A felhasználó profiloldalán megjelenő hirdetéseket több körülmény is befolyásolja, egyrészt az, hogy milyen internetes oldalakat látogatott meg a közelmúltban, hogy milyen alkalmazásokat használ, valamint az is, hogy milyen műveleteket hajtott végre a korábbi hirdetésekkel kapcsolatban. Ezen gyakorlatok kialakítását, *Koltay András* nézetéhez csatlakozva, aggályosnak tartjuk az egyén privátszféráját illetően. A fentebb fogalmi meghatározási kísérletekből is alapul véve, egyértelműnek látszik, hogy a privátszféra egyik elemét jelenti, hogy az egyén szabadon alakíthassa ki a véleményét és szabadon gondolkodhasson, valamint, hogy ezen belső intencióit akkor tárja nyilvánosság elé, ha ő maga ezt kívánja. Ezen célzott marketing eszközök befolyásolják az egyén elé kerülő „*hírfolyamot*” és hirdetéseket, amellyel hatással vannak az általa kialakított nézőpontra is.<sup>49</sup> További aggályos gyakorlatnak tekinthető, hogy az adatgyűjtés a nem közölt véleményekre is kiterjedhet, amelyre példát jelentenek az el nem küldött üzenetek, amelyek bevonásra kerülhetnek a felhasználók profiljának megalkotásába. Ezen gyakorlat alapján, az offline világtól eltérően online a ki nem mondott gondolatok is lekövethetőek.

#### 4. Új kihívások és konklúziók

Gyakorta ismételt nézetet jelent, hogy a technológiai változásokat a jogi szabályozás minden esetben időbeli késéssel tudja lekövetni. Ezen megállapítás nyilvánvalóan helytálló, ahogy az is, hogy az internetes platformok egyértelműen a jogalanyok mindennapi rutinjának a szerves részévé váltak. Egy 2019-es statisztika szerint a bolygónk 7.676 milliárd lakosából, 4.388 milliárdan használják az internetet, és közülük 3.484 milliárdan használnak valamilyen közösségi média platformot.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> KOLTAY i.m. 25.o.

<sup>48</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679.számú rendelete (továbbiakban: GDPR), Preambulum (71),

<sup>49</sup> KOLTAY i.m. 25.o.

<sup>50</sup> <https://www.smartinsights.com/social-media-marketing/social-media-strategy/new-global-social-media-research/> (letöltés ideje: 2020.02.20.)

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság vonatkozó statisztikái szerint a hazai internetezőik 97%-a használ valamilyen közösségi média platformot, 89 %-uk a Facebook-on van aktívan jelen.<sup>51</sup> A személyiségi jogi (és alapvetően a más jogágakhoz kapcsolódó) szabályozási kérdések fontossága egyértelműnek mutatkozik tehát.

Tanulmányunkban a magánélethez való jog dogmatikai kérdéseinek összefoglalása után, ismertettük e jogosultság jogrendszerben elfoglalt helyét, majd néhány speciális vonás felvázolása során kirajzolódtak a magánélethez való jogot a közösségi média platformjain fenyegető „veszélyek”.

Ebben a tekintetben a felhasználók sokkal könnyebben és gyorsabban követhetnek el személyiségi jogi jogsértést egymás irányába, amelyek miatt ugyanúgy felelősségre vonhatóak, mintha a materiális valóságban követték volna el azt. A hazai bírói gyakorlatban megnövekedett azon esetek száma, amelyekben a személyiségi jogi jogsértés a *Facebook* platformon keresztül valósul meg. A jogsértővel szemben, amennyiben a bíróság megállapítja valamely személyiségi jog sérelmét, a személyiségvédelem objektív vagy szubjektív szankciói kerülhetnek alkalmazásra.

Fontos kérdést jelent továbbá, hogy a privátszféra mennyiben kaphat önálló értelmezést más személyiségi jogokhoz képest. Álláspontunk szerint, a magánélethez való jog megsértése valamely más személyiségi jog sérelmében manifesztálódhat, ezért független, ezektől elválasztható értelmezési területről nem beszélhetünk.

További lényeges körülményt jelent, hogy bizonyos fogalmakhoz eltérő értelmezések kapcsolódhatnak, e körben a nyilvánosság és a közéleti szereplő fogalma került kiemelésre. Véleményünk szerint, a közéleti szerepet vállaló jogalanyok, bírói gyakorlat által kimunkált személyi körének bővítése indokolt a közösségi médiában jelentős követőtáborral rendelkező egyénekre vonatkozóan.

Végül a privátszférát érintő új kihívásokat érintve, kiemelhető az *automatikus azonosítási mechanizmusok működtetése*. A különféle szimbólumokkal megjelenített azonosítók lehetővé teszik a gépek számára az elektronikus leolvasást, amely nagyban segíti és gyorsítja a feldolgozást pl. a bolti pénztáraknál, raktári átvételnél, nagy sebességű feldolgozási helyeken, gyártósorokon, internetes oldalakon.<sup>52</sup> Az efféle automatikus azonosítási kódok egyénekhez történő kapcsolása azonban mindig megfelelő adatvédelmi garanciák mellett történhet csak. Ehhez hasonló kérdést jelent a *biometrikus azonosítás köre*. Az efféle azonosítási rendszerek az egyének egyedi, testi jellemzőit teszik az azonosítás alapjául. Az adatkezelés módszere mellett adatbiztonsági szempontból jelentős kérdést jelent a biometrikus adatok tárolása is, hiszen azok sérülése, továbbítása és megszerzése egyértelmű és súlyos behatolást jelent az érintettek magánszférájába. A privátszféra interneten történő védelmére és kereteire

<sup>51</sup> [http://nmhh.hu/cikk/202179/Lakossagi\\_internethasznalat\\_2018](http://nmhh.hu/cikk/202179/Lakossagi_internethasznalat_2018) (letöltés ideje: 2020.02.20.)

<sup>52</sup> KATONA Melinda – NYUL László: Automatikus azonosítás vizuális kódokkal, in.: Infokommunikáció és Jog, 2014.szám, 40.o.  
[http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/8465/1/HT\\_2014\\_1\\_8\\_Katona\\_Nyul\\_u.pdf](http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/8465/1/HT_2014_1_8_Katona_Nyul_u.pdf) (letöltés ideje: 2020.02.20.)

egyértelműen hatással van az ún. *sütik* vagy *cookie-k* folyamatos fejlődése. Ezek a web szerver által küldött, változó tartalmú, alfanumerikus információ csomagok, amelyek a felhasználó számítógépén rögzülnek és előre meghatározott érvényességi ideig tárolásra kerülnek, valamint a felhasználók „nyomon követését szolgálják”.<sup>53</sup>

Az efféle „nyomon követés” és a közösségi oldalak privátszférát érintő hatásainak jogi szabályozása kiemelt jelentőséggel bír. Az online valóságban létrehozott profiloldalak és közösségi terek olyan virtuális világot hoztak létre, amely a privátszféra erodálódásához vezethet. Minél szélesebbnek tűnnek azonban a nyilvánosság határai, a magánszféra hatékony védelme annál inkább indokoltnak tekinthető. E körben fontos feladat hárul a jogalkotóra és a jogalkalmazó bíróságokra is annak biztosítása érdekében, hogy a magánszféra ne szűnjön meg társadalmi norma lenni, hanem a jogrendszer kiemelt értékeként hatékonyan részesüljön oltalomban.

---

---

---

<sup>53</sup> Cookie és adatvédelem. <https://www.adatvedelmiszakerto.hu/2010/10/cookie-es-adatvedelem-felhasznalok-nyomokovetese-az-interneten/> (letöltés ideje: 2020.02.20.)

---

---

# **Robotika és a jog – A robotika munkajogot érintő kapcsolódásai, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiságra I.\***

Jakab Nóra\*\*

---

## **1. Az automatizáció, mint jelenség**

*Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.”<sup>1</sup> (Részlet a Schuman-nyilatkozatból)*

A gazdaságban egy paradigmaváltás következett be. Az ipari forradalom időszaka régen lezajlott, és annak modelljei meghaladottá váltak: átléptünk a digitális korszakba. Ha arra keressük a választ, hogyan változtak meg a szereplők, akkor meg kell néznünk a *játék* változásait is, ideértve a *játékteret* és a *játékszabályokat* is.

A munkajogról akár azt is gondolhattuk volna, örökérvényű fogalmakkal rendelkezik, azonban úgy tűnik majdnem minden az alapjaiban rendül meg. Változik

---

\* „A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.”

\*\* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék.

<sup>1</sup> Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity. Declaration of 9th May 1950 delivered by Robert Schuman. European Issue No.204 10th May 2011

a munkavállaló fogalma<sup>2</sup>, a munkáltatói struktúra<sup>3</sup>, új munkavégzési viszonyok<sup>4</sup> jelennek meg, változik a munkavállaló védelem iránti igénye. Ráadásul, az emberiség egy olyan korszak küszöbén áll, amikor egyre kifinomultabb technikájú robotok, botok, androidok és a mesterséges intelligencia más formái egy új ipari forradalom kialakulásához vezethetnek, amely valószínűleg kihat a társadalom minden rétegére, így a foglalkoztatásra és a munkavégzési viszonyokra is.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Lásd a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyekről: KISS, GY. (2013) 4-8., PRUGBERGER, T. (2014) 68-69., GYULAVÁRI, T. (2014a) 17-20. GYULAVÁRI, T. (2014b), SZEKERES, B (2016): A szürke zóna védelme Németországban. „Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában” doktorandusz konferencia, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. március 11.; SZEKERES, B. (2016): A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek munkajogi és kötelmi jogi védelme a német jogrendszerben. Előadás; Tavasz Szél Konferencia, Állam- és Jogtudományi Szekció; Munkajog, agrárjog alszekció, Óbudai Egyetem, Budapest, 2016. április 15-17.; SZEKERES, B. (2015): A munkavégzési viszonyok változásai, in: XI. Ph.D. - Konferencia előadásai (szerk.: KONCZ, I., SZOVA, I.), Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2015.10.30 Budapest: Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, 78-85.; Szekeres, B. (2017): Gondolatok a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek helyzetéről - a munkajog és a polgári jog kapcsolatáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 12. (2.) 561-569., JAKAB, N. (2014): A munkavállalói jogalanyiség munkajogi és szociális jogi kérdései- Különös tekintettel a megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyekre, Miskolc, Bíbor

<sup>3</sup> A legfontosabb változásnak tekinthetjük az alábbiakat: a munkáltatói szervezetek egyre gyakrabban jelennek meg befektetési és kockázati közösségként, így a szervezési és vezetési módszerek is megváltoznak: a kockázatot és a veszteséget minimalizálják (*just-in-time, lean management*), a vállalkozás és munkáltatói érdekhálózat átalakulása, ennek megfelelően a munkavállalói érdekképviselet is változik, a sokszor határokon átívelő ellenőrző és ellenőrzött vállalkozások döntései mind érintik a munkavállalókat, ennek megfelelően ki kell építeni az új konzultációs és tájékoztatási mechanizmusokat. elen kutatás kereteit meghaladja a változó munkáltatói struktúra vizsgálata, azonban a jövőben a kutatásaim tárgyát ez képezi majd. Lásd erről: KISS, GY. (2013): A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problémaképe az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közlemény*, 1. 3-4. Lásd még COLLINS, H. – EWING, K. D. – MCCOLGAN, A. (2012) 38-44.; ROGOWSKI, R. – SALAIS, R. – WHITESIDE, N.: (2011) *Transforming European Employment Policy- Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 229-242.

<sup>4</sup> Lásd erről Jobs, Jobs, Jobs Creating more employment in Europe, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003, 8-9.

[http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Kok\\_Report\\_2003\\_Jobs\\_Jobs\\_Jobs.pdf](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Kok_Report_2003_Jobs_Jobs_Jobs.pdf) (2014.06.23.) Lásd még: FREY, M. (2004): Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája. [http://econ.core.hu/doc/mt/2004/hun/Frey\\_I.pdf](http://econ.core.hu/doc/mt/2004/hun/Frey_I.pdf) (2014.06.23.) 145-193. Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21 st century, Brussels, 22.11.2006 COM(2006) 708 final, 3. Frey, M. (2004) 162-164.

Time to move up a Gear The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs, 6. Lásd még: Council and Commission Joint Employment Report 2005/2006, 6, 12-13. [http://aei.pitt.edu/40091/1/COM\\_\(2006\)\\_30\\_3.pdf](http://aei.pitt.edu/40091/1/COM_(2006)_30_3.pdf) (2014.06.24.)

BLAINPAIN, R. – HENDRICKS, F. (2011) (eds.): *Labour Law between Change and Tradition. Liber Amicorum Antoine Jacobs*. Kluwer Law International, The Netherlands.

<sup>5</sup> McKinsey Global Institute (2017) 14. Az automatizáció sebességét több tényező befolyásolja. Ebben az átmeneti időszakban ha meg is szűnnek munkahelyek, mindenképpen újak keletkeznek, amelyhez a munkavállalónak alkalmazkodnia kell. Lásd erről még: P8\_TA(2017)0051 A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról (2015/2103(INL) (2018/C 252/25) Preambulum B. pont 2010 és 2014 között a robotok értékesítése évente átlagosan 17 %-kal nőtt, 2014-ben pedig 29 %-kal, ami az eddigi legnagyobb éves emelkedés volt, és a növekedés fő hajtóerejét a gépjárműalkatrészek beszállítói és a villamos-/elektronikai ipar jelentették; mivel a robottechnológiával kapcsolatos szabadalmi bejelentések éves száma az elmúlt évtizedben a háromszorosára nőtt. P8\_TA(2017)0051 A

*Martin Ford* felhívja a figyelmet arra, hogy az emberekben mindig is félelem volt a gépi forradalmat illetően, attól féltve, hogy eltűnnek munkák és tartós munkanélküliséget okoznak. Történetileg a szkepticizmusnak természetesen van alapja, ugyanakkor a technológiai fejlődés értelemszerűen nagy lehetőséget rejt magában.<sup>6</sup> Az alkalmazkodás, és annak eredményeképpen az „újjászületés” olyan gazdasági és társadalmi környezetet teremt(ett), amelyben további lehetőség volt és van a fejlődésre és a virágzásra.<sup>7</sup> Ugyanakkor természetesen kedvezőtlen hatásokkal is számolnunk kell. A hosszú távú munkanélküliség, a munkavállalók iránti alacsonyabb igény pusztítólag tud hatni, amelynek természetesen a gazdaságban is ára van. A termelékenység, a növekvő bérek és a fogyasztói kiadások közötti egyensúly össze fog omlani: egyenlőtlenséggel kell számolnunk a jövedelmi és fogyasztási viszonyokban is.<sup>8</sup> Ezek kezelésében óriási jelentősége van a politikai döntéshozóknak, ugyanis a kellő időben való felkészülés enyhíthet a munkavállalók nehézségein az átállási időszakban.

Felkészülésre pedig minden bizonnyal van lehetőség, hiszen az automatizáció nem egyik napról a másikra történik. A *McKinsey Global Institute* becslései szerint 2055-re a technológiai átállás feltételei adottak lesznek, azonban a tényleges átállás még ennek ellenére is csúszhat időben.<sup>9</sup>

Fontosnak tartom azonban rögzíteni, hogy a munkaerőhiány generálja a munkafolyamatok automatizációját.<sup>10</sup> A tevékenységek automatizálása lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy a teljesítmény javuljon a hibák csökkentésével, a minőség és a gyorsaság javításával, gyakran az emberi képességet meghaladó

---

robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról Preambulum D. pont

<sup>6</sup> Martin Ford: *Rise of the robots: technology and the threat of a jobless future*, New York, Basic Books, 2015, ix.-x. McKinsey Global Institute (2017) 3.

<sup>7</sup> Az optimista álláspont szerint egy gyár, amely automatizálás révén pénzt takarít meg a munkaerő tekintetében, vagy alacsonyabb árakat vezet be, amely miatt a termékei vonzóbbá válnak, továbbá a megnövekedett kereslet további munkavállalók alkalmazását teheti lehetővé. Több nyereséget generálhat, vagy magasabb fizetést vonhat maga után. Ez megnövekedett beruházásokhoz vagy megnövekedett fogyasztáshoz vezethet, ami ugyanakkor több termelést és ezáltal több foglalkoztatást eredményezhet. Az Amazon egy modernebb példát kínál erre a jelenségre. A társaság az elmúlt három évben 1400-ról 45 000-re növelte a raktáraiban dolgozó robotok számát. Ugyanabban az időszakban a munkavállalók felvételének üteme nem változott. Fontos, hogy a nem teljes szakmák eltűnéséről kell beszélnünk. A szakmákat aszerint kell vizsgálnia, hogy melyek azok, amelyek részeiben robotokkal helyettesíthetők és melyek azok, amelyek egyáltalán nem. Lásd: Sarah Kessler: *The optimist's guide to the robot apocalypse*, March 9, 2017, elérhető: <https://qz.com/904285/the-optimists-guide-to-the-robot-apocalypse/> (2020. március 7.)

<sup>8</sup> Martin Ford (2015) xvi.-xvii. A technológia természetesen nem fogja a jövőt elszigetelten alakítani. Inkább összefonódik más jelentős társadalmi és környezeti kérdésekkel, olyan kihívásokkal, mint a népesség elöregedése, az éghajlatváltozás és az erőforrások kimerülése. Hirtelen hiány keletkezik a munkavállalók oldalán, amint a baby boom generáció elhagyja a munkaerőpiacot, azonban ennek ellensúlyként megjelenik az automatizáció. Lásd még: McKinsey Global Institute: *A future that works: automation, employment and productivity*. January 2017, Executive Summary, 1. Makrogazdasági szinten a modellezések alapján az automatizálás globális szinten akár 0,8 és 1,4 százalékos közötti növekedést eredményezhet évente.

<sup>9</sup> Lásd erről McKinsey Global Institute (2017) 12-13.

<sup>10</sup> Mint ahogyan arra Martin Ford is felhívja a figyelmet. Lásd Martin Ford (2015) 42-46. McKinsey Global Institute: *A future that works: automation, employment and productivity*. January 2017, Executive Summary, 1.

módon. Az automatizálás szintén hozzájárul a termelékenységhez, így a munkaképes korú népesség számának csökkenését megfelelően tudja ellensúlyozni.<sup>11</sup>

Azonban ez nem jelenti azt, hogy emberi munkaerőre ne lenne szükség.<sup>12</sup> A jelenlegi technológiai fejlettségi szinten ugyanis minél automatizáltabb egy gyártósor, annál kevésbé rugalmas. Ilyen például az autók különböző színben való gyártása. Minél kevésbé automatizált egy gyártósor, annál könnyebb változtatni és többféle terméket gyártani. Az automatizált gyártósorból jelenleg az intelligencia hiányzik. A mesterséges intelligencia<sup>13</sup> fejlődésével azonban ez is változni fog. Az igazi változás akkor következik be, amikor önálló döntésre képes robotok az emberrel kölcsönhatásban végzik a tevékenységeiket.

A műszaki, gazdasági és társadalmi tényezők meghatározzák az automatizálás ütemét és mértékét. Számítások szerint tehát 2055-re a mai munkafolyamatok felét lehet automatizálni, s a körülmények plusz-mínusz 20 évvel tudják mindezt gyorsítani vagy lassítani. A globális gazdaságban közel 16 trillió dollár értékben fizetnek bért olyan tevékenységek elvégzéséért, amelyek automatizálhatók. Míg az összes foglalkozás kevesebb, mint 5 százaléka teljes mértékben automatizálható technológiák felhasználásával, az összes foglalkozás körülbelül 60 százaléka rendelkezik olyan tevékenységekkel, amelyek legalább 30 százalékból automatizálható tevékenységekből állnak. Számítások szerint a jövőben több foglalkozás fog megváltozni, mint amennyi az automatizálás útján megszűnik.<sup>14</sup>

Az automatizáció hatásait illetően tehát mindenképpen különbséget kell tenni a *foglalkoztatás egésze és a munkajogi szabályozás* tekintetében. A foglalkoztatásra gyakorolt hatást illetően az Európai Parlament felhívja a figyelmet a Bizottság előrejelzésére, amely szerint 2020-ra Európa akár 825000 fős IKT-szakemberhiánnyal szembesülhet, és a munkahelyek 90 %-a legalább alapszintű digitális készségeket követel majd meg.<sup>15</sup>

*A munkajogi szabályozáson belül pedig a robot és mesterséges intelligencia az, amely meghatározza a szabályozási kihívásokat. Mit is értek ezek alatt?*

<sup>11</sup> Lásd erről: McKinsey Global Institute: A future that works: automation, employment and productivity. January 2017, Executive Summary, iii.

<sup>12</sup> Lásd még: McKinsey Global Institute (2017) 3.

<sup>13</sup> Lásd erről: A mesterséges intelligencia olyan mesterségesen létrehozott gépi rendszeren futó program keretei között érvényesülő, nem emberi tudat által megnyilvánuló intelligencia, amelynek célja, hogy olyan rendszereket működtessen, amelyek önálló, emberi közrehatástól független döntésre képesek, és ezáltal képesek kiváltani az egyes munkafolyamatok elemeit. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/artificial-intelligence> (2020. március 9.) file:///C:/Users/Dr.%20Jakab%20N%20C3%B3ra/Downloads/AIDefinitionpdf%20(1).pdf (2020. március 9.) Lásd még Klein – Tóth (2018) 184.

<sup>14</sup> McKinsey Global Institute: A future that works: automation, employment and productivity. January 2017, Executive Summary, iii. Ugyanez a 2. oldalon írja: „As processes are transformed by the automation of individual activities, people will perform activities that are complementary to the work that machines do (and vice versa). These shifts will change the organization of companies, the structure and bases of competition of industries, and business models.” A McKinsey 2000 munkatevékenység automatizálásra való képességét 800 különböző foglalkozás esetében vizsgálta meg az Egyesült Államok Munkaügyi Minisztériumának adatai alapján. Lásd erről: McKinsey Global Institute (2017) 4-16.

<sup>15</sup> P8\_TA(2017)0051 A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról 41. pont

Munkajogi szempontból azoknak a robotoknak van jelentősége, amelyek a munkahelyen az emberrel fizikailag egy térben mozognak. Ezeket a robotokat *kollaboratív robotoknak* nevezzük. A kollaboratív robotokat azért fejlesztették ki, hogy képesek legyenek az emberrel közös munkatérben, ugyanazon időben meghatározott feladatot végezni. Az ember irányítja és felügyeli a termelési folyamatokat, miközben a robot átveszi a megterhelő munkát. Az érzékeny, könnyűépítésű kollaboratív robot képes védőkerítés nélkül, innovatív biztonságtechnikai megoldások segítségével, közös munkát végezni az emberrel, kéz a kézben. A jövőre tekintve az a cél, hogy a robot tehermentesítse a munkavállalókat a monoton munkavégzéstől és támogassa a precíziós műveletek végrehajtását. Ez az innovatív technológia gazdasági előnyökkel is jár és bizonyíthatóan nagymértékű teljesítménynövekedést is eredményez. Ennek érdekében azonban fontos a munkafolyamatok körültekintő megtervezése, valamint az ember és a gép közötti megfelelő kommunikáció kialakítása.<sup>16</sup>

Az ilyen robotok alkalmazása nyilvánvalóan hatással van a foglalkozási szerkezetre. Valóban más tudást és digitális képességeket kíván meg a munkavállalóktól. Ezen robotok alkalmazása ugyanakkor komoly *munkavédelmi kérdéseket* vet fel. Abban az esetben, ha a robot védőkerítéssel elválasztott térben, embertől elkülönítve végzi a munkáját, foglalkoztatásra gyakorolt hatásról igen, munkajogiról azonban nem beszélhetünk (koegzisztencia és kooperációs esetei<sup>17</sup>). A közös térben történő munkavégzés esetében azonban több kérdés felmerül: *vajon veszélyes üzemnek minősül-e a robot? Veszélyes technológiának minősül-e a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény alapján? Hogyan felel a robot kezelője és az ember az okozott kárért?* Munkajogi és polgári jogi felelősségi kérdések is rendezést igényelnek, amely egyelőre nem megoldott. A robot és az ember kölcsönhatásában történő károkozás következményeit mindenképpen át kell gondolni. Ebben az Európai Parlament 2017. évi állásfoglalása ad iránymutatást. Ma a kollaboratív robotok munkahelyen történő alkalmazása során nemzetközi szabványok kerülnek alkalmazásra és a munkavédelem szabályai az elsődlegesek a szabályozásban – érthető módon.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Lásd erről a Magyar Mérnöki Kamara tájékoztatását. <https://www.mmk.hu/informaciok/hirek/kollaborativ-robotok> (letöltés ideje: 2020.március 9.)

<sup>17</sup> Koegzisztencia esetében: a robotnak nincs az emberrel közös kapcsolata, a munkatér elválasztott, érintkezés lehetséges, de nem előrelátható és nem valószínű. Kooperáció esetében: a robotnak és az embernek van közvetlen kapcsolata, a munkatér ugyanaz, a munkafolyamatok időben elszeparáltak, érintkezés lehetséges, de nem előrelátható és kicsi a valószínűsége. Kollaboráció esetében: a robotnak és az embernek van közvetlen kapcsolata, a munkatér ugyanaz, a munkafolyamatok egy időben zajlanak, folyamatos közvetlen kapcsolat áll fenn. Magyar Mérnöki Kamara tájékoztatását. <https://www.mmk.hu/informaciok/hirek/kollaborativ-robotok> (letöltés ideje: 2020. március 9.)

<sup>18</sup> MSZ EN ISO 10218-1:2011 Robotok és robotszerkezetek. Ipari robotok biztonsági követelményei. 1. rész: Robotok, MSZ EN ISO 10218-2:2011 Robotok és robotszerkezetek. Ipari robotok biztonsági követelményei. 2. rész: Robotrendszerek és összehangolásuk, MSZ EN ISO 12100:2011 Gépek biztonsága. A kialakítás általános elvei. Kockázattértékelés és kockázatcsökkentés, MSZ EN ISO 13850:2016 Gépek biztonsága. Vészleállítás. Tervezési alapelvek., MSZ EN ISO 13855:2010 Gépek biztonsága. Biztonsági berendezések elrendezése (az emberi) testrészek közelítési sebességének figyelembevételével, ISO/TS 15066 Technikai specifikáció.

A kollaboratív robotok alkalmazásával csökkennek az alábbi kockázatok: kéz és karsérülés veszélye; nincs éles, szűrő felület. A szegélyek és élek lekerekítettek, beleértve a szerszámokat és a



Az Európai Parlament állásfoglalásában a jövőbeli elképzelések tekintetében azonban a kollaboratív robotok mesterséges intelligenciával rendelkeznek: azaz autonóm döntéseket hoznak, tanulnak, alkalmazkodnak. Ezeket a robotokat a kollaboratív üzemben és munkatérben<sup>19</sup> „emberként” kell kezelni annak érdekében, hogy a felmerült felelősségi kérdéseket rendezni lehessen. A nap végén jutalmazni szükséges, ha hibát követ el, büntetni kell a tanulás érdekében. Ezen robotok esetében nem biztos, hogy az emberi felügyeletet minden esetben meg lehet őrizni.

Akkor, amikor kollaboratív és autonóm robotok egy munkatérben dolgoznak az emberrel a munkajogi szabályozásban alapvetően három további kérdés vizsgálata indokolt. *Egyrészt* a munkajogi szabályozás védelmi jellege és a rugalmas foglalkoztatási feltételek közötti egyensúly miként változik. *Másrészt* a robot és mesterséges intelligencia, továbbá az ember kölcsönhatásában miként érvényesül a munkáltatói haltalom, továbbá a munkavállalói egyéni és kollektív akarat miként értelmezhető ezt követően. Éppen ezért indokolt állást foglalni technológiai fejlődés során a védelem kérdésében, továbbá megvizsgálni a döntések alakulását és azok kihatását munkavégzési, munkajogi jogviszonyra, ideértve a felelősséget is.

*Harmadrészt* jelen tanulmány a jövőbeli elképzelésekkel, politikaformálással is foglalkozik, amelyben számomra kérdés, hogy a munkavállalói jogalanyiség tág koncepciója továbbra is fenntartható-e, s ha igen, miként értelmezhető. Külön fontos, hogy a szociális ellátórendszer, a foglalkoztatáspolitikai, az oktatáspolitikai milyen szerepet játszik a következő 25 év jövőbeli elképzeléseiben.

---

munkadarabokat is. Emberi felelősségvállalás. Nincs szükség bonyolult jogosultsági rendszerre, emiatt a figyelmetlenségből és a mulasztásból adódó sérülések, balesetek előfordulása csökken. Kialakítás. Könnyen mobilizálható és kicsi a helyigénye. Ebből adódóan telepítés és áthelyezés során a személysérülés kockázata kicsi. Hatókörben való tartózkodás. A robot közvetlen környezetében bárki tartózkodhat, fizikai elkerítés nélkül. Botlásveszély. Megelőzhető, nincs rendezetlen kábelköteg és robotcella. Megterhelő munkafolyamatok. Kiválthatók, a húzódasos, rándulásos sérülések megelőzhetőek. Monoton munkafolyamatok. Kiválthatók és támogathatók, ezzel csökkentve az ember pszichés megterhelését.

Kollaboratív robotok alkalmazásánál létrejövő új kockázatok: mozgó géprészek. Amennyiben a gép sebességbe kapcsol és személyek tartózkodnak a kollaboratív munkatérben, akkor őket a mozgó géprészek meglökhetik. Szakszerűtlen használat. A géprészek meglökhetik a munkavállalókat és könnyű sérülést okozhatnak (testrészek, például kéz, kar becsípődése). Emberi beavatkozás a védelmi berendezésekbe. Munkadarab által okozott sérülés, pl. becsípődés, leesés, ütés. Energia. A gépszerkezetben tárolt energia által okozott sérülés, pl. ütközés és beszorulás esetén. Pszichoszociális tényezők. A terhelés növekedése. Magyar Mérnöki Kamara tájékoztatását. <https://www.mmk.hu/informaciok/hirek/kollaborativ-robotok> (letöltés ideje: 2020. március 9.)

<sup>19</sup> Kollaboratív üzem: az az állapot, amelynek során egy speciálisan erre a folyamatra tervezett robot a kollaboratív munkatérben a robot kezelővel együtt dolgozik. Kollaboratív munkatér: az a hely a robot működési tartományán belül, ahol a robot, beleértve a munkadarabot is, és a kezelő azonos időben tud munkát végezni a technológiai folyamat során. Kvázi statikus kapcsolat: érintkezés a kezelő és a robot egy része között, ahol a kezelő testrésze be tud csípődni a robot mozgó alkatrészei közé, vagy egy másik, rögzített, illetve mozgó részéhez a robotcellának.

## 2. Rugalmasság és biztonság?

A mezőgazdaság gépesítése értelemszerűen a városok és a tömegtermelést folytató gyárak felé terelte a munkavégzést.<sup>20</sup> Az automatizáció és a globalizáció a munkavégzés új formái előtt nyitotta meg az utat, amikor is a munkavégző digitális képességekkel kell, hogy rendelkezzen. Az elmúlt közel húsz évben a munkajog jövőjéről szóló diszkurzusok alapvetően meghatározz(t)ák a munkajogi dogmatika fejlődését.<sup>21</sup> A munkajog fejlődésében értelemszerűen az új munkavégzési formák megkérdőjelezték a munkajog alapvető funkciójának, a munkavállaló védelmének szükségességét. A kérdés joggal merült fel: *vajon a jog feladata továbbra is a munkahely biztonságának megteremtése, vagy ezen az idő már túlhaladt és inkább a jövedelem és foglalkoztathatóság védelmét kell ellátnia?* A munkajogi szabályozás válasza erre a 'flexicurity' koncepciójának bevezetése volt.<sup>22</sup> A rugalmasság és biztonság körüli vitákban, véleményem szerint, eligazodást nyújt a Szociális Jogok Európai Pillére (a továbbiakban „Pillér”), amely hasonlóan a Schuman-nyilatkozathoz, egy deklaráció, azonban állást foglal a biztonság alapvető elemei tekintetében. Mindkét nyilatkozatban fontos a szolidaritás megőrzése, mint elvitathatatlan érték, norma. Akkor, amikor a robotika és a mesterséges intelligencia foglalkoztatásra és munkajogi szabályozásra gyakorolt hatásairól beszélünk, úgy

<sup>20</sup> Az ipari forradalom idején a mezőgazdasági foglalkoztatás csökkenése kapcsán -azt vártuk, hogy nagymértékben munkanélkülivé válik a jelentős része. De nem ez történt. Ehelyett a mezőgazdasági foglalkoztatás csökkenésével ugyanabban az időszakban nőtt más ágazatokban a foglalkoztatás. Az emberek gyárakban végeztek munkát, majd megjelentek a számítógépek, a repülőgépek és a teherfuvarozás is – olyan foglalkozások, amelyek 1900-ban szinte elképzelhetetlenek voltak. Lásd erről még: Sarah Kessler: The optimist's guide to the robot apocalypse, March 9, 2017, elérhető: <https://qz.com/904285/the-optimists-guide-to-the-robot-apocalypse/> (2020. március 7.)

<sup>21</sup> Lásd erről: Deakin, S. – Morris, G. S. (2012): *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon, 2012. 30-37. 131-190., Freedland, M. – Countouris, N. (2011): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford University Press, Oxford., ILO (1997) Contract Labour – Fifth item on the agenda Report V (1) to the International Labour Conference 86th Session 1998, Geneva. Deakin, S. – Wilkinson, F. (2005): *The Law of the Labour Market. Industrialisation. Employment and Legal Evolution*. Oxford University Press, Oxford.; Blainpain, R. – Hendricks, F. (2010): *European Labour Law*. Kluwer Law International Bv, The Netherlands.; Veneziani, B. (2009): The Employment Relationship. In: Hepple, B. – Veneziani, B. (szerk.): *The Transformation of Labour Law in Europe. A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.; Deakin, S. (2011): The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development. In: Guy Davidov – Brian Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 156-178.; Freedland, M. – Countouris, N. (2011): The Legal Characterization of Personal Work Relations and the Idea of Labour Law. In: Guy Davidov – Brian Langille (szerk.): *The Idea of Labour law*. Oxford University Press, Oxford, 190-208. Bronstein, A. (2009): *International and Comparative Labour Law*. Palgrave Macmillan, International Labour Organisation. 1-22.

<sup>22</sup> Lásd erről: Stevenst, Y, - Buggenhou, van B. (1999-2000): The Influence of Flexibility as a Motor of Changing Work Patterns on Occupational Pension as Part of Social Protection in Europe. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 21. 331-370.; Stone, K. V. W. (2009): Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labour Rights in our Time. In: Bercusson, B. - Estlund, C. (szerk.): *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon. 115-136.; Michie, J. - Sheehan, M. (2005): Labour 'flexibility' – securing management's right to manage badly? In: Brendan Burchell - Simon Deakin - Jonathan Michie - Jill Rubery (szerk.): *Systems of Production, Markets, organisations and performance*. Routledge, London and New-York. 178-191.

gondolom, hogy a technológiai kihívásokra adott válaszokat a munkavégző ember oldalán a biztonságot jelentő támfalak keretei között kell értelmeznünk. A továbbiakban a rugalmasság és a biztonság kérdését az automatizáció és a mesterséges intelligencia fókuszából foglalkozom.

A Pillér Preambuluma hangsúlyozza, hogy „*A gazdasági és társadalmi fejlődés szorosan összefügg, és a szociális jogok európai pillére létrehozásának azon erőfeszítéseket kell támogatnia, amelyek egy inkluzívabb és fenntarthatóbb, Európa versenyképességének javítása, valamint a beruházások, a munkahelyteremtés és a társadalmi kohézió erősítése révén elérhető foglalkoztatási modell kialakítását célozzák.*”<sup>23</sup>A Pillér elemzésekor máris szembeötlő, hogy inkább *elvekről*<sup>24</sup> és nem jogokról beszélünk. A Párizsi Deklaráció óta hangsúlyozott szociális dimenzió fejlesztése tehát valóban a versenyképes és fenntartható Európa feltétele, amelyben a Pillérben lefektetett *elvek egy foglalkoztatási modell kialakítását célozzák. A foglalkoztatási modell kialakítása során azonban a következő 25 évben számolni kell az automatizációval mint a gazdasági és társadalmi fejlődés újabb állomásával.*

A változás nem feltétlenül rossz. Az abból adódó lehetőségeket erősíti meg az Európai Parlament is, amikor kinyilvánítja, hogy a robotika és a mesterséges intelligencia fejlődése lehetőséget kínálhat az emberi élet és a munkamódszerek megváltoztatására, a hatékonyság, a megtakarítások és a biztonság szintjeinek emelésére.<sup>25</sup> Sőt, a robotok széles körben elterjedt használata nem feltétlenül vezet automatikusan a munkaerő felváltásához, de a munkaerő-igényes ágazatokban az alacsonyabb képzettséget igénylő munkák valószínűleg jobban ki lesznek téve az automatizálás veszélyének. Ez a trend termelési folyamatokat hozhat vissza az Unióba; mivel a kutatások kimutatták, hogy a foglalkoztatás jelentősen gyorsabban nő a számítógépeket nagyobb mértékben használó foglalkozások körében; mivel a munkák automatizálása lehetőséget teremt arra, hogy a monoton munkát végző emberek kreatívabb és értelmesebb feladatok végzésére álljanak át; mivel az

<sup>23</sup> Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights; 6. (Az angol nyelvű szöveg megtalálható: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)) (A magyar nyelvű szöveget lásd: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu) )

<sup>24</sup> A Pillér a XXI. századi Európa méltányosan és jól működő munkaerőpiacának és jóléti rendszereinek alapelveit és jogait foglalja magában. Megerősít már meglévő jogokat, illetve kiemel elveket, amelyek a gazdasági, technológiai és társadalmi fejlődés kihívásaira adnak választ. *Hendrickx* szerint ezért a hatását illetően mindenképpen óvatossá kell lennünk. Egy bizonyos: új, politikai értelemben vett lendülettel rendelkezik, más, mint a Millenium előtti dokumentumok. *HENDRICKX, F. (2018): European Labour Law and the Millenium Shift: From Post to (Social) Pillar. In: HENDRICKX, F. –STEFANO, V. (eds.): Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Labour Relations – 100. Kluwer Law International BV, Netherlands, 60-61.*

<sup>25</sup> ... valamint magasabb szintű szolgáltatások nyújtására; mivel rövid és középtávon a robotika és a mesterséges intelligencia előnyöket ígér a hatékonyság és a megtakarítások terén nemcsak a termelésben és a kereskedelemben, hanem olyan területeken is, mint a közlekedés, az orvosi ellátás, a mentés, az oktatás és a mezőgazdaság, ugyanakkor lehetővé teszi annak elkerülését, hogy az emberek veszélyes – például a mérgező anyagokkal szennyezett területek megtisztítása során fennálló – körülményeknek legyenek kitéve, ... P8\_TA(2017)0051 A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról Preambulum E. pont

automatizálás a kormányoktól az oktatásba való beruházásokat és egyéb reformokat igényel annak érdekében, hogy egyre inkább azoknak a készségeknek a kifejlesztése kerüljön előtérbe, amelyekre a holnap munkavállalóinak szükségük lesz majd.<sup>26</sup>

A holnap munkavállalóinak valóban új képességekkel és készségekkel<sup>27</sup> kell rendelkeznie, azonban a robotika és a mesterséges intelligencia ettől még nem változtatja meg az emberek alapvető szükségleteit. A munkakörök osztályozásában az lesz a meghatározó, hogy a munkafolyamat helyettesíthető-e robottal vagy sem.<sup>28</sup> Mindezek ellenére meggyőződésem, hogy *a munkavégző ember*, a mesterséges intelligenciával rendelkező robotokkal való közös munkavégzés esetében is, *továbbra is védelmet igényel. Kérdés, hogy ez milyen védelem, változtat-e a védelem szintjén a technológiai eredmények teljes adaptációja egy szektorban?*

Akkor, amikor jelen munkajogi diszkurzusokban a rugalmas munkavégzési feltételek és a biztonság között egyensúlyt keressük, véleményem szerint a Pillér segítséget ad. Meglátásom szerint ugyanis a *munkavégző emberhez méltó élet* minimum szintje került megfogalmazásra a Pillérben, amelyben a munka értéke megkérdőjelezhetetlen, s amely *időtálló* a technológiai fejlődés által okozott foglalkoztatási és gazdasági változásokban is.

*Munka-alapú társadalom* az, amely valóban *versenyképes* tud maradni a XXI. században és az azt követő századokban is. Arra, hogy ez milyen módon, milyen feltételekkel kellene, hogy megvalósuljon, az Európai Bizottság a Pillérben, az Európai Parlament pedig az állásfoglalásban egy iránymutatást ad. Először a Pillér modelljét vizsgálom meg.

A Pillér által felvázolt foglalkoztatási modellt egy *társadalmi és munkaerő-piaci programként* fogom fel. Véleményem szerint a Pillérben egy olyan foglalkoztatási modell került kialakításra, amelyben láthatóvá vált a *rugalmasság és a biztonság közötti kompromisszum mértéke*. A Pillérben megfogalmazódik, hogy az Európai Unió a versenyképesség megtartása és fokozása érdekében és mellett, mit tekint *a szociális védelem minimum szintjének*, hiszen a Pillérben lefektetett jogokhoz képest a tagállamok ambiciózusabb módon is elősegíthetik a szociális jogok érvényesülését. A Pillérből megállapítható, hogy a gazdasági és szociális fejlődés együttes

<sup>26</sup> P8\_TA(2017)0051 A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról Preambulum J. pont. Sarah Kessler: The optimist's guide to the robot apocalypse, March 9, 2017, elérhető: <https://qz.com/904285/the-optimists-guide-to-the-robot-apocalypse/> (2020. március 6).

<sup>27</sup> Lásd: Martin Ford (2015) xv.-xvi. A múltban az automatizálási technológia inkább a specializációt jelentette egy foglalkoztatási ágazatban, ezért a munkavállalóknak váltaniuk kell egy másik ipari ágazatra. A mai helyzet egészen más. Az információs technológia valóban általános célú technológia, és hatása mindenütt jelen van. Szinte minden iparágra jellemző lesz, hogy kevésbé lesz munkaerőigényes, mivel az új technológia az üzleti modell részévé válik.

Martin Ford hosszasán elemzi az automatizáció jelenségét egyes szektorokban. Felhívja a figyelmet, hogy leginkább a szolgáltató szektor és a mezőgazdaság van kitéve annak, hogy a kézi munkaerőt robotok váltják fel. Lásd erről: Martin Ford (2015) 5-27.

<sup>28</sup> A múltban az automatizálási technológia inkább a specializációt jelentette egy foglalkoztatási ágazatban, ezért a munkavállalóknak váltaniuk kell egy másik ipari ágazatra. A mai helyzet egészen más. Az információs technológia valóban általános célú technológia, és hatása mindenütt jelen van. Szinte minden iparágra jellemző lesz, hogy kevésbé lesz munkaerőigényes, mivel az új technológia az üzleti modell részévé válik. Martin Ford (2015) xvi.

megvalósulása az alábbi elvek mentén történhet: *esélyegyenlőség és munkavállalási jog*<sup>29</sup>, *tisztességes munkafeltételek*<sup>30</sup>, *szociális védelem és társadalmi befogadás*<sup>31</sup>. Ezek a foglalkoztatási modell kialakításában a munkavégzési jogviszony *tartópilléreinek* tekinthetők. A munka innovatív formáinak terjedése is csakis a minimum védelem biztosítása mellett történhet.<sup>32</sup> A digitalizációval és

<sup>29</sup> A foglalkoztatási modell alapja az esélyegyenlőség. Ennek keretében: Mindenkinek joga van a minőségű és befogadó oktatáshoz, képzéshez és egész életen át tartó tanuláshoz. A nőekkel és a férfiakkal szembeni egyenlő bánásmódot és az esélyegyenlőséget valamennyi területen biztosítani kell. Mindenkinek joga van az egyenlő bánásmóddhoz a foglalkoztatás, a szociális védelem és az oktatás terén, valamint a nyilvánosság számára elérhető árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez. Ezt követően mindenkinek joga van a foglalkoztatás aktív támogatásához, azaz a társadalmi és munkaerőpiaci program foglalkoztatáspolitikai lábához érkezünk. A rendelkezésekből kiolvasható, hogy az álláskereső részére olyan szolgáltatásokat kell nyújtani, amely minél hamarabb visszavezeti őt a munkaerőpiacra. A tranzit munkelő-piac elvei is megfogalmazódnak ebben a részben.

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy időben és személyre szabott segítséget kapjon munkavállalási vagy önfoglalkoztatási kilátásainak javításához. Ide tartozik az álláskereséshez, képzéshez és átképzéshez nyújtott támogatás igénybevételének joga is. Mindenkinek megillet a szociális védelemre és a képzésre való jogosultság a pályamódosítás során. A fiataloknak joguk van a folyamatos oktatáshoz, tanulószervező gyakorlati képzéshez, szakmai gyakorlathoz vagy méltányos állásajánlathoz a munkanélkülivé válásukat vagy az oktatásból való kilépésüket követő 4 hónapon belül. A munkanélkülieknek joguk van a személyre szabott, folyamatos és következetes támogatáshoz. A tartósan munkanélküli személyeknek legkésőbb a munkanélküliség 18. hónapjában joguk van egy személyre szabott, részletes értékeléshez.

<sup>30</sup> A tisztességes munkafeltételekről szóló rész a munkajogi szabályozás alapvető játékszabályait írja le, amelyben az alábbi elvek és a jogok a tartóoszlopok: a biztonságos és rugalmas foglalkoztatás, a bérek védelme, a munkaviszony feltételeiről való tájékoztatás, az elbocsátás elleni védelem, a szociális párbeszéd és a munkavállalói részvétel, a munka és a magánélet közötti egyensúly, az egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet és az adatvédelem.

<sup>31</sup> A társadalmi és munkaerő-piaci program foglalkoztatáspolitikai és munkajogi szabályozási lába mellett kirajzolódik előttünk a szociális védelmi rendszer. Jómagam a foglalkoztatáspolitikát is a szociális védelmi rendszer részének tekintem, azonban itt mégis elkülönülni látszik. A szociális védelem és társadalmi befogadás a szociális dimenzió fontos építőelemeit tartalmazza: Gyermekgondozás és a gyermekek támogatása, Szociális védelem, Munkanélküli-járadék, Minimumjövedelem, Időskori jövedelem és öregségi nyugdíjak, Egészségügyi ellátás, A fogyatékossgal élő személyek társadalmi befogadása, Tartós ápolás-gondozás, Lakhatás és segítségnyújtás a hajléktalanok számára, Az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés

<sup>32</sup> Az önfoglalkoztatás ösztönzését megvalósító uniós tevékenységek, valamint a szakpolitikák tervezésekor fontos különbséget tenni az önfoglalkoztatás különböző típusai között, akár az önálló vállalkozás ösztönzése, akár az önálló vállalkozók hatékonyabb védelme céljából. Eurofound (2016), *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Executive summary, 2. A Digitalizáció hatását megerősíti más jelentés is: Eurofound (2017), *Aspects of non-standard employment in Europe*, Eurofound, Dublin. 3. Lásd erről még:

DE STEFANO, V. (2016): The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowd work and labour protection in the "gig-economy". *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 37 (3) 471-503; FINKIN, M. (2016): Beclouded Work in Historical Perspective. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 37 (3) 603-618; KOVÁCS, E. (2017): Regulatory Techniques for 'Virtual Workers'. *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2. 1-15; SCHIEK, D. – GIDEON A. (2018): Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier? *International Review of Law Computers & Technology*, 32 (3) 1-20, [https://www.researchgate.net/publication/324449617\\_Outsmarting\\_the\\_gigeconomy\\_through\\_collective\\_bargaining\\_-\\_EU\\_competition\\_law\\_as\\_a\\_barrier\\_to\\_smart\\_cities](https://www.researchgate.net/publication/324449617_Outsmarting_the_gigeconomy_through_collective_bargaining_-_EU_competition_law_as_a_barrier_to_smart_cities); SMITH, R. – LEBERSTEIN, S. (2015): *Rights on Demand: Ensuring Workplace Standards and Worker Security in the On-Demand Economy*. New York, National Employment Law Project, <http://www.nelp.org/content/uploads/Rights-On->

automatizációval várhatóan még tovább fokozódik a munkavégzési viszonyokban jelenleg is meglévő sokféleség.<sup>33</sup>



1. ábra

Demand-Report.pdf 2015; FLORISSON, R. – MANDL, I. (2018) : *Digital age Platform work: Types and implications for work and employment – Literature review*. Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg 1.; CHERRY, M. – POSTER, W. (2016): *Crowdwork, Corporate Social Responsibility, and Fair Labor Practices*. Saint Louis University Legal Studies Research Paper No. 2016-8, <https://ssrn.com/abstract=2777201>.

<sup>33</sup> Fontosnak tartom azt is, hogy figyelemmel kell lenni az olyan munkavégzési jogviszonyok elkerülésére, amely a munkavállalók kizorolásához, a prekárius, bizonytalan munkavégzéshez vezetnek, akár az atipikus szerződésekkel való rendeltetésellenes joggyakorláson keresztül. A prekárius munka egy 2013-as uniós tanulmány szerint az instabilitást, a munkajogi védelem hiányát hordozza magában, amelyet a szociális és gazdasági sérülékenység jellemez. *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*; Study; (2013); Directorate General for internal policies; Policy department A: Employment policy; 14. A prekárius munkavégzés nem más, mint a bizonytalan munkavégzés. A téma szociológiai oldaláról lásd: <http://ujegyenloseg.hu/rossz-fizetes-letbizonytalansag-itt-a-prekariatus/>; (Letöltés ideje: 2018. március 5.)

„Meg kell akadályozni a munkafeltételek tekintetében bizonytalanságot eredményező munkaviszonyok kialakulását, többek között a hagyományostól eltérő munkaszerződésekkel való visszaélés tilalma révén.” *Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights*; [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu) (Letöltés ideje: 2018. március 5.)

Az önfoglalkoztatás fogalmáról lásd: KISS, GY. (2013), PRUGBERGER, T. (2014), SZEKERES, B. (2018c) 55-68. SZEKERES, B. (2018e) 472-484. Az utóbbi időben a digitalizáció jelentős mértékben növelte a változás ütemét. A vállalatoknak és a vállalkozásoknak gyorsabban kell hozzáigazítaniuk gazdasági tevékenységüket a különböző piacokhoz, hogy új termékciklusokat, illetve igényjellegű tevékenységeket hajtsanak végre, és hogy hatékonyan kezeljék az üzleti volumen és a forgalom ingadozásait. Sok esetben a vállalkozások előnyben részesítik a foglalkoztatás és a szerződések új formáit – például a behívásos munkavégzést, az utalványalapú foglalkoztatást és az időszakos munkavégzést – annak érdekében, hogy reagálni tudjanak ezekre a szükségletekre. Az önfoglalkoztatás vagy a foglalkoztatás egyéb új formái – mint például a platformalapú munkavégzés – szintén új lehetőségeket teremtenek az emberek számára ahhoz, hogy belépjenek a munkaerőpiacra, vagy a munkaerőpiacon maradjanak, illetve, hogy a fő munkahelyükön szerzett jövedelmüket kiegészítsék. Lásd erről: A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 1.

A Pillér foglalkoztatási modellje tartóoszlopai

*Ezen tartópillérek keretein belül kell értelmezni az automatizáció kérdéseit is*, hiszen a munkavégzési viszonyok alapja az ember. *A technológiai fejlődés eredményeképpen tehát továbbra is a munkavégző embert védő szabályok megalkotása maradhat az egyik fő célkitűzés*: egy olyan védelmi minimum meghatározása, amelyben az ember emberi méltóságához való joga a legteljesebben érvényesül. Ebben a védelmi minimumban továbbra is alapvető fontosságúnak tartom az esélyegyenlőség elvét, a tisztességes munkafeltételeket, foglalkoztatási szempontól pedig a társadalmi befogadás és szociális védelem elveit.

Az Európai Parlament 2017. évi állásfoglalásában is kirajzolódik az az értékrendszer, amelynek fenntartása nélkül a technológiai fejlődés veszélyeket generál. Ezek az alábbiak: az emberi méltóság, az egyenlőség, az igazságosság és a méltányosság, a megkülönböztetésmentesség, a tájékoztatáson alapuló beleegyezés, a magán- és családi élet védelme, illetve az adatvédelem elve, továbbá az uniós jog egyéb, alapul szolgáló elveire és értékeire – például a megkülönböztetésmentesség, az átláthatóság, az önállóság, az egyéni felelősség és a társadalmi felelősség elve.<sup>34</sup>

Véleményem szerint ezen a védelmen a megjósolt technológiai változások sem változtatnak. Ennek egyetlen oka pedig az, hogy ezek az elvek magához az *emberhez kötődő alapvető elvek*. A munkavégző ember pedig nem tűnik el, „pusztán” alkalmazkodnia kell – mint mindig – a változásokhoz. Joggal merül fel bennünk a kérdés: *változtat-e a védelemről alkotott felfogásunkon az, amikor megváltozik/átalakul a döntési jogkör?* A védelem minimum szintjének meghatározása semmiképpen nem változhat, a munkajogi szabályozásban a rugalmasítást célzó elvek, mint méltányos mérlegelés elve azonban értelemszerűen az emberek esetében bír majd relevanciával.

A tanulmány első részében tehát tervezett három kérdésből egy megválaszolása történt meg. Megállapítottam ugyanis, hogy akkor, amikor kollaboratív és autonóm robotok egy munkatérben dolgoznak az emberrel a munkajogi szabályozásban alapvetően három további kérdés vizsgálata indokolt. *Egyrészt* a munkajogi szabályozás védelmi jellege és a rugalmas foglalkoztatási feltételek közötti egyensúly miként változik. *Másrészt* a robot és mesterséges intelligencia, továbbá az ember kölcsönhatásában miként érvényesül a munkáltatói hatalom, továbbá a munkavállalói egyéni és kollektív akarat miként értelmezhető ezt követően. Éppen ezért indokolt állást foglalni technológiai fejlődés során a védelem kérdésében, továbbá megvizsgálni a döntések alakulását és azok kihatását munkavégzési, munkajogi jogviszonyra, ideértve a felelősségeket is.

A tanulmány ezen részében tehát a védelem kérdésével foglalkoztam. A tanulmány második részében a döntés fontosságáról és a jövőbeli elképzelésekről lesz szó.

---

<sup>34</sup> P8\_TA(2017)0051 A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról 13. pont

---

---

# **A gyermek „legfőbb érdekének” figyelembevétele a szülő bebörtönzése esetén**

Juhász Zsuzsanna\*

---

Az ENSZ gyermekjogi egyezménye<sup>1</sup> 3. cikkének 1. bekezdése alapján minden, a gyermeket érintő döntésben elsősorban a gyermek legfőbb, avagy mindenek felett álló érdekét kell figyelembe venni. A jelen tanulmány nemzetközi kitekintés keretében arra keresi a választ, hogy a gyermekek legfőbb érdekének figyelembe vétele megjelenik-e a szülő elítélésénél, illetve a szülő bebörtönzése esetén a végrehajtási intézetben a szülővel közösen elhelyezett gyermek vonatkozásában, valamint különválásuk esetén a kapcsolattartás során.

## **1. Bevezetés**

Előjáróban leszögezhető, hogy a szabadságelvonó jogkövetkezmények hozzátartozókra, azon belül is a gyermekekre gyakorolt kihatásai, következményei egészen a XX. század legvégéig nagyon kevés figyelmet kaptak. Ebben egyebek mellett közrejátszott, hogy a társadalom nagy része szemében a fogvatartott szülők jogsértőkként jelentek meg, akikre nehéz volt gyermekükről gondoskodni szándékozó anyaként, illetve apaként tekinteni.<sup>2</sup> Az a kérdés tehát, hogy hogyan és milyen mértékben befolyásolja a szabadságelvonás a végrehajtási intézetek falain kívül maradó családtagok helyzetét, jogait, egyáltalán nem volt napirenden. A fogvatartott szülők gyermekei ebből adódóan tulajdonképpen 'láthatatlanok' voltak, mivel a kutatások a személyi szabadság elvonását leginkább magára a bűnelkövetőre vonatkoztatva vizsgálták, illetve a társadalomból való kirekesztés lehetséges preventív hatásait a társadalom egésze vonatkozásában taglalták.

Annak is 'köszönhetően' azonban, hogy a fogvatartotti népesség létszáma világszerte emelkedett, egyre inkább nőtt a szülők bebörtönzése miatt érintett gyermekek száma, ami a figyelmet fokozatosan rájuk és a velük kapcsolatos

---

\* Habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete.

<sup>1</sup> UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989

<sup>2</sup> Ria Wolleswinkel: Children of imprisonment parents, in: *Developmental and Autonomy rights of children: empowering children, caregivers and communities* (Jan C. M. Willems ed.), Intersentia, Antwerp, Oxford, New York, 2002, 191. o.



problémákra terelte.<sup>3</sup> A szakirodalomban ennek nyomán ettől kezdve olyan kifejezésekkel találkozhatunk, mint a 'bűncselekmények rejtett áldozatai,'<sup>4</sup> a 'láthatatlan áldozatok,' 'a bűnözés elfelejtett áldozatai.'<sup>5</sup> Számtalan publikáció látott napvilágot elsősorban Észak-Amerikában, Európában és Ausztráliában. A vizsgálódások jelentős része a kérdéskör pszichológia aspektusait tárta fel,<sup>6</sup> újabban ugyanakkor egyre nagyobb hangsúlyt kap a gyermeki jogok oldaláról történő megközelítés.<sup>7</sup> Utóbbi bonyolultságát jól szemlélteti a norvég kriminológus *Peter Scharff Smith*, aki gordiuszi csomóként jellemzi azt a helyzetet, amikor a hatóságoknak felelősségre kell vonniuk a súlyos bűncselekményt elkövető szülőket, mindezt azonban úgy, hogy közben figyelme vegyék és tiszteletben tartsák az érintettek gyermekeinek helyzetét, valamint jogait.<sup>8</sup>

A gyermeki jogok oldaláról való megközelítések egyik lehetséges kiindulópontját az ENSZ gyermekjogi egyezménye adja, amelynek bizonyos pontjai<sup>9</sup> elviekben relevánsak lehetnek a fogvatartottak gyermekei vonatkozásában. Ahogy arra a bevezetőben már utaltunk, az egyezmény 3. cikkének 1. bekezdése alapján minden, a gyermeket érintő döntésben elsősorban a gyermek legfőbb érdekét kell figyelembe venni.<sup>10</sup> E cikk gyakorlatba átültetését nagyban megnehezíti, hogy az egyezmény

<sup>3</sup> Lásd például: Oliver Robertson: *Children imprisoned by circumstance*, Quaker United Nations Office, Geneva, 2008.; Oliver Robertson: *The impact of parental imprisonment on children*, Quaker United Nations Office, Geneva, 2007.; Joseph Murray – David P. Farrington: Parental imprisonment: effects on boys' antisocial behaviour and delinquency through the life-course, *Journal of child psychology and psychiatry*, 12 (2005); Joseph Murray: The effects of imprisonment on families and children of prisoners, in: *The effects of imprisonment* (Liebling & Maruna eds.), Willan Publishing, USA, 2005; Keva Miller: The impact of parental incarceration on children: an emerging need for effective interventions, *Child and Adolescent Social Work Journal* 23 (2006) 4.

<sup>4</sup> Lásd: Rosemary Sheehan – Gregory Levine: *Parents as prisoners: maintaining the parent –child relationship*, Final report for the Criminology Research Council, Project Grant CRC 39/05-06. 9. o. [https://www.researchgate.net/publication/265747829\\_Parents\\_as\\_prisoners\\_maintaining\\_the\\_parent-child\\_relationship](https://www.researchgate.net/publication/265747829_Parents_as_prisoners_maintaining_the_parent-child_relationship)

<sup>5</sup> Lásd: Joseph Murray – David P. Farrington – Ivana Sekol – Rikke F. Olsen: *Effects of parental imprisonment on child antisocial behaviour and mental health: a systematic review*, Campbell Systematic Reviews 2009:4, 9. o. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/229378.pdf>

<sup>6</sup> Lásd például Elizabeth Davies et al.: *Understanding the experiences and needs of children of incarcerated parents. Views from mentors*, Research Report, Urban Institute, February 2008, 8. o.; Thomas E. Hanlon et al.: Vulnerability of children of incarcerated addict mothers: implications for preventive intervention, *Children and Youth Services Review*, 27 (2005) 1., 67-84. o.; Christopher Wildeman: Parental imprisonment, the prison boom, and the concentration of childhood disadvantage, *Demography*, 46 (2009) 2., 265-280. o.

<sup>7</sup> Például: Stephanie Lagoutte: The Right to Respect for Family Life of Children of Imprisoned Parents, *International Journal of Children's Rights*, 24 (2016) 1., 204– 230. o.; Peter Scharff Smith: *When the Innocent are Punished: The Children of Imprisoned Parents*, New York, Palgrave Macmillan, 2014; Peter Scharff Smith: Prisoners' Families, Public Opinion, and the State. Punishment and Society from a Family and Human Rights Perspective, in: *Prisons, Punishment, and the Family. Towards a New Sociology of Punishment?* (Condry – Smith ed.), Oxford University Press, 2018, 121-135. o.

<sup>8</sup> Peter Scharff Smith: Children of imprisoned parents in Scandinavia. Their problems, treatment and the role of Scandinavian Penal Culture, *Law in Context*, 32 (2015), 1. o.

<sup>9</sup> A jelen tanulmány keretei között nem térünk ki az Egyezmény valamennyi releváns rendelkezésére, így egyebek mellett a 2. és 12. pontjára sem.

<sup>10</sup> A gyermek mindenképp felett álló érdeke megjelenik az EU Alapjogi Chartájában is [24. cikk (2)-(3)], amely egyrészt a gyermek érdekét elsődleges szempontnak tekint, másfelől összhangban az ENSZ

nem ad pontos definíciót arra vonatkozóan, hogy mit is kell érteni a gyermek legfőbb érdeke alatt. *James és James* szerint<sup>11</sup> ráadásul a legfőbb érdek a gyermekek összességére vonatkozik, ami bonyolítja az alkalmazást az egyes gyermekekre vonatkoztatva. Nézetük szerint a gyermek legfőbb érdeke összességében arra vonatkozik, amit kulturálisan normális, sőt akár ideális gyermeknek gondolunk. Az arról való döntés tehát, hogy mi szolgálja a gyermek legfőbb érdekét, egyes kultúrákban vagy kontextusokban eltérő megközelítéseket eredményezhet. A Children of Prisoners Europe elnevezésű szervezet 2016-os konferenciájáról készült értékelő jelentése pedig azt nyomatékosítja, hogy a gyermek legfőbb érdekét nem lehet általánosítani, hanem az egyéni, így meghatározásának személyre szabottan, az egyes gyermekek sajátos, specifikus szükségleteihez kell igazodnia.<sup>12</sup>

A 3. cikk megfogalmazása emellett azt sugallja, hogy ezen legfőbb érdeknek a figyelembevétele elsődleges, de nem az egyetlen szempont a gyermeket érintő döntésekben. Utóbbi tehát azt jelenti, hogy a gyermeket érintő döntésekben más tényezők is szerepet játszhatnak, de a gyermek érdekeit ilyenkor is vizsgálni kell. Ezzel összefüggésben kérdésként fogalmazható meg, hogy a szülőt/szülőket elítélő bíróságoktól megkövetelhető-e a gyermek legfőbb érdekének mint elsődleges tényezőnek a figyelembevétele. Nem nehéz belátni, hogy igenlő válasz esetén mérlegre kell tenni a bűncselekményt elkövető szülő bebörtönzésének elmaradásával járó lehetséges kockázatokat és azokat az ártalmakat, amelyeket a gyermek szenvedhet el a szülő elítélése esetén.

A legfőbb érdek figyelembe vétele az egyezmény szövegében megjelenik a gyermeknek szüleitől, azok akarata ellenére történő elválasztásánál (9. cikk). Ennek megfelelően az egyezmény elfogadja a gyermek szüleitől való elválasztását, amennyiben ez a gyermek mindenképp felett álló érdekében szükséges. Ennek kapcsán kívánjuk a jelen tanulmány keretei között vizsgálni azt, hogy a gyermek szülőjével való együttes elhelyezése mikor szolgálja a gyermek legfőbb érdekét, avagy lehet-e a gyermek legfőbb érdeke a szülőjével való együttes elhelyezés a végrehajtási intézetben.

A fogvatartottak gyermekeivel kapcsolatban ugyancsak relevanciával bír a 9. cikk 3. pontja, amely kimondja, hogy a gyermeknek joga van a szülőkkel való személyes és közvetlen kapcsolattartásra, amennyiben azoktól külön él, kivéve, ha ez a gyermek legfőbb érdekével ellentétes. A szülő bebörtönzése esetén tehát a személyes és közvetlen kapcsolattartás az egyezményből fakadó gyermeki jogosultság, amit csak a gyermek mindenképp felett álló érdeke írhat felül. Az ide kapcsolódó megválaszolendő kérdés, hogy milyen módon biztosítható legideálisabban e jogosultság érvényesítése.

---

gyermekjogi egyezményével a gyermek szülőkkel való rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolattartási jogát emeli ki. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02).

<sup>11</sup> Allison James – Adrian L. James: *Constructing Childhood. Theory, policy and social practice*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, 15. o.

<sup>12</sup> COPE: Children with a parent in conflict with the law: What are their best interests? How can they be met? Zagreb, 2016 Conference outcome report, 6. o.

## 2. A gyermek legfőbb érdekének figyelembevétel a szülő büntetőjogi felelősségre vonása során

Az elsőként feltett kérdés kapcsán 2011-ben az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága mint a gyermekjogi egyezményt felügyelő szakértői testület fogalmazta meg ajánlásában, hogy a szülők mint elsődleges gondviselők vonatkozásában – amennyiben csak lehetséges – a személyi szabadságot elvonó szankciók, intézkedések helyett mind a bírósági tárgyalásnál, mind pedig a(z előzetes) letartóztatások elrendelésénél a szabadságelvonással nem járók kerüljenek alkalmazásra, figyelembe véve az egyes intézkedések meghozatalánál az abban érintett gyermekek legfőbb érdekeit.<sup>13</sup> Hasonló ajánlást fogalmazott meg a testület 2016-ban az Egyesült Királyság vonatkozásában, amikor felhívta az ország figyelmét arra, hogy a gyermek legfőbb érdekét mint elsődleges tényezőt vegye figyelembe a szülők elítélésénél, lehetőség szerint elkerülve ezzel, hogy olyan ítélet szülessen, amely a gyermek szülőjétől való elválasztását eredményezi.<sup>14</sup>

Ugyancsak hivatkozhatunk az ENSZ női fogvatartottakkal való bánásmódra és a női elkövetők esetében alkalmazott, szabadságelvonással nem járó intézkedésekre vonatkozó szabályainak (az ún. Bangkoki Szabályok)<sup>15</sup> 64. pontjára, amely kimondja, hogy terhes, illetve kisgyermekes nők vonatkozásában a szabadságelvonással nem járó jogkövetkezményeket kell preferálni, amikor ez megfelelő, illetve lehetséges. A szabadságelvonó szankció alkalmazását a súlyos és erőszakos bűncselekményekre kell szorítani, vagy amikor az elkövető veszélyt jelent a társadalomra, figyelembe véve a gyermek mindenek felett álló érdekét, ezzel biztosítva a megfelelő rendelkezés alkalmazását a gyermek védelme érdekében.

Európai viszonylatban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a fogvatartottak gyermekeiről szóló CM/Rec (2018) 5 ajánlására<sup>16</sup> utalnánk, amely az alapelvek között rögzíti, hogy szabadságelvonó ítélet meghozatala során valamennyi érintett gyermek jogát és legfőbb érdekét figyelembe kell venni és egyúttal meg kell fontolni az alternatív szankciók kiszabásának lehetőségét – ha ez lehetséges és megfelelő, – különösen azokban az esetekben, ha a szülő a gyermek elsődleges gondviselője.

A hivatkozott dokumentumok tehát egyértelművé teszik, hogy a gyermek legfőbb érdeke a szülő felelősségre vonásánál figyelembe veendő tényező, ami azonban nem szükségszerűen vonja maga után a szabadságelvonással nem járó szankciók alkalmazásának követelményét. Olyan ajánlásokról van azonban szó, amelyek az alternatív szankciókat preferálják minden olyan esetben, amikor a cselekmény tárgyi súlya, az elkövető társadalomra veszélyessége mellett a bebörtönzés elkerülhető és

<sup>13</sup> Committee on the Rights of the Child 30 September 2011: report and recommendations of the Day of General Discussion on „children of incarcerated parents”, para 30.

<sup>14</sup> Hivatkozta Rachel Brett: *Best interests of the child when sentencing a parent. Some reflections on international and regional standards and practice*, 6 May 2018, 2. o.  
<https://www.familiesoutside.org.uk/content/uploads/2018/05/Best-Interests-of-the-Child-when-Sentencing-a-Parent-UPDATD.pdf>

<sup>15</sup> United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)

<sup>16</sup> Recommendation CM/Rec (2018) 5 of the Committee of Ministers to member states concerning children with imprisoned parents

ez szolgálja a gyermek érdekét is. E kérdéskörrel összefüggésben természetesen az a kérdés is feltehető, hogy mennyiben tekinthető igazságosnak az alternatív szankciók azon az alapon történő alkalmazása, hogy az elkövető gyermek eltartásáról köteles gondoskodni, olyan személyekkel szemben, akik nem bírnak szülői státusszal.

A gyakorlatban a fenti ajánlásokban megfogalmazott kívánalmakkal szemben a legtöbb országban az ítélet meghozatala során az anyaság/apaság ténye nem kerül értékelésre, így a gyermek érdekei is figyelmen kívül maradnak. A *Millar – Dandurand* szerzőpáros szerint ez a körülmény ismét felszínre hozza, hogy a gyermekek továbbra is a bűncselekmények 'rejtett', 'láthatatlan' vagy 'követett áldozatai'.<sup>17</sup>

Példaértékű ugyanakkor a Dél-Afrikai Alkotmánybíróság döntése,<sup>18</sup> amely 2007-ben kimondta, hogy a bírának fel kell becsülniük az ítélet gyermekekre gyakorolt hatását azon esetekben, amikor a gyermek elsődleges gondviselőjét szabadságelvonásra ítélik.<sup>19</sup> A döntés értelmében az ítélőbíróságnak kell megállapítania, kiderítenie, hogy a terhelt kiskorú gyermek közvetlen felügyeletéről gondoskodik-e. Amennyiben igen, akkor a bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a személyi szabadság elvonásával járó büntetés kiszabása milyen hatást gyakorolna a gyermekekre. Ha a bűncselekmény súlya miatt személyi szabadság elvonása megkerülhetetlen, akkor a bíróságnak a gyermek érdekeit szem előtt tartva kell megfontolnia az alkalmazandó jogkövetkezményt és egyúttal azt, hogy a gondviselő bebörtönzésének tartamára kell-e lépéseket tenni a gyermek megfelelő elhelyezése érdekében. Végül a döntés alapján a bíróságnak a gyermek elsőbbséget élvező érdekeit, akkor is szem előtt kell tartania, ha a gondviselőt nem szabadságelvonással járó büntetésre ítéli, vagy több alternatív szankció alkalmazása közül is választhat.<sup>20</sup>

A döntés kapcsán még kiemelendő, hogy az nem korlátozódott a kisgyermekekre, mivel az ügyben érintett gyermekek 16, 12 és 8 évesek voltak. Másfelől pedig a határozat a gyermekek elsődleges gondviselőjéhez kapcsolta a gyermekek érdekének figyelembevételét, azaz azt ugyancsak nem szűkítette le az anyákra, vagy a szülőkre.<sup>21</sup> Fontos utalni arra is, hogy a döntés nyomán az azóta eltelt időben számos Dél-Afrikai ítéletben, különösen a fellebbviteli szakban felhasználták az

---

<sup>17</sup> Hayli Millar – Yvon Dandurand: *The Best Interests of the Child and the Sentencing of Offenders with Parental Responsibilities*, *Criminal Law Forum*, 29 (2018) 2., 233. o.

<sup>18</sup> S. v. M. (CCT 53/06) 2007, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2007/18.html>

Az ügyben egy 35 éves, gyermekeit egyedül nevelő visszaeső anyát ítélte el a bíróság többrendbeli csalás és lopás miatt 4 év szabadságvesztésre. A bíróság számára az volt a fő alkotmányossági kérdés, hogy az ítélőbíróság kellő figyelmet szentelt-e azon alkotmányi rendelkezésnek, miszerint minden gyermeket érintő ügyben a gyermek érdeke elsőbbséget élvez.

<sup>19</sup> Tania Loureiro: *Perspectives of children and young people with a parent in prison*, Scotland's Commissioner for Children and Young People and Families Outside, 2010, 9-10. o.

<sup>20</sup> Bővebben: Holly Mason-White – Helen F. Kearney: *Children of prisoners and (alleged) offenders: Draft framework for decision-making*, Quaker United Nations Office, 2012, 14. o.; Melanie Paurus: *International Report on the Conditions of Children of Incarcerated Parents*, Survey of Prison Nurseries, 38. o. <https://cicmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Melanie-Report-Edited.pdf>

<sup>21</sup> Brett: i.m. 6. o.

elveket, sőt a megfogalmazott elvek alkalmazását már az óvadéki eljárásokra is kiterjesztették.<sup>22</sup>

Témánk szempontjából említést érdemel az az olaszországi megállapodás is, amely 2014-ben az Igazságügyi Minisztérium, a gyermekjogokkal foglalkozó ombudsman és egy nem kormányzati gyermekvédő szervezet között jött létre.<sup>23</sup> A megállapodás arra kéri az igazságügyi hatóságokat, hogy vegyék figyelembe a kiskorú gyermekek jogait és szükségleteit mindazon esetekben, amikor a szülői felügyeletet ellátó személy letartóztatásáról vagy elítéléséről döntenek, adjanak prioritást a szabadságelvonással nem járó alternatíváknak és a döntéshozatalnál legyenek figyelemmel a gyermek legfőbb érdekére.

Ahogy arra utalás történt, a gyermek legfőbb érdekének figyelembevétele mellett az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának ajánlása, a Bangkoki Szabályok és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának hivatkozott dokumentuma is szorgalmazza a szabadságelvonással nem járó alternatív szankciók alkalmazását. Nevezett dokumentumok mellett európai viszonylatban kiemelendő még az Európai Parlament jelentése „A börtönben lévő nők különleges helyzetéről és a szülők bebörtönzésének a társadalmi és a családi életre gyakorolt hatásáról”,<sup>24</sup> amely hangsúlyozza, hogy az igazságszolgáltatási szerveknek tájékozódniuk kell a gyermekek kilétéről, úgy a(z előzetes) letartóztatás elrendelésénél, mint az ítélelhozatalnál, és meg kell bizonyosodniuk arról, hogy gondoskodtak jogaik teljes körű érvényesítéséről. A dokumentum egyúttal szintén szorgalmazza és támogatja a közösségi alapú alternatív szankciók gyakoribb és szélesebb körű alkalmazását.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1469 (2000). számú ajánlása a börtönben lévő anyákról és csecsemőkről<sup>25</sup>, illetve a Közgyűlés 2009. évi 1663. számú határozata a fogvatartott nőkről<sup>26</sup> ugyancsak leszögezi, hogy a kisgyermekes anyák esetében kerülni kell a szabadságelvonással járó jogkövetkezmények alkalmazását. Helyettük közösségi alapú büntetéseket (pl. próbára bocsátást, közérdekű munkát, mediációt, felfüggesztett szabadságvesztést stb.) kellene alkalmazni. A terhes, illetve kisgyermekes anyák bebörtönzésére ilyenformán csak a legvégső esetben szabadna sort keríteni.

A szabadságelvonással nem járó alternatív szankciók gyakorlatba történő átültetésére jó példaként hozhatók a skandináv országok, amelyek előszeretettel alkalmaznak olyan közösségi szankciókat mint az elektronikus felügyelet, a közérdekű munka vagy a próbára bocsátás. A svéd szabályozás emellett a terhes, illetve szoptató anyák számára megengedi a végrehajtás 'indokolt időre' történő elhalasztását. A svéd példához hasonlóan számos ország, így többek között Algéria, Kína, Olaszország, Norvégia, Oroszország, Ukrajna jogszabályai teszik lehetővé az

<sup>22</sup> Ann Skelton – Lynne Mansfield-Barry: Developments in South African Law Regarding the Sentencing of Primary Caregivers, *European Journal of Parental Imprisonment (Child Impact Assessments and Sentencing)*, Winter 2015, 14–15. o.

<sup>23</sup> Hivatkozta: Brett: i.m. 6. o.

<sup>24</sup> Resolution on the particular situation of women in prison and the impact of the imprisonment of parents on social and family life, EP Res 2007/2116(INI)

<sup>25</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly: Recommendation 1469 (2000) Mothers and babies in prison.

<sup>26</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly: Resolution 1663 (2009) Women in prison.

ítélőbíróságok számára a szabadságelvonó szankció végrehajtásának felfüggesztését, vagy elhalasztását terhes nők és/vagy szülői felügyeletet gyakorló személyek vonatkozásában.<sup>27</sup>

Olaszországban a terhes, illetve 10 éves vagy annál fiatalabb gyermeket nevelő nők, valamint bizonyos esetekben a szülői felügyeletet ellátó apák büntetésükből 4 évet házi őrizetben tölthetnek, amennyiben ítéletük egyharmadát már kitöltötték és nem áll fenn annak a veszélye, hogy újabb bűncselekményt követnek el. Egyiptomban a bírónak arra van lehetősége, hogy mindkét szülő bebörtönzése esetén – amennyiben a gyermek 15 év alatti – az egyik szülő szabadságvesztésének végrehajtását elhalassza a másik fél szabadulásáig. Az alkalmazás feltétele ugyanakkor, hogy mindkét szülő első büntényes bűnelkövető legyen és egyiküket sem ítélték 1 évnél hosszabb tartamú szabadságvesztésre. Szlovéniában ugyancsak mindkét szülő bebörtönzése esetén érvényesül speciális rendelkezés. Ennek lényege, hogy a szülők felváltva tölthetik büntetésüket, annak érdekében, hogy gyermekükről folyamatosan tudjanak gondoskodni.<sup>28</sup>

Angliában és Walesben az ítélethozatalt megelőzően a bíró mérlegelési jogkörében jelentést kérhet arra vonatkozóan, hogy az anyával szemben alkalmazott jogkövetkezmény milyen kihatással lesz a gyermekre nézve.<sup>29</sup> A szigetországban a tartásra szoruló gyermekről való gondoskodás enyhítő körülmény a büntetés kiszabásánál, különösen azokban az esetekben, amikor az érintett a gyermek egyedüli vagy elsődleges nevelője, ugyanakkor az elvet a gyakorlatban nem alkalmazzák következetesen. A *Millar – Dandurand* szerzőpáros emellett Anglia és Wales vonatkozásában kiemeli, hogy 2000 óta a fellebbviteli bíróságok a szülők büntetőjogi felelősségre vonása során elismerik a gyermekek Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében lefektetett családi élethez való jogát. A 8. cikk döntéshozatalnál való figyelembevétel többek között fontos tényező lehet a szülő-gyermek szeparáció kapcsán, különösen az egyre növekvő számú külföldi elkövetőre tekintettel. A szerzők *Minson, Nadin* és *Earle* azon munkájára<sup>30</sup> hivatkoznak, amely a bíróságok esetjogát alapul véve irányelvként fogalmazza meg, hogy a bűncselekmény elkövetésével vádolt szülő elítélése érinti a családi élethez való jogot mind a szülő, mind pedig gyermeke vonatkozásában. Az esetjog alapján az is körvonalazódni látszik, hogy a gyermek eltartásáról gondoskodni köteles nők esetében szabadságelvonó szankció kiszabása akkor célszerű, ha súlyos vagy erőszakos bűncselekményről van szó, illetve az elkövető állandó veszélyt jelent. Az irányelv szerint még ebben az esetben is a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vételét követően kellene a megfelelő szabadságelvonó szankciót alkalmazni.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Millar – Dandurand: i.m. 268-269. o.

<sup>28</sup> Paurus: i.m. 38. o.

<sup>29</sup> Fiona Donson – Aisling Parkes: Changing mindsets, changing lives: Increasing the visibility of children's rights in cases involving parental incarceration, *International Family Law* 4 (2012) 6., 408–413. o.

<sup>30</sup> Shona Minson – Rebecca Nadin – Jenny Earle: *Sentencing of Mothers: Improving the sentencing process and outcomes for women with dependent children: A Discussion Paper*, London, Prison Reform Trust, 2015. 10. o.

<sup>31</sup> A szerzők az *R. v Rosie Lee Petherick* [(2012) EWCA Crim 2214] ügyre hivatkoznak, amelyben a halált okozó ittas járművezetés elkövetőjét a bíróság 4 év és 9 hónap szabadságvesztésre ítélte. A

Amennyiben a szülő szabadságelvonása elkerülhetetlen, akkor a gyermek legfőbb érdekének figyelembevétele egyrészt a szülőjével a végrehajtási intézetben való együttes elhelyezés kérdéskörére irányulhat, másrészt pedig arra, hogy az együttes elhelyezés kizártsága esetén hogyan biztosított a szülővel való kapcsolattartása. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága szerint egyértelmű irányelvekre van szükség mind az együttes elhelyezés, mind pedig a szülővel való kapcsolattartás kérdésében. A testület fontosnak tartja többek között a gyermek életkorának, a végrehajtási intézetben való tartózkodási idejének leszabályozását, éppúgy, mint a külvilággal és az egymással való kapcsolattartás kérdéseinek, módozatainak tisztázását.<sup>32</sup>

### 3. Együttes elhelyezés börtönkörnyezetben

Az együttes elhelyezés kérdésében a már hivatkozott Bangkoki Szabályok (49.) egyebek mellett kimondja, hogy a gyermek akkor maradhat anyjával a végrehajtási intézetben, ha ez szolgálja a legfőbb érdekét. A szabálygyűjtemény azt is hangsúlyozza, hogy a gyermek semmilyen körülmények között nem kezelhető fogvatartottként és a számára biztosított környezetnek a lehető leginkább közelítenie kell a szabad élethez (51.2.).

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2006) 2. ajánlása az Európai Börtönszabályokról<sup>33</sup> ugyancsak egyértelműen úgy foglal állást, hogy a kisgyermekek szüleikkel csak akkor maradhatnak végrehajtási intézetben, ha a gyermek legfőbb érdekének leginkább ez felel meg. Az ajánlás emellett szintén nyomatékosítja, hogy a gyermekek fogvatartottként nem kezelhetők. Mindazon jogokat biztosítani kell tehát számukra, amelyek a szabad társadalomban is irányadóak. Az ajánlás alapján speciális rendelkezéseket kell foganatosítani, így például szakképzett személyek bevonása szükséges arra az időszakra, amíg a szülő olyan tevékenységet végez, amelynél a gyermek nem lehet jelen, illetve biztosítani kell a gyermek számára a fejlődési szükségleteinek megfelelő életkörülményeket.

Az ajánlás értelmében tehát a gyermek legfőbb érdeke alapján kerülhet sor az együttes elhelyezésre, és e legfőbb érdek figyelembevétele mellett ugyancsak alapkövetelmény a gyermek jólétének védelme és biztosítása. Fontos utalni arra is, hogy a dokumentum csak a minimumkövetelményeket rögzíti, így nem alkalmaz például életkori megkötést sem a tekintetben, hogy a közös elhelyezést mikor kell megszüntetni. Ennek megfelelően a belső jog feladata az erre vonatkozó szabályanyag kidolgozása mindazon esetekben, amikor a jog elvi lehetőséget biztosít a gyermek végrehajtási intézetben történő elhelyezésére.

---

bűncselekmény elkövetésekor 22. életévét betöltő vádlott arra tekintettel kérte büntetésének enyhítését, hogy 16 hónapos fiának egyedüli gondviselője.

<sup>32</sup> Herczog Mária (szerk.): *Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához*, UNICEF – Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, 2009. 141. o.

<sup>33</sup> Recommendation Rec(2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, rule 36.

A fogvatartottak gyermekeiről szóló CM/Rec (2018) 5 Európa Tanácsi ajánlás azon a nézeten van, hogy csak a kisgyermekek maradjanak szüleikkel börtönkörnyezetben, és ők is csak akkor, ha ez felel meg legfőbb érdeküknek, amelyet minden esetben egyedi mérlegelést követően kell megállapítani. Az ajánlás alapján e legfőbb érdek a gyermek biztonsága mellett elsődleges fontosságú kell, hogy legyen.

Európai viszonylatban az államok – Norvégiát leszámítva – biztosítják a fogvatartott nők számára a szabadságvesztés előtt és/vagy alatt született gyermekkel való együttes elhelyezést, ha ez a gyermek legfőbb érdeke. Emellett néhány ország azt is lehetővé teszi, hogy a gyermek az édesapjával éljen együtt a börtönkörnyezetben. Így például a dán szabályozás nem korlátozza le a gyermekkel való együttes elhelyezés lehetőségét a női fogvatartottakra, azaz a férfiaknak is joguk van arra, hogy gyermekük (általában 3 éves koráig) velük legyen a végrehajtási intézetben, amennyiben képesek a gyermekről való gondoskodásra, és egyúttal ez a gyermek legfőbb érdeke. Dániában az együttes elhelyezésről nem a végrehajtási intézet dönt, hanem amennyiben a helyi szociális hatóságok úgy ítélik meg, hogy a szülő alkalmas a gyermek nevelésére, akkor a szülő dönthet e kérdésben.<sup>34</sup> Finnországban ugyancsak a nemsemleges megközelítést érvényesítik, így a korábbi anya-gyermek részlegeket elnevezésükben is az úgynevezett családi részlegek vették át, ahová a gyermek a gyermekvédelmi hatóság döntése alapján helyezhető el.<sup>35</sup> Hasonló a helyzet Svédországban, ahol 2011-óta érvényesül az erre vonatkozó szabályozás és ugyancsak követelmény, hogy az együttélés a gyermek legfőbb érdekének megfeleljen.<sup>36</sup>

A legfőbb érdek megítélése ugyanakkor távolról sem egyszerű feladat, hiszen a szülőktől való elválasztás opciója mellett a másik alternatíva a végrehajtási közegben való elhelyezés, amely még a legideálisabb körülmények közepette sem tudja 'levetkőzni' végrehajtási jellegét. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy bizonyos esetekben mégis ez utóbbi megoldás szolgálja inkább a gyermek érdekét, különösen akkor, ha még nem ért el egy bizonyos fejlettségi szintet, vagy meghatározott életkort, azaz indokolt, hogy anyjával/apjával maradjon. A kutatások szerint azonban önmagában az életkor, a gyermek fejlettsége sem lehet kizárólagos szempont, azaz egyöntetű válasz nem adható arra a kérdésre, hogy lehet-e a gyermek legfőbb érdeke a börtönkörnyezetben való elhelyezés. A döntés meghozatala során ilyenkor is mélyrehatóan kell tehát vizsgálni, hogy az adott gyermek számára melyik megoldás az optimálisabb.<sup>37</sup>

A kérdés eldöntését nagyban befolyásolhatja maga a végrehajtási környezet és az a tényező is, hogy a gyermek meddig maradhat együtt a szülővel. Utóbbi kapcsán elmondható, hogy valamennyi európai ország alkalmaz életkori megkötést, illetve

<sup>34</sup> Kate Philbrick – Liz Ayre – Hannah Lynn: Women prisoners and children living with imprisoned mothers, in: *Children of imprisoned parents: European perspectives on good practice*, Children of Prisoners Europe, Paris, 2014. 120.; 125. o.

<sup>35</sup> Rosi Enross: From invisibility to protection – children in prison with their in parent in Finland, *Children & Society*, 29 (2015) 5., 9. o.

<sup>36</sup> Laws on Children Residing with Parents in Prison, <https://www.loc.gov/law/help/children-residing-with-parents-in-prison/foreign.php>

<sup>37</sup> Philbrick – Ayre – Lynn: i. m. 119. o.



vannak államok, amelyek a gyermek legfőbb érdekének figyelembevételével rugalmas gyakorlatot követnek. Így például Franciaországban a fogvatartott anya gyermekéről annak 18 hónapos koráig gondoskodhat, ami a nő kérésére és a börtönigazgató támogató döntése alapján maximálisan 24 hónapig meghosszabbítható. Írországban pedig általában a gyermek 9 hónapos kora irányadó, ami azonban orvosi javaslatra a gyermek 12 hónapos koráig kitolható.<sup>38</sup>

Az életkori maximumot tekintve a volt szovjet blokk országai azonos nézetet képviselnek, míg a nyugat-európai országokban a végrehajtási feltételek, illetve kultúra függvényében eltérő szemléletekkel találkozhatunk. Néhány országpéldát említve: Észtország és Lettország egyaránt a gyermek 4 éves koráig látja indokoltnak a közös elhelyezést. Németországban hasonlóan nagy jelentőséget tulajdonítanak az anya személyes gondoskodásának gyermeke felett, ezért a gyermek 3, 4, vagy esetenként a nyitott végrehajtási intézetekben akár 6 éves koráig is a börtönkörnyezetben maradhat édesanyjával. Ezzel szemben a szigorúbb börtönpolitikát képviselő Angliában, ahol ráadásul a gyermekek bölcsődében való elhelyezésének nagy hagyományai vannak, már ennél rövidebb tartamot is károsnak ítélnék meg, így a közös elhelyezés felső határa nyitott végrehajtási intézetben maximálisan a gyermek 21 hónapos kora, míg a zártakban 9. Svédországban a börtönhatóságok törekvése úgyszintén arra irányul, hogy a gyermek csak olyan rövid ideig maradjon az intézményben, amíg az feltétlenül szükséges: a korábbi rendelkezések értelmében ez maximum a gyermek 12 hónapos kora lehetett,<sup>39</sup> jelenleg ez kitolódhat a gyermek első néhány életévére akkor, ha az egyedülálló szülő rövid tartamú szabadságvesztés-büntetés tölti.<sup>40</sup> Finnországban egészen 2010-ig nem volt életkori megkötés,<sup>41</sup> a változást a gyermekjóléti törvény módosítása hozta el, amelynek értelmében a gyermekek 3 éves korukig lehetnek bebörtönzött szüleikkel a közös elhelyezést biztosító családi részlegekben, ezt követően 4 éves korukig akkor, ha teljes egészében ez felel meg legfőbb érdeküknek.<sup>42</sup> A másik skandináv országban, Dániában a gyermek 3 éves kora a tipikus, míg a Horserød-i nyitott végrehajtási intézetben a felső határ 7 év. Ez az életkor egyébként a legmagasabb Európában, míg a másik végletet Hollandia szabályozása jelenti. Itt az együttes elhelyezés csak a gyermek 6 hónapos koráig engedélyezett, e tartam ugyanakkor – indokolt esetben – a gyermek 9 hónapos koráig meghosszabbítható.

Ami a gyermekek elhelyezését és életkörülményeit illeti, azok országonként, illetve esetenként országon belül is ugyancsak eltérnek egymástól. Általános követelmény azonban, hogy a gyermek soha nem kezelhető fogvatartottként és az elhelyezés körülményeinek, a környezetnek, – amennyire csak lehetséges –

<sup>38</sup> Uo. 123. o.

<sup>39</sup> NDPHS Expert Group on Prison Health: *Women's Health in Prison in the Northern Dimension Area*, Thematic Report, NDPHS Series No. 3/2008. 44. o.

<sup>40</sup> Laws on Children Residing with Parents in Prison, <https://www.loc.gov/law/help/children-residing-with-parents-in-prison/foreign.php>

<sup>41</sup> A szülő helyzetéhez igazodva rugalmasan kezelték a gyermek életkorát: a nyitott börtönökben még a 3. életévüket betöltő gyermekek is anyjukkal maradhattak, egészen addig, amíg az nem szabadult. Tarja Pösö – Rosi Enross – Tarja Vierula: Children residing in prison with their parents: an example of institutional invisibility, *The Prison Journal*, 90 (2010) 4., 524. o.

<sup>42</sup> Enross (2015): i.m. 9. o.

hasonlítani kell a börtön falain kívülihez. A norvégok úgy vélik, hogy ez a közeg nem gyermeknek való, nem szolgálhatja a legfőbb érdekét, így egyáltalán nem engedik a börtönön belüli együttes elhelyezést, hanem az anyát és gyermekét a végrehajtási intézeten kívüli anyaházakban (mødrehjem) helyezik el mindaddig, amíg a gyermek elég idős nem lesz az elválasztásra (általában 9 hónapos koráig).<sup>43</sup> Dániában a Büntetés-végrehajtási törvény kifejezett rendelkezése folytán pedig a gyermek csak akkor helyezhető el szüleivel a végrehajtási intézetben, ha annak körülményei alkalmasak a számára.<sup>44</sup> Finnországban az együttes elhelyezés kérdésében a gyermekvédelmi hatóság dönt, amelynek szociális munkásai egyúttal kötelesek a gyermek helyzetét a börtönkörnyezetben is nyomon követni és közbeavatkozni, ha úgy ítélik meg, hogy az már nem szolgálja a gyermek legfőbb érdekét.<sup>45</sup>

Az eltérő megoldások ellenére számos európai országra jellemző a gyermekbarát elhelyezés, a színesre festett falak, a nyitott ajtók, rács nélküli ablakok, a kényelmes bútorok, játékok, sőt esetenként az anyák számára az is engedélyezhető, hogy saját ruhájukat viseljék. A gyermekek elhelyezése gyakorta a börtön többi részétől leválasztva különálló épületben, vagy elkülönült szárnyban történik. Németországban a Preungesheim-i végrehajtási intézetben például egy zárt anya-gyermek ház működik, ami a börtön elkülönült részlegében található. A fogvatartott nő és gyermeke itt egy apartman-típusú környezetben élhet, távol a többi fogvatartott-tól. A nők egy része dolgozik, amíg a gyermekkel a részleg napközijében foglalkoznak, míg mások a teljes idejüket a gyermeknevelésnek szentelik. Lengyelországban a Grudziadz-i női börtön anya-gyermek részlege ugyancsak egyfajta apartmanházként írható le, ahol a helyiségeken anyának és gyermekének maximum másik két családdal kell osztoznia. A személyi állomány tagjai nem viselnek egyenruhát és az anyák jóváhagyása esetén a gyermekeket a börtön falain kívülre viszik például vásárolni, játszani.<sup>46</sup> Finnországban a Vanaja-i nyitott börtön családi részlege biztosítja a gyermekek szüleikkel történő együttes elhelyezését az erre a célra kialakított apartmanokban. A részlegre vonatkozó irányelvek szerint a cél a gyermekek számára egy fizikailag és érzelmileg is biztonságos környezet megteremtése, amelyben a szülők elsődleges kötelezettsége gyermekük jólétének biztosítása.<sup>47</sup> Az Egyesült Királyságban az együttes elhelyezés anya-gyermek részlegekben történik, amelyek kisebb körletként jellemezhetők. A gyermekekre összpontosítva valamennyi gyermek vonatkozásában gyermekgondozási tervet készítenek, emellett külön szabályok vonatkoznak élelmezésükre is. Jelenleg 6 börtön rendelkezik ilyen részleggel, mindegyik bölcsődei, illetve óvodai ellátást biztosít szakképzett gyermekgondozókkal.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Laws on Children Residing with Parents in Prison, <https://www.loc.gov/law/help/children-residing-with-parents-in-prison/foreign.php>

<sup>44</sup> Scharff Smith (2015): i. m. 12. o.

<sup>45</sup> Rosi Enroos: Changing policies and practices for children living with a parent in Finland's prisons, *European Journal of Parental Imprisonment*, Bonding across barriers: Support for the infant-parent relationship within a carceral context, 7 (2018), 17. o.

<sup>46</sup> Paurus: i. m. 38. o.

<sup>47</sup> Enroos (2018): i. m. 18. o.

<sup>48</sup> <https://www.gov.uk/life-in-prison/pregnancy-and-childcare-in-prison>

A közös elhelyezés sajátos megoldása a dániai Engelborg Családi Ház, ahol 2005 óta a fogvatartottak együtt élhetnek családtagjaikkal és a gyermekek életkorában sincs megkötés. Ez egy ún. félutas ház, amely egyrészt azokat az egyedülálló szülőket fogadja, akik három hónapos büntetésüket töltik, másrészt azon hosszabb ítéleti idővel rendelkezőket, akik büntetésük utolsó fázisában lakhatnak ebben az intézményben.<sup>49</sup>

A fenti elkülönült részlegekkel szemben Svédországban például csak nagyobb lakóhelyiségekben történik az elhelyezés, mivel éves szinten kevés gyermek marad a börtönkörnyezetben édesanyjával, hasonlóképpen Luxemburgban, ahol speciális zárkát biztosítanak az anyának és gyermekének a női részlegen belül.<sup>50</sup>

#### 4. A bebörtönzött szülővel való kapcsolattartás kérdései

Előjáróban leszögezhető, hogy a családtagok számára a bebörtönzés egyik legfájdalmasabb aspektusa a családi kötelék felbomlása, lazulása. Alapvető jelentőséggel bír, hogy a hozzátartozók a bebörtönzés ténye ellenére képesek-e, illetve kívánják-e ápolni a fogvatartottal a kapcsolatot. A fogvatartott szülők számára különösen a gyermekek hiányának megélése, feldolgozása jelent/jelenthet problémát. Ténykérdés, hogy azon fogvatartottak számára, akik tartják gyermekeikkel a kapcsolatot, a megváltozott környezet könnyebben elfogadhatóbbá válik és a gyakori kapcsolattartás kedvezően befolyásolja a gyermekek helyzetét is, mivel a szülőtől való elválást jobban, könnyebben képesek feldolgozni.<sup>51</sup> A felek kapcsolattartásának fontos hozadéka, hogy elősegítheti a fogvatartottak visszaesési rátájának csökkenését is, azaz megfelelően ápoltság esetén kisebb a visszaesés kockázata, ami természetesen pozitívan befolyásolhatja a gyermek jövőjét, növelve életében a stabilitást. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése ugyanezen megfontolásból szorgalmazta a fogvatartottak családjainak támogatását a fogvatartás családokra és társadalomra gyakorolt hatásairól szóló 1997. évi 1340. számú ajánlásában.<sup>52</sup>

A számításba jöhető kapcsolattartási módok „népszerűségét” több tényező befolyásolhatja. Azokban az országokban például, ahol a telefonálás széles körben elterjedt és nincs jelentős költségvonzata, a felek a telefonálásokat preferálják a levelezéssel szemben. Másfelől sok gyerek kellemetlen kommunikációs formaként tekint a levelezésre, mivel abban házimunkát lát vagy házifeladatként gondol rá.<sup>53</sup> A telefonhívások azonban jellemzően jelentős költséggel járnak, ráadásul sok

<sup>49</sup> Peter Scharff Smith Peter – Janna Jakobsen: The Danish case study, in: *Children of imprisoned parents* (Scharff-Smith – Campell ed.), The Danish Institute for Human Rights, European Network for Children of Imprisoned Parents, University of Ulster and Bambinisenzasbarre, 2011. 120. o.

<sup>50</sup> The Quaker Council for European Affairs: Women in prison. A review of the conditions in Member States of the Council Europe, February 2007. 51-52. o.

<sup>51</sup> Murray: i. m. 454. o.

<sup>52</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 1340 (1997) on the social and family effects of detention

<sup>53</sup> Carl Mazza: And Then the World Fell Apart. The Children of Incarcerated Fathers, *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 83 (2000) 5., 524. o.

országban a családtagok nem hívhatják fel a fogvatartottat, azaz neki kell úgy időzítenie a hívást, hogy az a gyermek időbeosztásának megfelelően. Fontos tényező továbbá, hogy a hívások hossza, illetve gyakorisága korlátozások alá eshetnek. Pozitív példaként említhető Svédország, ahol a fogvatartottak gyermekeiként hetente plusz 5 perc telefonálási lehetőséget kapnak.<sup>54</sup>

A kapcsolattartási formák alkalmazását befolyásolhatja a gyerekek életkora is. Így az írni-olvasni nem tudó gyermekek számára a telefonálások, újabban a skype alkalmazása, illetve a látogatások kínálják a szülővel való érintkezés lehetőségét.

A személyes látogatásokat tekintve a gyermek legfőbb érdekének figyelembevétele különösen hangsúlyos lehet, tekintve hogy a látogatások egyértelmű pozitív hatása mellett a gyermekekben felkavaró élményt is kiválthat a szülő viszontlátása. Ilyenkor ugyanis gyakorta újraélik annak elvesztését, ami megnövekedett agressziót vagy aggodalmat válthat ki náluk. Ugyancsak fontos visszautalni, hogy a legfőbb érdek egyéneként vizsgálendő, azaz még adott családon belül is eltérő lehet. A gyermek döntését pedig minden esetben tiszteletben kell tartani, ami természetesen a szülővel való kapcsolattartás megszakadását eredményezheti. *Peter Scharff Smith* és *Janne Jakobsen* tanulmányukban ezzel összefüggésben egy olyan jogesetre utaltak, amelyben a dán bíróság úgy ítélte meg, hogy a gyermek legfőbb érdekét figyelembe véve lelkiállapotát komoly veszélynek tennék ki azzal, ha apját fogvatartási helyén meg kellene látogatnia. A döntés nyomán így az apa látogatási jogát a gyermek vonatkozásában felfüggesztették.<sup>55</sup>

Ebben a sajátos helyzetben, – ha sor kerülhet rá – alapvető jelentősége van tehát a felek közötti első találkozásnak. Gondot jelenthet ugyanakkor, hogy maga a börtönkörnyezet már önmagában is visszatartó tényező lehet, illetve a börtönök látogatófogadási politikája, az őrszemélyzet viselkedése is negatívan befolyásolhatja ezt a kapcsolattartási formát. Számolni kell például azzal, hogy miként éli meg a gyermek az átvizsgálást, a fémdetektorok, kábítószerkereső kutyák alkalmazását, a testi kontaktusok hiányát a látogatások alatt. *Marie Hutton* szemléletesen „jogilag jóváhagyott stigmaként” jellemzi a bánásmódot, amelyet a látogatások alatt esetenként a családtagok megtapasztalhatnak.<sup>56</sup> Ezekben a situációkban a negatív élmények, tapasztalások háttérbe-, illetve visszaszorítása érdekében ezért sok múlik többek között a börtönköznyezeten és a személyi állomány hozzáállásán, felkészültségén. Ugyanakkor, ahogy a *Philbrick – Ayre – Lynn* szerzőpáros megfogalmazta,<sup>57</sup> a biztonsági előírások és a gyermekbarát politika egyensúlyban tartása nem minden esetben könnyű feladat. Erre is figyelemmel, vannak országok (például Skócia, Svédország), ahol a személyi állomány speciálisan kiképzett tagjai látják el a látogatások lebonyolításával kapcsolatos feladatokat. Skóciában pedig egyebek mellett a pedagógusoknak szerveznek tréningeket, amelyek keretében

<sup>54</sup> Kate Philbrick – Liz Ayre – Hannah Lynn: Children visiting prison, and other forms of contact, in: *Children of imprisoned parents: European perspectives on good practice*, Children of Prisoners Europe, Paris, 2014. 107. o.

<sup>55</sup> Scharff Smith – Jakobsen: i. m. 94. o.

<sup>56</sup> Marie Hutton: The Legally Sanctioned Stigma of Prisoners' Families, in: *Prisons, Punishment, and the Family. Towards a New Sociology of Punishment?* (Condry – Smith ed.), Oxford University Press, 2018. 236. o.

<sup>57</sup> Philbrick – Ayre – Lynn: i. m. 94. o.

egyrésről meglátogathatják a börtönöket, másrésről személyesen is megtapasztalhatják, hogy a gyermekek min mennek keresztül a látogatások során. Ezeket a tapasztalatokat aztán felhasználhatják az osztályterekben olyan gyerekek támogatásánál, akiknek szüleit bebörtönözték.<sup>58</sup>

Ide kapcsolódóan hivatkoznánk az Európai Börtön szabályokra, amely leszögezi, hogy a látogatási módozatoknak lehetővé kell tenniük, hogy a családi kapcsolatok fenntartása és fejlesztése a lehető legtermészetesebb módon történjen. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1997. évi 1340. számú ajánlása pedig kiemeli a családi látogatások feltételeinek javítását, és olyan környezet kialakítását ajánlja a tagállamok figyelmébe, ahol a fogvatartott egyedül töltheti el családjával a látogatásokat. Az Európai Parlament „A börtönben lévő nők különleges helyzetéről és a szülők bebörtönzésének a társadalmi és a családi életre gyakorolt hatásáról,” címet viselő, már korábban hivatkozott jelentése ugyancsak azt ajánlja a tagállamoknak, hogy a látogatások módjai, gyakorisága, tartama és időbeosztása terén ösztönözzék a büntetés-végrehajtási intézeteket rugalmas szabályok elfogadására, illetve alkalmazására.

Ezen ajánlások, dokumentumok szellemében már sok országban találkozhatunk gyermekbarát környezettel, amely gyermekbútorokat, játszóterület kialakítását, családi szobákat takar. Ebben a családi környezetben a gyermekek számára könyveket, kifestőket, rajzeszközöket, játékokat biztosítanak. Ez a játszóterület különösen kisgyermekes esetén szükséges, hiszen ők gyakorta nem képesek a látogatási időt csak beszélgetéssel eltölteni, másfelől a szülők a gyermekekkel történő játék során stimulálhatják szülői szerepüket.<sup>59</sup> Emellett a szakirodalomból arra vonatkozóan is találunk utalást, hogy összefüggés van a játszóterület használata és a gyermeki sírás látogatásvégi csökkenő gyakorisága között.<sup>60</sup>

A családi kötelek erősítése érdekében emellett egyfajta megoldás lehet a látogatások tartamának, illetve gyakoriságának bővítése. Így például a londoni székhelyű Holloway büntetés-végrehajtási intézetben már 20 éve alkalmazzák a gyermekek vonatkozásában az egész napos látogatásokat. Franciaország 17 büntetés-végrehajtási intézetében a hosszú tartamú szabadságvesztést töltő elítéltek és családtagjaik számára 2-3 szobás kis apartmanokat biztosítanak. A látogatások időtartama negyedévente 6-72 óra, illetve évente négy alkalom. A személyi állomány időként ellenőrzi a feleket, de mindez telefonon keresztül történik. Több országban ugyancsak bevett gyakorlat családi napok szervezése speciális programokkal. Utóbbiak a normál látogatásokhoz képest sokkal nyugodtabb és kevesebb korlátozással járó kapcsolattartást biztosítanak a felek számára. Hollandiában egy hivatalos kormányzati döntés nyomán valamennyi büntetés-végrehajtási intézetnek biztosítani kell évente legalább négy speciális látogatást,

---

<sup>58</sup> Amanda V. McCormick, – Hayli A. Millar – Glen B. Paddock: *In the Best Interests of the Child: Strategies for Recognizing and Supporting Canada's At-Risk Population of Children with Incarcerated Parents*, University of the Fraser Valley, 2014, 33. o.

<sup>59</sup> Maya van der Meij: *Children of Prisoners and Human Rights: The Forgotten Victims*, LL.M. in International and European Public Law, International Law and Human Rights, Tyilburg University, 2013. 33. o.

<sup>60</sup> Philbrick – Ayre – Lynn: i. m. 101. o.

amelynek során a bebörtönzött szülők fizikai kontaktust létesíthetnek gyermekeikkel, azaz megölelhetik, átkarolhatják egymást.<sup>61</sup>

A hagyományos családi lét tetten érhető azokban a kezdeményezésekben is, amelyek a közösen végezhető tevékenységekben jelennek meg. Így például Anglia egyes börtöneiben lehetőség van arra, hogy a gyermekek mindennapi életmenetéhez igazodó családi látogatásokra kerülhessen sor, ennek keretében pedig közös étkezésre, a szülővel tanulásra nyílik mód.<sup>62</sup> Ugyancsak az angolok leleményességét és hozzáállását tükrözi az a jégkrém (Popsicle) névre elkeresztelt pingvin rajzfigura is, aki egyfajta barátságos idegenvezetőként mutatja be a gyerekeknek a látogatási eljárást. A kezdeményezés célja a gyermekbarát megközelítés, azaz annak megkönnyítése, hogy a látogatás kevésbé nyomasztó emléket hagyjon a kicsikben, átsegítse őket a biztonsági ellenőrzésen. A mesefiguráról készült kabalafigurát és posztereket a vizsgálóhelyiségekben helyezik el, az állat úszóhártyás lábnyomai pedig jelzik a gyerekek számára az utat a látogatóhelyiséghez.<sup>63</sup>

A jó gyakorlatok köréből említést érdemel többek között azon francia nem kormányzati szerv tevékenysége is, amely 'kísérő szolgálatot' hozott létre olyan gyermekek számára, akik kísérő hiányában, illetve annak akadályoztatása esetén nem tudják fogvatartott szüleiket felkeresni.<sup>64</sup> A szolgálat önkéntesekből áll, akik nem pusztán a sofőr szerepét töltik be, mivel a gyermeket a látogatás alatt sem hagyják magára. Emellett ügyelnek arra, hogy a gyermek kísérője alkalmanként ugyanaz a személy legyen, ezzel is elősegítve a bizalmi kapcsolat kialakulását és a nyugodt légkör fenntartását.<sup>65</sup>

Talán a legpozitívabb példaként mégis az a néhány németországi börtönben alkalmazott gyakorlat említhető, amelynek lényege, hogy azon anyák, akiknek iskoláskorú gyermekük van, a nap egy részét otthonukban tölthetik, hogy így gondoskodjanak a családjukról és a háztartásról. Berlinben ez a lehetőség a nyitott végrehajtási intézetekben elhelyezett nők számára biztosított, akik minden nap hazatérhetnek otthonukba és választásuk szerint vagy nappal vannak együtt a gyermekekkel (ébresztik, iskolába viszik őket, ebédet készítenek számukra) vagy az éjszakát töltik velük.<sup>66</sup>

## 5. Zárszó helyett

Az elmúlt egy-két évtized szakirodalmi termése azt mutatja, hogy igen bőséges és hasznos ismeretanyag gyűlt össze a bebörtönzött szülőkkel, valamint gyermekeikkel kapcsolatban. A tárgykörben született tanulmányok, monográfiák rávilágítottak arra, hogy a szülők bebörtönzésének következményei gazdasági, emocionális, szociális

<sup>61</sup> Uo. 103. o.

<sup>62</sup> Deirdre King: *Parents, children and prison: effects of parental imprisonment on children*, Centre for Social and Educational Research Reports, Dublin Institute of Technology, Ireland, 2002. 13. o.

<sup>63</sup> <http://www.partnersofprisoners.co.uk/support-for-children/>

<sup>64</sup> Robertson (2007): i. m. 26. o.

<sup>65</sup> van der Meij: i. m. 37. o.

<sup>66</sup> Philbrick – Ayre – Lynn: i. m. 102. o.

téren is kihatnak a gyermekekre, változás következik be életkörülményeikben, a szülővel való kapcsolatukban és a társadalom oldaláról is szembesülhetnek stigmákkal, kiközösítéssel. A szülőtől való elválásztás, a szülő iránti aggódás pedig gyakorta közvetlen okai lesznek pszichoszociális problémáiknak.

Az új irányvonalat azok a kutatások képviselik, amelyek a gyermeki jogok irányából vizsgálódva helyezik a hangsúlyt a gyermekek sajátos helyzetére, szükségleteikre, jogaikra. A már többször hivatkozott *Peter Scharff Smith* szerint a modern digitális információs és kommunikációs technológiák végrehajtási környezetben történő alkalmazhatóságának kérdései mellett a jövő másik nagy börtönügyi kihívását éppen a gyermeki jogok figyelembevétele jelenti.<sup>67</sup> Általánosan megfogalmazva azt a kérdéskört kell ugyanis körbejárni, hogy az állam a büntetés célját és a gyermeki jogokat is szem előtt tartva miként tud minél kevesebb szenvedést okozni a bebörtönzött személy családtagjainak, gyermekeinek.

A gyermeki jogok államok által elismerése ténykérdés, miként az is, hogy fontos lépést tett az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága azzal, hogy 2011-es ajánlásában arra szólította fel az államokat, biztosítsák, hogy az igazságszolgáltatás folyamatában érintett hatóságok figyelembe veszik a gyermekeket megillető jogokat, jogosultságokat a szülők őrizetbe vételétől kezdve az elítélésükön át egészen a büntetésük végrehajtásáig. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ugyancsak hivatkozott 2018-as ajánlása azon túlmenően, hogy meggyőződését fejezte ki a gyermeki jogok tiszteletben tartásának a fogvatartás rendjével, biztonságával való összeegyeztethetősége kapcsán, szintén elvi értelemben fogalmazta meg, hogy a gyermekek védelmét biztosító intézkedéseknek magukban kell foglalniuk a gyermekek legfőbb érdekének védelmét is. Ezen börtönügyet érintő ajánlások jó kiindulópontként szolgálnak egy gyermekközpontú szemléletmód kialakításához és érvényesítéséhez. Itt tennénk említést a norvég Büntetés-végrehajtási törvényről is, amely immár elismeri gyermeki jogként a bebörtönzött szülővel való kapcsolattartást és egyúttal kifejezetten megköveteli, hogy a fogvatartottak gyermekei kapjanak kiemelt figyelmet a szabadságvesztés végrehajtása alatt.

Annak érdekében azonban, hogy a fogvatartottak gyermekeit megillető gyermeki jogok ne pusztán absztrakt elvekként létezzenek, megítélésünk szerint, még hosszú utat kell megtenni. Néhány országban a gyakorlati megvalósítást tekintve ugyanakkor már bizonyos előremutató, biztató jelek elkönnyelhetők. Itt többek között visszautalnánk a tanulmányban hivatkozott gyermekbarát látogatási eljárásokra, látogatóközpontokra, a gyermeki igényekre figyelemmel kialakított együttes elhelyezést biztosító végrehajtási intézetekre, a felek kapcsolattartását segítő intézkedésekre, az alternatív szankciók alkalmazására. Utalhatunk továbbá a skandináv országok körében humanitárius és rehabilitációs megfontolásból viszonylag széles körben alkalmazott hazautazási szabadság intézményére, amely például Dánia egyes végrehajtási intézeteiben a gyermekek születésnapjára, vagy akár az első tanítási nappal összefüggésben is engedélyezhető.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Peter Scharff Smith: Prisons and human rights – past, present and future challenges, in: *International Handbook of Criminology and Human Rights* (Weber – Fishwick – Marmo eds.), Routledge, 2016. 525-535. o.

<sup>68</sup> Scharff Smith (2015): i. m. 12. o.

A gyermeki jogok gyakorlatba történő átültetésének ugyancsak kitűnő példája a Svédországban bevezetett, majd azt követően Dániában és Norvégiában is alkalmazott gyermektisztviselő (children's officer) intézménye. A személyi állomány köréből kiválogatott és erre a feladatra kiképzett tisztviselőkről van szó, akik végrehajtási intézetükben a gyermeki jogok érvényesüléséért felelősek. A gyakorlatban a feladatuk a fogvatartott szülő és gyermeke közötti kapcsolattartás javítását célozza, így tevékenységük kiterjed például a látogatási feltételek javítására, gyermekközpontú családi események megszervezésére.<sup>69</sup>

Végül ugyancsak nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága – amely hosszú ideig tartózkodott a fogvatartottak családtagjait érintő ügyekben a gyermeki jogok elismerésétől – a Horych v. Poland ügyben<sup>70</sup> a tagállamok számára új irányt mutatott. A veszélyes fogvatartottnak minősített Horych azért fordult a strasbourgi bírósághoz, mert állítása szerint fogvatartási helyén a látogatási feltételek nem voltak kielégítőek a kiskorú személyek számára, ami gyermekei részéről a látogatások megszűnését eredményezte. A bíróság döntésében egyfelől egyensúlyba kívánta hozni a veszélyes fogvatartottakra vonatkozó végrehajtási szabályokat a kérelmezőt megillető családi élethez való joggal, másfelől érvelésében a testület a fogvatartott jogi helyzetétől elrugaszkodva kifejezetten utalt a gyermekeket a látogatás során ért megpróbáltatásokra. Az ítélet szerint az államok pozitív kötelezettsége a megfelelő és – amennyire csak lehetséges – stresszmentes látogatási feltételek biztosítása a bebörtönzött szülőt meglátogató gyermekek vonatkozásában. A döntés tehát nem pusztán csak a fogvatartott szülő oldaláról igazolta az állam jogsértését, hanem annak immár részese volt kiskorú gyermeke is.

Ennél is tovább ment a bíróság a Hadzhieva v. Bulgaria elleni ügyben,<sup>71</sup> amelyben a szülei őrizetbe vételénél jelenlévő kiskorú gyermek vonatkozásában állapította meg a családi élethez való jog megsértését, arra tekintettel, hogy az eljáró rendőrök nem tették lehetővé a szülők számára, hogy intézkedjenek gyermekükkel kapcsolatban, illetve a megfelelő hatóságokat sem értesítették az egyedül maradó gyermekkel kapcsolatban. A szülői felügyelet nélkül maradó kiskorú vonatkozásában ezért a bíróság szerint a hatóságok nem tettek eleget a családi élet tiszteletben tartásához való jogból rájuk háruló kötelezettségüknek.

Ezek a döntések, noha nem jelentenek garanciát arra, hogy az érintett országok a jövőben eltekintenek majd a hasonló jogsértésektől, de elindíthatják azt a folyamatot, amelyben az igazságszolgáltatási hatóságok már nemcsak elismerik a gyermeki jogokat, hanem e jogok tiszteletben tartására és érvényesítésére épülő gyakorlatot alakítanak ki és követnek.

---

<sup>69</sup> Uo. 22-23. o.

<sup>70</sup> Application no. 13621/08, judgment of 17 July 2012

<sup>71</sup> Application no. 45285/12, judgment of 1 February 2018



---

---

# Oktatási célú etnikai adatgyűjtés és a szegregáció helyzete egyes nyugat- és közép-kelet-európai országokban

Marinkás György\*

---

## 1. Alapvetés

A kutatás\*\* elvégzésének és a cikk megírásának apropóját az adta, hogy a Magyarországgal<sup>1</sup> és Szlovákiával<sup>2</sup> szemben is folyamatban levő kötelezettségszegési eljárásban az Európai Bizottság számon kéri az oktatási, deszegregációs célú etnikai adatgyűjtésre vonatkozó szabályok meglétét. A faji- és/vagy etnikai adatgyűjtés jogilag igen körültekintő szabályozást igényel és az európai országok gyakorlatában is érzékeny kérdést jelent. Ennek megfelelően a szerző célja az volt, hogy *megvizsgálja egyes kiválasztott európai országok oktatási célú etnikai adatgyűjtésre vonatkozó jogszabályait és azok alkalmazásának gyakorlatát* – ideértve az adatkezelésre jogosultak körét és a célhoz kötöttség elvének érvényesülését –, illetve az oktatási szegregáció létét és mértékét ezen országokban, annak érdekében, hogy következtetéseket lehessen levonni az oktatási célú etnikai adatgyűjtés és az iskolai szegregáció léte közötti – esetleges – összefüggés létéről. Azaz, hogy *megvizsgálja, azokban az országokban, ahol hivatalosan nem létezik szegregáció és ezzel együtt a faji vagy etnikai származásra*

---

\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet.

\*\* A cikk szerzője köszönettel tartozik dr. Traser Julianna Sárának, a Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály főosztályvezetőjének, valamint a főosztály munkatársainak: dr. Benyusz Mártának, dr. Béres Nórának és dr. Pék Erzsébetnek a kutatásban nyújtott nélkülözhetetlen segítségükért.

<sup>1</sup> A Magyarországgal szembeni eljárás eddigi állásáról lásd: Infringement decisions: May infringements package: key decisions (Brussels, 26 May 2016). Online elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_16\\_1823](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1823) (letöltve: 2020.04.28.); A Bizottság a 2015/2206 sz. eljárást nem léptette bírósági szakaszba – az jelenleg a monitorozás szakaszában van –, minden bizonnyal a 2017. július 1-én hatályba lépett törvénymódosítások és az azt követően hozott intézkedések hatásainak vizsgálata zajlik. CERD/C/HUN/18-25, 12 November 2018, paras. 27–33.

<sup>2</sup> A Szlovákiával szembeni eljárás eddigi állásáról lásd: European Commission, Country Report Slovakia, Brussels, 26.2.2016, SWD (2016) 93 final, 26. o.; Infringement decisions: October infringements package: key decisions (Brussels, 10 October 2019) Online elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF\\_19\\_5950](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_5950) (letöltve: 2020. 04. 27.)

vonatkozó adatgyűjtés is tilalmazott, a gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják-e a hivatalos álláspontot. A jelen cikk megírásának további célja volt, hogy bemutassa a deszegregációs célú – vagy ahogyan egyes országokban címkézik, az *inkluzív oktatást elősegítő* – konkrét jogszabályi rendelkezéseket és azok gyakorlatban történő alkalmazását, valamint a magyar jogalkotó számára is megfontolandó jó gyakorlatokat.

A felvázolt célkitűzés megvalósítása azonban nehézségekbe ütközött több okból kifolyólag: *egyrésztől a vizsgált országok egy részében a jogszabályok kategorikusan tiltják a faji vagy etnikai származásra vonatkozó adatok gyűjtését.*<sup>3</sup> Annak ellenére is, hogy több ENSZ szerv is felhívta már a figyelmet e statisztikai adatok fontosságára és a hiányuk okozta problémákra.<sup>4</sup> A szóban forgó országok az oktatási célú statisztikákban jellemzően a gyermekek állampolgárságát rögzítik,<sup>5</sup> amelyek így elsősorban a migrációs háttérű<sup>6</sup> gyermekekre vonatkozó következtetések levonását teszik lehetővé, a roma származású gyermekek esetében nem relevánsak, kivéve, ha a vasfüggöny leomlását<sup>7</sup> vagy a 2004-es EU bővítést követően az egykori keleti blokk államaiból nyugatra vándorló roma közösség gyermekeiről van szó.<sup>8</sup> Az ő esetükben az állampolgárság alapján közvetett következtetések levonása lehetséges. *Másrésztől, még abban az esetben is, ha gyűjthetőek faji vagy etnikai származásra vonatkozó adatok oktatási deszegregáció céljából, az adatok nem minden esetben tekinthetők objektívnek, mivel azok jellemzően önbevalláson<sup>9</sup> alapulnak<sup>10</sup> és maga a roma származás is többféleképpen határozható meg.<sup>11</sup>*

<sup>3</sup> Tekintettel arra, hogy Franciaországban nincsenek nyilvántartott etnikai származásra vonatkozó adatok, a pontos számokra kutatásokból, szakirodalomból, újságcikkekből lehet következtetni. Ellie Keen: *Mirrors. Manual on combating antigypsyism through human rights education*, 179. o. Online elérhető: <https://rm.coe.int/1680494094> (letöltve: 2020. 04. 20.)

<sup>4</sup> CRC, General comment, No. 5 (CRC/GC/2003/5); valamint országspecifikusan: CRC/C/AUT/CO/5-6; CRC/C/15/Add.182, 48-49; CRC/C/CHE/CO/2-4, 2015,16–17. o.

<sup>5</sup> Példának okáért Ausztria, Németország és Svájc esetén.

<sup>6</sup> A fogalom tisztázását lásd: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/6b2fa45b-de82-4c1a-acab-59dd00174856.0015.02/DOC\\_1#keyterm\\_E0001](http://publications.europa.eu/resource/cellar/6b2fa45b-de82-4c1a-acab-59dd00174856.0015.02/DOC_1#keyterm_E0001) (2020. 06. 20.)

<sup>7</sup> Egy másik migrációs hullám a 2004-es bővítést követően indult meg: az EU-n belüli szabad mozgáshoz való jog egyik – nem tervezett eredményeként – kvázi népvándorlás indult meg a szegényebb új tagállamok irányából a régi, tehetősebb tagállamok irányába. Simonetta Longhi – Magdalena Rokicka: *European immigrants in the UK before and after the 2004 enlargement: Is there a change in immigrant self-selection?* NORFACE MIGRATION, Discussion Paper No. 2012/30.

<sup>8</sup> OSCE, *Recent Migration of Roma in Europe*. A study by Mr. Claude Cahn and Professor Elspeth Guild (10 December 2008), 14. o. Online elérhető: <https://www.osce.org/hcnm/78034?download=true> (letöltve: 2020. 04. 20.)

<sup>9</sup> Amennyiben az adatgyűjtést végző jelöli be a vélelmezhető etnikai származást, ahogyan az a cseh gyakorlatban történik, úgy – amint a későbbiekben kifejtésre kerül – meghatározott kritériumok alapján kell azt elvégeznie.

<sup>10</sup> Luba Kalaydjieva – David Gresham – Francesc Calafell: Genetic studies of the Roma (Gypsies): a review. *BMC Medical Genetics* (2001) Kalaydjieva, Luba & Gresham, David & Calafell, Francesc. (2001). Genetic studies of the Roma (Gypsies): A review. *BMC Medical Genetics*. 2. 10.1186/1471-2350-2-5.

<sup>11</sup> Roma közösségek atlasza: Katarína Kiššová: Slovenčinu chcú učiť ako cudzí jazyk, nová mapa ukazuje, kde sa mieša s rómčinou, *DenníkN*. Online elérhető: <https://dennikn.sk/898985/slovenčinu-mozu-ucit-ako-cudzi-jazyk-nova-mapa-ukazuje-kde-sa-miesa-s-romčinou/> (letöltve: 2020.02.10.); lásd továbbá: a Romani Project honlapját: <https://romani.humanities.manchester.ac.uk/whatis/status/numbers.shtml> (letöltve: 2020. 04. 20.)

## 2. Vizsgálati módszertan és hipotézisek

A területi korlátokra is tekintettel a szerzőnek el kellett tekintenie attól, hogy az összes európai vagy az összes EU tagállam szabályozását vizsgálatnak vesse alá. Ily módon a kiválasztás elsőre akár önkényesnek is tűnhet. A kutatás alá vont országok (Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Németország, Olaszország, Románia, Szlovákia, Svájc) több szempont mérlegelése alapján kerültek kiválasztásra. Egyrészt a kiválasztott országok között találjuk több közvetlen szomszédunkat, illetve azon országokat, amelyekkel közös történelmi örökségen és tapasztalatokon osztozunk, jelesül a V4 tagjait. Másrészt olyan nyugat-európai országok képezték a vizsgálat tárgyát, amelyekben a romák hagyományosan kis számban élnek – ez alól csak Svájc tekinthető kivételnek a maga 35.000 fős<sup>12</sup> yenish<sup>13</sup> közösségével –, a számarányuk legfeljebb a vasfüggöny leomlását követő népmozgások vagy a 2004-es bővítést követő belső migráció révén ugrott meg jelentősen. Ezzel egyidejűleg ezen országok hagyományosan rendelkeznek tapasztalattal az oktatási szegregáció és integráció témakörében. Még abban az esetben is, ha a szegregáció létezését következetesen tagadják is, mint Franciaország.

Az előző bekezdésben alkalmazott felosztás – jelesül a Nyugat-Európa kontra Közép-Kelet Európa (KKE) – szemmel láthatóan tükröződik az oktatási célú etnikai adatgyűjtésre vonatkozó szabályokban is: a vizsgált nyugat-európai országokban – Olaszország kivételével – nem lehetséges oktatási célból etnikai adatokat gyűjteni, mivel az oktatási rendszert hivatalosan az integritás és az inkluzivitás határozza meg. A KKE országok többségében – és a nyugati országok között ebből a szempontból kakukktojásnak számító Olaszországban – ezzel szemben a deszegregációs célú etnikai adatgyűjtés vagy kötelező törvényi követelmény vagy a törvényi szabályozás rugalmas értelmezése által lehetővé tett gyakorlat. E különbségnek számos oka van, többek között az eltérő történelmi fejlődésből eredő eltérő nemzetfelfogás.<sup>14</sup> Azonban, amint arra a kutatás rávilágított, e különbségektől függetlenül az oktatási szegregáció mindkét csoportba tartozó országok esetén jelen van, annak ellenére, hogy látványosan – EJEB ítélet, kötelezettségszegési eljárás – csak a KKE országokban manifesztálódik. A nyugat-európai országokban a nemzetközi szervezetek vagy az Európai Bizottság jelzései ellenére e problémák nem képezik osztársadalmi vita tárgyát és nem is észlelhetők egyértelműen a szabályozásban.

<sup>12</sup> Szövetségi Rasszizmus Elleni Bizottság – Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKRE), Antiziganismus. Online elérhető: <https://www.ekr.admin.ch/themen/d129.html> (letöltve: 2020.03.17.)

<sup>13</sup> Félig letelepedett életmódot folytató, azaz nyáron vándorló, télen helyben lakó roma népcsoport, amelyet elsősorban a megjelenése – a szőke haj és nem ritkán a kék szem –, másrészt a német és egyéb nyelvek egy sajátos keverékéből álló nyelve különbözteti meg a többi roma csoporttól. Részletesen lásd: David Murphy: Ethnic Minorities in Europe; the Yenish (Yeniche People). *Traveller's Voice*, 2017. július 25. Online elérhető: <https://www.travellersvoice.ie/2017/07/25/ethnic-minorities-in-europe-the-yenish-yeniche-people/> (letöltve: 2020.03.05.)

<sup>14</sup> Gulyás Éva: A nemzetállam fogalmának változásai. *Jog, állam, politika*, 10. évf. (2018) 2. sz., 59–86. o.

### 3. Ténybeli helyzet

Az oktatási szegregáció – Lengyelország kivételével<sup>15</sup> – az összes vizsgált országban kimutatható valamilyen mértékben, okai pedig három nagy csoportba sorolhatók: (i) *a lakosság térbeli szegregációja*, azaz a különböző társadalmi státusszal rendelkező lakosság lakóközvet szerinti elkülönülése – ideértve a városrészek, illetve a városok és vidéki területek közötti különbségeket –; (ii) *az oktatás különböző szintjeinek elérhetetlensége egyes társadalmi rétegek számára*. Végül, de nem utolsósorban (iii) *a hátrányos helyzetű – roma származású vagy migrációs háttérű – gyermekek felülreprezentáltsága a speciális nevelésű igényű (SNI) gyermekek számára létrehozott osztályokban*.

**3.1. A lakosság térbeli elkülönülése.** Az első vizsgálandó szempont a lakosság térbeli elkülönülése, amely mind a szabad iskolaválasztást lehetővé tevő, mind az azt kizáró országok esetén jól megfigyelhetően iskolai szegregációt indukál.

A szabad iskolaválasztást lehetővé tevő országok – Csehország,<sup>16</sup> Egyesült Királyság, Olaszország – esetében a szegregáció nem kizárólag a szülők iskolaválasztása miatt,<sup>17</sup> hanem *a lakosság különböző csoportjainak állandósult és differenciált térbeli elhelyezkedésének eredményeként alakul ki* – mint Csehországban<sup>18</sup> és Olaszországban.<sup>19</sup> A másik tendencia, amely az Egyesült Királyság esetében figyelhető meg, hogy *a tehetősebb családok legkésőbb a*

<sup>15</sup> Lengyelországban a relatív homogén etnikai, nemzeti és vallási összetételből adódóan a kutatások és országjelentések nem adnak számot súlyos társadalmi problémaként jelentkező szegregációról. Az OECD 2012-ben végzett kutatása alapján Lengyelországban az oktatási szegregáció marginális probléma, mindamellett arányaiban kevés az elégtelen teljesítményt nyújtó és az iskolarendszerekből idejekorán kieső diák, mindemellett megfelelőek a PISA-mérések eredményei is. A kutatás kiemeli, hogy bár mindig van hova fejlődni, a lengyel oktatáspolitikának köszönhetően a diákok közötti különbség csökken, a szociális háttér pedig sokkal kevésbé befolyásolja a diákok előmenetelét, mint más OECD országokban. Polskie Radio SA, Kościół katolicki w Polsce w liczbach. Znamy najnowsze dane ISKK, 07.01.2020. Online elérhető: <https://polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2432120,Kosciol-katolicki-w-Polsce-w-liczbach-Znamy-najnowsze-dane-ISKK> (letöltve: 2020. 04. 16.); OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, 48, 108. o. Online elérhető: <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf> (letöltve: 2020. 04. 20.); *PISA 2018 Results combined executive summaries*. Online elérhető: [https://www.oecd.org/pisa/Combined\\_Executive\\_Summaries\\_PISA\\_2018.pdf](https://www.oecd.org/pisa/Combined_Executive_Summaries_PISA_2018.pdf) (letöltve: 2020. 04. 16.)

<sup>16</sup> Az óvodai, alap, közép, szak- és egyéb oktatásról szóló 561/2004. sz. törvény (Zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), Zákon č. 561/2004 Sb)

<sup>17</sup> Jóllehet Olaszország esetében az adatok alapján, azokon a földrajzi területeken, ahol magas a migrációs háttérű gyermekek aránya, az olasz gyermekek 80%-át a szülők vagy a körzeten kívüli állami iskolába, vagy valamely magániskolába íratják be. Az olasz oktatási rendszer szegregáltságát illetően lásd: OECD, PISA 2018, Italy: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_ITA\\_IT.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ITA_IT.pdf) (letöltve: 2020. 04. 20.); az OECD PISA jelentést alátámasztja többek között a *Save the Children* által 2019-ben kiadott, 10 éves periódust átfogó tanulmánya. Online elérhető: [https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblizacioni/x-atlante-dellinfanzia-rischio-il-tempo-dei-bambini\\_2.pdf](https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblizacioni/x-atlante-dellinfanzia-rischio-il-tempo-dei-bambini_2.pdf) (letöltve: 2020.04.14.)

<sup>18</sup> Luděk Sýkora (szerk.): Segregace v České republice: Stav a vývoj, příčiny a důsledky, prevence a náprava <https://web.natur.cuni.cz/segregace/images/stories/dokumenty/kapitola1.pdf> (letöltve: 2020.03.20.)

<sup>19</sup> Olaszország esetében jelentős eltérések figyelhetők meg a gazdagabb északi és a szegényebb déli országrész között is.

gyermek iskolaköteles korának elérésekor jobb környékre költöznek, annak érdekében, hogy a gyermek hasonlóan jól szituált tanulókkal járhasson egy iskolába.<sup>20</sup> Ugyanez figyelhető meg a szabad iskolaválasztás jogát lényegében kizáró Svájc esetében is.

A térbeli szegregáció a szabad iskolaválasztást korlátozó országok esetében is jól megfigyelhető. Romániában a felmérések alapján a kötött iskolai körzetek és a lakosság térbeli elkülönülésével együtt azt eredményezik, hogy a szegregáció a *roma származású és – származásuktól függetlenül – a vidéki környezetben élő gyermekeket* érinti elsősorban.<sup>21</sup> A szlovák közoktatási törvény<sup>22</sup> értelmében főszabályként a gyermeket abban az iskolai körzetben kell beiskoláztatni, *amelyben az állandó lakhelye van.* A szlovák törvényi szabályozás értelmében az *általános iskolák területi illetékességének meghatározása – azaz a tankörzetek kijelölése – önkormányzati hatáskör,*<sup>23</sup> *amelyeket – a magyar szabályozással ellentétben*<sup>24</sup> *– nem köti olyan kötelező érvényű és kikényszeríthető jogszabály, amelynek értelmében a tankörzetek kijelölése során antiszegregációs szempontokat is figyelembe kellene venniük.* E tényező, valamint az, hogy Csehországhoz hasonlóan Szlovákiában is jól megfigyelhető a társadalmi csoportok lakóhely szerinti elkülönülése,<sup>25</sup> szegregált osztályok vagy iskolák létrejöttéhez vezet. A szabad iskolaválasztást korlátozó országok eklatáns példája Svájc, amely az állami oktatási rendszeren belül csak kivételes esetekben<sup>26</sup> teszi lehetővé az iskolaválasztást. Ugyanakkor az állami oktatási rendszer magas színvonalú és teljesen ingyenes.<sup>27</sup> Nem meglepő, hogy mindösszesen a gyermekek 5%-a jár magániskolákba.<sup>28</sup> Ily módon elvileg elképzelhetetlen a szegregált osztályok vagy iskolák kialakulása. A gyakorlat azonban

<sup>20</sup> Mindezt érdemes összevetni a következő alponthan tárgyalt Svájccal.

<sup>21</sup> Utóbbiak esetén az alacsonyabb színvonalú oktatás, a képzetlenebb pedagógusok és az infrastruktúra helyzete okoz gondot. Részletesen lásd: FRA, Educația: situația romilor în 11 state membre ale UE Sondaj cu privire la romi – Date pe scurt. Online elérhető: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-roma-survey-dif-education\\_ro.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-roma-survey-dif-education_ro.pdf) (letöltve: 2020.03.21.); illetve: Strategia privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România. Online elérhető: [https://www.edu.ro/sites/default/files/\\_fi%C8%99iere/Invatamant-Preuniversitar/2015/Strategie-PTS/Strategie-PTS-2015.pdf](https://www.edu.ro/sites/default/files/_fi%C8%99iere/Invatamant-Preuniversitar/2015/Strategie-PTS/Strategie-PTS-2015.pdf) (letöltve: 2020.03.21.)

<sup>22</sup> A nevelésről és oktatásról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló, Tt. 245/2008 sz. törvény (Zákon č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov). 20. § (5) bekezdés

<sup>23</sup> Az oktatásügyi államigazgatásról és az iskolai önkormányzatokról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló Tt. 596/2003. sz. törvény (Zákon č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov) 8. § (1) bekezdés

<sup>24</sup> 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 24. § (2) bekezdés

<sup>25</sup> A szakirodalom szerint a többségi tanulók elvándorlása akkor következik be, amikor a hátrányos helyzetű roma tanulók aránya az adott iskolán belül eléri a 20 %-ot. A többségi szülők ebben az esetben hajlandóságot mutatnak, hogy vállalják a magániskolába vagy a távolabbi állami iskolába történő napi szintű utaztatás magasabb költségeit is. Miloslava Hapalová: Segregácia rómskych detí, *tudarozum.sk*, <https://analiza.todarozum.sk/docs/320420001yw1a/> (letöltve: 2020.02.10.)

<sup>26</sup> Mercator, *The Romansh language in education in Switzerland* (ISSN: 1570–1239), 2017, 14–15. o.

<sup>27</sup> EACEA, *Switzerland Overview* (2019) Online elérhető: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/switzerland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/switzerland_en) (letöltve: 2020.03.17.)

<sup>28</sup> EACEA, *Switzerland, Organisation of Private Education*, 2020. január 27. Online elérhető: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-private-education-115\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-private-education-115_en) (letöltve: 2020.03.17.)

mást mutat: *a módosabb szülők a gyermek iskolaköteles korának elérésekor a jobb iskolával rendelkező körzetet választják lakóhelyül* – e helyütt érdemes visszautalni az Egyesült Királyságra –, vállalva a magas ingatlanbérleti és vételárakat, amelyek az alacsonyabb társadalmi státuszú rétegek számára megfizethetetlenek. Svájcban tehát a társadalmi rétegek földrajzi elkülönítése alakítja ki a szegregációt.<sup>29</sup> A jelenség meglétét a menedékkérő gyermekek inkluzív oktatását elősegítő ajánlások és szakpolitikai dokumentumok is alátámasztják.<sup>30</sup>

**3.2. Az oktatás egyes szintjeinek exkluzív – a társadalom egyes csoportjait kizáró – jellege.** A térbeli elhelyezkedéshez hasonlóan szegregált oktatást eredményezhet az oktatás egyes szintjeinek exkluzív – a társadalom egyes csoportjait kizáró – jellege, amely megnyilvánulhat egyrészt a magániskolába járó gyermekek magas számában, másrészt az állami iskolák esetében az azonos ISCED szerinti szinten különböző színvonalú oktatást nyújtó intézmények létében.

Az előbbi jelenség *Franciaországban* és az *Egyesült Királyságban* figyelhető meg. A szegregáció létét következetesen tagadó Franciaországban<sup>31</sup> a középosztály jellemzően magániskolába írta a gyermekeit, azon belül is jellemzően a katolikus egyház által fenntartott iskolákba. Az Oktatási Minisztérium statisztikái<sup>32</sup> szerint az alapfokú oktatásban (ISCED 1 és 2 szint) résztvevő gyermekek meglehetősen magas aránya (57%)<sup>33</sup> jár világi vagy egyházi fenntartású magániskolába. Az Egyesült Királyságban szintén meghatározó szerepet töltenek be a magániskolák, amelyek kapcsán különlegességként kiemelendő, hogy az országban nem csak az egyházak, hanem az állam is tarthat fenn vallási iskolákat. A *National Institute of Economic and Social Research* 2019-es jelentése<sup>34</sup> alapján *az állami iskolák 34%-a vallási intézmény*. Jóllehet a törvényi előírás értelmében csak a tanulók 50%-a kell, hogy az adott felekezethez tartozzon, a vallási iskolák a szegregált oktatás jellemző

<sup>29</sup> Maarten van Ham – Heleen Janssen Tiit Tammaru, Szymon Marcin´czak, Raivo Aunap, (2019) Relationship between income inequality and residential segregation of socioeconomic groups, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1540035

<sup>30</sup> Racial discrimination in Switzerland report of the Service for Combating Racism (2016), 39–40. o.

<sup>31</sup> A hivatalos francia állásponttal ellentétben számos OECD és EU-s felmérés eredményei, valamint a szakirodalom is alátámasztja a szegregáció létezését. OECD 2012, *Équité et qualité dans l'éducation – Comment soutenir les élèves et les établissements défavorisés, coup de projecteur sur la France*, <https://www.oecd.org/fr/france/49623513.pdf> (letöltve: 2020.03.16.); Oktatás: a romák helyzete 11 uniós tagállamban, *Felmérés a romákról – Középpontban az adatok*. Online elérhető: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-roma-survey-dif-education\\_hu.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-roma-survey-dif-education_hu.pdf) (letöltve: 2020. 04. 20.)

Ellie Keen: *i.m.*, 179. o. Online elérhető: <https://rm.coe.int/1680494094> (letöltve 2020.03.23.); Bleich, Eric: *Race Policy in France*. Brookings, 2001. május 1. Online elérhető: <https://www.brookings.edu/articles/race-policy-in-france/> (letöltve: 2020.03.16.)

<sup>32</sup> Oktatási Minisztérium statisztikái <https://www.education.gouv.fr/les-chiffres-cles-du-systeme-educatif-6515> (letöltve: 2020.03.13.)

<sup>33</sup> Ez több, mint ötszöröse az OECD átlagnak (11%). OECD (2014), "Indicator C7: In what ways do public and private schools/institutions differ?" In: *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/888933119321>

<sup>34</sup> Chiara Manzoni – Heather Rolfe: *Promoting Ethnic and Religious Integration in Schools: a Review of Evidence*. National Institute of Economic and Social Research, April 2019. Online elérhető: <https://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/NIESR%20DfE%20final%20report.pdf> (letöltve: 2020.04.16.)

színterei: *a muszlim, hindu és szikh vallási iskolák erősen szegregáltak* a helyben lakó kisebbségi lakosság rendszerint homogén összetétele miatt.

Az *osztrák és a német általános iskolai rendszer* felső tagozata (ISCED 2 szint) kétszintű, a két szint között a diákok társadalmi helyzetében és továbbtanulási lehetőségeiben éles különbségek figyelhetők meg. A kutatások alapján megfigyelhető, hogy a magasabb szintű oktatást biztosító – ezzel együtt a bejutáshoz jobb tanulmányi eredményeket feltételül támasztó – *Gymnasium Unterstufe*-ba jellemzően a magasabb társadalmi státusszal és a magasabb iskolázottsággal rendelkező szülők gyermekei kerültek be, míg *az alacsonyabb oktatási színvonalat képviselő Hauptschule-ba a kevésbé iskolázott és alacsonyabb társadalmi státuszú<sup>35</sup> – példának okáért roma származású vagy migrációs háttérű<sup>36</sup> – szülők gyermekei.<sup>37</sup>* A kutatás alapján azonban önmagában *nem az etnikai származás vagy a migrációs háttér a döntő a továbbtanulási esélyeket illetően, hanem az azzal jellemzően együtt járó társadalmi hátrányok. E következtetést az Európai Bizottság jelentései is megerősítették:* amint azt a Bizottság is írja, Ausztriában a szülők társadalmi státuszának jelentősebb hatása van a gyermekek továbbtanulási lehetőségeire nézve, mint más EU országokban.<sup>38</sup> A német általános iskola felső tagozata az osztrákhhoz hasonlóan kétszintű, a *Gymnasium* és a *Realschule* vagy *Hauptschule* elnevezésű szintekből áll és az osztrák rendszerhez hasonlóan társadalmi helyzet alapján osztja el a gyermekeket.<sup>39</sup>

**3.3. A roma származású vagy migrációs háttérű gyermekek felülreprezentáltsága az SNI csoportokban.** A nyugati országok közül Ausztria, Belgium és Svájc<sup>40</sup> esetében szembeötlő a jelenség megléte, míg a KKE országok esetében Csehország és Szlovákia érdemel külön kiemelés.

*Ausztriában* 1995-ig igazolható tendencia volt, hogy a roma és migrációs háttérű gyermekek jelentős részét szinte automatikusan és objektíve igazolható ok nélkül

<sup>35</sup> Míg az osztrák felmenőktől származó személyek 47%-a rendelkezik felsőfokú képesítéssel, addig a török felmenőkkel rendelkező személyek között ez az arány mindössze 8%. Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018, 40. o.

<sup>36</sup> Az OECD 2018-as adatai alapján egy török felmenőkkel rendelkező diáknak 68 %-kal, míg egy ex-jugoszláv felmenőkkel rendelkező diáknak 44%-kal kevesebb az esélye bejutni a *Gymnasium Unterstufe* szintű oktatási intézménybe, mint egy a többségi társadalomból származó diáknak. Wilfried Altzinger – Alyssa Schneebaum: *Intergenerational mobility among children of immigrants*. Country studies on Intergenerational Mobility (OECD, 2018), 17–28. o.

<sup>37</sup> Az előbbi kategóriában 5,6 % a migráns háttérű gyermekek aránya, míg utóbbiban 11,3 %. EUMC 2004, 19. o.

<sup>38</sup> European Commission, Country Report: Austria, 2020 SWD (2020) 519 final, Brussels, 26.2.2020., 8, 36. o.; European Commission, Country Report: Austria 2017, SWD (2017) 85 final, Brussels, 22.02.2017., 3. o.

<sup>39</sup> A német 'elit' gyermekei általában véve a felsőoktatásba való bekerülés lehetőségét megteremtő gimnáziumba járnak, ezzel szemben az alacsonyabb társadalmi rétegekhez tartozó családok gyermekeinek döntő többsége az alacsonyabb szintű – kvázi szakközépiskolai vagy szakiskolai – képzésben vesz részt. *OECD Reviews of Migrant Education. The Resilience of Students with an Immigrant Background Factors that Shape Well-being*. OECD, 2018, 296. o.

<sup>40</sup> *Svájcban* a migrációs háttérű gyermekek tekinthetők felülreprezentáltaknak a sajátos nevelésű igényű osztályokban. Bundesamt für Statistik, *Statistisches Jahrbuch und Taschenstatistik der Schweiz* (2019); illetve Haenni Hoti, Andrea (ed.): *Equity – Diskriminierung und Chancengleichheit im Bildungswesen. Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus*, Bern 2015, 51–89. o.

sajátos nevelésű igényű gyermekek számára létrehozott csoportokba és iskolákba (Sonderschule) irányították. Jóllehet az 1995-ös évet követően komoly változás állt be a gyakorlatban, az EUMC<sup>41</sup> 2004-es jelentése<sup>42</sup> szerint jelenség továbbra is megfigyelhető maradt. A legfrissebb jelentések<sup>43</sup> alapján a gyakorlat is hagy némi kívánni valót maga utána.<sup>44</sup> *Belgiumban* mind a migrációs háttérű, mind a roma gyermekek nagyobb arányban kerülnek speciális iskolákba, mint a belga felmenőkkel rendelkező társaik.<sup>45</sup> *Csehországban* a rendszerváltozást megelőzően *bevett gyakorlat volt a roma gyermekek enyhén értelmileg fogyatékosná nyilvánítása és speciális iskolákban történő elhelyezése*. A gyakorlat miatt – amelyben a rendszerváltás sem hozott változást – az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (EJEB) 2007-es ítéletében<sup>46</sup> marasztalta az országot. Annak ellenére, hogy az ítéletet követően számos intézkedés került elfogadásra, az EU-MIDIS II 2016-ban készített felmérése<sup>47</sup> alapján *Csehországban az IESCED 1 és 2 szinteken továbbra is magas (16%) az SNI csoportokba vagy iskolába utalt roma származású gyermekek aránya*. A *szlovák* oktatási rendszer kapcsán is visszatérően megfogalmazott kritika, hogy a roma gyermekeknél és tanulóknál kirívóan magas arányban állapítják meg az „enyhe értelmi fogyatékoság” diagnózisát és sorolják őket ez alapján speciális iskolába vagy speciális osztályba,<sup>48</sup> amelynek egyik valószínűsíthető oka az SNI gyermekek után járó normatív támogatás,<sup>49</sup> amely anyagilag érdekelté teszi az iskolákat az SNI

<sup>41</sup> European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia

<sup>42</sup> Az EUMC kimutatása alapján a migrációs háttérű gyermekek az általános iskolai oktatásban (ISCED 1 és 2 szintek) részesülő diákok 9,6%-át tették ki, miközben az ún. Sonderschule kategóriába tartozó intézményekben az arányuk meghaladta a 20%-ot. EUMC 2004.

<sup>43</sup> Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018, 27. o.

<sup>44</sup> Az *Initiative für ein Diskriminierungsfreies Bildungswesen* (IDB) 2017-es jelentése számos olyan esetet rögzített, amelyben az iskolaköteles kort elérő gyermeküket regisztráló szülőknek az iskolaigazgató automatikusan nyelvi előkészítő osztályt ajánlott a gyermek származása vagy vallása miatt feltételezhető nyelvi hiányosságaira hivatkozva. Az egyik esetben a török származású, de a szülők döntése – miszerint otthon is csak németül beszélnek – nyomán törökül nem, ellenben németül kiválóan beszélő gyermeket az igazgató látatlanban nyelvi előkészítő osztályt igénylő gyermekként regisztrálta. IDB, *Discrimination in the Austrian education system Annual report* (2017), 23. o.

<sup>45</sup> Jóllehet a migrációs háttérű gyermekek az integrálásuk érdekében létrehozott felzárkóztató osztályokban csak meghatározott ideig tanulhatnak, utána integrált oktatásban kell őket részesíteni. COE, *Fighting School Segregation in Europe Through Inclusive Education* (2017) Online elérhető: <https://rm.coe.int/lutter-contre-la-segregation-scolaire-en-europe-par-l-education-inclus/1680743839> (letöltve: 2020.03.29.); Az *Intolerancia és Rasszizmus elleni Európai Bizottság 2020. márciusi jelentése*. Online elérhető: <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-belgique/16809ce9f1> (letöltve: 2020.03.29.); Dispositif d'Accueil et de Scolarisation des élèves Primo-Arrivants état des lieux Analyse 2017 április [https://www.lacode.be/IMG/pdf/Analyse\\_CODE\\_Dispositif\\_d\\_Accueil\\_et\\_de\\_Scolarisation\\_des\\_eleves\\_Primo-Arrivants\\_etat\\_des\\_lieux.pdf](https://www.lacode.be/IMG/pdf/Analyse_CODE_Dispositif_d_Accueil_et_de_Scolarisation_des_eleves_Primo-Arrivants_etat_des_lieux.pdf) (letöltve: 2020. 04. 20.); Lásd tovább: Diversité dans l'enseignement, UNIA baromètre: <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/> (letöltve: 2020.03.29.)

<sup>46</sup> EJEB, *D.H és mások kontra Csehország* (57325/00), 2007. november 13.

<sup>47</sup> Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről: FRA, EU-MIDIS II, Second European Union Minorities and Discrimination Survey Roma – Selected findings. Online elérhető: <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-roma-selected-findings> (letöltve: 2020.03.20.)

<sup>48</sup> Jól jellemzi e tendenciákat, hogy a 2017/18-as tanévben az összes nulladik osztályos tanuló 72%- volt roma származású.

<sup>49</sup> A 2018/19-es tanévben 250 euró/tanuló.



csoportok indításában.<sup>50</sup> A szakirodalom alapján jellemző, hogy az SNI kategóriába sorolt diákok számára fenntartott épületek az átlagnál rosszabb állapotban vannak, az oktatás feltételei pedig általában véve lényegesen rosszabbak.<sup>51</sup> A jelenség visszaszorítása érdekében több intézkedést – törvénymódosításokat<sup>52</sup> is ide értve – foganatosított a szlovák állam, egy részüket azt követően, hogy *az Európai Bizottság 2015 áprilisában a 2000/43/EK irányelv<sup>53</sup> megsértése címén a roma gyermekek és tanulók szegregációja miatt felszólító levelet<sup>54</sup> küldött a szlovák kormánynak.<sup>55</sup> A Bizottság a meghozott intézkedéseket<sup>56</sup> és azok hatását mérlegelve 2019-ben arra a következtetésre jutott, hogy azok elégtelennek bizonyultak a probléma megoldásához, így indokolással ellátott véleményt küldött az ország kormányának.<sup>57</sup> Emellett a szlovák közéletben és a sajtóban is napirenden van a téma.<sup>58</sup>*

Amint a jelen pontban kifejtésre kerültek alapján megállapítható, a szegregáció különböző okokból kifolyólag és különböző módokon manifesztálódva, mind a vizsgálat alá vetett nyugat-európai, mind a KKE országok oktatási rendszerében létező jelenség.

#### 4. Az etnikai adatgyűjtésre vonatkozó szabályok

**4.1. Az oktatási célú etnikai adatgyűjtés törvényi szinten előírt vagy a gyakorlatban megjelenik.** Csehországban nincs törvényi definíciója a szegregációnak: a 198/2006 számú antidiszkriminációs törvény<sup>59</sup> ehelyett a

<sup>50</sup> Az alapiskolák, középiskolák és oktatási létesítmények finanszírozásáról szóló, Tt. 597/2003. sz. törvény (Zákon č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení), 4e §, (1)-(4) bekezdések.

<sup>51</sup> Vlado Rafael: Školy proti segregácii - Metodická príručka na prevenciu a odstraňovanie segregácie rómskych žiakov, o.z. eduRoma, Bratislava, 2017, 23–24. o.

<sup>52</sup> A nevelésről és oktatásról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló Tt. 245/2008 sz. törvényt (közoktatási törvény) módosító és kiegészítő Tt. 188/2015. sz. törvény (Zákon č. 188/2015 Z. z. Časová verzia predpisu účinná od 01.01.2016 do 31.08.2016). A közoktatási törvény módosított paragrafusai: 29. és 107. §-ok. A szóban forgó 2015-ös törvény módosította továbbá „Az oktatásügyi államigazgatásról és az iskolai önkormányzatokról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről” szóló Tt. 596/2003. sz. törvényt: a változtatásokat a 13. § (1) és (3) bekezdések tartalmazzák.

<sup>53</sup> A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180, 2000.7.19. 22–26. o.)

<sup>54</sup> Lásd a 2. sz. lábjegyzetet.

<sup>55</sup> Magyarország a következő évben kapta meg a felszólító levelet ugyanezen okból kifolyólag. Lásd az 1. sz. lábjegyzetet.

<sup>56</sup> A 2015-ös módosítások többek között egy évben limitálták az SNI osztályban történő elhelyezés maximális időtartamát, valamint az Állami Tanfelügyelet hatásköreit kiterjesztették a speciális nevelési-oktatási igényt diagnosztizáló intézményekre, illetve a diagnózis felállítására vonatkozó szabályok meghozatalára.

<sup>57</sup> Lásd a 2. sz. lábjegyzetet.

<sup>58</sup> Miroslava German Sirotnikova: *Roma Children Face Growing Segregation in Slovak Schools*. November 27, 2019. Online elérhető: <https://balkaninsight.com/2019/11/27/roma-children-face-growing-segregation-in-slovak-schools/> (letöltve: 2020. 04. 20.)

<sup>59</sup> Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), Zákon 198/2006 Sb., <https://www.zakonyprolid.cz/cs/2009-198>

hátrányos megkülönböztetés fogalmát tartalmazza. Egy a Munkaügyi és Szociális Minisztérium által készített 2006-os dokumentumban<sup>60</sup> azonban meghatározzák a fogalmát.<sup>61</sup> A *nemzeti kisebbségek jogairól szóló 271/2001 számú törvény*<sup>62</sup> 4. § (2) bekezdése értelmében a *közigazgatási szervek a nemzeti kisebbségekhez tartozókról nem vezetnek nyilvántartást. A faji és etnikai származásra utaló adatok egyebekben érzékeny személyes adatnak számítanak a személyes adatok kezeléséről szóló 110/2019 számú törvény*<sup>63</sup> 66. § (6) bekezdése értelmében.<sup>64</sup>

A gyakorlatban azonban – a törvényi szabályozással ellentétesen és a szegregáció fogalmának hiányában is – történik oktatási célú etnikai adatgyűjtés: a 2014/15-ös tanévtől kezdődően a Cseh Tanfelügyelet (Česká školní inspekce) végzett ilyen típusú adatgyűjtést, majd 2016-tól az *Oktatásügyi Minisztérium vette át a feladatot*.<sup>65</sup> A hivatalos indokolás szerint az EU és ET várja el ezt Csehországtól: az emberi jogok bíróságának 2007-es ítéletét e nélkül nem tudják végrehajtani. *Az adatgyűjtés a beiratkozási adatok gyűjtésével párhuzamosan az elektronikusan az iskolai statisztikai rendszeren keresztül történik* statisztikai feldolgozási céllal, adatvédelmi szempontok miatt személyazonosításra alkalmatlan módon.<sup>66</sup> Az iskolák számára a rendelkezésükre bocsátott útmutató nyújt eligazítást azt illetően, hogy a statisztikák elkészítésekor kit lehet romaként kategorizálni.<sup>67</sup> Annak ellenére, hogy a kérdőív kitöltése kötelező, egyes iskolák elvi okokból megtagadták a minisztériummal való együttműködést e téren és akkor is nullás értéket írtak be, ha jártak roma származású gyermekek az iskolába. Döntésüket azzal indokolták, hogy az iskola, illetve a pedagógusok nem kompetensek a 'roma mivoltot' megállapítani és a tanulók etnikai származását elemezni. *Az adatgyűjtés törvényességét nem csak*

(letöltve: 2020.03.20.)

<sup>60</sup> Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti Praha, srpen 2006, 115. o. Online elérhető: [https://www.gac.cz/userfiles/File/nase\\_prace\\_vystupy/GAC\\_MAPA\\_analyza\\_SVL\\_aAK\\_CJ.pdf](https://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/GAC_MAPA_analyza_SVL_aAK_CJ.pdf) (letöltve: 2020. 04. 28.)

<sup>61</sup> Összefoglalva: egy olyan folyamat, amelynek eredményeként minimálisra csökken a kapcsolat a többségi társadalom és a társadalom egy jól körülhatárolható csoportja között. A szegregáció eredhet a többségi társadalom felől érkező nyomásból – amint a jelentés rögzíti, Csehországban ez a meghatározó ok –, de az elkülönülő csoport szabad akaratából is (példának okáért, amennyiben így szeretné biztosítani a csoportidentitás fennmaradását).

<sup>62</sup> Zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, Zákon č. 273/2001 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-273> (letöltve: 2020.03.20.)

<sup>63</sup> A személyes adatok kezeléséről szóló 110/2019. sz. törvény (Zákon o zpracování osobních údajů č. 110/2019 Sb.)

<sup>64</sup> Ez az egyébként adatvédelmi szempontból indokolt szabályozás a szakirodalom szerint megnehezíti a szegregáció felmérését és az ellene való intézkedéseket is. A szakértők és nemzetközi szervezetek is a pontosabb adatgyűjtésre vonatkozó ajánlásokat fogalmazták meg a jobb helyzetfelmérés érdekében.

<sup>65</sup> Lásd az Oktatásügyi Minisztérium megrendelésére készült jelentést: Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy: ZPRÁVA ZE ZJIŠŤOVÁNÍ KVALIFIKOVANÝCH ODHADŮ POČTU ROMSKÝCH ŽÁKŮ V ZÁKLADNÍCH ŠKOLÁCH VE ŠKOLNÍM ROCE 2016/17. Online elérhető: <http://www.msmt.cz/file/39658/> (letöltve: 2020.04.28.)

<sup>66</sup> Az iskolaigazgatóknak számokat kell beírniuk a statisztikai adatgyűjtő elektronikus felületen.

<sup>67</sup> Az útmutató alapján azt a személyt nevezzük romának, aki magát annak tartja, anélkül, hogy ezt feltétlenül minden körülmény között vállalná, vagy környezete jelentős része annak tartja őt valós vagy vélt (antropológiai, kulturális vagy szociális) jegyek alapján.

*pedagógusok vitatták: az ombudsman is vizsgálta azt.*<sup>68</sup>

A lengyel jogrendszer nem definiálja a szegregációt, igaz – amint az fentebb kifejtésre került – a jelenség nem is tetten érhető az ország oktatási rendszerében. Az *oktatási célú etnikai adatgyűjtés főszabályként nem megengedett*. Az *Oktatási Törvény*<sup>69</sup> 151. cikke határozza meg az iskolai beiratkozásokkor megadandó adatok körét, a felsorolásból hiányoznak a *faji és etnikai származásra vonatkozó adatok*. A törvény azonban meghatároz bizonyos kivételeket: 30/A cikk kimondja, hogy az óvodák, iskolák, pedagógiai felügyeleti hatóságok, a törvényben meghatározott feladatokat végrehajtó egyéb szervezetek a személyes adatokat – ideértve a *faji vagy etnikai származására vonatkozó adatokat* – az e törvény rendelkezéseiből származó kötelezettségek végrehajtásához szükséges mértékig kezelhetik. A törvény mindezt azzal a kikötéssel teszi lehetővé, hogy azokat csak a törvényben meghatározott feltételek<sup>70</sup> esetén lehetséges kiadni vagy nyilvánosságra hozni. Az illetéktelen kiadás szankcióját a személyes adatok védelméről szóló 2018. május 10-én kelt törvény<sup>71</sup> 107. cikke rögzíti. Fontos garanciának tekinthető az Oktatási Törvény 160. cikke, amely az adatok kezelésének időbeli korlátját rögzíti: az iskolába felvett gyermekek adatait, illetve dokumentációit addig őrzik, amíg a gyermek az iskola tanulója. Az iskolába jelentkezett, ám felvételt nem nyert gyermekek adatait pedig egy évig őrzik.

Az *olasz jogrendszerben sem található expressis verbis definíció a szegregációra.*<sup>72</sup> A személyes adatok kezelésének jogszabályi kereteit az *adatvédelmi törvény*<sup>73</sup> illetve az *iskolák adatgyűjtéséről szóló 1989. évi 322 törvényerejű rendelet*<sup>74</sup> biztosítja. A gyakorlati végrehajtást illetően az olasz *adatvédelmi biztos ajánlásai*,<sup>75</sup> illetve az oktatási minisztérium (MIUR<sup>76</sup>) személyes adatkezelésre vonatkozó tájékoztatója<sup>77</sup> ad útmutatást. A fent említett törvényerejű rendelet

<sup>68</sup> Lásd az ombudsman jelentését: Vyzkum veřejného ochránce práv k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol. Online elérhető: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum\\_skoly-zprava.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/Vyzkum_skoly-zprava.pdf) (letöltve: 2020. 04. 27.); lásd továbbá: Ondřej Klípa, Chasing „Statistical Roma”: Ethnic Data Collection in Czech Primary Schools. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 16, No. 1, 2017, 32–50. o.

<sup>69</sup> USTAWA z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe

<sup>70</sup> A kifejezett jogszabályi rendelkezésen kívül ilyen eset a diák egészségének védelme, illetve amikor a tanuló, illetve kiskorú tanuló esetén a szülői felügyeletet ellátó személy beleegyezését adja az adat kiadásához.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001000/U/D20181000Lj.pdf> (letöltve: 2020.03.18.)

<sup>72</sup> Az Alkotmány 2. és 3. cikke, illetve a bevándorlásról szóló 286/98 törvényerejű rendelet 43. cikke rögzítik a diszkrimináció tilalmát, amelyet az oktatással összefüggésben a faji, etnikai és vallási hovatartozásra tekintettel alkalmazott hátrányos feltételekként határoznak meg. [https://www.mieur.gov.it/documents/20182/2223566/quaderno\\_57.pdf/a23ad7a2-325e-9037-14eb-2136eef68419?t=1564667196095](https://www.mieur.gov.it/documents/20182/2223566/quaderno_57.pdf/a23ad7a2-325e-9037-14eb-2136eef68419?t=1564667196095) (letöltve: 2020. 04. 20.); Lásd tovább: az ún. Mancino törvényt: Legge 25 giugno 1993, n. 205. Recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

<sup>73</sup> Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

<sup>74</sup> Decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

<sup>75</sup> La Scuola a prova di privacy. Online elérhető: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/5601934> (letöltve: 2020. 04. 20.)

<sup>76</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

<sup>77</sup> MIUR, Informativa sul trattamento dei dati personali (Art. 13 del Regolamento UE 679/2016)

értelmében: a közoktatással összefüggésben a következő adatok gyűjthetők: születési év, évfolyam, nem, állampolgárság, fogyatékoság, évisméltés. Az iskolai nyilvántartásban szereplő, személyes adatnak minősülő adatok kezelését, azaz gyűjtését és terjesztését a nemzeti statisztikai program írja elő közérdekhez kapcsolódó feladatra tekintettel. Kiemelést érdemel, hogy *eltérő szabályozás vonatkozik az állami és a nem állami fenntartású iskolákra*: előbbiek a jogszabályok által előírt, vagy az oktatási tevékenység folytatásához szükséges adatokat<sup>78</sup> anélkül gyűjtik, hogy ehhez szükséges lenne az érintettek hozzájárulása.<sup>79</sup> A nem állami iskolák ezzel szemben az adatkezeléshez kötelesek beszerezni az érintettek írásos hozzájárulását, kivéve, ha az adatkezelésre a beiratkozás, vagy a gyermek kérésének teljesítése miatt van szükség. Az olasz adatvédelmi biztos iránymutatása<sup>80</sup> alapján mind az állami, mind a nem állami iskoláknak tájékoztató formájában informálniuk kell a szülőket és a tanulókat az általuk gyűjtött és kezelt adatokról. A MIUR felelős az iskolák által a diákokra vonatkozóan gyűjtött és rendszeresen frissített statisztikai adatok kezeléséért és a honlapján történő közzétételéért. *Amennyiben a jogszabály kifejezetten előírja, akkor az iskolák az adatvédelmi biztos ajánlásait<sup>81</sup> figyelembe véve különleges adatokat – úgymint faji, etnikai származás, vallási meggyőződés, egészségi állapot, anyagi helyzet – is gyűjthetnek, e lehetőséget az iskolák esetében a törvény<sup>82</sup> nem zárja ki*, amennyiben azokat célhoz kötötten gyűjtik<sup>83</sup> és bizalmasan kezelik. A különleges adatok a jogszabályi és MIUR<sup>84</sup> előírásokkal összhangban kezelhetők célhoz kötötten.

A vizsgált országok közül *egyedül a román jogalkotó definiálja expressis verbis a diszkrimináció fogalmát*. A 2016. évi 6134. keret-rendelet<sup>85</sup> 3. cikke értelmében: az *iskolai szegregáció etnikai, fogyatékoság alapján történő, sajátos nevelési igény-alapú, a család társadalmi-gazdasági helyzete alapján történő, lakhely szerinti vagy iskolai teljesítményt alapul vevő szegregáció*. Ezzel egyetemben *Romániában zajlik a legszélesebb körű oktatási célú etnikai adatgyűjtés* a vizsgált országok közül: az országban *a faji- és/vagy etnikai származásra vonatkozó adatok antiszegregációs céllal való gyűjtése* nem pusztán lehetőség, hanem *minden tanintézmény számára kötelezően előírt törvényes kötelezettség*, a gyűjtésre kerülő adatok pontos körét az *iskolai szegregáció monitorozására vonatkozó módszertan jóváhagyásáról szóló 2019. évi 5633. rendelet* (módszertani rendelet) határozza meg. A módszertani rendelet alapján gyűjtött adatokat – beleértve az etnikai alapú szegregációra

<https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Informativa+sul+trattamento+dei+dati+personali.pdf/556e017c-59aa-4166-a4eb-7ffd272b805> (letöltve: 2020. 04. 20.)

<sup>78</sup> A nem kifejezetten az iskolai tevékenységhez kapcsolódó adatok kezeléséhez az állami iskoláknak is kötelessége beszerezni az érintett hozzájárulását.

<sup>79</sup> A kezelt adatokat illetően azonban tájékoztatási kötelezettség terheli őket.

<sup>80</sup> Lásd a 68. sz. lábjegyzetet.

<sup>81</sup> Kérdőívek útján, a tanulók és a szülők adatkezelésre, adatmegőrzésre és adatvédelemre vonatkozó előzetes tájékoztatását követően.

<sup>82</sup> Codice della privacy (GU n.174 del 29-7-2003), 26. cikk

<sup>83</sup> A célhoz kötöttség feltételét a faji és etnikai származásra vonatkozó adatok esetében az integrációs célok, az anyagi helyzetre vonatkozó adatok esetében pedig az iskoláztatási támogatásokra való jogosultság megállapítása szolgálják.

<sup>84</sup> <http://www.meuccifanoli.gov.it/images/Sicurezza/Privacy-e-Scuola---.pdf> (letöltve: 2020. 04. 20.)

<sup>85</sup> 2016. évi 6134. keret-rendelet az iskolai szegregáció tilalmáról.

vonatkozóakat – a tanfelügyelőségek<sup>86</sup> összesítik és juttatják el a *Deszegregációért és oktatási integrációért felelős országos tanács*hoz.<sup>87</sup> A módszertani rendelet 2. melléklete határozza meg azokat a kérdéseket, amelyek alapján felmérhető a szegregáció, az etnikai alapú szegregáció számszerűsítése pedig 11 kritérium mentén történik.<sup>88</sup> A módszertani rendelet által megkövetelt adatgyűjtést a tervek szerint elsőként 2019/2020-as tanév második felében<sup>89</sup> kellett – volna<sup>90</sup> – elvégezni, ezért a jelen sorok írásakor<sup>91</sup> még nem állnak rendelkezésre adatok.

*Szlovákiában az antidiszkriminációs törvény<sup>92</sup> a szegregáció (elkülönítés) fogalmát expressis verbis nem nevesíti. A Közoktatási törvény<sup>93</sup> a nevelés és oktatás alapelvei közé beemeli ugyan a szegregáció tilalmát is, ezen kívül azonban sem a törvény, sem az annak végrehajtásával összefüggő jogszabályok nem tartalmazzák a definíciót. A személyes adatok védelméről szóló törvény<sup>94</sup> (adatvédelmi törvény) 16. § (1) bekezdése értelmében a faji származás és az etnikai származás a személyes adat különleges kategóriájának minősülnek, ezért főszabály szerint az ilyen személyes adat kezelése tilos.<sup>95</sup> A törvény az általános tilalom alóli kivételként említi a közérdekből történő adatkezelést. Utóbbi kapcsán jogértelmezési vitát generál, hogy az egyenlő bánásmód követelményének törvényben rögzített kötelező betartatása értelmezhető olyan közérdekként, amely megalapozhatja a faji vagy etnikai származásra vonatkozó adatok kezelését. A gyakorlatban mindez akként manifesztálódik, hogy amíg az állami szervek jogszerűtlennek tartják a szóban forgó adatok gyűjtését, következképpen tartózkodnak tőle, addig a témában aktív civil*

<sup>86</sup> A szaktárca alá tartozó decentralizált szerv.

<sup>87</sup> Comisia Națională pentru Desegregare și Incluziune Educațională, amely a 2019. évi 3141 Rendelet alapján működik, ld. <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/211207> (letöltve: 2020.03.22.)

<sup>88</sup> Az iskolának többek között arról kell jelentést tennie, hogy milyen az adott iskolában az egyes etnikai csoportokhoz tartozó tanulók aránya, e hallgatók jellemzően mely épületekben kerülnek elhelyezésre és milyen eredménnyel teljesítik az egyes iskolai szinteket. Megjegyzendő, hogy a jogszabály felváltva használja az etnikum és a kisebbség fogalmakat.

<sup>89</sup> Mivel a jogszabály elfogadására és megjelenésére 2019 év végén, a 2019.12.31-i 1056. sz. Hivatalos Közlönyben került sor, az alkalmazása valójában az iskolai tanév második félévében indult el.

<sup>90</sup> A COVID-19 járvány miatt 2020. március 11-étől elrendelt iskolaszünet miatt várhatóan tovább csúszik az első értékelhető adatok érkezése. – [hirado.hu](http://hirado.hu): Nyolc új fertőzést regisztráltak Romániában, 2020. március 10. Online elérhető: <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2020/03/10/nyolc-uj-fertozest-regisztráltak-romaniában/> (letöltve: 2020.04.15.)

<sup>91</sup> 2020. április 15.

<sup>92</sup> Az egyenlő bánásmód egyes területeken való érvényesítéséről és a diszkrimináció elleni védelemről és más törvények módosításáról szóló Tt. 365/2004. sz. törvény (Zákon č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<sup>93</sup> A nevelésről és oktatásról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló, Tt. 245/2008. sz. törvény (Zákon č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<sup>94</sup> A személyes adatok védelméről és néhány törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló Tt. 18/2018. sz. törvény (Zákon č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

<sup>95</sup> Adatvédelmi tv. 16. § (1) bekezdés: Tilos kezelni a személyes adatok különleges kategóriáit. Személyes adat különleges kategóriái az olyan adatok, amelyek felfedik a természetes személy faji vagy etnikai származását, politikai nézeteit, vallását, világnézetét, szakszervezeti tagságát, genetikai adatait, biometrikus adatait, vagy olyan adatok, amelyek annak egészségi állapotára, valamint szexuális életére vagy szexuális irányultságára vonatkoznak.

szervezetek végeznek deszegregációs adatgyűjtést.

A Közoktatási törvény 11. § (6) bekezdése értelmében az iskolák és az oktatási intézmények *nemzetiségre vonatkozó személyes adatot gyűjthetnek*. Tekintve azonban, hogy az személyesen megvallott identitás kérdése – valamint azt a tényt, hogy Szlovákiában *a roma népesség jelentős része nem roma nemzetiségűként határozza meg önmagát*<sup>96</sup> –, ez az adat deszegregációs célokra csak korlátozottan alkalmazható. Mindezek eredményeként Szlovákiában nem állnak rendelkezésre „anonimizált és diszaggregált” adatok a roma származású gyermekekre és tanulókra vonatkozóan. A romaügyi kormánybiztos hivatala által 2004 és 2019 között végzett „szociográfiai feltérképezés” eredményeként elkészült *‘Roma közösségek atlasza’*<sup>97</sup> című felmérés-sorozat – amely jogi megfontolásokból a *‘roma közösség’* fogalmára alapozott – több vonatkozásban megbízhatónak tekinthető és jól hasznosítható adatokat gyűjtött.<sup>98</sup>

**4.2. Az oktatási célú etnikai adatgyűjtés tiltott vagy törvényi szinten nem szabályozott.** Oktatási célú etnikai adatgyűjtés és a szegregáció helyzete Ausztriában a 2000-ben elfogadott szövetségi statisztikai törvény 5. cikk (3) bekezdése<sup>99</sup> értelmében senki nem kötelezhető a faji vagy etnikai származásra vonatkozó adatok megadására. A kisebbségekről szóló törvény 1. cikk (3) bekezdése ugyanakkor bárki számára lehetővé teszi, hogy önként vállalja a nemzeti kisebbséghez való tartozását.<sup>100</sup> Megjegyzendő, hogy Burgenlandban 1993 óta a romák is nemzeti kisebbségnek számítanak.

Az oktatási célú adatgyűjtés során *csak a gyermekek állampolgárságát és anyanyelvét rögzítik*,<sup>101</sup> *a faji vagy etnikai származásukra vonatkozó adatokat nem*.<sup>102</sup> Az integrációs törvény 20. cikke értelmében a menedékkérő gyermekek integrációs helyzetére vonatkozó jelentéseket az integrációs tanács (Integrationsbeirats) részére kell benyújtani, amelyeknek a 21. cikk (5) bekezdése értelmében része a különleges iskolába járó diákok állampolgársága és neme. Az adatok kezelésére a 1999. évi adatkezelési törvény rendelkezései az irányadók.<sup>103</sup>

*A belga jogalkotó jogszabályi szinten nem határozza meg a szegregáció fogalmát, az elkülönítés gyakorlati eseteire a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tilalmat alkalmazza.*

---

<sup>96</sup> Szlovákiában a nemzetiségi értelemben vett romák száma nagyon alacsony a nem nemzetiségi értelemben vett romák számához képest.

<sup>97</sup> Kiššová, *i.m.*

<sup>98</sup> Az adatokat helyi polgármesterek és terepen működő szociális munkások szolgáltatták.

<sup>99</sup> Bundesstatistikgesetz, BGBl. I Nr. 163/1999.

<sup>100</sup> Volksgruppengesetz, BGBl. Nr. 396/1976.

<sup>101</sup> Az oktatási statisztikák a külföldieken belül megkülönböztetik az EU-ból és a harmadik országból érkező diákokat.

<sup>102</sup> EUMC, *Roma and Travellers in Public Education – An overview of the situation in the EU Member States* (2006) 14., 37–38. o.

<sup>103</sup> Datenschutzgesetz, BGBl. I Nr. 165/1999.

A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről szóló törvény<sup>104</sup> (a továbbiakban: adatvédelmi törvény) értelmében az érzékenynek minősülő személyes adatok, úgymint *faji vagy etnikai eredetre vonatkozó adatok* bizonyos szűk kivételektől eltekintve *nem gyűjthetők*.<sup>105</sup> Az adatvédelmi törvény 34. cikkének 1. §-a az *érzékenynek minősülő személyes adatokra* vonatkozó adatgyűjtést és adatkezelést csak akkor engedélyezi, ha kifejezett és törvényes célból történik, amely célhoz az adatkezelésnek is igazodnia kell,<sup>106</sup> továbbá az érintetteket megfelelően tájékoztatni kell.<sup>107</sup> Az adatvédelmi törvény 185. cikkének 1. §-a határozza meg, hogy mely szervek számára engedélyezett az adatok bármely fajtájának – ide értve a faji vagy etnikai származásra vonatkozó adatokat – gyűjtése. A törvény az oktatási célt nem nevesíti, így megállapítható, hogy *az oktatással összefüggésben a gyermekek faji, vagy etnikai eredetre vonatkozó érzékeny személyes adata nem gyűjthető és nem kezelhető*.

Az Egyesült Királyságban a *School Admissions Code*<sup>108</sup> rendelkezései alapján kifejezetten *faji vagy etnikai származásra vonatkozó adatok az iskolai felvételi eljárás során nem gyűjthetők*. Az oktatási tárca által kiadott iránymutatás<sup>109</sup> alapján *a felvett tanulókra vonatkozó faji, illetve etnikai adatok különösen érzékeny adatnak minősülnek, ebből kifolyólag kizárólag elkülönítve gyűjthetők és tárolhatók*. A *Human Rights Act*,<sup>110</sup> a *Data Protection Act*<sup>111</sup> és a *Freedom of Information Act*<sup>112</sup> rendelkezései a brit Nemzeti Statisztikai Hivatal (*Office for National Statistics*) és a helyi önkormányzatok számára lehetővé teszik, hogy az egyes etnikai kisebbségek

<sup>104</sup> 30. július 2018. – Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

<sup>105</sup> La protection des données à caractère personnel en Belgique. Online elérhető: <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/protection-donnees-a-caractere-personnel-en-belgique.pdf> (letöltve: 2020.03.29.)

<sup>106</sup> A feltételek: abszolút szükséges (*de nécessité absolue*), az érintett személy alapvető jogai és szabadságjogai megfelelően garantáltak, és az alábbi esetek valamelyike fennáll: ha az adatkezelést törvény, rendelet, nemzetközi szerződés, vagy az Európai Unió joga engedélyezi; ha az érintett, vagy egy más természetes személy életbe vágó érdeke miatt szükséges; ha az adatkezelés az érintett által nyilvánosságra hozott adataira vonatkozik.

<sup>107</sup> A 193. cikk értelmében az adatokat gyűjtő adatkezelő köteles tájékoztatni az érintettet, hogy az adatai anonimizálásra kerülnek-e vagy sem.

<sup>108</sup> *School Admissions Code. Statutory guidance for admission authorities, governing bodies, local authorities, schools adjudicators and admission appeals panels* December 2014. Online elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/389388/School\\_Admissions\\_Code\\_2014\\_-\\_19\\_Dec.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389388/School_Admissions_Code_2014_-_19_Dec.pdf) (letöltve: 2020.04.15.)

<sup>109</sup> Department for Education, *Data protection: a toolkit for schools*, August 2018. Online elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/747620/Data\\_Protection\\_Toolkit\\_for\\_Schools\\_OpenBeta.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/747620/Data_Protection_Toolkit_for_Schools_OpenBeta.pdf) (letöltve: 2020.03.15.)

<sup>110</sup> Human Rights Act 1998/42.

<sup>111</sup> Data Protection Act 1998/29.

<sup>112</sup> Freedom of Information Act 2000/36.

felzárkóztatása céljából etnikai adatokat gyűjtsenek és kezeljenek.<sup>113</sup> Az etnikai kisebbséghez tartozás *önbevalláson* alapul.<sup>114</sup>

*Franciaországban a szegregáció hivatalosan nem létező jelenség,*<sup>115</sup> sőt kínosan ügyelnek arra, hogy mind a szabályozásban,<sup>116</sup> mind pedig a kommunikációban az abszolút egyenlőségre, az inkluzív oktatásra, valamint az integrációra helyezték a hangsúlyt. *Ezzel összhangban az adatfeldolgozásról szóló 1978. évi 78. törvény*<sup>117</sup> 8. cikke kifejezetten tiltja a faji- és/vagy etnikai származásra vonatkozó adatok gyűjtését.

*A német egyenlő bánásmódról szóló törvény*<sup>118</sup> hatálya bár kiterjed az oktatásra, a szegregáció fogalmát nem határozza meg. A hatályos szabályozás értelmében etnikai szempontú adatgyűjtés – mind általában véve, mind az oktatásra vonatkozóan – nem engedélyezett. A tanulók migrációs hátterére vonatkozó információ azonban gyűjthető, amelyből következtetni lehet a gyermek származására.<sup>119</sup>

*Svájcban az alkotmány*<sup>120</sup> 8. cikk (2) bekezdése aszerint rögzíti a diszkrimináció tilalmát, hogy *senkit nem érhet diszkrimináció különösképpen a származása, valamely rasszhoz való tartozása [...] miatt. A szegregáció fogalmát illetően a kutatás nem tárt fel külön jogszabályi rendelkezést,* amely abból is adódik, hogy Svájcban a szegregáció *hivatalosan nem létező jelenség.* A *Svájci Statisztikai Hivatallal* folytatott levelezés alapján az országban *sem a roma származásra, sem a nemzetiségre nézve nem gyűjtenek adatokat,*<sup>121</sup> a statisztikákból<sup>122</sup> mindössze a 15 év alatti gyermekek svájci állampolgár vagy külföldi státusza olvasható ki. Az ENSZ szervek<sup>123</sup> és más

<sup>113</sup> Office for National Statistics, Ethnic group, national identity and religion (18 January 2016) Online elérhető:

<https://www.ons.gov.uk/methodology/classificationsandstandards/measuringequality/ethnicgroupnationalidentityandreligion> (letöltve: 2020.03.22.)

<sup>114</sup> Government Statistical Service: Harmonised Concepts and Questions for Social Data Sources. Primary Principles. Ethnic Group. Online elérhető: <https://gss.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2016/03/P3-Ethnic-Group-June-16-1.pdf> (letöltve: 2020.03.24.)

<sup>115</sup> Másképpen fogalmazva: francia jogrend, így az oktatási jogszabályok is negligálják Franciaország etnikai sokszínűségét.

<sup>116</sup> Az Oktatási Kódex L. 111-1. cikke kifejezetten előírja a mindenki számára, származástól, vallási hovatartozástól függetlenül egyenlő esélyek mellett elérhető inkluzív oktatást.

<sup>117</sup> Loi n 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Online elérhető: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460> (letöltve 2020.03.16.)

<sup>118</sup> *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz.* Online elérhető: <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/> (letöltve: 2020.03.24.)

<sup>119</sup> European Commission: Data collection in the field of ethnicity (Farkas Lilla). Online elérhető: [https://iapp.org//media/pdf/resource\\_center/ReportonEqualityDatabasedonRacialandEthnicOrigin.pdf](https://iapp.org//media/pdf/resource_center/ReportonEqualityDatabasedonRacialandEthnicOrigin.pdf) (letöltve: 2020.03.14.)

<sup>120</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (AS 1999 2556)

<sup>121</sup> Az Eidgenössisches Departement des Innern EDI Bundesamt für Statistik BFS-vel folytatott levelezés alapján.

<sup>122</sup> Bundesamt für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/population/migration-integration/by-migration-status.html> (letöltve: 2020.03.17.)

<sup>123</sup> CRC/C/15/Add.182, 48–49. o.; CRC/C/CHE/CO/2-4, 2015,16-17, 54–55. o.



szervezetek jelentésében<sup>124</sup> is *visszatérő kritika, hogy az oktatási célok – azaz az inkluzív és integratív oktatás megvalósítása – terén kevés adat áll rendelkezésre*, amely megnehezíti a deszegregációs célú intézkedések meghozatalát és hatásainak vizsgálatát. Svájc esetében ezenfelül az is nehezíti a kérdésben való tisztánlátást, hogy az alapfokú oktatás és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megszervezése kantonális hatáskör.<sup>125</sup>

## 5. Jó gyakorlatok

Végül, de nem utolsó sorban szót kell ejteni a vizsgált országokban implementált deszegregációs célú vagy – országspecifikusan – az inkluzív oktatás megvalósulását elősegítő intézkedésekről.<sup>126</sup> *Ausztriában* a kétszintű általános iskola alsó tagozatát ért fentebb ismertetett kritikák kiküszöbölése végett a 2018/19-es tanévtől kezdve<sup>127</sup> a korábbi Hauptschule helyett bevezetésre került a *Neue Mittelschule* (Új Középiskola).<sup>128</sup> Az új oktatási koncepció alapja a *kompetencia alapú és egyéniesített oktatás* az esetleg nehezebben tanuló diákok továbbtanulási lehetőségeinek javítása érdekében. *Belgiumban* az iskolák az újonnan érkező gyermekek számára a nyelvtanulást segítő kurzusokat, míg a fogadó közösség számára a más kultúrákra és nyelvekre érzékenyítő kurzust szervezhetnek.<sup>129</sup> A *cseh* kormány 2010-ben – a D.H. ügyben született marasztaló ítélet hatására – elfogadta az *Inkluzív oktatás nemzeti akcióterv* nevet viselő dokumentumot, majd 2012-ben az *Egyenlő esélyek című akciótervet*.<sup>130</sup> Speciálisan, a csehországi roma közösséget érintő stratégiai anyagként említhető a *Szociális felzárkózás stratégiája 2014-2020*<sup>131</sup> című dokumentum. Az *Egyesült Királyság* Oktatási Minisztérium által kezdeményezett kutatások *kifejezetten a roma, illetőleg a bevándorló háttérű gyermekek integrációját*

<sup>124</sup> Racial discrimination in Switzerland report of the Service for Combating Racism (2016)

<sup>125</sup> Alkotmány 62. cikk (1) és (2) bekezdések

<sup>126</sup> Ezen intézkedések azért is fontosak, mert az iskolai kudarcok vagy az iskolából való kiesés jelentős hatást gyakorolhat az egyén későbbi életútjára. Csemáné Váradí Erika: A gyermek- és fiatalkori kriminalitás. In: Borbíró A. et al (szerk): *Kriminológia*. Wolters Kluwer Kft, 2019.; Csemáné Váradí Erika: Gyermek- és fiatalkori bűnözés alapkérdései, különös tekintettel a serdülőkor pszichés sajátosságaira. In: Farkas Á. (szerk.): *Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből. Doktori tanulmányok* 3. Miskolc, 2013, 5–42. o.; Csemáné Váradí Erika: A nemzetközi szabályozás új irányjai a fiatalkorúak szabadságelvonása körében. *Büntetőjogi kodifikáció*, 2008. (8. évf.) 2. sz., 11–21. o.

<sup>127</sup> EACEA, Austria. Online elérhető: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/glossary-1\\_en#glyB15](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/glossary-1_en#glyB15) (letöltve: 2020.03.18.)

<sup>128</sup> Jóllehet az eredeti reformtervek egységes felső tagozat bevezetését irányozták elő, a szükséges politikai támogatás hiányában csak a felső tagozat alacsonyabb képzési szintjét adó Hauptschule típusú oktatás megreformálására került sor. EACEA, Austria. Online elérhető: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/glossary-1\\_en#glyB15](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/glossary-1_en#glyB15) (letöltve: 2020.03.18.)

<sup>129</sup> A programban jelenleg nyolc partnerország vesz részt: Kína, Spanyolország, Görögország, Olaszország, Marokkó, Portugália, Románia és Törökország, akik vendégtanárokat is küldenek a részt vevő iskolákba.

<sup>130</sup> „Rovné příležitosti” Akční plán <http://www.msmt.cz/file/25872/download/> (letöltve: 2020.03.20.)

<sup>131</sup> Strategie sociálního začleňování 2014-2020, <https://www.mpsv.cz/strategie-socialniho-zaclenovani-2014-2020> (letöltve: 2020.03.20.)

célzó intézkedések kidolgozását célozták. *Franciaországban* – bár a szegregáció létezését hivatalosan nem ismerik el – az inklúzió jegyében mind az iskolát, mint közösséget célzó,<sup>132</sup> mind pedig a diákot, mint egyént felzárkóztatni szándékozó,<sup>133</sup> ezáltal pedig deszegregáló hatással bíró jó gyakorlatokra találunk példát. A romaintegrációs stratégiák 2020-ig tartó uniós keretrendszere<sup>134</sup> által támasztott követelményeknek való megfelelés érdekében a kormány 2011-ben a *francia társadalmi integrációs törekvésekbe illeszkedő politikai intézkedéscsomagot* fogadott el tekintettel arra, hogy a 'roma' kifejezés egy etnikumot jelöl, márpedig a *francia jogban etnikai alap nem használható átfogó közpolitikák elfogadására*.<sup>135</sup> A francia megközelítés tehát a belső joggal összhangban a szegénység és a társadalmi kirekesztés kiküszöbölését célozza a marginalizált közösségekben. *Lengyelország* kapcsán kiemelendő a nemzeti és etnikai önazonosság és nyelv megőrzéséről szóló 2017. augusztus 18-i oktatási miniszteri rendelet,<sup>136</sup> amelynek 12. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az óvodákban és az iskolákban *roma edukációs asszisztens (asystent edukacji romskiej)* segítse a tanárok munkáját és a roma gyermekek iskolai környezetbe való beilleszkedését. A *német Baden-Württemberg tartományt* az OECD egyik jelentése jó gyakorlatként említi a heterogén szociális háttérű és etnikumú tanulók inkluzív oktatása érdekében létrehozott közösségi iskolákat.<sup>137</sup> Az átfogó olasz iskolafejlesztéshez és az iskolai autonómia növeléséhez kapcsolódó 2015/107 törvény<sup>138</sup> rendelkezéseivel összhangban került megfogalmazásra az ún. *Buona Scuola* ('jó iskola') elv, amelynek célja a gyermekek életében az iskola szerepének megerősítése, a tanulók társadalmi-kulturális egyenlőtlenségeinek megszüntetése és az iskolaelhagyás csökkentése.<sup>139</sup> *Romániában* 2019-ben megkezdte működését a

<sup>132</sup> Ún. kiegyensúlyozó oktatási politika (la politique de l'éducation prioritaire) Circulaire n° 2014-077 du 4-6-2014 relative à la refondation de l'éducation prioritaire. Online elérhető: <http://www.cgteeduc.fr/index.php/le-système-ducatif-mainmenu-27/les-enseignements-mainmenu-206/education-prioritaire-mainmenu-213/1690-circulaire-n-2014-077-du-4-6-2014-relative-a-la-refondation-de-l-education-prioritaire> (letöltve 2020.03.16.)

<sup>133</sup> Példának okáért a nem francia anyanyelvű diákoknak nyelvi felzárkóztatást nyújtó ún. UPE2A osztályok.

<sup>134</sup> A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. Az Európai Bizottság közleménye COM (2011) 173 végleges

<sup>135</sup> *An equal place in French society: French government strategy for Roma integration within the framework of the Communication from the Commission of 5 April 2011 and the Council conclusions of 19 May 2011.* Online elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/france\\_national\\_strategy\\_roma\\_inclusion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/france_national_strategy_roma_inclusion_en.pdf) (letöltve 2020.03.17.)

<sup>136</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Online elérhető: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001627/O/D20171627.pdf> (letöltve: 2020.03.18.)

<sup>137</sup> Elérhető az OECD honlapján: <http://www.oecd.org/education/ceri/DEU.BW.SystemNote.pdf> (letöltve: 2020.03.18.)

<sup>138</sup> Legge 13 luglio 2015, n. 107.

<sup>139</sup> Utóbbi kapcsán kiemelendő: A külföldi tanulók befogadásáról és integrálásáról szóló 2014-es irányelv, ld. [https://www.miur.gov.it/documents/20182/2223566/linee\\_guida\\_integrazione\\_alunni\\_stranieri.pdf/5e41fc48-3c68-2a17-ae75-1b5da6a55667?t=1564667201890](https://www.miur.gov.it/documents/20182/2223566/linee_guida_integrazione_alunni_stranieri.pdf/5e41fc48-3c68-2a17-ae75-1b5da6a55667?t=1564667201890) (letöltve: 2020.03.18.); a kísérő nélküli

Deszegregációért és Oktatási Integrációért felelős Országos Tanács,<sup>140</sup> továbbá működik az „*Iskola utáni iskola*” program is, amelyben a kötelező iskolai programot megelőzően, vagy azt követően a tanulás segítése.<sup>141</sup> A 2019/2020-as tanévben elkezdődött felmérés eredményei egyelőre váratnak magukra, azonban amennyiben az előírásoknak megfelelően kivitelezésre kerülnek, kétségkívül a jó példák között érdemelnek majd említést. A *Szlovák Köztársaság 2012-ben elfogadott, 2020-ig szóló romaintegrációs stratégiája*<sup>142</sup> a roma gyermekek esetében alkalmazandó oktatási programok alapdokumentuma, amely az elmúlt években nemzeti felzárkóztatási projektek és akciótervek kidolgozását segítette. Svájcban egy *algoritmust alkalmaznak, amely a betáplált adatok alapján javaslatot tesz a migrációs háttérű gyermekek egyenletes elosztására annak érdekében, hogy a hosszú évtizedek alatt kialakult – a lakóhelyen alapuló – szegregációt felszámolják.*<sup>143</sup>

## 6. Konklúziók

A kutatás során egyértelműen kirajzolódott, hogy összefüggés fedezhető fel az egyes országok történelmi múltja és a szegregációhoz való hozzáállása között: a nyugat-európai országok, amelyek az elmúlt évtizedekben jellemző célpontjai voltak a migrációnak, a gyakorlatban tapasztaltak ellenére tagadják a szegregáció létezését. Amennyiben alkalmaznak is deszegregációs intézkedéseket, azokat jellemzően az inklúziót szolgáló intézkedésként címkézik. E körben a szerző szerint érdekes kérdés, hogy bár az Európa Tanács, az OECD és az EU által végzett felmérések is jelzik a probléma meglétét ezen országok tekintetében, a szóban forgó országoknak mindezidáig a kutatás által vizsgált alapfokú oktatásban jelentkező szegregáció miatt sem az EJEB,<sup>144</sup> sem az EuB előtt nem kellett számot adniuk az oktatásban tapasztalható szegregáció miatt. Kiváló példa erre Ausztria és Csehország gyakorlatának összevetése: Ausztriában Csehországgal egyetemben bevett gyakorlat

---

kiskorúak oktatáshoz való jogáról szóló 2017-es törvény, legge n. 47/2017; a roma, szinti és utazó roma gyermekek befogadásáról és integrálásáról szóló projekt.

<sup>140</sup> Comisia Națională pentru Desegregare și Incluziune Educațională, amely a 2019. évi 3141 Rendelet alapján működik. Online elérhető: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/211207> (letöltve: 2020.03.22.)

<sup>141</sup> Megemlíthető még 2011. évi 5218 Rendelettel bevezetett „*második esély*” program, amelynek célja az iskolaelhagyó gyermekek visszavezetése az oktatásba. Jóllehet nem specifikusan a roma gyermekekre vonatkozó programról van szó, de a roma gyermekek körében magas iskolai lemorzsolódás miatt őket is kiemelten célozza.

<sup>142</sup> A Szlovák Köztársaság Romaintegrációs Stratégiája 2020-ig c. dokumentumban foglalt, az oktatás területét érintő, 2019-20-as évekre vonatkozó aktualizált akcióprogramjai. Online elérhető: <https://www.minv.sk/?strategia-pre-integraciu-romov-do-roku-2020> (letöltve: 2020.02.10.)

<sup>143</sup> The Local, Zurich schools use algorithm to ensure right mix between Swiss and foreign pupils, 2019. november 4. Online elérhető: <https://www.thelocal.ch/20191104/algorithm-helps-zurich-schools-mix-swiss-and-foreign-students> (letöltve: 2020.03.17.)

<sup>144</sup> A képet árnyalandó meg kell említeni a belga nyelvi ügyet (EJEB, Ítélet, 1968. július 23.(2126/64) para. 10.), ahol az egyik panaszos fél expressis verbis szegregációra hivatkozott. Az ügy ugyanakkor a jelenlegi kutatástól eltérő kontextusban vizsgálta a belga oktatási rendszert, így nem tekinthető relevánsnak.

volt a roma tanulók különleges nevelésű igényű gyermekeként történő kategorizálása. Míg Csehországgal szemben eljárás indult az EJEB előtt, Ausztria esetében nem került sor eljárásra.<sup>145</sup> Jóllehet Ausztriában 1995-ben végül EJEB ítélet nélkül is változás következett be a gyakorlatban. Ezzel szemben a KKE országokban az oktatási szegregáció kérdése folyamatosan napirenden lévő probléma, amelyet az Európai Bizottság is kiemelt figyelemmel kísér, amint a hazánkkal és Szlovákiával szemben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások is bizonyítják. Mindazonáltal a kiemelt figyelem egyik pozitív hozadéka, hogy ezen országokban számos, a jelenség felszámolására irányuló jó gyakorlat létezik – amint a cikkben bemutatásra került –, jóllehet tovább javítani a rendszert mindig lehet és kell is. Ennek feltétele viszont a probléma napirenden tartása és a társadalmi párbeszéd, amely valós adatokon alapul. A célhoz kötöten és megfelelő garanciák mellett végzett oktatási célú etnikai adatgyűjtés pedig nyilvánvalóan hozzájárul az utóbbi feltétel megvalósulásához.

---

---

---

<sup>145</sup> Az EJEB előtti eljárás természetéből adódóan természetesen mindez azt is jelentheti, hogy a nemzeti bíróságok előtt kielégítően megoldódott az ügy, így a potenciális panaszos felek nem érezték szükségét az eljárás nemzetközi fórum elé vitelének.

---

---

# Adóügyek a büntetőbíróságok előtt

Pfeffer Zsolt\*

---

## 1. Bevezetés

A büntető igazságszolgáltatás alapvető feladata, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben (Btk.) meghatározott bűncselekményeket elkövetőket törvényes eljárásrendben felelősségre vonja, kielégítve ezzel a generális és speciális prevenció szükségletét. A büntetőjog elsődlegesen nem rendezi, hanem védi az életviszonyokat.<sup>1</sup> E védelem meghatározásának fontos elve az *ultima ratio*: ez azt jelenti, hogy abból kell kiindulni, hogy a büntetőjog jelenti a legszigorúbb, legerőteljesebb beavatkozási (korlátozási) lehetőséget az egyén életébe, amiből az következik, hogy csak végső esetben alkalmazzanak büntetőjogi szankciókat („legvégső esetben a legutolsó eszköz”).<sup>2</sup> Ebből adódóan elsősorban más jogágak által szabályozott joghátrányok alkalmazása a célravezetőbb a kevésbé súlyos jogsértések esetében. Így például közigazgatási, adójogi szankciók<sup>3</sup> (bírságok, pótlékok), polgári jogi (például kártérítés, sérelemdíj), szabálysértési vagy éppen munkajogi jogkövetkezmények jöhetnek szóba.

A büntetőjogi szankciók által elérni kívánt célok tágabb körben határozhatók meg, mint a közigazgatási (adóügyi) jogkövetkezmények céljai. A vonatkozó szakirodalomból három alapvető célkitűzés emelhető ki: a nevelés (visszavezetés a társadalomba), az elrettentés, valamint a társadalom védelme. (Hogy ezeket milyen arányban hogyan kell, illetve lehet érvényesíteni a büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás során, viták tárgyát képezi: egyes megközelítések szerint például az utóbbi időkben az elrettentésre nagyobb hangsúly helyeződik.)<sup>4</sup>

A büntetőjog – ahogyan arról korábban szó volt – mindig csak végső esetben alkalmazható, elsősorban más felelősségi alakzatok alkalmazása indokolt. Ezek egyik formája a szabálysértési felelősség: vannak olyan 'kriminális cselekmények', amelyek

---

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

<sup>1</sup> Földvári József: *Magyar Büntetőjog, Általános rész*, Budapest, Osiris, 2003, 27. o.

<sup>2</sup> Karsai Krisztina: Az ultima ratio elvről – másképpen, in: *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 254. o.

<sup>3</sup> Ld. Pfeffer Zsolt: *Jogkövetkezmények (szankciók) az adózásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2018

<sup>4</sup> Christina Schleppe: Die Renaissance der repressiven Strafrechts, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*. (2014) 1-2., 170–176. o.

a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel nem rendelkeznek, azonban a társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértik vagy veszélyeztetik, ezért hatékony fellépés indokolt ellenük.<sup>5</sup> Ha a jogalkotó nem elégszik meg a pénzügyi jogi jogszabályok által alkalmazni rendelt joghátrányokkal, de a büntetőjogi védelmet még nem ítéli arányosnak (szükségesnek), akkor előírhat szabálysértési alakzatokat is az adott jogsértésre. Ilyen például a *vámszabálysértés*: a bűncselekménytől való elhatárolás alapja az elkövetési érték („a vagyoni hátrány a százezer forintot nem haladja meg”), de ettől függetlenül mindig szabálysértés valósul meg, ha a körülírt magatartást gondatlanul követik el.<sup>6</sup> A jogalkotónak körültekintően, a gazdasági és társadalmi viszonyoknak megfelelően kell megalkotnia azokat a szabályokat, amelyek meghatározzák a tényállásszerű, a társadalomra veszélyes és a bűnös magatartásokat. A bűncselekmények e definiálása során a törvényhozásnak el kell döntenie, hogy milyen magatartásokat (aktív cselekvéseket, mulasztásokat) rendel büntetőjogi eszközökkel szankcionálni (azaz melyeket kriminalizál), mi az a szint, amelynek átlépésével már ezeket az eszközöket kell alkalmazni. Annak megfelelően kell e kérdésben döntenie, hogy „Az adócsalás több mint egyszerű hazárdjáték. Magában foglalja bizonyos – széles körben legitimnek elfogadott politikai folyamat eredményeképpen kialakult – szabályok megsértését is.”<sup>7</sup>

A közpénzügyi, illetve a költségvetési érdekeket sértő bűncselekmények ennek megfelelően kerülnek szabályozására a Btk. Különös részében. A XXXIX. fejezetben szabályozott tényállások közül kiemelkedő jelentőséggel bír a *költségvetési csalás*, amelynek egységes tényállása<sup>8</sup> különböző magatartásokat rendel szankcionálni. Így magában foglalja a klasszikus adócsalást (vagy más közbeveteli formákat megrövidítő magatartásokat),<sup>9</sup> a jogosulatlan adó-visszaigénylést, visszatérítést, a kedvezmények jogosulatlan igénybevétele, valamint a felhasználási kötelezettség megsértését (így ha például egy támogatást a jóváhagyott céltól eltérően használnak fel.) Fontos jellemzője, hogy keretdiszpozíció, ami azt jelenti, hogy a tartalmát nem büntetőjogszabályok határozzák meg, hanem más jogágak, jogterületek szabályai.<sup>10</sup> Így a tényállás megítéléséhez elsősorban a pénzügyi jog egyes területeinek (adó jog, támogatások joga stb.) ismerete szükséges. Ha ezek a szabályok a cselekmény

<sup>5</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) preambuluma.

<sup>6</sup> Ld. a Btk. 462. § (3) bekezdését („Nem valósul meg bűncselekmény, illetve vámszabálysértés valósul meg, ha a költségvetési csalással okozott vagyoni hátrány a százezer forintot nem haladja meg.”), valamint az Sztv. 209. § (1)-(2) bekezdését.

<sup>7</sup> Michael W. Spicer: Az adócsalás kívánatosságáról a hagyományos, illetve az alkotmányjogi gazdaságtan nézőpontjából, *Szociálpolitikai Értesítő*. (1993) 1-2., 131. o.

<sup>8</sup> A jogalkotó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben is ilyen névvel szabályozta a 2011. évi LXIII. törvény módosítása folytán ezt a tényállást, felváltva (egységesítve) többek között a korábbi adócsalást. Ezen egységes tényállás megalkotását a törvényhozás azzal indokolta egyebek mellett, hogy a költségvetést kellett immár a fókuszba állítani, és a tényállást a lehető legabsztraktabb módon kívánták megfogalmazni, amellyel számos kiskapu kiiktatható, a védelem hatékonyságának növelését érve el ezzel. Ld. a 2011. évi LXIII. törvény általános és a 2. §-ához kapcsolódó részletes indokolását. A korábbi szabályozásra épülő joggyakorlatról ld. BH 2003.397., valamint a Kúria 1/2006. számú Büntető jogegységi határozatát.

<sup>9</sup> Ld. Molnár Gábor Miklós: *Adócsalás a költségvetési csalásban*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2011.

<sup>10</sup> Ld. pl. a Kúria Bfv.I.466/2016/7. számú végzését.

elkövetését követően megváltoznak, akkor az értelemszerűen kihat a büntetőjogi megítélésre is a büntetőjogszabály időbeli hatályára vonatkozó rendelkezések okán (ha a keretet kitöltő jogszabályi rendelkezésekben a bűncselekmény elkövetése után olyan mérvű változás következik be, amely a kötelezettség megszüntetésével az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, akkor ez a változás az elbíráláskor hatályban lévő büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását alapozza meg).<sup>11</sup>

Alapvető kérdés, hogy a büntetőbíróságok hogyan ítélnék meg egy-egy tényállást, milyen jellemzőket kell figyelembe venniük akkor, amikor az adott, büntetőeljárás csatornába került adóügyet el kell bírálniuk. E tanulmány arra vállalkozik, hogy néhány olyan jogi és kriminológiai jellemzőt vegyen számba, amelyek támpontokat nyújthatnak ezen ügyek legfontosabb problémáinak megértéséhez. E feladat teljesítése elsősorban a vonatkozó szakirodalom, valamint releváns bírósági ítéletek elemzése alapján teljesíthető, ennek megfelelően kerülnek az említett jellemzők meghatározásra és bemutatásra. Nem cél tehát a törvényi tényállások részletes elemzése büntetőjogi nézőpontból, hanem pénzügyi jogi és általános eljárásjogi megközelítés módszere kerül alkalmazásra.

## **2. A bűncselekményi tényállások néhány általános és pénzügyi jogi jellemzője**

A költségvetést károsító bűncselekmények, így a költségvetési csalás vizsgálható az általános jellemzők szempontjából. Ez azt jelenti, hogy arra a kérdésre kell keresni a választ, hogy mi adja ennek a tényállásnak a lényegi elemét, melyek azok az ismérvek, amelyek a gyakorlatban jellemezik e bűncselekmény megvalósulásának körülményeit.

Első jellemzőként említhető, hogy *költségvetési források jogellenes elvonása* valósul meg. Ez azt jelenti, hogy az elkövetők vagyoni növekményre oly módon tesznek szert, hogy a megállapított befizetési kötelezettség (például adó, járulék, vám, egyéb közteher) mértékét jogellenes, szándékos (tudatos) magatartásokkal csökkentik (vagy éppen a megfizetést teljes mértékben elkerülik, vagy jogellenesen vesznek igénybe visszaigénylést, kedvezményt, visszatérítést), de úgy is megvalósítható, hogy a költségvetésből származó forrásokat a jóváhagyott céltól eltérően használnak fel. Ez utóbbi körbe sorolhatók például a különböző támogatásokkal kapcsolatos visszaélések. Vannak ugyanis olyan támogatások, amelyek felhasználása célhoz kötött: „Támogatás megszerzésével az állam és a támogatott személy között tartós, hosszútávú támogatási jogviszony jön létre, amely a támogatott személy számára a források 'kötött felhasználásának' kötelezettségét, évekre történő elköteleződését eredményezi. A támogatási összeget a támogatott csak meghatározott célra, a meghatározott szerződéses, illetve jogszabályi keretek között használhatja fel.”<sup>12</sup> Nem minden támogatás keletkeztet források kötött

<sup>11</sup> Ld. pl. a Kúria Bfv.III.172/2017/5. számú ítéletét [31]. Ld. még az 1/1999. Büntető jogegységi határozatot.

<sup>12</sup> A Kúria Kfv.IV.35.017/2014/9. számú ítélete

felhasználására vonatkozó kötelezettséget, „évekre történő elköteleződést” eredményező támogatási jogviszonyt. Vannak olyan támogatások is például, amelyek – „negatív adóként”<sup>13</sup> – az adózás rendjéről szóló törvény által megállapított kötelezettségek teljesítésével érvényesíthetők.<sup>14</sup> Ha a célhoz kötött támogatást felhasználása nem a támogatás céljának, elvárásainak megfelelően kerül sor, hanem azt – akár az előírászerű felhasználást színelve – másra (nem az előírt a célra) fordítják, akkor a bűncselekmény elkövetése megállapítható.

A Kúria megfogalmazása szerint a *költségvetési csalás védett jogi tárgya* a költségvetés bevételeihez fűződő társadalmi érdek, a tényállás mind a befizetési kötelezettségek, mind pedig az általa meghatározott bármely költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsított megtévesztő magatartást büntetni rendeli. Nemcsak a jogszabályon alapuló befizetési kötelezettségek (adók, vámok, járulékok stb.) tartoznak ebbe a körbe, hanem egyéb magatartások is ide sorolhatók, így az is büntetendő, ha valaki a költségvetéssel szemben fennálló egyoldalú vagy kontraktuális kötelezettségéből származó befizetési kötelezettségének csalárd módon nem tesz eleget, és ezzel okoz vagyoni hátrányt. A törvény a ‘pénzeszközök’ kifejezést használja, így nemcsak a korábbi ‘támogatások’ tartoznak ebbe a körbe, amely fogalmat szűkítően is értelmezhetett a joggyakorlat. Költségvetési csalás valósul meg akkor is, ha nem jogszabályon alapuló kötelezettség megszegése valósul meg (mint például adófizetési kötelezettség kijátszása kapcsán), hanem – például egészségbiztosítási szervvel fennálló – kontraktuális kötelezettségnek csalárd módon eleget nem téve okoznak költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában vagyoni hátrányt, megrövidítve ezzel az állami költségvetés részét képező egészségbiztosítási alapot.<sup>15</sup> Egy olyan ügyben kerültek ezek az ismérvek megállapításra, ahol a fogászati ellátást végző fogorvos a körzetre vonatkozó egészségbiztosítási finanszírozási szerződés alapján nem valós (ténylegesen nem teljesített) kezeléseket jelentett le és számolt el a pénztár felé.<sup>16</sup> Ebben az esetben néhány millió forint volt az *elkövetési érték*, de ez más, jelentősebb ügyekben akár több milliárd forint is lehet.

A támogatások kérdése összekapcsolódhat adóügyekkel is. Egy esetben a mezőgazdasági tevékenységet végző egyéni vállalkozó egy támogatásból megvalósított telephez kapcsolódóan nagy számú és nagy összegű számlákat fogadott be egy korlátolt felelősségű társaságtól. E számlák felszámított általános forgalmi adót is tartalmaztak, amelyeket a bevallásában szerepeltett e vállalkozó és ezt az adót levonásba helyezte. Megállapították azonban, hogy a számlakibocsátó társaság és a számlákat befogadó egyéni vállalkozó között valós gazdasági

<sup>13</sup> A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának „A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata” című összefoglaló véleménye. (Budapest, 2012, [http://ku-ria-birosag.hu/sites/default/files/Penzugyi\\_tamogatások\\_összefoglaló\\_velemeny.pdf](http://ku-ria-birosag.hu/sites/default/files/Penzugyi_tamogatások_összefoglaló_velemeny.pdf); 2016. április 6.), 8. o.

<sup>14</sup> Ld. a 2012. évi XLI. törvényt a személyszállítási szolgáltatásokról, valamint az az alapján kiadott, 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletet a szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól.

<sup>15</sup> Ld. a Kúria Bfv.II.662/2016/7. számú végzését, [60]-[61]

<sup>16</sup> A tényállás leírását ld. a Pécsi Járásbíróság B.728/2011/135. számú ítéletében. A korábban hatályos Btk. alapján egyébként csalás (és magánokirathamisítás) került megállapításra.



események nem voltak,<sup>17</sup> a számlákban feltüntetettekkel szemben az építési, kivitelezési munkákat egyáltalán nem, vagy nem a számlakibocsátó kft. végezte el. Ennek megfelelően az egyéni vállalkozó az adóhatóságot az adófizetési kötelezettsége megállapítása szempontjából jelentős tények tekintetében megtévesztette, valótlan tartalmú nyilatkozatokat tett, és ezzel több, mint 73 millió forint vagyoni hátrányt okozott a költségvetésnek. Ebből adódóan nemcsak az egyéni vállalkozó követett el bűncselekményt (ő az alapcselekmény tettese), hanem a számlákat kiállító és átadó kft. ügyvezetője is (ő ebben az esetben bűnsegéd volt, mégpedig folytatólagosan elkövetett költségvetési csalásban és hamis magánokirat felhasználásában), tekintettel arra, hogy a vagyoni hátrány okozásához segítséget nyújtott, és kitűnően tisztában volt a tettesi alapcselekmény lényeges elemeivel, és tudata átfogta saját részesei magatartása elemeit is.<sup>18</sup>

A következő fontos lényegi elem a különböző *bizonylatok* kiállítása és felhasználása. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) 9. § e) pontja az adókötelezettségek körében rögzíti kifejezetten a bizonylat kiállítási és megőrzési kötelezettséget, ugyanis a gazdasági események megfelelő dokumentálása szolgálja az adózás szempontjából releváns okiratok (például bevallások) és nyilvántartások alapjait, általuk állapítható meg (ellenőrizhető) az adó alapja, a mértéke, vagy éppen a kedvezmények (mentességek) fennállása. Az Art. az 'irat' fogalmi meghatározása körében említi a bizonylatot, de a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Sztv.) rendelkezései is relevánsak. Így bizonylatnak tekintendő az olyan okmány az Sztv. 166. §-a alapján, amely a gazdasági esemény számviteli elszámolását (nyilvántartását) támasztja alá. Ilyen például a nyugta, a számla, a szerződés, a jegyzőkönyv, hatósági, bírósági döntés, hitelintézeti bizonylat, kivonat. Ezekből különböző nyilvántartásokat kell képezni és vezetni, valamint eleget kell tenni az Sztv. szerint a beszámolóképzési és –közzétételi kötelezettségnek. A büntetőeljárásban a tényállás megállapításához figyelembe vehetők az adóigazgatási eljárás iratai (adóhatósági döntések), a cégiratok, a vádbeli számlák, könyvelési iratok, az adóbevallások és a tárgyaláson ismertetett egyéb iratok tartalma, de némely esetben még a vádlotti védekezésből is kitűnhet, hogy nem történtek tényleges gazdasági események a bizonylatokban rögzítettekkel ellentétben.<sup>19</sup>

Adódik a kérdés, hogy ha a költségvetési csalás elkövetéséhez hamis bizonylatok (például fiktív számlák) kerülnek felhasználásra, akkor miképpen kell azt megítélni a halmazat szempontjából, vagyis a költségvetési csalás a hamis magánokirat-felhasználással állhat-e halmazatban. A joggyakorlat szerint e két cselekmény halmazata nem látszólagos; a hamis magánokirat felhasználásával elkövetett költségvetési csalás esetén a valótlan tartalmú számlák könyvelésben történő felhasználása, illetve a valótlan tartalmú adóbevallás benyújtása nem áll szükségszerű kapcsolatban az adóhatóság megtévesztésével. Többféle elkövetési

<sup>17</sup> Ld. az áfa levonási jog megtagadhatóságáról szóló 5/2016. (IX.26.) KMK véleményt („tudta-e/tudnia kellett-e teszt”). Ld. még a Kúria Kfv.VI.35.655/2016/4. számú ítéletének [31]-[32] pontjait, amely részletesen ismerteti a vonatkozó uniós esetjogot.

<sup>18</sup> A Kúria Bfv.III.57/2018/5. számú végzése. A részességről (a járulékos jellegről) ld. BH 2000.185., EBH 1999.84., BH 1998.110.

<sup>19</sup> A Kecskeméti Törvényszék 1.B.500/2017/78. számú ítélete. Ld. még a Szegedi Ítéltábla mint másodfokú bíróság Bf.606/2018/22. számú ítéletét.

móddal is megvalósulhat a cselekmény, így pl. a költségvetési csalás akkor is megvalósul, ha az adóbevallásra kötelezett adóbevallást egyáltalán nem nyújt be:

*„A ténylegesen el nem végzett gazdasági eseményről kiállított számlák szerinti, nem létező kiadások könyvelésbe történő bevezetése megghiúsította annak áttekintését, hogy a gazdasági társaság az adott időszakban a valóságban milyen gazdasági tevékenységet folytatott, ennek következtében milyen összegű költségei merültek fel és az a vagyoni helyzetét miként befolyásolta, ténylegesen milyen összegű pénzeszközzel rendelkezett. Így nem sértettek anyagi jogi szabályt az eljáró bíróságok, amikor a terhelt bűnösségét a hamis magánokirat felhasználásának vétségében, továbbá a számvitel rendje megsértésének büntetésében megállapították, és a cselekmények jogi minősítése törvényes.”<sup>20</sup>*

Mivel az egyes adónemek esetében az adó alapját (és ezáltal a mértékét) a nyilvántartásokban rögzített adatok képezik, az adózás körében megvalósítható jogsértések egyik speciális fajtája a *számvitelre vonatkozó jogszabályok* megsértése. Az ilyen jellegű magatartások rendkívül sokfélék lehetnek: könyvelési hibák, téves adatfelvittelek, téves kontírozás, nem megfelelő bizonylatok befogadása, hibás értékelések, becslések esetében az adózó nem szándékosan sérti meg a jogszabályi kötelezettségeit.<sup>21</sup> Ehhez képest súlyosabb megítélés alá esnek azok az esetek, amikor már szándékos visszaéléseket követnek el: meghamisítanak, megsemmisítenek bizonylatokat, vagy éppen nem a valós értékről vagy ténylegesen meg nem történt gazdasági eseményekről állítják ki azokat.

A bizonylatok kiállításához rendszerint *szigorú számadású nyomtatványokat*, speciális, ellenőrzött szoftvereket (*számlázó programot*), eszközöket (például *pénztárgépet* vagy online kapcsolatra képes, adóügyi ellenőrzési egységgel is rendelkező pénztárgépet) kell használni.<sup>22</sup> A bizonylatok kiállításának eszközei és körülményei ellenőrizhetők a dokumentálási kötelezettségre tekintettel, így ha a különböző időpontok között ellentmondás áll fenn, akkor az adott ügylet jogszerűsége, a kibocsátott számlák valóságos megkérdőjelezhető. Egy esetben például a bíróság megállapította, hogy a számlák mögötti gazdasági események megtörténtét semmi nem bizonyította, a gazdasági társaság által kibocsátott számlák teljesítési időpontja korábbra esett, mint a számlákat tartalmazó számlatömb megvásárlása, és az egyes számlák kifizetése is jóval korábban történt meg, mint ahogy magát a bizonylatot kiállították. Emellett az ügyben eljáró könyvszakértő nem talált az érintett számlákhoz kapcsolódó szerződést, fuvarlevelet, szállítólevelet, a számlázott fuvarok nem voltak beazonosíthatók, az éves beszámolót a cégnyilvántartás számára nem nyújtották be, és a pénztárban kimutatott pénzkészlet nem tette volna lehetővé a szállítási számlák rendezését.<sup>23</sup> Általában életszerűtlennek tarják azt is, ha a felek között egy folyamatos, több éven át tartó, gyakori, havi rendszerességű teljesítéssel rendelkező szerződéses viszony áll fenn,

<sup>20</sup> A Kúria Bfv.I.598/2018/8. számú végzése

<sup>21</sup> Lukács János: Kreatív számvitel, vétlen hiba, szándékos csalás, *Társadalom és Gazdaság* (2007) 1., 134–137. o.

<sup>22</sup> Lásd a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 168. §-át, valamint a számla és a nyugta adóigazgatási azonosításáról, valamint az elektronikus formában megőrzött számlák adóhatósági ellenőrzéséről szóló 23/2014. (VI. 30.) NGM rendeletet.

<sup>23</sup> Lásd a Kúria Bhar.I.625/2016/8. számú ítéletét.

viszont egyetlen olyan dokumentáció, teljesítési igazolás, szállító levél, megrendelő lap sem keletkezett, amellyel igazolható lenne a gazdasági tevékenység vagy annak akár csak a töredéke.<sup>24</sup> De az is lehetséges, hogy nemcsak részelemek nem megfelelőek, hanem az egész 'vállalkozási koncepció' a látszattűkötésre épül. Egy esetben több személy szervezett keretek között, az egyes feladatok megosztása mellett úgy vett részt gazdasági társaságok működtetésében, szerződések megkötésében és pénzforgalmi számlák kezelésében, hogy azokhoz legális célkitűzés, valódi vállalkozási tevékenység, illetve a jogszabályi előírásokat – akár csak a legminimálisabb szinten – szem előtt tartó magatartás egyáltalán nem kapcsolódott. A bíróság szerint így jóhízműségről, valamely lényeges körülmény ismeretének a hiányáról nem lehetett szó.<sup>25</sup>

Ha a számviteli bizonylatok és az arra épített nyilvántartások nem megfelelőek, tévesek, hibásak vagy éppen hamisítottak, akkor az adó alapja is téves lesz. Ha az adózó terhére mutatható ki különbözet, akkor értelemszerűen az adóhiányhoz rendelt súlyos jogkövetkezmények (különösen az adóbírság) alkalmazandók az adóhatóság részéről. (Az adóigazgatási és a büntetőjogi szankcióknak sajátos a kapcsolata, a későbbiekben erről még részletesebben szó lesz.)

A számviteli nyilvántartásokban szereplő adatok értelmezése, elemzése összetett feladat, hagyományos jogi szakértelemmel általában nem teljesíthető. Ilyen esetben *igazságügyi könyvszakértő* bevonása indokolt, aki vizsgálhatja a cégláncolatokat (a cégek kapcsolatát), a számlakiegyenlítési adatokból megállapíthatja, hogy kik kivel álltak kapcsolatban és ennek nyomán a pénz útját is levezetheti. Továbbá választ adhat arra, hogy pontosan milyen összegre, milyen foglalkoztatottak után, milyen összegű közterhek és járulékkerhek halmozódtak fel, amelyek nem kerültek az államnak megfizetésre.<sup>26</sup>

Megjegyzendő, hogy a büntetőjogi felelősség szempontjából nincs annak jelentősége, hogy a bűnös úton szerzett jövedelmek 'kinél csapódnak' le, hiszen 'köztudomású', hogy e jövedelmek nyomon nem követhető csatornákon keresztül 'pihennek', majd bizonyos, hosszabb idő elteltével előkerülve aktivizálódnak újra (ún. offshore-jelenség), olyankor, amikor már a büntetőjogi felelősség felhívása rég nem aktuális, így akkor is megalapozott az ítélet, ha a vagyon további sorsa még nem ismert (és ezen alapulhat vagyoneklobzás is).<sup>27</sup>

Ebben a körben meg kell említeni, hogy a számviteli kötelezettségek is élveznek büntetőjogi védelmet, hiszen a Btk. a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények körében nevesíti a *számvitel rendjének megsértését*. Emellett az Sztv. a „Jogkövetkezmények” című fejezetében kifejezetten rögzíti, hogy az Sztv.-nek nem megfelelő beszámolót készítő vállalkozóra az Art. szerinti mulasztási bírság kiszabható, emellett az Sztv. kifejezetten említi egyrészt a polgári jogi, másrészt a büntetőjogi felelősséget az Sztv.-ben meghatározott szabályok megsértése kapcsán.

<sup>24</sup> A Pécsi Törvényszék B.362/2014/199. számú ítélete. A másodfokú eljárásról ld. a Pécsi Ítéletábla, mint másodfokú bíróság Bf.III.52/2018/11. számú ítéletét.

<sup>25</sup> A Pécsi Ítéletábla, mint másodfokú bíróság Bf.III.52/2018/11. számú ítélete

<sup>26</sup> Ld. pl. a Fővárosi Törvényszék 23.B.427/2014/169. számú ítéletét. Ld. még a Fővárosi Ítéletábla mint másodfokú bíróság 3.Bf.14/2019/21. számú ítéletét.

<sup>27</sup> Ld. a Szegedi Ítéletábla Bf.III.31/2017/53. számú ítéletét.

Megjegyzendő, hogy a jogalkotó dönti el, hogy mely számvitelhez kapcsolódó kötelezettségek megszegését rendeli büntetőjogi eszközökkel is üldözni, és melyek azok, amelyek esetében megelégszik az enyhébb jogkövetkezményi alakzatok alkalmazásával. Így például a hatályos Btk. már nem tartotta szükségesnek a könyvvizsgálati kötelezettség megszegésére vonatkozó törvényi tényállás fenntartását, hiszen a jogalkotó szerint a cégjogi szankciók is megfelelő (elegendő) eszközként szolgálnak (figyelemmel a büntetőjog *ultima ratio* jellegére).<sup>28</sup>

### 3. Az adójogszabályok büntetőjogi értelmezése

Alapvető kérdésként merülhet fel, hogy az adójogi jogsértéseknek mennyiben kell büntetőügynek, illetve büntetőjogi szankcióval sújtottnak lenniük? E kérdés megválaszolása egyrészt a már említett *ultima ratio* jelleg, másrészt a később tárgyalandó *arányosság* kérdése alapján válaszolható meg. Ennek ellenére azonban szükséges egy rövid elméleti, történeti kitekintés bemutatása, amely a jogértelmezés kérdéskörén keresztül mutatja be, hogy az adóügyeknek milyen kapcsolata lehet a büntetőjoggal, illetve a büntetőjogi módszerekkel.

E példa nem más, mint az Amerikai Egyesült Államok korai jogfejlődésének időszaka. Alapvetően két jogértelmezési koncepció vizsgálható: az egyik egy szigorúbb, az adózót preferáló megközelítés, ami azt jelenti, hogy a nyelvtani értelmezés szabályainak alapulvételével a jogi norma által használt kifejezésekből (a szavak általános jelentéséből, írásjelekből) kell kiindulni, ha pedig azok kétségesek, akkor az adózónak kell kedvezni. A másik megközelítési módszer (értelmezés) szerint ugyanakkor már vizsgálni kell a mélyebb összefüggéseket, tartalmakat is, nem a szavak jelentéséből kell elsődlegesen kiindulni, hanem rendszertani összefüggéseket, adott esetben pedig a jogalkotói szándékot (cél), illetve az ügylet lényegét is kutatni kell.

Az első jogértelmezési koncepció arra az elgondolásra épül, hogy az adó nem más, mint egy büntetés, tehát a büntetőjogi szigorú jogértelmezést kell alapul venni a felmerülő jogvitákban, így a jogalkotó által használt írásjeleknek (például egy kötőjelnak) is óriási jelentősége lehet annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy az adott tárgy után kell-e adót fizetni vagy sem. Az 1873-as *United States v. Isham* esetben<sup>29</sup> egy ilyen eset volt vitás (a bíróság szerint mivel a jogalkotó a 'memorandum-csekk' elnevezést használta, ezért sem külön a memorandum, sem külön a csekk mint okirat nem eshetett az adójogszabály hatálya alá). E bírósági álláspont azzal is magyarázható, hogy az Egyesült Államokban – a brit gyarmati idők rossz emléke nyomán – a bélyegadóra mint büntetésre tekintettek.<sup>30</sup> A bélyegadó azt jelentette egyébként, hogy egy sor áru forgalomba hozatala adóköteles volt, így például újságok, kiadványok, jogi dokumentumok, engedélyek, biztosítások, kártyák, kockák. E termékeknek bélyeget kellett viselniük az adó megfizetésének igazolására,

<sup>28</sup> A Btk. 403. §-ához fűzött részletes indokolás.

<sup>29</sup> *United States v. Isham*, 84 U.S. 496 (1873)

<sup>30</sup> Jasper L. Cummings Jr.: *Supreme Court's Federal Tax Jurisprudence*. Washington, DC, American Bar Association, Section of Taxation, 2010, 31–32. o.

és a törvény megszegése súlyos börtönbüntetést vagy pénzbírságot vont maga után, de az is a szankciói közé tartozott, hogy ha az adott, adóköteles jogi dokumentum (például szerződés) után nem fizették meg az adót, akkor a jogi úton való érvényesíthetőség (felhasználhatóság) lehetősége sem volt biztosított.<sup>31</sup> (A brit parlament például 1765-ben fogadott el egy ilyen törvényt, amely felháborodást váltott ki, és amely ellen a gyarmati kormányzatok tiltakoztak.)<sup>32</sup>

Az Isham ügyben is büntető feljelentés volt a kiindulópont (büntetőügy volt), ennek megfelelően a büntetőjogszabályok értelmezésére vonatkozó elvekből indultak ki, az angol törvénykezés elveit alapul véve.<sup>33</sup> Az angol *Gurr v. Scudds* (1855) ügyben<sup>34</sup> is megállapítást nyert azon számos alkalommal hivatkozott tétel, amely szerint a kivételeket nagyvonalúan kell értelmezni az adóalanyok kedvezve, és amelyek kiterjednek az olyan megállapodásokra is, amelyek tárgya jövőbeli áruk értékesítése, vagy amelyek rendes körülmények között, végső soron áruk értékesítésére vonatkoznak.<sup>35</sup> *Marshall* főbíró 1820-ban megfogalmazta, hogy a büntetőjogszabályok szigorú értelmezése az egyéni jogok védelmén és azon a világos elven alapul, hogy a büntetés jogával a törvényhozó hatalom rendelkezik, nem az igazságszolgáltatás, így a törvényhozásnak, és nem pedig a bíróságnak áll jogában meghatározni, hogy mi minősül bűncselekménynek és azt hogyan kell büntetni.<sup>36</sup>

A büntetőjogban alkalmazott értelmezési megközelítés azonban a joggyakorlatban csak az egyik lehetséges irányzat, számos más döntés foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az adók büntetésként értelmezhetőek-e vagy sem, és inkább úgy foglaltak állást, hogy nem büntetések, tehát az értelmezésnél más kiindulópontok is használandók. *Joseph Story* bíró 1832-ben akként fogalmazott a *Breed* ügyben,<sup>37</sup> hogy

*„A jövedelemadóra és a vámokra vonatkozó törvények jogi szempontból nem büntető törvények, és ezért nem is értelmezhetőek szigorúan, ugyanakkor nem az alapvető jogokra, jogorvoslatra vagy a szabadság biztosítására szolgálnak, tehát a szélsőséges szabadelvű értelmezés sem alkalmazható. Ezeket a törvényeket az általuk használt szavak jelentése alapján kell értelmezni, és ha a jogalkotó szándéka megállapítható, akkor az, és csak az szolgálhat útmutatásként az értelmezéskor.”*

Hozzátette, hogy nem állapíthatnak meg olyat a törvények eltorzításával, amely kívül esik a jogalkotó által használt szavak értelmén, illetve nem értelmezhetik szűkítő jelleggel a használt kifejezéseket akkor sem, ha a közérdek ezt úgy kívánná.

A későbbi jogfejlődésből is említhetőek olyan döntések, amelyek az adók, illetve a vonatkozó törvények értelmezésénél tagadták a korai büntetőjogi megközelítést, még akkor is, ha a jogalkotó okot is adhatott az adók és a büntetések nem

<sup>31</sup> Cummings: i. m. 32. o. Ld. az 1765. évi Bélyegadó-törvény (Stamp Act) XVI. pontját.

<sup>32</sup> Arthur J. Cockfield – Jonah Mayles: *The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics. Columbia Journal of Tax Law* (2013) 1., 58–62. o.

<sup>33</sup> Cummings: i. m. 31–32. o.

<sup>34</sup> *Gurr v. Scudds* (1855), 11 Eseh. 190; 3 W. R. 457 540

<sup>35</sup> *The Laws of England*, Volume VII, London, 1909, 540.

<sup>36</sup> *United States v. Wiltberger*, 18 U.S. 5 Wheat. 76 76 (1820)

<sup>37</sup> *United States v. Breed et al.*, 24 F. Cas. 1222 (1832)

egyértelmű elhatárolására. Ebből a szempontból különösen érdekes az 1931-es *United States v. La Franca* ügy.<sup>38</sup> E megközelítés, illetve probléma könnyen érthetővé válik, ha röviden bemutatásra kerül az ügy háttere, az eset ugyanis az 1919-1934 között fennálló szesztilalommal függött össze. Az érintett személy tiltott alkoholt árult kis mennyiségben az éttermében. A Szesztilalmi Törvény („National Prohibition Act”) 35. §-a tartalmazott egy érdekes szabályt, amely szerint e törvény senkit nem mentesített a bódító alkoholok gyártásához vagy forgalmazásához kapcsolódó adó és más díjak megfizetése alól. Az adót az ilyen illegális tevékenységet végzőkkel szemben is meg kellett állapítani és be kellett szedni, mégpedig kétszeres értékben (és ehhez kapcsolódott egy 500\$ értékű bírság csekély mennyiségű forgalmazás és 1000\$ értékű bírság nagyobb mennyiségű gyártás esetén). A bíróság a következőket fogalmazta meg e rendelkezés értelmével kapcsolatban:

*„Ez valójában az jelenti, hogy ha egy személy illegális eladást végez, akkor kétszeres összegű 'adót' kell fizetni azon korábbi szabályozás alapján, amely szerint még legális volt azon eladás, amelyet a hatályos jog nem tesz lehetővé. Az 'adó' (tax) egy kikényszeríthető, a kormányzat szolgáltatásaiért fizetendő hozzájárulás; egy 'büntetés' (penalty), ahogy a szó itt értendő, pedig egy kényszer, amelyet a törvény egy jogellenes cselekedet büntetéseként rendel alkalmazni. A két szó nem felcserélhető egymással. A lexikográfia művészetének pusztá gyakorlása nem változtathatja meg egy cselekedet vagy dolog lényegi jellegét, és ha egy kényszerítés nyilvánvalóan büntetés, akkor az nem azonosítható az adóval egyszerűen azáltal, hogy annak nevezik.”*

A bíróság szerint fontos az a kérdés, hogy valakit lehet-e polgári jogi keresettel büntetőjogi felelősségre vonni (azaz lehet-e polgári úton adónak nevezett, valójában azonban büntető pénzbírságot érvényesíteni), hiszen ez már alkotmányossági aggályokat is felvet, így e két szankciótípust lehetővé tevő eljárásokat el kell határolni az alapjaikat képező fogalmak tényleges tartalma alapján.

Az adó meghatározásával kapcsolatban megjegyzendő egyébként, hogy a *Welch v. Henry* ügyben<sup>39</sup> is megállapították, hogy „az adó nem az adózóra kiszabott büntetés, viszont nem is olyan kötelezettség, amelyet szerződésben vállal. Ellenben a kormányzati költségek olyanok közötti felosztásának eszköze, akik bizonyos mértékig élvezik a kormányzat által nyújtott előnyöket, ugyanakkor viselniük kell ennek a terheit.”

Az adók és a büntetések ezen kérdése az 1996-os *United States v. Reorganized CF&I Fabricators* ügyben<sup>40</sup> is felmerült. A kiinduló tényállási elem szerint a CF&I Steel Corporation és a leányvállalatai arra voltak kötelezve, hogy évente befizessenek egy bizonyos összeget a nyugdíjalapba. A CF&I 1989-ben nem teljesítette a befizetési kötelezettségét, és a csődbíróságtól csődvédelmet kért. A kormány azonban adóhiányt és 100%-os mértékű bírságot állapított meg, figyelemmel a Csődtörvény vonatkozó rendelkezéseire. A bíróság megvizsgálta a tényleges jelentést, és arra a következtetésre jutottak, hogy ez büntetés volt, és nem pedig adó a csőd

<sup>38</sup> *United States v. La Franca*, 282 U.S. 568 (1931)

<sup>39</sup> *Welch v. Henry*, 305 U.S. 134 (1938)

<sup>40</sup> *United States v. Reorganized CF&I Fabricators of Utah*, 518 U.S. 213 (1996)

szempontjából.<sup>41</sup>

#### 4. Az adójogi és a büntetőjogi megközelítések elhatárolása

A számlák fiktív jellegének megítélése alapvető jelentőségű kérdés nemcsak a büntetőjogban, hanem az adójogban is. Az adóhatóságok a számla „hitelessége” felől közelítenek a kérdéshez: ha a gazdasági társaságok tevékenysége, személyi és tárgyi feltételei alapján megalapozottan feltehető, hogy a kérdéses gazdasági esemény nem vagy nem történhetett meg úgy, ahogyan azt a számlában rögzítették, akkor e hitelesség megdől, és az adójogi jogkövetkezményeket ennek megfelelően kell megállapítani. Ilyen esetben kulcskérdés tehát, hogy *hitelesek-e* a gazdasági eseményekről kiállított számlák vagy sem. Az adott jogügyletek körülményeinek, a bizonylatok tartalmi elemeinek és az ügyletben résztvevő gazdasági szereplők jellemzőinek (árbevételeinek, tevékenységi körének, pénzforgalmi viszonyainak stb.) vizsgálata alapján válaszolható meg e kérdés, de az is erőteljes kételyeket vethet fel, ha az adott számla tartalmát jól láthatóan utólag (eltérő kézírással) megváltoztatták (annak érdekében például, hogy a vezető saját magánkiadásait fedezzék bizonylattal).<sup>42</sup> A számlák hitelességének különös jelentősége van az általános forgalmi adó esetében (is), hiszen „az Európai Unió Bírósága C-80/11 és C-142/11. számú egyesített ügyben hozott ítéletében is arra mutatott rá, hogy a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak meg kell tagadni az adólevonás jogát, az ezzel biztosított előnyt, ha az objektív körülmények alapján megállapítható, hogy e jogra csalárd módon vagy visszaélészerűen hivatkoztak.”<sup>43</sup>

Az Art. is használ olyan kifejezéseket az adóbírság körében (amely az adóhiány megállapításának jogkövetkezménye), amelyek a büntetőjogban is megjelennek. Így például magasabb (az adóhiány 200%-ának megfelelő) összegű adóbírság alkalmazható az adóhatóság részéről, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, hamis bizonylatok, könyvek, nyilvántartások előállításával, felhasználásával, illetve a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze.

A „hamis”, „meghamisított” kifejezések azonban eltérő megközelítésben értelmezendők az adójogban: egyrészt a magasabb összegű adóbírság kiszabásának „nem feltétele a Btk.-ban rögzített tényállás megvalósulása és bizonyítása, hanem ’elegendő’ egy tudatos és az adó kijátszására irányuló magatartás adózói megvalósulása.” A magasabb bírság alkalmazhatóságának *megítélésekor* pedig „nem a Btk. fogalmi rendszeréből kell kiindulni.”<sup>44</sup> Tudatos adóelkerülés, illetve az adózó tevőleges, a bevétel eltitkolásában, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításában, megsemmisítésében való részvétele alapozhatja meg a

<sup>41</sup> Cummings: i. m. 36. o., lábjegyzet

<sup>42</sup> Ld. a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.35.342/2013/3. számú ítéletét (vállalkozásból kivont jövedelem).

<sup>43</sup> Ld. a Kúria Kfv.V.35.562/2012/7. számú ítéletét.

<sup>44</sup> A Kúria Kfv.I.35.646/2016/6. számú ítélete.

magasabb összegű bírságot.<sup>45</sup> Másrészt pedig ha az adóhatóság az emelt mértékű bírságot szabja ki, akkor kifejezetten meg kell jelölnie, hogy az említett tevékenységek miképpen valósultak meg. A bíróság szerint önmagában a szándékos, célzatos magatartással megvalósuló, jogosulatlan általános forgalmi adó levonása (visszaigénylése) és a bevételek eltitkolása, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisítása, megsemmisítése nem azonos fogalmak, így az adóhatóság nem alkalmazhatta – az Art. által használt tevékenységek kifejezett megjelölése, hivatkozása hiányában – a súlyosabb alakzatot.<sup>46</sup>

## 5. Az alanyi (az elkövetői) kör néhány speciális jellemzője

Vizsgálni szükséges azt is, hogy a költségvetési csalás *alanyi kör*ének milyen főbb jellemzői írhatók le. A fent idézett esetekből kitűnik, hogy vállalkozók lehetnek érintettek elsősorban, de arra is volt példa, hogy vállalkozásban beltág főtörzsörmeister volt a terhelt,<sup>47</sup> de kiemelhető az az eset is, amikor egy adóhatósági tisztviselő mellékjövedelemre úgy kívánt szert tenni, hogy könyvelési tevékenységet végzett – az összeférhetetlenségi szabályok megsértésével – leplezett módon úgy, hogy más vállalkozások neve alatt folytatta a munkát (e vállalkozásokhoz nem volt bejelentve). Több év alatt több, mint 6 millió forint megszerzett jövedelmet titkolt el (emellett adatokat is átadott cégek számára az adóhatósági nyilvántartásokból, így hivatali visszaélés is megvalósult). A Kúria a következőket állapította meg: *„Igen nagy súlyosító nyomatóka van annak is, hogy a vádlott a cselekmény elkövetésekor egyébként adóellenőri tisztséget viselt; ekként a hivatali feladata éppen az általa semmibe vett adófizetési kötelezettség másokkal való betartatása volt. Az pedig közömbös, hogy a vádlott valós és kitartó munkavégzés ellenében szerezte az adózatlan jövedelmét. Éppen a hivatali minőségénél fogva neki még az átlagos állampolgárnál is jobban tisztában kellett lennie azzal, hogy az ilyen jövedelem is adóköteles, a munka mennyisége és nehézsége adókedvezményre, főként adómentességre nem jogosít.”*<sup>48</sup>

A vállalkozókhoz kapcsolódóan fiktív számlák kiállítása és befogadása, számlavásárlások valótlán tartalmú adóbevallások elkészítéséhez az adófizetési kötelezettség csökkentése érdekében, valamint a jogosulatlan támogatást igénybe vevők említhetők. Büntetőjogi szakkérdés a tettesi-részesi alakzatok elhatárolása (mikor melyik hogyan állapítható meg).<sup>49</sup>

Az is felmerül, hogy *fantomcégek* működnek közre a tevékenység végzésében, a számlák kibocsátásában. E cégek jellemzője, hogy tényleges gazdálkodási tevékenységet nem folytatnak, nem rendelkeznek a működéshez szükséges személyi és tárgyi feltételekkel (erőforrásokkal), valós székhelyük, telephelyük nincs, így azon

<sup>45</sup> Ld. a Kúria Kfv.I.35.280/2015/6. számú ítéletét.

<sup>46</sup> Ld. a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 12.K.27.301/2013/12. számú ítéletét, amelyet a Kúria jóváhagyott a Kfv.V.35.094/2014/7. számú ítéletével.

<sup>47</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábla Katonai Tanácsának 6.Kbf.77/2015/7. számú ítéletét.

<sup>48</sup> A Kúria Bhar.III.201/2015/4. számú ítélete.

<sup>49</sup> Ld. pl. a Kúria Bfv.II.681/2015/14. számú ítéletét, [54]



ügyleteket sem végezhetik, amelyeket a nevükben kibocsátott számlák dokumentálnak. A részes cégek *láncolatot* is alkothatnak, hiszen ha egymás között többszöri formális értékesítést végeznek, akkor az ellenőrzés során megnehezíti annak a megállapítását, hogy az egyes résztvevők tudattartalma a folyamat mely pontján fogja át a közreműködésükkel végzett gazdasági események valódi tartalmát, így a felelősség eliminálódik.<sup>50</sup>

A cégek, így a fantomcégek esetében is szerepet játszhatnak az ún. *strómanok*. Az első feladat a stróman fogalmának meghatározása: „*A gazdasági stróman a bíróság definíciója szerint az a személy, aki a gazdasági társaságban a legális szféra és annak intézményei felé formálisan betölt valamely (tulajdonosi vagy irányítói) pozíciót, de az ahhoz kapcsolódó jogokat ténylegesen nem ő, hanem a háttérben maradó, de valódi kompetenciával rendelkező megbízója gyakorolja.*”<sup>51</sup> A stróman „*büntetőjogi felelőssége az általa betöltött pozícióban a ténylegesen tanúsított magatartása jogellenességéhez igazodik, függetlenül attól, hogy a megbízója utasítása szerint vagy attól eltérően jár-e el, és, hogy a bűncselekmény révén elért jogtalan előnyből milyen mértékben részesedett.*”<sup>52</sup> Ha hosszabb távú, bizalmat feltételező együttműködés a cél, akkor általában a stróman és a tényleges irányító között van valamilyen bizalmat keletkeztető (például baráti, rokoni) kapcsolat. Idegen strómanok<sup>53</sup> közreműködhetnek színlelt adásvételi szerződések megkötésével gazdasági társaságok tulajdonrészének megszerzésében (cégek eltüntetésében) annak érdekében, hogy (például az ingatlanok értékesítéséből származó) adókötelezettség kikerülhető és kijátszható legyen, de apa-fia kapcsolat is szerepet játszhat. Egy ilyen esetben a tényleges irányító az ügyletekben nem a szülő, hanem annak fia volt, de a tevékeny közreműködése folytán büntetőjogi felelőssége nem volt kizárható, eredményesen nem hivatkozhatott arra, hogy nem tudott a cégben történekről.<sup>54</sup> Fontos megjegyezni, hogy egyszerű műveletekre megbízott, a társasággal jogviszonyban nem álló, idegen személy nem mentesül a súlyos adójogi jogkövetkezmények alól, ha megbízói utasításokat teljesít, sőt, drámai pénzügyi helyzetbe is kerülhet. A következő eset említhető példaként: fél éven keresztül egy társaság számlájáról majdnem másfél milliárd forintot vett ki alkalmi meghatalmazásokkal egy személy. A felvett pénzt azonnal át kellett adnia egy gépjárműben vagy egy, a bankfiókhoz közeli kávézóban bizonyos személynek. Mindezt úgy tette, hogy a céggel nem állt jogi kapcsolatban (egy újsághirdetés útján vette fel velük a kapcsolatot), a tevékenységét nem ismerte, a vele kapcsolatba kerülő személyek személyazonosságát nem tisztázta; szerződése nem volt, de bejelentett állást ígértek neki, és ezt nem akarta kérdések feltételével veszélyeztetni, ezért eleget tett a kéréseknek. A banki műveletek során felhasznált iratokat azonban nem őrizte meg, a pénz átadását a kft. részére nem tudta igazolni (ilyen iratok a kft.-nél sem voltak fellelhetőek), az adóhatóság pedig mindezt úgy értékelte, hogy a

<sup>50</sup> Ld. a Kecskeméti Törvényszék 2.B.495/2013/163. számú ítéletét.

<sup>51</sup> Ld. a Kecskeméti Törvényszék 2.B.495/2013/163. számú ítéletét.

<sup>52</sup> A Szegedi Ítéltábla Bf.III.203/2016/5. számú ítélete

<sup>53</sup> Az üzletrész hajléktalannak történő értékesítéséről ld. pl. a Debreceni Törvényszék 24.B.381/2018/10. számú ítéletét.

<sup>54</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 26.B.276/2013/59. számú ítéletét.

jövedelem nála realizálódott, viszont ezt az adóbevallásában nem tüntette fel. Az adóhatóság így kb. másfélmilliárd forint adóalap után követelte az elmaradt adó, valamint a jogkövetkezmények megfizetését (kb. egy milliárd forint értékben). Az ügy a Kúriához került, amely az adóhatóságnak adott igazat, mivel „A készpénzfelvétel ténye a banki bizonylatok alapján kétséget kizárón azonosítható, a Kft. javára való átadása azonban nem. [I]gazolnia kellett volna azt, hogy az általa felvett készpénz nem maradt nála, azt átadta másnak.” Mivel e személy volt a pénz utolsó igazolt birtokosa, az összeget nála kellett megszerzettnek tekinteni.<sup>55</sup>

Vizsgálni szükséges továbbá az alanyok körében a *bűnszervezetben történő elkövetés* kérdését is, ugyanis az elkövetők együttműködésének jellege ezt is felvetheti. E probléma egyértelmű megítélése is nehézségekbe ütközhet: egy esetben az elsőfokú bíróság megállapíthatónak találta a bűnszervezetben történő elkövetést,<sup>56</sup> viszont a másodfok „megelégedett” az „egyszerű” bűnszövetség megállapításával.<sup>57</sup>

Végül megemlítendő a *könyvelői felelősség* kérdése, hiszen a vállalkozások általában nem rendelkeznek az adókötelezettségek teljesítéséhez szükséges megfelelő szakértelemmel, így az Sztv. által meghatározott számviteli szolgáltatást (könyvviteli szolgáltatás) nyújtó szakembert bíznak meg (a joggyakorlat szerint ez nem vállalkozási, hanem megbízási jogviszony keretében valósítható meg).<sup>58</sup> A bírósági gyakorlat alapján megfogalmazható, hogy egy gazdasági társaság vezető tisztségviselője (ügyvezetője) e minőségében felelősséggel tartozik a társaság adóbevallásaiért, tettesként tehát megvalósíthatja a költségvetési csalást. Ha az ő megbízása, utasításai alapján eljáró, a bevallást elkészítő és benyújtó könyvelő munkatárs nem tudott arról, hogy a bevallás valótlan adatokra épült, akkor az ő esetében tévedés áll fenn, tehát a könyvelő társtettesként nem vonható felelősségre.<sup>59</sup> Egy másik esetben pedig a következőket fogalmazták meg: „A könyvelőnek bizonyos rálátásának nyilván kellett lennie a Bt. működésére, mindez azonban nem jelentette azt, hogy a pénzmozgást maga végezte, gazdasági tevékenységet folytatott. Munkája jellegéből adódóan utólagos regisztrációt végzett a hozzá eljuttatott bizonylatok alapján. *Téves az az álláspont, hogy bármilyen meghatalmazással bíró könyvelő olyan helyzetbe kerül, mint a cég vezetője, aki felelősséggel tartozik, és felelőssé is tehető a költségvetési befizetések teljesítéséért.* A könyvelő követhetett el más számtalan bűncselekményt, de mint könyvelő az adócsalást nem. *Bármilyen jogviszony keretében kerül kapcsolatba a könyvelő egy adott céggel az adó- vagy költségvetési csalás tettese nem lehet.* Amennyiben igazolható, hogy az adóalanynak tudatosan segítséget nyújt, úgy részesként

<sup>55</sup> A Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv.I.35.212/2015/9. számú ítélete

<sup>56</sup> Ld. a Gyulai Törvényszék mint elsőfokú bíróság 13.B.373/2015/124. számú ítéletét.

<sup>57</sup> Ld. a Szegedi Ítéltábla Bf.III.31/2017/53. számú ítéletét.

<sup>58</sup> A 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 kötelemként megbízási szerződésnek (Ptk. 474. §) 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)

<sup>59</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 11.B.1584/2010/132. számú ítéletét.

felelőssége megállapítható. Az eshetőleges elkövetéshez is az kell, hogy tudata átfogja, hogy a cégvezetőt adott magatartásával olyan helyzetbe hozza, amely lehetővé teszi számára a bűncselekmény elkövetését.”<sup>60</sup>

Fontos ugyanakkor annak megemlítése, hogy más megítélés alá esik az, ha mérlegképes könyvelői végzettséggel rendelkezők követik el a bűncselekményt oly módon, hogy a velük kapcsolatban álló cégekben tulajdonosi részesedéseket szereznek, illetve azokat képviselik. Egy esetben ilyen személyek az általános forgalmi adóra nézve valótlan tartalmú bevallást tettek, illetve bevallást egyáltalán nem nyújtottak be, a bevallási időszakokra vonatkozó szabályokat nem tartották meg, pedig az I. r. vádlottnak a foglalkozásánál fogva tudnia kellett, hogy az általános forgalmi adó tekintetében negyedéves, és nem pedig éves bevallás benyújtására lett volna kötelezett az értékhatár alapján (az „adóelkerülő magatartásának megkönnyítése érdekében” választotta azonban az éves bevallást). Ezen kívül céget fantomizáltak és off shore cégeket alapítottak, továbbá számlázási láncolatot alakítottak ki, valamint fiktív váltókat és számlákat használtak fel. A szabályosan működő (vagy legalábbis szabályosan működni törekvő) sértetti cég részére fiktív jutalékszámilákat fogadtak be, továbbá nem piaci árú ügyletek megkötésében működtek közre (a beszerzett eszközöket túlértékelték). Ezen túlmenően ügyvédi közreműködéssel valótlan tartalmú cégiratokat is készítettek. A vádlottak tevékenysége több száz millió forint kárt okozott nemcsak az államnak, hanem a szabályosan működő gazdasági társaságnak is, hiszen adójogi jogkövetkezményeket szabtak ki rá, emiatt pedig a külföldi tulajdonos több, mint 400 millió forint értékű tőkeemelés volt kénytelen végrehajtani pótbefizetések előírásával annak érdekében, hogy elkerülje a fizetésektelenség bekövetkezését.<sup>61</sup>

## 6. A sértetti oldal jellemzői

Az elkövetők jellemzését követően röviden meg kell vizsgálni a *sértetti oldal* is. A költségvetési csalás esetében az adójogi jogviszony használható kiindulópontként. Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint „Az adójogviszony sajátos pénzügyi jogi tartalmú közjogi jogviszony, amelyben az állam jogalkotási aktussal megállapítja az adórendszert, és az adót jogalkalmazási aktusok sorozatával behajtja.”<sup>62</sup> E jogviszony egyik oldalán az adózó (vagy éppen az adó megfizetésére kötelezett) áll, a másik oldalon pedig közvetett alanyként az adóztató hatalom (az állam, vagy éppen egy adóztatásra felhatalmazott önkormányzat), amelyet közvetlenül az adóhatóság képvisel, mert a közvetett alany nem kerül közvetlen kapcsolatba az adóztatott személyekkel.<sup>63</sup> Megjegyzendő, hogy a költségvetéseket bármilyen módon megrövidítő jogsértő magatartások felderítése és szankcionálása nem kizárólag az érintett hatóságok és az egyének ügye, hiszen ezek voltaképpen nem (csak) az

<sup>60</sup> A Győri Ítéltábla, mint harmadfokú bíróság Bhar.63/2016/5. számú ítélete.

<sup>61</sup> Ld. a Gyulai Törvényszék mint elsőfokú bíróság 13.B.373/2015/124. számú ítéletét.

<sup>62</sup> 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996/61

<sup>63</sup> Herich György (szerk.): *Adótan I. magyarázatok*, Pécs, Penta Unió, 2004, 12. o. Az adóhatóságok felsorolásáról ld. 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról, 22. §

adóztató hatalomnak okoznak kárt, hanem az egész társadalomnak, tehát az ilyen cselekményekkel szembeni minél hatékonyabb fellépés kiemelt szinten közérdek is, mivel végső soron a társadalom a „sértett”, mert ő esik el közfeladatok ellátására fordítható pénzügyi forrásoktól (azok egy részétől).

A sértetti pozíció kérdése jogi szempontból is lényeges lehet, hiszen a folytatólagosság kérdésköre a sértett azonos személyére épül: „Az irányadó ítélkezési gyakorlat szerint – figyelemmel a 36/2007. BK véleményben kifejtettekre is –, ha a megsértett jogviszony, illetőleg az abban megtestesülő érdek ugyanazon elkövető több hamis magánokirat felhasználásával elkövetett cselekményénél azonos, akkor az azonos sértett sérelmére elkövetést mint a folytatólagosság egyik feltételét, meg lehet állapítani. Ha tehát a terhelt a fiktív számlák tartalmát lekönyveli, könyvelésébe beállítja és a könyvelés ekként valótlan adatai alapján jogosulatlanul számolja el az általános forgalmi adót az adóbevallásban, akkor egyetlen jogviszonyban, és pedig az elkövető és az adóhatóság között fennálló adójogviszonyban valósultak meg a hamis magánokirat felhasználásának elkövetési magatartásai.”<sup>64</sup>

Az is lényeges kérdés, hogy az adóhatóság lehet-e sértett, felléphet-e polgári jogi igényrel egy büntetőeljárásban vagy sem. A Kúria egyik jogegységi határozatában<sup>65</sup> úgy foglalt állást, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) a költségvetési csalás bűncselekménye miatt indult eljárásban nem minősül sértettnek, hiába nincs akadálya annak, hogy egy közhatalommal rendelkező állami szervezet mint sértett a bűncselekményből származó vagyoni kárának megtérítése végett magánfélként fellépjen.<sup>66</sup> Ebből adódóan magánfélként polgári jogi igényt nem érvényesíthet, mivel egyrészt a NAV nem tekinthető az állam, mint sértett képviselőjének, másrészt az adóhatóságnak nem csak a polgári jogi igény révén van törvényes lehetősége arra, hogy az államnak a kötelező befizetéssel vagy költségvetési támogatással összefüggésben keletkezett igényét érvényesítse (hiszen például adóhatósági határozatban állapíthat meg kötelezést, illetve egyéb jogkövetkezményeket).

A sértetti oldal tekintetében szükséges még egy nagyon fontos további különbségtétel megemlítése. Elképzelhető ugyanis, hogy az adóigazgatási eljárásban adóbírsággal sújtott jogi személy (az adózó gazdasági társaság) ugyanúgy sértett egy büntetőeljárásban, mert a jogsértő cselekményeket a vezető tisztségviselője követte el, és ezzel neki is kárt okozott (hiszen az adóbírságot a társaságnak kell megfizetnie, nem pedig az alapul fekvő adójogi jogsértést elkövető természetes személy vezető tisztségviselőnek). Ilyenkor az adóbírság tekintetében az adózó nem hivatkozhat alappal ezekre a körülményekre. A Kúria szerint ugyanis „Az [adózó] érveléssel ellentétben nincs jelentősége annak, hogy az adókötelezettséget érintő jogszabályba ütköző magatartást az [adózó] részéről ki tanúsította, mivel az adókötelezettség alanya maga a gazdasági társaság és ez az adójogi jogkövetkezmények tekintetében is így van. Nem releváns tehát az az [adózó] előadás, mely szerint volt ügyvezetője ellen büntetőeljárás van folyamatban, és a büntetőeljárásban sértettként vesz részt, az adójogi jogvita eldöntésére nem a

<sup>64</sup> A Pécsi Ítéletábla, mint másodfokú bíróság Bf.III.52/2018/11. számú ítélete

<sup>65</sup> 4/2015.BJE. szám a Kúria jogegységi határozata

<sup>66</sup> Ld. a 42/2005. (XI.14.) AB határozatot, ABH 2005/504

büntető, hanem a pénzügyi jogi jogszabályi rendelkezések az irányadók.”<sup>67</sup>

## 7. A bizonyítás alapkérdései – büntetőeljárás kontra adóigazgatási eljárás

Alapvető követelmény, hogy a tényállást tisztázni kell az eljáró hatóságoknak, bíróságoknak, ugyanakkor a megállapított tényállást bizonyítani is kell. E folyamathoz állnak rendelkezésre a különböző bizonyítékok (például tanúvallomás, szakértői vélemény) és azok a tárgyak, személyek, amelyek ezeket hordozzák (például a tanú, a szakértő).<sup>68</sup> Megjegyzendő, hogy a közvetlen észlelés, tapasztalás körébe egyébként más személyi, tárgyi jellemzők is bevonhatók. Így például személyes kapcsolatok akár lefoglalt esküvői ülésrendek alapján is vizsgálhatóak,<sup>69</sup> de a bírósági tárgyaláson megjelent tanú kinézete, 'rossz fogazata' is fontos támpont lehet: a bíróság szerint is egyértelmű volt, hogy egy ilyen személyről senki sem hihette el, hogy egy külföldi cég 'közép-európai régiómenedzsere', és még a vádlott saját, erre vonatkozó észrevétele is cáfolta a jóhiszeműségét, hiszen a fogazat állapota neki is feltűnt. Így a bíróság joggal tehetette fel a kérdést, hogy „Hogyan bízhatott abban, hogy 2,4 milliárd Ft értékű számlát egyenlít ki az cég, amelynek vezetője a saját fogazatának rendbetételét nem képes kifizetni?”<sup>70</sup> A tárgyaláson tapasztalt személyiségjegyek alapján is megalapozottan tud következtetni a bíróság arra, hogy egy társaságban ténylegesen ki „tartotta kézben az ügyleteket és töltötte be minden téren az irányító szerepet.”<sup>71</sup> A közvetlen bírói észlelés tehát rendkívül fontos, hiszen a kinézet mellett apró jelek, magatartások is egy tanú elfogultságát jelezhetik. Így a szavahihetőséget kérdőjelezi meg, ha a tanú tárgyaláson önkéntelenül, együttérzően megsimogat valaki mást (és ezt a tárgyalási jegyzőkönyv is rögzíti), hiszen „Egy kizárólag futólag ismert személyt bírósági tárgyaláson nem szokás együttérzően megsimogatni!”<sup>72</sup> Egyébként a vallomások értékelése a bíróság szabad mérlegelési jogkörébe tartozik, de a vallomás elvetésének vagy elfogadásának okát indokolnia kell.<sup>73</sup>

A bizonyításelmélet olyan kérdésekkel foglalkozik, mint a bizonyítékok osztályozása (közvetett vagy közvetlen, terhelő vagy mentő, de meg lehet közelíteni a kérdést a bizonyítékok értéke felől is), a bizonyítási rendszerek és jellemzőik (szabad vagy kötött bizonyítás), a bizonyítékok értékelése (mérlegelése), a bizonyítási teher, a tiltott bizonyítékok („mérgezett fa gyümölcse”) vagy éppen a koholt bizonyítékok kérdése.<sup>74</sup> A joggyakorlat pedig olyan kérdésekre igyekszik

<sup>67</sup> A Kúria Kfv.V.35.370/2013/7. számú ítélete

<sup>68</sup> Egyes esetekben a szakértő kompetenciáját is vitatják a védelem részéről (eredménytelenül), ld. pl. a Szegedi Ítéletábla Bf.III.31/2017/53. számú ítéletét.

<sup>69</sup> Ld. pl. a Gyulai Törvényszék mint elsőfokú bíróság 13.B.373/2015/124. számú ítéletét.

<sup>70</sup> Ld. a Fővárosi Törvényszék 6.B.1785/2012/240. számú ítéletét.

<sup>71</sup> A Fővárosi Törvényszék 26.B.276/2013/59. számú ítélete

<sup>72</sup> A Gyulai Törvényszék mint elsőfokú bíróság 13.B.373/2015/124. számú ítélete

<sup>73</sup> Ld. a Fővárosi Ítéletábla mint másodfokú bíróság 5.Bf.312/2016/25. számú ítéletét.

<sup>74</sup> Ld. Polt Péter (szerk.): Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez, 167. § (Complex Jogtár). Ld. még a Kúria Büntető-Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumai Joggyakorlat-Elemző

válaszokat adni többek között, mint a bizonyítékokkal kapcsolatos anyagi és eljárási szabálysértések és azok hatásai, így a bizonyítékok értékelése körében levont következtetések helyessége, az indokolási kötelezettség terjedelme, az okfejtés követhetősége és ellenőrizhetősége, a kötelező védelem ellenére a védő távollétében, a tárgyaláson felvett bizonyítás.<sup>75</sup> E fogalmak és kérdések részletezése meghaladná a rendelkezésre álló kereteket, és egyébként is könyvtárnyi szakirodalom tárgyalja őket, ennek megfelelően csak néhány specifikum kiemelésére van lehetőség ebben a körben e témát illetően.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint – a bűnüldözés kockázata az államot terheli, és hogy jogállamban a bűnüldözés is csak szigorú, az anyagi és az eljárási jogszabályok által meghatározott rendben folyhat. Ezen túlmenően „a bizonyítás sikertelensége éppenúgy az állam kockázati körébe tartozik, mint az eljárás során elkövetett hibák, sőt – eltérő törvényi rendelkezés – hiányában az eljárást akadályozó bármely körülmény is, amely folytán a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és célját betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhetett.” A bizonyítás (a bizonyítékok összegyűjtése) kapcsán is tiszteletben kell tartani a jogállamiság követelményét és az alapjogokat, így különösen a tisztességes eljáráshoz való jogot vagy a magánszférához való jogot. Különösen hangsúlyosak ezek a kérdések a titkosszolgálati módszerek (például lehallgatás) alkalmazásakor.<sup>76</sup>

Kulcskérdés, hogy mi tekinthető bizonyítottnak és mi az, ami nem, és mindezt egy adott ügyben hogyan kell értékelni: „A bizonyítékok értékelése során azok pontossága, hitelessége és konzisztenciája a döntő. Fontos, hogy a bizonyítékok egy logikai láncolat mentén elhelyezhetők legyenek. [A] megállapított tényállás nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.”<sup>77</sup>

Az eljáró bíróságnak az ítéletét (ügydöntő határozatát) is indokolnia kell, és az indokolásnak részét képezi a bizonyítékok megjelölése, továbbá annak rövid leírása is, hogy milyen bizonyítékokat vett számba, ezeket miért vagy miért nem fogadta el.<sup>78</sup> Ennek a kérdésnek a jogorvoslat szempontjából is különös jelentősége van, hiszen a Kúria szerint „Az a jogerős ítélet, amely nem állapít meg tényállást, nem tartalmaz jogi indoklást, nem tárja fel a bizonyítékokat és a mérlegelés szempontjait, nem alkalmas felülvizsgálatra.”<sup>79</sup> Fontos megjegyezni, hogy Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján – mivel nem ténybíróság – nem folytat le bizonyítási eljárást, nincs lehetősége a bizonyítékok értékelésének vizsgálatára, vagy arra, hogy helytállóan fogadott-e el vagy vetett-e el bizonyítékokat a bíróság, vagy hogy az ítélet indokolása ellentmond-e a büntetőeljárás iratanyagának, kellően megalapozott-e.<sup>80</sup>

---

Csoportjának összefoglaló véleményét – Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései (Budapest, 2017; [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl\\_velemeny\\_iteleti\\_bizonyosság.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl_velemeny_iteleti_bizonyosság.pdf); 2020. 02. 18.)

<sup>75</sup> Ld. a Kúria Bfv.II.662/2016/7. számú végzését, [31]-[36], [46]

<sup>76</sup> 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007/65

<sup>77</sup> A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv. 38.108/2016/26. számú ítélete, [105]

<sup>78</sup> Ld. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (Be.), 561. § (3) bekezdés d) pont.

<sup>79</sup> A Kúria Kfv. I. 35.165/2012/8. számú ítélete.

<sup>80</sup> Ld. 2/2020. (I. 2.) AB határozat, [22]

Ezen kívül a rendkívüli perorvoslatok során is figyelembe kell venni a felülvizsgálatra vonatkozó<sup>81</sup> törvényi korlátokat.<sup>82</sup>

A bizonyítással, valamint annak indokolásával kapcsolatban elmondható, hogy a bíróság döntése akkor jogszerű, teljes körű, ha:

- ismerteti a vádlottak védekezését (azokkal érdemben foglalkozik), értékeli a tanúvallomásokat, ismerteti az okirati bizonyítékokat;
- szakértőt rendel ki (például igazságügyi könyvszakértőt) és a bíróság lehetőséget ad arra, hogy az eljárás résztvevői kérdéseket tegyenek fel, a nyitott kérdések tekintetében pedig a szakértőt a véleménye kiegészítésére felhívja;
- a bizonyítékokat egyenként és egymással összevetve is értékeli;
- részletesen számot adott arról, hogy mely bizonyítékot és miért fogadott el, másokat mely okból és miért vetett el, valamint kitér arra is, hogy a védők érvelését miért nem tartotta elfogadhatónak.<sup>83</sup>

Bár a bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, és a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg, ugyanakkor köteles az indokolásban számot adni a döntéshozatali tevékenységéről, a felülbíró bíróság pedig azt jogosult és köteles ellenőrizni, hogy az megfelelt-e a törvényi előírásoknak, a logika szabályainak és teljeskörű volt-e. „Az elsőfokú bíróság az indokolási kötelezettségét akkor teljesíti, ha az ítélet indokolásából nyomon követhető, hogy melyek voltak azok a körülmények, amelyeket a bíróság irányadónak vett. A törvényen alapuló, irányadó gyakorlat értelmében megalapozott elsőfokú tényállás és az indokolási kötelezettség teljesítése esetén nincs lehetőség a bizonyítékok eltérő értékelésére.”<sup>84</sup>

A *bizonyítékok jogszerű megszerzése* rendkívül hangsúlyos követelmény, hiszen e tevékenység felvetheti a magánszféra jelentős korlátozását. Így példaként említhető a lehallgatások, házkutatások foganatosítása, az elektronikus levelezések lefoglalása<sup>85</sup> vagy éppen a jelenlevők hozzájárulása nélkül készített hangfelvételek felhasználása;<sup>86</sup> ezek már felvetik az alapjogok vagy a személyiségi jogok érvényesülésének (megsértésének) kérdését, amelyek már alkotmányi védelmen alapulnak.

Így például az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerében kiemelendő a IV. Alkotmánykiegészítés, amely kifejezetten tilalmazza a megalapozatlan házkutatásokat és a lefoglalásokat, illetve garantálja az egyének jogát a személyük, házuk, okirataik és tulajdonuk biztonságához. Ha a hatóság jogellenes módon jut

<sup>81</sup> A felülvizsgálatról ld. pl. a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatot, 2014/863 („A felülvizsgálat nem lehet álcázott fellebbezés, és pusztán az, hogy egy kérdésnek kétféle megközelítése lehetséges, nem képezheti alapját az ügy újratárgyalásának”, illetve „A jogerős és végrehajtható ítélet csak kivételes esetben semmisíthető meg, pusztán abból a célból nem, hogy az ügyben egy másik ítélet születhessen.”)

<sup>82</sup> Ld. a Be. 650. §-át.

<sup>83</sup> A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 3.Bf.14/2019/21. számú ítélete

<sup>84</sup> A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 3.Bf.14/2019/21. számú ítélete

<sup>85</sup> Az elektronikus levelek felhasználásáról ld. pl. a Szegedi Ítéltábla Bf.III.31/2017/53. számú ítéletét.

<sup>86</sup> Ezek peres eljárásban felhasználhatóak (ha más módon releváns tény nem bizonyítható), de a készítőnek viselnie kell a polgári jogi jogkövetkezmenyeket (sérelemdíj); ld. a Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.21.101/2015/8-II. számú ítéletét és az általa hivatkozott joggyakorlatot.

hozzá bizonyítékokhoz, akkor azokat az eljárásból ki is zárhatják, vagyis lényeges, hogy miképpen alakul *exclusionary rule* alkalmazásának kérdése.<sup>87</sup> [Egyes esetekben az is vita tárgyát képezi, hogy mi számít otthonnak, és így az Alkotmánykiegészítés által védettnek. A *Lanza v. New York* (1962) ügyben<sup>88</sup> megállapították például, hogy a börtön nem tekinthető annak.]

Az ilyen típusú adóhatósági aktusok szempontjából alapvető jelentőségű ítélet a *United States v. Janis* (1976) ügy.<sup>89</sup> A tényállás szerint 1968-ban egy rendőrtiszt, név szerint Leonard Weissman házkutatásra vonatkozó végzést kapott, hogy vizsgáljon át két, Los Angelesben található ingatlan, ahol illegális fogadásokkal (szerencsejátékkal) kapcsolatos tevékenységet folytattak. A két lakás külön-külön *Morris Levine* és *Max Janis* birtokában volt. A házkutatás során készpénzt és iratokat foglaltak le, Levine-t és Janist pedig letartóztatták. Weissman értesítette az adóhivatalt, amely elemezte a feljegyzéseket és a rendőrség által szerzett bizonyítékok alapján elkészítette az utólagos adómegállapítást, az akkori törvény szerinti különadót is megállapították a két letartóztatott terhére a becsült bevételük alapján. Az érintettek azonban vitatták a házkutatás jogszerűségét, hiszen nem elegendő az egyszerű feltételezés, „hallomás”, mivel ilyen kényszerintézkedés csak alapos okkal alkalmazható. Az ügyben hivatkozták az *Aguilar v. Texas* ügyet,<sup>90</sup> amelyben alkalmazták az ún. *Aguilar-Spinelli* tesztet. A házkutatási végzésekkel szemben két alapvető jogi követelmény áll fenn ennek alapján: egyrészt a házkutatást megalapozó információknak hitelesnek és megbízhatóknak kell lenniük, másrészt a művelet körülményeinek egyértelműnek kell lenniük.

A fellebbezés nyomán megállapították, hogy valóban jogszerűtlen volt a házkutatási végzés és így a megszerzett bizonyítékok törvénytelenek voltak. A Legfelsőbb Bíróság azonban a jogkérdést másik irányból közelítette meg, rámutatva arra, hogy számos döntés vizsgálta a IV. alkotmány-kiegészítés<sup>91</sup> érvényesülését. A Bíróság szerint ugyanis az alapvető kérdés az, hogy az olyan bizonyítékok, amelyeket a Los Angeles-i Rendőrség szerzett meg, felhasználhatóak-e egy másik szervezet, az adóhatóság által folytatandó adóigazgatási eljárás keretében (amelynek az eredménye az utólagos adómegállapítás lett).

A Bíróság rámutatott arra, hogy a tisztességes eljárás nem jelenti feltétlenül azt, hogy egy bíróság soha nem vehet figyelembe olyan bizonyítékot, amelyet az említett alkotmány-kiegészítés megsértésével szereztek, ugyanakkor a bíróságok nem követhetik el vagy ösztönözhetik az Alkotmány megsértését. Éppen ezért a hangsúly azon van, hogy a bizonyíték figyelembe vétele bátorítja-e a IV. Alkotmány-kiegészítésben foglalt jogok megsértését vagy sem; ez épp olyan fontos, mint annak a vizsgálata, hogy a bizonyíték kizárása szolgálná-e ezt a visszatartó célzatot vagy sem. A Bíróság szerint egy szövetségi polgári eljárásban esetleg felhasználható

<sup>87</sup> Ennek a doktrínának is vannak különböző meghatározásai, elemei, korlátai, ld. pl. a *Silver Platter* doktrína megfordításáról az *Elkins v. United States*, 364 U.S. 206 (1960) ügyet vagy a mérgezett fa gyümölcséről (*Fruit of the Poisonous Tree*) pl. a *Nardone v. United States*, 308 U.S. 338 (1939) ítéletet.

<sup>88</sup> *Lanza v. New York*, 370 U.S. 139 (1962)

<sup>89</sup> *United States v. Janis*, 428 U.S. 433 (1976)

<sup>90</sup> *Aguilar v. Texas*, 378 U.S. 108 (1964)

<sup>91</sup> Ez a kiegészítés szavatolja az emberek személyének, házának, illetve okmányaik és tulajdonuk biztonságát, valamint rögzíti a megalapozatlan házkutatások és lefoglalások elleni védelmet.



bizonyíték megszerzésének lehetősége nem sarkallja arra egy bűnüldöző szerv alkalmazottját (nem olyan fontos számára), hogy megsértse az említett kiegészítésben foglaltakat. Ahogy fogalmaztak, „a kizárási bírói szabályt nem szabad kiterjeszteni arra, hogy tilos legyen az egyik hatóságnak (a szövetségi kormány) egy másik hatóság (vagyis (ebben az esetben az állam) bűnügyi testülete által lefoglalt bizonyítékot felhasználni, mivel a bűnüldözés ilyen szabály általi korlátozása nem haladja meg a kizárással járó társadalmi költségeket.” (A bírósági különvélemények viszont rámutattak arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság ilyen irányú jogértelmezése a IV. Alkotmánykiegészítés lényegét üresíti ki.)

A magyar joggyakorlatban is megjelennek az arra vonatkozó törekvések, hogy elhatárolják egymástól a büntetőeljárás és az adóigazgatási (vagy más peres) eljárás bizonyítékait. A Kúria megállapította, hogy

*„A titkos információgyűjtés kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, a bizonyítékok beszerzése jogszerűségének ellenőrzésére csak a büntető eljárás keretein belül kerülhet sor. A perbeli esetben részben titkos információgyűjtés során, részben a nyomozati eljárás során alkalmazott kényszerintézkedések elrendelésével kerültek beszerzésre azok a bizonyítékok, amelyekre az adóhatóság a tényállását alapította. [A] Kúria álláspontja az, hogy a titkos információgyűjtés során megszerzett lehallgatási jegyzőkönyvek az eljárásban nem használhatók fel a fentebb kifejtett adóigazgatási és közigazgatási bírósági eljárásban hiányzó garanciális szabályok okán, míg a büntetőeljárás keretében nyomozati cselekmények során begyűjtött levelezések pedig igen, mert a Be.-ben biztosított jogorvoslati jog folytán azok felhasználása nem sérti az uniós jog által biztosított jogokat.”<sup>92</sup>*

Ugyancsak nincs akadálya annak, hogy más, akár közigazgatási ügyben beszerzett bizonyítékot használjanak fel a büntetőeljárásban is, amennyiben az adott, más típusú eljárásban biztosított garanciális jogok valóban tetten érhetőek, valamint az igazságügyi könyvszakértő gazdasági perben előadott szakvéleménye korlátok nélkül büntető ügyben is használható.<sup>93</sup>

## **8. A szankciórendszer: arányosság, ne bis in idem és Double Jeopardy Clause**

Rendkívül lényeges kérdés, hogy a jogalkotó milyen mértékű szankciókat írhat elő egy-egy jogsértésre. Az adójogi jogsértések egyik fontos sajátossága, hogy nemcsak közigazgatási (adóigazgatási) jogkövetkezményekkel sújthatók, hanem büntetőjogi szankciókkal is (ebben a körben jellemzően a szabadságvesztés, a pénzbüntetés, vagyonekobzás, közügyektől, illetve foglalkozástól eltiltás jöhet szóba).<sup>94</sup> Eppen ezért fontos kiindulópont az *arányosság* követelménye. „A büntetéssel történő jogkorlátozásnak – mértékét tekintve is – meg kell felelnie az arányosság,

<sup>92</sup> A Kúria, Kfv.I.35.594/2016. számú ítélete (1/2018. számú közigazgatási elvi határozat, [58], [63])

<sup>93</sup> A Szegedi Ítéltábla Bf.III.31/2017/53. számú ítélete

<sup>94</sup> A mérlegképes könyvelői foglalkozástól és a közügyektől történő eltiltásról a Szegedi Ítéltábla Bf.III.31/2017/53. számú ítéletét.

szükségesség és ultima ratio elveinek. [A]z egyes bűncselekmények természetéhez és súlyához igazodó büntetési rendszer és a büntetéskiszabás normatív előírásai együttesen szolgálják a jogállami legális büntetés funkcióját: a szankcióval történő arányos és megérdemelt viszonzást. Az arányos és megérdemelt viszonzás szolgálhatja a preventív büntetési célokat.<sup>95</sup> Egy bírósági megállapítás szerint „A szankció arányossága azt is jelenti, hogy a hasonló tett elkövetőit hasonló büntetéssel kell sújtani az elkövetett tethhez, és a bűnösség mértékéhez is viszonyítva, de az arányosság vizsgálata a sérelem, a kár, a bűnösség foka, a bűncselekmények súlya egybevetését is feltételezi. Az arányosság jelenti a tett arányosságát, de a büntetésnek az elkövető személyiségéhez is igazodnia kell.”<sup>96</sup>

Az arányosság az uniós jogban is megjelenő követelmény, az Európai Unió Bírósága (EUB) is használja egy-egy jogkérdés megítélésakor. Az arányosság azt jelenti általánosságban, hogy a jogi „eszközök alkalmasak legyenek az elérni kívánt cél megvalósítására, és ne menjenek túl azon, ami annak eléréséhez szükséges.”<sup>97</sup> Adódik tehát a kérdés, hogy nem indokolatlan-e, aránytalan-e a jogalkotó részéről, ha *ugyanazért az adójogi* (vagy más közteherhez kapcsolódó) *jogsértésért kétszer sújtja joghátránnyal az egyént*: közigazgatási és büntetőjogi szankciót egyaránt alkalmaz, azaz felmerül a kettős szankcionálás, a *ne bis in idem* kérdése. „A kettős szankció tilalma azt jelenti, hogy nem lehet több büntető jellegű joghátránnyal sújtani ugyanazt a személyt ugyanazon tény- és jogalapon, ugyanazon védett jogi érdek védelme érdekében.”<sup>98</sup>

Mindebből adódik a kérdés: nem ütközik-e a kétszeres büntetés tilalmába, nem aránytalan-e az, ha a feltárt adójogi jogsértés folytán az adóigazgatás egyszer már pénzügyi (vagy más) jogkövetkezményeket alkalmazott, majd pedig a büntető igazságszolgáltatás az adózót büntetőjogi szankciókkal is sújtja ugyanazért a jogellenes magatartásért? Vagyis felmerülhet a kérdés, hogy nem ütközik-e a kétszeres értékelés tilalmába az,<sup>99</sup> ha a kiszabott adójogi jogkövetkezmények (adó bírság stb.) mellett még büntetőjogi felelősségre is vonják az adózót, így büntetést szabnak ki, illetve vagyonekobzást alkalmaznak. A kérdés megválaszolásához az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata szolgálhat kiindulópontként, mégpedig elsősorban az ún. *Engel-kritériumok*.<sup>100</sup> Ezek alapján ugyanis megállapítható a kétszeres értékelés tilalmába ütközés, ha voltaképpen két büntetőjogi jellegű szankció kerül alkalmazásra ugyanarra az elkövetett jogsértésre. Önmagában nem jogsértő, ha közigazgatási és büntetőjogi jogkövetkezmény is megállapításra kerül, mivel a tagállamok alkalmazhatnak közigazgatási és büntetőjogi szankciókat, valamint ezek kombinációját. Ugyanakkor vizsgálni szükséges, hogy fennáll-e a *ne bis in idem* elv sérelme a szankciók alapján. Így vizsgálandó a nemzeti jog büntetőjogi besorolása,

<sup>95</sup> 1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995/571

<sup>96</sup> A Debreceni Ítéletábla Bf.IV.782/2018/8. számú ítélete

<sup>97</sup> C-210/03. (ECLI:EU:C:2004:802)

<sup>98</sup> A Mohácsi Járásbíróság 1.P.20.541/2017/6. számú ítélete.

<sup>99</sup> Az Amerikai Egyesült Államok jogában ld. erről az V. alkotmánykiegészítést („double jeopardy clause”), továbbá pl. a *Helvering v. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938), valamint *Department of Revenue of Montana v. Kurth Ranch et al.* 511 U. S. 767 (1994) ügyet.

<sup>100</sup> Ld. az EJEB 1976. június 8-ai, az Engel és társai kontra Hollandia ügyben hozott ítéletét.

a jogkövetkezmény célja és címzetti köre, végül pedig az előírt büntetés jellege, súlya. Így ha például az adóbírság már büntető jellegű, akkor már megállapítható az elv sérelme egy további büntetőjogi büntetés kiszabása esetén. Vizsgálni szükséges ennek megfelelően a közigazgatási és büntetőeljárás viszonyát (a kiegészítő jellegét), azt, hogy megtették-e a hatóságok a szükséges lépéseket a kettős szankcionálás elkerülése érdekében, valamint azt, hogy figyelembe vették-e a másik eljárásban a már korábban megállapított jogkövetkezményt.<sup>101</sup> Ugyancsak a kétszeres elvonás tilalmába ütközhet az, ha a büntetőbíró *vagyonelkobzást* alkalmaz a terhelttel szemben annak ellenére, hogy az adóhatóság kötelezte már a kiesett bevétel megfizetésére. (Egy ilyen esetben a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság döntését e vonatkozásban megváltoztatta.)<sup>102</sup>

Az említettek mellett vizsgálható az Amerikai Egyesült Államok jogi koncepciója is. A kétszeres kockázat („*Double Jeopardy Clause*”) az Egyesült Államok jogrendjében általában azt jelenti, hogy senkit nem lehet ugyanazon a bűncselekményért kétszer az életét vagy a testi épségét fenyegető eljárás alá vonni. E tilalmat – más korlátozások mellett – az Alkotmány V. kiegészítése fogalmazza meg. E tétel értelmezése szempontjából alapvető jelentőségű az 1896-os *United States v. Ball* ítélet,<sup>103</sup> amelynek megállapítása szerint „e tilalom nem arra vonatkozik, hogy nem lehet kétszer büntetni, hanem arra, hogy nem lehet valakit kétszer e veszélynek kitenni; és a vádlott – akár elítélik, akár felmentik –, ugyanúgy ki van téve a kockázatnak az első per alkalmával.”

Érdekes megvizsgálni ezt az elvet az adójog területén is. Elsőként a *Helvering v. Mitchell* ügy<sup>104</sup> említhető 1938-ból. Az ügy tényállása szerint Charles E. Mitchell az 1929. évre vonatkozó bevallásában csalárd módon vont le részvényeladási ügyletekből származó veszteségeket. Az adóhatóság úgy ítélte meg, hogy ezek az ügyletek az adóelkerülést célozták, így egyrészt megállapított 728.709,84\$ adóhiányt, és az 50%-os további bírságot, amelyek összege ennek megfelelően 364.354,92\$-t tett ki. Az eset több fórumot is megjárt. Egyrészt fennállt az általános büntetőjogi rendelkezés (amely bírsággal, illetve szabadságvesztéssel rendelte büntetni az adóelkerülést), másrészt az említett 50%-os járulékos adó. Mitchell egyrészt a *res iudicata*, másrészt pedig a *double jeopardy* elvet hozta fel a védelmére, hiszen egy büntető tárgyalás során már döntést hoztak az ügyében, valamint az 50%-os járulékos adó voltaképpen nem adó, hanem büntetőjogi szankció, így már egy újabb büntetőeljárásként értékelendő a folyamat. Az eldöntendő jogkérdés tehát az volt, hogy ha felmentették az adózót a szándékos adóelkerülés vádja alól, akkor ugyanazon törvény szerint büntethető-e egy, az adóhiány 50%-ának megfelelő bírsággal (járulékos adóval). A bíróság szerint sem a *res iudicata*, sem pedig a *double jeopardy* elve nem alkalmazható, mert a járulékos adó elsősorban nem büntető jellegű, hanem reparálja azon veszteségeket és költségeket, amelyeket a kormánynak az adózó csalárd magatartása folytán el kellett

<sup>101</sup> Harmati Judit – Lárís Liliána – Kiss Árpád Lajos: Az adóbírság és a büntetőjogi szankció kapcsolata. *Magyar Jog* (2018) 4., 211–213. o.

<sup>102</sup> Ld. a Szegedi Ítéletábla Bf.III.203/2016/5. számú ítéletét, valamint a 95. BK vélemény III. pontját.

<sup>103</sup> *United States v. Ball*, 163 U.S. 662 (1896)

<sup>104</sup> *Helvering v. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938)

szenvednie. (Az ítélet kitért a büntető és a reparatív jellegű szankciókra, illetve arra is, hogy vannak olyan joghátrányok, amelyek bizonyos, korábban önkéntesen nyújtott privilégiumok visszavonását jelenthetik. Ilyen például a külföldi illetőségűek kiutasítása).

Érdekes még ebből a szempontból a *Kurth család esete*.<sup>105</sup> Az ügy tényállása szerint a számos tagot számláló Kurth család Montana Államban egy farmot működtetett, 1986-ban viszont úgy döntöttek, hogy inkább marihuánát termesztenek és értékesítenek. Montana Államban 1987-ben új kábítószerellenes törvény lépett hatályba, amelynek egyik rendelkezése adót állapított meg a veszélyes kábítószer birtoklására, tárolására. Az adó mértéke a drog becsült piaci értékének 10%-a vagy pedig a mennyiség után bizonyos összeg volt (attól függően, hogy az adott kábítószer esetén melyik volt a magasabb érték). Emellett kifejezetten rögzítette a törvény, hogy ezt az adót azután kell beszedni, miután minden állami vagy szövetségi bírság- és elkobzási igényt teljesítettek.

A jogszabály hatályba lépését követően a hatóság rajtaütött a farmon, letartóztatták az érintett családtagokat, lefoglalták a növényeket és az eszközöket. Mindez véget vetett a családi marihuána-üzletnek és különböző jogi eljárásokat eredményezett. Ezen eljárások közül az egyik egy büntetőeljárás volt, amelyben vádat emeltek mind a hat érintett ellen, mégpedig értékesítési célzattól megvalósított kábítószer-birtoklás folytán. Először tagadták az ellenük felhozott vádakot, végül azonban beismerték a cselekmény elkövetését, és a családtagokat börtönbüntetésre ítélték. A második eljárás az eszközök és a felszerelés elkobzására vonatkozott, a harmadik eljárás tárgya pedig nem volt más, mint a veszélyes kábítószerekre kivetett adó megállapítása volt. A Montanai Bevételi Hivatal (Montana Department of Revenue, DOR) a kivágott ültetvényre és a szüretelt marihuánára majdnem 900.000\$ összegű adót (bírságot és kamatot) kísérelt meg behajtani, azonban Kurthék vitatták ezt a hatósági döntést közigazgatási eljárások keretében, mégpedig úgy, hogy a csődtörvényre hivatkoztak (mivel mindenüket lefoglalták). A csődeljárásokban a csődbíróság (*Bankruptcy Court*) – elsősorban a *United States v. Halper* ügyben<sup>106</sup> kifejtettekre hivatkozva – megállapította, hogy az adókimutatások többsége érvénytelen volt (mind az élő növényre, mind pedig a belőle kinyert olajra kivetett összegek önkényesek voltak és bármiféle ténybeli alapot nélkülöztek), a kettős kockázat fennállt. Nem fogadta el a bíróság az állam azon érvét, hogy az adót nem büntetesként, hanem a rendészeti költségek megtérítéseként kell értelmezni. A bíróság megfogalmazta, hogy a DOR nem tudott egyetlen olyan bizonyítékot sem bemutatni, amely igazolta volna, hogy az adó bármilyen kormányzati program vagy a jogérvényesítés költségeként merült fel az illegális szerek elleni küzdelemhez kapcsolódóan. Azt is megállapította a csődbíróság, hogy az adó mértéke nyolcszorosa volt a kábítószer piaci értékének, így az adó büntető jellege nyilvánvaló volt. Mindezek alapján a csődbíróság szerint az adóra vonatkozó törvény célja az elrettentés-megtorlás és a büntetés volt. A kerületi bíróság ezt az álláspontot megerősítette. Akként összegezte a helyzet jogi megítélését, hogy a montanai veszélyes szerekre vonatkozó adóról alkotott törvény (Montana Dangerous Drug Tax

<sup>105</sup> Department of Revenue of Montana v. Kurth Ranch et al. 511 U. S. 767 (1994)

<sup>106</sup> United States v. Halper, 490 U.S. 435 (1989)

Act) „egyszerűen másodszor büntette meg Kurthéket ugyanabból a bűncselekményből kifolyólag.” Ez és az a körülmény, hogy a DOR nem volt képes bizonyítékot szolgáltatni a felmerült költségeire és káaira nézve, meggyőzte a bíróságot arról, hogy az adókivetések megsértették az V. Alkotmánykiegészítésben megfogalmazott kettős kockázat tilalmát (Double Jeopardy Clause).

A jogrendszereknek tehát az adóigazgatási szankciók mellett megfelelő fékeket kell alkalmazniuk akkor, ha igényt tartanak a többszörös (adóügyi, büntetőjogi) felelősségre vonásra is ugyanazon jogsértés esetében. Az elvi kiindulópont lehet az arányosság vagy éppen a kétszeres kockázat tilalma.

## 9. Záró gondolatok

Adóügyek nemcsak közigazgatási úton (közigazgatási per keretében) kerülhetnek bíróság elé, hanem büntetőeljárások megindításának eredményeként is. Különösen hangsúlyos kérdés, hogy ezen eljárásoknak milyen különleges jellemzői emelhetők ki, milyen jellegzetes eljárási és anyagi jogi kérdések merülhetnek fel.

A büntetőbíróóságok elé kerülő adózáshoz, számvitelhez kapcsolódó esetekben a tényállások helyes minősítése, a bizonyítás kérdései, a gazdasági események (a vonatkozó bizonylatok vizsgálata), a döntések indokolása és a szankcionálás jelentik a kulcskérdéseket. Ugyancsak érdekes az alanyok kérdése: egyszerű vállalkozóktól képzett vezetőkön át strómanokig bezárólag széles skálán jelennek meg az ügyletek szereplői, akik magatartásukkal megvalósítják a különböző cselekményeket (vagy azokban közreműködnek).

A büntető igazságszolgáltatás tevékenysége a pénzügyi joghoz is szorosan kapcsolódik, hiszen a költségvetési csalás ún. keretdiszpozíció, a tartalmát a pénzügyi jogi normák konkretizálják. Ugyancsak nem lehet független (korlátok nélküli) a büntetőjogi felelősségre vonás, hiszen az adózónak az adóigazgatási eljárás eredményeként is el kell szenvednie különböző joghátrányokat, így a kettős szankcionálás (*ne bis in idem*) elkerülése érdekében is biztosítani kell a jogi garanciákat (az arányosság követelményére is tekintettel), de ezek a bizonyítékok megszerzésénél is különös szerepet játszanak.

A joggyakorlat elemzése hasznos támpontokat nyújt arra nézve, hogy az adózók és más közreműködők büntetőjogi felelőssége mire alapozva állapítható meg, milyen bizonyítékok hogyan használhatóak fel. Kiemelhető ebben a körben a *jogösszehasonlítás* mint módszer alkalmazása, azaz annak vizsgálata, hogy más jogrendszerek hogyan viszonyulnak az adott kérdés megítéléséhez, milyen jogintézményeket, korlátokat dolgoztak ki az egyén életét rendkívüli módon korlátozni képes büntetőeljárásokhoz kapcsolódóan.

---

---

---

---

# **Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra**

Ungvári Álmos\* – Hojnyák Dávid\*\*

---

## **1. Bevezetés**

A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre válaszul Európa országai más-más intézkedéseket hoztak, amelyek mindegyikét – a területi korlátok miatt – jelen tanulmány nem kívánja górcső alá venni. Vizsgálatunk<sup>1</sup> tárgyául – a magyar mellett – három, a járványhelyzetet eltérően kezelő állam szabályozását választottuk. A jogalkotó koronavírus-járványra adott válaszában vizsgálata Franciaország esetében az állam félpreszidenciai kormányformából adódó sajátos államberendezkedése, és az egészségügyi szükségállapot kategóriájának létrehozása, Csehország, mint a Visegrádi Együttműködés állama esetében a magyarországihoz hasonló közjogi berendezkedés, Olaszország kapcsán pedig amiatt indokolt, mert a koronavírus-járvány Európában itt jelent meg először, illetve az Olasz Köztársaság egyike a járvány által leginkább sújtott országoknak.

A tanulmányban elsőként a vizsgálat alá vont országok által elrendelt különleges jogrendi állapot, valamint azok nemzeti jogszabályok által meghatározott, és jelen helyzetben ténylegesen elrendelt időbeli hatálya megvizsgálására kerül sor. A tanulmány feltárja továbbá, hogy a vizsgált országokban a gyors és hatékony válságintézkedések érdekében mely állami szereplők felhatalmazásával és milyen formában valósul meg a rendeleti kormányzás. A vizsgálódás tárgyát képezi továbbá, hogy az elemzett országok törvényhozó szervei milyen mértékben és formában tudják ellenőrző funkciójukat gyakorolni a rendeleti kormányzás vonatkozásában. A tanulmány az alapjogok korlátozásának – különleges jogrend idején kiemelt jelentőséggel bíró – kérdésével is foglalkozik. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a területi korlátokra és a dinamikus változó nemzeti szabályozásra tekintettel nem kívánjuk taxatív jelleggel felsorolni és ismertetni az egyes országok koronavírus-

---

\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály.

\*\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály; PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

<sup>1</sup> A kézirat lezárásának dátuma: 2020.04.28.

járvánnyal összefüggésben kibocsátott válságintézkedéseit. Az egyes vizsgálódási szempontoknál ugyanakkor utalás történik azokra a közjogi-politikai jellegű vitákra is, amelyek nemzeti szinten, a különleges jogrend bevezetésével összefüggésben jelentkeztek a foganatosított kormányzati intézkedések nyomán.

A tanulmány e vizsgálat eredményeinek rendszerezésével párhuzamosan a magyar válságintézkedéseket is elemzi, így egy jogösszehasonlításra alapozott képet kapunk arról, hogy a fentebb rögzített vizsgálódási szempontok fényében a magyar joggyakorlat hol helyezhető el az olasz, francia és cseh szabályozáshoz viszonyítva.

## **2. A koronavírus-járvány és a különleges jogrend bevezetésének összefüggései**

Európa országaiban, így a vizsgált országok tekintetében sem egységes a koronavírus-járvány megfékezésére válaszul adott kivételes jellegű intézkedések szabályozási szintje és formája.

Magyarországon a koronavírus-járvány március elején való megjelenésére reagálva a kormány március 11-i rendeletével az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, illetve a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében.<sup>2</sup> A veszélyhelyzet<sup>3</sup> – amely egyike az Alaptörvény által meghatározott hat különleges jogrendi esetkörnek<sup>4</sup> – élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethető ki. Az Alaptörvényben meghatározott elrendelési okokat példalózó felsorolás keretében tovább részletezi a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (továbbiakban: Kat.). Eszerint veszélyhelyzetet különösen elemi csapás, természeti eredetű veszély, ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszély, illetve vegyes jellegű, egyéb eredetű veszély – mint a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély – válthat ki.<sup>5</sup>

Olaszország Minisztertanácsa – a koronavírus első olaszországi fertőzötteinek január végi azonosítására igen hamar reagálva – már január 31-én elrendelte a *polgári védelemről szóló törvény* (továbbiakban: Ptv.)<sup>6</sup> szerinti nemzeti szintű

---

<sup>2</sup> 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptv.) 53. cikk.

<sup>4</sup> A különleges jogrend magyarországi szabályozása kapcsán lásd bővebben: Till Szabolcs: Különleges jogrend, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Alkotmányjog rovat (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2019. A tanulmány elérhetősége: <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> [letöltve: 2020.04.28.]; Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: *Bevezetés az alkotmányjogba* (szerk.: Trócsányi László – Schanda Balázs), Budapest, HVG-ORAC, 2019, 435–460. o.; Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges?, *Iustum Aequum Salutare*, 13 (2017) 4., 7–16. o.

<sup>5</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (továbbiakban: Kat.) 44. § .

<sup>6</sup> Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Raccolta 2018): Codice della protezione civile (a továbbiakban: Ptv.). A Ptv. elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/1/22/18G00011/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

szükségállapotot, időbeli hatályként a rendelkezés napjától számított 6 hónapot megjelölve.<sup>7</sup> Az Olasz Köztársaság Alkotmánya nem rögzíti a szükségállapot kategóriáját, és egyébként sem tartalmaz a különleges jogrendi esetkörök kapcsán részletes szabályozást. Egyedül a hadiállapotot (*stato di guerra*) rögzíti<sup>8</sup>, emellett azonban rendelkezik a sürgősségi rendeleti kormányzásról (*decretazione d'urgenza*). Ez alapján rendkívüli és sürgős esetben, olyan természeti vagy társadalmi események esetén, amelyek veszélyt jelenthetnek az emberek életére, biztonságára vagy vagyonára, a Minisztertanács saját felelősségére törvényerejű rendeletet alkothat, amelyet törvénnyé alakítás céljából még aznap köteles bemutatni a parlament kamaráinak. Említésre érdemes továbbá, hogy a közbiztonságot fenyegető súlyos veszély esetén az olasz alkotmány lehetőséget biztosít a Minisztertanács számára ahhoz, hogy központi hatáskörrelvonás keretében magához vonja a tartományi és helyi önkormányzatok hatásköreit.<sup>9</sup> A szükségállapot (*stato di emergenza*) szabályait –alkotmányos rendelkezés hiányában – a Ptv. rögzíti, előírva, hogy az természeti csapások, vagy emberi tevékenység nyomán bekövetkező szerencsétlenségek esetén rendelhető el, kiterjedésük függvényében regionális vagy országos szinten. A nemzeti szintű szükségállapot meghatározott időtartamra rendelhető el olyan természeti vagy emberi tevékenységből származó eseményeknél, amelyekkel intenzitásuk, illetve kiterjedésük miatt azonnali intézkedéssel, rendkívüli eszközökkel és megfelelő felhatalmazás birtokában kell felvenni a küzdelmet.<sup>10</sup> Ezen események bekövetkezése, vagy közvetlen veszélyük esetén hirdetheti ki a Minisztertanács – elnökének vagy az érintett régiók és tartományok elnökének javaslatára – a szükségállapotot, annak időbeli és területi hatályának, valamint az elrendelés alapjául szolgáló esemény természetének meghatározásával együtt.<sup>11</sup>

Franciaországban a koronavírus-járvány január végi megjelenéséhez képest relatíve későn, március 24-én, a *COVID-19 járvány kezeléséről szóló 2020-290. számú sürgősségi törvény* (továbbiakban: COVID-19 tv.)<sup>12</sup> elfogadásával egészségügyi szükségállapotot (*état d'urgence sanitaire*) rendeltek el, mely kategória csak e törvény elfogadásával került be a közegészségügyi törvénykönyv<sup>13</sup> „Súlyos egészségügyi vészhelyzetek” címet viselő részébe.<sup>14</sup> Franciaország 1958. évi Alkotmánya csak két különleges jogrendnek tekinthető állapotot, a köztársasági elnök kivételes felhatalmazását (*pouvoirs exceptionnels*)<sup>15</sup>, illetve a komoly

<sup>7</sup> A Minisztertanács 2020. január 31-i rendelete a fertőző vírusok által okozott betegségek megjelenésével járó egészségügyi kockázat miatt kihirdetendő szükségállapotról.

<sup>8</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 78. cikk.

<sup>9</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 120. cikk (2) bekezdés.

<sup>10</sup> Ptv. 7. cikk.

<sup>11</sup> Ptv. 24. cikk.

<sup>12</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (továbbiakban: COVID-19 tv.). A törvény elérhetősége: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>13</sup> Code de la santé publique (továbbiakban : közegészségügyi tv.). A közegészségügyi tv. elérhetősége: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>14</sup> Menaces sanitaires graves – A közegészségügyi törvénykönyv harmadik rész, I. könyvének III. címe.

<sup>15</sup> Franciaország 1958. évi Alkotmánya (továbbiakban: Francia Alkotmány) 16. cikk.



történelmi múlttal bíró<sup>16</sup> ostromállapotot (*état de siège*)<sup>17</sup> szabályozza.<sup>18</sup> A közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye, illetve a közveszedelem előidézésére alkalmas események bekövetkezése esetén elrendelhető szükségállapot (*état d'urgence*) annak ellenére nincs alkotmányos szinten rögzítve, hogy részletes szabályairól a mai napig az 1955. évi 385. számú törvény<sup>19</sup> rendelkezik. A közegészségügyi törvénykönyv az egészségügyi szükségállapot kategóriájának létrehozását megelőzően is rendelkezett a súlyos egészségügyi vészhelyzetekről, rögzítve, hogy súlyos egészségügyi vészhelyzet, különösen járványveszély esetén az egészségügyért felelős miniszter – határozatlan időre – elrendelhet minden szükséges és arányos intézkedést a lakosság egészségének megóvása érdekében.<sup>20</sup> Mindezen kivételes szituációk mellett – a szükségállapotot szabályozó törvény rendelkezéseit példának tekintve – hozták létre az egészségügyi szükségállapot kategóriáját.<sup>21</sup> Az egészségügyi szükségállapotot a Minisztertanács, az egészségügyért felelős miniszter javaslata alapján, annak területi és időbeli hatályát meghatározva rendelheti el.<sup>22</sup>

Csehországban a koronavírus-járvány Magyarországhoz hasonlóan március elején jelent meg, a cseh Egészségügyi Minisztérium tájékoztatása szerint az első fertőzötteket március 1-jén regisztrálták az országban. A járványidőszak legelső, az egyedi fertőzéseket magába foglaló szakaszában az állami reakció az egészségügyi miniszter által kibocsátott sürgősségi intézkedésekre (*mimořádné opatření*) korlátozódott, majd március 12-én – egy nappal a vészhelyzet magyarországi elrendelését követően – a cseh kormány az ország modern kori történetében először szükségállapotot (*nouzový stav*) hirdetett az ország egész területére, amelynek következtében különleges jogrend<sup>23</sup> lépett életbe Csehországban. A cseh jogrendben a szükségállapot tehát a különleges jogrend egyik esetköre, amelynek szabályai alkotmányos szinten, a *cseh állam biztonságáról szóló 110/1998.*

---

<sup>16</sup> Lásd bővebben: Giorgio Agamben: *State of Exception*, Chicago, University of Chicago Press, 2005.; Pascal Mbongo: *Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2017.

<sup>17</sup> Francia Alkotmány 36. cikk.

<sup>18</sup> A francia különleges jogrendi szituációk kapcsán lásd bővebben: Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 13 (2017) 4., 179–188. o.

<sup>19</sup> A szükségállapotról szóló 1955. évi 385. számú törvény. A törvény elérhetősége: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>20</sup> Közegészségügyi tv. L3131-1–L3131-2. cikk.

<sup>21</sup> Közegészségügyi tv. L3131-12–L3131-20. cikk.

<sup>22</sup> Közegészségügyi tv. L3131-13. cikk.

<sup>23</sup> A cseh különleges jogrendi szabályozás kapcsán lásd bővebben: Mareš Miroslav – Novák Daniel: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (110/1998 Sb.) – Komentář*, Prága, Wolters Kluwer, 2019.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, in: *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században* (szerk.: Bartkó Róbert), Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; Jogösszehasonlító módszerrel elemzi az egyes európai országok különleges jogrendi szabályozását: Anna Khakee: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Genf, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, 32-40. o.

*alkotmánytörvényber*<sup>24</sup> kerültek rögzítésre. Az alkotmánytörvény értelmében szükségállapot elrendelésére akkor van lehetőség, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely az életet, az egészséget, a vagyonbiztonságot, a közrendet vagy a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyezteti.<sup>25</sup> A koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzetre, mint az emberek életét, egészségét jelentős mértékben veszélyeztető állapotra tekintettel a szükségállapotot elrendelő *69/2020. kormányhatározatot* az alkotmánytörvény e szakaszával összhangban fogadták el.<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy a szükségállapot kormány által történő elrendeléséhez nem szükséges a parlament előzetes jóváhagyása, ugyanakkor a miniszterelnök a szükségállapot elrendelését követően haladéktalanul köteles értesíteni a kormány döntéséről a parlament alsóházát, a Képviselőházat,<sup>27</sup> amely e döntést utólagosan megsemmisítheti.<sup>28</sup>

### 3. Az időbeli korlát és a meghosszabbítás kérdése

A vizsgálat alá vont országok időbeli korlátra vonatkozó szabályozását áttekintve rendkívül eltérő megoldásokkal találkozhatunk, de a különleges jogrendi állapotok meghosszabbítására vonatkozó szabályok is változatos képet mutatnak.

A magyar kormány által a koronavírus-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv, tehát a kormány szüntetheti meg, ha a kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.<sup>29</sup> A magyar szabályozás tehát nem egy konkrét időbeli korlátot állapít meg a különleges jogrend fennállására, hanem azt a körülményt, amikor a kihirdetésének feltételei – jelen esetben a veszélyhelyzet – már nem áll fenn. Ettől a szemponttól el kell különítenünk a veszélyhelyzet idején elfogadott kormányrendeletek hatályát, amelynek tárgyalására a következő fejezetben, a rendeleti kormányzás kapcsán kerül sor.

Olaszországban a Minisztertanács a koronavírus-járványra válaszul a szükségállapotot a Ptv.-ben meghatározottak szerint rendelte el,<sup>30</sup> és mivel az olasz válságkezelési szabályozás nem tartalmaz külön egészségügyi válsághelyzet idején alkalmazandó szabályokat, ezért ez esetben annak általános szabályai az irányadók.

<sup>24</sup> A cseh jogrend kapcsán fontos megjegyezni, hogy a cseh alkotmány értelmében az alkotmánytörvények (más néven: alkotmányos törvények vagy alkotmány erejű törvények) a *Cseh Köztársaság Alkotmányával*, valamint az *Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával* együtt alkotják a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét [Vö.: Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk (1) bekezdés].

<sup>25</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 5. cikk (1) bekezdés. A törvény elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-110> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>26</sup> A kormányhatározat elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-69?text=194%2F2020> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>27</sup> A cseh törvényhozó hatalom, a Parlament kétkamarás, amelynek alsóháza a 200 főből álló *Képviselőház*, míg felsőháza a 81 szenátorból álló *Szenátus*.

<sup>28</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 5. cikk (4) bekezdés.

<sup>29</sup> Alaptv. 54. cikk (3) bekezdés.

<sup>30</sup> Lásd bővebben: Massimo Luciani: Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, *Rivista AIC*, Róma, 2020/2.

A törvény a polgári védelmi kockázatok tipizálása<sup>31</sup> körében rögzíti ugyan az egészségügyi kockázatot is, amelybe valamennyi, emberek egészségét veszélyeztető kritikus szituáció beletartozik, ám az nem minősül minden esetben válsághelyzetnek. A szükségállapot legfeljebb 12 hónapra rendelhető el, ez a határidő azonban egyszeri alkalommal, további 12 hónappal meghosszabbítható.<sup>32</sup> A koronavírus-járvány leküzdése érdekében a Minisztertanács 6 hónapra hirdette ki a szükségállapotot, amely így 2020. július 31-ig hatályban van. A törvény értelmében a meghosszabbítására is a Minisztertanács jogosult.

A Franciaországban elrendelt egészségügyi szükségállapot kapcsán mindenekelőtt érdemes megemlíteni, hogy a COVID-19 tv. értelmében a közegészségügyi törvénykönyvet kiegészítő, az egészségügyi szükségállapotról szóló alfejezet rendelkezései 2021. április 1-jét követően hatályukat veszítik.<sup>33</sup> Az egészségügyi szükségállapot főszabály szerint a Minisztertanács rendeletével 1 hónapra rendelhető el, meghosszabbítása csak törvény útján, az egészségügyi szükségállapot idejére létrehozott *Tudósok Bizottsága*<sup>34</sup> véleményének kikérését követően lehetséges.<sup>35</sup> Lehetőség van ugyanakkor az egészségügyi szükségállapot Minisztertanács által történő, az eredetileg meghatározott időtartam lejártát megelőző megszüntetésére is. A jelenleg hatályban lévő egészségügyi szükségállapotot – a járvány hatékonyabb kezelése érdekében – törvényben, a kihirdetésétől számított 2 hónapra rendelték el.<sup>36</sup> Ebben az esetben már az elrendeléskor szükséges volt a parlamenti támogatás megléte, és meghosszabbítása is csak törvényi keretek között lehetséges.<sup>37</sup> A törvény ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy milyen időtartamra, illetve hány alkalommal hosszabbítható meg az egészségügyi szükségállapot.

Csehországban a szükségállapot 30 napos időtartamra rendelték el, amely a különleges jogrendi állapotot szabályozó alkotmánytörvény által megengedett leghosszabb időtartam.<sup>38</sup> A cseh jogi szabályozás a szükségállapot korlátlan számú meghosszabbítását teszi lehetővé a kormány számára, amely ugyanakkor korlátozva van egyrésztől azáltal, hogy a meghosszabbításhoz minden esetben a Képviselőház előzetes hozzájárulása szükséges, másrésztől pedig, hogy a meghosszabbítás

---

<sup>31</sup> Pvtv. 16. cikk.

<sup>32</sup> Pvtv. 24. cikk.

<sup>33</sup> COVID-19 tv. 7. cikk.

<sup>34</sup> A Tudósok Bizottsága a Közegészségügyi tv. L3131-19. cikke értelmében az egészségügyi szükségállapot kihirdetésekor felállított tudományos bizottság, amelynek elnökét a köztársasági elnök rendelettel nevezi ki. A bizottság a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke által kinevezett két, illetve további, rendelet által kinevezett személyekből áll. A bizottság időről időre véleményeket bocsát ki az egészségügyi szükségállapot kapcsán az ahhoz kapcsolódó tudományos ismeretekről és az esetlegesen hatályon kívül helyezendő intézkedésekről. A bizottságot az egészségügyi szükségállapot megszűnésekor felosztatják.

<sup>35</sup> Közegészségügyi tv. L3131-13-L3131-14. cikk.

<sup>36</sup> E kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Franciaországban a közelmúltban volt arra példa, hogy huzamosabb ideig állt fenn szükségállapot. A 2015. november 13-án Párizsban és Saint-Denis-ben elkövetett merényletsorozat hatására a Minisztertanács rendeletével szükségállapotot hirdetett ki, amelyet a későbbiekben három alkalommal is törvénnyel hosszabbítottak meg, így végül 2017. november 1-ig hatályban volt.

<sup>37</sup> COVID-19 tv. 4. cikk.

<sup>38</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (2) bekezdés.

időtartama a 30 napot nem haladhatja meg. Megjegyzendő továbbá, hogy a szükségállapot a kormány vagy a Képviselőház döntése következtében a meghatározott időtartam lejártát megelőzően is megszüntethető.<sup>39</sup> Fontos röviden szólni a szükségállapot meghosszabbításával kapcsolatos parlamenti eljárásról, hiszen a március 12-én elrendelt szükségállapot 30 napos időtartama április 11-én járt volna le. Ez okból a Képviselőház április 7-én, komoly politikai viták közepette tárgyalta a szükségállapot meghosszabbítására irányuló javaslatot.<sup>40</sup> Előzetesen mind a kormányzó pártok, mind pedig az ellenzéki pártok egyetértettek a szükségállapot meghosszabbításának szükségességében, azonban a meghosszabbítás mértékét tekintve eltérő álláspontok alakultak ki: míg a kormány további 30 nappal szeretne volna meghosszabbítani a szükségállapot időtartamát, addig az ellenzéki pártok annak mértékét – több más mellett a korlátlan kormányzati hatalom kialakulásától tartva – sokallták és 14 napos időtartamra tettek javaslatot. Végül kompromisszum született az ellenzéki és a kormányzó pártok között, hiszen – a parlamentben képvisellel rendelkező és hallgatólagosan a kormánykoalíciót támogató Cseh-, és Morvaország Kommunista Pártja (*KSCM*) javaslatára – április 30-ig hosszabbították meg<sup>41</sup> a szükségállapotot.<sup>42</sup> Tekintettel, hogy a szükségállapot időtartama április 30-án lejár, ismét esedékessé vált a meghosszabbítás kérdése. A kormány a Képviselőház április 28-i ülésén a szükségállapot május 25-ig történő meghosszabbítására tett javaslatot, amit az ellenzéki pártok túl hosszúnak tartottak és elvetettek. Végül ismét kompromisszumos megoldás született, hiszen a Képviselőház – ez alkalommal is a *KSCM* javaslatát elfogadva – május 17-ig hosszabbította meg a szükségállapotot.<sup>43</sup>

#### 4. Rendeleti kormányzás és parlamenti kontroll különleges jogrend idején

A vizsgált országokban a különleges jogrend bevezetése rendeleti kormányzással párosul, amelynek célja a koronavírus-járvánnyal szembeni gyors és hatékony védekezés. A parlamentek kontroll funkciója általában nem terjed ki a rendeleti kormányzás felhatalmazottja által hozott konkrét válságintézkedésekre, ugyanakkor

<sup>39</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (3) bekezdés.

<sup>40</sup> A Képviselőház április 7-i üléséről szóló jegyzőkönyv elérhető a cseh parlament honlapján: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/043schuz/s043037.htm#h8> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>41</sup> A parlament előzetes jóváhagyásának birtokában a kormány április 9-én fogadta el a szükségállapot meghosszabbításáról szóló 156/2000. kormányhatározatot. A kormányhatározat elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-156> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>42</sup> A járványhelyzet miatt korlátozott létszámmal, 102 képviselővel ülésező Alsóház 90 tagja támogatta, 5 tagja ellenezte, míg 7 tagja tartózkodott a szükségállapot április 30-ig történő meghosszabbítására irányuló javaslatról.

<sup>43</sup> A járványhelyzet miatt korlátozott létszámmal, 102 képviselővel ülésező Képviselőház 54 tagja támogatta, 24 tagja ellenezte, míg 23 tagja tartózkodott a szükségállapot május 17-ig történő meghosszabbítására irányuló javaslatról. A Képviselőház április 28-i üléséről szóló jegyzőkönyv elérhető a cseh parlament honlapján: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/047schuz/s047053.htm#h11> [letöltve: 2020.04.28.].

a különleges jogrend bevezetésének alapjául szolgáló döntési folyamatban jogkörrel rendelkeznek.

A magyar alkotmányos szabályozás alapján a kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat sarkalatos törvényben meghatározottak szerint.<sup>44</sup> A kormány e jogkörét – a szükségesség-arányosság kritériumait figyelembe véve – a koronavírus-járvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.<sup>45</sup> Az Alaptörvény értelmében a veszélyhelyzet idején elfogadott kormányrendeletek 15 napig maradnak hatályban, ugyanakkor a kormányt az Országgyűlés az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban<sup>46</sup> a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényben* felhatalmazta, hogy e kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.<sup>47</sup> A veszélyhelyzet és ez által a rendeleti kormányzás feletti parlamenti kontroll olyan formában érvényesül, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően bármikor visszavonhatja a törvényben adott felhatalmazását.<sup>48</sup>

Olaszországban a szükségállapot elrendelésével egyidejűleg a Minisztertanács rögzítette, hogy a Ptv. polgári védelmi rendeletről szóló szabályaira<sup>49</sup> tekintettel, a lakosságnak történő segítségnyújtás, illetve a közművek működése és a kritikus infrastruktúra helyreállítása érdekében a szükségállapotban végrehajtandó rendelkezések elfogadására a Minisztertanács elnöke (miniszterelnök) jogosult.<sup>50</sup> A szükségállapot keretében meghozandó intézkedéseknek a februárban kibocsátott, és március elején törvényerőre emelkedett<sup>51</sup> *COVID-19 vírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló 2020. évi 6. számú törvényerejű rendelet*<sup>52</sup> biztosított keretet, amelyet az azonos című, jelenleg is hatályban lévő *2020. évi 19. számú törvényerejű rendelet*<sup>53</sup> helyezett hatályon kívül. Ez alapján a koronavírus-járvány megakadályozása érdekében a miniszterelnök rendeletében a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelő sürgős intézkedéseket hozhat legfeljebb 30 napos – de július 31-ig, vagyis a szükségállapot végéig meghosszabbítható – időtartamra. A

<sup>44</sup> Alaptv. 53. cikk (2) bekezdés.

<sup>45</sup> 2020. évi XII. törvény 2. § (2) bekezdés.

<sup>46</sup> Alaptv. 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>47</sup> 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdés.

<sup>48</sup> 2020. évi XII. törvény 3. § (2) bekezdés.

<sup>49</sup> Ptv. 25. cikk.

<sup>50</sup> Ptv. 5. cikk.

<sup>51</sup> LEGGE 5 marzo 2020, n. 13: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. A jogszabály elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20G00028/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>52</sup> Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. A törvényerejű rendelet elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>53</sup> Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (a továbbiakban: COVID-19 tvr.).

A törvényerejű rendelet elérhetősége: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/25/20G00035/sg> [letöltve: 2020.04.28.].

rendeletalkotás során azonban köteles figyelembe venni az egészségügyért felelős miniszter javaslatát, valamint köteles konzultációt folytatni a belügyminiszterrel, a védelmi miniszterrel, a gazdasági-, és pénzügyminiszterrel, illetve az érintett ügyekért felelős más miniszterekkel, továbbá ha az intézkedések az ország egész területére kiterjednek, az autonóm provinciák vezetőivel, és a régiók konferenciájának elnökével, ha pedig az intézkedések csak meghatározott régiókra vonatkoznak, az érintett régiók elnökeivel is.<sup>54</sup> A Ptv. rendelkezései alapján a szükségállapotú intézkedéseket összehangoló polgári védelmi rendeletek a szükségállapot elrendeléséről szóló jogszabályban foglalt keretek megtartásával eltérhetnek a hatályos jogszabályoktól, amennyiben az eltérés alapjául szolgáló jogi normát, és az eltérés okát megjelölik.<sup>55</sup> A parlament ellenőrző funkciója szükségállapot során jelentős mértékben gyengült, hiszen a koronavírus-járvány kezelésével összefüggésben kibocsátott törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a miniszterelnök rendeletével gyakorlatilag bármilyen, a járvány megfékezése érdekében szükséges és arra irányuló intézkedést hozhat. A Minisztertanács ugyan nem fogadhat el törvényerejű rendeletet a kamarák felhatalmazása nélkül – a sürgős esetben meghozott rendelet visszaható hatállyal érvénytelenné válik, ha 60 napon belül nem válik törvénnyé<sup>56</sup> – azonban a szükségállapotú intézkedéseket rögzítő felsorolás nem taxatív jellegű. Az intézkedések meg kell, hogy feleljenek a szükségesség-arányosság kritériumainak, de a gyakorlatban a Minisztertanács a parlament ellenőrzése nélkül korlátozhatja az állampolgárok alapvető jogait. Mindez komoly viták alapját képezte, mivel így gyakorlatilag az alapjogok korlátozásának egyedüli korlátja a szükségállapot – meglehetősen hosszú, és esetleges meghosszabbítása esetén akár másfél évig tartó – időbeli hatálya.

Franciaországban az egészségügyi szükségállapot során a miniszterelnök jogosult rendeletével meghozni – az egészségügyért felelős miniszter javaslata alapján – a lakosság egészségének garantálására szolgáló szükséges és arányos intézkedéseket, illetve amennyiben azok szükségessége megszűnt, köteles azokat hatályon kívül helyezni. A közegészségügyi törvénykönyv példálózó jelleggel felsorolja azokat a tárgykorokat, amelyek kapcsán a miniszterelnök rendeletben intézkedhet. A miniszterelnök mellett az egészségügyért felelős miniszter is jogosult – a szükségesség-arányosság elvének megfelelő – rendeletalkotásra. Egyrészt elrendelhet minden olyan, az egészségügyi rendszer megszervezésével és működésével kapcsolatos intézkedést, amely nem érinti az egészségügyi szükségállapot megszüntetését, másrészt egyedi intézkedéseket hozhat a miniszterelnök rendeleteinek alkalmazása érdekében. A miniszterelnök, illetve az egészségügyért felelős miniszter az intézkedések elrendelésével egyidejűleg felhatalmazhatja a területileg illetékes állami képviselőket (prefektusokat) egyedi intézkedések meghozatalára. Sem a közegészségügyi törvény, sem pedig az egészségügyi szükségállapotot kihirdető sürgősségi törvény nem rendelkezik az annak során kibocsátható intézkedések időbeli hatályáról, ezen intézkedések

<sup>54</sup> COVID-19 tvr. 2. cikk.

<sup>55</sup> Ptv. 25. cikk.

<sup>56</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 77. cikk.

azonban az egészségügyi szükségállapot megszűnésével egy időben hatályukat veszítik.<sup>57</sup> Az egészségügyi szükségállapotú intézkedések legjelentősebb forrásának számító, a lakosság egészségének biztosítására irányuló rendelkezéseket tartalmazó, a *COVID-19 járvány kezeléséhez szükséges, az egészségügyi szükségállapot keretében hozott általános intézkedésekről szóló 2020-293. számú rendelet*<sup>58</sup> (továbbiakban: COVID-19 rendelet) külön, az egyes korlátozások vonatkozásában rögzít határidőt. A *COVID-19 tv.* az egészségügyi szükségállapot kihirdetésén túl az annak során meghozandó gazdasági intézkedések vonatkozásában is számos rendelkezést tartalmaz. Ennek keretében a francia kormány megkapja a parlament felhatalmazását arra, hogy a sürgősségi törvény kihirdetését követő három hónapon belül rendeleti formában hozzon törvényi útra tartozó intézkedéseket olyan tárgykörökben, mint a gazdasági társaságok anyagi támogatása, munkanélküliek számára folyósított támogatás kiterjesztése, kilakoltatások elhalasztása, bérleti díjak kifizetésének elhalasztása, kereskedelmi szabályok megváltoztatása, illetve munkajogi kérdések szabályozása.<sup>59</sup> Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy komoly politikai vitát gerjesztett a munka törvénykönyvének módosítása, amely lehetőséget biztosít egyes, a nemzet biztonsága, valamint a gazdasági és társadalmi élet folytonossága szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró ágazatokban a heti munkaidő 60 órára való növelésére.<sup>60</sup> Aggodalmuknak adtak hangot sokan amiatt is, hogy a parlament a szükségállapot során hozott rendeletek kapcsán nem rendelkezik megfelelő ellenőrzési jogkörrel, így széleskörű lehetőség nyílik az egyéni szabadságok korlátozására is. Ez fokozottan igaz a miniszterelnök által, még az egészségügyi szükségállapot elrendelését megelőzően – így gyakorlatilag törvényi felhatalmazás nélkül – kibocsátott, a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó rendeletére. A gazdasági rendelkezésekre vonatkozó felhatalmazás kapcsán azonban beszélhetünk külső kontrollról, hiszen a kormány ebben az esetben csak az Államtanács véleményének kikérését követően bocsáthat ki rendeletet, azok pedig hatályukat veszítik, ha a megerősítésükre irányuló törvénytervezetet nem terjesztik a parlament elé a felhatalmazást biztosító törvény által megállapított határidőn belül.<sup>61</sup>

Csehországban a szükségállapotot elrendelő *69/2020. kormányhatározat* rendkívüli felhatalmazást biztosított a kormány számára a koronavírus-járvány kezeléséhez szükséges gyors és hatékony intézkedések meghozatalára, illetve az alapjogok korlátozására – a kormányhatározat tehát megteremtette a jogalapját az egészségügyi válsághelyzettel összefüggő rendeleti kormányzásnak. A

---

<sup>57</sup> Közegészségügyi tv. L3131-14 – L3131-16. cikk.

<sup>58</sup> Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (továbbiakban : COVID-19 rendelet). A rendelet elérhetősége:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746694&categorieLien=id>  
[letöltve: 2020.04.28.]

<sup>59</sup> COVID-19 tv. 11. cikk.

<sup>60</sup> 2020-323. számú rendelet a fizetett szabadságra, munkaidőre, és pihenőnapokra vonatkozó sürgősségi intézkedésekről 6. cikk. A rendelet elérhetősége:  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755940&categorieLien=id>  
[letöltve: 2020.04.28.]

<sup>61</sup> Francia Alkotmány 38. cikk.

szükségállapotot elrendelő kormányhatározat rögzítette továbbá azt is, hogy az egészségügyi miniszter által, a járványhelyzettel összefüggésben ezen időpontig kibocsátott sürgősségi intézkedések továbbra is hatályban maradnak. Az egészségügyi miniszter is jogosult sürgősségi intézkedések kibocsátására a *közegészség védelméről szóló 258/2000. törvény* (a továbbiakban: közegészségügyi törvény) alapján.<sup>62</sup> Mindennek azért van kiemelt jelentősége, mivel az egészségügyi miniszter a járványhelyzettel összefüggésben, e törvényi felhatalmazás alapján, a sürgősségi intézkedések által adott esetben alapjogokat is korlátozhat – és mint azt Csehországban láthatjuk, az egészségügyi miniszter széles körben él is e törvényi felhatalmazásával. Csehországban tehát a koronavírus-járvánnyal összefüggő válságintézkedések elsődlegesen kormányhatározatok, másodsorban pedig az egészségügyi miniszter által kibocsátott sürgősségi intézkedések formájában realizálódnak. A cseh parlament kontroll-funkciója szükségállapot idején három formában jelentkezik. (a) Habár a kormány a parlament előzetes hozzájárulása nélkül rendelheti el a szükségállapotot, a cseh törvényhozó hatalom alsóháza, a Képviselőház utólagosan megsemmisítheti a kormány e döntését, ezáltal a különleges jogrend bevezetésének is gátat szabhat.<sup>63</sup> (b) A kormány által legfeljebb 30 napra elrendelt szükségállapot kizárólag a Képviselőház előzetes jóváhagyását követően hosszabbítható meg.<sup>64</sup> (c) A parlament a szükségállapotot a meghatározott időtartam lejártát megelőzően bármikor megszüntetheti.<sup>65</sup>

## 5. Az alapjog-korlátozás szabályai különleges jogrend idején

A koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot leküzdése, az emberek élethez, illetve egészséghez való jogának garantálása megköveteli bizonyos alapvető szabadságjogok korlátozását. Ennek megfelelően a vizsgált államok mindegyike élt az alapjog-korlátozás eszközével, értelemszerűen leginkább az emberek izolálása, illetve interakciójuk elkerülése érdekében.

Magyarország Alaptörvénye rendelkezik úgynevezett általános alapjog-korlátozási klauzulával, amelynek értelmében alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.<sup>66</sup> Különleges jogrend idejére az Alaptörvény lehetőséget biztosít az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésére, illetve az általános alapjog-korlátozási klauzula mértékén túli korlátozására. Különleges jogrendben sem korlátozható azonban az élethez és az emberi

<sup>62</sup> A törvény 80.§ (1) bekezdés g) pontja hatalmazza fel az egészségügyi minisztert a sürgősségi intézkedések megalkotására járványhelyzet idején, míg a 69. § (1) bekezdés nevesíti azokat az intézkedés típusokat, amelyek járvány esetén, vagy annak bekövetkezésének veszélye esetén kerülnének elrendelésre. A törvény elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-258> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>63</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 5. cikk (4) bekezdés.

<sup>64</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (2) bekezdés.

<sup>65</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (3) bekezdés.

<sup>66</sup> Alaptv. I. cikk (3) bekezdés.



méltósághoz való jog, az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog, a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege*, valamint a *ne bis in idem* elve.<sup>67</sup> A veszélyhelyzeti alapjog-korlátozás vonatkozásában a Kat. tartalmaz további részletszabályokat. Ez alapján a tulajdonhoz való jog, a mozgásszabadsághoz való jog, a gyülekezési jog, a magán-, és családi élet, az otthon-, illetve a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog is korlátozható veszélyhelyzet idején.<sup>68</sup> A koronavírus-járvány hatására kihirdetett veszélyhelyzetben a kormány rendeletével – kijárási korlátozás<sup>69</sup> és karantén intézkedések révén – korlátozta a szabad mozgáshoz való jogot, az oktatáshoz való jogot<sup>70</sup>, a gyülekezési jogot, illetve a vállalkozás szabadságát.<sup>71</sup> Az alapjogok korlátozásának szélesebb körű, törvényi szintű felhatalmazását pedig a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* rögzíti.

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya nem tartalmaz általános alapjog-korlátozási klauzulát, egyes nevesített alapjogok kapcsán ugyan meghatározza azok korlátozásának lehetőségét, azonban mindössze a mozgásszabadság, valamint a gyülekezési jog kapcsán határoz meg a korlátozás alapjául szolgáló „*ellen-jogosultságot*”. Előbbi<sup>72</sup> biztonsági vagy egészségügyi okból, utóbbi pedig közérdekből korlátozható.<sup>73</sup> Mindezek miatt a koronavírus-járvány megfékezése érdekében meghozott alapjog korlátozások, illetve azok alkotmányos alapja vita tárgyát képezték, illetve képezik jelenleg is.<sup>74</sup> Azonban a jelenlegi helyzet kapcsán a gyakorlat – és az ahhoz kapcsolódó jogtudományos értelmezés<sup>75</sup> – valamennyi egyéni szabadságjog korlátozásának alapjaként fogadja el az egészséghez való jogot, amelynek sajátos kettős természetéből adódóan<sup>76</sup> az állam egyrészt alapvető egyéni jogként, másrészt pedig közösségi érdekként védi az egészséget.<sup>77</sup> Az olasz szükségállapotú intézkedéseknek keretet adó törvényerejű rendelet felhatalmazást ad az alapvető szabadságjogok szükségállapot idején való korlátozására, egyúttal példálózó jelleggel rögzíti is azok körét. Ez alapján elrendelhető a szabad mozgáshoz való jognak, így a lakó és tartózkodási hely elhagyásának, az ország területére való

---

<sup>67</sup> Alaptv. 54. cikk (1) bekezdés.

<sup>68</sup> Kat. 47–51. §.

<sup>69</sup> 71/2020. (III. 27.) Kormányrendelet a kijárási korlátozásról.

<sup>70</sup> 41/2020. (III. 11.) Kormányrendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről.

<sup>71</sup> 46/2020. (III. 16.) Kormányrendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről.

<sup>72</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 16. cikk (1) bekezdés.

<sup>73</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 17. cikk.

<sup>74</sup> Lásd bővebben: Marco Bignami: Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus, *Questione Giustizia*, 2020. Elérhető: [https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus\\_07-04-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus_07-04-2020.php) [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>75</sup> *Gaetano Azzariti*-nek, a La Sapienza Egyetem alkotmányjogi professzorának gondolatai: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/11/coronavirus-il-costituzionalista-liberta-limitate-diritto-alla-salute-prevale-deputato-positivo-tutti-i-parlamentari-devono-votare/5733370/> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>76</sup> Egresi Katalin: *Az olasz alkotmány*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2013, 189–192. o.

<sup>77</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 32. cikk (1) bekezdés.

szabad belépés jogának, illetve a gyülekezési jognak a korlátozása. A szükségállapot során a magyarországihoz hasonló jellegű és terjedelmű korlátozásokat vezettek be, illetve hosszabbították meg a miniszterelnök rendeletei. Így például hozhatók intézkedések nyilvános helyek lezárása; kulturális-, és sportesemények, illetve vallási szertartások megtartásának korlátozása, és felfüggesztése; az oktatás felfüggesztése; kulturális intézmények látogatásának felfüggesztése; vállalkozási, üzleti tevékenység folytatásának korlátozása és felfüggesztése vonatkozásában.<sup>78</sup>

Franciaország Alkotmánya nem tartalmaz általános, meghatározott feltételrendszer szerint működő alapjog korlátozási szabályozást, azonban az egyes rendkívüli jogrendi szituációk során arra lehetőség van. Kivételes felhatalmazás idején a köztársasági elnök által gyakorolt hatáskörök keretében az alkotmányos alapjogok is felfüggeszthetők, az ostromállapot és a szükségállapot kapcsán pedig az azok részletes szabályait rögzítő törvények rendelkeznek arról, hogy mely alapjogok korlátozhatók. Az egészségügyi szükségállapot vonatkozásában a közegészségügyi törvénykönyv példálózó felsorolása határozza meg, hogy a miniszterelnök rendeletével milyen szabadságjogokat korlátozhat.<sup>79</sup> A törvényi felhatalmazás alapján a lakosság egészségének védelme érdekében hozott legfontosabb korlátozásokat a *COVID-19 rendelet* tartalmazza. A koronavírus terjedésének megakadályozása érdekében Franciaországban is korlátozták a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát, a gyülekezési jogot, emellett korlátozásokat vezettek be a nyilvánosság számára nyitva álló, valamint az oktatási intézmények látogatása, illetve a tengeri, légi, és szárazföldi személy- és áruszállítás vonatkozásában. A szabad mozgáshoz való jog kapcsán a rendelet általános jelleggel tiltja az otthonelhagyást, azonban meghatároz a kijárási tilalom feloldására okot adó kivételeket.<sup>80</sup> A gyülekezési jog korlátozása a száznál több személyt érintő összejövetelek megtartását érinti, azonban ha az esemény megrendezése elengedhetetlen, helyi szinten azok is engedélyezhetők.<sup>81</sup> A rendelet az egyes korlátozó intézkedések kapcsán határoz azok időbeli hatályáról, azonban a legtöbb esetben a korlátozások május 11-ig vannak hatályban. Az intézkedések betartásának garanciájaként a közegészségügyi törvénykönyv rögzíti, hogy a követelmények be nem tartása pénzbírságot, vagy akár 6 hónapig terjedő szabadságvesztést is vonhat maga után.<sup>82</sup>

Csehországban a szükségállapotot elrendelő kormányhatározat azon túl, hogy rendkívüli felhatalmazást biztosított a kormány számára a koronavírus-járvány elleni védekezéshez szükséges intézkedések meghozatalára, egyúttal lehetőséget teremtett az alapjogok korlátozására is. Fontos megjegyezni, hogy a cseh jogi szabályozás garanciális szabályként rögzíti, hogy a szükségállapot elrendelésével egyidejűleg a kormány köteles meghatározni, hogy mely, külön törvényben lefektetett jogok és milyen mértékben kerülnek korlátozásra a szükségállapottal összefüggésben. Minderre azonban kizárólag az *Alapjogok és Alapvető Szabadságok*

<sup>78</sup> COVID-19 tvr. 1. cikk.

<sup>79</sup> Közegészségügyi tv. L3131-15.

<sup>80</sup> COVID-19 rendelet 3. cikk.

<sup>81</sup> COVID-19 rendelet 7. cikk.

<sup>82</sup> Közegészségügyi tv. L3136-1.

*Chartájával* összhangban kerülhet sor, mely jogszabály rögzíti az alapvető jogok és szabadságok korlátozásának szabályait. Emellett a kormánynak meg kell határoznia azt is, hogy milyen kötelezettségeket és milyen mértékben ír elő az állampolgárok számára.<sup>83</sup> E speciális törvény – amelyre a különleges jogrendi szabályokat rögzítő alkotmánytörvény, valamint a szükségállapotot elrendelő kormányhatározat maga is utal – a *válságkezelésről szóló 240/2000. törvény*.<sup>84</sup> A válságkezelésről szóló törvény alapján a következő alapjogok korlátozására van lehetőség szükségállapot idején: mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, gyülekezési jog, tulajdonjog, vállalkozáshoz való jog, személyi sérthetlenséghez való jog, valamint a magánlakáshoz való jog.<sup>85</sup> A különleges jogrend bevezetésétől e kézirat lezárásáig eltelt időszakban kibocsátott kormányhatározatok áttekintését követően két megjegyzést tartunk fontosnak rögzíteni az alapjogokat korlátozó cseh intézkedések kapcsán. Egyrészt, azt a megállapítást tehetjük, hogy a cseh kormány, mint a rendeleti kormányzás felhatalmazottja konzekvens a tekintetben, hogy az alkotmánytörvény és a válságkezelésről szóló törvény fentebb hivatkozott szakaszaival összhangban, az azokba foglaltakat betartva alkotja meg a válság kezeléséhez szükséges jogszabályokat és korlátozza az alapvető jogokat.<sup>86</sup> Másrészt, megállapítható, hogy a cseh és a magyar válságintézkedések formájukat és intenzitásukat tekintve nagyon hasonlóak.

Ugyanez a megállapítás azonban nem minden esetben igaz az egészségügyi miniszter által kibocsátott sürgősségi intézkedésekre, mely jogszabályok – mint azt korábban már rögzítettük – adott esetben alapjogokat is korlátozhatnak. A prágai városi bíróság április 23-i döntésével hatályon kívül helyezett négy, az egészségügyi miniszter által a koronavírus-járvánnyal összefüggésben kibocsátott sürgősségi intézkedést, amelyek korlátozták az állampolgárok alapjogait.<sup>87</sup> A bíróság ugyanakkor nem az intézkedések elrendelésének létjogosultságát vitatta, hanem az intézkedések nem megfelelő jogszabályi formában történő elrendelése miatt helyezte hatályon kívül a sürgősségi intézkedéseket. A döntés indokolása szerint az alapjogok ilyen széles körben történő korlátozására egy miniszternek – jelen esetben az egészségügyi miniszternek – sincs jogosultsága és ilyen intézkedések meghozatalára szükségállapot idején a válságkezelésről szóló törvény alapján kizárólag a kormány jogosult.<sup>88</sup> A szükségállapot elrendelése óta eltelt másfél

<sup>83</sup> A cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény 6. cikk (1) bekezdés.

<sup>84</sup> Témánk szempontjából elsődlegesen e törvény 5. § a)-e) pontjai, valamint a 6. § és 7. § bír relevanciával, hiszen e szakaszok rögzítik, hogy a kormány mely alapjogokat és milyen mértékben, illetve feltételek szerint jogosult korlátozni szükségállapot idején. A törvény elérhetősége: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-240> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>85</sup> Válságkezelésről szóló törvény 5. § a)-e) pontok.

<sup>86</sup> E megállapítást több, a cseh kormányzat eddigi válságintézkedéseit elemző és értékelő szakmai anyag is alátámasztja. E szakmai anyagok közül kiemelendő az alábbi összegző tanulmány: Jindřiška Syllová: *K vyhlášení nouzového stavu v březnu 2020, opatřením vlády a ministerstva zdravotnictví*, Prága, *Parlamentní institut*, 2020, 19-21. o.

<sup>87</sup> A prágai városi bíróság döntése elérhető az alábbi linken keresztül: <http://www.zdravopravo.cz/static/soubory/clanek-74/rozsudek-23.pdf> [letöltve: 2020.04.28.].

<sup>88</sup> A bíróság döntése jogerős, ugyanakkor csak április 27-től. Ezen időpontig a kormánynak lehetősége van, hogy kormányhatározat formájában, a válságkezelésről szóló törvénnyel összhangban rendelje el a hatályon kívül helyezett sürgősségi intézkedésekben rögzített alapjog-korlátozásokat.

hónapban számos további olyan jogilag releváns eset vált ismertté, amely a cseh kormányzat állítólagos alkotmányellenes, valamint a jogállamiság kritériumait sértő intézkedéseit állította középpontba. Olyan alkotmányjogi panaszok és a közigazgatási bíróságokhoz benyújtott keresetek ismertek, amelyek a kormány intézkedéseinek megsemmisítésére irányulnak. E keresetek és alkotmányjogi panaszok elsősorban arra hivatkoznak, hogy a szükségállapot elrendelésére alkotmányellenes módon került sor, vagy, hogy a kormány által, a szükségállapottal összefüggésben kibocsátott jogszabályok alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezései több esetben nem összeegyeztethetőek a szükségesség-arányosság kritériumaival, valamint nem állnak összhangban az alkotmánytörvényben, valamint a válságkezelésről szóló törvényben foglalt, alapjog-korlátozásra vonatkozó rendelkezésekkel.

## 6. Összegzés és konklúziók

Megállapítható, hogy a koronavírus-járvány miatt azonos nehézségekkel szembesülő államok járvány leküzdésére irányuló korlátozó intézkedései hasonlóak, ugyanakkor az ezeknek keretét biztosító jogi szabályozás eltérő. A vizsgált országok tekintetében eltérés mutatkozik annak kapcsán, hogy az egészségügyi válsághelyzetre válaszul alkotmányos vagy törvényi szinten szabályozott rendkívüli intézkedést rendeltek-e el. E tekintetben Magyarország koronavírus-járványra adott reakciója megegyezik Csehországgal, ugyanis mindkét állam alkotmányos szinten rögzített, természeti vagy ipari katasztrófa bekövetkezése esetén kihirdetendő különleges jogrendet rendelt el, előbbi veszélyhelyzetet, utóbbi pedig szükségállapotot. Ezzel szemben Olaszországban és Franciaországban egyaránt törvényi szinten rögzített kategóriák alapján hozzák meg a szükséges intézkedéseket. Előbbi államban a polgári védelmi, utóbbi esetében pedig a közegészségügyi törvény szabályozása ad erre lehetőséget. Érdeemes megjegyezni, hogy Franciaország a vizsgált államok közül az egyetlen, ahol kifejezetten egészségügyi válsághelyzet esetén elrendelhető kivételes állapotot rendeltek el, mely kategóriát ráadásul a koronavírus-járvány leküzdése kapcsán hozott, és az egészségügyi szükségállapotot kihirdető törvény illesztett be a közegészségügyi törvénykönyvbe. Franciaországban törvényben, a másik három ország esetében pedig a kormány döntése alapján hirdették ki a kivételes intézkedéseket legitimáló állapotot. Ezek elrendelésének ideje is beszédes lehet. Ennek kapcsán egyértelműen kiemelendő Olaszország, ahol már január 31-én kihirdette a Minisztertanács a szükségállapotot. Franciaországban, ahol Olaszországhoz hasonlóan rendkívül hamar, már január végén megjelent a koronavírus-járvány, március közepéig vártak az első korlátozásokkal, az egészségügyi szükségállapotot pedig csak március 24-én hirdették ki. A másik két állam ebben a tekintetben is hasonlóan járt el. A vírus március elején jelent meg Magyarországon és Csehországban is, a különleges jogrendet pedig egy nap különbséggel, március 11-én, illetve 12-én vezették be.

A koronavírus-járvány kapcsán elrendelt különleges jogrendi esetkörök időbeli hatályát vizsgálva vegyes képet mutat a vizsgált országok szabályozása. A magyar

szabályozás nem egy konkrét időbeli korlátot állapít meg a veszélyhelyzet fennállására, hanem azt a körülményt, amikor a kihirdetésének feltételei – jelen esetben a járványhelyzet – már nem állnak fenn. Ehhez képest Olaszországban 6 hónapos időtartamra rendelték el a szükségállapotot, amely az olasz szabályozás szerint egy alkalommal, legfeljebb 12 hónapra meghosszabbítható. Mindez azt jelenti, hogy Olaszországban potenciálisan 18 hónapig is fennállhat a kivételes helyzet. Franciaországban 2 hónapra hirdették ki az egészségügyi szükségállapotot, ugyanakkor a francia szabályozásban joghézag mutatkozik, hiszen nem került rögzítésre, hogy az hány alkalommal és milyen időtartamra hosszabbítható meg. Csehországban a legszigorúbb a szabályozás, ahol 30 napos időtartamra rendelték el a szükségállapotot, amely ugyanakkor korlátlan számban meghosszabbítható, de a meghosszabbítás időtartama nem haladhatja meg a 30 napot. A szükségállapot meghosszabbítása tekintetében erősek a cseh parlament jogosítványai, hiszen a kormány által elrendelt szükségállapot kizárólag a Képviselőház előzetes jóváhagyását követően hosszabbítható meg. Franciaországban az egészségügyi szükségállapot meghosszabbítására törvényi keretek között van lehetőség, tehát ez esetben is szükséges a parlament hozzájárulása, míg Olaszországban a Minisztertanács jogosult a szükségállapot meghosszabbítására.

Megállapítható, hogy a vizsgált országokban a koronavírus-járvánnyal szembeni gyors és hatékony védekezés érdekében a különleges jogrend bevezetésével egyidejűleg rendeleti kormányzásra kerül sor. Míg Magyarországon a kormány, Olaszországban a miniszterelnök, Csehországban a kormány és az egészségügyi miniszter, addig Franciaországban a kormány, a miniszterelnök és az egészségügyi miniszter tekinthető a rendeleti kormányzás felhatalmazottjának. Megjegyzendő, hogy a francia és cseh egészségügyi miniszter a nemzeti közegészségügyi törvény felhatalmazása alapján jogosult intézkedések meghozatalára, mely intézkedések kibocsátására kizárólag a járványhelyzettel összefüggésben és a miniszter hatáskörébe tartozó kérdésben kerülhet sor. Franciaországban pedig a kormány kizárólag az egészségügyi szükségállapottal összefüggő gazdasági intézkedések tárgyában alkothat rendeletet. Ez alapján a rendeleti kormányzás általános felhatalmazottja Magyarországon és Csehországban a kormány, míg Olaszországban és Franciaországban a miniszterelnök. Magyarországon és Olaszországban hasonló szabályozás figyelhető meg tekintetben, hogy bár a veszélyhelyzet, valamint szükségállapot elrendelésére sor került, de a rendeleti kormányzás felhatalmazottja – Magyarországon a kormány, Olaszországban a miniszterelnök – csak a nemzeti parlament által elfogadott jogszabály – Magyarországon törvény, Olaszországban törvényerejű rendelet – felhatalmazása nyomán alkothat olyan rendeleteket, amelyek a kivételes állapot megszűnéséig hatályban maradnak. A vizsgált országok törvényhozó szerveinek ellenőrző funkciója általában nem terjed ki a rendeleti kormányzás felhatalmazottja által hozott konkrét válságintézkedésekre, ugyanakkor a kivételes állapot – ezáltal pedig a rendeleti kormányzás – elrendelésének és meghosszabbításának alapjául szolgáló döntési folyamatban jogkörrel rendelkeznek.

A koronavírus-járvány okozta rendkívüli állapot leküzdése érdekében a vizsgált államok mindegyike élt az alapjog-korlátozás lehetőségével, azonban ennek jogszabályi alapjai eltérőek. Az alapjogok korlátozására Magyarországon az

Alaptörvény által rögzített általános alapjog-korlátozási klauzula, Csehországban pedig az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartája alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény rögzíti az alapjog-korlátozás általános szabályaitól való eltérés lehetőségét különleges jogrend idején, veszélyhelyzet vonatkozásában pedig a Kat. tartalmaz részletszabályokat. A cseh szabályozás szükségállapot idejére rögzíti, hogy annak elrendelésével egyidejűleg a kormány köteles meghatározni, hogy mely jogokat és milyen mértékben korlátoz, a korlátozható jogok körét pedig a válságkezelésről szóló törvény rögzíti. A francia és olasz szabályozás nem tartalmaz alkotmányos szintű általános alapjog-korlátozási szabályozást. Jelen helyzetben Franciaországban a közegészségügyi törvénykönyv, Olaszországban pedig a szükségállapotú intézkedéseknek keretet adó törvényerejű rendelet ad – példálózó jellegű felsorolás keretében – felhatalmazást egyes szabadságjogok korlátozására. A koronavírus-járvány leküzdése érdekében korlátozott szabadságjogok kapcsán megállapítható, hogy azok köre, illetve a korlátozás intenzitása és formája a vizsgált államok tekintetében közel azonos. A járvány jellegéből adódik, hogy a rendkívüli helyzet megfelelő kezelése érdekében valamennyi vizsgált állam korlátozta a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, a gyülekezési jogot, az oktatáshoz való jogot, illetve a vállalkozás szabadságát.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a vizsgált országok koronavírus-járványra adott reakciója különböző, tehát nem beszélhetünk egy olyan egységes európai gyakorlatról, amely egy ilyen válsághelyzetben mintául szolgálna, és egy elvárható, kikényszeríthető mechanizmust jelentene a vizsgált európai uniós tagállamok vonatkozásában. Ilyen egységes európai gyakorlat azért sem képzelhető el, mivel az uniós tagállamok – így e tanulmány által vizsgált országok is – eltérő történelmi múlttal és ebből fakadóan sok esetben különböző közjogi-alkotmányos struktúrával rendelkeznek. A bevezetett különleges jogrendi állapot és az azzal járó rendeleti kormányzás, a törvényhozó szervek korlátozott mozgásterét, valamint az alapjogok korlátozása a vizsgált országok mindegyikében komoly közjogi-politikai vitákat generál, ugyanakkor nem mondható el az, hogy az eltérő nemzeti szabályozások bármelyike is nélkülözné a jogállamiság kritériumait – mindezt e tanulmányban elvégzett kutatás eredményei is alátámasztják a vizsgált országok vonatkozásában.

---

---

---

---

# **A bíróság művészete, avagy a végrehajtási eljárás felfüggesztésének esetei, különös tekintettel a méltányolható körülményekre**

Magyar Fanni\*

---

## **1. Bevezetés**

A jogállamiság Alaptörvényünkben rögzített követelmény, melynek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ahhoz, hogy a jogbiztonság megvalósuljon, az államnak kötelezettsége áll fenn a különböző jogvitákkal kapcsolatos döntések végrehajtása vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság a 46/1991. (IX. 10.) számú határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése - akár jogszerű kényszerítés árán is - a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Ennek mentén született meg - a számtalan módosítást megélt - a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény.

Egy híres jogtudós, Iuventius Celsus szavaival élve: „A jog a jó és méltányos művészete”. E méltán elhíresült mondat lényege nem más, mint hogy a jog végső és legfontosabb feladata az igazságosság érvényre juttatása. Erre a megállapításra Kr. u. II. században jutott Celsus, mely megítélésem szerint a mai napig helytálló megfogalmazása annak, hogy az állam által kikényszerített magatartási szabályok összességén túl mit is takar a jog. Kétségtelen tény, hogy az elmúlt időszakban mind a szabályozásokat tekintve, mind pedig a jogalkotók, illetve jogalkalmazók szemléletét tekintve lényeges változások következtek be, ugyanakkor változatlanul érvényesülő igény a jogalkalmazás, illetve a jogérvényesülés során is az igazságosság. A végrehajtási eljárásban érdekesen alakul annak megítélése, hogy mely döntés igazságos, illetve mi az, ami méltányos/méltányolható jogilag, illetőleg emberileg. A 2008-as válságot követően kialakult gazdasági-pénzügyi helyzet, a

---

\* Bírósági titkár, Miskolci Törvényszék.

lakosság által felhalmozott adósságok megsokszorozták a végrehajtási eljárások számát, mely még inkább indokolta a megfelelően működő, jogbiztonságot garantáló bírósági végrehajtást.

Értekezésem témája az egyik végrehajtási eljárást megakasztó jogintézmény, a végrehajtás felfüggesztése. A tanulmány célja a jogintézmény bemutatása, elhatárolása más – esetlegesen hasonló – jogintézményektől, a szabályozás értelmezési problémáinak feltárása, a méltányosság megjelenése és annak gyakorlati megvalósulása.

## 2. A végrehajtási jog fejlődése

Ahhoz, hogy a végrehajtási eljárást, illetőleg annak egyik intézményét – a végrehajtás felfüggesztését – értelmezni tudjuk, és vizsgálat tárgyává tehesük, álláspontom szerint elengedhetetlen egy rövid, a teljesség igényét mellőző fejlődéstörténeti áttekintés.

A végrehajtás, illetve annak szabályozása nem új keletű dolog, hiszen már az ősidőkben is alkalmazták azt valamilyen formában az emberek. Gondoljunk csak arra, hogy a zsákmányukat megszerző törzsekben is sor került az élelem valamilyen szisztéma szerinti elosztásának a kikényszerítésére.

A római civiljogban a rabszolgaság egyik oka a fizetéseképtelenség miatti kényszerhelyzet volt, melynek következtében a hitelező az adós felett - aki ebben az időszakban nem jogalany, hanem sokkal inkább tárgyként jelent meg - rendelkezési jogosultsággal bírt. A hitelező az adós eladásából szerzett vagyonból elégitette ki a követelését (legis actio per manus iniunctionem). Ennek alkalmazására azonban abban az esetben kerülhetett sor, ha a követelés nem volt vitatott, tehát az adós elismerte azt, illetve ha a megállapított határidőn belül nem került sor a teljesítésre.<sup>1</sup> A szigorú szabály alkalmazásának feltétele volt a jogalapon túl az is, hogy annak összegszerűségét se vitassák. Mindezek teljesülése esetén nyílt lehetőség a követelés - önhatalommal és hitelező általi - végrehajtására.

Ezen időszakban megfigyelhető volt az is, hogy valaki a bírói ítélet végrehajtása következtében vált rabszolgává, ugyanis az, mint a teljesítés egyik lehetséges opciója jelent meg a bírói döntés kikényszerítése során.<sup>2</sup> Kr. e. III. és II. század fordulóján keletkezett a Lex Publilia, mely megteremtette annak a lehetőségét, hogy az adós a végrehajtás során 6 hónapos türelmi időt kapjon a magistratustól.<sup>3</sup> Míg a civiljogban csupán személyi végrehajtást ismertek és szabályoztak, addig a praetori perrendben - a személyi végrehajtás mellett - megjelent a vagyoni végrehajtás intézménye is. Már ebben az időszakban is, csakúgy mint jelen korunkban, a bírói ítéletekben foglaltak érvényesülésére sor kerülhetett az adós önkéntes teljesítése

<sup>1</sup> XII táblás törvények III. (<http://sagv.gyakg.u-szeged.hu/tanar/farkzolt/patric/12tabla.htm>)  
Megttekintésideje: 2018. november 10.)

<sup>2</sup> Detlef Liebs: Sklaverei aus Not im germanisch-römischen Recht (Kényszerrabszolgaság a Német-Római Birodalomban). Romantische Abteilung 118. sz. (<http://www.c3.hu/~klio/klio031/klio064.html>)  
Megttekintés ideje: 2018. november 10.)

<sup>3</sup> KASER, M.–HACKL, K. 1996 Das römische Zivilprozessrecht. München. 132.o.



nyomán, illetőleg annak hiányában kényszer alkalmazásával. A praetori perrend is ismerte és alkalmazta a teljesítési határidőt, mely az adós számára jelentett törvényben biztosított időtartamot az önkéntes teljesítésre. A hitelező ezen határidő (30 nap) leteltéig semmilyen intézkedéssel nem élhetett, azonban annak eredménytelen leteltét követően végrehajtási eljárást kezdeményezhetett az adós teljes vagyonára. A hitelezőt a praetor mindenekelőtt az adós vagyonának birtokába utalta, mely lehetővé tette a hitelező számára a vagyon hasznainak szedését, illetve a haszonélvezetet. Amennyiben az adós képtelen volt a hitelező felé a tartozását rendezni, úgy megbecsülték a meglévő vagyonának az értékét, majd nyilvános árverésen került sor annak értékesítésére. Az árverésen az szerezte meg a vagyont, aki a legnagyobb mértékben képes volt kielégíteni a hitelezői követelést. Már ebben az időszakban is megjelent a szabályozásban a kielégítési sorrend, illetve a kor előrehaladtával a vagyoni és az alanyi körök esetében is sor került az enyhítések, esetleges mentességek bevezetésére.

A császári perrendben a végrehajtás a hitelező kérelmére indult, melyet a jogerős bírói ítélet előzött meg. Míg korábban az univerzális (teljes vagyonra kiterjedő) végrehajtás volt az általános, addig a császári időszakban a szinguláris (meghatározott vagyontárgyakra kiterjedő) végrehajtás vált elterjedtebbé. A vagyoni végrehajtás mellett egyébként változatlanul megmaradt a személyi végrehajtás intézménye, azonban az főként a mélyszegénységben élő, nincstelen embereket érintette. A végrehajtás során tekintettel voltak a fokozatosságra (elsődlegesen ingó, majd csak azt követően az ingatlanra vezetett végrehajtás), bevezetésre került a zálog mint biztosíték, illetve megszületett az *actio Pauliana* a hitelezők védelmére. A iustinianusi jog teljes mértékben az állami kényszer térnyerését jelentette, kizárva a hitelezői önhatalom érvényesülését - szemben a civiljogi perrenddel, ahol a végrehajtási eljárás bizonyos feltételek megléte esetén egyet jelentett a hitelező önhatalmával.<sup>4</sup>

A magyar jog fejlődéstörténetében először a honfoglalás korában jelenik meg a végrehajtás szabályozása, majd azt követően I. Szent István király dekrétumaiban. A megváltás jogintézményének bevezetése tette lehetővé, hogy az elkövetett cselekményt anyagi ellentételezés nyújtásával kompenzálják. Ugyanakkor a végrehajtás foganatosítása ebben az időszakban nem az állam, hanem a hitelező feladata volt. Werbőczy István Hármaskönyve mérföldkő volt a magyar jogfejlődésben, mellyel az addig szokásjogon nyugvó általánosan követendő magatartási szabályokat jogszabályi rangra emelte. A Tripartitum a végrehajtási eljárás két szakaszáról rendelkezett, mégpedig a végrehajtás elrendeléséről, illetve a foganatosításról. A II. rész 55. cím ekként rendelkezett: „...ilyen elítelt és elmarasztalt embert nem csak minden ingó javaitól, fekvő jószágaitól és birtokjogaitól megfosztja, hanem a fejvesztést is maga után vonja. Ugy hogy az itélő levél erejénél fogva az ilyent, rendes bírója vagy ennek a végre kiküldött embere, a jószág bírói elfoglalása után mindenkor, az elfoglalás előtt pedig az itélő levél keltének napjától számított egy teljes és leforgása alatt, a hol megtalálhatja és

<sup>4</sup> Pataki János István: Adalékok a bírósági végrehajtási eljáráshoz a római jogban, *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 3, 2 (2014) 139–152 (<http://www.acta.sapientia.ro/acta-legal/C3-2/legal32-2.pdf>) Megtekintés ideje: 2018. november 10.)

megkaphatja, személyében letartóztathatja, befoghatja, bírójának kezébe adhatja és szolgáltathatja, hogy ez a büntetést, melyet a jog e részben kiszabott, rajta végrehajtsa.”<sup>5</sup>

A XVII. században több törvény (1635. évi LXV. törvénycikk, 1638. évi XXVII. törvénycikk, 1681. évi XXXI. törvénycikk) született, mely a végrehajtási eljárást érintette, melyek megalkotása során egyöntetűen az volt az igény és a cél, hogy a bírói ítéletek végrehajtása kikényszeríthető legyen, és egységes jogalkalmazás valósuljon meg. A végrehajtási eljárás magyar fejlődésének másik mérföldköve az 1868. évi LIV. törvénycikk volt, mely részletes szabályokat fogalmazott meg a bírósági végrehajtásról, a bíróság hatásköréről és illetékességéről, az ingó és ingatlan-végrehajtásról, a bírósági végrehajtóról. A II. világháborút követően a magyar végrehajtási jogot szovjet mintára alakították és teljesen átítatta a szocialista szemléletmód. „A szocialista végrehajtási jog elsősorban a meggyőzés eszközével próbálta meg rávenni az adósokat a kötelezettségük teljesítésére.”<sup>6</sup> A társadalmi, gazdasági, jogi környezet a rendszerváltást követően teljes változáson ment keresztül, melynek hatására megszületett az 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.), ami – bár számtalan módosításon esett át – jelenleg is hatályban van.

### **3. A bírósági végrehajtási eljárás napjainkban. A bírósági végrehajtási eljárás fogalma, célja, elhatárolása egyéb tevékenységtől**

Ahogy a bevezetésben már utaltam rá, a jogállamiság, azon belül pedig a jogbiztonság egyik alapvető követelménye, hogy a bíróság döntései érvényesüljenek. A bíróság jogerős - bizonyos esetekben még nem jogerős - határozatában foglaltak kétféle módon teljesülhetnek: a kötelezett általi önkéntes teljesítéssel, illetve az állami hatalom közreműködésével megvalósuló kikényszerítéssel. Bírósági végrehajtásra abban az esetben kerülhet sor, ha a - főszabály szerint - bírósági határozatban megjelölt kötelezett, az abban foglalt kötelezettségének önszántából nem tesz eleget, így a jogosultnak lehetősége nyílik arra, hogy állami hatalom segítségével a kötelezettet teljesítésre bírja.

„A bírósági végrehajtás olyan önálló, törvényileg szabályozott nemperes eljárás, amelyben állami vagy meghatározott szempontból azzal azonosnak minősülő szerv, elsősorban vagyoni kényszer alkalmazása révén juttatja érvényre az állam által a konkrét egyedi ügyben fennállóknak elismert és kikényszeríthető alanyi jogot vagy előzetesen biztosítja a konkrét egyedi ügyben történő elismerés vagy kikényszeríthetőség előtt védelemben részesített alanyi jog későbbi érvényre juttatását.”<sup>7</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy a bírósági végrehajtási eljárástól el kell különíteni a különböző gazdasági társaságok által végzett követeléskezelést, a „behajtást”. Megítélésem szerint erre azért van szükség, mert egy laikus számára - a sokszor

<sup>5</sup> Werbóczy István: Hármaskönyv II. rész 55. czim ([http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip\\_hung.htm](http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm)) Megtekintés ideje: 2018. november 10.)

<sup>6</sup> Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog, Budapest, Osiris, 2012. 542.o.

<sup>7</sup> Kapa Máttyás: Hitelezővédelem a bírósági végrehajtásban, Budapest, 2006. 30–31. o.

téves vagy éppen hiányos információközlések okán - a két tevékenység összemosódik. A két tevékenység és eljárás között számos különbség van, azonban a két legfontosabb a tevékenység céljában, illetve a tevékenység végzőjében ragadható meg. A bírósági végrehajtási eljárás a bírósági határozatban (okiraton alapuló követelésben) foglaltak érvényesülésére irányul, míg a követeléskezelés a profitnövelésre. A bírósági végrehajtási eljárásban önálló bírósági végrehajtók járnak el, míg a másik tevékenység esetében a profitorientált gazdasági társaság, illetve azok tagjai, képviselői.

A végrehajtási eljárást több oldalról is meg lehet közelíteni, így meglehetősen másképp látja azt az adós, a végrehajtást kérő, illetve a bíróság. Tekintettel arra, hogy a végrehajtási eljárás alapját - főszabály szerint - egy bírósági határozat képezi, annak során már nem a felek közötti jogvitát kell eldönteni, hanem a jogosultat megillető - bíróság által megítélt - kötelezettség teljesítését kell kikényszeríteni. A végrehajtási törvény nem ír elő az eljárásra vonatkozóan határidőt, azonban a polgári perrendtartásban rögzített alapelveknek a végrehajtási eljárásban is érvényesülniük kell, így az ésszerű időn belüli befejezés a kívánalom. Természetesen az eljárás során felmerülhetnek olyan - akár az alanyi, akár a tárgyi oldalt érintő - körülmények, melyek az eljárás átmeneti (pl.: végrehajtás felfüggesztése) vagy huzamosabb idejű (pl.: szünetelés) megakasztását eredményezik. Sok esetben a Vht. egyértelmű, világos, mérlegelést nem tűrő szabályokat fogalmaz meg, így például taxatív felsorolja azokat az okokat, melyek miatt a végrehajtás szünetelésének van helye. Így szünetel a végrehajtás, ha:

- 1) az adós személyazonossága a szükséges adatok hiányában nem állapítható meg
- 2) az adós meghalt, vagy a nem természetes személy adós megszűnt, és a végrehajtást kérő nem kérte a jogutódlás megállapítását,
- 3) a végrehajtást kérő az eljárásban való közreműködését megtagadta,
- 4) az adósnak nincs lefoglalható vagyontárgya, illetőleg a lefoglalt vagyontárgy értékesítése sikertelen volt,
- 5) a végrehajtást kérő a végrehajtási költséget - bár köteles rá - nem előlegezte,
- 6) az adós a teljesítésre halasztást kapott, vagy a részletekben való teljesítést engedélyezték, illetve állapította meg számára a végrehajtó,
- 7) külön törvény így rendelkezik.<sup>8</sup>

Bár a szünetelés jogintézménye jelen cikknek nem témája, azonban néhány gondolat erejéig szeretnék kitérni a felfüggesztés és a szünetelés közötti lényegi eltérésekre. A két jogintézmény hasonló joghatásokat vált ki, hiszen azok fennállása alatt nincs helye további végrehajtási cselekmények foganatosításának, ugyanakkor az azokat kiváltó okok teljesen eltérőek. A felfüggesztés esetében a Vht. nem taxatív felsorolást ad az okokkal összefüggésben, míg a végrehajtás szünetelésére csak a törvényben meghatározott okból kerülhet sor. A szünetelést kizárólag objektív, az eljárástól független körülmény eredményezheti, mely maga után vonja azt is, hogy azt nem elrendelni kell, hanem megállapítani (ami nem a bíróság, hanem a végrehajtó

---

<sup>8</sup> Vht. 52. §

kompetenciája). Lényeges megjegyezni, hogy a szünetelésnek nincs időbeli korlátja, így az akár véglegessé is válhat – eltérően egyébként a polgári peres eljárástól, ahol 4 (régi Pp. esetében 6) hónap után a per megszűnik. Abban az esetben viszont, ha a végrehajtást kérő a szünetelés megállapításától számított 1 éven belül nem előlegezi a költségeket, a végrehajtás megszűnik.<sup>9</sup>

Bizonyos esetekben mérlegelési jogkört enged a törvény a bíróságnak, mely során fokozottabban előtérbe kerül az eltérő szemszög problematikája. Tanulmányom további részében a végrehajtás felfüggesztésének eseteit vizsgálom, különös tekintettel az adós által hivatkozott méltányossági okokra.

#### 4. A végrehajtás felfüggesztése

„A felfüggesztés olyan eljárási cselekmény, amit valaki, valamely, a törvényben, jogszabályban meghatározott szerv, szervezet elrendel. A felfüggesztéshez döntés szükséges, a felfüggesztés a döntés következtében szakítja meg az eljárást. Akkor is dönteni kell az eljárás felfüggesztéséről, ha egy külső objektív körülmény miatt kell az eljárást megszakítani, mivel a jogi szabályozás a döntésen keresztül teremt meg a külső körülmény eljárási relevanciáját.”<sup>10</sup> A Vht. kommentárjának megfogalmazásából is kitűnik, hogy a végrehajtási eljárás felfüggesztése nem automatikus, önmagában a körülményváltozás, az akadály fennállása nem eredményezi az eljárás megakadását, ahhoz bírósági döntésre van szükség. Az eljárás felfüggesztésére abban az esetben kerülhet sor, ha a körülményváltozásokat - melyek az eljárás megakasztására alkalmasak - az eljárásban résztvevők tudják kezelni, azok nem rajtuk kívül álló, külső körülmények. A Vht. nem határoz meg időtartamot, ugyanakkor egységes a bírói gyakorlat a tekintetben, hogy a felfüggesztés maximális időtartama 6 hónap. Ezen időtartamot indokolja egyrészt az, hogy az eljárás - felfüggesztés miatti - megakasztása átmeneti jellegű, így olyan körülmények állnak fenn, melyeket ezen időtartam alatt az érintett személyek esetlegesen kezelni tudnak, másrészt pedig az eljárás ésszerű időn belüli befejezésének követelménye. A felfüggesztés időbeli hatályának meghatározása a bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, mely során figyelemmel kell lenni a felfüggesztés okára, a végrehajtási eljárás céljára, illetve a felek érdekeire. Abban az esetben, ha a bíróság az eljárást felfüggeszti, a határidők megszakadnak és az eljárás folytatásával indulnak újra. A Vht. a végrehajtás felfüggesztésének alábbi eseteit szabályozza:

- 1) a végrehajtás felfüggesztése a végrehajtást kérő kérelmére
- 2) a végrehajtás felfüggesztése a zálogjogosult bekapcsolódási kérelmére tekintettel
- 3) a végrehajtás felfüggesztése az adós kérelmére
- 4) a végrehajtás felfüggesztése ingatlan kiürítésekor

<sup>9</sup> Vht. 54. § (3) bek.

<sup>10</sup> Bíró Noémi–Gyekiczky Tamás–Kapa Máttyás–Nádas György–Rab Henriett–Zoltán Hunor–Zoltán Levente: Nagykomentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 48.§-ához

- 5) a végrehajtás felfüggesztése a végrehajtható okirat vagy a végrehajtó intézkedésével szembeni jogorvoslatra tekintettel
- 6) a végrehajtás felfüggesztésének külön törvényben meghatározott esetei.

**4.1. A végrehajtás felfüggesztése a végrehajtást kérő kérelmére.** A Vht. az eljárás felfüggesztésének okai között elsőként tünteti fel a végrehajtást kérő erre irányuló kérelmét. Ennek oka nem más, mint hogy a végrehajtást kérő az, aki az ügy ura, hiszen maga a végrehajtási eljárás is arra szolgál, hogy az adós a végrehajtást kérőt jogerős és végrehajtható határozat alapján megillető pénzfizetési vagy egyéb kötelezettségének eleget tegyen. Ebben az esetben a bíróságnak lényegében nincs mérlegelési joga, köteles a végrehajtási eljárást felfüggeszteni. Ugyanakkor egy szempontot mégis vizsgálnia kell, mégpedig hogy a felfüggesztés nem jár-e más személy (másik jogosult, önálló bírósági végrehajtó, adós) jogainak sérelmével.

**4.2. A végrehajtás felfüggesztése a zálogjogosult bekapcsolódási kérelmére tekintettel.** A végrehajtást kérő mellett a zálogjogosultat hozza olyan helyzetbe a jogszabály, akinek a végrehajtásba történő bekapcsolódási kérelme esetén mérlegelés nélkül, kötelezően fel kell függeszteni a végrehajtási eljárást. A Vht. ezen szabályozása egyértelműen azt hivatott biztosítani, hogy a zálogjogosult jogai ne sérüljenek, követelése - hiszen zálogjoggal biztosított - kielégítésre kerüljön. Amennyiben ugyanis a jogszabály nem tenné lehetővé az eljárás felfüggesztését (avagy mérlegelés tárgya lehetne), a zálogtárgy árverésen történő értékesítésével a zálogjog megszűnne, így a zálogjogosult követelésének a továbbiakban nem lenne semmiféle biztosítéka. Nyilvánvalóan ez a követelésének kielégítését nagymértékben veszélyeztetné, jogai olyan mértékben sérülnének, ami rendkívül méltánytalan lenne számára. Alapvetően két esetkört szabályoz a Vht. a zálogjogosult bekapcsolódási kérelmével kapcsolatban (Vht. 114/A. (1) bekezdés, Vht. 140. § (6) bekezdés). A vonatkozó két törvényi szakasz között a különbség lényegében abban rejlik, hogy előbbi ingó, utóbbi ingatlan-végrehajtás esetén rendelkezik az irányadó szabályokról, illetőleg utóbbinál többletelem, hogy a foglaláson túlmenően szükséges a becsértékközlés is. Attól függetlenül, hogy a zálogjogosult a Vht. mely passzusa szerinti kérelmet terjesztette elő, a bíróságnak 3 munkanap áll a rendelkezésére a végrehajtási eljárás felfüggesztésére. A meglehetősen rövid határidőt indokolják a fentebb kifejtettek, így a zálogjogosult vonatkozásában a jog-és célszerűség.

Ahogy már kitértem rá, a Vht. nem enged mérlegelést a felfüggesztés tárgyában, ugyanakkor mégis felmerülnek gyakorlati problémák az elbírálással összefüggésben. Kérdésként vetődik fel egyrészt az, hogy a jogszabályban rögzített 3 munkanapos határidőt - hiányos kérelem esetén - mikortól kell számítani, illetőleg hogy a végrehajtás felfüggesztésének megszüntetéséről szóló határozattal szemben van-e helye fellebbezésnek. A határidő számítása vonatkozásában az az álláspontom, hogy a 3 munkanapot a kérelem (a még hiányos kérelem) beérkezésétől kell számítani. Ennek indokaként egyrészt a Vht. rendelkezését jelölöm meg, mely szerint „a kérelem beérkezését követő 3 munkanapon belül a bíróság a végrehajtást felfüggeszti.” Másrészt pedig a magát a zálogjogosult bekapcsolódási kérelem miatti felfüggesztés lényegét, hiszen éppen ezért került sor ennek - mérlegelést nem tűrő - eljárást felfüggesztő okként való jogszabályba iktatására, hogy a zálogjogosult

jogai, érdekei ne sérüljenek. Abban az esetben, ha a zálogjogosult által előterjesztett - hiányos - kérelem beérkezését követően a bíróság hiánypótlásra szólítja fel a zálogjogosultat és a hiánypótlott kérelem beérkezésétől számítja csak a 3 munkanapot, úgy az megítélésem szerint éppen a felfüggesztés okának lényegével (zálogjogosulti jog- és érdekvédelem) ellentétes.<sup>11</sup> Álláspontom szerint jelen esetben nem lehet a bekapcsolódási kérelemre a keresetlevelet, illetve az arra vonatkozó – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvénybe (a továbbiakban: Pp.) foglalt - szabályokat vonatkoztatni és alkalmazni. Továbbá megítélésem szerint a hiányos kérelem beérkezésétől számított 3 munkanapon belüli döntés nem eredményezi a végrehajtást kérő jogainak olyan mértékű sérelmét, mint amekkora hátránnyal járhat a zálogjogosult számára a végrehajtás felfüggesztésének későbbi időpontban történő elrendelése.

A másik gyakorlati probléma a végrehajtás felfüggesztését megszüntető határozat elleni fellebbezési lehetőség.<sup>12</sup> A Vht. szabályozása e tekintetben nem egyértelmű, így eltérő gyakorlat alakult ki a jogorvoslati lehetőség biztosítása vonatkozásában. A jogszabály akként rendelkezik, hogy az eljárás folytatásához bírósági döntésre, illetőleg intézkedésre van szükség. (A Vht. 51. §-a értelmében a felfüggesztett végrehajtást a felfüggesztést elrendelő bíróság - illetőleg a polgári perrendtartásban vagy más törvényben megállapított más bíróság - intézkedésére lehet tovább folytatni.) Ebből következik az a megállapítás, hogy a bíróságnak nincs mérlegelési jogköre arra vonatkozóan, hogy a felfüggesztést megszünteti-e, hiszen az eljárás folytatásához ezt írja elő a jogszabály. Ezen logika mentén haladva pedig a felfüggesztést megszüntető határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. Egyebekben a felfüggesztést elrendelő végzés tartalmazza azt az időpontot, ameddig a felfüggesztés szól, az elrendelő határozattal szemben pedig van helye fellebbezésnek. Mindezek alapján álláspontom szerint azt, amit a fél a megszüntető végzés elleni fellebbezésben sérelmezne, arra lehetőséget biztosít a jogszabály az elrendelő határozat elleni fellebbezés kapcsán (felfüggesztés tartama). Másfelől viszont a Vht. 218. § alapján a végrehajtás foganatosítása során hozott határozat ellen fellebbezésnek van helye. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a Vht. 51. §-a intézkedést ír elő, a bíróság nem indokolt végzéssel szünteti meg a felfüggesztést, mely ellen így fellebbezésnek helye nincs. Mindezek alapján álláspontom szerint a végrehajtás felfüggesztésének megszüntetéséről hozott döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak.

**4.3. A végrehajtás felfüggesztése az adós kérelmére.** A végrehajtási eljárás során a bíróság mérlegelési lehetősége, illetve joga az adós által előterjesztett felfüggesztés iránti kérelmek kapcsán jelenik meg. A tanulmányom elején már említettem, hogy a végrehajtási eljárást az eljárásban résztvevő személyek - így az adós, a végrehajtást kérő, illetve a bíróság - egészen más szemszögből látja, mely az adós által megjelölt méltányossági okok elbírálása során fokozottan előtérbe kerül.

<sup>11</sup> Kovács-Hegedűs Vera: A zálogjogosult bekapcsolódása a végrehajtási eljárásba, Pro Futuro 2015/2. szám, 150.

<sup>12</sup> Gyüre Péter: A bírósági végrehajtási eljárás cselekményeinek láncolatát átmenetileg megakasztó jogintézmények, Debreceni Jogi Műhely, 2018. évi (XV. évfolyam) 1-2. szám

A Vht. 48. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a végrehajtást foganatosító bíróság az adós kérelmére kivételesen akkor függesztheti fel a végrehajtást, ha az adós a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és az adóst a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották rendbírósággal.

A jogszabály vonatkozásából megállapítható, hogy több feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy az adós kérelmére a végrehajtási eljárás felfüggesztésére kerüljön sor. Ebben az esetben kiemelten érvényesül a méltányosság, melyet a bíróság mérlegelési jogkörében értékelhet. Felvetődik kérdésként, hogy kinek a szempontjából kell méltányosan elbírálni a kérelmet? Az adós szempontjából, akinek a személyi, vagyoni, jövedelmi helyzetében felmerülhetnek olyan változások, melyek számottevően elnehezítik az életét, befolyásolva ezzel a követelés teljesítését, vagy pedig a végrehajtást kérőt figyelembe véve kell méltányos döntést hozni, akinek az igényét jogerős bírósági határozattal már elbírálták és önkéntes teljesítés hiányában az állami közreműködéssel történő kikényszerítéssel való teljesítésre vár. Nem hiába enged a jogszabály mérlegelési lehetőséget a bíróságnak, hiszen a legnagyobb forgatókönyv író az élet. Lehetetlen lenne jogszabályban rögzíteni mindazon okokat, körülményváltozásokat, melyek indokolhatják az eljárás felfüggesztését. Ugyanakkor mégis megfogalmaz szigorú követelményeket a Vht., így a kivételességet, a méltányolhatóságot, az igazolási kötelezettséget, az átmeneti jelleget, és az együttműködő, megfelelő magatartás tanúsítását (rendbíróság hiánya). Mindezen feltételeknek az együttes fennállása szükséges ahhoz, hogy a bíróságnak lehetősége nyíljon az eljárás felfüggesztésére. A méltányolható körülmények vonatkozásában szintén tartalmaz iránymutatást a jogszabály, így meghatározza azokat az okokat, melyeket a bíróság értékelési körébe von. A Vht. 48. § (5) bekezdése értelmében a bíróság a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülmények körében kiemelten értékeli különösen az adós által eltartásra köteles és tartásra szoruló személyek számát, az adós vagy az eltartott személy tartós és súlyos betegségét, a végrehajtási eljárás során bekövetkezett és az adóst is sújtó természeti katasztrófát. A törvény azt a kifejezést használja, hogy „kiemelten értékeli különösen”, mely arra enged következtetni, hogy a felsoroltakon kívül egyéb okok vizsgálatára és figyelembevételére is sor kerülhet e körben. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy a fentebb felsorolt méltányolható körülmények fennállása esetén is figyelemmel kell lenni a végrehajtást kérő méltányos érdekeire, így arra hogy megfelelő időben és módon hozzájut-e az őt megillető követeléshez.

A Vht. fent idézett rendelkezései és a kialakult bírói gyakorlat alapján a végrehajtás csak kivételes esetben, nyomatékosan indokolt körülmények fennállása esetén, kizárólag átmeneti időre függeszthető fel, s célja, hogy az adós részére - átmenetileg fennálló nehézségeire tekintettel - haladékot biztosítson és ezek elhárulását követően elősegítse a végrehajtást kérő követeléshez jutását. A végrehajtás felfüggesztése körében olyan méltányolható körülmények értékelhetők érdemben, melyek a végrehajtás megindulását követően merültek fel és a végrehajtás eredményes lefolytatását akadályozzák. Ezen körülményeknek egyúttal olyanoknak is kell lenniük melyek átmenetileg állnak fenn és időlegesen akasztják meg az eljárást, s így a végrehajtást kérő jogos követeléshez jutását.

A végrehajtási eljárás arra szolgál, hogy az adós a végrehajtást kérőt jogerős és végrehajtható határozat alapján megillető pénzfizetési vagy egyéb kötelezettségének eleget tegyen. A végrehajtás esetleges felfüggesztése esetén, ha az adós körülményeiben érdemi változás bekövetkezésére nincs kilátás és a végrehajtás felfüggesztésére okot adó körülmények nem változnak, a végrehajtási eljárás nem éri el a célját, a végrehajtást kérő nem juthat hozzá az őt jogerős és végrehajtható határozat alapján megillető követeléséhez, mellyel jogai jelentős mértékben csorbulnának. Eppen ebből kifolyólag kerülhet sor a végrehajtás felfüggesztésére csupán kivételesen indokolt esetben.

A gyakorlatban számtalan esetben alapítják arra a kérelmüket az adósok, hogy a részükre folyósított, illetőleg a levonást követően rendelkezésre álló jövedelmük olyan csekély, hogy az a saját, illetve a család megélhetését veszélyezteti. Méltányosság körében értékelendő okként hivatkoznak a régebb óta fennálló (súlyos) megbetegedésekre, az egészségi állapottal összefüggésben szükséges gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, gyógykezelések költségeire, egyéb tartozások, rezsiköltségek miatti elnehezült vagyoni helyzetükre. Mindezek azonban olyan indokok, melyek a végrehajtási eljárás megindulását megelőzően is fennálltak, illetőleg nem átmeneti, hanem tartós jellegűek, így nem várható, hogy a felfüggesztés időtartama alatt az adós azokat kezeli, pozitív irányba mozdul el, mely elősegíti a végrehajtást kérő részére történő teljesítést. A végrehajtás felfüggesztése márpedig nem irányulhat az eljárás elhúzására, időnyerésre, illetőleg nem sértheti a végrehajtást kérő méltányos érdekeit.

Az adósi kérelmek másik gyakori hivatkozása a munkahely hiánya, annak elvesztése. Az adósi - méltányolható körülményekre alapított - kérelemre történő felfüggesztés egyik iskolapéldája lehet a munkahely elvesztése miatt bekövetkező körülményváltozás miatti eljárási akadály. Ugyanakkor ebben az esetben is vizsgálni kell, hogy a körülményváltozás mikor következett be, milyen hatással volt az adós életére, körülményeire, illetőleg milyen magatartást tanúsít azóta. Nem foghat helyt az adósi hivatkozás abban az esetben, ha a munkahely elvesztése egy vagy akár több évvel ezelőtt - még ha a végrehajtási eljárás folyamatban léte alatt is - következett be, és az azóta eltelt időben semmiféle erőfeszítést nem tett annak érdekében, hogy elhelyezkedjen, holott arra reális lehetősége lett volna.

Abban az esetben, ha az adóst vagy más személyt - aki ezt követően gondozására, ápolására szorul - valamilyen betegség, baleset éri, ami az adós életkörülményeiben olyan változást eredményez, ami jelentősen elnehezíti a családi, vagyoni, jövedelmi helyzetét, akadályozva ezáltal a végrehajtási eljárás keretében történő teljesítést, megalapozhatja az eljárás felfüggesztését, amennyiben van reális lehetősége annak, hogy a felmerülő negatív körülményekben a felfüggesztés időtartama alatt pozitív irányú változás következhet be. Nyilvánvalóan egy maradandó egészségkárosodást, illetőleg fogyatékoságot eredményező baleset, illetőleg megbetegedés esetén nem beszélhetünk annak átmeneti jellegéről, így a felfüggesztés nem jelentene megoldást.

Véleményem szerint minden esetben külön kell választani a jogilag, illetve az emberileg méltányolható körülményeket, szem előtt kell tartani a szükségesség-arányosság vizsgálatának követelményét, illetve figyelemmel kell lenni az elérendő



célra. Ismételten utalva Celsus szavaira, a jog valóban a jó és méltányos művészete, a bíróság pedig abban a különleges helyzetben van, hogy gyakorolhatja ezt a művészetet.

**4.4. A végrehajtás felfüggesztése ingatlan kiűritésekor.** A Vht. az adós számára további lehetőséget biztosít a végrehajtási eljárás felfüggesztése körében, amikor lehetővé teszi, hogy ingatlan kiűritése iránt folyamatban lévő eljárás során is kérelmet terjeszthet elő annak megakasztása érdekében. Ugyanakkor a jogszabály több szigorú, mérlegelést nem tűrő kitélet is megfogalmaz. Így az adós kérelmére legfeljebb egy alkalommal kerülhet sor a felfüggesztésre és maximum 6 hónap időtartamra. Ahogyan már kitértem rá, a Vht. a felfüggesztés időtartamát egyébként nem határozza meg, csupán az ingatlan kiűritése iránt folyamatban lévő végrehajtási eljárás felfüggesztése esetében rögzíti. Két esetben kizárja a felfüggesztés lehetőségét a jogszabály, mégpedig az önkényesen elfoglalt lakás vonatkozásában, illetve ha az adós számára - kérelmére - a polgári eljárás során a lakás elhagyására legfeljebb 6 hónapos kedvezményt biztosítottak. Tisztázásra szorul, hogy önkényesen elfoglalt lakásról abban az esetben beszélünk, ha a lakásban tartózkodónak nincs semmilyen jogcíme az ott tartózkodáshoz. A gyakorlatban leginkább előforduló példa erre vonatkozóan, ha a felek a bérleti jogviszonyt megszüntetik, azonban a (korábbi) bérlő nem hagyja el az ingatlant. A bérleti jogviszony megszüntetését követően a lakásban maradó fél már nem rendelkezik jogcímmel, így önkényes lakásfoglalónak minősül.

Attól függetlenül, hogy a végrehajtási eljárás ebben az esetben ingatlan kiűritésére irányul, a korábban kifejtettek ezen kérelem esetében is változatlanul irányadóak. A végrehajtás felfüggesztésére ugyancsak kivételesen, méltányolható - átmeneti jellegű - okokra alapítottan, azt igazolva van lehetőség, a jogszabály mindehhez csupán többlet feltételt fűz. Ebben az esetben - megítélésem szerint - fokozottabban kell, hogy érvényesüljön a szükségesség-arányosság vizsgálatának követelménye, illetve az eljárásban résztvevők méltányos érdeke. A bíróságnak mérlegelnie kell, hogy a végrehajtás felfüggesztése eredményezi-e a végrehajtást kérő jogainak olyan mértékű sérelmét, mint amekkora hátránnyal járhat a kötelezett számára a végrehajtás felfüggesztésének az elmaradása.

**4.5. A végrehajtás felfüggesztése a végrehajtható okirat vagy a végrehajtó intézkedésével szembeni jogorvoslatra tekintettel.** A Vht. 49. § (1) bekezdése rendelkezése alapján ha a végrehajtható okirat vagy a végrehajtó intézkedése ellen jogorvoslattal éltek, a jogorvoslatot elbíráló bíróság a végrehajtást felfüggesztheti. A végrehajtható okirattal kapcsolatos jogorvoslat a végrehajtási lap visszavonása és a végrehajtási záradék törlése; a fellebbezés; a felülvizsgálat; egyéb jogorvoslatok, míg a végrehajtó intézkedésével szemben végrehajtási kifogás előterjesztésére van lehetőség. Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, így azóta mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás során kiemelt figyelmet kell fordítani a közösségi jog tiszteletben tartására, illetve a jogharmonizációra. A 805/2004/EK rendelet 23. cikke, a 861/2007/EK rendelet 23. cikke, valamint az 1896/2006/EK rendelet 23. cikke alapján jogorvoslat esetében lehetősége van a hatáskörrel rendelkező bíróságnak, hogy a végrehajtást biztosítási

intézkedésekre korlátozza, a végrehajtást biztosíték nyújtásától teheti függővé, illetőleg kivételes esetben felfüggesztheti azt.<sup>13</sup> Mind a Vht., mind az uniós szabályozások egyrészt mérlegelés tárgyává teszik a felfüggesztés lehetőségét, másrészt pedig erősítik azt, hogy arra csupán kivételes esetben, az ügy egyedi mérlegelése alapján kerülhet sor. (Megjegyzem, ha az előterjesztett jogorvoslatra tekintettel sor kerül a végrehajtás felfüggesztésére, az egyfajta prejudikáció, hiszen a felfüggesztés ez esetben a jogorvoslat eredményességét vetítheti előre.)

**4.6. A végrehajtás felfüggesztésének külön törvényben meghatározott esetei.** A törvény rendelkezése értelmében a bíróság a végrehajtást azokban az esetekben is felfüggesztheti, amelyekben ezt a Pp. vagy más törvény lehetővé teszi.<sup>14</sup> Mindenekelőtt szeretném kiemelni, hogy el kell különíteni egymástól a végrehajtás nemperes eljárásban történő felfüggesztését, illetve lehetőségét; valamint a peres eljárásban történő végrehajtás felfüggesztését. A gyakorlatban sokszor a kettő összemosódik és a felek nemperes eljárásban kérik a Pp. 123. §-ra /a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (régii Pp.) 152. §/, míg peres eljárásban a Vht. 48. § (3) és (5) bekezdésére alapítottan a végrehajtás felfüggesztését. Hangsúlyozandó, hogy nemperes eljárásban nincs lehetőség a végrehajtás felfüggesztésére valamely előzetes kérdés eldöntése okán. A végrehajtás felfüggesztésére kizárólag abban az esetben és körben van lehetőség, ahol a Pp. kifejezetten ekként rendelkezik. Ennek megfelelően a felfüggeszhető esetek négy csoportba sorolhatóak. Az első csoportba tartoznak azok, amikor valamiképpen a végrehajtandó határozat hatálya illetve jogereje vitás (például kézbesítési kifogás). A második csoportot az előzetes végrehajthatósággal kapcsolatos esetek képezik. A harmadik csoportba a jogerős és végrehajtható határozatokkal szembeni jogorvoslatokkal kapcsolatos esetek tartoznak, melyek tipikusan a felülvizsgálat és a perújítás. A negyedik csoportot pedig a végrehajtás elrendelése és foganatosítása kapcsán indított olyan peres eljárások képezik, mint a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per, a végrehajtási igényper és a végrehajtási eljárásba történő bekapcsolódás engedélyezése iránti per.

Annak megvalósulását viszont nem látom a gyakorlatban, hogy ezekben – a Pp. által lehetővé tett – esetekben nemperes eljárás keretében kerüljön sor a végrehajtás felfüggesztésére, hiszen azokról a perbíróság dönt. Ennek indoka az, hogy csakúgy, mint a végrehajtható okirat, illetve a végrehajtó intézkedése elleni jogorvoslat miatti felfüggesztés esetében, a bíróságnak a végrehajtás felfüggesztéséről való döntés során azt kell vizsgálnia, hogy sor kerülhet-e a kérelemnek/keresetnek való helyt adásra, illetőleg jogorvoslat (perorvoslat) esetében annak sikere valószínűnek mutatkozik-e. A siker valószínűsége azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló adatok valószínűsítik, hogy a perújítási kérelem nem lesz eredménytelen.<sup>15</sup> Felülvizsgálati eljárás esetében pedig azt kell vizsgálnia a Kúriának, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyennel a végrehajtás

<sup>13</sup> Nagykommentár i.m.

<sup>14</sup> Vht. 49. § (2) bekezdés

<sup>15</sup> BDT2000.258.

felfüggesztésének elmaradása járna.<sup>16</sup> A végrehajtás felfüggesztését a Pp.-n túl egyéb jogszabály, így például a választottbíráskodásról szóló törvény, illetve a fogyasztóvédelemről szóló törvény is lehetővé teheti.

Az adós kérelmére történő felfüggesztés körében hangsúlyoztam, hogy a döntés során figyelemmel kell lenni a végrehajtást kérő érdekeire is. A Vht. éppen ebből kifolyólag igyekszik szűkíteni az eljárás felfüggesztésének a határait, így meghatározza, hogy szükségképpen mely cselekményre terjed ki a hatálya, illetőleg rendelkezik arról is, hogy a szükséges döntéseket, illetve a korábban előterjesztett jogorvoslati kérelmeket a felfüggesztés nem érinti. A felfüggesztés hatálya a határozat meghozatalának időpontjában áll be.

## 6. Összegzés

Különösebb megállapítások nem tehetők azokban az esetekben, mely során a jogszabály mérlegelési jogkört nem biztosít a bíróságnak a végrehajtás felfüggesztése vonatkozásában (a végrehajtást kérő kérelme, zálogjogosult bekapcsolódási kérelme), hiszen ebben az esetben egy kötelezően előírt rendelkezést kell alkalmazni. Ugyanakkor természetesen ilyenkor is merülhetnek fel a gyakorlatban problémák, melyeket az eltérő jogértelmezés okoz, és ami eltérő gyakorlatot eredményez. Gondoljunk csak a zálogjogosult bekapcsolódás iránti kérelme miatti felfüggesztés esetére irányadó 3 munkanapos elbírálási határidő kezdő időpontjára.

Azonban az eltérő joggyakorlatot leginkább azok az esetek eredményezik, mely során a jogszabály a bíróság számára mérlegelési lehetőséget biztosít, teret engedve ezzel a humánus megjelenésének a döntéshozatal során. A végrehajtás felfüggesztése iránti adósi kérelmeket, illetve az azokról hozott bírósági döntéseket vizsgálva arra a megállapításra jutottam, hogy alapvetően kialakult - legalábbis a Miskolci Törvényszék illetékességi területén - egy egységes gyakorlat a végrehajtás – méltányolható körülményekre tekintettel történő – felfüggesztése vonatkozásában. A probléma nem a jogalkalmazásban ragadható meg, hanem a végrehajtási eljárásban résztvevők (adóók) társadalmi helyzetében, informáltságában, esetlegesen hozzáállásában. A végrehajtási eljárásokban megítélésem szerint különösen nehéz eljárni és döntést hozni, hiszen az ügyiratok mögé nézve nagyon közelről látja a döntéshozó magát az embert, a sokszor kilátástalannak tűnő életkörülmények között, amikor a jogszabályi rendelkezés és az emberség határán mozogva kell eljárnia. Ezzel szemben nem a humánus és a jog keveredése, hanem az eltérő jogértelmezés okoz gyakorlati problémát a nemperes eljárásokban a Pp.-re hivatkozással történő végrehajtás felfüggesztése körében. Álláspontom szerint a Vht. ezen rendelkezése (Vht. 49. § (2) bek.) nem kellően egyértelmű, amit egyébként a törvényhez készített magyarázat sem tisztáz megfelelő mértékben.

---

<sup>16</sup> Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 49.§-ához

---

---

# Gondolatok az Európai Ügyészség tárgyi hatásköréről

Udvarhelyi Bence\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

Húsz évvel azt követően, hogy először nyilvánosságra hozták azt az elképzelést, miszerint az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények egységes, uniós szintű üldözését egy szupranacionális uniós bűnüldözési szervnek kellene ellátnia<sup>1</sup>, az *Európai Ügyészség* végül valósággá vált: a Tanács 2017. október 12-én elfogadta az uniós intézmény létrehozásáról szóló rendeletet.<sup>2</sup>

A Tanácsi rendelet kibocsátását egy hosszú, intenzív tárgyalási folyamat előzte meg. Az *Európai Ügyészség felállítására vonatkozó rendeletjavaslatot* az Európai Bizottság 2013. július 7-én nyújtotta be az *EUMSz. 86. cikke* alapján.<sup>3</sup> Az Európai Bizottság tisztában volt azzal, hogy az Európai Ügyészség felállítása igen intenzív beavatkozást jelent az uniós büntetőjog fennálló intézményrendszerébe, így egy *átfogó jogalkotási intézkedéscsomagot* dolgozott ki, amelybe beletartozott az

---

\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet.

<sup>1</sup> Az Európai Ügyészség felállításának gondolata elsőként az 1997-ben publikált és 2000-ben átdogozott Corpus Jurisban, majd az Európai Bizottság 2001. évi Zöld Könyvében jelent meg. Lásd: Green paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor [COM(2001) 715., 2001. 12. 11.]

<sup>2</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről [HL L 283., 2017. 10. 31., 1-71.] (továbbiakban: EPPO rendelet)

<sup>3</sup> Az Európai Bizottság javaslata: A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról [COM(2013) 534., 2013. 07. 17.] (továbbiakban: EPPO javaslat)

*Eurojust*<sup>4</sup>, az *OLAF*<sup>5</sup> és az *Europoľ* reformja, valamint az *Európai Unió pénzügyi érdekei védelme anyagi jogi szabályainak harmonizációja*<sup>7</sup> is.<sup>8</sup>

Nem sokkal az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló bizottsági rendelettervezet kibocsátását követően tizenegy tagállam összesen tizennégy nemzeti parlamenti kamarája a *Lisszaboni Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének*<sup>9</sup> alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv alapján indokolt véleményt küldött az Európai Bizottságnak, kérve a javaslat – a szubszidiaritás és az arányosság elvének való megfelelés szempontjából történő – felülvizsgálatát.<sup>10</sup> A szubszidiaritási teszt alapján az Uniónak két, egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdést kell igazolnia: egyrészt azt, hogy a tervezett intézkedést maguk a tagállamok kielégítően meg tudják-e valósítani; másrészt pedig azt, hogy az intézkedés – terjedelme vagy hatása miatt – jobban megvalósítható-e az Unió szintjén. A Bizottság a szubszidiaritási kifogásra adott válaszában azt állapította meg, hogy az Európai Ügyészség létrehozataláról szóló rendeletjavaslat *összhangban van a szubszidiaritás elvével*, nincs szükség a javaslat visszavonására vagy módosítására, ezért a *javaslatot változatlan formában fenntartotta*.<sup>11</sup> A Bizottság ugyanakkor ígértet tett arra, hogy a jogalkotási folyamat során megfelelően figyelembe fogja venni a nemzeti parlamentek indokolt véleményeit.<sup>12</sup>

Ezt követően az Európai Ügyészség felállításáról szóló rendeletjavaslat a Tanácson belüli megbeszélések eredményeként fokozatosan alakul, egészült ki, és vált pontosabbá, amely során nemcsak az Ügyészség szervezeti felépítése vált

<sup>4</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről [HL L 295., 2018. 11. 21., 138-183.]

<sup>5</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről [HL L 248., 2013. 09. 18., 1-22.]

<sup>6</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről [HL L 135., 2016. 05. 24., 53-114.]

<sup>7</sup> Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [HL L 198., 2017. 07. 28., 29-41.] (továbbiakban: PIF irányelv)

<sup>8</sup> Lásd: CAIANIELLO, Michele: *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?* European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 21/2, 2013. 116.

<sup>9</sup> EUSz. 5. cikk (3)-(4) bekezdés

<sup>10</sup> CSONKA Péter – JUSZCZAK, Adam – SASON, Elisa: *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality.* Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum, 3/2017. 125.

<sup>11</sup> POLT Péter: *Kritikák és alternatívák az EU pénzügyi érdekeinek hatékonyabb védelme érdekében.* In: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre.* Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019. 513.

<sup>12</sup> Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2.) jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizsgálatáról [COM(2013) 851., 2013. 11. 27.]

kimunkáltabbá, hanem az anyagi és eljárási szabályok is precízebben kerültek megfogalmazásra és az egyes fejezetek tagolása is ésszerűsödött.<sup>13</sup>

Az Európai Ügyészség felállítását ugyanakkor egy komoly akadály hátráltatta: a rendelet elfogadását az EUMSZ. 86. cikke *különleges jogalkotási eljáráshoz* és – az Európai Parlament egyetértését követően – a *Tanácscon belüli egyhangú döntéshozatalhoz* kötötte. A hosszas tárgyalások során egyértelművé vált, hogy a tagállamok között ebben a kérdésben nincs meg a szükséges összhang, így a rendelet elfogadásához megkívánt egyhangúság nem teljesült, amit a Tanács 2017. február 7-i ülésén meg is állapított. Az EUMSZ. 86. cikke – a tagállami vétőjog kiegyenlítése érdekében – ugyanakkor lehetővé teszi, hogy egyhangúság hiányában *legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kezdeményezzen* az adott rendelettervezet alapján.<sup>14</sup> Ezek alapján 2017. április 3-án tizenhat tagállam bejelentette, hogy megerősített együttműködés keretében létre kívánja hozni az Európai Ügyészségi Hivatalt. Az Európai Parlament egyetértését követően a Tanács végül 2017. október 12-én fogadta el az *Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló rendeletet*.<sup>15</sup> A rendelet 2017. november 20-án lépett hatályba, és az Európai Ügyészség az Európai Bizottság tervei szerint 2020-ban kezdené meg működését.

Jelen tanulmánynak nem célja az Európai Ügyészségről szóló rendelet részletes ismertetése, ehelyett kizárólag az Európai Ügyészség hatáskörével kapcsolatos kérdésekre kíván fókuszálni. Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörének vizsgálata azért kulcsfontosságú kérdés, hiszen ez határozza meg az új szupranacionális uniós intézmény tevékenységének fő kereteit.

## 2. Az Európai Ügyészség általános feladata

Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörének vizsgálata során az Ügyészség általános feladatköréből kell kiindulni, ami elsődleges jogforrási szinten is rögzítve van. Az *EUMSZ. 86. cikk (2) bekezdése* értelmében az Európai Ügyészség – adott esetben az Európával együttműködve – hatáskörrel rendelkezik az *Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények* tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a

<sup>13</sup> CSORDÁS NÉ NAGY Krisztina: *Az Európai Ügyészség jövője*. *Ügyészek Lapja*, 2016/3-4. 122.

<sup>14</sup> Az EUMSZ. 86. cikk (1) bekezdésének eljárási szabályai alapján legalább kilenc tagállam kérheti a Tanácsban folytatott eljárás felfüggesztését és az Európai Tanács elé utalását. Ha az Európai Tanács négy hónapon belül konszenzusra jut, a tervezetet elfogadás céljából visszautalja a Tanács elé, ellenkező esetben pedig az érintett tagállamok az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság tájékoztatásával megerősített együttműködés keretében felállíthatják az Európai Ügyészséget. Bővebben lásd: SCHUTTE, Julian J. E.: *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 199-202.

<sup>15</sup> A megerősített együttműködésnek jelenleg 22 tagállam (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország) tagja. Az Európai Ügyészség működésében tehát – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatban egyébként is speciális helyzetben lévő – Dánia és Írország, valamint Lengyelország, Magyarország és Svédország nem vesz részt

nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. Az Európai Ügyészség látja el továbbá a vádhatósági feladatokat a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt az ilyen bűncselekmények vonatkozásában.

Bár az Európai Ügyészség elsődlegesen az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények elleni fellépést célozza, az *EUMSz. 86. cikk (4) bekezdése* feljogosítja az Európai Tanácsot, hogy – az Európai Parlament egyetértését és az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően – az Európai Ügyészség hatáskörét egyhangú határozattal más *több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményre* (így például a határon átnyúló terrorista bűncselekményekre<sup>16</sup>) is kiterjessze.<sup>17</sup>

Az Európai Ügyészség hatásköre kiterjesztésének lehetősége egy *kompromisszum* eredményeként került az alapszerződési rendelkezések közé. A Lisszaboni Szerződés alapjául szolgáló Alkotmányszerződés tárgyalása során ugyanis a tagállamok nem értettek egyet az Európai Ügyészség szükségessége és hozzáadott értéke kérdésében. Míg a tagállamok egy része azon az állásponton volt, hogy az Európai Ügyészség kizárólag az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekmények vonatkozásában rendelkezzen nyomozati és vádemelési hatáskörrel, addig a másik részük az Ügyészség hatáskörét az Europol és az Eurojust kompetenciáival összhangban állapította volna meg, és az uniós dimenziójú bűncselekményekre is kiterjesztette volna. A két álláspont közötti kompromisszum eredményeképpen került be az Alkotmányszerződésbe, majd azzal egyező módon a Lisszaboni Szerződésbe az a megoldás, hogy az Európai Ügyészség hatásköre kizárólag az *Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre* terjed ki, azonban az Európai Tanács döntése alapján a *súlyos, transznacionális bűncselekményre* is kiterjeszhető.<sup>18</sup>

Az alapszerződés e rendelkezéseit lényegében megismétli az *EPPO javaslat* és az *EPPO rendelet* is. Az *EPPO javaslat* értelmében az Európai Ügyészség feladata az *Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése*. Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik e bűncselekmények *tetteseinek és részeseinek felkutatására*, velük szemben a *nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra*. E tekintetben az Ügyészség *nyomozásokat irányít és felügyel, és vádemelési cselekményeket végez*, ideértve az eljárást megszüntetését is. A tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a *vádhatósági feladatokat* az Ügyészség látja el, a vádirat benyújtására és az ügy végleges lezárásáig valamennyi jogorvoslatra kiterjedően.<sup>19</sup>

A tárgyalások során elfogadott végső szövegváltozat az eredeti javaslatához képest több helyen is módosult. Az *EPPO rendelet* szerint az Európai Ügyészség felelős a 2017/1371 irányelvben megállapított és az EPPO rendeletben

<sup>16</sup> Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak: Védelmet nyújtó Európa: az Európai Ügyészség hatáskörének a határon átnyúló terrorista bűncselekményekre való kiterjesztésére irányuló kezdeményezés [COM(2018) 641., 2018. 09. 12.]

<sup>17</sup> Vö. EPPO rendelet (11) preambulumbekkezdés

<sup>18</sup> Lásd: VERVAELE, John A. E.: *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?* ERA Forum, Vol. 15/1, 2014. 87-90. Vö. SMULDERS, Ben: *Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor's Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?* In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 45.

<sup>19</sup> EPPO javaslat 4. cikk

meghatározott, az *Unió pénzügyi érdekeit*<sup>20</sup> sértő bűncselekmények elkövetőivel és azok büntőrszáival szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatásáért, valamint e személyek bíróság elé állításáért. Ebben a vonatkozásban az Európai Ügyészség *nyomozásokat folytat és eljárási cselekményeket végez, valamint ellátja az ügyészi feladatokat* a tagállamok illetékes bíróságain az egyes ügyek jogerős lezárásáig.<sup>21</sup> Az ügyészi feladatok ellátása az eljárás befejezéséig tart, azaz annak végső megállapításáig, hogy a gyanúsított vagy a vádlott elkövette-e a bűncselekményt, beleértve adott esetben a büntetéskiszabást, valamint az esetleges fellebbezés vagy jogorvoslat jogerős elbírálását is.<sup>22</sup>

### 3. Az Európai Ügyészség tárgyi hatásköre

Az *Európai Ügyészségről szóló rendeletjavaslat eredeti szövege* értelmében az Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményeket két csoportba lehetett sorolni. Az Ügyészség egyrészt eljárhatott volna a nemzeti jog által végrehajtott *PIF irányelvben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények* tárgyában. Másrészt pedig az Ügyészség *járulékos hatáskörébe* tartoztak volna az előbbiekkal *elválaszthatatlanul összekapcsolódó egyéb bűncselekmények* is, amennyiben a deliktumok közül az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények a *meghatározóak*<sup>23</sup>, az egyéb bűncselekmények velük *azonos tényeken alapulnak*, és ezek ügyében a közös nyomozási és vádemelési tevékenység a *hatékony igazságszolgáltatás* érdekében áll. E feltételek hiányában azonban az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában is a járulékos bűncselekmények ügyében joghatósággal rendelkező tagállam rendelkezett volna joghatósággal. Az Európai Ügyészség és a nemzeti hatóságok közötti hatásköri vita esetén a járulékos hatáskör kérdésében a nemzeti szintű vádhatósági hatáskörelosztásra hatáskörrel rendelkező nemzeti igazságügyi hatóság döntött volna.<sup>24</sup>

Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörére vonatkozó szabályozás a rendelet tárgyalási szakaszában – részben a PIF irányelvet érintő módosításokkal összhangban – több ponton is módosult és kibővült. Az Európai Ügyészségről szóló rendelet értelmében a szervezet hatáskörébe tartozó bűncselekményeket három csoportba lehet sorolni.

**3.1. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények.** Az EPPO rendelet szabályozása értelmében az Európai Ügyészség hatáskörébe tartoznak

<sup>20</sup> Az EPPO rendelet 2. cikk 3. pontja értelmében az *Unió pénzügyi érdekei* alatt az uniós költségvetés, valamint a Szerződések alapján létrehozott intézmények, szervek és hivatalok költségvetését, továbbá a gazdálkodásuk és ellenőrzésük alá tartozó költségvetések alá tartozó, illetve ezek révén megszerzett vagy ezek részére teljesítendő valamennyi bevételt, kiadást és eszközt kell érteni.

<sup>21</sup> EPPO rendelet 4. cikk

<sup>22</sup> EPPO rendelet (31) preambulumbekkezdés

<sup>23</sup> Az EPPO javaslat (22) preambulumbekkezdése értelmében a *bűncselekmény meghatározó voltát* olyan szempontok alapján kell megállapítani, mint a bűncselekmény uniós költségvetésre és nemzeti költségvetésekre gyakorolt pénzügyi hatása, a sértettek száma vagy a bűncselekmény súlyához kapcsolódó egyéb körülmények, illetve az alkalmazandó büntetések.

<sup>24</sup> EPPO javaslat 12-13. cikk



egyrészt a – nemzeti jogba átültetett<sup>25</sup> – 2017/1371 irányelv által szabályozott, az *Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények*, tekintet nélkül arra, hogy az adott elkövetési magatartás a nemzeti jogban más típusú bűncselekménynek is minősülhet.<sup>26</sup>

Ahogy a fentiek alapján látható, az Európai Ügyészség hatáskörébe – a EUMSZ. 86. cikk (2) bekezdésével és az EPPO rendelet 4. cikkével összhangban – elsősorban a PIF irányelvben szabályozott bűncselekmények tartoznak. A PIF irányelv négy bűncselekményt szabályoz, az *Unió pénzügyi érdekeit érintő csalást, a pénzmosást, az aktív és passzív vesztegetést, valamint a hűtlen kezelést*. Ennek megfelelően az Európai Ügyészség ezen négy bűncselekmény tárgyában járhat el, függetlenül ezek tagállami megnevezésétől és minősítésétől. A PIF irányelv az említett deliktumok bűncselekményi tényállásait is meghatározza, amely így az Európai Ügyészség eljárásaiban is irányadó.

Az *Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás* tényállását a PIF irányelv a kiadások és a bevételek tekintetében elkövetett jogsértő magatartásokra osztja. Az irányelv továbbá különbséget tesz a *kiadási oldalon a közbeszerzésekhez kapcsolódó* és a *nem közbeszerzésekhez kapcsolódó kiadások, a bevételi oldalon pedig a HÉA-alapú saját forrásból származó és az azon kívüli bevételek között*.

A *nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások* tekintetében az irányelv az alábbi szándékos magatartások (tevékenység vagy mulasztás) büntetendővé tételét írja elő az a tagállamok számára:

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása.

A *közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások*<sup>27</sup> tekintetében megvalósuló büntetendő magatartások akkor büntetendők, ha az *Unió pénzügyi érdekeit megsértve, az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan hasznoszerzés céljából követik el*. Az irányelv az alábbi elkövetési magatartásokat nevesíti:

<sup>25</sup> Az EPPO rendelet 117. cikke alapján a tagállamok közlik az Európai Ügyészséggel azoknak a nemzeti büntető anyagi jogi rendelkezéseknek a kimerítő jegyzékét, amelyek a 2017/1371 irányelvben meghatározott bűncselekményekre alkalmazandók, valamint nemzeti joguk többi vonatkozó rendelkezését.

<sup>26</sup> EPPO rendelet 22. cikk (1) bekezdés. Vö. KARSAI Krisztina: *A kívülmaradás lehetetlensége – az Európai Ügyészség működésének várható hatásai a kimaradó tagállamokban*. Magyar Jog, 2018/12. 673.

<sup>27</sup> Közbeszerzéshez kapcsolódó kiadásnak minősül minden olyan kiadás, amely a 966/2012/EU, Euratom rendelet 101. cikkének (1) bekezdésében meghatározott közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan merül fel. Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről [HL L 298., 2012. 10. 26., 1-96.]

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes, az Unió pénzügyi érdekeit sértő felhasználása.

A *HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételektől eltérő bevételek* tekintetében a tagállamok kriminalizációs következő szándékos magatartásokra terjed ki:

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források, vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetési források jogellenes csökkenése;
- b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

A *HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételek* tekintetében pedig a tagállamoknak az alábbi határokon átnyúló csalárd rendszerek keretében szándékosan elkövetett magatartásokat kell büntetni rendelniük:

- a) olyan hamis, helytelen vagy hiányos, HÉÁ-val kapcsolatos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az uniós költségvetési források csökkenése;
- b) HÉÁ-val kapcsolatos információk elhallgatása és ezzel konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- c) HÉÁ-val kapcsolatos helyes nyilatkozatok benyújtása a nemfizetés csalárd elfedésének vagy a HÉÁ-visszatérítési jog jogtalan keletkeztetésnek céljával.<sup>28</sup>

A *pénzmosás* tényállását a PIF irányelv az *Európai Unió IV. pénzmosási irányelvének* fogalmára történő hivatkozással határozza meg.<sup>29</sup> Ennek megfelelően a tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a következő szándékos magatartásokat bűncselekménnyé nyilvánítsák, amennyiben azok a PIF irányelv hatálya alá bűncselekményekből (uniós csalásból, korrupcióból vagy hűtlen kezelésből) származó vagyont érintenek<sup>30</sup>:

<sup>28</sup> PIF irányelv 3. cikk

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 141., 2015. 06. 05., 73-117.] (továbbiakban: IV. pénzmosási irányelv)

<sup>30</sup> PIF irányelv 4. cikk (1) bekezdés

- a) a vagyon átalakítása vagy átruházása annak ismeretében, hogy a vagyon büntetendő cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik, a vagyon jogellenes eredetének elrejtése vagy leplezése céljából, vagy az ilyen cselekmény elkövetésében részt vevő személy részére tevékenysége jogi következményeinek elkerüléséhez nyújtott segítség céljából;
- b) a vagyon valódi jellegének, származásának, helyének, rendelkezésre állásának, mozgásának, a hozzá fűződő jogoknak vagy tulajdonjogának titkolása vagy leplezése annak ismeretében, hogy a vagyon büntetendő cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik;
- c) a vagyon megszerzése, birtoklása vagy használata annak a szerzés időpontjában való ismeretében, hogy a vagyon büntetendő cselekményből vagy ilyen cselekményben való közreműködésből származik;
- d) a fentiek bármelyikének elkövetésében való részvétel, elkövetésére való szövetkezés, elkövetésének megkísérlése, valamint elkövetésének támogatása, pártolása, elősegítése és ajánlása.<sup>31</sup>

A PIF irányelv definíciója szerint *passzív vesztegetésnek* minősül a hivatalos személy cselekménye, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a maga vagy harmadik személy javára bármilyen előnyt kér vagy elfogad, vagy ilyen előny ígérését elfogadja azért, hogy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit. *Aktív vesztegetést* valósít meg az a személy, aki közvetlenül vagy közvetítő útján a hivatalos személynek vagy rá tekintettel harmadik személynek bármilyen előnyt ígér, felajánl vagy ad azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségének megfelelően vagy hatáskörének gyakorlása közben valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg, olyan módon, amely sérti vagy sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.<sup>32</sup>

Az irányelv hatálya alá tartozó utolsó bűncselekményt, a *hűtlen kezelést* a pénzeszközök vagy vagyoni eszközök közvetlen vagy közvetett kezelésével megbízott hivatalos személy követheti el, amennyiben az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra használ fel, illetve fizet ki pénzeszközöket, vagy sajátít ki, illetve használ fel vagyoni eszközöket, és ezáltal sérti az Unió pénzügyi érdekeit.<sup>33</sup>

Fontos kiemelni, hogy az EPPO rendelet az Európai Ügyészség Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában fennálló hatáskörét több szempontból is korlátok közé szorítja. Egyrészt a *HÉA-alapú saját forrásokból származó bevételek (HÉA-csalások)*<sup>34</sup> vonatkozásában az Európai Ügyészség csak

<sup>31</sup> IV. pénzügyi irányelv 1. cikk (3) bekezdés

<sup>32</sup> PIF irányelv 4. cikk (2) bekezdés

<sup>33</sup> PIF irányelv 4. cikk (3) bekezdés

<sup>34</sup> Vö. GARAMVÖLGYI Balázs – KISS Anna: *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, különös tekintettel az Európai Ügyész jogintézményére. Beszámoló a 2016. január 17-én, a Legfőbb Ügyészségen megtartott kerekasztal-beszélgetésről.* Ügyészségi Szemle, 2016/1. 76-77; JACSÓ Judit: *Europäisierung des Steuerstrafrechts am Beispiel der gesetzlichen Regelungen in Deutschland, Österreich und Ungarn.* Bíbor Verlag, Miskolc, 2017. 121-122, 126-127.

abban az esetben rendelkezik hatáskörrel, ha a szándékos cselekmény vagy mulasztás az *Unió két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódik*, és legalább *10 millió euro összegű teljes kárt* okoz.<sup>35</sup> Az EPPO rendelet e rendelkezése összhangban van a PIF irányelv szabályozásával, hiszen a HÉA-csalás csak ezen feltételek együttes fennállása esetén tartozik a PIF irányelv hatálya alá.<sup>36</sup> Másrészt az EPPO rendelet rögzíti azt is, hogy a *közvetlen nemzeti adókkal kapcsolatos bűncselekmények* – beleértve a hozzájuk elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményeket is – semmilyen esetben sem tartoznak az Európai Ügyészség hatáskörébe.<sup>37</sup> Ez a szabály alapvetően azt célozza, hogy a kifejezetten tagállami pénzügyi érdekeket sértő és eddig is nemzeti szinten nyomozott adózással kapcsolatos deliktumok ne árásszák el az Ügyészséget.<sup>38</sup>

**3.2. A bűnszervezetben való részvétel.** Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő deliktumok mellett az Európai Ügyészség eljárhat a – nemzeti jogba átültetett – *2008/841/IB kerethatározatban*<sup>39</sup> meghatározott, *bűnszervezetben való részvétellel kapcsolatos bűncselekmények* tekintetében is, amennyiben az ilyen bűnszervezet által folytatott büntetendő tevékenység az Unió pénzügyi érdekeit sértő valamely bűncselekmény elkövetésére irányul.<sup>40</sup> Az Európai Ügyészség hatásköre kiterjedhet az ilyen bűnszervezetekben tagként, szervezőként vagy vezetőként való részvételre.<sup>41</sup>

A hivatkozott kerethatározat meghatározása szerint *bűnszervezet* alatt olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoportot kell érteni, amely összehangoltan működik, és amelynek célja az, hogy legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében. *Szervezett csoportnak* olyan csoport tekinthető, amelyet nem véletlenszerűen hoztak létre valamely bűncselekmény közvetlen elkövetésére, és amelyben nem szükségszerű, hogy a tagoknak formálisan meghatározott szerepe legyen, hogy a tagság összetétele állandó legyen, vagy, hogy a csoport kidolgozott szervezeti felépítéssel rendelkezzen.<sup>42</sup>

**3.3. A pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekhez kapcsolódó deliktumok.** Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket nagyon gyakran nem egyedül, hanem más bűncselekményekkel együtt követik el. Az EPPO rendelet ezért kiterjeszti az Európai Ügyészség hatáskörét minden *egyéb olyan*

<sup>35</sup> EPPO rendelet 22. cikk (1) bekezdés

<sup>36</sup> Lásd: PIF irányelv 2. cikk (2) bekezdés

<sup>37</sup> EPPO rendelet 22. cikk (4) bekezdés

<sup>38</sup> BÉKÉS Ádám – GÉPÉSZ Tamás: *Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás?* Iustum aequum salutare, 2019/2. 43.

<sup>39</sup> A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről [HL L 300., 2008. 11. 11., 42-45.]

<sup>40</sup> EPPO rendelet 22. cikk (2) bekezdés

<sup>41</sup> EPPO rendelet (57) preambulumbekzdés

<sup>42</sup> 2008/841/IB kerethatározat 1. cikk

*bűncselekmény*, amely *elválaszthatatlanul kapcsolódik* az Unió pénzügyi érdekeit sértő büntetendő cselekmények valamelyikéhez.<sup>43</sup>

Az Európai Ügyészség ily módon olyan bűncselekmények tekintetében is hatáskörrel rendelkezik, amelyek az Unió pénzügyi érdekei, mint szupranacionális uniós jogtárgyak<sup>44</sup> mellett és azokkal összefüggésben *tagállami jogi tárgyakat* is sértenek.<sup>45</sup> Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság a tagállami parlamentek szubszidiaritási kifogására adott válaszában hangsúlyozta, hogy az ilyen esetekben a hatékony igazságszolgáltatás érdekében áll a közös vádemelési tevékenység, hiszen ez a vádhatóságok és a bíróságok számára időmegtakarítással jár, miközben a terheltnek csak egyszer kell bíróság elé állnia. Hatáskör hiányába az egymással elválaszthatatlanul összekapcsolódó bűncselekmények ügyében rendszeres lehetne a párhuzamos nyomozási és vádemelési tevékenység, ami komolyan ronthatná a csalás elleni intézkedések hatékonyságát, és a *ne bis in idem* elvének sérelmével járhat.<sup>46</sup> Az Európai Ügyészség hatáskörének e bűncselekményekre való kiterjesztését tehát az *erőforrások hatékony felhasználásának elve*, a *tisztességes eljáráshoz való jog*, különösen az *eljárások időben történő befejezéséhez fűződő jog tiszteletben tartása*, valamint az *eljárások szükségtelen duplikálásának megakadályozása* indokolja.<sup>47</sup>

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel elválaszthatatlanul összefüggő bűncselekmények fogalmát a rendelet nem határozza meg, e tekintetben mindössze a *preambulum* ad irányutatást. Eszerint a fogalmat a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra tekintettel kell meghatározni, amely a *ne bis in idem* elv alkalmazásához releváns szempontként a *lényeges tények – teljes vagy lényegi – azonosságát*, azaz a térben és időben egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények fennállását írja elő. Az Európai Ügyészség abban az esetben élhet a hatáskörével, ha a bűncselekmények *elválaszthatatlanul kapcsolódnak* egymáshoz, és az *érintett bűncselekmény súlyosságát* tekintve, amelyet a *maximálisan kiszabható szankció* tükröz, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény a *meghatározó*. Mindazonáltal az egymáshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények esetében az Európai Ügyészség akkor is jogosult a hatáskörét gyakorolni, ha a szankció mértékét tekintve nem az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény a meghatározó, de az elválaszthatatlanul kapcsolódó másik bűncselekmény *kiegészítő jellegűnek* tekintendő, mivel az csupán *eszközként* szolgált az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez. Ez utóbbi eset különösen akkor valósulhat meg, ha a másik bűncselekményt az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez szükséges feltételek megteremtésének

<sup>43</sup> EPPO rendelet 22. cikk (3) bekezdés

<sup>44</sup> Vö. KARSAI Krisztina: *Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről*. Európai Jog, 2002/5. 19-20; LIGETI Katalin: *Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2005. 22.

<sup>45</sup> PETRUS Szabolcs: *Európai Ügyészség*. Európai Jog, 2017/4. 32.

<sup>46</sup> Lásd: COM(2013) 851. közlemény

<sup>47</sup> ALEXANDROVA, Vera: *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 17-18; BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47.

elsődleges céljával, például az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény elkövetéséhez szükséges anyagi vagy jogi eszközök, vagy az abból származó nyereség vagy termék biztosítása érdekében követték el.<sup>48</sup>

A leírtak alapján megfigyelhető, hogy a tárgyalási folyamatok során az Európai Ügyészség hatáskörének e szabályozása jelentős változásokon esett át. A rendelet végleges szövegéből *kikerült a járulékos hatáskörre utalás, valamint a hatékony igazságszolgáltatás érdekében történő hivatkozás is. Az azonos ténybeli alapok fennálltára és a pénzügyi érdekeket sértő deliktum meghatározó jellegére* már csak a preambulum tartalmaz utalást, ez utóbbi fokmérőjeként pedig megjelent a *bűncselekmény súlyosságának* követelménye, amelyet a preambulum értelmében a *maximálisan kiszabható szankció* tükröz.<sup>49</sup> Az EPPO rendelet értelmében ugyanis az Európai Ügyészség nem gyakorolhatja a hatáskörét, amennyiben a nemzeti jog alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció ugyanannyira vagy kevésbé súlyos, mint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció, kivéve, ha az utóbbi bűncselekmény eszközcselekményként szolgált az előbbi elkövetéséhez.<sup>50</sup>

Fontos kiemelni, hogy az elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények tényállásait és a büntetési tételeit alapvetően a *nemzeti jog* határozza meg, ami miatt az Ügyészség hatáskörének gyakorlása vélhetően nem lesz problémamentes.<sup>51</sup>

#### 4. Az Európai Ügyészség területi és személyi hatásköre

Az Európai Ügyészség területi és személyi hatáskörét érintően az EPPO rendelet alapvetően a *területi és az aktív személyi elvből* indul ki.<sup>52</sup> A rendelet értelmében a hatáskörébe tartozó bűncselekmények vonatkozásában az Európai Ügyészség akkor járhat el, ha az adott bűncselekményt *részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követték el; valamely tagállam állampolgára követte el; vagy a tagállamok területén kívül olyan személy követte el, akire a bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott a személyzeti szabályzat vagy az alkalmazási feltételek.* Az utóbbi két esetben további feltétel, hogy a tagállam joghatósággal rendelkezzen e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el.<sup>53</sup> Ezzel kapcsolatban a rendelet preambuluma rögzíti, hogy az Európai Ügyészségnek a lehető legszélesebb értelemben kell gyakorolnia hatáskörét, hogy az általa végzett nyomozások és vádhatósági eljárások a tagállamok területén kívül elkövetett bűncselekményekre is kiterjedhessenek.<sup>54</sup> Az időbeli hatályt érintően az EPPO rendelet kimondja, hogy az Európai Ügyészség hatásköreit a *rendelet*

<sup>48</sup> EPPO rendelet (54)-(56) preambulumbekzdés

<sup>49</sup> Lásd: BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47.

<sup>50</sup> EPPO rendelet 25. cikk (3) bekezdés. Vö. KÜHL, Lothar: *The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud?* Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum, 3/2017. 139.

<sup>51</sup> BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47.

<sup>52</sup> CSONKA-JUSZCZAK-SASON: *i. m.* 129.

<sup>53</sup> EPPO rendelet 23. cikk

<sup>54</sup> EPPO rendelet (64) preambulumbekzdés

*hatálybalépését követően elkövetett*, hatáskörébe tartozó bűncselekmények vonatkozásában gyakorolhatja.<sup>55</sup>

## 5. Az Európai Ügyészség hatáskörének gyakorlása

Az EPPO javaslat eredetileg az Európai Ügyészség *kizárólagos hatáskörébe* utalta volna az Unió pénzügyi érdekeit sértő és az azokkal elválaszthatatlanul összekapcsolódó bűncselekmények ügyében történő nyomozási és vádemelési tevékenység lefolytatását.<sup>56</sup> Az EPPO rendelet végleges változata – a tagállamok nyomására – ugyanakkor szakított a kizárólagos hatáskör koncepciójával és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépést az Ügyészség és a nemzeti hatóságok közötti *megosztott hatáskörbe*<sup>57</sup> utalja.<sup>58</sup> Ezzel párhuzamosan az EPPO rendelet rögzíti, hogy az uniós szintű nyomozások és a vádhatósági eljárások következetességének biztosítása érdekében az Európai Ügyészség a nemzeti hatóságokhoz képest *elsőbbiséget élvez*, ami azt jelenti, hogy amennyiben az Ügyészség úgy határoz, hogy gyakorolja a hatáskörét, az illetékes nemzeti hatóságok ugyanazon büntetendő cselekmény vonatkozásában nem járhatnak el.<sup>59</sup> Az Európai Ügyészség elsőbbségének szabálya egyrészt a *lojális együttműködés elvéből*<sup>60</sup>, másrészt pedig azon *alapszerződésben megfogalmazott kötelezettségből*<sup>61</sup> vezethető le, miszerint a tagállamok – az Unióval együtt – kötelesek küzdeni a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.<sup>62</sup>

A megosztott hatáskör koncepciójával összhangban ugyanakkor az EPPO rendelet az több olyan esetet is megfogalmaz, amely fennállása esetén az *Európai Ügyészség nem, vagy csak további feltételek mellett gyakorolhatja hatásköreit*.

Egyrészt, amennyiben az érintett bűncselekmény az *Unió pénzügyi érdekeinek 10.000 eurónál kisebb kárt okozott vagy valószínűsíthetően okoz*, az Európai Ügyészség csak abban az esetben gyakorolhatja hatáskörét, ha

- a) az ügy uniós szinten olyan következményekkel jár, amelyek az Európai Ügyészség nyomozását teszik szükségessé, vagy

<sup>55</sup> EPPO rendelet 120. cikk (2) bekezdés

<sup>56</sup> EPPO javaslat 11. cikk (4) bekezdés és 14. cikk. Vö. CONINX, Michele: *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of its Main Characteristics*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 29; KUHLE, i. m. 137; LIGETI Katalin – WEYEMBERGH, Anne: *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 61.

<sup>57</sup> Vö. EPPO rendelet (13) preambulumbekkezdés

<sup>58</sup> BÉKÉS–GÉPÉSZ: i. m. 44, 46; CSONKA–JUSZCZAK–SASON: i. m. 128; MET-DOMESTICI, Alexandre: *The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act*. Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum, 3/2017. 144; POLT Péter: *Az európai ügyész*. In: Polt Péter – Belovics Ervin – Gellér Balázs – Ambrus István (szerk.): *Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 210; POLT: i. m. (2019) 514.

<sup>59</sup> EPPO rendelet 25. cikk (1) bekezdés. Vö. EPPO rendelet 27. cikk (5) bekezdés

<sup>60</sup> EUSz. 4. cikk (3) bekezdés

<sup>61</sup> EUMSz. 325. cikk (1) bekezdés

<sup>62</sup> ALEXANDROVA: i. m. 15.

- b) fennáll a gyanúja annak, hogy az Unió tisztviselői vagy egyéb alkalmazottai, illetve az intézmények tagjai követték el a bűncselekményt.<sup>63</sup>

Másrészt az Európai Ügyészség *tartózkodik a hatásköre gyakorlásától*, és indokolatlan késedelem nélkül az *illetékes nemzeti hatóságok elé utalja az ügyet*, amennyiben:

- a) a nemzeti jog alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció ugyanannyira vagy kevésbé súlyos, mint az ahhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekményért kiszabható legsúlyosabb szankció, kivéve, ha az utóbbi bűncselekmény eszközcselekményként szolgált az előbbi elkövetéséhez; vagy
- b) indokolt azt feltételezni, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekménnyel az Unió pénzügyi érdekeinek okozott vagy valószínűsíthetően okozott kár nem nagyobb annak a kárnak a mértékénél, amelyet egy másik sértettnek (például a tagállamoknak) okoztak vagy valószínűsíthetően okoznak. Ez utóbbi esetben ugyanakkor az Európai Ügyészség – az illetékes nemzeti hatóság hozzájárulásával – mégis gyakorolhatja hatáskörét abban az esetben, ha az Ügyészség alkalmasabbnak látszik a nyomozás vagy a vádhatósági eljárás lefolytatására.<sup>64</sup>

Harmadrészt, amennyiben a bűncselekmény az *Unió pénzügyi érdekeinek 100.000 eurónál kisebb kárt okozott vagy valószínűsíthetően okoz*, és az Ügyészi Kollégium úgy ítéli meg, hogy a bűncselekmény súlyosságát vagy a konkrét ügyben lefolytatandó eljárás összetettségét figyelembe véve *nem szükséges uniós szintű nyomozást vagy vádhatósági eljárást lefolytatni*, és a *nyomozás, illetve a vádhatósági eljárás eredményessége így kívánja, általános iránymutatásokat* ad ki.<sup>65</sup> Ezen iránymutatások alapján a delegált európai ügyészek önállóan és indokolatlan késedelem nélkül határozhatnak úgy, hogy az *ügyet nem vonják a hatáskörükbe*, illetve, ha az Európai Ügyészség már megindította az eljárást, az állandó tanácsok az ügyet *átadhatják az illetékes nemzeti hatóságoknak*.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> EPPÓ rendelet 25. cikk (2) bekezdés

<sup>64</sup> Az EPPÓ rendelet 25. cikk (3)-(4) bekezdés. A rendelet (60) preambulumbekzdése értelmében az Európai Ügyészség – többek között – akkor tekinthető alkalmasabbnak az eljárás lefolytatására, ha a bűncselekmény nemzetközi jellege és léptéke ezt indokolja, ha a bűncselekményben bünszervezet vesz részt, vagy ha egy adott típusú bűncselekmény súlyosan veszélyeztetheti az Unió pénzügyi érdekeit, az uniós intézmények hitelét és az uniós polgárok bizalmát. Ebben az esetben az Európai Ügyészségnek módjában kell állnia, hogy egy vagy több tagállam illetékes nemzeti hatóságainak beleegyezésével a hatáskörét gyakorolja, amennyiben más ilyen sértettnek vagy sértetteknek kárt okoztak.

<sup>65</sup> Az EPPÓ rendelet 27. cikk (8)-(9) bekezdése értelmében az iránymutatásokban a szükséges részletességgel meg kell határozni azokat a körülményeket, amelyekre az iránymutatások vonatkoznak, mindenekelőtt figyelembe véve a bűncselekmény jellegét, a helyzet sürgősségét, valamint az illetékes nemzeti hatóságok az iránti elkötelezettségét, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek az Unió pénzügyi érdekeit ért kár teljes megtérülése érdekében. A delegált európai ügyészek az iránymutatások egységes alkalmazása érdekében a minden határozatról tájékoztatják az illetékes állandó tanácsokat, és minden egyes állandó tanács évente jelentést tesz az Ügyészi Kollégium részére az iránymutatások alkalmazásáról.

<sup>66</sup> EPPÓ rendelet 27. cikk (8) bekezdés és 34. cikk (3) bekezdés



Az Európai Ügyészség köteles indokolatlan késedelem nélkül *tájékoztatnia az illetékes nemzeti hatóságokat* minden olyan határozatáról, amely hatáskörének gyakorlására vagy az attól való tartózkodásra vonatkozik. Ha az *Európai Ügyészség és a nemzeti ügyészségek nem értenek egyet* abban a kérdésben, hogy az *adott büntetendő cselekmény az EPPO rendelet hatálya alá tartozik-e*, a nemzeti szinten a vádhatósági hatáskörök elosztásának kérdésében döntésre jogosult, a tagállamok által meghatározott *nemzeti hatóságoknak* kell dönteniük arról, hogy ki kapja meg a hatáskört az ügyre vonatkozó nyomozás lefolytatására.<sup>67</sup> A fenti szabály azt jelenti, hogy a szupranacionális Európai Ügyészség hatáskörének tényleges gyakorlása vitás kérdések esetén nagyban a nemzeti hatóságok döntésétől függ.<sup>68</sup>

## 6. Az Európai Ügyészség hatáskörével kapcsolatos kritikai észrevételek

Az Európai Ügyészség felállítása jelentős mérföldkő az Európai Unió keretei között folytatott büntetőjogi együttműködés fejlődéstörténetében. Az Európai Ügyészség egy teljesen újszerű megközelítést tesz lehetővé az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelem terén, hiszen ez az *első olyan szupranacionális intézmény*, amely az Európai Unió egész területén, egységes szervként eljárva *önálló bűnügyi nyomozási és vádemelési jogkörrel* rendelkezik a pénzügyi érdekeket érintő bűncselekmények vonatkozásában. Az Európai Ügyészség *következetesebbé és koherensebbé* teheti az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépést, gyorsíthatja a büntetőeljárások lefolytatását, növelheti az ilyen deliktumokkal kapcsolatos *vádemelések és elítélések számát* és ezáltal a *csalárdan megszerzett uniós források visszatérítésének arányát*.<sup>69</sup>

Nem hallgatható ugyanakkor el, hogy az EPPO rendelet az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörére vonatkozó szabályozásának vannak olyan jellegzetességei, amelyek komoly kritikára adhatnak okot.

Egyrészt hangsúlyozni kell, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét érintő szabályzás egy *keretszabályozás*.<sup>70</sup> Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét és a bűncselekményi tényállásokat ugyanis *nem maga az EPPO rendelet*, hanem a *PIF irányelv* határozza meg, ami a jogforrási jellegéből adódóan nem közvetlenül alkalmazandó, hanem a tagállamoknak *át kell ültetniük rendelkezéseit a nemzeti jogukba*. Az implementáció során a tagállamok a legmesszemenőbbekig figyelembe vehetik a nemzeti jogrendszereik sajátosságait és jogi hagyományait, ez pedig azzal a következménnyel járhat, hogy az irányelvet átültető, és így az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményi

<sup>67</sup> EPPO rendelet 25. cikk (5)-(6) bekezdés

<sup>68</sup> BÉKÉS-GÉPÉSZ: *i. m.* 47-48; CAIANIELLO: *i. m.* 121.

<sup>69</sup> CSONKA-JUSZCZA-SASON: *i. m.* 125-126; 132; KUHL: *i. m.* 137. Vö. JOUROVÁ, Vera: *The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money*. Eucrium – The European Criminal Law Associations' Forum, 2/2016. 96.

<sup>70</sup> POLT Péter: *Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tevei*. In: Hollán, Miklós (ed.): *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Magyarország az Európai Unióban 2004-2014*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 175.

tényállásokat meghatározó nemzeti jogszabályok között akár jelentős különbségek is lehetnek.

Ezzel összefüggésben további problémát jelent, hogy a PIF irányelv pusztán ún. *minimumharmonizációt* irányoz elő<sup>71</sup>, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak lehetőségük van az irányelv rendelkezéseihez képest szigorúbb szabályokat bevezetni vagy fenntartani<sup>72</sup>, így például az irányelvben nem szereplő magatartásokat kriminalizálni, vagy az uniós jogalkotó által előírtaknál súlyosabb szankciót előírni.

A PIF irányelv minimumharmonizációs szabályozási technikáját jó tükrözik a *szankciókra vonatkozó rendelkezések*. Az irányelv előírja a tagállamok számára, hogy a hatálya alá tartozó bűncselekményeket *legalább négy év szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel* rendeljék büntetni, amennyiben azok jelentős – 100.000 eurót, illetve HÉA-csalás esetén 10.000.000 eurót meghaladó – kárral vagy előnnyel járnak.<sup>73</sup> E rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy a bűncselekményekre irányadó büntetési tételkeret felső határát ne állapítsák meg négy évnél alacsonyabban, ennél súlyosabb szankciókat azonban előírhatnak. Hasonló, de fordított irányú eltérési lehetőséget biztosít a tagállamok számára az irányelv *„bagatellértékhatárra” vonatkozó rendelkezése*, mely szerint a 10.000 eurónál kisebb kárt okozó vagy előnyt eredményező bűncselekmények esetén a tagállamok a *büntetőjogi szankcióktól eltérő szankciók* kiszabását is előírhatják.<sup>74</sup> Az irányelv e rendelkezése úgyszintén pusztán lehetőséget biztosít a tagállamok számára a büntetőjogon kívüli szankció meghatározására, emiatt azonban előfordulhat, hogy ugyanazt a 10.000 eurós bagatellküszöböt el nem érő bűncselekmény az egyik tagállamban bűncselekménynek, a másik tagállamban pedig csak szabálysértésnek minősül.<sup>75</sup> Látható tehát, hogy a PIF irányelv szabályozásának e sajátosságai miatt az Európai Unió pénzügyi érdekeinek *egységes, az Unió egész területén azonos*<sup>76</sup> védelme nem érvényesül teljeskörűen, hiszen az irányelv egyes rendelkezései a tagállami büntetőjogok harmonizációja helyett a nemzeti büntetőjogi szabályok közötti különbségek fennmaradását eredményezhetik.

További problémát jelenthet ezzel kapcsolatban, hogy a tagállamoknak a PIF irányelvet *2019. július 6-ig kellett átültetniük nemzeti jogukba*, az Európai Bizottságnak pedig csak *2021 júliusában* kell benyújtania a harmonizáció és az implementáció eredményeiről szóló *első értékelő jelentést*.<sup>77</sup> Mivel a tervek szerint az Európai Ügyészség 2020 novemberében kezdi meg működését, ez azzal a következménnyel járhat, hogy nem áll rendelkezésére a *tagállami jelentésektől*

<sup>71</sup> A PIF irányelv 1. cikke szerint az irányelv minimumszabályokat állapít meg az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem terén a bűncselekmények és a büntetőjogi szankciók fogalmának meghatározására vonatkozóan azzal a céllal, hogy az Unió e területre vonatkozó vívmányaival összhangban erősítse az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel szembeni védelmet.

<sup>72</sup> Lásd: PIF irányelv (16) preambulumbekendés

<sup>73</sup> PIF irányelv 7. cikk (3) bekezdés

<sup>74</sup> PIF irányelv 7. cikk (4) bekezdés

<sup>75</sup> Lásd: MADAI Sándor: *Nem csalás, de ámitás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez*. Miskolci Jogi Szemle, 2019/2. különszám, 2. kötet, 134-135.

<sup>76</sup> Vö. PIF irányelv (15) preambulumbekendés

<sup>77</sup> Lásd: PIF irányelv 17-18. cikk

*független, érdemi, objektív, összehasonlító információ* a tevékenységének anyagi jogi alapját megteremtő PIF irányelv tényleges átültetéséről.<sup>78</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Európai Ügyészség hatáskörének keretszabályozás útján történő meghatározása komoly problémák forrása lehet. Azzal, hogy az EPPO rendelet az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét a PIF irányelvre hivatkozva definiálja, az *Ügyészség tárgyi hatáskörét a PIF irányelv megfelelő tagállami implementációjához köti*, vagyis az irányelv megfelelő átültetése szükséges és elengedhetetlen előfeltétele az EPPO rendelet alkalmazhatóságának. A PIF irányelv minimumharmonizáció elvén alapuló szabályozási sajátosságai ugyanakkor azt eredményezik, hogy még a teljeskörű tagállami implementáció esetén is valószínűsíthető, hogy a *büntető anyagi jogi rendelkezések közötti különbséget teljes egészében továbbra sem szűnnek meg*. Ez azt jelenti, hogy az Európai Ügyészség nem lesz képes egységes büntetőjogi védelmet biztosítani az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni fellépés terén, hiszen a hatáskörébe tartozó bűncselekmények – a PIF irányelv tagállami implementációjától függően – különbözők lehetnek. Bár az Európai Ügyészség felállításával az Európai Unió célkitűzése az volt, hogy egy olyan szupranacionális vádhatóságot hozzon létre, amely az Unió egész területén egységesen tud fellépni a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekkel szemben, az EPPO rendelet hatásköri szabályai veszélyeztethetik az Ügyészség tevékenységének hatékonyságát, hiszen az Ügyészségnek a *büntető anyagi jogi szabályok egész variációjával* kell foglalkoznia.<sup>79</sup> Mindez a *legalitás elvének sérelmét* is eredményezheti.<sup>80</sup>

Mindezek miatt szerencsésebb megoldás lett volna, ha az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekmények körét és tényállásait a *valamennyi tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó EPPO rendeletben* határozták volna meg.<sup>81</sup> Ez természetesen a jelenlegi szabályozáshoz képest súlyosabb beavatkozást jelentett volna a nemzeti büntetőjog-rendszerekbe, érthető tehát, hogy a szuverenitásukat féltő tagállamok nem ezt a lehetőséget választották. Az Európai Ügyészség ugyanakkor csak abban esetben lesz képes hatékonyan és egységesen fellépni az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ellen, ha a hatáskörébe tartozó bűncselekmények között

<sup>78</sup> BÉKÉS–GÉPÉSZ: *i. m.* 46.

<sup>79</sup> BÉKÉS–GÉPÉSZ: *i. m.* 44-46; LIGETI Katalin: *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*. In: Galli, Francesca – Weyembergh, Anne (ed.): *Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward*. Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2013. 81-82. Vö. LIGETI–WEYEMBERGH: *i. m.* 65, 109-110; MISKOLCZI Barna: *Európai büntetőjog: elszalasztott, vagy csak elhalasztott lehetőségek?* Miskolci Jogi Szemle, 2019/2. különszám, 2. kötet, 162-163; PAWLIK, Marta – KLIP, André: *A Dissapointing First Draft for a European Public Prosecutor's Office*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 186-187; POLT: *i. m.* (2019) 514-515; WASMEIER, Martin: *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 147-148.

<sup>80</sup> MEIJ, Arjen: *Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review*. In: Erkelens, L. H. – Meij, A. W. H. – Pawlik, M. (ed.): *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Asser Press, The Hague, 2015. 109-110.

<sup>81</sup> PAWLIK–KLIP: *i. m.* 186; WASMEIER: *i. m.* 147.

nincsenek nagyfokú eltérések. Mindezek alapján a tagállamok büntetőjogi szabályozásai közötti különbségek folyamatos csökkentése és fokozatos eliminációja elengedhetetlen előfeltétel ahhoz, hogy az Európai Ügyészség valóban *hozzáadott értéket* jelentsen az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén.

---

---

---

---

## Mennyire egységes a mű egységének védelme?<sup>\*</sup>

Sápi Edit<sup>\*\*</sup>

---

Örökérvényű Balás P. Elemér azon gondolata, miszerint „*A művészet: kifejezés. A személyiségnek önkifejezése.*”<sup>1</sup> Ez a mondat híven tükrözi azt a szoros szellemi és erkölcsi kapcsolatot, amely az alkotó és műve között fennáll. A szerzőt megillető személyhez fűződő jogoknak sajátos garanciális jellege van, hiszen azt hivatottak biztosítani, hogy az alkotók elismerést kapjanak a munkájukért nem anyagi formában is. Természetesen a személyhez fűződő jogok által nyújtott „elismerés” elsősorban erkölcsi jellegű, vagyoni oldalát szinte kizárólag akkor mutatja meg, amikor a szerző valamely személyhez fűződő joga sérül.<sup>2</sup>

A szerzői személyhez fűződő jogok<sup>3</sup> közül a mű és alkotója közötti szoros kapcsolatot – a külső szemlélő számára – a leglátványosabban, legláthatóbban a név feltüntetésének joga<sup>4</sup> fejezi ki. Ugyanakkor a szerző és műve közötti *szellemi egységet* az integritáshoz fűződő jog helyezi leginkább védelem alá. Ez a garancia azonban – ellentétben a „látványos” név feltüntetésének jogával – jórészt a „háttérből”, külső szemlélő számára nem szembetűnően, a mű által közvetített tartalom és szellemiség mélyéről védi a művet.

---

\* „*A tanulmányban ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros –a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.*”

\*\* Egyetemi tanársegéd. Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Intézeti Tanszék.

<sup>1</sup> BALÁS P. Elemér: Szerzői jog és dologi dinamizmus. In: *Emlékkönyv Dr. Szladits Károly tanári működésének harmincadik évfordulójára*. Grill Károly Könyvkiadó-vállalata, Budapest, 1938. 9.

<sup>2</sup> BARZÓ Tímea – SÁPI Edit: A sérelemdíj alkalmazhatósága a szerzői jogban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/2. 55-75.

<sup>3</sup> A mű nyilvánosságra hozatalának joga és azzal együtt a visszavonás joga (Szjt. 10. §), a név feltüntetésének joga és azzal egyetemben az anonimitáshoz való jog (Szjt. 12. §) és a mű egységének védelme (Szjt. 13. §).

<sup>4</sup> Szjt. 12. § szerint ugyanis a szerzőt megilleti a jog, hogy művén és a művére vonatkozó közleményen - a közlemény terjedelmétől és jellegétől függően - szerzőként őt feltüntessék. A szerzőt a mű részletének átvétele, idézése vagy ismertetése esetén is meg kell jelölni. A szerző a neve feltüntetéséhez való jogot a felhasználás jellegétől függően, ahhoz igazodó módon gyakorolhatja. Emellett fel az át- vagy feldolgozásokon, illetve a fordításon az alapul szolgáló mű szerzőjének nevét is fel kell tüntetni.

A szerző oldalán fennálló személyhez fűződő jogok közül a mű egységének védelme az, amelyik a legtöbb értelmezési kérdést felveti a szerzői jogi irodalomban és a joggyakorlatban egyaránt. A tanulmány abból az alapvető téziséből indul ki, hogy a szerzői jog által védelem alá vont műtípusok sajátosságai befolyásolják – a szerző jog sok más garanciájához hasonlóan – az integritás jogának tényleges érvényesülését is. Jelen tanulmány kereteit meghaladná, ha a szerzői jogi törvény<sup>5</sup> által felsorolt valamennyi műtípust<sup>6</sup> az „integritás-vizsgálat” alá vonnánk. Így tehát csupán néhány műtípus vonatkozásában tesszük meg ezt az elemzést. Az analízisre kiválasztott művek listája azonban nem esetleges. Azon műveket választottuk ki, amelyek természetüknél, jellegüknél fogva érzékenyebben reagálnak a módosításokra, változtatásokra és így szorosabb összefüggésbe kerülhetnek az integritással. Összefoglalva tehát a tanulmány azt vizsgálja, hogy az integritás joga hogyan változik az egyes műtípusok vonatkozásában, röviden, hogy mennyire egységes a mű egységének védelme?

### 1. Az integritásról általában – a hazai szabályozás és egyes külföldi megoldások

Jelenleg hatályos szerzői jogi törvényünk szerint *„A szerző személyhez fűződő jogát sérti művének mindenfajta eltorzítása, megcsonkítása, vagy a mű más olyan megváltoztatása vagy a művel kapcsolatos más olyan visszaélés, amely a szerző becsületére vagy hírnevére sérelmes.”*<sup>7</sup> Az integritáshoz fűződő jog a mű és a szerző közötti szoros erkölcsi kapcsolatot fejezi ki, így érthető a jogi norma alapvető rendeltetése is: a szerző műve torzításoktól, jóhírnevet és becsületet sértő változtatásoktól mentesen kerüljön a közönség elé. Az integritási szabály létjogosultága, hogy a szerzőt a művei alapján ítéli meg mind a társadalom, mind pedig a szakma, így tehát az egyik legszentebb joga, hogy a műve úgy kerüljön a nyilvánosság elé, ahogyan ő azt megalkotta. Van olyan nézet is, amely e jog sérelmét ún. *„elmaradt megbecsülésnek”* tekinti.<sup>8</sup> A norma célja tehát, hogy a szerző társadalmi és szakmai megítélését – művének változtatásán keresztül - rajta kívül más, külső személy – akár jogszerű felhasználó,<sup>9</sup> akár jogsértő – ne tudja hátrányosan befolyásolni. Az Sztj. jelenleg hatályos szövegváltozatát egyébként a törvény 2013. április 1-jei módosítása<sup>10</sup> vezette be.<sup>11</sup> Az Sztj. a módosítás előtti időállapotban úgy rendelkezett, hogy *a szerző személyhez fűződő jogát sérti*

<sup>5</sup> 1999. évi LXXVI. törvény - a szerzői jogról (a továbbiakban: Sztj.)

<sup>6</sup> Sztj. 1. § (2) bek.

<sup>7</sup> Sztj. 13. §

<sup>8</sup> CSIZMADIA Attila: A szerző személyiségének sérelme és a nem vagyoni kártérítés, *Magyar Jog*, 1996/11. 674.

<sup>9</sup> LONTAI Endre – FALUDI GÁBOR – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS GUSZTÁV: *Magyar polgári jog. Szerzői jog és iparjogvédelem*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2017. 66.; SZINGER András – TÓTH Péter Benjámin: *Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz. Az EU csatlakozástól hatályos szabályokkal*. Novissima Kiadó, Budapest, 2004. 61-62.

<sup>10</sup> 2013. évi XVI. törvény a szellemi tulajdonra vonatkozó egyes törvények módosításáról.

<sup>11</sup> Lásd: GRAD-GYENGE Anikó: Első oldal az integritásról. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3.

*művének mindenfajta eltorzítása, megcsonkítása vagy más olyan megváltoztatása vagy megcsorbítása, amely a szerző becsületére vagy hírnevére sérelmes. A módosításhoz kapcsolt Indokolás szerint a „visszaélés” kifejezés jobban szolgálja a Berni Uniók Egyezmény és az Szjt. közötti összhangot, mint a „megcsorbítás”.*

Az integritáshoz fűződő jog a szerző egyik legalapvetőbb személyhez fűződő joga, ugyanakkor az egyik legbonyolultabb is. *Faludi Gábor* kiemeli, hogy az integritás jogát övező kérdések eredője egyrészt abban lelhetők fel, hogy a nemzetközi egyezmények szabályai e körben hiányosak, ami platformot enged az eltérő értelmezéseknek. Másrészt azért is komplikált és összetett ez a jog, mert a legkülönbébb jogvitákban kell alkalmazni. Harmadrészt pedig, a nehézségek feloldását az sem segíti elő, hogy a Szjt. konkrétan utal a becsület és jóhírnév fogalmára,<sup>12</sup> mintegy az integritási jog megsértésének mércéjeként, mely utóbbi problémakör szintén dilemmákat generál.

A mű *egysége* és annak védelme kettős jelentéstartalmat hordoz, magának az *egység* szónak és a magyar nyelv különlegességének köszönhetően. Az *egység* ebben az értelemben egyrészt azt hivatott kifejezni, amelyet maga a jogi norma is céloz: a szerző által képviselt szellemiségnek megbonthatatlan egységben kell érvényesülnie, és így a mű tiszteletben tartása kötelező. Másik oldalról az *egység* azt is jelenti, hogy ha a megváltoztatás, amelyet a felhasználó a műbe beiktatott, összességében nincs negatív khatással a mű összképére – és a szerző becsületére, jóhírnevére –, mert annak *egységét* nem bontja meg, azt nem csorbítja, akkor a magatartás a személyhez fűződő jog sérelmét sem vonja maga után.

Az integritás jogának megsértése a „legegyszerűbb”, mindennapi esetektől az egészen bonyolult, összetett és súlyos értelmezési problémákat generáló esetekig terjed.<sup>13</sup>

Noha az integritás joga a szerző és műve közötti erkölcsi és szellemi egységet, a műben megjelenő szerzői individuum védelmét célozza, hasonlóan a többi személyhez fűződő joghoz, e védelem sem érvényesülhet korlátlanul.<sup>14</sup> Egyrészt tehet maga a szerző olyan nyilatkozatot, melyben engedélyezi, hogy a művét felhasználáskor megváltoztassák, másrészt pedig korlátozhatja azt a jogszabály rendelkezése is.<sup>15</sup> A szerzői hozzájáruláson alapuló korlátozás ugyanakkor szűk mértékben mozoghat, hiszen a szerző személyhez fűződő jogairól nem mondhat le.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Faludi Gábor: A szerzői mű egysége védelmének egyes kérdései, *Infokommunikáció és jog*, 2011/5. 163.

<sup>13</sup> Levente TATTAY: *Intellectual Property Law - Hungary*. Wolters Kluwer, The Netherlands, 2019, 74.

<sup>14</sup> POGÁCSÁS Anett: A digitális mű integritásvédelmének aktuális kérdései. In: Grad-Gyenge Anikó – Kabai Eszter – Menyhárd Attila (szerk.): *Liber Amicorum. Studia G. Faludi Dedicata. Ünnepi tanulmányok Faludi Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. ELTE, Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018, 335.

<sup>15</sup> GRAD-GYENGE Anikó: Egy modern szerzői jog. Wolters Kluwer, Hungary, Budapest, 2019, 77.

Jogszabály rendelkezése (Szjt. 50., 59., 30. §§-ok) korlátozza a szerző fellépési jogát a torzításmentesség ellen egyrészt a felhasználás engedélyezése (Szjt. 50. §) kapcsán, valamint a munkaviszonyban alkotott művekkel (Szjt. 30. §) és a szoftverekkel összefüggésben (Szjt. 59. § (1) bek.)

<sup>16</sup> Szjt. 9.§ (2) bek.

Véleményünk szerint nem adhat érvényesen olyan nyilatkozatot előzetesen a mű szerzője, amelynek értelmében nem támaszt igényt a felhasználóval szemben abban az esetben sem, ha a művébe

A mű egységének védelme számos európai szerzői jogi szabályrendszerben fontos szerepet tölt be. *Jacques de Werra* azon az állásponton van, miszerint a személyhez fűződő jogok számára – és különösen a mű egységének védelmére – a legmagasabb szintű védelmet a német és francia szerzői jogi rendszerek biztosítják.<sup>17</sup>

A német szerzői jog<sup>18</sup> integritási alapszabálya az UrhG §14,<sup>19</sup> melynek értelmében a szerzőnek joga van tiltakozni a mű mindenfajta torzítása, vagy hátrányos megváltoztatása ellen, amely alkalmas arra, hogy a szerzőnek a művel kapcsolatos szellemi vagy személyes érdekeit sértse. E szabály alkalmazásakor – hasonlóan a magyar szabályozáshoz és értelmezéshez – az integritás szempontjából közömbös, hogy a szerző művének felhasználása szerződés keretei között vagy jogszerű engedély nélkül történt.<sup>20</sup> Az UrhG különálló szabályokat alkalmaz a szerzők<sup>21</sup> és az előadóművészek<sup>22</sup> integritásvédelme tekintetében. Míg a szerzők vonatkozásában ugyanis – a fentebb említetteknek megfelelően tiltakozási jogot biztosít, addig az előadóművészek vonatkozásában nem ebben az általánosabb érvényben írja elő a módosítás tilalmát, hanem csak olyan változtatásokkal szemben védi őket, amely a *jóhírnevükre és becsületükre* van negatív hatással.<sup>23</sup>

*Sophia Sepperer* utal arra, hogy a német szerzői jogi törvény 39. és 62. szakaszai továbbá korlátozás alá helyezik az integritáshoz fűződő jogot,<sup>24</sup> mert beavatkozást engednek a műbe bizonyos esetekben. Az UrhG § 39. értelmében ugyanis a szerző a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően köteles a mű módosításaira vonatkozó engedélyt megadni.<sup>25</sup>

Érdemes figyelemmel lenni az UrhG terminológiájára, amely az általános, § 14-ben rögzített rendelkezésben egyrészt használja az „Entstellungen” mint torzítás másrészt pedig a „Beeinträchtigungen” mint kifejezéseket, mely utóbbit talán legáltalában beavatkozásnak lehetne fordítani. Ez utóbbi egy lényegesen tágabb

---

engedélye nélkül bármilyen módon beavatkozni.

<sup>17</sup> DE WERRA, Jacques: *The moral right of integrity*. In: Derclay, Estelle (szerk.): *Research Handbook on the Future of EU Copyright*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009, 279.

<sup>18</sup> Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz), 1965 (a továbbiakban: UrhG.)

<sup>19</sup> UrhG § 14 Entstellung des Werkes.

*Der Urheber hat das Recht, eine Entstellung oder eine andere Beeinträchtigung seines Werkes zu verbieten, die geeignet ist, seine berechtigten geistigen oder persönlichen Interessen am Werk zu gefährden.*

<sup>20</sup> ADENEY, Elizabeth: *The Moral Rights of Authors and Performers. An International and Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2006, 241.

<sup>21</sup> UrhG § 14

<sup>22</sup> UrhG § 75

<sup>23</sup> UrhG § 75 Beeinträchtigungen der Darbietung.

*Der ausübende Künstler hat das Recht, eine Entstellung oder eine andere Beeinträchtigung seiner Darbietung zu verbieten, die geeignet ist, sein Ansehen oder seinen Ruf als ausübender Künstler zu gefährden. Haben mehrere ausübende Künstler gemeinsam eine Darbietung erbracht, so haben sie bei der Ausübung des Rechts aufeinander angemessene Rücksicht zu nehmen.*

<sup>24</sup> SEPPERER, Sophia: *Der Integritätsschutz der Bühnenszenierung*, Berlin, 2015, 60.

<sup>25</sup> UrhG § 39 Änderungen des Werkes

*(1) Der Inhaber eines Nutzungsrechts darf das Werk, dessen Titel oder Urheberbezeichnung (§ 10 Abs. 1) nicht ändern, wenn nichts anderes vereinbart ist.*

*(2) Änderungen des Werkes und seines Titels, zu denen der Urheber seine Einwilligung nach Treu und Glauben nicht versagen kann, sind zulässig.*



kört foglal magában, mint a „torzítás”, hiszen általánosabb és jelentéstartalmilag is semlegesebb kifejezés. A terminológiai megkülönböztetés kapcsán megfigyelheti, hogy a német bírói gyakorlatban is kirajzolódik a két fogalom közötti disztinkció és akkor értékeli a beavatkozást (Beeinträchtigungen) a bíróság, ha a torzítás (Entstellungen), mint szűkebb fogalom nem állapítható meg.<sup>26</sup>

Az integritás jogának színpadi vetületével foglalkozó német jogirodalom kiemeli, hogy a szerző nem csak abban érdekelt, hogy az előre tervezett színpadi előadások megvalósuljanak és így megkapja a javadalmazását, hanem abban is, hogy a művét lehetőség szerint a saját szándéka alapján közvetítsék a publikum számára. Emiatt a szerzők – vagy örökösei – az előadási jogot biztosító szerződésben gyakorta előírják saját részükre ellenőrzési jogot a színdarab tekintetében. Az integritáshoz fűződő jog védelmére gyakorta alkalmazzák azt a szerződéses kikötést, amely alapján a szerzőnek külön beleszólási jogot biztosítanak a színpadra állítással összefüggő lényeges kérdésekben. Ilyen lehet például az, hogy beleszólási joggal rendelkezik a rendező, a színészek, vagy a díszlettervező kiválasztásában.<sup>27</sup>

A francia szerzői jogi törvény<sup>28</sup> szintén rögzíti a személyhez fűződő jogok védelmét.<sup>29</sup> A francia szerzői jogban a személyhez fűződő jogok elismerése a történeti fejlődés szempontjából is jelentős.<sup>30</sup> Valójában a „moral rights” kifejezés is a francia „droit moral” kifejezésből ered, amely tartalmilag a személyhez fűződő jogokat takarja.<sup>31</sup> A CPI L121-1 szakasza értelmében a szerzőnek joga, hogy tiszteletben tartsák nevét, szerzői minőségét, valamint művét.<sup>32</sup> Látható tehát, hogy igen röviden fogalmaz a jogszabály, olyannyira, hogy hasonló lakonikusságra nincs másutt példa Európában.<sup>33</sup> Ebben a rövid, az integritás vonatkozásában valójában néhány szavas szabályban nem találunk utalást – ellenben a magyar, német, brit és amerikai példákkal – sem a szerző becsületére, hírnevére, sem pedig a művel kapcsolatos olyan negatív magatartásokra, amelyek az egységét sértenék. Az látható tehát ez alapján, hogy egy különösen generális szabályt alkalmaz a francia szerzői jog, amelynek tényleges kitöltése így az ítélkezési gyakorlatra marad. Ugyanakkor a bírói jogfejlesztő tevékenység következtében kialakult, hogy az integritásnak két fontos eleme van: a megbonthatatlan fizikai egység és a mű szellemiségének sérthetetlenléte, amely abban nyilvánul meg, hogy ne adjanak a műnek olyan jelentéstartalmat, amelyet a szerzője nem szánt neki. A jogirodalom ehelyütt utal

<sup>26</sup> ADENEY, Elizabeth: *The Moral Rights of Authors and Performers. An International and Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2006, 242.

<sup>27</sup> SCHACK, Haimo: *Urheber- und Urhebervertragsrecht*. 5. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010. 559.

<sup>28</sup> Code de la propriété intellectuelle (92-597. sz., 1992. július 1.) (a továbbiakban: CPI)

<sup>29</sup> CPI L121-1-től L121-9 szakaszok

<sup>30</sup> A történeti fejlődésről lásd különösen: PEELER, Calvin D.: *From the Providence of Kings to Copyrighted Things (And French Moral Rights)*, Indiana International & Comparative Law Review, Vol. 1999/2. 423-456., GINSBURG, Jane C.: *A Tale of Two Copyrights: Literary Property in Revolutionary France and America*, Tulane Law Review, 1990/5, 991-1031.

<sup>31</sup> GARG, Sachin: *Moral Rights — A Comparative Analysis*. 2006. 20.

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2487029](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2487029) (letöltés dátuma: 2020. 06. 24.)

<sup>32</sup> CPI L121-1 első mondat: „L'auteur jouit du droit au respect de son nom, de sa qualité et de son oeuvre.”

<sup>33</sup> ADENEY, Elizabeth: *The Moral Rights of Authors and Performers. An International and Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2006. 181.

egy 1932-es döntésre,<sup>34</sup> melynek lényegi üzenete volt, hogy a művet sem formáját, sem pedig szellemiségét tekintve ne módosítsák vagy torzítsák.<sup>35</sup> Ez az értelmezés később kiegészült azzal, hogy az integritás joga alapján tilos a mű mindenfajta módosítása, függetlenül a módosítás jelentőségétől.<sup>36</sup>

Az a lakonikusság, amellyel a jogszabály egyszerűen és tömören kimondja, hogy a szerző joga, hogy a művét tiszteljék, mégsem tükröz gyenge szabályt, sőt azt az abszolút jelleget sugallja, amelyet a szerzői jog önmagában is hordoz (vagy legalábbi hordoznia kellene).

Az integritás által célzott védelmet jól tükrözi az angol jogi terminológia is, amely a *right of integrity* kifejezés mellett ismeri és használja a *right of respect* fordulatot is. A brit szerzői jogi törvény<sup>37</sup> a személyhez fűződő jogokkal a IV. fejezetében foglalkozik, és rögzíti a szerzői minőség elismeréséhez fűződő jogot<sup>38</sup>, illetve a mű torzításmentességéhez fűződő jogot (*Right to object to derogatory treatment of work*).<sup>39</sup> A CDPA 80. szakasza szerint az irodalmi mű, színpadi mű, zenemű vagy művészeti alkotás szerzője és a filmművészeti alkotás rendezőjének joga, hogy a művét a torzító beavatkozásoktól megóvja.<sup>40</sup> A jogszabály megfogalmazása szerint ilyen „beavatkozásnak” minősül a műhöz való hozzáírás, a műből való törlés, a mű megváltoztatása vagy átdolgozása, ide nem értve az irodalmi- vagy színpadi mű fordítását, valamint a zenemű olyan módosítását vagy átírását, ami csupán a hangnem vagy a regiszter változását eredményezi.<sup>41</sup> Ugyanezen szakasz b) pontjában a törvény megfogalmazza, hogy mi minősül a művet „torzító” beavatkozásnak. Így e körbe sorolható az olyan – fentebb körülírt – beavatkozás, amely a mű torzulásához vagy csonkításához vezet, vagy egyéb módon sérelmes a szerző vagy rendező becsületére, hírnevére.<sup>42</sup>

<sup>34</sup> Chaliapine c Union des Republiques socialistes soviétiques et Sté Brenner – CA Paris, 1932. 07. 28.

<sup>35</sup> ADENEY, Elizabeth: *The Moral Rights of Authors and Performers. An International and Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2006. 182.

<sup>36</sup> Sté TF 1 c Sté Sony et autre, Cour de cassation 1 ch civ, 1998, 02. 24.

<sup>37</sup> Copyright, Design and Patent Act, 1988. (a továbbiakban: CDPA)

<sup>38</sup> CDPA Section 77. *Right to be identified as author or director*

<sup>39</sup> MAULE, Douglas– NIU, Zhongdong: *Law Essentials. Media Law*. Dundee University Press, Dundee, 2010, 151., SPIERS, Duncan: *Law Essentials. Intellectual Property Law*, Dundee University Press, Dundee, 2009, 16.

<sup>40</sup> CDPA Section 80 (1) *The author of a copyright literary, dramatic, musical or artistic work, and the director of a copyright film, has the right in the circumstances mentioned in this section not to have his work subjected to derogatory treatment.*

<sup>41</sup> CDPA Section 80 (2) *For the purposes of this section-*

(a) "treatment" of a work means any addition to, deletion from or alteration to or adaptation of the work, other than

(i) a translation of a literary or dramatic work, or

(ii) an arrangement or transcription of a musical work involving no more than a change of key or register; and

<sup>42</sup> CDPA Section 80 (2)

(b) the treatment of a work is derogatory if it amounts to distortion or mutilation of the work or is otherwise prejudicial to the honour or reputation of the author or director;

and in the following provisions of this section references to a derogatory treatment of a work shall be construed accordingly.

## 2. Irodalmi művek integritásvédelme

Az irodalmi művek a szerzői jog központjának tekinthetők. Nagyrészt az engedély nélküli másolások elterjedését tudhatjuk be a szerzői jogi szabályozást közvetlenül előidéző tényezőnek is. *"A könyv nem csupán az irodalmi tartalom közvetítője. Mindenekelőtt ugyanis, a könyv formát ad nemcsak a szövegnek, hanem a kohézióknak, egységnek, egyéni karaktereknek, magának a szerzőnek és állandóvá formálja azt."*<sup>43</sup>

Az irodalmi művek egységét sértő magatartások számos esetben könnyedén felfedezhetőek, vagy legalábbis könnyebben, mint amikor átdolgozás, vagy színpadra adaptálás következtében születik egy mű. Olyan esetben például, ha a kiadó tévedésből nem a végleges, hanem egy félkész kéziratot publikál, vagy például szerkesztési hiba következtében, a mű valamely fejezetét kihagyja, az megalapozhatja az integritás sérelmére való hivatkozást. Ilyen esetben az egy további szempont azonban, hogy a kiadó és a szerző között szerződéses kapcsolat van, így a kiadó hibája esetén az integritás sérelme mellett a szerződésszegés esetén alkalmazható jogkövetkezményeket is figyelembe kell venni. Ugyanakkor egy olyan esetben, amikor a kiadó tévedésből egy félkész kéziratot ad ki, az a mű egységét oly mértékben érinti, hogy álláspontunk szerint az integritás sérelmét vélelmeznünk kellene. Nem állapított meg a bíróság azonban az integritás megsértését abban az esetben,<sup>44</sup> amikor az irodalmi mű korábbi verziójú kéziratát a lektor – a szerzővel folytatott hosszú közös munka alapján kialakított gyakorlatnak megfelelően – megsemmisítette. Szintén nem látta indokoltnak a bíróság akkor sem az integritás megsértését,<sup>45</sup> amikor a szerző engedélye nélkül szúrtak be lábjegyzetet a művébe, mert a beszúrt lábjegyzet tartalmilag nem volt a mű lényegi vonásait érintő beavatkozás és a szerző becsületét, hírnevét sem sértette.

A fenti példák valójában „amatőr”, technikai jellegű hibának tudhatóak be, nem pedig – vagy legalábbis nem valószínűen – a művet érintő tudatos módosításnak, változtatásnak. Tudatos változtatás olyan esetben érheti az irodalmi művet és sértheti szerzőjének személyhez fűződő jogát, ha a felhasználó színpadra vagy filmre akarja átdolgozni, adaptálni a művet és ekkor „nyúl bele” radikális. A felhasználó tudata, szubjektuma, szándéka azonban közömbös abból a szempontból, hogy megvalósul-e az integritás sérelme.

## 3. Torzításmentesség a színpadon

A színházi előadások során többször találkozhatunk olyan esetekkel, hogy az – általában ismert, klasszikus – alkotás eredeti vonásai, eredeti szellemisége a színpadon elhalványul, sőt adott esetben az eredeti mű kifacsartan, szinte felismerhetetlenül jelenik meg a közönség előtt. A radikális színpadra állítások

<sup>43</sup> PALĘCKA, Alicja – JAKUBOWIAK, Maciej: *Who Needs the Book? Copyright in the Late Print Epoch*, Teksty Drugie (English Edition), 2017, 210.

<sup>44</sup> Fővárosi Ítéletábla Pf. 20.940/2014/5.

<sup>45</sup> Fővárosi Ítéletábla Pf. 21.167/2011/4.

elsődlegesen a rendező munkájára vezethetőek vissza, hiszen ő állítja színpadra a darabot. A német joggyakorlat kifejezetten bővelkedik olyan színpadi rendezésekben, amikor az eredeti művel, annak szellemiségével aligha találkozik a színpadra állított verzió.<sup>46</sup>

Noha a mű integritása számos alkalommal sérülhet a színpadon, mégis viszonylag kevés közzétett döntés található erről a témáról.<sup>47</sup> Ez a helyzet alapvetően három tényezőre vezethető vissza: a legradikálisabb módosítások általában olyan művek vonatkozásában figyelhetőek meg, amelyek védelmi ideje már eltelt és közkinccsé váltak; másrészt számos esetben az érintettek peren kívül rendezik viszonyukat; harmadrészt pedig az is lecsökkenti az ilyen jogviták számát, hogy az Szjt. maga is lekorlátozza az integritásra való hivatkozásokat lehetőségét több esetben. A jogszabály rendelkezése korlátozza ugyanis<sup>48</sup> a szerző fellépési jogát a torzításmentesség ellen egyrészt a felhasználás engedélyezésekor,<sup>49</sup> valamint a munkaviszonyban alkotott művekkel összefüggésben.<sup>50</sup>

Mindezek miatt a legtöbb esetben igen nehéz ténylegesen „tetten érni” az integritás sérelmét a színpadon még akkor is, ha érződik, hogy az eredeti mű szellemisége csorbát szenvedett. Ahogy azt fentebb már említettük, a mű *egységének* védelme magába foglalja a fizikai és a szellemi egységet egyaránt. Nem lehet egzakt módon kijelenteni ugyanakkor, hogy a fizikai egység megbontása minden esetben integritást sértő lenne.<sup>51</sup> Pusztán amiatt, hogy a színdarabban két felvonás között a szünetet hová rendelik el – különböző technikai megfontolásokból,<sup>52</sup> – még nem biztos, hogy megvalósul a mű torzulása, hiszen az alkotásra egységben kell tekintenünk. Ésszerűtlen lenne, a szabály olyan merev alkalmazása, ha például a díszletezés miatt, az eredetitől eltérő helyre beiktatott szünet a mű egységének sérelmét eredményezné. Ugyanakkor nem lehet teljes mértékben kizárni, hogy a fizikai egység megbontása sosem valósítana meg integritás-sértést. Például, ha a színpadi díszletet a szerzői joggal rendelkező díszlettervező hozzájárulása nélkül úgy módosítják, hogy a színpadkép megváltozik, az megvalósíthatja a jogsértést.<sup>53</sup>

Ezzel a témával kapcsolatban a legérdekesebb és leglényegesebb kérdés, hogy melyek azok a színpadi módosítások, amelyek az eredeti mű egységét sérthetik. Természetesen taxatív „fekete-listát” nem lehet és nem is szabad adni e körben, hiszen minden egyes módosítást, minden egyes átdolgozást külön kell értékelni és figyelembe venni, összevetni az eredeti mű szellemiségével és mondanivalójával. Ugyanakkor, ha szeretnénk felsorolni a legtipikusabb idevágó eseteket, jó példa

<sup>46</sup> Elhíresült rendezések például: a Baal (LG München I - 21 O 1686/15), a Götterdämmerung (OLG Frankfurt, 04.12.1975 - 6 U 156/75), vagy a Csárdásfürstin (LG Leipzig, Urteil v. 23.2.2000, ZUM 2000).

<sup>47</sup> Lásd bővebben: SÁPI Edit: *A színpadi művek szerzői joga*. Patronicium Kiadó, Budapest, 2019, 145-160.

<sup>48</sup> Szjt. 50., 59., 30. §§-ok

<sup>49</sup> Szjt. 50. §

<sup>50</sup> Szjt. 30. §

<sup>51</sup> GYERTYÁNFY Péter: Személyhez fűződő jogok (II. fejezet) In: Gyertyánfy Péter (szerk.): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 136.

<sup>52</sup> Például hosszabb idő szükséges a színpad átrendezéséhez, vagy a szereplők átöltöztetéséhez.

<sup>53</sup> E tárgykörben kellett szakértői véleményt adnia a Szerzői Jogi Szakértő Testületnek a 39/07 és a 12/09 ügyekben.

lehet: az eredeti mű mondanivalójának csorbítása, kulcsfontosságú jelenetek, párbeszédtek törlése akár önmagában akár oly módon, hogy más, kevésbé lényeges elemeket túlhangsúlyoznak előbbieik rovására, ha az összhatásában káros a műre és szerzőjére. Ennek egy példája volt az, amikor a Hevesi Sándor Színház úgy kívánta előadni a Képzelt riport egy amerikai popfesztiválról című musicalt, hogy az eredeti szövegkönyvet jelentősen megváltoztatta és túlhangsúlyozta a történet politikai szálát a szerelmi rovására. Ezzel pedig durva, agresszív, rendszerellenes mondanivalót kölcsönzött a darabnak.<sup>54</sup> El lehet képzelni emellett olyan jogsértést is, amikor színpadi mű díszletei, jelmezei és a komplett látványterv ellentétes a darab mondanivalójával, eszméjével, vagy a történettel, a helyszínnel. Természetesen ez nem jelent tendenciát, de elvéve találhatunk kapcsolódó döntéseket. Alapvetően azonban látunk kell azt, hogy a fentebb ismertetett okokból – pl. jogosulti engedély, kevésbé érzékeny szerző, peren kívüli megegyezések – viszonylag kevés az e tárgykörben közzétett döntés.

#### 4. A zeneművek egysége védelmének kérdései

A zeneművek szerzői jogi kérdései önmagában is a terület örökzöld témája, és számos érdekességgel szolgál az integritással összefüggésben is. *"A zene hatására beomlik az a szakadék, ami elválasztja egymástól az ideát és a kifejezést."*<sup>55</sup>

A zeneművekkel kapcsolatban az integritás védelme leggyakrabban az átdolgozásokkal, áthangszerelésekkel kapcsolatban merül fel. Egy konkrét ügyben<sup>56</sup> az SZJSZT rávilágított arra az alapvető fontosságú tényre, hogy a különböző művészek által előadott ugyanazon zeneművek szükségképpen különböznek egymástól, amely az adott előadóművész személyiségjegyeire és előadóművészeti stílusára vezethető vissza, mely szabadságfok sokkal élénkebben jelentkezik a pop zenében, mint a klasszikus zenében. Hozzáteszi az SZJSZT továbbá, hogy amennyiben a mű végének megváltozása a teljes művet nem változtatja meg jelentősen, a mű egységének sérelme nem állapítható meg.<sup>57</sup> Kiemelik továbbá, hogy *„A torzítás fogalmilag azokat a durva változtatásokat jelenti, amelyek a művet a hallgató, néző, általában az érzékelő számára alapvetően – azaz az átlagos fogyasztó számára is nyilvánvalóan – sértő módon megváltoztatják.”*<sup>58</sup> Egy másik ügyben<sup>59</sup> arra világított rá a bíróság, hogy egy megcsonkított zeneműnek egy bulvár talk-show főcímében való felhasználása folytán a mű szellemi egysége megváltozik. A szöveg elhagyása mellett áthangszerelt mű ugyanis az adott bulvár műsor főcíméhez bejátszva már nem hordozta azt a gondolatiságot, amelyet a szerzők művükkel kifejezésre akartak juttatni. A műnek a szellemiségétől idegen, közismerten bulvár

<sup>54</sup> Az eset részletes elemzését lásd: GYENGE Anikó: Zeneművek átdolgozása a szerzői jogban, *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2002/3.

<sup>55</sup> VAIDHYANATHAN, Siva: *Copyrights and copywrongs. The rise of Intellectual Property and How It Threatens Creativity*. New York University Press, New York – London, 2001, p. 117.

<sup>56</sup> SZJSZT 18/10.

<sup>57</sup> SZJSZT 18/10.

<sup>58</sup> SZJSZT 18/10.

<sup>59</sup> Legfelsőbb Bíróság Pfv. 21.744/2007/6.

műsorhoz való társítása ezért annak ellenére jogsértő felhasználást jelent, ha arra a közös jogkezelő szervezet esetleg engedélyt adott. Hasonló ügyben az SZJSZT is hangsúlyozta, hogy egy zenemű eredeti dalszövegének jelentős átírása, mely – a konkrét ügyben ráadásul – az eredeti gondolatiságtól meglehetősen távol áll, egyértelműen a mű csonkításának minősül, és ily módon a zeneszerző és a szövegíró személyhez fűződő jogát sérti.<sup>60</sup>

Érdekes kérdésként merülhet fel e téren, hogy a befejezetlenül hagyott zeneművek befejezése érinti-e az eredeti (befejezetlen) mű integritását. A kérdést viszonylag egyszerűvé teszi az a helyzet, ha egyrészt a mű védelmi ideje lejár, hiszen az annulálja az integritást is, illetve, ha az elhunyt szerző jogutódja (és a szerzői jogok jogosultja) lesz az a személy, aki befejezi a művet. Amennyiben nem ez a személy fejezi be a még védett művet, de engedélyt ad a befejezésre egy másik szerzőnek, már árnyaltabb a kép, hiszen az igaz, hogy engedély birtokában van, azonban figyelemmel arra, hogy az integritás oly módon is sérülhet, ha engedéllyel nyúl hozzá a felhasználó a műhöz, emiatt ez a helyzet még magában hordozza azt a veszélyt, hogy a jogutód úgy gondolja, hogy a befejezés nem megfelelő az eredeti mű szellemiségéhez és hátrányos az elhunyt szerző becsületére, hírnevére. Igazán érdekessé akkor válik ez a kérdés, ha a mű nem azért marad befejezetlen, mert a zeneszerzés közben hunyt el a szerző és nem *volt ideje* befejezni, hanem *saját akaratából nem akarta* befejezni a művet. *Arnold Schönberg* például befejezetlenül hagyta a *Mózes és Áron* című operáját, de nem azért, mert nem volt ideje rá, hanem mert a zeneszerző saját maga lehetetlennek tartotta, hogy az utolsó felvonáshoz megtalálja a megfelelő zenét.<sup>61</sup> Ebben a kérdésben azon az állásponton vagyunk, hogy ha ismert a szerző abbéli akarata, hogy műve befejezetlenül maradjon, akkor egy másik szerző általi befejezés írásával felmerülhet az integritás sérelme. Természetesen ezt a helyzetet árnyalja a jogutódok hozzáállása is a kérdéshez.

## 5. Az integritás joga az építészeti alkotások és a képzőművészeti művek vonatkozásában

Az építészeti és képzőművészeti alkotások kulturális örökségben elfoglalt jelentősége vitathatatlan, hiszen „*a kulturális örökség leglátványosabb szegmense a materializált emlékként identitáshordozó értékkel bíró épített kulturális örökség.*”<sup>62</sup> Az építészeti alkotások különleges helyzetét elsődlegesen az adja, hogy a tervező (szerző) és a tulajdonos jogai és érdekei között ellentétek feszülhetnek.<sup>63</sup> A tulajdonosi és szerzői érdekösszemérés kérdéskörében másutt is kiemelik, hogy ha a tulajdonos az épületet át kívánja építeni, és e körben a tulajdonosi jogait rendeltetésszerűen gyakorolja, akkor a tulajdonos és a tervező mint szerző érdekeinek mérlegelés során a tulajdonos

<sup>60</sup> SZJSZT 02/13

<sup>61</sup> BOYDEN, Matthew: Az opera kézikönyve. Park Könyvkiadó, 2009, 457.

<sup>62</sup> VUKOSZÁVLYEV Zorán: Műemlékvédelem és integritás, *Műemlékvédelem*, 2017/6.; 230.

<sup>63</sup> Lásd bővebben: BERTONI, Aura – MONTAGNANI, Maria Lillá: *Public architectural art and its spirits of instability*, Academia.edu p. 7-17.  
[https://www.academia.edu/11828224/Public\\_architectural\\_art\\_and\\_its\\_spirits\\_of\\_instability](https://www.academia.edu/11828224/Public_architectural_art_and_its_spirits_of_instability)

kerül erősebb pozícióba.<sup>64</sup> Ezzel kapcsolatban mondta ki a bíróság, hogy „Az építmény tulajdonosát megilleti az a jog, hogy a tulajdonában álló épületet átépítse, ennek során külső megjelenését, építészeti kialakítását, rendeltetését módosítsa vagy azt elbontsa. A tulajdonos használati jogának rendeltetésszerű gyakorlásához kapcsolódó átépítés nem eredményezheti a tervező szerzői jogainak sérelmét. A tervező szerzői joga szempontjából a felhasználó hasznosítási jogosultságait érdekösszeméréssel kell mérlegelni.”<sup>65</sup> Emellett a másik különösen fontos aspektus, hogy az építészeti alkotásokat általánosságban nem a szerzőjük, a tervező építi meg, hanem egy másik személy, a kivitelező.<sup>66</sup> Szintén lényeges vonása az építészeti alkotásoknak, hogy azok ún. funkcionális alkotások, vagyis az épület praktikus hasznosítása, hasznosíthatósága általában fontosabb, mint a művészi jelleg,<sup>67</sup> ez pedig érintheti a személyhez fűződő jogok gyakorlásának lehetőségét is.

Az Szjt. – figyelembe véve az építészeti alkotások és vizuális művek specialitásait – külön rendelkezik az építészeti és képzőművészeti művekkel kapcsolatos legfontosabb szerzői jogi kérdésekről, így az integritásról is. Az Szjt. 67. § szerint ugyanis a mű jogosulatlan megváltoztatásának minősül az építészeti alkotás vagy a műszaki létesítmény tervének a szerző hozzájárulása nélkül történő olyan megváltoztatása, amely a külső megjelenést vagy a rendeltetésszerű használatot befolyásolja. Ez a szabály nem tisztán az integritást érintő rendelkezés, hiszen a jogosulatlan megváltoztatás<sup>68</sup> nem feltétlenül sérti a mű egységének védelmét. Ezt a szabályt azonban integritási szempontból az Szjt. 13. §-val összhangban kell értelmezni,<sup>69</sup> úgy, hogy akkor sérül az integritáshoz való jog, ha a megváltoztatás hatására a külső megjelenés a lényegét érintően eltorzul, megcsonkul, illetve a rendeltetésszerű használat megváltozik és ennek következtében sérül a szerző becsülete, jóhírneve.<sup>70</sup> Kiemelendő ugyanakkor, hogy a két rendelkezés tartalma között vannak lényeges különbségek, melyek értelmezési problémákat generálhatnak,<sup>71</sup> és az integritást (mint magánérdeket) kiolthatja, ha az épületet közérdekből dolgozzák át.<sup>72</sup>

Szintén érdekes vetülete a témának az épület lebontásának kérdése. Az egyik nézet szerint a szerzői jognak nincs hatása az épület lebontásának esetében, mert ez a döntés a tulajdonos jogai közé tartozik, amely ebben a kérdéskörben

<sup>64</sup> FALUDI Gábor: Az építészeti művek a Szerzői Jogi Szakértő Testület gyakorlatában. In: Legeza Dénes (szerk.): *A szerzői jog gyakorlati kérdései: Válogatás a Szerzői Jogi Szakértői Testület szakvéleményeiből (2010-2013) fennállásának 130. évfordulója alkalmából*. SZTNH, Budapest, 2014, 118-150.

<sup>65</sup> BDT 2010. 2329

<sup>66</sup> BARTA Judit: *Az építészeti és műszaki alkotások és terveiket érintő egyes szerzői jogi kérdések a 21. századi Magyarországon*. Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies, 2017/2, 230.

<sup>67</sup> BARTA Judit: *A tervezői tevékenység komplex bemutatása, valamint az építészeti, műszaki alkotások és tervek szerzői jogvédelme*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2018, 330.

<sup>68</sup> SZJSZT 03/17

<sup>69</sup> GYŐRI Erzsébet: Képzőművészeti, fotóművészeti, építészeti, iparművészeti és ipari tervezőművészeti alkotások, műszaki létesítmények tervei (X. fejezet). In: Gyertyánfy Péter (szerk.): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 414.

<sup>70</sup> SZJSZT 1/2006., SZJSZT 35/2002., SZJSZT 26/2004. szakvélemények

<sup>71</sup> BARTA Judit: *A tervezői tevékenység komplex bemutatása, valamint az építészeti, műszaki alkotások és tervek szerzői jogvédelme*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2018, 325.

<sup>72</sup> SZJSZT 47/14

erősebbnek mutatkozik,<sup>73</sup> más lehetséges értelmezés szerint pedig ez a legdurvább a megváltoztatásnak minősül, amely a szerző személyhez fűződő jogát sértheti.<sup>74</sup>

A bíróságnak olyan esetben is értelmeznie kellett az integritáshoz való jog érvényesülését, amikor köztéri műemlékeket, szobrokat egyik helyről a másikra áthelyeztek. Az egyik ilyen ügyben a bíróság hangsúlyozta, hogy „*A mű áthelyezése nyilvánvalóan érinti a műalkotás integritását, kifejezőmódjának megnyilvánulását, ezért a mű Szjt. 13.§ szerinti megváltoztatásnak minősül. Az Szjt. 13.§-ának értelmezése szerint a mű bármilyen megváltoztatása akkor minősül jogsértőnek, ha az a szerző becsületét vagy hírnevét sérti.*”

Az Szjt. az építészeti alkotásokkal kapcsolatban meghatároz tehát egy külön rendelkezést az integritáshoz kapcsolódóan, azonban a képzőművészeti alkotások vonatkozásában nem találunk speciális szabályt. Ez azt eredményezi, hogy az Szjt. 13. §-át kell alkalmazni a képzőművészeti alkotások egysége védelme szempontjából is. Első pillantásra az integritás érvényesülése kevésbé tűnik kérdésesnek, mert a képzőművészeti alkotásokból jellemzően egy eredeti mű születik és az a pont, amely a leginkább integritás-érzékeny, az átdolgozás, általában ritkábban merül fel ennél a műtípusnál. Mindemellett természetesen nem elhanyagolható, hogy a képzőművészeti alkotások gyakran lehetnek a replika alanyai. Figyelembe kell azonban venni, hogy „pusztán” a jogellenes szolgai másolása egy festménynek, rajznak, vagy szobornak önmagában nem fogja megalapozni az eredeti mű integritásának sérelmét, de természetesen okozhat szerzői jogi jogsértést. Ugyanakkor az integritás sérelmének kérdése már felmerülhet akkor, ha például lefotóznak egy eredeti műalkotást, majd úgy manipulálják a képet, hogy a szerző becsületére, hírnevére sérelmes módon változtatják, torzítják meg magát az eredeti alkotást. Érdekes e körben megemlíteni azt – amely bár nem szorosan kapcsolódik az integritáshoz, de lényegileg láthatunk párhuzamot –, hogy például az olasz jogban ismert a méltóság védelmének egy különleges fajtája, az ún. kulturális méltóság. Ennek lényege, hogy az állam tulajdonában álló műalkotások kereskedelmi célú felhasználása – értve ez alatt kifejezetten a műalkotások reklámozási célú felhasználását – megköveteli a felhasználás megfelelőségét. Így, ha a műről készül egy fotó, akkor annak manipulálásánál, szerkesztésénél tiszteletben kell tartani a művet övező kulturális méltóságot.<sup>75</sup>

A kommentárirodalom utal arra, hogy a képzőművészeti alkotások esetén az integritás sérelmét eredményezheti az átfestés, vagy a színek megváltoztatása,<sup>76</sup> de nem lesz az önmagában, hogy az alkotás rossz minőségű nyomtatási képen jelenik meg.

<sup>73</sup> BARTA Judit: *A tervezői tevékenység komplex bemutatása, valamint az építészeti, műszaki alkotások és tervek szerzői jogvédelme*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2018, 345.

<sup>74</sup> GYÖRI Erzsébet: *Képzőművészeti, fotóművészeti, építészeti, iparművészeti és ipari tervezőművészeti alkotások, műszaki létesítmények tervei* (X. fejezet). In: Gyertyánfy Péter (szerk.): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 414.

<sup>75</sup> Il David testimonial di un fucile, il fotomontaggio scatenò la polemica. [https://firenze.repubblica.it/cronaca/2014/03/07/news/il\\_david\\_testimonial\\_di\\_un\\_fucile\\_fotomontaggio\\_scatenò\\_la\\_polemica-80475411/](https://firenze.repubblica.it/cronaca/2014/03/07/news/il_david_testimonial_di_un_fucile_fotomontaggio_scatenò_la_polemica-80475411/) (letöltés ideje: 2020. 06. 24.)

<sup>76</sup> GYERTYÁNFY Péter: *Személyhez fűződő jogok* (II. fejezet) In: Gyertyánfy Péter (szerk.): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 141.



Érdekes lehet elgondolkozni azon is, hogy ha még például a Mona Lisa védelmi ideje fennállna, akkor a festmény olyan photoshoppolt változatai, amelyek megtalálhatóak az interneten (pl. rágugumi lufit fúj, szelfizik, kócos hajjal néz vissza ránk stb.) megalapoznák-e az integritás sérelmét, vagy – a magyar szerzői jog által még nem szabályozott – paródiának<sup>77</sup> minősülne-e?

## 6. Záró gondolatok

Visszakanyarodva az eredeti kérdésre, hogy mennyire egységes a mű egységének védelme: annyira egységes, amennyire szükséges annak lennie. A hazai szabályozás nem hibátlan, de megfelelő és rugalmas jogértelmezéssel jól alkalmazható az egyes műtípusokra.

Az Sztj. – helyesen – nem szól arról, hogy a művet érő megváltoztatásnak, torzításnak, csonkításnak, visszaélésnek milyen szándékkal kell történnie ahhoz, hogy integritást sértsen. A – jogszerű vagy engedélyt nélkülöző – felhasználó által a műben tett változtatások indoka, szubjektuma, célja a mű egységének védelme szempontjából irreleváns és annak is kell maradnia. Az integritás joga a gyakorlatban egyébként is viszonylag nehezen kezelhető, értelmezhető szabály, amelyen csak bonyolítana és teljes mértékben kezelhetetlenné tenné az, ha azt is figyelembe kellene vennie a bíróságnak, hogy a felhasználó szándéka mire terjedt ki akkor, amikor a műben olyan változtatásokat hajtott végre, ami sértette annak egységét. Mindemellett azt is érdemes megemlíteni, hogy a „mű egysége” magában hordoz egy szubjektív tartalmat, így szerzőnként eltérő lehet az, hogy ki milyen módosításokat tart integritást sértőnek. Így tehát a felhasználó még ha felhasználási szerződés birtokában, jogszerűen módosít is a művön, teljes mértékben nem lesz védett az integritás kérdésében.

A külföldi példák közül a legjobbnak a német szabályozást tartjuk, elsősorban amiatt, hogy nem „mossa bele” az integritás szabályába a szerző becsületét és jóhírnevét,<sup>78</sup> hanem egy kissé általánosabb – és véleményünk szerint az integritás természetéhez jobban igazodó – feltételt, a művel kapcsolatosan a szerző személyes érdekét teszi relevánssá.

Zárszóként a gyakorlati értelmezések mellett érdemes szólni az integritás „filozófiai” megközelítéséről is. Egyes szerzők<sup>79</sup> kiemelik, hogy az integritás joga *Walter Benjamin*, valamint *Bruno Latour* és *Adam Lowe* elméleteire vezethető

<sup>77</sup> A paródiáról lásd pl.: UJHELYI Dávid: „That escalated quickly”, avagy a háromlépcsős teszt és a paródia kapcsolódási pontjai I. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2019/6. 7-41, UJHELYI Dávid: „That escalated quickly”, avagy a háromlépcsős teszt és a paródia kapcsolódási pontjai II. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2020/1. 7-30.

<sup>78</sup> Itt érdemes csak zárójelben megjegyezni, hogy az Sztj. nem a Ptk. szerinti *jóhírnevet* említi, hanem *hírnevet*. Adott esetben ez jelentheti-e azt, hogy a pl. radikalizmusáról, sajátos kifejezőmódjáról, polgárpukkasztó műveiről ismert szerző esetében a széles társadalmi réteg nézőpontjából inkább beszélhetünk *hírnevről*, nem pedig *jóhírnevről*? És ilyen esetben a művein tett finomítások, a közízlésnek jobban megfelelő megoldások sértének az integritását, mely nem a *jóhírnevén*, hanem a *hírnevén* ejtethetne csorbát?

<sup>79</sup> McDONAGH, Luke: Plays, Performances and Power Struggles – Examining Copyright’s ‘Integrity’ in the Field of Theatre, *Modern Law Review*, 2014/4.

vissza.<sup>80</sup> *Benjamin* koncepciója, a művek „aurájára” utal<sup>81</sup>, míg *Latour* és *Lowe* a művek „karrierjét”, „ranglétra jellegét” hangsúlyozták. *Walter Benjamin* nézete szerint a művek „aurája” azt jelenti, hogy a mű minden egyes felhasználással elveszít valamit az eredeti értékéből, így minden egyes felhasználás hozzájárul ahhoz, hogy az eredeti mű végül elhalványuljon. Ezzel szemben a karrier-elmélet azt hangsúlyozza, hogy minden mű egy fejlődésen megy keresztül és minden szerző azt reméli, hogy a műve csúcsra jut. A magunk részéről a két elmélet összekapcsolását látjuk a legszerencsésebbnek, az integritás szempontjából is: a művek felhasználása, módosítása, átdolgozása adott esetben jó érdekét szolgálja a műnek, hiszen, lehet, hogy az eredeti művet éppen az átdolgozás következtében ismeri meg a közönség. Emellett a műnek a „ranglétrán” való feljebb jutásához is segítséget nyújthat. Mindezt azonban úgy kellene tenni, hogy a mű eredeti mondandója, a mű aurája sértetlen maradjon.

---

---

---

<sup>80</sup> McDONAGH, Luke: Plays, Performances and Power Struggles – Examining Copyright’s ‘Integrity’ in the Field of Theatre, *Modern Law Review*, 2014/4., 534.

<sup>81</sup> WALTER Benjamin: *The Work of Art in the Age of Its Technological Reproducibility*. Eredeti címén: *Das Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit*. (1936)

---

---

# Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez

Horváth Attila \*

---

## 1. Témafelvetés

**B**ár a parlamenti képviselők megválasztása világszerte különböző választási rendszerek keretében és különböző szabályok alapján történik, a választójogoknak vannak bizonyos univerzális alapelvei, amelyeknek minden demokratikus államban érvényesülniük kell, és „*át kell hatniuk a választójogra vonatkozó törvényi szabályozást és a választójog alkalmazását*”.<sup>1</sup> A választójog szempontjából releváns – de jelen írás keretei között nem tárgyalt – nemzetközi dokumentumok ugyan egymástól némileg eltérő módon vonják meg az alapelvek körét és tartalmát, de a választójog egyenlősége – természetesen más alapelvekkel együtt – évtizedek óta a demokratikus választások alapvető kritériumai közé tartozik. Amint az közismert, a választójog egyenlősége – amely az általános jogegyenlőségből következik – mindenekelőtt azt jelenti, hogy a választásra jogosultak egyenlő számú, azonos értékű szavazattal rendelkeznek.<sup>2</sup> Nyilvánvalóval szembe megy az egyenlőség elvével az ún. plurális választójog, amelynek pontosan az a lényege, hogy egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, vagy szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál. Ilyen megoldást vezetett be pl. az 1893-as választójogi reform Belgiumban, amely minden 25. életévét betöltött férfinak megadta a választójogot, azonban a választópolgárok egy részének az „alapértelmezett” egy szavazaton felül plusz egy vagy két szavazata volt, amennyiben bizonyos vagyoni-jövedelmi vagy képzettségi követelményeknek

---

\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Adjunktus, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék.

<sup>1</sup> Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 2013, 210. o.

<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „*A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál*”. 809/B/1998. AB határozat III. Az egyenlőség bővebb kifejtésére lásd: Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 106–115. o.

megfeleltek.<sup>3</sup>

Az egyenlő választójog elve másrészt azt is megköveteli, hogy a leadott szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek, azaz egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.<sup>4</sup> Ennek a követelménynek különösen a választókerületek kialakítása során van jelentősége, hiszen hiába van minden választópolgárnak egy szavazata, ha pl. az egyik választókerületben 10 ezer, a másikban pedig 20 ezer szavazó van – ebben az esetben az utóbbi választókerületben szavazók voksa értelemszerűen fele annyit ér, mint az előbbi választókerületben.

A szavazatok egyenlő súlyának problémája különösen abból a szempontból érdekes, hogy a választójog alapjogi dimenziója itt összekapcsolódik a választási rendszer anyagi jogi szabályaival, és ez a kérdés a választási rendszerek valamennyi alaptípusánál (többségi, listás és vegyes) relevanciával bír. Ez alól pusztán azok az államok képeznek kivételt, ahol az egész ország egyetlen választókerületet alkot (ilyen pl. Hollandia, Izrael vagy Szlovákia), ugyanis itt valamennyi választópolgár ugyanazon (országos) listára adja le a szavazatát, tehát nincsenek egymással „konkuráló” választókerületek, és így az összes szavazatnak pontosan egyforma a súlya.

A Magyarországon 1989-ben kialakított, majd 2011-ben jelentősen átformált vegyes választási rendszer azonban nem tartozik az előbbi kivételek közé, így a szavazatok egyenlő súlyával kapcsolatos problémák hazánkban is figyelmet érdemelnek (a jelenlegi választási rendszerben már csak az egyéni választókerületeket illetően, míg korábban a területi listák vonatkozásában is). A következőkben elsőként a hazai szabályozás fejlődését tekintem át, rávilágítva, hogy az egyenlő súly követelménye a kezdetektől sem igazán teljesült. Ezt követően – részben kvantitatív módszerekkel – a 2011-es szabályozást vizsgálom a 2014-es és a 2018-as választási adatok tükrében, kiemelve az új rendszerben felmerülő problémákat. Végül pedig – a teljesség igény nélkül – néhány olyan felvetést járok körül, amelyek részben demokráciaelméleti, részben pragmatikus szempontokból relevánsak lehetnek a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséről szóló szakmai és politikai vitákban.

## 2. Az „egyenlő súly” nyomában: a hazai szabályozás fejlődése

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során kimunkált, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: régi Vjt.) ugyan tartalmazta a fővárosra, illetve az egyes megyékre jutó egyéni választókerületek számát, valamint a területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számát,<sup>5</sup> azonban az egyéni és a területi választókerületek székhelyének és pontos területének megállapítását már nem végezte el, erre ugyanis a Minisztertanácsnak

<sup>3</sup> Ernest Mahaim: Proportional Representation and the Debates upon the Electoral Question in Belgium, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 15 (1900) 387. o.

<sup>4</sup> Vö. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat II./3.2.

<sup>5</sup> Régi Vjt. 2. melléklet

adott felhatalmazást.<sup>6</sup> A törvény ugyanakkor megfogalmazott bizonyos *elveket* a választókerületek kialakítását illetően, amelyek – kodifikációs szempontból aligha védhetően – a törvény egyik mellékletébe kerültek.

A választókerületi határok kialakítása nem teljes mértékben centralizáltan történt, ugyanis az előkészületi munkálatokat a megyei tanácsok végezték. A kormányzóvivő szerint „széles körű, nemegyszer szenvedélyes vitákban körvonalazódtak az egyéni országgyűlési választókerületeket meghatározó szempontok, javaslatok, [...] amelynek eredményeként a többé-kevésbé optimálisnak tekinthető, 176 egyéni választókerületet mutató térkép megszülethetett”.<sup>7</sup> A belügyminiszter-helyettes 1990. január 4-én terjesztette elő a minisztertanácsnak az egyéni választókerületek területi beosztását, amellyel a minisztertanács változtatás nélkül elfogadott, és rövidesen ki lett hirdetve az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.). A döntés kormányzati kommunikációja során elhangzott, hogy „minden igényt kielégítő, tökéletes választókerület-meghatározást nem lehet készíteni”, hiszen „szinte összeegyeztethetetlen kritériumoknak kellene eleget tenni”.<sup>8</sup>

Az MTr. által kialakított egyéni választókerületeket alaposabban megvizsgálva leszögezhető, hogy az akkori beosztás nem felelt volna meg a hatályos választási törvényünk által előírt maximális  $\pm 20\%$ -os eltérésnek, ugyanis az 1990-es országgyűlési választások adatait alapul véve – saját számításaim alapján – 11 választókerületben az országos átlag  $80\%$ -ánál kevesebb választópolgár volt, míg további 9 választókerületben az országos átlag  $120\%$ -a felett volt ez az érték.<sup>9</sup> Sőt, a legnagyobb (Budapest 18. OEVK Budapest XII. kerület székhellyel) és a legkisebb (Veszprém megye 06. OEVK Veszprém székhellyel) választókerület között már ekkor mintegy 2,25-szörös volt a különbség, ami azt jelentette, hogy már a „kiinduló állapot” sem felelt meg az Alkotmánybíróság által 15 évvel később felállított mércének, amely szerint „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki”.<sup>10</sup> A testület szerint az ilyen mértékű eltérést semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.

A következő évtizedekben végbemenő demográfiai változások – különösen a belföldi migráció – következtében az egyéni választókerületek népessége (ezzel együtt a választópolgárok száma) egymáshoz képest jelentősen eltolódott. Amint az 1. táblázat rávilágít, két évtized alatt szignifikánsan nőtt az országos átlagtól való

<sup>6</sup> Régi Vjt. 50. § (2) bekezdés

<sup>7</sup> Ülést tartott a Minisztertanács, *Zalai Hírlap* 46. évfolyam 4. szám (1990. január 5.) 1–2. o.

<sup>8</sup> Meghatározták az országos egyéni választókerületek határait, *Magyar Nemzet* 53. évfolyam 4. szám (1990. január 5.) 3. o.

<sup>9</sup> A vizsgálatok során az 1990-es választások vonatkozásában a választás befejezésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok számát vettem alapul, míg a 2010-es választásoknál a „választópolgárok száma összesen” kategória képezte a számítások alapját (mindkét esetben az 1. forduló adatait vizsgáltam). (Bár a két kategória nem feleltethető meg egymásnak pontosan, azonban a trendek megvilágítása szempontjából ez irreleváns.) Az adatok forrásai a Nemzeti Választási Iroda honlapján található jegyzőkönyvi adatok voltak.

<sup>10</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat II./4.3.

átlagos eltérés, ahogyan – a szórás és az országos átlag hányadosaként kalkulált – ún. relatív szórás is. Az is beszédes tény, hogy 2010-re immár a választókerületek több mint negyede esett kívül a  $\pm 20\%$ -os eltéréseken. (Hangsúlyozandó, hogy utóbbi előírás nem volt megtalálható az akkori jogszabályokban, azonban álláspontom szerint érdemes a jelenleg hatályos mércével is vizsgálni a 2010-es állapotokat.) A legnagyobb (Pest megye 12. OEVK Szigetszentmiklós székhellyel)<sup>11</sup> és a legnépesebb (változatlanul Veszprém megye 06. OEVK Veszprém székhellyel) választókerület között immár 2,78-szoros volt a különbség, de utóbbin kívül további 26 választókerületről volt elmondható, hogy a választópolgárok száma több mint kétszerese volt a Veszprém megye 06. OEVK választópolgárai számának. Figyelemreméltó, hogy a 10 legkisebb választókerület közül 7 budapesti volt, míg a 15 legnagyobb választókerületből 9 a fővárosi agglomerációból került ki.

	1990	2010
Egy OEVK-ra jutó választópolgárok száma	44 307 fő	45 650 fő
Az országos átlagtól való átlagos eltérés	4 493 fő	6 668 fő
Relatív szórás	13,01%	19,33%
$\pm 20\%$ -nál nagyobb eltérést mutató OEVK-k száma	20 db	46 db
Legnagyobb/legkisebb OEVK hányadosa	2,25	2,78

### **1. táblázat**

*Az 1990-es és a 2010-es választások egyes aránytalansági mutatói az egyéni választókerületekhez tartozó választópolgárok száma alapján*

*Forrás: saját számítások a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján*

A fenti folyamatok ellenére az MTr. érdemi módosítására soha nem került sor 1990 után. (A jogszabályban mindössze a közigazgatási beosztás módosulásából fakadó változások [pl. egyes községek megyeváltása] kerültek átvezetésre.) Viszont arra is rá kell mutatni, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) hatályba lépésével a régi Vjt.-ből kikerültek az eljárási rendelkezések, beleértve a választókerületek kialakításának elveit tartalmazó mellékletet is. A régi Ve. egyúttal kimondta, hogy „A választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy választókerületenként a lakosság száma megközelítően azonos

<sup>11</sup> Megjegyzendő, hogy az egyéni választókerületek népessége közötti aránytalansággal foglalkozó munkák egy része a gödöllői székhelyű Pest megye 04. OEVK-t említi a legnagyobbként, holott a szigetszentmiklói Pest megye 12. OEVK-ban 2010-ben több mint 3 ezerrel több választópolgár volt nyilvántartásba véve. (2006-ban ugyanakkor a gödöllői még néhány száz fővel „megelőzte” a szigetszentmiklói választókerületet.) Lásd: Tóth Károly: Választójog, in: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: Trócsányi László – Schanda Balázs), Budapest, HVG-ORAC, 2012, 169. o., valamint *Az új magyar választási rendszer*, Budapest, Századvég, 2014. 18. o. (elérhető: <https://szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszer-szazadveg-tanulmany130802.pdf>)

*legyen*”,<sup>12</sup> azaz a jogalkotó szakított a lakosságszám konkrét irányszámhoz kötésével (ahogyan tette azt a régi Vjt. eredetileg a 60 ezres irányszámmal.) A régi Ve. mintegy megismételte a régi Vjt. felhatalmazó rendelkezését azzal, hogy a Kormánynak adott felhatalmazást az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítására.<sup>13</sup> Csakhogy továbbra is hatályban maradt a régi Vjt. 50. § (2) bekezdése, így lényegében egyszerre két törvény adott felhatalmazást a Minisztertanácsnak, illetve a Kormánynak.<sup>14</sup> Ami viszont továbbra sem került tisztázásra, az a választókerületi határok felülvizsgálata: nevezetesen, hogy a Kormánynak pontosan milyen esetekben és hogyan, milyen szempontok alapján, mikor kellett volna felülvizsgálnia a választókerületi beosztást. Sőt, a jogi szabályozás arra sem adott választ, hogy egyáltalán van-e a Kormánynak felülvizsgálati kötelezettsége (pl. meghatározott időközönként), vagy a felülvizsgálat csak lehetőséget jelent a számára.

Az év(tized)ek során növekvő egyenlőtlenséggel természetesen több elemzés is foglalkozott. Kovács László Imre már a 2002-es választásokat követően jelezte az egyéni és a területi választókerületek mandátumszám alapján kalkulált alul-, illetve felülreprezentáltságot,<sup>15</sup> majd később más szerzők<sup>16</sup> és szakmai műhelyek<sup>17</sup> is rámutattak az egyre növekvő aránytalanságra, esetenként megoldási lehetőséget is kidolgozva. A 2006–2010-es ciklusban három olyan törvényjavaslat is benyújtásra került, amely a választási rendszer átfogó módosítására – és ezzel az aránytalanság orvoslására – tett kísérletet (kettő ráadásul a kormány részéről), azonban politikai konszenzus hiányában ezeket elutasította az Országgyűlés.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> régi Ve. 9. § (1) bekezdés

<sup>13</sup> régi Ve. 152. §

<sup>14</sup> A régi Vjt. 50. § (2) bekezdésének hatályban tartásának valószínűleg az lehetett az oka, hogy a jogalkotó bizonytalan volt a tekintetben, hogy a régi Vjt. felhatalmazó rendelkezésének hatályon kívül helyezése miként érintette volna az MTr. érvényességét/hatályosságát. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában rámutatott, hogy „önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem teszi kétségsé a »felhatalmazott« jogalkotó felhatalmazásának alkotmányosságát: a felhatalmazó rendelkezés megalkotásakor a »felhatalmazó« jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el” [109/2009. (XI. 18.) AB határozat III./4.].

<sup>15</sup> Kovács László Imre: A választójog egyenlőségének területi érvényesülése, in: *Parlamentari választások 2002. Politikai szociológiai körkép* (szerk.: Böhm Antal – Gászó Ferenc – Stumpf István – Szoboszlai György), Budapest, MTA PTI – Századvég, 2003. Hasonlóképp: Hubai László: Választási földrajz, in: *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései* (szerk.: Szoboszlai György), Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004.

<sup>16</sup> Lásd pl. Lovas András: A választójog egyenlősége és annak megvalósulása Magyarországon, in: *Studia Iurisperitorum* (szerk.: Drinóczi Tímea), Pécs, PTE ÁJK, 2006

<sup>17</sup> Lásd pl.: Mészáros József – Varga Dániel – Szakadát István – Spesier Ferenc: *A választókerületi rendszer határainak újrajrrolása*, Budapest, Barankovics Alapítvány, 2008. (A szerzők létrehozta egy szabad hozzáférésű internetes oldalt, amelyen tetszőleges módon lehet egyéni választókerületeket „generálni”, szimulálva ezzel egy új beosztás hatásait – lásd: <http://eovk.mokk.bme.hu/>.) Ezen kívül lásd még: *Hibák a rendszerben. Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről*, Budapest, Political Capital, 2009 (elérhető: [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC\\_ValasztasiAudit\\_090826.pdf](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf))

<sup>18</sup> A Kormány előbb egy német mintájú vegyes rendszert kívánt bevezetni (T/235. számú törvényjavaslat; 2006. június), majd egy területi listából és országos listából álló arányos rendszerre tett javaslatot (T/9081. számú törvényjavaslat; 2009. március). Az utóbbival lényegében egyidejűleg SZDSZ-es és MDF-es képviselők a T/9057. számú törvényjavaslatukban három különböző rendszert (egy vegyeset és két listásat) is kidolgoztak.

A szavazatok súlyában bekövetkező jelentős változás alkotmányjogi problémáival az Alkotmánybíróság két alkalommal is foglalkozott.<sup>19</sup> A 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban ugyan megállapította, hogy

- „az egyéni és a területi választókerületek kialakítására vonatkozó szabályok rendkívül hiányosak”;
- súlyos hiányosság, hogy „nincs előírás az egyéni választókerületek területének és a területi listákhoz tartozó mandátumok számának időszakszerű felülvizsgálatára”;
- „alkotmányossági szempontból jelentős veszélyeket hordoz magában, ha a Kormány megfelelő törvényi korlátok nélkül határozhatja meg a választókerületek területét”; valamint
- „a törvényi szabályozás ismertetett hiányosságai az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével járnak”;

azonban meglehetősen visszafogottságról tanúbizonyságot téve nem semmisítette meg a régi Vjt. és az MTr. kapcsolódó mellékleteit. Ehelyett pusztán annyit állapított meg, hogy „az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelveiből következő alkotmányossági követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapításától és a megsemmisítéstől főként arra hivatkozva tekintett el, hogy önmagában az, hogy bizonyos egyéni választókerületekben jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés, még nem járhat az egész (egyéni és területi) választókerületi rendszer megsemmisítésével, ami ráadásul a választási rendszer működtetésének ellehetetlenülésével járna. (NB. a határozat meghozatalakor 10 hónap volt vissza a 2006-os országgyűlési választásokig.) A testület egyúttal azt is kiemelte, hogy „az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében nem veheti össze valamennyi egyéni választókerületben jegyzékbe vett választópolgárok számának egymáshoz való viszonyát, illetve a választókerületek átlagától való eltérését”.

A választókerületi rendszer sorsát végül öt évvel később pecsételte meg a 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, amely mindkét fentebb tárgyalt felhatalmazó rendelkezést, valamint az MTr. egészét is megsemmisítette.<sup>20</sup> A testület ezúttal azonban – az indítványban foglaltaknak megfelelően – nem a választójog egyenlősége szempontjából vizsgálta a támadott rendelkezéseket, hanem a

<sup>19</sup> Az egyes határozatok elemzésére lásd: Badó Katalin – Lovassy Ádám – Téglási András: Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017), in: *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről* (szerk.: Téglási András), Budapest, Dialóg Campus, 2019, 365–367. és 402–404. o.

<sup>20</sup> A határozat értékelésére lásd: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról. A választójog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről, *Jogesetek Magyarázata*, 2 (2011) 3.



szabályozási tárgykörben alkalmazott jogforrás aspektusából. A testület arra a következtetésre jutott, hogy a választókerületek területének rendeletben történő szabályozása, illetve a rendeleti szintű szabályozásra felhatalmazást adó törvényi rendelkezések ellentétesek az Alkotmánynak az alapvető jogok törvényi szintű szabályozását rögzítő 8. § (2) bekezdésével, valamint a választójog anyagi jogi szabályait kétharmados szabályozási szintre utaló 71. § (3) bekezdésével. Az MTr. csak 2011. december 31-ével került megsemmisítésre, így a 2011-ben esedékes időközi országgyűlési választásokat még meg lehetett tartani a régi szabályozás alapján.

### 3. A 2011-es egyéni választókerületi beosztás tapasztalatai

A 2010-es választásokat követő közjogi átalakítás az országgyűlési képviselők megválasztásának szabályait sem hagyta érintetlenül. Röviddel a választások után megalakult az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő parlamenti albizottság,<sup>21</sup> amely megkezdte az új törvény kidolgozását, azonban a 2011 végén elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) végül nem a bizottsági munka nyomán született meg, hanem a kormánypártok álltak elő a saját javaslatukkal. Az új törvény kettős határt állít fel az egyéni választókerületek országos átlagtól való eltérését illetően:

- a 15–20%-os eltérés csak akkor elfogadható, ha a megye / főváros határának átlépését tilalmazó, valamint az összefüggő területeket előíró rendelkezések másképpen nem tudnának érvényesülni;<sup>22</sup>
- a 20% pedig egy végső határ, ugyanis az azt meghaladó eltérés esetén az Országgyűlésnek módosítania kell a választókerületek beosztását.<sup>23</sup>

A 15/20%-os korlátok ugyan enyhébbek, mint a Velencei Bizottság által javasolt 10/15%<sup>24</sup> (ezt később egyébként nehezményezte is a Velencei Bizottság és az EBESZ a közös véleményében),<sup>25</sup> azonban matematikai módszerek révén igazolást nyert, hogy az utóbbi korlátok alkalmazásával – elsősorban a megyehatár átlépésének tilalma miatt – lényegében lehetetlen lett volna a 106 egyéni választókerület kialakítása.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről

<sup>22</sup> Vjt. 4. § (4) bekezdés. Itt kell megjegyezni, hogy egyes tanulmányok úgy interpretálják a 15%-os korlátot, mintha már a 15%-nál nagyobb eltérés esetén is módosításra szorulna a választókerület. Lásd pl. Vida György – Kovács Zoltán: A magyar választási rendszer területi aránytalanságai 2011 előtt és után, *Területfejlesztés és Innováció*, 9 (2015) 1. 7. o.

<sup>23</sup> Vjt. 4. § (6) bekezdés.

<sup>24</sup> *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* (Opinion No. 190/2002) (a továbbiakban: Velencei Bizottság ajánlása) Guidelines on Elections 2.2. iv. pont.

<sup>25</sup> Lásd a Velencei Bizottság és az EBESZ keretében működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (OSCE/ODIHR) közös, 662/2012 számú, 2012. június 18-án kelt véleményének 35–36. pontját (elérhető: <https://www.osce.org/odihr/elections/91534?download=true>)

<sup>26</sup> Biró Péter – Kóczy Á. László – Sziklai Balázs: Választókerületek igazságosan?, *Közgazdasági Szemle* 59 (2012) 10.

A 2014-es adatokból kitűnik, hogy az egyéni választókerületek átszabása a szavazatok egyenlő súlyának követelményét figyelembe véve kimondottan sikeres vállalkozás volt (2. táblázat).<sup>27</sup> Az 1. ábrából az is kitűnik, hogy a 106 választókerületből 82 nemhogy csak a Vjt.  $\pm 15\%$ -os szabályának felelt meg, hanem a Velencei Bizottság  $\pm 10\%$ -os ajánlásának is. További 19 választókerület ugyan „kicsúszott” a  $\pm 10\%$ -os ajánlásból, de a Vjt.-s  $\pm 15\%$ -os előírást teljesítette. 2014-ben tehát mindössze 5 olyan választókerület volt, amelyben az eltérés meghaladta a  $\pm 15\%$ -ot, de ezek is belefértek a Vjt.  $\pm 20\%$ -os kritériumába.<sup>28</sup> (Ezeknél a választókerületeknél minden bizonnyal a megyehatár átlépésének tilalma miatt nem lehetett  $\pm 15\%$  alá vinni az országos átlagtól való eltérést.) A legnagyobb és a legkisebb választókerület hányadosa 1,39 volt, ami lényegesen alacsonyabb az 1990-es értéknél. Összességében tehát elmondható, hogy a 2011 végén megalkotott egyéni választókerületi beosztás még 2014-ben is megfelelt a Vjt.-ben foglalt követelményeknek. Ugyanakkor már a 2014-es adatok alapján valószínűsíthető volt, hogy négy évvel később lesznek olyan választókerületek, amelyek nem fognak eleget tenni a  $\pm 20\%$ -os kritériumnak sem.

	2014	2018
Egy OEVK-ra jutó választópolgárok száma	75 922 fő	74 847 fő
Az országos átlagtól való átlagos eltérés	4 861 fő	5 197 fő
Relatív szórás	7,74%	8,86%
Legnagyobb/legkisebb OEVK hányadosa	1,39	1,53

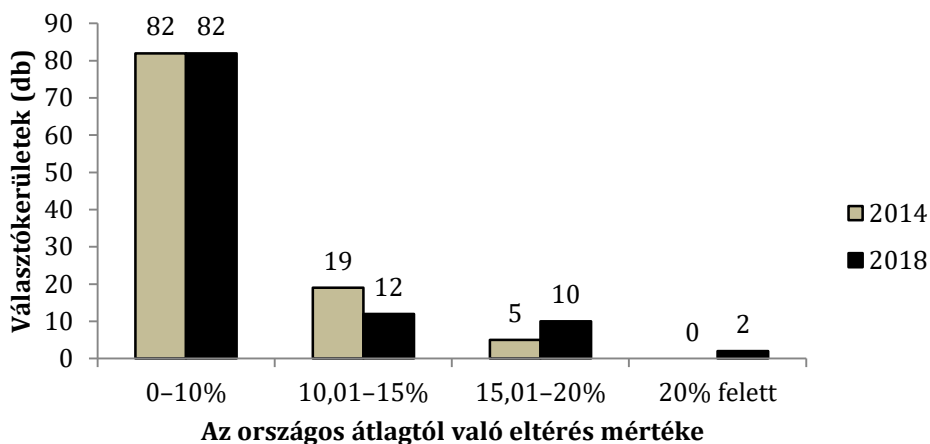
## 2. táblázat

*A 2014-es és a 2018-as választások egyes aránytalansági mutatói az egyéni választókerületekhez tartozó választópolgárok száma alapján*

*Forrás: saját számítások a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján*

<sup>27</sup> Az új választókerületek arányossági vizsgálatára lásd a GeoX Kft. elemzését: <http://mindigis.blogspot.com/2012/02/az-uj-valasztokeruletek-nepesseg.html>

<sup>28</sup> Tolna megye 02. OEVK (Dombóvár):  $-15,29\%$   
 Tolna megye 03. OEVK (Paks):  $-15,25\%$   
 Somogy megye 02. OEVK (Barcs):  $-15,08\%$   
 Csongrád megye 02. OEVK (Szeged):  $+15,96\%$   
 Pest megye 05. OEVK (Dunakeszi):  $+17,85\%$



### 1. ábra

*A 2014-es és a 2018-as választások egyes aránytalansági mutatói az egyéni választókerületekhez tartozó választópolgárok száma alapján*

*Forrás: saját számítások a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján*

A 2018-as vizsgálatok eredményei már közel sem ilyen problémamentesek. A legszigorúbb,  $\pm 10\%$ -os eltérést ugyan továbbra is 82 választókerület teljesítette, azonban immár 10 olyan választókerület volt, amely csak a „kisegítő”  $\pm 20\%$ -os kritériumnak felelt meg. Ezen felül némileg emelkedett az átlagos eltérés és a relatív szórás is; a legnagyobb és a legkisebb választókerület hányadosa pedig 1,53-ra nőtt. A fő problémát azonban az jelenti, hogy két választókerületben az eltérés meghaladta a  $\pm 20\%$ -ot: a Pest megye 05. OEVK-ban (Dunakeszi)  $+26,3\%$ , Pest megye 02. OEVK-ban (Budakeszi) pedig  $+21,6\%$  volt az eltérés mértéke. (Ezen kívül pedig további négy fővárosi agglomerációs választókerületben volt  $+18\%$  feletti az eltérés.) Mindez azonban hangsúlyozottan nem jelentette azt, hogy a 2018-as választás nem felelt volna meg a törvényi előírásoknak, ugyanis a Vjt. értelmében a  $\pm 15\%$ -os, illetve a  $\pm 20\%$ -os eltérést az országgyűlési képviselők megelőző általános választásának napján választásra jogosultak számához viszonyítva kell megállapítani,<sup>29</sup> azaz a 2018-as választások során a 2014-es adatok voltak az irányadóak, amelyek – amint fentebb láttuk – maradéktalanul megfeleltek a Vjt.-nek. Ugyanakkor mindez azt jelenti, hogy a soron következő – 2022-re tervezett – országgyűlési választásokon már a 2018-as beosztást kell alapul venni, amely alapján a két említett egyéni választókerület beosztását módosítani kell az Országgyűlésnek.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Vjt. 4. § (8) bekezdés

<sup>30</sup> A Nemzeti Választási Iroda a megkeresésemre arról tájékoztatót, hogy 2020. januárban hivatalos úton is felhívták az Országgyűlés figyelmét, hogy a két említett OEVK nem felel meg a Vjt. előírásainak.

#### 4. Dilemmák a szavazatok egyenlő súlyával kapcsolatban

A következőkben három olyan kérdést járok körül, amelyek érintőlegesen ugyan már felmerültek a szavazatok egyenlő súlyával és a választókerületek felülvizsgálatával kapcsolatos szakmai és politikai diskurzusokban, viszont alaposabb kifejtésük még várat magára.

**4.1. Mikor történjen a felülvizsgálat?** Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a választókerületek felülvizsgálata politikailag is érzékeny kérdés, hiszen a határok „ügyes” megrajzolása szignifikáns előnyt biztosíthat egy adott politikai erőnek. A gerrymandering néven ismert manipuláció megakadályozása céljából az egyes államok – többek között – azt is szabályozzák, hogy mikor és/vagy milyen feltételek esetén szükséges felülvizsgálni/módosítani a beosztást. A Velencei Bizottság ajánlása úgy fogalmaz, hogy a mandátumok megosztását legalább 10 évente felül kell vizsgálni, *„lehetőleg a választási időszakon kívül”*.<sup>31</sup> A 22/2005. (VI. 17.) AB határozat ezzel összefüggésben úgy fogalmazott, hogy *„a határok túl gyakori változtatása veszélyeztetheti a választási rendszer stabilitását, és – különösen, ha arra nem sokkal a választásokat megelőzően kerül sor – felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját”*,<sup>32</sup> illetve a *„törvényhozásnak kell rendelkeznie az időszakos felülvizsgálatot végző intézményről, a felülvizsgálat idejéről, valamint a választások előtti beavatkozási korlátozásról”*.<sup>33</sup> Amint láttuk, a Vjt. kapcsolódó rendelkezései nem egy meghatározott gyakoriságú felülvizsgálatot írnak elő, hanem egy „szükség szerinti” revíziót (ti. amennyiben a  $\pm 20\%$ -os előírás valahol nem teljesül), ami összességében megfelel az ajánlásnak. A felülvizsgálat határidejére vonatkozóan a Vjt. szigorúbb, ugyanis – az előrehozott választások kivételével – már az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napjától tiltja a választókerületek módosítását,<sup>34</sup> vagyis – áprilisi választásokkal számolva – mintegy 15 hónapig tart a moratórium. Mindez indokolatlanul hosszú időszaknak tűnik, ugyanis így a négyéves ciklus közel harmada kiesik. Jelen esetben tehát a jogalkotónak 2020. december 31-ig el kell végeznie a fentebb említett két választókerület kiigazítását. Tekintve azonban, hogy a választások kitűzése is csak 2022. januárban esedékes, álláspontom szerint elméletileg egy 2021 tavaszi vagy akár őszi módosítás is védhető lenne, hiszen ezen időpontok is jóval a választási időszak elé esnek.

Figyelemmel arra, hogy 2018-ban 4 olyan egyéni választókerület is volt, ahol a  $+20\%$ -os eltérés reális közelségbe került (a Szigetszentmiklós székhelyű Pest megye 08. OEVK-ban pl.  $+19,8\%$  volt ez az érték), felmerülhet a kérdés, miszerint a Vjt. megfogalmazása *„Ha a (4) bekezdésben foglalt eltérés meghaladja a húsz százalékot, az Országgyűlés a 2. számú mellékletet módosítja.”* vajon lehetővé teszi-e azt az Országgyűlés részére, hogy egy esetleges felülvizsgálati körben „előrelátó” módon azokat a választókerületeket is módosítsa, amelyek az adott időpontban

<sup>31</sup> Guidelines on Elections 2.2. v. pont

<sup>32</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat II./4.4.

<sup>33</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat IV./2.2.

<sup>34</sup> Vjt. 4. § (6) bekezdés

megfelelnek ugyan a Vjt.-nek, azonban a felülvizsgálat időpontjában már nem teljesül a  $\pm 20\%$ -os előírás vagy pedig a demográfiai trendek alapján valószínűsíthető, hogy belátható időn belül következik be ez a túllépés. A Vjt. hivatkozott rendelkezése álláspontom szerint úgy értelmezendő, hogy az Országgyűlés kizárólag a  $\pm 20\%$ -ot meghaladó eltérés észlelése esetén élhet a korrekció eszközével (viszont akkor élnie is kell vele), tehát a „megelőző” jellegű határmódosításra nincs lehetőség.<sup>35</sup> Ez a korlátozás garanciális okokból természetesen elfogadható, azonban annak is lenne racionalitása, ha az Országgyűlés „csomagban” tárgyalhatná a Vjt. értelmében már biztosan módosításra szoruló és a felülvizsgálatkor ugyan formailag megfelelő, de a  $\pm 20\%$ -os eltérést ténylegesen már meghaladó választókerületek módosítását. Mindez különösen akkor mutatkozna célszerűnek – és egyben könnyítené meg a jogalkotó dolgát – amikor egymással határos választókerületeket kell módosítani, hiszen így egy lépésben lehetne egy több választókerületből álló térség arányossági problémáit orvosolni.<sup>36</sup> Az ilyen „megelőző” jellegű határkiigazítás lehetővé tétele a törvény módosítását és megfelelő garanciák beépítését igényelné, így pl. célszerű lenne azt előírni, hogy a jogalkotó megelőző jelleggel csak a formailag ugyan megfelelő, de a  $\pm 20\%$ -os eltérést ténylegesen már meghaladó választókerületek módosítását végezheti el.<sup>37</sup> Ezen felül demográfiai szakvélemények beszerzését is be lehetne építeni a döntéselőkészítésbe, minimalizálva ezzel a politikai érdekek befolyásoló hatását.

A vizsgálatokból továbbá az is kirajzolódott, hogy egyes megyékben már akár egy évtizedes távon nehezen lesz „fenntartható” az egyéni választókerületek száma. Ez Tolna megye esetén a leglátványosabb, amelynek mindhárom választókerülete a legkisebbek közé tartozik (így csak a  $\pm 20\%$ -os előírásnak felelnek meg), és 2018-ban mindössze 185 042 választópolgár jutott a három választókerületre.<sup>38</sup> A négy Somogy megyei választókerület szintén az alsó decilisben található.

**4.2. Választópolgárok száma vagy lakosságszám?** A Velencei Bizottság az ajánlásában úgy fogalmazott, hogy a választókerületek kialakítása során a

<sup>35</sup> Az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat indokolásában ez áll: *„Annak érdekében, hogy a népességmozgás miatti kisebb eltérések miatt ne kelljen gyakran módosítani az egyéni választókerületeket, más országok gyakorlatát figyelembe véve, a javaslat akkor teszi kötelezővé az Országgyűlés számára a választókerületek határainak megváltoztatását, ha az eltérés meghaladja a 20%-os mértéket”* (100. o.) (elérhető: <https://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf>). Ebből a megfogalmazásból viszont inkább az következik, hogy 20% *alatti* eltérés esetén is van „beavatkozási” lehetőség.

<sup>36</sup> Ez a helyzet a fővárosi agglomeráció keleti szektorában, ahol három egymással határos választókerület közül egy (Pest megye 05. OEVK Dunakeszi székhellyel) már most módosításra szorul, míg a másik kettő (06. és 07. OEVK Gödöllő, illetve Vecsés székhellyel) akár már a következő ciklusban revízió tárgya lehet. A határok módosítása során a jogalkotónak mindenképpen szem előtt kell tartania, hogy ne olyan szomszédos választókerülethez soroljon át egy vagy több települést, amely maga is közelíti a  $+20\%$ -os eltérést. Az egyik megoldás tehát a több kisebb lépésben elvégzendő – akár egymás követő három-négy ciklust is érintő – kiigazítás, míg a másik opció egy nagyobb, átfogó, az egész Pest megyére kiterjedő felülvizsgálat, amely hosszabb távon is garantálná a  $\pm 20\%$ -os szabálynak való megfelelést.

<sup>37</sup> Ebben az esetben az Országgyűlés nemcsak a dunakeszi és a budakeszi, hanem a szigetszentmiklósi választókerületet is módosíthatná, hiszen szinte bizonyos, hogy jelenleg már az utóbbi sem felel meg a  $\pm 20\%$ -os előírásnak (noha 2018-ban még megfelelt).

<sup>38</sup> Tolna megye „kritikus helyzetére” már egy 2012-es, a választókerületek „igazságos” elosztását matematikai szempontból vizsgáló tanulmány is felhívta a figyelmet. Lásd: Biró et al.: i. m. 1178. o.

következők valamelyikét kell alapul venni:<sup>39</sup>

- lakosságszám
- a lakóhellyel rendelkező állampolgárok száma (beleértve a kisebbségeket is)
- a regisztrált választópolgárok száma
- a ténylegesen szavazó választópolgárok száma

(Az ajánlás egyúttal a fenti elvek kombinációját is lehetővé teszi.)

Amint fentebb láttuk, a régi Vjt. eredetileg a választókerület lakosságszámát vette alapul a választókerületek kialakításához adott iránymutatásban. A régi Ve. szintén a lakosságszámból indult ki, azonban az új Vjt.-ben a választásra jogosultak száma képezi a számítások alapját. Az Alkotmánybíróság még jóval az új Vjt. előtt leszögezte, hogy *„A törvényhozás a választókerületekre vonatkozó szabályozás kialakításakor a választójoggal rendelkezők számához és a teljes lakosságszámhoz is igazíthatja a mandátumszámokat”*.<sup>40</sup>

A testület ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik, ezért *„a választójoggal rendelkezők számához viszonyított mandátumszám csak akkor felel meg az Alkotmánynak, ha a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya nem mutat érdemi eltérést az ország egyes területein”*. Bár az „érdemi eltérés” kevésbé egzakt mérce, ez a felvetés is megérdemel egy gondolatmenetet. Az alfejezet elején található kérdést Bodnár Eszter és Mucsi Tamás is feltette bő egy évtizeddel ezelőtt, és a szerzők a megyénkénti 2006-os lakosság- és választópolgárszám összevetését követően arra a következtetésre jutottak, hogy *„nincsen jelentős eltérés”* a vizsgált arányszámok között.<sup>41</sup> (Számításaik alapján a két szélsőérték 81,5% [Budapest] és 75,6% [Szabolcs-Szatmár-Bereg megye] volt.) Ez az állítás ugyanakkor két szempontból is árnyalható. Egyrészt a megyénkénti bontás tompítja az egyéni választókerületek között fennálló különbségeket (ahogyan a főváros egy entitásként való kezelése is), noha egy-egy megyén (és a fővároson) belül is jelentős különbségek lehetnek a lakosságszám/választópolgárszám hányadost tekintve. A szerzők által számított, a megyénkénti választópolgárszám/lakosságszám hányadosok közötti 5,9%-os különbség minimum 10,3%-ra emelkedik, amennyiben az egyéni választókerületek vonatkozásában (2018-as adatok alapján) végezzük el ezeket a számításokat.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Guidelines on Elections 2.2. ii. pont

<sup>40</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat IV./2.2.

<sup>41</sup> Bodnár Eszter – Mucsi Tamás: Több mint földrajz – javaslat az arányosországygyűlési választókerületek kialakítására, *Közjogi Szemle* 2 (2009) 2., 59. o.

<sup>42</sup> A vizsgálatok során – annak időigényessége miatt – nem számítottam ki mind a 106 egyéni választókerületre a választópolgárszám/lakosságszám hányadost, így lehetséges, hogy a fentebb jelzett 10,3%-os értéknél magasabb különbségek is léteztek 2018-ban. (A fővárosban a kerülethatárokat átlépő, illetve egyes megyei jogú városokat csak részben [„szétdaraboltan”] tartalmazó választókerületek vonatkozásában egyébként sem álltak rendelkezésemre adatok a kerület-, illetve városrészek lakosságszámára vonatkozóan.) Az elemzés alá vont 20 egyéni választókerületből számításaim szerint a Budapest 05. OEVK-ben (székhely: Budapest VII. kerület) volt a legalacsonyabb a választópolgárszám/lakosságszám hányados (72,9%), míg a Békés megye 01. OEVK-ban (székhely: Békéscsaba) a legmagasabb (83,2%). A számításokhoz a Nemzeti Választási Iroda adatai mellett a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság honlapján található lakosságstatisztikát használtam fel.

([https://nyilvantarto.hu/letoltes/statisztikak/kozerdeku\\_lakossag\\_2018.xls](https://nyilvantarto.hu/letoltes/statisztikak/kozerdeku_lakossag_2018.xls))

Másrészt ezek a különbségek – figyelemmel a választókerületenként akár jelentősen eltérő demográfiai trendekre is<sup>43</sup> – idővel lényegesen nagyobbra is nőhetnek.

Arra is rá kell mutatni, hogy amennyiben a választókerület választópolgárok alapján számított mérete a választópolgárszám/lakosság szám hányados szempontjából is polarizálódik, úgy a szavazatok súlya között még jelentősebb lehet az eltérés. Mindezt a legtöbb (Pest megye 05. OEVK Dunakeszi székhellyel) és a legkevesebb (Tolna megye 02. OEVK Dombóvár székhellyel) választópolgárral rendelkező választókerület példájával megvilágítva: az előbbi választókerülethez nemcsak jóval több választópolgár tartozott 2018-ban, hanem a választópolgárszám/lakosság szám hányadosa is 5,2 százalékponttal kisebb volt a dombóvári választókerület ezen hányadosához képest, így a választópolgárok száma közötti 1,53-szoros különbség a lakosságszámot tekintve már 1,64-szeresre emelkedik. (A 2020-as adatok alapján egyébként már 1,71-szeres a különbség.)

Visszatérve a 2005-ös AB határozatra, a testület tehát mindkét – a választópolgárok számán, illetve a teljes lakosságszámon alapuló – számítási módot is elfogadhatónak ítélte azzal, hogy amennyiben a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya érdemi eltérést mutat, úgy nem csak a választópolgárokat, hanem valamennyi ott lakó személyt számításba kell venni. Az „érdemi eltérés” értelmezés kérdése, ugyanakkor álláspontom szerint a választópolgárszám/lakosság szám arányai között kimutatott több mint 10 százalékpontos eltérés aligha tekinthető elhanyagolhatónak.

Az Alkotmánybíróság határozata egy másik szempontból is figyelmet érdemel. Azt, hogy a választópolgárszám/lakosság szám arány érdemi eltérése esetén nem csak a választópolgárokat, hanem „*valamennyi ott lakó személyt*” számításba kell venni, a testület egyrészt azzal indokolta, hogy az országgyűlési képviselők a „*politikai közösség minden tagját*” képviselik,<sup>44</sup> másrészt „*az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik*”. Itt a határozat utalt az Alkotmány azon rendelkezésére is, miszerint „*az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik*”. [Lényegében ugyanez a rendelkezés megtalálható az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében is.] Mindez felvet egy újabb kérdést, miszerint

<sup>43</sup> Így pl. a 2011-es népszámláláson alapuló – de már az új választókerületi beosztáshoz illeszkedő – adatok alapján a 18 év felettiek aránya közel sem egyenlően oszlik meg az országban; számításaim szerint 77,3% (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 05. OEVK Mátészalka székhellyel) és 89,9% (Budapest 05. OEVK Budapest VII. kerület székhellyel) a két szélsőérték. A számítások adatforrása: Az országgyűlési egyéni választókerületek adatai (Központi Statisztikai Hivatal, 2011) ([http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak\\_vkerulet](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_vkerulet)). Bár a 18 éven aluliak/felüliek arányából természetesen csak részben lehet következtetni a választópolgárok számára (hiszen az életkor mellett több más faktor is meghatározó), viszont álláspontom szerint a jelzett különbségek kellően nagyok ahhoz, hogy relevánsak legyenek a téma szempontjából. Vö. Tóth Károly példájával, melyben arra világít rá, hogy ha egy új városrészben a sok új fiatal lakónak köszönhetően több gyermek születik, mint a régióban, akkor az utóbbiban a lakosok jóval nagyobb hányada fog választójoggal rendelkezni, mint az új városrészben. [Tóth: i. m. 170. o.] A példával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a városrészek közötti különbségnek főként az önkormányzati választásokon lehet illyesfajta jelentősége. (Az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása során is a választásra jogosultak számát kell alapul venni [Ve. 306/A. § (2) bekezdés b) pont].)

<sup>44</sup> Hasonlóan érvel az EBESZ keretében működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (OSCE/ODIHR) által 2013-ban összeállított *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* c. kiadvány (5.4. pont).

a „*valamennyi ott lakó személy*” és a „*politikai közösség minden tagja*” kifejezés mennyiben feleltethető meg egymásnak. Amennyiben azt feltételezzük, hogy egy adott választókerületben a választópolgárok számának és a lakosság számának az aránya elsősorban (de hangsúlyozottan nem kizárólagosan!) a kiskorúak arányától függ, és vélelmezzük, hogy az Alkotmánybíróság is főként erre figyelemmel tért ki a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya közötti esetleges „érdemi” különbségre, akkor meglátásom szerint – legalábbis ebben a kontextusban – a választójoggal nem rendelkező kiskorúakat is bele kell érteni a politikai közösségbe.<sup>45</sup> Az előbbi kérdés a Magyarországon lakcímmel rendelkező külföldi állampolgárok szempontjából is érdekes: ők az „*ott lakó személy*” kategóriájába nyilvánvalóan beletartoznak, de vajon a politikai közösségnek is a részei? Amennyiben a „*valamennyi ott lakó személy*” és a „*politikai közösség minden tagja*” kifejezést ekvivalensnek tekintjük, akkor ez a csoport is része a politikai közösségnek, tehát a lakcímmel rendelkező külföldieket is figyelembe kell venni, amikor a választópolgárszám/lakosság szám arányt vizsgáljuk.<sup>46</sup>

Bodnár és Mucsi a fentebb hivatkozott tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy „*a választópolgárszám sokkal nehezebben állapítható meg, ezért megfontolandónak tartjuk a lakosság szám alapulvételét*”.<sup>47</sup> Tóth hasonló álláspontot képvisel, hibás szabályozásnak tartva a választókerületi beosztás választójogosultak számához való igazítását. Az előbbi szerzőkhöz részben hasonlóan érvelve leszögezi, hogy a választójogosultak változása „*viszonylag könnyen követhető, a választójogosultaké bonyolultabb, de ehhez is gyakorlatilag mindenképpen a lakosság számából kell kiindulni*”.<sup>48</sup> Ezzel ellentétesen érvel Kurunczi, aki szerint „*az állampolgárok száma ugyanis nem feltétlenül lesz helyes mércéje a választókerületek egyenlőségének*”.<sup>49</sup>

Összességében tehát megállapítható, hogy elvileg mind a Velencei Bizottság, mind az Alkotmánybíróság lehetővé teszi a választópolgárok számán alapuló választókerületi beosztást (a Velencei Bizottság a „regisztrált választópolgárok száma” kifejezést használja, ami megfeleltethető a névjegyzékben szereplő

<sup>45</sup> A „politikai közösség” kifejezés értelmezési kísérleteire lásd pl.: M. Balázs Ágnes: A politikai közösség határai, *Parlamenti Szemle* 4 (2019) 2.; valamint Halász Iván: A külföldön élő állampolgárok országos szintű (parlamenti) választójoga az Európai Unióban, in: *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban* (szerk.: Cserny Ákos), Budapest, HVG-ORAC, 2018. Kiemelendő, hogy van olyan értelmezés, miszerint az adott országban élő külföldiek is a politikai közösség részének tekintendők.

<sup>46</sup> Itt fontosnak tartom visszatérni a Budapest 05. OEVK-hez (székhely: Budapest VII. kerület), ahol számításaim szerint – amint fentebb utaltam rá – 2018-ban a legalacsonyabb volt a választópolgárszám/lakosság szám hányados (72,9%). Ez annak fényében különösen érdekes, hogy a 2011-es adatok alapján viszont itt volt a legalacsonyabb a 18 éven aluli népesség aránya (10,1%). A jelenség minden bizonnyal a külföldi állampolgárok relatíve magas arányával magyarázható, ugyanis a fővárosban (főként a belső kerületekben) országos viszonylatban erősen felülreprezentáltak a külföldi állampolgárságú lakosok[erről lásd pl. Kincses Áron: A Magyarországon élő külföldi kötődésű népesség területi jellegzetességei, 2011–2017, *Területi Statisztika* 59 (2019) 5.].

<sup>47</sup> Bodnár–Mucsi: i. m. 59. o.

<sup>48</sup> Tóth: i. m. 170. o.

<sup>49</sup> Kurunczi Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében* (doktori értekezés), PPKE JÁK Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019, 45. o. (elérhető: [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi\\_G%C3%A1bor\\_dolgozatv.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf))



választópolgárok számának). Elmékedésre tehát leginkább csak az Alkotmánybíróság által használt – a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság választókerületenként mért aránya között kimutatható – „érdemi eltérés” értelmezése adhat alapot. Amennyiben jelenleg – az Alaptörvény keretei között – is érvényesnek fogadjuk el a testület 2005-ös álláspontját, hogy „*az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik*”, és az országgyűlési képviselők nemcsak a választójogosultakat képviselik, úgy meglátásom szerint helyesebb lenne áttérni (pontosabban visszatérni) a lakosságszámon alapuló kalkulációkra, ugyanis – amint fentebb kifejtettem – nem igazán lehet azt állítani, hogy ne lenne érdemi eltérés a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság választókerületenként mért aránya között.

**4.3. Minek a súlyát mérjük egy kétszavazatos rendszerben?** Álláspontom szerint egy kimondottan érdekes dilemma körvonalazódik a litván alkotmánybíróság 2015-ös határozatában, amely az egyéni választókerületek aránytalansága tárgyában született. A határozat kontextusát illetően tudni kell, hogy Litvánia azon kevés európai országok közé tartozik, amelyek viszonylag hosszú ideje vegyes rendszerben választják meg a parlamenti képviselőket. Az 1992-ben elfogadott választási törvény alapján 71 képviselőt egyéni választókerületekben, kétfordulós abszolút többségi rendszerben választanak meg, míg további 70 képviselő arányoslistás rendszerben (ebből a szempontból az egész ország egy választókerületet alkot) kerül be a parlamentbe.<sup>50</sup> A törvény 8. cikke eredetileg úgy rendelkezett, hogy az egyéni választókerületek *népessége* legfeljebb 25%-os mértékben térhet el egymástól. Négy évvel később, 1996-ban úgy módosult a törvény, hogy az egyes választókerületekben a *választópolgárok* száma az összes választókerület alapján számított átlag 0,9–1,1-szerese lehet (ez a rendelkezés tehát  $\pm 10\%$ -os eltérést tett lehetővé). 2002-ben a jogalkotó észlelte, hogy egyes választókerületek már 10%-nál nagyobb mértékben térnek el az országos átlagtól, azonban a választókerületek határának módosítása helyett egy „egyszerűbb” megoldás született: az engedélyezett eltérés mértékét az országos átlag 0,8–1,2-szeresére emelték. A módosítás több mint egy évtizeddel később került az alkotmánybíróság elé annak következtében, hogy parlamenti képviselők egy csoportja indítványozta a rendelkezés alkotmányellenesség nyilvánítását arra hivatkozva, hogy az egyes választókerületek választópolgárainak száma tekintetében lehetővé tett akár másfélszeres különbség sérti az alkotmány által deklarált népszuverenitás elvét és a választójog egyenlőségét. Az alkotmánybíróság a vizsgálatát követően megállapította a  $\pm 20\%$ -os eltérés alkotmányellenességét.<sup>51</sup> A határozat indokolását tanulmányozva figyelemreméltó, hogy a testület számára a Velencei Bizottság ajánlása nagyon erős orientációs pontot jelentett, és lényegében az abban foglalt  $\pm 10\%$ -os (kivételesen  $\pm 15\%$ -os) „mozgástérre” vonatkozó ajánlason alapult az alkotmányellenesség megállapítása. A formális mérce természetesen az

<sup>50</sup> A törvény angol nyelvű szövegét lásd a Központi Választási Bizottság honlapján: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21164?jfwid=t60ymzslb>

<sup>51</sup> Byla Nr. 10/2015 (2015 m. spalio 20 d. Nr. KT27-N16/2015). A határozat angol nyelvű fordítására lásd: <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1547/content>

alkotmánynak a választójog egyenlőségét kimondó (konkrétumokat azonban nem tartalmazó) rendelkezése volt, csak hogy utóbbi alapján aligha magyarázható meg, hogy a  $\pm 20\%$ -os eltérés miért sérti a választójog egyenlőségét, miközben a  $\pm 10\%$ -os eltérés még nem. (A testület akár úgy is érvelhetett volna, hogy a szabályozás „lazítása” visszalépést jelent a választójog egyenlőségének garanciáját tekintve, azonban a határozatból nem olvasható ki ilyesfajta gondolatmenet.) Az alkotmánybíróság egyúttal azt is leszögezte, hogy a Velencei Bizottság által kivételesen lehetővé tett  $\pm 15\%$ -os eltérés alkalmazása is szükségtelen, ugyanis Litvániában nincsenek olyan speciális körülmények (mint pl. kisebbségvédelmi szempontok), amelyek indokolnák az átlagtól való nagyobb eltérést.

Amint a határozatból kiderül, az alkotmánybíróság beszerezte a parlament közigazgatási bizottsága elnökének, *Valentinas Bukauska*nak a véleményét is. A képviselő arra az álláspontra helyezkedett, hogy a  $\pm 20\%$ -os eltérés *nem* alkotmányellenes.<sup>52</sup> Az érveit azért érdemes alaposabban is felidézni, mert rávilágítanak a szavazatok súlyának kapcsolatban felmerülő dilemmákra.

1. A bizottsági elnök a véleményében egyrészt arra hivatkozott, hogy a szavazatok tényleges súlya csak a választási eredmények statisztikai elemzése révén ismerhető meg, és az eltéréseknek a választások eredményére gyakorolt hatása is csak matematikai és statisztikai módszerekkel vizsgálható. Álláspontja szerint az indítvány csak egy elméleti fejtegetés arra vonatkozóan, hogy az egyes választókerületekhez tartozó választópolgárok közötti nagyobb eltérés kihatással lehet a választások eredményére, és hogy a hatások bizonyos jelöltek számára kedvezőbbek.

2. A véleményben másrészt az a meglátás is szerepel, hogy a Velencei Bizottság  $\pm 10\%/\pm 15\%$ -os ajánlása csak a többségi választási rendszerekre alkalmazandó, Litvániában viszont vegyes (kétszavazatos) rendszer működik, és – amint fentebb utaltam rá – a képviselők majdnem felét arányos-listás módon választják meg. *Bukauska* szerint mindez pedig azt jelenti, hogy egy választópolgár szavazatának (mármint a két szavazatának – H. A.) *összesített* hatása összemérhető a  $\pm 10\%$ -os eltérést engedélyező, de arányossági elemeket nem tartalmazó rendszerekkel.

3. Az „ellenvélemény” végezetül annak is hangot ad, hogy a szavazatok tökéletesen egyenlő súlyát sem a többségi, sem pedig a többi választási rendszerben nem lehet elérni. A választási rendszer egyéb elemeinek (pl. a választókerületenként eltérő részvételi aránynak) erőteljesebb kihatása van a választások kimenetlérére, mint annak, hogy  $\pm 10\%$ -os vagy  $\pm 20\%$ -os eltérés lehetséges-e az egyéni választókerületekben.

Bár az alkotmánybíróság a határozatában közvetlenül nem reflektált a fenti érvekre, álláspontom szerint érdemes röviden visszautalni *Bukauska* felvetéseire, különösen a 2. pontban írtakra. Először is arra kell rámutatni, hogy a Velencei Bizottság ajánlásából nem igazán olvasható ki, hogy az eltérésre vonatkozó  $\pm 10\%/\pm 15\%$ -os ajánlás kizárólag a többségi választási rendszerekre vonatkozna. Az ajánlás a *Guidelines on Elections* c. első rész I. 2.2. pontjában nagyrészt a *constituency* kifejezést használja, amely elvileg bármilyen (tehát nemcsak

---

<sup>52</sup> Első rész II. pont

egymandátumos) választókerületet jelenthet. Az I. 2.2. ponton belül i–vii. alpontok találhatóak, és a *multi-member constituencies* kifejezés csak a vi. alpontban bukkan fel, miközben a  $\pm 10\%/ \pm 15\%$ -os ajánlás a iv. alpontban található. A képviselő talán ezen textuális-logikai értelmezés nyomán jutott el arra a következtetésre, hogy a  $\pm 10\%/ \pm 15\%$ -os ajánlás csak a többségi rendszereke vonatkozatható.

Ami az érvelés további részét illeti, a képviselő itt lényegében arra utal, hogy egy kétszavazatos vegyes rendszerben az egyéni választókerületi képviselőkre leadott szavazatok akár jelentősebben eltérő súlya is tolerálható, hiszen a rendszernek van egy arányos ága is, amely korrigálja az előbbi tényezőt, és így a litván vegyes rendszer az „összesített” arányosságát tekintve összemérhető azon többségi rendszerekkel, amelyek betartják a Velencei Bizottság ajánlását. (Főként, hogy Litvániában a 70 listás mandátum kiosztása központilag történik, ami nagyban növeli az arányosságot – szemben pl. a 7–20 mandátumos lengyel vagy a hozzávetőlegesen 5–25 mandátumos cseh területi választókerületekkel.) A gondolatmenet abból a szempontból figyelemreméltó, hogy a két szavazatot mintegy összeolvastva, azok együttes hatására helyezi a hangsúlyt: vagyis bár az egyéni választókerületekben eltérő lehet a szavazatok súlya, de a listás szavazatok pontosan egyforma súllyal rendelkeznek, és a két szavazatot „átlagolva” máris jelentősen csökken az egyes választópolgárok közti különbség a tekintetben, hogy mennyiben tudják a választások eredményét befolyásolni. Bár az érvelés bizonyos szempontból logikusnak tűnhet, csak hogy álláspontom szerint két probléma is van vele. Egyrészt összemossa a választójog alapjogi vonatkozásait és a választások kimenetelének arányosságát. Márpedig előbbinél a szavazatok egyenlő súlyán van a hangsúly – ez a választásoknak mintegy bemeneteli oldalát képezi; utóbbinál pedig a választási rendszer – pontosabban egy adott választás – kimenetelének arányosságáról beszélünk, vagyis, hogy az egyes jelöltekre/pártokra leadott szavazatok megoszlása mennyiben tükröződik vissza a mandátumok megoszlásában.<sup>53</sup> Alapjogi szempontból irreleváns a szavazatok mandátummá konvertálásának folyamata, ugyanis az általában nagyfokú aránytalanságot produkáló, a választópolgárok politikai preferenciáit gyakran erősen torzító brit relatív többségi megoldás éppen úgy beilleszthető a demokratikus választási rendszerek sorába, mint a szinte tökéletesen arányos holland választási rendszer.<sup>54</sup>

A másik probléma abban rejlik, hogy a választójog egyenlőségének vizsgálatakor az adott ország választópolgárai által leadott szavazatokat (azok számát és súlyát) kell összevetni egymással, nem pedig a különböző államok szabályozásait kell

<sup>53</sup> Fontos megkülönböztetni egy adott választási rendszer arányosságát és egy adott választás kimenetelének arányosságát, ugyanis az egyes választási rendszerek változatlan jogi szabályozás mellett is képesek akár jelentősen eltérő arányosságú választási eredményeket produkálni. Így pl. a hazai 1994-es országgyűlési választás az arányosságát – pontosabban az aránytalanságát – tekintve az Egyesült Királyság választásaihoz állt közel, míg a 2006-ra kalkulált arányossági indexek összemérhetőek voltak az arányos választási rendszereknél számított értékekkel. Erről bővebben lásd: Tóth Csaba: Választási rendszer, in: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (szerk.: Körösi András), Budapest, Osiris-MTA TK, 2015, 234–237.

<sup>54</sup> Hasonlóan érvel az Alkotmánybíróság, rámutatva, hogy „A többségi vagy arányos, esetleg a vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét” – 3141/2014. (V. 9.) AB határozat [39].

szembe állítani. (Természetesen az utóbbi vizsgálatnak is meg lehet a maga tudományos relevanciája, azonban a választójog egyenlősége szempontjából ez egy kevésbé fontos aspektus.)

Mégis gondolatébresztőnek tartom Bukauska felvetését abból a szempontból, hogy vajon – akár közjogilag, akár politikailag – mennyiben elfogadható egy kétszavazatos vegyes rendszerben az az érvelés, miszerint a szavazatok súlyát a két szavazat együttes hatásán keresztül kell megítélni. Ezzel kapcsolatban érdemes felidézni az Alkotmánybíróságnak a választási regisztrációt megsemmisítő határozatát, amelyben a következőképp fogalmazott: *„Ritkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő”*.<sup>55</sup> A „komplexitás érv” – más kontextusban – a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztására vonatkozó szabályozást részlegesen megsemmisítő határozatban is felmerült, leszögezve, hogy *„a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni, és az egyenlőség követelményének érvényesülését ebben az összefüggésben kell megítélni”*.<sup>56</sup> Bár bizonyos szempontból adja magát az a gondolatmenet, hogy ezek alapján a korábbi választási rendszer még 2010-ben is védhető lett volna, hiszen a két szavazat a maga egészében minden bizonnyal jobban leképezte a választópolgári akaratot, mint pl. a brit relatív többségi rendszer (még ha utóbbiban a választópolgárok eloszlása arányosabb is volt), azonban ismét csak nem szabad szem elől téveszteni, hogy az összemérés során az *egy adott országon belüli* egyéni választókerületeket kell alapul venni.

Végezetül felmerülhet a kérdés, miszerint a litván alkotmánybíróság döntése mennyiben adaptálható a hazai viszonyokra, hiszen Magyarországon is az a  $\pm 20\%$ -os eltérés engedélyezett, ami Litvániában alkotmányellenesnek minősült. Az alkotmányos mérce a két államban érdemben nem különbözik egymástól, hiszen bár mindegyik alkotmány utal a választójog egyenlőségére, azonban egyik sem tartalmaz konkrétumokat a választási rendszerrel kapcsolatban. A válasz során egyrészt arra kell rámutatni, hogy – amint fentebb jeleztem – a litván alkotmánybíróság számára a Velencei Bizottság ajánlása nagyon erős orientációs pontot jelentett, azaz a testület az ajánlást lényegében egy követendő normaként fogta fel. Egy normatív erővel nem bíró ajánláshoz való ilyen erős igazodás viszont értelemszerűen nem elvárható minden alkotmánybíróságtól, így a magyartól sem. Másrészt ismét fel kell hívni a figyelmet arra az elemzésre, amely szerint Magyarországon – elsősorban a megyehatár átlépésének tilalma miatt – lehetetlen lenne a 106 egyéni választókerület kialakítása, amennyiben az engedélyezett eltérés csak  $\pm 15\%$  lenne. Harmadrészt azt is láttuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság – legalábbis még a 2005-ös határozatában – jóval „lazább” mércét állított fel, amikor csak a kétszeres eltérésről állította, hogy az *„minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével”*.<sup>57</sup> Összességében tehát a litván példa alapján a legkevésbé sem

<sup>55</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat [58]

<sup>56</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat [41]

<sup>57</sup> Az egyéni választókerületekben jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés elvileg

állítható, hogy a jelenlegi hazai szabályozás alkotmányossága veszélyben forogna.

## 5. Összegzés

Bár a rendszerváltás utáni Magyarország egyedülállónak bizonyult a térségben azzal, hogy a demokratikus átmenet során megalkotott választójogi törvény minimális módosításokkal mintegy két évtizeden át hatályban volt, az 1989-es parlamenti választási rendszer lényegében folyamatos közjogi és főként politikai viták tárgyát képezte. A választójog egyenlőségével – legalábbis a szavazatok azonos súlyával – kapcsolatos polémiák a 2011-es Vjt. elfogadásával látszólag nyugvópontra jutottak, azonban jelen tanulmány több olyan problémát is felvetett, amelyek rávilágítanak a még mindig fennálló dilemmákra. Álláspontom szerint az egyéni választókerületek lakosságszám alapulvételével történő kialakítása demokráciaelméleti megfontolásokból (ti. az országgyűlési képviselő a lakosság/népesség egészét képviseli) és pragmatikus szempontból is indokolható lehet, de a választókerületi határok felülvizsgálatának ütemezése is átgondolásra szorulhat. Ezen kívül természetesen a választókerületi revízió más – jelen tanulmányban nem érintett – aspektusai is alaposabb vizsgálatot érdemelnek. Így pl. – amint arra a Velencei Bizottság fentebb hivatkozott véleménye is rámutat – átgondolandó, hogy mennyiben célszerű, hogy egyedül az Országgyűlés dönt a választókerületek módosításáról, és a törvényben nincs intézményesítve egy független szakértői előkészítő bizottság, illetve a későbbiekben az is problémás lehet, hogy a törvényben nincs explicit rendelkezés arra, hogy mi a teendő, ha az egyik megye már nem „fér bele” a részére megállapított választókerület-számba. (Amint láttuk, Tolna megye akár egy évtizeden belül „elveszíthet” egy egyéni választókerületet.)

Az vitathatatlan, hogy az új Vjt. jelentős előrelépést jelentett a szavazatok egyenlő súlyának megvalósítása szempontjából, azonban a szabályozás további finomhangolásra szorul – szem előtt tartva természetesen, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. A két Pest megyei választókerület átrajzolása több szempontból is érdeklődéssel várt esemény lesz, hiszen a rendszerváltás után ez lesz az első – a mindenkori hatályos törvény keretei között történő – „kiigazítás”. A módosítást megelőző eljárás minden bizonnyal újabb adalékokkal szolgál majd a jelenlegi szabályozás értelmezéséhez.

---

akkor lenne lehetséges, ha a törvény  $\pm 33,3\%$  százalékban maximalizálná az országos átlagtól való eltérést.

---

---

# A tenger mélye bányászatának megítélése speciális jogállású területek szemszögéből

Pászka Imre Ágoston\*

---

## 1. Bevezetés

Az emberiség energiahordozók és ásványkincsek iránti éhsége a Föld népességének növekedésével együtt napról-napra fokozódik. Ennek kielégítése egyre nehezebbé válik, ezért az államok az elmúlt évtizedekben a „hagyományostól” eltérő, ám szintén nagy tartalékokkal rendelkező térségek felé fordították a figyelmüket: a tengerek mélye felé. Habár a technológia fejlettsége csak a közelmúltban érte el azt a szintet, hogy a tengerfenék kiaknázása elérhető közelségbe kerüljön, a nemzetközi jogi szabályozás kidolgozása már az 1960-as évektől kezdve napirendben volt, és az ENSZ Tengerjogi Egyezményének (*United Nations Convention on the Law of the Sea* – UNCLOS) 1982-es elfogadásában csúcspontot ért el. Az UNCLOS nem csak a parti államok joghatósága alá tartozó kontinentális talapat kiaknázására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, hanem az államok joghatóságán kívüli mélytengerfenék, azaz a Zóna bányászatát is szabályozza.

Ugyanakkor a mélytengeri bányászatra vonatkozó nemzetközi jogi rezsim több lábon áll, a részletszabályok pedig még nem teljesen kidolgozottak. Mivel a Zóna az emberiség közös örökségének számít, ezért e részletszabályok megalkotását az egész nemzetközi közösség árgus szemekkel fogja figyelni: egyrészt azért, hogy a mélytengerek különleges és nagyrészt még ismeretlen élővilága ne szenvedjen visszafordíthatatlan károsodást, másrészt annak okán, hogy a kiaknázásból származó haszonból minden állam akar magának egy szeletet.

A Zónán kívül más olyan térségek is felkeltették egyes államok figyelmét, amelyek nemzetközi jogi státusza ugyan nem teljesen egyértelmű, de energiahordozókban szintén rendkívül gazdagok. Az egyik ilyen az Északi-sarkvidék vagy Arktisz, amelynek gazdasági és stratégiai jelentősége a jég olvadásával értékelődött fel. Az Arktisz egy része állami szuverenitás alatt álló területnek számít, és ezek az államok kiterjesztenék uralmukat a szárazföldjeik által közrefogott Jeges-tengerre is, arra hivatkozva, hogy kontinentális talapatuk kiterjed az az alatti tengerfenékre. Az ezek közötti határvonalak kapcsán pedig folyamatosak a viták, amelyeket ezen államok kizárólag egymás között hajlandóak rendezni.

---

\* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Szintén gazdasági és stratégiai jelentőséggel bír az Antarktisz, amelynek jogi helyzete ugyancsak tisztázatlan, annak ellenére, hogy a kontinensen igényel bíró államok az Antarktisi Szerződésrendszer (*Antarctic Treaty System – ATS*) keretein belül rendszeresen megvitatják annak sorsát. Habár az Antarktiszra egyetlen állam szuverenitása sem terjed ki, az ATS mégis az államok egy szűk körének kezelésébe vonta azt. Ennek keretein belül a kontinens ásványkincseinek kiaknázása is napirendre került, amely rendelkezések azonban ellentétesek az UNCLOS-szal.

Tanulmányomban a fentiekben említett, az emberiség jövőbeni ellátása szempontjából kiemelten fontos térségek tengerfenekén található energiahordozók és ásványkincsek kiaknázására vonatkozó jogi rezsimekkel foglalkozom. Ezek szerepe az elkövetkezendő években és évtizedekben várhatóan felértékelődik, ahogy a fennmaradó természeti erőforrásokért való küzdelem fokozódik.

## 2. A mélytengeri bányászat

**2.1. A mélytenger.** A mélytenger határa ott található, ahol a Nap sugarai halványulni kezdenek, azaz a vízfelszíntől számított nagyjából 200 méteres mélységben. Ez a szürkületi zóna 1000 méteres mélységig tart, ami alatt gyakorlatilag már nincs fény. A víz nagyon hideg – körülbelül 3 Celsius fokos – és nagyon kevés oxigént tartalmaz, súlya pedig hatalmas nyomást keletkeztet, amely ezerszerese a felszínen lévőnek. Fény hiányában a mélytengerben növények nem nőnek, különböző baktériumok és állatok azonban ezekben a régiókban is élnek. A mélytengerről egyelőre az emberiség keveset tud: több ember járt az úrben, mint amennyi az óceánok legalsó övezeteiben.<sup>1</sup>

Ugyanakkor az elmúlt 30 évben egyre több mindent tudtunk meg róla. Felszíne éppolyan változatos, mint a szárazföldé: síkságok, vulkánok, hasadékok és gejzírek tarkítják, valamint a Föld legnagyobb, összefüggő hegyláncolata (óceáni hátsága) is az óceánokban található. Emellett új életformák felfedezésére is sor került, amelyek a tengeri környezet 90%-át teszik ki: hidegvízi korallzátonyok, a földkéregből származó vegyi anyagok köré szerveződő életformák, valamint különös kinézetű halak és egyéb állatok élnek a mélységben. A kutatók véleménye szerint több faj élhet a mélytengerekben, mint bárhol máshol a Földön együttvéve, amelyek száma, egyes becslések szerint, elérheti akár 100 milliót is.<sup>2</sup>

Az itt zajló folyamatok nem csak az élővilágra vannak hatással, hanem ásványkincsekben is különösen gazdaggá teszik a tengerfeneket, amelyek bányászata már az 1960-as évektől kezdve központi témának számít a nemzetközi közösség berkein belül. Ilyen ásványkincsnek számítanak a 4000-6500 mélyen található polimetallikus gumók, amelyek nagy mennyiségben tartalmaznak mangánt (amit az acéliparban használnak fel) és egyéb fémeket, például aranyat, cinket vagy rezet. Ezek a gumók több millió év alatt alakulnak ki. Fontos szerepük van az itteni élővilágban is, hiszen például a szivacsállatok kifejlődéséhez járulnak hozzá. Szintén bányászni vágyott ásványkincsek közé tartozik a kobalt, amely a víz alatti

<sup>1</sup> [https://wwf.panda.org/our\\_work/oceans/deep\\_sea/](https://wwf.panda.org/our_work/oceans/deep_sea/) (Letöltés: 2020. 03. 18.)

<sup>2</sup> Uo.

hegyláncolatok szikláin rakódik le. 1-5 milliméternyi lerakódás kialakulásához 1 millió évre van szükség. Kobaltban gazdag telepeket főként a Csendes-óceán nyugati részén, 800-2500 méteres mélységben találni. Ezek a fenékhegyek a biológiai sokféleség fontos gócpontjai, hiszen ezek a kobaltkérges korallzátonyok otthonául szolgálnak. Szintén jelentősek a tengerfenéken, a tektonikus lemezek találkozásánál található hidrotermális nyílások, amelyekből forró víz áramlik ki a Föld magjából. E nyílások körül pedig fémek rakódnak le, például arany, ezüst és cink. Ezek a lelőhelyek olyan egyedi ökológiai közösségek otthonai, amelyek fotoszintézis helyett kemoszintézist használnak az életben maradáshoz.<sup>3</sup>

## 2.1. A mélytengeri bányászatra vonatkozó nemzetközi jogi rezsim

**2.1.1 A szabályozásról általában.** Az emberiség már a XIX. században elkezdte az óceánok feltérképezését. Az egyik leghasznosabb, leghosszabb és egyben legköltségesebb ilyen expedíció a brit *HMS Challenger* hajó nevéhez fűződik, amely 1872-1876 között háromszor kerülte körbe a Földet és szelte keresztül az óceánokat, mélységi vizsgálatokat végezve és mintákat gyűjtve a tengerfenékről. A *Challenger* által gyűjtött adatok adták meg a kezdőlökést a tengerfeneket érintő kutatásokhoz, a hajó tudósainak egyes tézisei pedig még a mai napig is érvényesnek számítanak.<sup>4</sup> Ugyanakkor – ahogy azt említettem – a mélytenger gazdasági célú hasznosításának gondolata csak az 1960-as években ütötte fel a fejét. Habár a nemzetközi szabályozás megalkotása ezt követően meg is kezdődött, a technológia fejlettségi szintje csak a közelmúltban hozta elérhető közelségbe az áhított kincsek felszínre hozatalát.

A mélytenger kiaknázására vonatkozó szabályozással kapcsolatban kétféle álláspont alakult ki. Az első a szabad felhasználást hirdette, azaz gyakorlatilag az „érkezési sorrendet”. Tehát aki hamarabb talál rá az adott lelőhelyre, az lesz jogosult a bányászatra. Ezt az álláspontot a fejlett államok támogatták. Ezzel szemben a fejlődő államok úgy érveltek, hogy csak az emberiség számára hasznos kiaknázás legyen lehetséges. Véleményük szerint megfelelő szabályozás nélkül a verseny nem lenne annyira kiegyenlített, mint azt a másik oldal álláspontja sugallja, hiszen azon államok előnyére szolgálna, amelyek megfelelő anyagi és technológiai háttérrel rendelkeznek, így gyakorlatilag ők egymás között osztanák fel a hasznot.<sup>5</sup>

Az egyeztetések során merült fel az emberiség közös örökségének koncepciója. 1967. augusztus 18-án Málta képviselője, *Arvid Pardo* az ENSZ Közgyűlése előtti felszólalásában úgy fogalmazott, hogy a tengerfenék az emberiség közös öröksége, aminek kiaknázását egy, az ENSZ által felállított bizottságnak kell felügyelnie. 1968-ban a Közgyűlés is elismerte, hogy az emberiség egészének érdeke fűződik ahhoz,

<sup>3</sup> Deep Sea Conservation Coalition: Deep-Sea Mining – Briefing Paper. 2017, 3-5. o. <http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2017/07/DSM-17-FA.pdf> (Letöltés: 2020. 03. 18.)

<sup>4</sup> With Andersen, Hakon: A Short Human History of the Ocean Floor, in: *The Law of the Seabed* (szerk.: Catherine Banet), Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2020, 70-72. o.

<sup>5</sup> Dingwall, Joanna: Commercial Mining Activities in the Deep Seabed beyond National Jurisdiction: the International Legal Framework, in: *The Law of the Seabed* (szerk.: Catherine Banet), Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2020, 142. o.



hogy békés célokkal történjen a tengerfenék felfedezése, kiaknázásának pedig az emberiség javát kell szolgálnia, az államok földrajzi elhelyezkedésétől függetlenül.<sup>6</sup>

Évtizedek vitája múltán a fejlődő országok sikerrel vitték keresztül az akaratukat, és az UNCLOS szabályozása az erőforrások közös kezelését állítja a középpontjába, annak hangsúlyozásával, hogy az ún. Zóna és annak kincsei az emberiség közös örökségének minősülnek, tehát egyoldalúan nem idegeníthetők el.<sup>7</sup> Ezáltal a tengerfenék a nemzetközi közösség bármely tagja által felhasználhatóvá vált, azonban egyik tagjának tulajdonába sem tartozik. Ez egy olyan rendszer felállítását jelezte, amelyet a résztvevők közösen igazgatnak, valamint mindenkinek joga van részt venni és a hasznokból részesülni. Emellett feladatuk a jövő generációi számára való megőrzés.<sup>8</sup>

A szabályozás elfogadása azonban mégsem volt egyszerű. A fejlett államok úgy vélték, hogy az UNCLOS bányászatra vonatkozó XI. része, valamint az engedélyezési eljárást és feltételeket kidolgozó III. jegyzőkönyve túlságosan a fejlődő államok érdekeinek kedvez. Azokat a rendelkezésekkel nem értettek egyet, amelyek követelményeket fogalmaztak meg a technológia kötelező átadására, valamint a létrehozott Nemzetközi Tengerfenék Hatóság (*International Seabed Authority – ISA*) „meghosszabbított kezéként” funkcionáló a Vállalat (*Enterprise*) kiemelt szerepét sem támogatták, továbbá azt sem, hogy annak teljes fenntartási költségeit a részes államok viseljék. Ezért majdnem egy évtizedig egyes fejlett államok – például az Amerikai Egyesült Államok, Németország, Japán vagy Oroszország – megtagadták a ratifikációt.<sup>9</sup>

Végül 1994-ben jutottak egyezsége, a XI. rész végrehajtási egyezményének formájában. Ez megtartotta a mélytengerre vonatkozó, az UNCLOS-ban rögzített irányvonalat, a rendszer működtetésére vonatkozóan viszont változtatásokat eszközölt az ellentmondásos rendelkezésekben, azaz például megszüntette a technológia kötelező megosztására, a Vállalat fenntartásának módjára<sup>10</sup>, valamint a kitermelési limitekre vonatkozó szabályokat. Emellett az egyezmény kiaknázásra vonatkozó szabályainak felülvizsgálatát is bármikor lehetővé tette.<sup>11</sup> Ezeknek a módosításoknak hála, a korábban elutasító álláspontot képviselő fejlett államok (az Amerikai Egyesült Államok kivételével) is hajlandóak voltak az UNCLOS aláírására, így az 1994. november 16-án hatályba lépett. Jelenleg is az UNCLOS ekként módosított változata képezi a mélytengeri bányászatra vonatkozó szabályrendszer alapját, egyes rendelkezései pedig szokásjogi eredetűnek minősülnek. A Nemzetközi Tengerfenék Hatóság munkájában közel 30 állam vesz részt megfigyelőként (köztük az Amerikai Egyesült Államok), kiegészülve nemzetközi szervezetekkel és NGO-kal.<sup>12</sup>

A mélytengeri bányászatra vonatkozó nemzetközi jogi rezsimet tehát az UNCLOS XI. része és a III. jegyzőkönyve alkotja, az 1994-es végrehajtási egyezmény

<sup>6</sup> Csatlós Erzsébet – Mihálka György: Az emberiség közös öröksége a XXI. században, *Közjogi Szemle* (2013) 3, 15-16. o.

<sup>7</sup> Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye 136-137. cikkek

<sup>8</sup> Dingwall: i. m. 142-143. o.

<sup>9</sup> Uo. 143-144. o.

<sup>10</sup> Uo. 144. o.

<sup>11</sup> Csatlós – Mihálka: i. m. 16. o.

<sup>12</sup> Dingwall: i. m. 144-145. o.

módosításaival összhangban, ellentmondás esetén pedig az utóbbi szabályait kell alkalmazni. Ezek mellett relevánsak még a Hatóság által megalkotott szabályok (*rules*) is.

Mint már említettem, a mélytengeri bányászat sarokpontjai, hogy a tengerfenék az emberiség közös örökségének számít, amin ilyen tevékenység csak az egész emberiség érdekében folytatható. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a szabályozás lényegi eleme a tengeri élővilág védelme. Másrészt a rendszert úgy dolgozták ki, hogy a fejlődő államok is részt tudjanak venni benne: a Hatóság feladata olyan mechanizmusok kidolgozása, amik garantálják a Zónából származó anyagi és más gazdasági hasznok egyenlő elosztását. Egyetlen állam sem sajátíthat ki mélytengeri területeket bányászati célból, hiszen bármilyen felfedezési vagy kiaknázási tevékenység csak a Hatóság engedélyével és felügyeletével történhet.<sup>13</sup>

**2.1.2. A Hatóság szerepe.** A Hatóság nemzetközi szervezetnek minősül és nemzetközi jogalanyisággal bír. Három fő szervvel rendelkezik: a Közgyűlésben a részes államok képviseltetik magukat és választják meg a fő végrehajtó szerv, a Tanács 36 tagját. Továbbá fontos szerepet töltenek be ezek alszervei: a Tanácshoz rendelt Jogi és Szakmai Bizottság (*Legal and Technical Commission*), valamint a Közgyűlésnek alárendelt Pénzügyi Bizottság (*Finance Committee*). Ezekon kívül Titkársággal is rendelkezik, amely az adminisztratív feladatok végrehajtásáért felelős.<sup>14</sup> A Titkárságnak ugyanakkor egy másik fő feladata is van, amely a már említett Vállalat működésével függ össze. A Vállalat a Hatóság független, kereskedelmi alapon működő szerve, amely más entitásokkal alapított közös vállalkozások útján saját bányászati tevékenységre is feljogosított. Amíg azonban a mélytengeri bányászat kereskedelmi szempontból nem válik realitássá, a Vállalat feladatait a Titkárság látja el.<sup>15</sup>

A Hatóság szerepe igen jelentős a tengerfenéken végzett emberi tevékenységgel kapcsolatban, ezt pedig az UNCLOS és az 1994-es végrehajtási egyezmény is kiemeli. A részes államok a Hatóságon keresztül szervezik meg és ellenőrzik a Zónában végzett tevékenységüket, s azon keresztül kezelik annak kincseit.<sup>16</sup> Ennek keretein belül a Hatóság szabályokat és határozatokat hozhat azzal a céllal, hogy azokból egy átfogó bányászati kódexet (*Mining Code*) fejlesszen ki, amely a Zóna felfedezésére és kiaknázására vonatkozó szabályozás valamennyi területére kiterjed. A bányászati kódex a tengerfenékre vonatkozó nemzetközi rezsim egy újabb bástyája, amely természetesen másodlagosnak minősül a két egyezményhez képest. Kidolgozása folyamatban van: a Hatóság eddig három ásványkincs (polimetallikus gumók, polimetallikus szulfidok és kobaltban gazdag ferromangán kérgék) kiaknázásra hozott rendeleteket, valamint környezetvédelmi ajánlásokat fogadott el. A szerv fő feladata jelenleg az, hogy a Zónában található összes ásványkincs kitermelésére vonatkozó szabályokat dolgozzon ki.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Uo. 145-146. o.

<sup>14</sup> Uo. 146-147. o.

<sup>15</sup> <https://www.isa.org.jm/news/nautilus-minerals-propose-joint-venture-enterprise> (Letöltés: 2020. 03. 20.)

<sup>16</sup> Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye 157. cik (1) bekezdés

<sup>17</sup> Dingwall: i. m. 147-148. o.

**2.1.3. Az UNCLOS engedélyezési rendszere.** Az egyezmény szerint mélytengeri bányászatot nem végezhet akárki: a Vállalaton kívül erre jogosultak a részes államok, azok állami vállalatai, illetőleg olyan természetes vagy jogi személyek, amelyek részes állam honosságával rendelkeznek, vagy ha ilyennel nem rendelkeznek, akkor részes állam vagy annak honosa tevékenységüket támogatja és felettük hatékony ellenőrzést gyakorol.<sup>18</sup> A Hatóság által alkotott szabályok szintén összhangban vannak a honosság és ellenőrzés követelményével. Ez tehát azt jelenti, hogy azoknak a magáncégeknek, amelyek részt kívánnak venni ezekben a tevékenységekben, előbb meg kell szerezniük azon részes államok támogatását, amelyekben be vannak jegyezve, sőt ha az adott cég felett egy másik állam vagy annak honosa gyakorolja a hatékony ellenőrzést, akkor utóbbi állam támogatását is élveznie kell.<sup>19</sup> E szponzori vagy támogatási rendszer képezi tehát a mélytengeri bányászati tevékenység alapját. Ezt a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék (*International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS*) keretében felállított Tengerfenék Vitarendezési Tanács (*Seabed Disputes Chamber*) a híres, 2011-ben adott tanácsadó véleményében – amelyet a Zónában tevékenységet végző személyeket és alakulatokat támogató államok felelősségének és kötelezettségeinek tárgyában adott – szintén megerősített. A Vitarendezési Tanács úgy fogalmazott, hogy e rendszer célja az, hogy az UNCLOS-ban foglalt kötelezettségeket betartsák, mivel az egyezmény – mint a részes államokat kötő nemzetközi szerződés – egyben a nemzeti jogrend alá tartozó entitásokat is köti.<sup>20</sup>

További szabály, hogy a felkutatási vagy kiaknázási tevékenységet végezni kívánóknak munkatervet kell benyújtaniuk a Hatósághoz engedélyezésre. Ha a munkaterv elfogadásra és aláírásra kerül a szerv által, az onnantól szerződéssé válik a Hatóság és a másik szerződő fél között. A munkatervvel kapcsolatos követelmény, hogy az abban megjelölt munkaterületnek elég nagy kiterjedésűnek kell lennie ahhoz, hogy két, azonos gazdasági értékű részre fel lehessen osztani. Ezek közül az egyiket a Hatóság „lefoglalja”. A lefoglalt terület „sorsa” háromféle lehet:

- a) Az 1994-es végrehajtási egyezmény főszabálya szerint ezen a szerződő fél fele-fele arányban közös vállalkozást indít a Vállalattal.
- b) A szerződő fél jogában áll, hogy az előbbi lehetőséget visszautasítsa, ebben az esetben pedig a lefoglalt terület nyitva áll a fejlődő államok vagy az azok által támogatott entitások számára, hogy azon felkutatási vagy kiaknázási tevékenységet folytassanak.
- c) Ha a szerződő fél a tevékenységét szulfidok vagy kobaltkérgék felkutatása érdekében folytatná, lehetősége van részesedést ajánlani – közös vállalkozás formájában – a Vállalatnak az azon a területen végzett

<sup>18</sup> Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye 153. cikk (2) bekezdés a), b) pontok

<sup>19</sup> Dingwall: i. m. 148. o.

<sup>20</sup> A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék „A Zónában tevékenységet végző személyeket és alakulatokat támogató államok felelősségének és kötelezettségeinek” tárgyában, 2011. február 1-jén adott tanácsadó véleménye, 75. bek. (Case No. 17.) [A továbbiakban: A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék 17. sz. tanácsadó véleménye]

tevékenységéből származó haszonra vonatkozóan, amely az egyébként lefoglaltnak minősülő részen végzett tevékenységből származik.<sup>21</sup>

Ez a) és a c) lehetőség közti alapvető különbség az, hogy utóbbi esetben a szerződő fél csupán részesedést kínál a Vállalatnak, tehát nem azonos arányban részesülnek a haszonból. A c) megoldás továbbá azt is jelenti, hogy a szerződő fél és a Vállalat közös vállalkozása a munkatervben megjelölt teljes terület felett áll fenn, tehát nem kerül sor valamelyik rész lefoglalására.

A szerződés aláírását követően kerülhet sor a kiaknázásra. Az abból származó anyagi és más gazdasági előnyök újraelosztását a Hatóság szigorúan ellenőrzi: ezeket egyenlően és megkülönböztetéstől mentesen kell elosztani. Ennek pontos részletszabályait azonban a Hatóság még nem dolgozta ki. Ez a fajta kidolgozatlanosság jelenleg a rendszer sajátja, ezért a bányászati tevékenységet folytatók a szabályozást tekintve sokszor az ismeretlennel néznek szembe, hiszen például a fizetendő díjak összegének vagy a szerződések pontos rendelkezéseinek meghatározására még nem került sor. A Hatóság érdekelt felekkel folytatott egyeztetési folyamata ugyanakkor lehetőséget kínál a kereskedelmi szereplők és a környezetvédelmi szakértők széleskörű bevonására, amely remélhetőleg egy olyan rendszer kidolgozását fogja elősegíteni, amely gazdasági és kereskedelmi szempontból életképes, mégis környezetvédelmi biztosítékokkal megfelelően körülbástyázott.<sup>22</sup>

A jelenleg fennálló rendszer következménye, hogy az UNCLOS-ban nem részes államok nem végezhetnek bányászati tevékenységet. Emellett nyilvánvalóan azok az állami szereplők sem, amelyek nem rendelkeznek valamelyik részes állam honosságával. Ráadásul kétségtelen, hogy az egyezmény bizonyos rendelkezései mára már szokásjogi jelleget öltöttek, különösen az unilaterális bányászati tevékenység tilalmára vonatkozó 137. cikk. Erre utal, hogy az UNCLOS rendszeréhez csatlakozott a nemzetközi közösség jelentős része, illetőleg elismeri azt. Ez a közel egyhangú elismertség, valamint az, hogy nem létezik másfajta szabályozás a Zónában végzett bányászatra, szintén azt támasztják alá, hogy az egyezmény e szabályainak megsértése egyben a szokásjogba is ütközne.<sup>23</sup>

Azok a nem részes államok, amelyek azt szeretnék elérni, hogy ők, vagy a honosságukkal rendelkező cégek részt vehessenek a mélytengeri kincsek kiaknázásában, főszabály szerint az egyezményhez való csatlakozás útján tehetik ezt meg. Ez már csak azért is ajánlatos, mert a bányászattal járó hatalmas költségek viselése megfelelő jogi alap nélkül igencsak kockázatosnak mondható. Azonban a jelenlegi rendszer nem tartalmaz megszorításokat a leányvállalatok útján való részvételre nézve. Sőt, a Törvényszék kifejezetten támogatja is – a kereskedelmi tevékenységek szabadságának jegyében –, hogy a megfelelő honossággal nem rendelkező vállalatok leányvállalatokat hozzanak létre részes államokban. Ugyanakkor meg kívánja akadályozni, hogy fejlett államokból származó cégek fejlődő államokban hozzanak létre leányvállalatokat, annak reményében, hogy

---

<sup>21</sup> Dingwall: i. m. 150-151. o.

<sup>22</sup> Uo. 151. o.

<sup>23</sup> Uo. 151-152. o.

kevésbé szigorú szabályoknak és ellenőrzésnek legyenek kitéve.<sup>24</sup> E szabályok következtében vált lehetővé például az amerikai cégek számára, hogy részt vehessenek a mélytengeri bányászatban. Így tett a híres nagyvállalat, a *Lockheed Martin* is, amely brit cégeken keresztül folyamodott engedélyért a Hatósághoz. Mivel a korábban említett hatékony ellenőrzés kritériuma teljesült, így a *Lockheed Martin* megkerülhette a főszabályt.<sup>25</sup>

Összességében a Zónában végzett bányászati tevékenységekre vonatkozó nemzetközi szabályozás még részben kidolgozatlan, annak ellenére, hogy milyen régóta foglalkoztatják a nemzetközi közösséget a mélytengerben található ásványkincsek. Ugyan a jogi rezsím alapjai a két egyezmény formájában rendelkezésre állnak, a kiaknázási fázisra, a pénzügyi feltételekre és a környezetvédelmi aspektusokra vonatkozó részletszabályok kidolgozása terén még munka vár a Hatóságra. A mélytengerrel kapcsolatban ugyanakkor elmondható, hogy a kiaknázás a nemzetközi közösség felügyelete alatt áll, ami nyilván az emberiség közös öröksége státuszának köszönhető. Ez azonban nem mondható el az Arktisz és az Antarktisz esetében.

### 3. Az Arktisz-tengerfenék bányászata

**3.1. Az Arktisz.** Arktisznak vagy Északi-sarkvidéknek nevezzük az Északi-sark körüli területeket, amely jórészt a magyar köznyelvben<sup>26</sup> Jeges-tengernek nevezett víztömeg fog közre. Mivel az Arktisz területeit évszázadokig masszív jégpáncél fedte – még az 1970-es években is 90%-a volt jéggel borított –, ezért inkább szárazföldre hasonlított, mint tengerre. A globális felmelegedés következtében azonban a jégpáncél olvadásnak indult, feldarabolódott, így egyre inkább hasznosíthatóvá válik: új hajózási útvonalak nyíltak, a stratégiai szerepe is megnőtt, valamint a nyersanyagban gazdag kontinentális talapzata is elérhetővé vált.<sup>27</sup> Mivel a terület nagyjából 90%-át víz borítja (aminek nagy része jég), ezért alapvetően a nyílt tengerre vonatkozó szabályokat kellene alkalmazni rá, amennyiben az Arktisz iránt érdeklődést mutató államok konfliktusba kerülnek egymással. Jelen esetben pedig konfliktust alapvetően a nyersanyagokért való küzdelem és a biztonságra való törekvés generálhat.<sup>28</sup>

A Jeges-tenger fenékerületének csaknem fele minősül kontinentális talapzatnak, azaz valamely parti állam igényt tarthatna rá, területe meghosszabbításaként, a másik fele pedig mélytenger. Ezek elsősorban kőolajban és földgázban gazdagok, egyes becslések szerint a Föld energiatartalékainak negyede található itt. Az Arktisz

<sup>24</sup> A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék 17. sz. tanácsadó véleménye 159. bekezdés

<sup>25</sup> Dingwall: i. m. 154-155. o.

<sup>26</sup> Habár a hetvennégy tengerparti állam által alkotott Nemzetközi Hidrográfiai Intézet óceánnak tekinti, amely angol nevében is megjelenik (*Arctic Ocean*). Ld.: Lattmann Tamás: Olvadó jég, fagyossá váló viszonyok, *Nemzet és Biztonság* (2008) 10., 50. o.

<sup>27</sup> Csatlós Erzsébet: Térség és terület a nemzetközi jogban, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs) (2018), [89].<https://ijoten.hu/szocikk/terseg-es-terulet-a-nemzetkozi-jogban> (Letöltés: 2020. 03. 26.)

<sup>28</sup> Lattmann: i. m. 50. o.

stratégiai jelentősége a XX. században értékelődött fel, amelyet növekvő katonai jelenlét is jelzett. Az Amerikai Egyesült Államok és Kanada már az 1930-as évektől kiemelten kezelte ezt a kérdést, a II. világháborúban a német és szovjet tengeralattjárók közlekedése szempontjából volt kulcsfontosságú, a hidegháborúban a terület biztonságának kérdése pedig még inkább hangsúlyossá vált, hiszen ez a legrövidebb útvonal Észak-Amerika és az akkori Szovjetunió között. Mindezek ellenére az Arktiszra vonatkozóan mégsem alakítottak ki egységes nemzetközi jogi szabályozást.<sup>29</sup>

**3.2. Az Arktiszra vonatkozó jogi rezsim.** A fentieknek megfelelően az Arktisz ellenőrzéséért már a XX. század elején megindult a küzdelem. A sarkkörön túl több szigetet is felfedeztek, azonban az időjárási körülmények nem tették lehetővé, hogy a felfedezők az adott állam uralmát megtestesítsék az adott területen. Az érdekelt államok folyamatosan igyekeztek kialakítani valamiféle szabályozást, ezek közül a leghíresebb a szektorelmélet volt.<sup>30</sup> Ennek célja, hogy formálisan deklarálja az adott államtól északra eső területek feletti szuverenitást az Északi-sarkig, oly módon, hogy az öt, klasszikus Arktisz-államnak – amelyek területe átnyúlik az Északi-sarkkör térségébe, azaz az Amerikai Egyesült Államoknak, Kanadának, Dániának, Norvégiának és Oroszországnak – joga van minden, tőle északra eső szárazföldi területre, függetlenül attól, hogy azokat már felfedezték vagy sem.<sup>31</sup> Ezáltal háromszöghöz hasonló alakú szektorok jönnek létre.

A szektorelmélet mindvégig elméleti koncepció maradt, hiszen kötelező érvényűként Kanada és a Szovjetunió – akik számára ez igen kedvező lett volna – kivételével soha nem fogadták el. A térség továbbra is állandóan fagyott jellege miatt viták nem is alakultak ki. Az átrepülés jogát az államok szabadon gyakorolták, a fagyott jég alatti tengeralattjáró tevékenység a nyílt tengerre vonatkozó szabályok szerint zajlott, valamint az sem okozott konfliktust, amikor 1977-ben a szovjet Arktika jégtörő egészen az Északi-sarkig hajózott. A Norvégia és az Északi-sark között található Spitzbergák-szigetcsoport helyzetét nemzetközi szerződésben rendezték, amely alapján a szigetek Norvégiához tartoznak, de a részes államok is jogok kapnak természeti kincseinek kiaknázására. Az érdekelt államok ezen kívül több szerződést is kötöttek a térség nemzetközi jog helyzetének rendezésére. Ez a rendszer egészen addig jól is működött, amíg a jég olvadásával az egyre hangsúlyosabb igények kielégítésére végül alkalmatlanná nem vált.<sup>32</sup>

A kontinentális talapzatra vonatkozó nemzetközi jogi szabályokat először az ENSZ keretében elfogadott 1958-as nemzetközi szerződés rendezte. Ezt a szabályozást az UNCLOS váltotta fel, modernizálta és bővítette ki. Ahogy azt már említettem, a Tengerjogi Egyezménynek az Arktisz-államok közül kizárólag az Amerikai Egyesült Államok nem részese, viszont annak kötelező jellegét és a kontinentális talapzatra vonatkozó szabályainak szokásjogi erejét nem vitatta.<sup>33</sup> Az UNCLOS szerint a parti államok kizárólagos gazdasági övezetükben joguk van – egyebek mellett –

<sup>29</sup> Uo. 50-51. o.

<sup>30</sup> Uo.

<sup>31</sup> Csatlós Erzsébet: *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete*, Budapest, Akadémia Kiadó (2013) 33. o.

<sup>32</sup> Lattmann: i. m. 51-52. o.

<sup>33</sup> Uo. 55. o.

ásványkincsek kiaknázására. Maga a kizárólagos gazdasági övezet a parti tengertől számított legfeljebb 200 tengeri mérföldnyi távolságig terjedhet.<sup>34</sup> A parti államok kontinentális talapzatukat – amely a szárazföldi területük „meghosszabbítása” – szintén 200 tengeri mérföldes távolságig határozhatják meg. Ha azonban a talapzatuk ezen a távolságon túl nyúlik, akkor legfeljebb 150 tengeri mérfölddel kiterjeszthetik az igényüket, tehát maximum 350 tengeri mérföldig.<sup>35</sup> Ennek következtében a parti állam a parti tengertől számított 350 tengeri mérföldig bányászati tevékenységet végezhet a kontinentális talapzatán, feltéve, ha az odáig kinyúlik. Hiszen ha a kizárólagos gazdasági övezetnek számító tengerrész alatt már mélytenger található, akkor arra az iménti jogosultságait a parti állam nem terjesztheti ki.<sup>36</sup> A parti államnak a kontinentális talapzatra vonatkozó, a 200 tengeri mérföldön túlnyúló igényeit a Kontinentális Talapzat Bizottsághoz (*Commission on the Limits of the Continental Shelf* – CLCS) kell benyújtania, amelynek eljárása nyomán lehet élni az UNCLOS által biztosított kiterjesztési lehetőséggel.<sup>37</sup>

A kontinentális talapzat elhatárolását a szemben lévő vagy szomszédos tengerparttal rendelkező államok a nemzetközi jog szerint megállapodással kötelesek megvalósítani. Amennyiben azonban ilyen nem jön létre, az UNCLOS rendelkezései békés vitarendezési eljárási lehetőségeket is biztosítanak.<sup>38</sup> Ugyanakkor az Arktisz államok – Norvégia kivételével – ezektől távol tartották magukat, így más a vitás kérdések eldöntéséhez más módszerekre lesz szükség. Az első ilyen lehetőség nyilvánvalóan a Nemzetközi Bírósághoz (*International Court of Justice* – ICJ) vagy a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszékhez fordulás lenne. Az ICJ már többször is döntött kontinentális talapzat-elhatárolási vitában, viszont egyik esetben sem az UNCLOS szerződési-jogi rendszerét kellett alkalmaznia. Egyes vélemények szerint ugyanakkor az UNCLOS 83. cikke az ilyen viták rendezésére a megállapodást írja elő, ami bírói ítélettel nem pótolható. Amennyiben mégis bírói útra kerülne a sor, a peres feleknek először is geológiai bizonyítékokkal kell előállniuk, amellyel igazolják, hogy az UNCLOS 76. cikkében megkövetelt „természetes” kapcsolat fennáll az igényelt és a saját terület között. Ha viszont a geológiai bizonyítékok egyszerre több igényt is alátámasztanak, már jogi mérlegelésre van szükség.<sup>39</sup>

Az UNCLOS hatályba lépését követően elsőként Oroszország nyújtott be igényt a CLCS-hez 2001-ben, amely a Jeges-tenger alatti kontinentális talapzat közel felére terjedt ki. Az ENSZ Főtitkára értesítette az igénnyel bíró államokat, amelyek valamilyen módon mind vitatták az orosz beadványt. Kanada és Dánia véleménye az volt, hogy több információra lenne szükség az igény megítéléséhez. Norvégia szerint egyértelműen területi vitáról volt szó, amelyet megfelelő vitarendezési fórum elé kell vinni. Az Amerikai Egyesült Államok pedig egyszerűen csak túlzónak írta le az orosz igényeket. A CLCS úgy döntött, hogy nem rendelkezik elegendő információval a

<sup>34</sup> Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye 56-57. cikkek

<sup>35</sup> Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye 76. cikk (1)-(6) bekezdések

<sup>36</sup> Lattmann: i. m. 56. o.

<sup>37</sup> Csatlós Erzsébet: A kontinentális talapzat határaival kapcsolatos aktuális kihívások az Északi-sarkvidék példáján, *Pro Futuro* (2011) 1., 72. o.

<sup>38</sup> Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye 83. cikk

<sup>39</sup> Lattmann: i. m. 57. o.

javaslattételre, így Oroszország végül megállapodásban rendezte a Barents-tengeren lévő határok kérdését Norvégiával, valamint a Bering-tengeri határokat az Amerikai Egyesült Államokkal.<sup>40</sup> Ugyanakkor az ezen kívüli igényeiről továbbra sem mondott le, hiszen 2015-ben új beadványt terjesztett elő, a megállapodásokkal nem érintett területek vonatkozásában.<sup>41</sup>

Figyelembe véve a bírósági eljárások hosszadalmas voltát, valamint nehezen megjósolható végeredményét, az érintett államoknak végül valószínűleg mégis szerződéses úton kell rendezniük az Arktisszal kapcsolatos vitás kérdéseket. Ehhez segítségükre lehetnek az ICJ által az északi-tengeri kontinentális talapzat ügyében meghatározott segédelvek, amely szerint nem létezik egységes, minden esetre kötelező megoldás, hanem a határmegvonás végső soron az érdekelt felek igazságos elvek alapján létrejött megállapodásától függ.<sup>42</sup> A mihamarabbi rendezés mindenképp az érdekelt államok érdekében áll, hiszen a jelenlegi helyzet számukra és a nemzetközi közösség számára sem kedvező, valamint számolniuk kell annak lehetőségével, hogy a küzdelembe olyan államok is bekapcsolódnak, amelyek szintén részesedni kívánnak az Északi-sarkkör ásványkincseiből, még ha esetleg nem is határosak a területtel, vagy ha ugyan határosak, de a földrajzi helyzetük kevésbé kedvező (lásd Amerikai Egyesült Államok).<sup>43</sup>

Az egyeztetések magasabb szintjének fórumaként szolgálhat az érdekelt államok által 1991-ben elfogadott Északi-sarki Környezetvédelmi Stratégia (*Arctic Environmental Protection Strategy* – AEPS) keretében 1996-ban felállított Arktisz Tanács<sup>44</sup> (*Arctic Council*). Tény, hogy – a nevéből is adódóan – ez egy környezetvédelmi indíttatású együttműködés, ahol szuverenitási vagy terület-hovatartozási kérdéseket sohasem érintettek,<sup>45</sup> azonban működése mégis kifejezi a részes államok igényét a vitás kérdések „színpalán belül” rendezésére. 2008 májusában az Amerikai Egyesült Államok, Dánia, Kanada, Norvégia és Oroszország nyilatkozatot adott ki, amelyben kimondták, hogy a már létező nemzetközi keretrendszer alkalmazását kívánják alkalmazni a fennálló igények rendezésére, illetve nem támogatják új nemzetközi jogi szabályok kialakulását. E nyilatkozat egyfajta üzenetként is felfogható a nemzetközi közösség irányába, miszerint az érintett államok egymás között fogják megoldani a vitáikat, és nem fogadnak el sem új szabályokat, sem új szereplőket.<sup>46</sup> Ugyan ez nyilvánvalóan nem kötelezi a nemzetközi közösséget, mégis kifejezi, hogy az érdekelt államok tisztában vannak a korábban említett „veszéllyel” – miszerint a küzdelembe más államok is bekapcsolódhatnak –, és a vitás kérdések mihamarabbi rendezését tűzték ki célul.

<sup>40</sup> Csatlós: *A kontinentális talapzat határaival kapcsolatos aktuális kihívások az Északi-sarkvidék példáján* 78-80. o.

<sup>41</sup> <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2019/11/russia-winning-support-its-claims-arctic-shelf-says-chief-negotiator> (Letöltés: 2020. 06. 19.)

<sup>42</sup> Csatlós: *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete* 136. o.

<sup>43</sup> Lattmann: i. m. 57. o.

<sup>44</sup> Tagjai: Amerikai Egyesült Államok, Dánia, Finnország, Izland, Kanada, Norvégia, Oroszország és Svédország.

<sup>45</sup> Csatlós: *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete* 141. o.

<sup>46</sup> Lattmann: i. m. 58. o.



Ugyancsak ezt igazolhatja, hogy az Arktisz Tanács keretein belül 2011 májusában sor került az első egyhangú, valamennyi tagjára nézve kötelező erejű egyezmény elfogadására. A dokumentum arról szól, hogy az Északi-sarkvidéken bajba jutott repülőgépek és hajótörést szenvedett hajók felkutatásában és mentésében melyik államot milyen kötelezettség terhel. Az egyezmény jelentőségét az adja, hogy a tanácskozás résztvevői kifejezték abbéli véleményüket, hogy az modellként szolgálhat az ennél vitatottabb, konkrétan az energiahordozók feltárására vonatkozó kérdések rendezésében.<sup>47</sup>

Összességében tehát kirajzolódni látszanak az Északi-sarkkör kiaknázásával kapcsolatos jövőbeli viszonyok, amelyek azt sugallják, hogy a hasznokból az Arktisz-államok fognak leginkább részesülni. Ezen államok érdekérvényesítő képessége miatt kétséges, hogy az Északi-sarkkör olyan speciális nemzetközi jogi státuszt kapjon, amelynek értelmében kiaknázása csak az egész emberiség érdekében lenne foganatosítható. Amennyiben a kiaknázási tevékenységet csak a kontinentális talapatuk tengerjogban meghatározott kiterjedéséig gyakorolják, az nyilvánvalóan nem ellentétes a nemzetközi joggal. Azonban féltő, hogy ha ezek az államok – a fent említett diplomáciai üzeneteknek köszönhetően – nagymértékben ellenőrzés nélkül alakítják ki a befolyási övezetüket a sarkkör felett, akkor a mélytengeri tengerfenéknek számító területek is ellenőrzésük alá kerülnek.

#### 4. Az Antarktisz-tengerfenék bányászata

**4.1. Az Antarktisz.** Az Antarktisz – ellentétben az Arktisszal – valódi kontinens, de természeti adottságait tekintve mégis hasonlóak: mindkettő nagyon hideg és a tényleges birtokban tartásuk komoly problémát jelentett az államok számára a XX. század elején. Az Antarktisz szárazföldjét összefüggő jégtakaró borítja, amelynek vastagsága ugyan a globális felmelegedés következtében folyamatosan csökken, de átlagosan még így is meghaladja a 2000 m-t. A terület emellett, hogy fóká- és bálnavadászati, valamint halászati szempontból is fontosnak számít, szénben és fémércekben is gazdag, sőt, egyes becslések szerint, 45 milliárd hordónyi kőolaj-, és 115 billió köbméternyi földgáz tartalékkal rendelkezik.<sup>48</sup>

**4.2. Az Antarktiszra vonatkozó jogi rezsim.** Mivel a fizikai birtokbavétel az Antarktisz esetében nem volt lehetséges, az igénylő államok különböző elméletekkel próbálták meg alátámasztani követeléseiket. Argentína és Chile egyenesen az 1494-es tordesillasi szerződésre vezette vissza saját jogait. Emellett megjelent az Arktisznál említett szektorelmélet specifikus változata is, amely szerint egyes államok a területükön átfutó hosszúsági fokokat határvonalként értelmezték, amelyek csúcsa a Déli-sarkon található. Az ezekhez hasonló elméleteket soha nem fogadták el, ennek

<sup>47</sup> Kulcsár István: Az Északi-sarkvidék: államközi együttműködés és viták színtere, *Nemzet és Biztonság* (2011) 9., 35-36. o.

<sup>48</sup> Csatlós Erzsébet: A szuverenitás gyakorlásának nemzetközi közjogban felmerült problémái az Antarktiszon, *Iustum Aequum Salutare* (2012) 1., 117-118. o.

ellenére az Antarktisz iránti érdeklődés és igények nem csökkentek, főleg katonai-stratégiai okokra visszavezethetően.<sup>49</sup>

Jelenleg az Antarktiszra vonatkozó jogi rezsim alapját az ún. Antarktisi Szerződésrendszer biztosítja, amelynek fő eleme az 1959-es washingtoni egyezmény és az azt kiegészítő szerződések (például az állat- és növényvilág megőrzéséről és a fókák védelméről). Az együttműködés alapelveinek területi hatálya a déli 60. szélességi foktól délre eső szárazföldi területekre, jégmezőkre és a környező vizekre terjed ki. Ugyanakkor az utóbbival kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az egyezmény rendelkezései nem csorbíthatják a nyílt tengerek szabadságához fűződő jogokat. Ez a térség demilitarizált és atomfegyvermentes-övezet, amely kizárólag békés célokra, főként tudományos kutatásra és együttműködésre vehető igénybe, ahol kifejezetten tilos a nukleáris robbantás és radioaktív hulladék elhelyezése. Az Antarktisz a tudományos kutatással összefüggő nemzetközi együttműködés színtere, amellyel kapcsolatosan minden tevékenységnek nyilvánosnak és átláthatónak kell lennie. Az egyezmény nem ismer el, nem vitat, és nem alapoz meg területi igényeket. A felmerülő vitás kérdéseket a részes államoknak békés úton, végső soron pedig a Nemzetközi Bíróság előtt kell rendezniük.<sup>50</sup>

A washingtoni egyezménynek jelenleg 54 részes állama van (köztük Magyarország). A szerződés alapján az Antarktiszról érintő igazgatási kérdések legfőbb nemzetközi fóruma a Konzultatív Gyűlés (*Antarctic Treaty Consultative Meeting*). Ennek 29 teljes jogú, azaz konzultatív, és 25 nem-konzultatív tagja van.<sup>51</sup> A Gyűlés tagjai a kontinenst érintő kérdéseket két évente vitatják meg. A konzultatív tagok azok az államok, amelyek a washingtoni szerződést megkötötték, illetve amelyek kutatásokat végeznek az Antarktiszon. A nem-konzultatív tagok szintén részt vesznek a Gyűlésen, de szavazati joggal nem rendelkeznek. Az ATS-ben tehát a konzultatív államok játsszák a központi szerepet, de főként azok, amelyek a washingtoni egyezményt megkötötték,<sup>52</sup> közülük is leginkább, amelyek területi igényről mondtak le. Más államnak szavazati joga sincs az Antarktisz ügyeit érintő kérdésekben. A washingtoni egyezmény akkor is a konzultatív tagok érdekeit veszi figyelembe, amikor IV. cikkében kimondja, hogy rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy a korábban területszerzési igényüket hangoztató államok – azaz Argentína, Ausztrália, Chile, az Egyesült Királyság, Franciaország, Norvégia és Új-Zéland – lemondának ezekről. Emellett az egyezmény azon államok érdekeire is figyelemmel van, akik korábban nem jelentettek be területi igényt, de a jövőbeli területszerzés lehetőségéről nem kívánnak lemondani (pl. Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok).<sup>53</sup>

Összegezve tehát egyik állam sem mondott le igényeiről, hanem csak közös kezelésbe vonták az Antarktiszot. Közös kezelésbe, de nem az emberiségébe. Ugyan az egyezmény tartalmazza, hogy az emberiség érdekében, békés célokra lehet

<sup>49</sup> Uo. 117-118. o.

<sup>50</sup> Uo. 119-120. o.

<sup>51</sup> <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=e> (Letöltés: 2020. 03. 30.)

<sup>52</sup> Ezek: Argentína, Ausztrália, Belgium, Chile, Dél-Afrikai Köztársaság, Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Norvégia, Szovjetunió és Új-Zéland. (Ld.: Csatlós: *A szuverenitás gyakorlásának nemzetközi közjogban felmerült problémái az Antarktiszon*, 121. o.)

<sup>53</sup> Uo. 120-122. o.

használni a területet, de a fenti rendelkezés értelmében az Antarktisz – jogi minősítése alapján – egyáltalán nem tartozik az emberiség közös örökségének kategóriájába. Erre a helyzetre Malajzia hívta fel a figyelmet 1983-ban: az Antarktisz egy zárt kör kezébe került, amely az emberiség közös örökségéhez hasonló elveket hangoztatva hatalmat gyakorol a térség felett.<sup>54</sup>

Ami az ATS ásványkincsek bányászatára vonatkozó szabályait illeti: 1988-ban az államok szerződést kívántak kötni, amely bizonyos mértékű bányászatot engedélyezett volna, a wellingtoni szerződés azonban nem lépett hatályba. Az egyezményhez 1991-ben jegyzőkönyvet fűztek Madridban, amely a kiaknázási tevékenység módozatait szabályozza, viszont annak megkezdésre 50 éves moratóriumot állít fel, tehát az Antarktisz kincseinek bányászata elméletben egyelőre lekerült a napirendről. Az ATS keretében fennálló rendszert azonban ez a két dokumentum sem változtatta volna meg, tehát a részes államok kezében hagyta volna a bányászati jogokat, hiszen nem rendelkezik arról, hogy a kibányászott ásványkincsek tulajdonjoga és rendelkezési joga kit illet, azaz hogy a kereskedelmi és technológiai haszonból ki részesedik. A fennálló rendszer fenntartásához a madridi jegyzőkönyv konkrétan hozzá is járult, hiszen az ATS-ben részes államok gyakorlatilag ezzel hajtották végre azt a revíziót, amely szerint az 1959-ben aláírt és 1961-ben hatályba lépő washingtoni egyezményt 30 év múltán felül kell vizsgálni.<sup>55</sup> A madridi jegyzőkönyvvel kapcsolatos legnagyobb probléma az, hogy ellentétes az UNCLOS szabályaival, amelyek kimondják, hogy az állami szuverenitáson kívül eső tengerfenék az emberiség közös örökségének minősül és csak békés használat tárgya lehet, amit csak a Hatóság felügyelete mellett lehet kiaknázni. Az Antarktisz esetében pedig nincs állami szuverenitás alá eső kontinentális talapzat vagy tengerfenék. Így ha az UNCLOS szokásjogi erővel is bíró rendelkezéseit nézzük, a terület a Hatóság joghatósága alatt áll, míg az ATS szerint a washingtoni egyezményben létrehozott szervezeti rendszer jogosult megalkotni az Antarktiszra vonatkozó jogi szabályokat. Az ATS igen szigorú környezetvédelmi szabályrendszert állít fel, ami önmagában indokolható lenne, viszont az UNCLOS-ban részes államok az egyezmény 311. cikk (6) bekezdése alapján megállapodtak, hogy az emberiség közös örökségének minősülő területekkel kapcsolatosan nem alkalmaznak olyan módosításokat, valamint nem lesznek olyan megállapodások tagjai, amelyek sértik az emberiség közös örökségének alapelvét. Ez a kérdés független attól, hogy az Antarktisz mint kontinens az emberiség közös örökségéhez tartozik-e, hiszen ha úgy vesszük, hogy az azt övező altalaj az emberiség közös örökségének számít, akkor az Antarktisznak nincs saját kontinentális talapzata, ezért a madridi jegyzőkönyv azon rendelkezései, melyek minden ásványkincs kereskedelmi célú kiaknázását tilalmazzák, sértik az UNCLOS azon rendelkezéseit, amelyek biztosítják a mélytengerfenék – korábban ismertetett szabályok melletti – kiaknázását.<sup>56</sup>

Az Antraktisznak ugyan nincs saját kontinentális talapzata, viszont könnyen elképzelhető, hogy a földrajzilag közel lévő államok a saját kontinentális talapzatuk megállapításakor igényt nyújtanak be olyan területekre is, amelyek az ATS területi

<sup>54</sup> Uo. 121-123. o.

<sup>55</sup> Uo. 123-124. o.

<sup>56</sup> Uo. 124-127. o.

hatálya – azaz a 60. déli szélességi foktól délre eső területek – alá tartoznak. Az első ilyen állam Ausztrália volt: 2008-ban nyújtotta be igényét a CLCS-hez. Ugyanakkor Ausztrália beadványában területi vita hatálya alatt álló területnek minősítette az Antarktiszon igényelt területhez tartozó talapzatot, és ezért arra kérte a CLCS-t, hogy abban ne foglaljon állást, amely egyébként sem vehet részt államok közti viták megoldásában. A Bizottság végül az Antarktisz körüli 200 tengeri mérföldes sáv határáig ismerte el az ausztrál igények jogszerűségét, ami azonban már az ATS területi hatálya alatt áll. Ezt viszont egyetlen állam sem kifogásolta, és valószínűleg nem is fogja, amíg Ausztrália tartja magát a madridi jegyzőkönyvben foglalt moratóriumi határidőhöz és nem végez kiaknázást a területen, tehát amíg a szuverenitás-gyakorlása névleges marad.<sup>57</sup>

Összességében az Antarktiszra vonatkozóan sokkal szélesebb körű nemzetközi szabályozás vonatkozik, mint az Északi-sarkkörre. Ugyanakkor helyzete olyan szempontból nagyban hasonlít az Arktiszéhoz, hogy államok egy kisebb csoportja igyekszik magának vindikálni a felette való rendelkezési jogot, ezzel együtt pedig az ásványkincsek kiaknázásának jogát, habár ezt egyelőre sikerült megakadályozni. Az Antarktisz vonatkozásában azonban hangsúlyosabban merül fel az emberiség közös örökségének koncepciója, ezáltal a kontinens e néhány állam általi kisajátítása ellentétes a nemzetközi joggal. Továbbá úgy tűnik, hogy a szélesebb körben kidolgozott nemzetközi szerződési rendszer egyelőre „megvédi” az Antarktiszot, hiszen az államok magatartása azt látszik alátámasztani, hogy a kiaknázási moratóriumban meghatározott határidőt egyelőre tiszteletben tartják, ugyanakkor a folyamatosan növekvő energiaéhség a kontinens helyzetét is nagyban megváltoztathatja a jövőben.

## 5. Konklúzió

Tanulmányomban olyan speciális jogállású területeket vizsgáltam, amelyek energiahordozókban és ásványkincsekben gazdagok miatt nagy szerepet fognak játszani az elkövetkezendő évtizedekben: a mélytengeri tengerfeneket, valamint Földünk éghajlata szempontjából is jelentős térséget, az Északi-sarkvidéket és az Antarktiszot. E kincsek bányászata a közeljövő egyik leghangsúlyosabb ügye lesz.

Az erre vonatkozó nemzetközi jogi rezsim a mélytenger esetében már csaknem teljes mértékben rendelkezésre áll. A rendszer nagy előnye mindenképpen az, hogy a nemzetközi közösség felügyelete alatt működik, hiszen a mélytenger az emberiség közös örökségének minősül. Ezáltal pedig a kincsek egész emberiség javára történő felhasználása is sokkal elérhetőbbnek mutatkozik, mint az Arktisz és az Antarktisz esetében.

Az Arktisz helyzete ezzel szemben nem ilyen egyértelmű, és e térség kiaknázásával kapcsolatosan merülhet fel a legtöbb aggály, hiszen az Arktisz-államok nem mutatnak hajlandóságot arra, hogy más szereplőket is bevonjanak ügyeik és vitáik intézésébe. Holott az Északi-sarkvidék egyedülálló volta indokolná nemzetközi

---

<sup>57</sup> Uo. 127-129. o.

szerződés megkötését, amely kötelező jelleggel tisztázná annak nemzetközi jogi státuszát és egyben védelem alá helyezné, azonban az érdekelt államok érdekérvényesítő képessége miatt ez jelenleg kétségesnek tűnik.

Az Antarktiszra vonatkozó nemzetközi jogi együttműködés széleskörű kutatási lehetőséget biztosítanak a részes államoknak, illetve környezetvédelmi szabályokkal egészíti ki a kontinens védelmét. Habár e területtel kapcsolatosan számos igénylő államról tudunk, felosztását, még ha egyelőre időlegesen is, de ez idáig sikerült elkerülni. Ugyanakkor a Szerződésrendszer továbbra is államok egy csoportjának kezébe utalja a döntést az Antarktisszal kapcsolatban, ami – véleményem szerint – a legnagyobb problémát jelenti. Ráadásul az ATS revíziójának gondolata is jogosan merülhet fel, hiszen egyes rendelkezései ellentétesek az UNCLOS-szal.

Összességében a tanulmányban vizsgált, speciális jogi státusszal rendelkező térségek tengereinek mélyén fekvő, az emberiség tartalékait jelentő energiahordozók és ásványkincsek kiaknázása körül a jövőben számos vita várható, hiszen az abban való egyetemes részvétel és a hasznokból való részesedés az Arktisz és az Antarktisz esetében egyelőre nem biztosított. Az Arktisz helyzetét bonyolítja, hogy egyes államok szárazföldi területei benyúlnak a sarkkör térségébe, ami látszólag elégnek bizonyulhat ahhoz, hogy igényt formáljanak a Jeges-tenger mélyének kincseire. Az Antarktisz esetén ugyan erről nem beszélhetünk, és az azt körülvevő altalaj egyelőre biztonságban van, de az igényeiről egyik állam sem mondott le, ezen igények pedig a moratóriumi határidő lejártához közeledve ismét hangsúlyosabban jelennek majd meg. Véleményem szerint mindkét térség esetében el kell kerülni, hogy egyes államok kisajátítsák maguknak, hiszen az egész emberiség szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

---

---

---

## **Búcsú Sárközy Tamás professzortól, akinek tudományos életművét tovább építi egy ifjabb generáció Prugberger Tamás\***

---

Február 4-én hajnalban rövid betegség után tragikus hirtelenséggel hunyt el Sárközy Tamás, a Budapesti Műszaki Egyetem Gazdaságtudományi Karának volt tanszékvezető tanára, a Magyar Tudományos Akadémia polgári jogi főosztályának volt vezető kutatóprofesszora, nyugdíjazása után e két intézmény professzor emeritusza, korábban a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem gazdasági jogi tanszékének vezetője és egy cikluson keresztül a Budapesti Gazdasági Főiskola rektora, jelenleg pedig a Magyar Jogászegylet elnöke valamint a Gazdaság és Jog c. szakfolyóirat főszerkesztője. Magas ívelésű tudományos és gazdaságpolitikai és gazdaságjogi reform-kivitelezési pályafutása két szakaszra bontható. Az első szakasz a rendszerváltást megelőző gazdasági-gazdaságirányítási reform időszakára esik, amikor a direkt tervirányításos ortodox szovjet rendszer Liebermann és Leontyev, valamint Volkov által 1965-ben elindított reformjaként a francia modellű indirekt tervirányításra történt áttérés szerepelt a napirenden.<sup>1</sup> Munkásságának második szakasza az 1990. évi rendszerváltást követő időszakra esik, amikor Nyugat-Európában is háttérbe szorul a jóléti társadalom (welfare society) és a szociális piacgazdaság John Myrdal Keynes által kidolgozott koncepciója és egyre erőteljesebb mértékben hódít tért a Chichagoi Közgazdasági Iskola (Fridrich Hayek és Fridman Milton) részéről elindított globalista neoliberais gazdaságpolitikai szemlélet.

Míg tudományos és gazdaságpolitikát megreformáló tevékenysége pályafutásának első szakaszában egyértelműen pozitív volt, addig a rendszerváltást követő időszakra mindez már nem mondható el egyértelműen. Ez különösen a privatizációban betöltött elméleti és gyakorlati tevékenységére vonatkozik. Ebben az időszakban is azonban sok maradandó értéket mutat fel, különösen a kormányzás, az állami mechanizmus fejlesztése terén. Az ezekkel összefüggő

---

\* Professor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék.

<sup>1</sup> Liebermann, Leontyev és Volkov szovjet közgazdászok reformkoncepcióját teljes magyar fordításban lásd in Szamuely László (szerk.): Vita a gazdaságirányítási rendszerről. Kossuth K. Budapest, 1965. 10-22., 87-99., 280-290., 293-301. o.; Ismerteti Pozsgai József: Valóság, 1965/3. sz. 114-116. és Turánszky: Valóság, 1965/4. sz. 34-35. és 39. o.

gazdaságpolitikai szerepvállalásainak köszönheti, hogy professzori állása fenntartása mellett betöltött kormánybiztosi és miniszterhelyettesi pozíciót és hatalmas munkabírása és energiája lehetővé tette, hogy a Postabank felügyelőbizottságának tagi, valamint az Országos Jéghoki Szövetség elnöki tisztségét is betöltse. Így került szorosabb kapcsolatba az áruforgalmi gazdaság mellett a pénzügyekkel, valamint a sportirányítással és a sport játékszabályaival. A Magyar Jogászegylet Elnökeként és az általa alapított színvonalas „Gazdaság-, és Jog” főszerkesztőjeként halt meg közel 80 évesen. Végig aktív volt. Közvetlenül a halála előtt a javaslatára indította el a HVG-ORAC a „Sportjog” c. folyóiratot, ahol a szerkesztőbizottság elnöki tisztségét ő töltötte volna be.

Kétszakaszos tudományos munkásságának első szakasza az építési szerződések joghatásairól, valamint a vállalatirányítás elvi kérdéseiről 1969-ben írt gazdaságjogi reformtanulmányával indult, volt, amelyben már az építésügyi minisztériumi gazdaságirányításban szerzett tapasztalatait extrapolálva az akkori gazdaságirányítás teljes rendszerére már felvázolta a problémákat és azok kiküszöbölésére irányuló nézeteit.<sup>2</sup> Röviddel e tanulmánya megjelenését követően megírta és sikerrel megvédte nagyívű és teljesen innovatív kandidátusi értekezését, amelyben ismertette a kötött népgazdasági tervirányítást, kimutatva annak fonákságait, továbbá felvázolta, hogy ha alapvetően ez a szisztéma maradna fenn, miként kellene tökéletesíteni. Ugyanakkor felvázolta a gazdaság-, és az állami vállalatirányítás, valamint az állami tulajdon megújításának egy radikálisabb és egy mérsékelt rendszerét a védelem során kifejezetten előadva, hogy három alternatívát kíván felvázolni választékként a gazdaságpolitikának. Kandidátusi értekezése két könyvben jelent meg. Az egyik „Vállalati önállóság, vállalatirányítás, társulások” címen a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadónál (KJK.) 1972-ben, míg a másik „Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és tulajdonjog” címen az Akadémiai Kiadónál jelent meg 1973-ban. Míg az első könyv a mérsékelt reformról, addig az utóbbi a radikálisabb reformról szól. Ez megmutatkozik abban, hogy míg az 1992-ben megjelent könyv még csak társulásokról beszél, nem pedig gazdasági társaságokról, addig az 1993. évi már körvonalazza a vállalati öngazgatást és a gazdasági társasági formát. Az egyes jogintézményeket érintő reformkonceptiók fokozatosan látnak napvilágot. Móry Lászlóval közösen megvizsgálta és megírta kritikai és jobbítási érveléssel a vállalatok közötti együttműködés formáit és a közöttük létesülő termék-, illetve áruforgalmazási mechanizmust 1974-ben.<sup>3</sup> Hasonló tónusban írja meg Fábíán Ferencsel közösen a vállalatok társulási formáit és a társulási jogot, amely az Akadémiai Kiadónál 1978-ban jelent meg „Vállalati társulások joga” címen. Megalkotja volt az állami vállaltokról szóló törvénynek, amelyet 1978-ban ismeretterjesztő műként publikál a nagyközönség számára.<sup>4</sup> Közben az MTA. Állam-, és Jogtudományi Intézetében szűkebb

<sup>2</sup> Sárközy Tamás: Az építési szerződés teljesítésével és megszegésével kapcsolatos problémák, Jogtudományi Közlöny, 1965/9. sz.; U. ö.: A vállalatirányítás elvi kérdéseiről, Jogtudományi Közlöny 1969/2-3. sz.

<sup>3</sup> Móry László—Sárközy Tamás: Vállalatok közötti együttműködés, Építésügyi Tájékoztató Központ kiadása, Bp. 1974.

<sup>4</sup> Sárközy, Mit kell tudni a vállalati törvényről. Kossuth kiadó, Budapest, 1979.

munkatársi gárdájával, Török Gáborral, Hegedűs Istvánnal és Zsohár Andrással a gazdaságirányítás szervezetrendszerének teljes átalakítását, amely több kötetben kerül közzétételre az Állam-, és Jogtudományi Intézet kiadványaként.<sup>5</sup> E munka tovább kívánta tökéletesíteni az állami vállalatok irányítását, amellyel kapcsolatos szemlélete megtestesül a vállalati törvényben és annak bemutatását szolgáló előbb már érintett könyvben. E két mű tartalmazza az állami vállalat általa kialakított két új formáját, a gazdaságirányítás által delegált és a vállalat dolgozói által a saját munkakollektívájukból megválasztott vállalati tanács által irányított fél-önkormányzati és csak a munkakollektíva által a tagjai közül megválasztott igazgatóság által irányított teljes önkormányzati állami vállalatot. A rendszerváltást követően az állami vállalatok gazdasági társasággá történő átalakításának technikájának a kidolgozásánál is jelentős szerepet játszott egyetemi munkatársaival együtt. Minderről először „Gazdasági státuszjog” c. könyvében írt,<sup>6</sup> szintézisként pedig megírta Balázsházi Máriaival és Pázmándy ingával együtt a megreformált magyar vállalati jog elméletét és átfogó rendszerét.<sup>7</sup>

Sárközy bizonyos mértékig érthetően óvatos és ezért Ficzer Lajossal együttműködve megvizsgálja, hogy meddig lehet elmenni a reformfolyammal anélkül, hogy Szovjetunió emiatt ne alkalmazzon emiatt retorziót vele és a magyar kormánnyal szemben. Ezért kitekint a KGST. országok nemzetközi gazdasági szervezeteinek a Szovjetunióval, a többi KGST tagország közötti együttműködésére. Ebbéli kutatási tapasztalatait Ficzer Lajossal együtt írja meg, aki egy időben Magyarországot e szervezetben képviselte.<sup>8</sup> Az 1980-a évek második felében a gazdasági alkotmányosság kérdéseivel is foglalkozott, főleg a miatt, mert akkor már erősen jelentkeztek az 1974-ben Magyarországon nagy lendülettel megindított gazdaságirányítási reformnak a Nyers Rezső félre állításával és Biszku Béla előtérbe helyezésével a megállítása az un. állam-politikai elvárással a direkt tervirányítás egyes elemeinek az informális visszahozásából erdő gazdaságpolitikai problémák. A jognak ez okból történő részbeni figyelmen kívül hagyása miatt szorgalmazta Sárközy a gazdasági alkotmány megalkotását,<sup>9</sup> amelyre azonban a rendszerváltás miatt már nem került sor. Sárközy jó látta, hogy a reformfolyamatnak a visszafogása káros hatással jár a társadalom gazdasági életére. Ezért kidolgozta a jogi felelősségnek a népgazdaságban jelentkező problémakörét, külön megvizsgálva annak politikai, morális és jogi alakzatát. A vállalati jogalanyiség vizsgálatát kiterjeszti a jogalanyiség egészének a vizsgálatára, amelynek során kutatja a nyugat-európai jogiszemélyiség-elméletet, kimutatva annak strukturált lépcsőzetes voltát.<sup>10</sup> Ezzel megújította a magyar jogi-személyiségi doktrína hagyományos monolit jellegét, amelyet Novotni Zoltán miskolci professzor összekapcsolt Grosschmid Bénitől származó alvagyonokra osztható

<sup>5</sup> A gazdaságirányítás szervezetrendszerének átalakítása. Végtanulmány Sárközy Tamástól. MTA. Állam és Jogtudományi Intézet. Bp. 1983.

<sup>6</sup> Sárközy, *Gazdasági státuszjog*, Aula, 2003.

<sup>7</sup> Balázsházi Mária—Pázmándy Kinga—Sárközy Tamás: *Vállalati jog*. Aula Kiadó, Bp. 2006.

<sup>8</sup> Ficzer Lajos—Sárközy Tamás: *A KGST országok nemzetközi gazdasági szervezeteinek gazdaságpolitikai kooperációja*. KJK. Bp. 1978.

<sup>9</sup> Sárközy, *A gazdasági alkotmányosság problémái Magyarországon*. MTA. Bp. 1986.

<sup>10</sup> Sárközy, *A jogi személy elméletének alakulása*. KJK. Bp. 1985.



vagyonelmélettel. Miként Sárközy a nyugat-európai szakírók munkássága nyomán kimutatta, hogy egy átfogó jogi személyiség keretében, annak alárendelve, akár több szinten is al-jogi személyek létezhetnek, ugyanígy a fő tulajdon is, vagyis a vagyon egésze több al-vagyonra is tagolható. Ennek alapján az itt vázolt lépcsőzetes jogi személyiségi struktúra és a szintén lépcsőzetesen tagolható vagyontagolódási struktúra együttesen is jelentkezhethet.<sup>11</sup> Sárközy Tamás az ezzel kapcsolatos kutatásait 1994-ben a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadónál (KJK) jelentette meg 1984-ben Ez egy új utat nyitott meg a jogi személyiség elméletének magyarországi alkalmazására.<sup>12</sup> Majd ezt követően megírta eme korszakának fő művét, „A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz” címen, amelyet a KJK. adott ki 1984-ben és amelyben szakaszosan végig kíséri a kelet-európai és a nyugat-európai blokkra is kitekintve a magyar gazdasági jog fejlődésének egyes szakaszait, bedolgozva a reformfolyamatokat. Ebben a munkájában fejti ki jogrendszer tagozódási koncepcióját, amelyben eredeti a „keresztbe fekvő” jogágiságról szóló elmélete, a munkavállalói kollektíva jogágiságáról szóló általa is vallott Eörsi Gyulától elindult<sup>13</sup> elmélete, amelyhez Hegedűs Istvánnal együtt magam is csatlakoztam, azonban a rendszerváltással idejét múlttá vált. E korszakkal foglalkozók részére a szinte telje szakirodalmi feldolgozás miatt ma is alapvető mű, de a mostani gazdaságjogi kérdésekkel foglalkozók is sok, ma is használható gondolatokat meríthetnek e munkából.

Mivel az 1970-es évtized utolsó éveinek a gazdaságirányítási reformfolyamatának az 1980-as évtized elején történő leállítása és informális visszarendeződése a 80-as évek második felére krízishelyzetet váltott ki a gazdaságban, a gazdaságpolitika újból nyitott a reformok irányában. Sárközy e folyamatba újból bekapcsolódott. Erre a korszakra esik kormánybiztosi és miniszterhelyettesi működése. E reformfolyamatban végzett tevékenységét megírja a Magvető kiadónál megjelent „Egy gazdasági szervezeti reform sodrában” c. könyvében, amit a KJK 1996-ban adott ki. E munka folytatásaként jelent meg „A gazdaságpolitika, szervezetrendszere, jogpolitika” c. munkája, amit a Kossuth Kiadó jelentetett meg 1987-ben.

Áttérve Sárközy professzor munkásságának az 1990. évi rendszerváltással beköszöntött második szakaszára, a nyugat-európai befektetők és a magyar gazdaságnak a Kádár-rezsim időszakának a hitelező nyugati bankok, valamint az IMF. és a világbank a túlzott jogi kötöttségek alóli liberalizálást, az ezzel összefüggő joganyag deregulációját és az állami cégek privatizálását sürgették. E folyamatban jelentős szerepet vitt Sárközy Tamás. A szocialista magyar jogrendszer deregulációját lényegében ő irányította és azt alapvetően szakszerűen

<sup>11</sup> Grosschmid Béni: Fejezetek kötelmi jogunk köréből. I. kötet. Grill K. 114-119. o.; Novotni Zoltán, Jogalanyiség—jogi személyiség. In: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Seria Iuridica et Politica, Tomus I. Fasciculus 3. 73-75. p

<sup>12</sup> Hegedűs István, A dolgozói kollektíva és jogi szabályozásuk koncepciója. Jogtudományi Közlöny 1977/7. sz.; Prugberger Tamás, A gazdasági szervezetek jogrendszertagozódási kérdései, különös tekintettel a szövetkezeti és az agrárviszonyokra. Szövetkezeti Kutató Intézet, Közlemények, 133. sz. kötet, Bp. 1978. 185-213. o.;

<sup>13</sup> Eörsi Gyula, Tulajdonosok és kollektívák jogágazatai..., MTA. IX. o. Közleményei 1963. 1-2. sz. U. ő: Gazdaság – Jog – Jogrendszer-tagozódás, KJK. Bp. 1977.

oldotta meg. A szocialista jogrendszerben ugyanis számos helyen túlszabályozás volt, ami függetlenül a politikától szakmailag is hátrányos volt. Ugyanakkor voltak némi túlzások is, mivel több termékfelelősségi és élelmiszerminőséget védő előírás kiiktatásra került, csak úgy, mint egyes termékpályákkal összefüggő szabályok, valamint a leltárkezeléssel és a leltárfelelősséggel kapcsolatos előírások. Közülük többet utóbb vissza is kellett állítani. Ebbe belejátszott az Európai Unió részéről a Magyarország uniós taggá válásával kapcsolatos sürgetés 2014-ben. Sárközy e munkája során kritikusan leszűrt bizonyos államszervezeti fonákságokat, zavarokat.<sup>14</sup>

Ami a privatizációt illeti, annak hazai túlzott liberális kivitelezésének elméleti alapjait ő fektette le, ami a többi rendszerváltó közép-európai államra nem volt jellemző. A többi közép-európai rendszerváltó országban a kommunista rendszer állama által jogtalanul elvett vagyonekat visszaadták volt tulajdonosaiknak. Így meghatározott nagyság erejéig visszakapták a volt tulajdonosok államosított kis-, és középüzemeiket, hasonló nagyságú üzleteiket, agrárfarmjaikat, míg Magyarországon csak meghatározott kismértékű összeghatárig csak kárpótlási jegyet kaptak, amelynek értéke csak töredéke volt annak a vagyonnak, gazdasági egység értékének, amelyet tőle elvettek. Míg a többi volt szocialista országban a privatizációs miniszter tárcával és komoly hivatallal rendelkezett és hozzá tartozott a reprivatizáció is, addig e kettőt Magyarországon két hivatal intézte. A privatizációs miniszter nálunk tárca nélkül volt, aki kinevezett egy meghatározott kis taglétszámú szakértő gárdát, akinek a feladata lett volna az állami vállaltok vagyonának felértékelése és gazdasági társaságokká történő átalakítása. Mivel ezt a feladatot a kis létszámú gárda elvégezni képtelen volt, támaszkodnia kellett a vállalati vezetésre, amely leértékelte a vállalat vagyonát, hogy a már kiszemelt külföldi vevő olcsón hozzá juthasson a céghez. Az új tulajdonos pedig ellentételezéseként ezért a gesztusért az állami vállalati vezetést a pozíciójában hagyta. Sárközy e visszásságokat elkerülhetetlennek tartotta, amit meg is indokolt a privatizációról írt több tanulmányában és négy könyvében. Ebben a szemléletben írta meg „A korai privatizációtól a kései vagyontörvényig” c. könyvét, a magyarországi privatizáció jogáról megírt és 1993-ban közreadott kötetét, valamint a rendszerváltásról és a privatizációról szóló 1997-ben megjelent munkáját.<sup>15</sup>

Némileg ellensúlyozza azonban az itt felvázolt tévedéseit és hibáit a vállalati társulások korszerű jogának, vagyis a kereskedelmi társasági jognak és dogmatikai rendszerének a kidolgozása, amely „A magyar társasági jog Európában” c. könyvében, a Balázsházi Máriával és Pázmándy Kingával társ-szerzőségben megírt „Vállalati jog” c. monográfiában, az üzleti jogról írt, valamint a gazdasági társaságokról, és a cégtörvényről szóló szerkesztésében megjelent tankönyvben

<sup>14</sup> Sárközy, Államszervezetünk potenciázavarai. HVG-ORAC, 2006.

<sup>15</sup> Sárközy privatizációról írt átfogó munkái: Rendszerváltás és privatizáció, Akadémiai Kiadó, Bp. 1997.; A privatizáció joga Magyarországon, 1993.; A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig – Az állami tulajdon jogának fejlődése, HVG-ORAC, Bp. 2009.; A privatizáció kritikai szemléletét lásd Prugberger, A nyugat-európai és a közép-kelet-európai országok privatizációinak jogi rendezéséről. In: Ünnepi tanulmányok Gáspárdy László professzor 60. születésnapjára. (Szerk.: Cserba Lajos). A M.E. ÁJK. Ünnepi tanulmányok sorozatának IV. kötete. Novotni Alapítvány Kiadása, Miskolc, 1997. 327-356. o.

látott napvilágot.<sup>16</sup> A vállalati és a vállalkozási jog egészét magába foglaló kolosszális műve „A gazdasági társaságok nagy kézikönyve”.<sup>17</sup> Lényegében ő volt az, aki kidolgozta és megalkotta két sportjogi monográfiájával az átfogó és konzisztens magyar sportjogot.<sup>18</sup>

Ahol valóban nagyot és igen értékeset alkotott az a kormányzati irányítással függ össze. A kormányzati irányítással kapcsolatos több javaslatát a jelenlegi kormány és maga a kormány elnöke is értékesnek tartotta és ha nem is az eredetileg kidolgozott megoldásában, de változtatások mellett több elemét hasznosította. A kormányzással összefüggő igen értékes nézeteit rendszerszerűen dolgozta ki a hatékonyabb kormányzásról 1996-ban megjelent könyvében és a „Kormányzás, civil társadalom, jog” című intézmények kölcsönös összefüggéseit feltáró 2004-ben közreadott munkájában.<sup>19</sup> Az II-liberális kormányzás a liberális Európai Unióban” c. könyvében kimutatja, hogy az Orbán kormány il-liberalizmusa a jogállamisággal összhangban van és nem áll ellentétben az ország demokratikus berendezkedésével. Rávilágít, hogy ez a kormányzás politikailag igen sikeres, bizonyos mértékig azonban túlhajtott plebejus kormányzás.<sup>20</sup> Ebbe némi kritika is vegyül, ami még élesebben nyilvánul meg „A kétharmados túlzás-kormányzás” c. művében, amelyben megállapítja, hogy a polgári kormányzás nem önmagáért, hanem a nemzetért van és ezért egy kormány sem betonozhatja be magát.<sup>21</sup> E témakörben végzett elméleti munkáságának kritikai elemzéssel összekötött szintézisét jelenti a „Magyarország kormányzása 1978-2012.” E munkájában 14 kormány munkáját elemzi és mutat ki jó és rossz döntéseket, különbségeket és összefüggéseket. E könyvében Sárközy Tamás azt a következtetést szűri le, hogy a kormányzás legyen szakszerű és kulturált és mindegy hogy jobbközépen vagy balközépen áll, a lényeg, hogy középen legyen és hogy a jobb közép és a balközép ne ölje egymást. Konstruktív lehet a kettőnek az együttműködése koalícióban, de úgy is, ha az egyik kormányon, a másik pedig ellenzékben van.<sup>22</sup> Ezzel Sárközy Tamás a politikai hitvallását is elárulta. A középen állás az optimális és az ideális, amely mellett mind a jog, mind pedig a baloldali szélsőség visszas és elítélendő. Sárközy Tamás e társadalom-, és jogfilozófiai szemléletével messze menően egyet lehet érten. Az lenne a jó, ha ez lenne az uralkodó társadalmi szemlélet.

Sárközy Tamásnak ez a nagyívű tudományos munkássága szerencsére nem vész el és nemcsak „állagmegőrzés” történik, hanem tovább gyarapszik. Könyvtári hasonlaltal élve nem egy műemlékkönyvtárhoz, hanem egy élőkönyvtárhoz hasonlóan növekszik. Ez köszönhető iskolateremtő egyéniségének és jó szemének.

<sup>16</sup> Sárközy, Üzleti jog. Typotex Kiadó, Bp. 2006.; U. ő: A magyar társasági jog Európában, HVG-ORAC, Bp. 2009.

<sup>17</sup> Komplex (Wolters Kluwer) Kiadó, Bp. 2007.

<sup>18</sup> Sárközy, Sportjog, HVG-ORAC, 2004. és 2010; U.ő: A magyar sportjog az új Ptk.-ban. HVG-ORAC, Bp. 2014.

<sup>19</sup> Sárközy, A hatékonyabb kormányzás, Park Kiadó, Bp. 1996.; U. ő: Kormányzás, civil társadalom, jog. Park K. Bp. 2004.

<sup>20</sup> Sárközy, Il-liberális kormányzás a liberális Európai Unióban. A 3. Orbán kormány, 2014–2018. Park Kiadó, 2019.

<sup>21</sup> Park Kiadó, 2014.

<sup>22</sup> Sárközy, Magyarország kormányzása, 1978-2012. (14 magyar kormány). Park K. 2014.

Ki tudta válogatni azt a tehetséges nálánál valamivel fiatalabb kortársi kutató társai mellett, akikről már szó esett.<sup>23</sup> Ezen kívül jó érzékkel szintén megtalálta és felkarolta azt a nálánál jóval fiatalabb szintén igen tehetséges kutatói gárdát, amelynek élén a már megemlített Pázmándy Kinga áll, aki kutató és oktatói gárdájával továbbfejleszti Sárközy életművét és hozzáigazítja a legújabb jogalkotáshoz.<sup>24</sup> Ebbe a munkába kapcsolódott be az a még fiatalabb kutatói gárda is fiatalabb kutató gárda is, ide érte Szikora Veronikát, aki még Sárközy Tamás életében letett az asztalra két átfogó tanulmányt a civilizált államok jogrendszerain átívelő nemzetközi jog-összehasonlításról a gazdasági társaságokra kiterjedően, jogdogmatikailag helytállóan rendszerezve és csoportosítva azokat.<sup>25</sup>

Összegezve életútját, karrier szempontjából sok mindent elért és nem érdemtelenül, hanem megalapozottan. Ami nem adatott meg neki, az az akadémiai tagság. Megérdemelné, hogy legalább post humus felvenné az akadémia a tagjai közé.

Végezetül exkuzálásképpen e rendhagyó nekrológot, amely egy lezárult, de az itt bemutatott stafétaátvétellel folytatódó életmű strukturális bemutatását tartalmazza, azért írtam meg ebben a formában, mivel egyrészt Sárközy Tamás több előadást tartott a Miskolci Jogi Kar doktoranduszai részére, másrészt pedig a szövetkezetre és az agráriumra, valamint a munkavégzésre orientálódó gazdaságjogi és gazdaságszervezési, gazdaságirányítási jogi, továbbá jogpolitikai kutatásaim párhuzamosan futottak Sárközy Tamáséval. Ez irányú tudományos tevékenységem a Szövetkezeti Kutató Intézetben indult el és folytatódott 12 éven keresztül, majd annak felszámolásával átkerült a Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Karára, ahol ebben a profiban folytattam és folytatom máig is tudományos e profilú tudományos munkásságomat Kenderes Györggyel, Jakab Nórával, Tóth Hildával és Mélypataki Gáborral. Ennek a karnak a Munka- és Agrárjogi Tanszéke több éven keresztül általam irányítva Rudolph von Jhering MTA. kihelyezett kutatóhelyként is működött.

---

<sup>23</sup> L. az 5. sz. jegyzetet

<sup>24</sup> V. ö. Pázmándy Kinga: Üzleti jog—Gazdasági civiljog (többedmagával szerkesztője és szerzője e műnek, HVG-ORAC, 2019, továbbá folytatva Sárközy társaságjogi kutatásait, megírja „A kis társaságok és a Kft.” című művét, ami azért nagyon fontos, mert az un. kis társaságok is jogi személyeké váltak.

<sup>25</sup> Szikora Veronika: A magyar társasági jogot formáló nemzetközi hatások, *Gazdaság és Jog* 2011/3. sz.; U.ó.: A társasági jog és a Polgári Törvénykönyv kodifikációjának összefüggései. In Vékás Lajos (szerk.): *Fejezetek a Polgári Törvénykönyv keletkezéstörténetéből*. Magyar Közlönykiadó, Bp. 2018. (Mindkét tanulmány látens módon további kutatási programot és célkitűzést is felvázol)

---

---

# Az áldozatvédelem új irányai Ausztriában. Az új osztrák erőszak-ellenes törvénycsomag tanulságai

Csemáné Várad Erika\* · De Negri Laura\*\*

---

## 1. Bevezető

Ausztriában 2020 elején lépett hatályba az erőszak elleni védelemről szóló törvény (*Gewaltschutzgesetz*)<sup>1</sup>, amely számos jogterületen a már meglévő és hatályos jogszabályok kiegészítését és módosítását hozta magával. A törvénnyel elérni kívánt célok között elsősorban az erőszakos bűncselekmények megelőzése, a sértettek hatékonyabb védelme és az erőszakot elkövetők szigorúbb felelősségre vonása szerepelt. E célok megvalósítása érdekében több jogterületet és ágazati szabályozási kérdést érintő jogszabály módosítására került sor, melynek eredményeként az erőszak-ellenes áldozatvédelmi csomag összesen 25 törvényt érint. A rendelkezések szigorítják az erőszakos bűncselekményekért kiszabható büntetéseket, a duplájára növelik a nemi erőszak elkövetéséért kiszabható minimális büntetési tételt, biztosítják, hogy a veszélyeztetett személy gyorsabban léphessen kapcsolatba az illetékes hatóságokkal. Ezen kívül az osztrák

---

\* Vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete.

\*\* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

<sup>1</sup> Bundesgesetz, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, das Namensänderungsgesetz, das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, das Strafgesetzbuch, das Jugendgerichtsgesetz 1988, die Strafprozeßordnung 1975, das Strafregistergesetz 1968, das Tilgungsgesetz 1972, die Exekutionsordnung, das Bundesgesetz, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz geändert wird und Verstöße gegen bestimmte einstweilige Verfügungen zum Schutz vor Gewalt und zum Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre zu Verwaltungsübertretungen erklärt werden, das Ärztegesetz 1998, das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, das Hebammengesetz, das Kardiotechnikergesetz, das MTD-Gesetz, das Medizinische Assistenzberufe-Gesetz, das Medizinischer Masseur- und Heilmasseurgesetz, das Sanitättergesetz, das Zahnärztegesetz, das Musiktherapiegesetz, das Psychologengesetz 2013, das Psychotherapiegesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Verbrechenopfergesetz und das Bundesgesetz mit dem das Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche geändert werden (*Gewaltschutzgesetz* 2019) (megtekintés: 2020.04.12.) Online: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A\\_00970/fname\\_761093.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_00970/fname_761093.pdf)

büntető kódexben kibővült a súlyosító körülménynek számító esetek köre is. A törvény meghozatalával megteremtették annak lehetőségét, hogy a súlyos erőszak áldozatai új életet kezdhessenek, továbbá kiemelten kezelik a gyermekek és a specifikus védelmi szükségletekkel rendelkező áldozatok ellen elkövetett erőszakos magatartásokat. Az egészségügyi szakmában dolgozóknak a törvénymódosításokkal bejelentési kötelezettségük keletkezik az áldozatvédelmi hatóságok felé minden olyan esetben, ha pácienseiken bántalmazás nyomait észlelik és azok feltehetően erőszak elkövetéséből származnak. Azon túl, hogy az erőszakkal összefüggő bűncselekményeket a jövőben szigorúbban szankcionálják, hangsúlyt fektetnek arra is, hogy lehetőleg minél több, áldozattá vált személy kaphasson megfelelő segítséget.

Mivel a törvénnyel foganatosított módosítások több különböző jogterületet és ágazati szabályt érintő komponensből tevődnek össze és a kodifikációs munka célja az erőszak megelőzése és az áldozatok védelme, az osztrák jogirodalom indokoltan beszél egy erőszak-ellenes áldozatvédelmi csomagról („Gewaltschutzpaket”). Bár a törvénycsomag elemei összesen hét különböző minisztérium tevékenységi területét érintik, a változtatások kidolgozása 2018 tavaszán megalakult Büntetőjogi Munkacsoport munkájának eredményein alapul. Számos javaslat született az áldozatok védelme, illetve az elkövetők szankcionálása témakörében, tudományos és gyakorlati szakemberek, szakmai és civil szervezetek bevonásával. A hangsúly az erőszakos cselekedetek megelőzése, valamint az áldozatok és veszélyeztetett személyek védelmének javítását célzó intézkedések kialakítása köré összpontosult.

A tanulmány célja, hogy bemutassa az áldozatvédelem és az áldozatsegítés hazai kodifikációja során is például szolgáló Ausztria új erőszak-ellenes törvénycsomagját. E komplex tevékenység értékeléséhez szükséges annak tág kontextusban történő bemutatása; a reform irányát és fókuszpontjait befolyásoló folyamatoktól a kritikai észrevételeken át annak szakmai fogadtatásáig, de röviden sor kerül a releváns hazai szabályozás tükrében javaslatok megfogalmazására és azon megoldások kiemelésére, amelyek egy esetleges jövőbeni törvénymódosítás esetén itthon is példálhatnak.

## **2. Agresszió a társadalomban, erőszak a családban – a törvénycsomag és ami mögötte van**

Az osztrák erőszak-ellenes törvénycsomag immár a harmadik a sorban. Először 1996-ban fogadták el az osztrák *családon belüli erőszak elleni védelemről szóló törvényt*<sup>2</sup>. Az 1997. május elsején hatályba lépett rendelkezések elsődleges célja a családon belüli erőszak tényleges és potenciális áldozatainak védelme, az intim partneri viszonyban vagy családi kapcsolatokban bekövetkezett fizikai, szexuális és

<sup>2</sup> BGBl. I Nr. 759/1996 Bundesgesetz über Änderungen des allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs, der Exekutionsordnung und des Sicherheitspolizeigesetzes (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie – GeSchG)

pszichológiai sérülésekkel szembeni fellépés. A rendelkezések alapján ezt a feladatot azon új jogintézmények életre hívásával a rendőrséghez telepítették, amelyek lehetővé tették, hogy a hatósági beavatkozás még adekvátabban szolgálhassa az erőszak áldozatainak közvetlen és azonnali védelmét. Így – a távoltartás elrendelése keretében – az ingatlan elhagyására illetve a visszatérés tilalmának betartására is kényszeríthető volt az a személy, akinek ott-tartózkodása a háztartás többi tagjának fizikai és/vagy pszichológiai biztonságát veszélyeztette.<sup>3</sup>

A 2009. június elsejével életbe lépett *2. erőszak-ellenes törvény*<sup>4</sup> - fenntartva a már jól működő 'új' jogintézményeket - tovább erősítette az áldozatok védelmét mind a 'háztartási' erőszak, mind az erőszak egyéb formája esetén. Míg az első törvényt európai szinten is modellértékűnek tartották, addig a 2. törvény – a nők és lányokkal szembeni erőszak megszüntetése érdekében kimunkált innovatív megoldásaiért<sup>5</sup> - elnyerte a World Future Council díját, melyet Jakob von Uexküll, a szervezet alapító elnöke kezdeményezett.

A *3. törvény* elsődleges célja a zéró-tolerancia biztosítása, elsősorban a nőkkel és a gyermekekkel szembeni – tipikusan családon belüli – erőszak esetén. Ennek érdekében jobb és hatékonyabb kapcsolatot kívánt létrehozni az egyes szervezetek között (hálózatépítés), eredményesebb fellépést az erőszakos illetve a privát szférát sértő magatartásokkal szemben (beleértve az online világot és a pszichológiai erőszak területét is). A magánélet fokozott védelemre vonatkozó rendelkezések kifejlesztése, az áldozatvédelem eszköztárának bővítése, az erőszakos illetve szexuális bűncselekmények körének bővítése és szigorúbb szankcionálása (különösen kiskorú vagy védtelen személy áldozatok esetén, akár határozatlan tartammal) szintén a szándékok közt szerepelt – elsősorban a biztonsági rendőrségről szóló törvény (SPG<sup>6</sup>) változásainak segítségével.

Noha e célokat minden releváns szereplő és a társadalom is támogatta, a jogszabály egyes elemeinek megítélése azonban korántsem (volt) ilyen egyöntetű – ahogy azt az olyan újságcímek és megfogalmazások is alátámasztják, mint „A

<sup>3</sup> Pelikan, Christa - Birgitt Haller - Petra Smutny: The Austrian Protection against Domestic Violence Act. 1996. In: Council of Europe: *Crime Policy in Europe*. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006. pp. 37-46

<sup>4</sup> BGBl. I Nr. 40/2009 Bundesgesetz, mit dem die Exekutionsordnung, die Zivilprozessordnung, das Außerstreitgesetz, das Gerichtliche Einbringungsgesetz 1962, das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz, das Tilgungsgesetz 1972, das Staatsanwaltschaftsgesetz, das Verbrechenopfergesetz, das Strafregistergesetz, das Sicherheitspolizeigesetz und das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch geändert werden (Zweites Gewaltschutzgesetz - 2. GeSchG) (megtekintés: 2020.04.25.)  
Online: <https://www.uibk.ac.at/strafrecht/lehre/geschg2.pdf>

<sup>5</sup> „*innovativer Lösungsansätze für die Beendigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen*“ Future Policy Award 2014: Beendigung der Gewalt gegen Frauen & Mädchen. (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.worldfuturecouncil.org/de/future-policy-award/>

<sup>6</sup> BGBl. Nr. 566/1991 Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG) (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005792>

nők ingyenes védelme" ("Schutz von Frauen zum Nulltarif"?), „A jóléti igazságszolgáltatás vége" ("Ende der Wohlfühljustiz")<sup>8</sup>, „Értelmetlen büntetések" („Strafen ohne Sinn")<sup>9</sup>, „Kocsmapolitika a tiszta kultúrában" („Stammtischpolitik in Reinkultur")<sup>10</sup>, „Nincs kegyelem" („Wir kennen keine Gnade.") illetve „az elkövető szabadsága versus az áldozat védelme" („Freiheit des Täters vs. Schutz des Opfers" - leegyszerűsítve a jelenség (kriminá)pszichológiai vetületeit, dinamikáját, leszűkítve a lehetséges kezelési megoldások körét).

A jogszabály-előkészítés illetve a parlamenti vita időszakában sokféle véleménnyel lehetett találkozni, amelyek igen különböző aspektusok mentén, szakmai – és nem ritkán politikai – szempontoktól átitatva fogalmazták meg kérdéseiket, kétségeiket az egyes tervezett rendelkezésekkel összefüggésben. A *negatív megszólalások*ban gyakran előforduló, visszatérő elem a rendőrség fokozott szerepe, illetve a szigorodó büntetőpolitika *kritizálása* volt.

Előbbi kapcsán már Polizeigesetz-ként<sup>11</sup>, azaz rendőrségi törvényként emlegették a javaslatot, mondván, innentől az áldozatvédelem rendőrségi döntés kérdése. E hatósághoz tartozik például az esetkonferenciák levezetése csakúgy, mint a prevenció munkája vagy a bizonyítékok összegyűjtése. Mindez azt feltételezné a kritikák szerint, hogy a kapitányságokon csupa speciálisan képzett szakember van – de akkor miért nincs ez így az igazságszolgáltatásban?

Noha a szakma – ezt nem győzték a hozzászólók hangsúlyozni – egyetértett az áldozatok védelmének szükségességével és üdvözölte az erre irányuló kezdeményezéseket, gyakorlatilag egységesen utasította (és utasítja) el a büntetések szigorításának szándékát, és ezt a tervezett formában még a szexuális illetve a kiskorúak sérelmére történő elkövetés esetén sem tartotta indokoltnak<sup>12</sup>. Bár a büntetőjog „harcú különítményként" való bevetése ("Task Force Strafrecht")<sup>13</sup> különös aggodalommal töltött el egyes politikai döntéshozókat, Kurz szövetségi kancellár elégedett volt a javaslatcsomaggal, hiszen álláspontja szerint az erőszakot és a szexuális visszaélést még szigorúbban kell büntetni. Arra is utalt, hogy jelen kezdeményezéssel az osztrák társadalomban az utóbbi időszakban lezajlott változásokra is reagálni kívántak. A nőekkel szembeni erőszak nem új

<sup>7</sup> Leistner, Alexandra: "Schutz von Frauen zum Nulltarif"? Österreichs neues Gewaltschutzgesetz unter der Lupe. euronews (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://de.euronews.com/2019/12/03/schutz-von-frauen-zum-nulltarif-osterreichs-neues-gewaltschutzgesetz-unter-der-lupe>

<sup>8</sup> "Ende der Wohlfühljustiz": Gewaltschutzpaket wird begutachtet. 13.05.2019. Die Presse. Innenpolitik. (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.diepresse.com/5627147/ende-der-wohlfuehljustiz-gewaltschutzpaket-wird-begutachtet>

<sup>9</sup> Innerhofer, Judith E.: ÖVP und FPÖ: Strafen ohne Sinn. 21. September 2019. Zeit Online (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.zeit.de/2019/39/oevp-fpoe-gewaltschutzpaket-ratifizierung-wahlkampf>

<sup>10</sup> Innerhofer: i. m.

<sup>11</sup> Lásd erre például: Gewaltschutzpaket: "Polizeigesetz" oder "Meilenstein"? 16.11.2019. Wiener Zeitung. (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2038288-Gewaltschutzpaket-Polizeigesetz-oder-Meilenstein.html>

<sup>12</sup> Leistner: i. m.

<sup>13</sup> "Ende der Wohlfühljustiz": i.m.



jelenség, azonban ezzel illetve a bevándorlással összefüggésben egyértelműen rögzíthető, hogy a más kultúrkörből érkező férfiak nőképe jelentősen megváltozott. E tendenciák pedig nem hagyhatók figyelmen kívül, s erre a kormányprogram külön súlyt is helyez<sup>14</sup>. A vitában – különösen más pártok képviselői oldaláról – azonban visszatérő kritika maradt, hogy a kormány közömbös az áldozatvédelmi szakemberek és az ügyvédek szigorítás-ellenes szakmai észrevételeivel, kifogásaival szemben. Sőt, egyesek – így például Robert Kert büntetőjogász professzor (Wirtschaftsuniversität Wien) – az erőszakos és szexuális bűncselekmények büntetési tételeinek néha drasztikus megemelési szándékát "tisza populizmusnak" minősítették. A professzor kifejtette, hogy a bűnelkövetést megelőzően ezen elkövetői kör tipikusan nem mérlegel, így önmagában a büntetés hossza nem jelenik meg visszatartó erőként. A fiatal felnőttek esetén pedig a hosszabb tartamú szabadságelvonás a kor pszichés sajátosságaira figyelemmel jelentősen megnehezíti a későbbi társadalmi reintegrációt.<sup>15</sup>

A fiatal felnőttekre irányadó egyes rendelkezések kapcsán például Clemens Jabloner, az osztrák szövetségi kancellár akkori helyettese egyenesen „civilizációs visszalépésről” („zivilisatorischen Rückschritt”)<sup>16</sup> beszélt. Az új jogszabály a 18-21 év közötti korosztály esetén lehetővé kívánva tenni az általános – azaz felnőttekre irányadó – szabályok alkalmazását. Ezzel – álláspontja szerint – visszaviszi Ausztriát az 1851. évbe. Az Osztrák-Magyar Monarchia idején I. Ferenc József császár által 1852. május 27-én kihirdetett büntető törvénykönyv<sup>17</sup> – mely az ország 1938 és 1945 közötti Német Birodalom általi anektálása idején is hatályban volt – adja a jelenlegi kódex alapját. Bár az évtizedek során rengeteget változott (így a francia minta alapján átvett trichotóm rendszer sem él abban a formában), de a kezdetektől több rendelkezést rögzített a kiskorúak vonatkozásában.<sup>18</sup> Az 1988-as reform eredményeként pedig a ma is érvényben lévő, a fiatakorúakra irányadó speciális szabályozás („Jugendgerichtsgesetz”)<sup>19</sup> széles körben veszi figyelembe a korosztály jellemzőit (pl.: a fiatal felnőttek ügyeiben is a fiatakorúak

<sup>14</sup> „Gewalt gegen Frauen ist kein neues Phänomen, aber auf Grund der Veränderung der Gesellschaft und der Zuwanderung, hat sich vor allem das Bild der Männer aus anderen Kulturkreisen massiv verändert. Die Bundesregierung hat diese Entwicklungen schon von Beginn an erkannt und deswegen im Regierungsprogramm zu diesem Thema bereits einen Schwerpunkt gesetzt. In: "Ende der Wohlfühljustiz": i. m.

<sup>15</sup> Innerhofer: i. m.

<sup>16</sup> „Zivilisatorischer Rückschritt". *Gewaltschutzpaket trotz scharfer Kritik durch*. 2019.09.25. orf.at (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://orf.at/stories/3138545/>

<sup>17</sup> Lásd részletesebben például: Mueller, G. O. W.: *Austrian Penal Act*. Fred B Rothman & Co, Littleton, CO 80123, USA.

<sup>18</sup> Bruckmüller, Karin-Stefan Schumann: Of Justice and Juveniles in Austria. Achievements and Challenges. In: Winterdyk, John A. (ed.): *Juvenile Justice: International Perspectives, Models and Trends*. Taylor & Francis Group LLC, Boca Raton, 2015. p. 30.

<sup>19</sup> BGBl. Nr. 599/1988 Bundesgesetz vom 20. Oktober 1988 über die Rechtspflege bei Straftaten Jugendlicher und junger Erwachsener (Jugendgerichtsgesetz 1988 – JGG) (Megtekintés: 2020.05.25.) Online:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000282>

bírósága jár el) és a kriminológiai, kriminálpszichológiai kutatások eredményeit (pl.: közösségi büntetések prioritása). Így tág lehetőséget biztosít a diverzióra. Szellemiségét a gyakorlati szakemberek is osztják; ennek köszönhetően a fiatalokú elkövetők kb. 90%-a, a fiatal felnőttek 75%-a kerül a fiatalokúak bírósága elől elterelésre.<sup>20</sup>

A kancellár-helyettes igen éles megfogalmazása mögött annak rögzítése áll, hogy ezzel a módosítással gyakorlatilag felülírásra kerülnek mindazok a vívmányok, melyek a társadalmi, szociális változásokhoz, és az ezek generálta pszichés folyamatokhoz kapcsolódnak: nevezetesen, hogy ma egy 18-21 éves fiatal minden tekintetben közelebb áll fiatalokú személyhez, semmint egy 30-as éveiben járó felnőtt. (Hazánkban a kéttannyelvű gimnáziumi osztályokban nem ritkán 20 évesen fejezik be a középiskolát – figyelemmel a nyáron születettekre vonatkozó, „évkésést” jelentő iskolakezdésre.)

A javaslatot előterjesztő szövetségi kormány azonban emlékeztetett arra, hogy az eddigi – nemzetközi szakmai szinten is elismert és előremutató – erőszak-ellenes csomagok jó működése és a kiemelt társadalmi-szakmai figyelem ellenére sem csökkent – sőt, 2019-re *nőtt* – az erőszakos, illetve a nők sérelmére megvalósított<sup>21</sup> bűncselekmények száma. Érdemes kiemelni, hogy míg 2014-ben 19, addig 2018-ban 41 nőt öltek meg Ausztriában; az elkövető pedig többségében kapcsolatban vagy családi kötődésben állt a sértettel (pl.: partner vagy volt partner.)<sup>22</sup>

Ausztriában 2010-2017 között átlagban a nők csaknem 15%-a számolt be partnere általi fizikai és/vagy szexuális erőszakról életük során legalább egyszer és az utóbbi 12 hónapban.<sup>23</sup> Az élet és testi épség, szabadság, szexuális integritás és önrendelkezés elleni támadások száma 2018-hoz képest 5,3%-kal nőtt az országban, s a cselekmények 59,6%-ában kapcsolat volt az elkövető és az áldozat között.<sup>24</sup> Az emberölések száma 2014 óta folyamatosan emelkedik (2014: 36, 2019: 65). Az érintettek az esetek döntő többségében ismerték egymást (pl.: 2019: 78,5%), s csaknem 60%-uk volt nő. A helyzet Európában is hasonló. Unió

<sup>20</sup> Dünkel, Frieder: Juvenile Justice and Crime Policy in Europe. In: Zimring, Franklin E. - Maximo Langer - David S. Tanenhaus (eds.): *Juvenile Justice in Global Perspective*. New York University Press, New York, London, 2015. p. 32.

<sup>21</sup> Míg Ausztriában 2010-ben és 2017-ben az emberölések csaknem azonos %-ában ismerte egymást a sértett és az áldozat, 8 év alatt jelentősen megnőtt ezen belül a klasszikus családon belüli erőszak-esetek aránya. In: Hausbichler, Beate-Noura Maan-Lara Hagen: *Gewalt gegen Frauen: Steigende Zahlen, wenige Daten*. 25. November 2018. DerStandard (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.derstandard.at/story/2000092112829/gewalt-gegen-frauen-steigende-zahlen-wenig-daten>

<sup>22</sup> Autonome Österreichische Frauenhauser: Zahlen und Daten. Gewalt an Frauen in Österreich. In: *Autonome Stand April 2020 Gefördert vom Bundeskanzleramt*. (2020.04.25.) Online: <https://www.aoef.at/index.php/zahlen-und-daten>

<sup>23</sup> OECD: *Gender, Institutions and Development Database*. 2019 (Megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://oe.cd/ds/GIDDB2019>.

<sup>24</sup> Bundesministerium für Inneres, Bundeskriminalamt: *Polizeiliche Kriminalstatistik 2019*. Die Entwicklung der Kriminalität in Österreich. Digitaldruckerei des BMI, Wien, 2020. S. 30-32

szinten 2019-ben minden harmadik, 15 évesnél idősebb nő élt meg fizikai és/vagy szexuális erőszakot, több mint minden 5. egy partnere által. Ugyanakkor kevesebb mint 15%-uk fordult a rendőrséghez! Az európai nők több mint fele tapasztalt már meg legalább egy szexuális zaklatást. A félelem és a rossz biztonságérzet hatására több mint minden második nő a testi vagy szexuális támadástól való félelem miatt került el helyeket vagy szituációkat.<sup>25</sup> Más felmérések szerint a nők 55%-ának kell szembenéznie valamilyen fajta szexuális zaklatással (11% online), húsból egy nőt pedig megerősöknek.<sup>26</sup> A női áldozatok körülbelül fele sérüléseket szenved el, néhányan – a bántalmazás formájától függően – akár többszörösen is. Például a partner általi szexuális erőszak áldozatainak 17%-a két-három különböző típusú fizikai sérülést szerzett az elkövetés következményeként.<sup>27</sup>

Az OECD országokban egy 2019-es vizsgálat szerint a nők 22%-a számolt be az élettársa által elkövetett fizikai vagy szexuális erőszakról, a megkérdezést megelőző évben pedig több mint 4%-uk szenvedett el partnererőszakot. A fizikai vagy szexuális erőszakot átélő nők többsége nem idegen támadó áldozatává válik.<sup>28</sup> Az adatok jelentős eltérést mutatnak az egyes országok viszonylatában. Míg Dániában és Írországbán a nők 1%-át, addig például Németországban 20%-át verte a férje.

Noha a családon belüli erőszak elleni fellépés mind nemzetközi, mind osztrák nemzeti szinten hosszabb múltra tekint vissza, a cselekmények száma nem, vagy nem az elvárt mértékben csökken<sup>29</sup>. Ugyanakkor fontos arra utalni, hogy a számadatok mögött egyéb folyamatok is állhatnak. Egyrészt, a társadalom figyelme erőteljesebben irányul erre a problémára, és az állampolgárok, közösségek attitűdváltása csökkenő toleranciát, növekvő beavatkozási, feljelentési hajlandóság generál. Másrészt, a szabályozás bővül, gazdagodik, így egyre több olyan magatartás (pl.: pszichés abúzus) kerül dekriminalizálásra, amelyek korábban nem voltak szankcionáltak. (Jó példa erre az Isztambuli Egyezmény<sup>30</sup> elfogadásával kapcsolatos szakmai, szakpolitikai vita.<sup>31</sup>)

<sup>25</sup> *Gewalt gegen Frauen in Europa*. 25.11.2019. Bundesverband Deutscher Stiftung. (Megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.stiftungen.org/aktuelles/blog-beitragewalt-gegen-frauen-in-europa.html>

<sup>26</sup> Isztambuli Egyezmény: minden tagállamnak késlekedés nélkül ratifikálnia kell, mondja a Parlament. Sajtóközlemény. 2019.11.28. Európai Parlament. Hírek. (Megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20191121IPR67113/isztambuli-egyezmény-ratifikálja-surgosen-minden-tagállam-mondja-a-parlament>

<sup>27</sup> Shreeves, Rosamund-Martina Prpic: *Violence against women in the EU. State of play*. EPRS | European Parliamentary Research Service. September 2019. (Megtekintés: 2020.04.25.) Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630296/EPRS\\_BRI\(2018\)630296\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630296/EPRS_BRI(2018)630296_EN.pdf)

<sup>28</sup> 8. Social cohesion indicators. Violence against women. OECD: *Society at a Glance 2019*: OECD social indicators. OECD Publishing, Paris, 2019. p.126

<sup>29</sup> Lásd a statisztikai adatokhoz: Bundesministerium Inneres. Bundeskriminalamt: *Grafiken & Statistiken*. Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.bundeskriminalamt.at/501/start.aspx>

<sup>30</sup> Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. 12 April 2011., COE

<sup>31</sup> Az Isztambuli Egyezményben foglalt célokkal a tagállamok egyetértének. Ezt jelzi, hogy 2016-ig azt

Egy mégoly előremutató, jó szabályozás mellett is komoly gondot jelent az alacsony feljelentési hajlandóság, illetve eljárás-eredményesség. Az áldozattá vált nők többsége nem számol be tapasztalatairól a hatóságoknak; például a partnerbántalmazás súlyos eseteinek is mindössze 14%-ában történik meg a feljelentés megtétele.<sup>32</sup> Hasonlóan alacsony feljelentési arányt rögzítettek a szexuális erőszak-cselekményeket vizsgáló kutatások. Ezt tovább fokozza, hogy – részben a sértett visszalépése miatt – a megindult eljárások kevesebb mint 14%-ában marasztalják el a tettest szexuális erőszakért!<sup>33</sup>

A sértetti aktivitás elmaradásának oka „lehet például a bizalomvesztés annak következtében, hogy a sértett saját maga vagy közvetlen környezete által rossz tapasztalatokat szerzett a hatóság eljárását illetően; a hatósággal vagy az elkövetővel szemben érzett félelem; fizikai (erőszak) és lelki (szégyen, zsarolás) akadályok; az, ha az elkövető rokon vagy ismerős; vagy a cselekménnyel okozott sérelem csekély. A „másik oldalról” akadályt jelenthet a hatóság ún. „szelekciós” magatartása, vagyis a feljelentés felvételének elhárítása is.”<sup>34</sup>

A törvénycsomag választ keresett ezekre a gyakorlati problémákra is, a szakemberképzéstől a bizonyítási eljárás támogatásáig. Kiemelten fontos cél az érdemi és gyors beavatkozás, s ezzel az ismétlődő áldozattá válás elkerülése; „a viktimizáció predetermináló tényező a további viktimizáció szempontjából, s az előző áldozattá válás előrevetíti a későbbi bűncselekmény veszélyét. Az ismételt viktimizáció jellemzője, hogy az első bűncselekményt rendszerint gyorsan követi a második. Az ismétlődésre tehát rövid időn belül számítani lehet.”<sup>35</sup>

Ugyanakkor még egy eredményes büntetőeljárás mellett is merülhetnek fel egyéb rizikótényezők – különösen specifikus védelmi szükségletekkel rendelkező

---

minden EU tagállam aláírta. Ezzel vállalták, hogy nem hozhatnak olyan jogszabályt, amely az egyezmény szellemiségével ellentétes. A ratifikálással azonban 7 (tag)állam elmaradt (köztük Magyarország, Bulgária, Csehország, Litvánia, Lettország, Szlovákia és az Egyesült Királyság), illetve az kimondottan lassan megy a többi tagországban (sokszor 4-6 éves átmenettel; de még a fejlett áldozatvédelemmel rendelkező Németország is: bár 2011 május 11.-én aláírta az egyezményt, csak 2017. október 12.-én ratifikálta, és 2018. február elsején léptette hatályba). (In: Chart of signatures and ratifications of Treaty 210. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Status as of 09/05/2020 (Megtekintés: 2020.05.09.) Online: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>)

A ratifikáció eredményeként az egyezményben rögzítettek kifejezett jogszabályi átültetésére, harmonizációjára kell sor kerüljön – melyet egyebekben egy nemzetközi testület rendszeresen ellenőrizni hivatott –, s ez a tagállamok többségében nehézséget okoz. Az Isztambuli Egyezmény aláírását szorgalmazók kritikaként fogalmazták meg a nyugat-európai tagállamokkal szemben – így 2015/16 németországi történései kapcsán –, hogy az áldozatvédelem égisze alatt migrációkritikus és rasszista megközelítésmód öltött testet, amikor például a fehér európai nők migránsoktól való védelmére („Schutz weißer Europäerinnen vor Migranten”) koncentráltak, illetve egyetlen megoldásként a kitoloncolást határozták meg. (In: Gewalt gegen Frauen in Europa: i.m.)

<sup>32</sup> Shreeves: i. m.

<sup>33</sup> Innerhofer: i. m.

<sup>34</sup> Gilányi Eszter: A nők elleni erőszak és magyar büntetőjogi szabályozása a nemzetközi elvárások tükrében. PhD-értekezés. ME, Miskolc, 2017. 89.o.

<sup>35</sup> Görgényi Ilona-Csemáné Váradi Erika: Az áldozat fogalma és a viktimizáció formái, különös tekintettel a másodlagos viktimizációra. BM-IM-ME. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2020. 9.o.

áldozatok vonatkozásában. E kategóriába tartoznak többek között a hozzátartozók által elkövetett ismételt erőszaknak kitett személyek, a nemi alapú erőszak elszenvetői csakúgy, mint a gyermekek, fiatalok vagy idősek. „A másodlagos viktimizáció érzésével akkor szembesülhet az áldozat, ha indokolatlan, érzéketlen, vagy aránytalan kezelésnek, hozzáállásnak, viselkedésnek, reakcióknak és/vagy gyakorlatnak alanyává válik, akár a büntető-igazságszolgáltatás, akár más szociális, gyermekvédelmi intézmények részéről. Ez – hatását tekintve – azonos irányú az eredeti traumával.”<sup>36</sup>

Az erőszakos bűnözés és a családon belüli erőszak következményei komplexitása miatt már önmagában is igen súlyos probléma<sup>37</sup>, amelynek mértékét tovább fokozhatja a környezet nem támogató érték- és normarendje. Az Eurostat 2016-os felmérése szerint a megkérdezettek 22%-a gondolta úgy, hogy a nők gyakran túloznak a szexuális visszaéléssel vagy nemi erőszakkal kapcsolatos követeléseik körében, míg 27%-uk szerint vannak olyan helyzetek, amikor a nő beleegyezése nélkül is indokolt lehet a szexuális kapcsolat.<sup>38</sup>

A statisztikai adatokra, a gyakorlati nehézségekre, illetve a már említett társadalmi változásokra (is) figyelemmel a kormány kitarzott amellett, hogy szükség van egyértelmű – bár eltérő tartalmú – üzenetekre a társadalom, a potenciális elkövetők és a lehetséges sértettek felé; hogy azonnali, hathatós, gyakorlati segítséget kell tudni nyújtani az áldozatoknak, s ebben a rendőrség, mint első vonalban megjelenő hatóság, szerepe kiemelt; hogy szükség van a hosszú távú megoldásokra, s nem lehet, hogy ennek gátját az áldozat rossz vagy kiszolgáltatott anyagi helyzete jelentse; hogy nyomatékkal kell fellépni a nagy társadalomra veszélyességű (erőszakos, szexuális bűncselekményt megvalósító, vagy a gyermekeket, az egyéb támogatásra szoruló személyeket támadó) elkövetőkkel szemben; hogy valamennyi – így például az egészségügyi, gyermekvédelmi, ... – ágazat jobb együttműködésére, hatékonyabb információ-áramlásra és a jelenség komplexitása okán komplex válaszokra van szükség.

A parlamenti vitában egyéb – elsősorban nem kriminálpolitikai, nagyívű szakmai, hanem - konkrét, kezelhető és feloldható elemek is kiemelésre kerültek, többek között az ügyészség túlterheltségéről, a tanácsadási létesítmények alacsony finanszírozottságáról vagy épp a fiatal felnőtt elítéltek általános büntetés-végrehajtási intézményben való elhelyezésének mellőzéséről.<sup>39</sup> A törvényt végül a

<sup>36</sup> Görgényi Ilona-Csemáné Váradi Erika: Az áldozat fogalma és a viktimizáció formái, különös tekintettel a másodlagos viktimizációra. BM-IM-ME. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2020. 15.o.

<sup>37</sup> A nők áldozattá válásának nagyobb esélyét jól mutatja, hogy míg az összes emberölés 81%-ban férfi és 19%-ában nő az áldozat, addig a közeli partner (élettárs, házastárs) által elkövetett emberölések 82%-a nő ellen irányul. In: UNODC: Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, 2019. p. 18.

<sup>38</sup> Shreeves: i. m.

<sup>39</sup> Parlamentskorrespondenz Nr. 943 vom 25.09.2019. Gewaltschutz: Nationalrat beschließt ÖVP-FPÖ-Gesetzespaket. (megtekintés: 2020.04.18.) Online:

[https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2019/PK0943/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0943/index.shtml)

javaslatnak megfelelő tartalommal fogadta el az osztrák Parlament 2019 őszén.<sup>40</sup>

### 3. Az osztrák erőszak-ellenes áldozatvédelmi csomag szabályozási területei

A 2019. október 29-én az Osztrák Szövetségi Közlöny 105/2019. számában kihirdetésre került törvény felépítését tekintve külön cikkekben rögzíti az egyes jogszabályok módosításait. E jogszabály összesen 26 cikkből áll, tartalmi elemeit vizsgálva pedig megállapítható, hogy a törvény egyes cikkei – az utolsó, 26. cikk kivételével, amely a hatálybalépésről szóló rendelkezéseket tartalmazza – összesen 25, már meglévő törvény módosítását tartalmazzák. E körben érdemes tisztázni, hogy az erőszak elleni védelemről szóló törvény esetében nem egy teljesen új törvény kidolgozásáról és meghozataláról van szó, hanem a már korábban meglévő törvények módosításainak összefoglalásáról és az erőszak elleni küzdelem mechanizmusainak ezekbe történő beépítéséről.

A törvénycsomag első egységét, azaz a törvény első cikkét a *biztonsági rendőrségről szóló törvény*<sup>41</sup> módosításai alkotják. E törvény legfontosabb újításai között szerepel az *erőszaktevő távoltartását szabályozó rendelkezések* módosítása, a távoltartás dimenziójának kibővítése az áldozat mindenkori megközelítésének tilalmával, illetve az ún. biztonságpolitikai esetkonferenciák bevezetése. A korábbi tilalmat, amely az áldozat lakóhelyére történő erőszakos belépést tilalmazta, kibővítették az áldozat megközelítésének korlátozásával; ennek megvalósulása érdekében a biztonsági rendőrségről szóló törvény 38(a) cikkét teljesen átdolgozták és újrafogalmazták. A legjelentősebb újítás, hogy a törvény az erőszaktevőnek már nem csupán a veszélyeztetett személy lakásába, hanem a lakóhely 100 méteres körzetébe való belépését tiltja<sup>42</sup> csakúgy, mint – a helyszíntől függetlenül – a potenciális áldozathoz való 100 méteren belüli közeledést. Ez a szabály nagyban megkönnyíti a konkrét esetben eljáró hatóságok dolgát is, ugyanis a távoltartási végzésben már nem szükséges egyenként nevesíteni azokat a konkrét helyszíneket – munkahely, iskola, óvoda, sportpálya, stb. – , amelyeket az elkövető nem közelíthet meg, hiszen az új rendelkezés automatikusan magába foglal minden olyan helyszínt, ahol a veszélyeztetett személy tartózkodik. Ezen felül az otthonba történő erőszakos belépés és az áldozat megközelítésének tilalmáról szóló végzést hozó hatóságok munkája abban a tekintetben is egyszerűsödött, hogy a jövőben nincs szükség minden egyes esetben a konkrét megközelítési távolság meghatározására. Ez tovább könnyíti és gyorsítja a sértett otthonába való belépési és megközelítési tilalmak elrendelését, ugyanis mindezidáig kizárólag a

<sup>40</sup> „Zivilisatorischer Rückschritt“: i. m.

<sup>41</sup> Sicherheitspolizeigesetz (SPG) (megtekintés: 2020.04.25.) Online:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005792>

<sup>42</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 1. (5) ; (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes § 38a (1))

lakóhely, illetve a potenciális áldozat tartózkodási helye szerint illetékes hatóság rendelkezhet a tilalommal. A törvénymódosításnak köszönhetően ettől a feltételtől a jövőben már el lehet tekinteni.

További említésre méltó változtatás, hogy bevezették az *elkövető* kifejezett *átkutatásának lehetőségét* a sértett lakásához tartozó kulcsok elkobzása érdekében. Korábban ezek csak abban az esetben voltak elvonhatóak, ha az elkövető önként, azaz saját akaratából adta le azokat, vagy ha nyilvánvaló volt, hogy a kulcsok nála vannak. Az új törvény azonban lehetővé teszi, hogy az elkövetőt átkutassák annak érdekében, hogy a lakáskulcsokat elvegyék tőle.<sup>43</sup>

A *biztonsági rendőrségről szóló törvény* további fontos újítása az erőszak-elkövetőkkel való aktív foglalkozás lehetőségének megteremtése az ún. *erőszak-megelőző központokon* keresztül. A törvény 1. cikkének (3) bekezdése szerint a szövetségi belügyminiszter felhatalmazást kap arra, hogy az áldozatok védelmét segítő intézményeket szerződéses alapon megbízza az elkövetőkkel történő foglalkozással, tanácsadással, melyek célja az erőszak alkalmazásának jövőbeni elkerülése.<sup>44</sup> Az elkövető az intézkedés foganatosítását követő rövid időn belül köteles részt venni az adott erőszak-megelőző tanácsadáson; amennyiben ezt elmulasztja, közigazgatási szabálysértést követ el és 2500 euróig, visszaesés esetén 5000 euróig terjedő pénzbüntetéssel, illetve behajthatatlanság esetén 6 hétig terjedő (helyettesítő) szabadságvesztéssel büntetendő.<sup>45</sup> Az erőszak ellen kidolgozott új beavatkozások célja az erőszak lehető leggyorsabb és leghatékonyabb leküzdése, ennek érdekében az ilyen tevékenységet végző központokat speciális szabályrendszer szerint kell működtetni. Erre vonatkozóan megjegyzendő, hogy az erőszak-megelőző központok létrehozásának és megfelelő kialakításának érdekében a törvény erőszak-megelőző központokra vonatkozó része 2021. január 1-én lép majd hatályba.

A biztonsági rendőrségről szóló törvény további kiemelkedő újdonsága, hogy megalapozták a különösen magas kockázatú esetekre vonatkozó biztonsági *rendőrségi esetkonferenciák* intézményét.<sup>46</sup> A biztonsági hatóságok ugyanis törvény erejénél fogva kötelezettek az élet, egészség, szabadság, erkölcs, tulajdon vagy a környezet elleni veszélyes támadások megakadályozására, ha ezek elkövetésének valószínűsége fennáll. Magas kockázatú esetnek tekintendő, ha bizonyos tények alapján – így különösen előzetes veszélyes támadás esetén – feltételezhető, hogy egy adott személy olyan bíróság hatáskörébe tartozó büntetendő cselekményt fog elkövetni, amellyel más személy életét, egészségét, szabadságát vagy erkölceit sértheti, s amely egy évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetett. Az esetkonferenciák célja, hogy a magas kockázatú ügyben érintett személyek és a védelmet biztosító hatóságok

<sup>43</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 1. (5) ; (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes § 38a (2) 2.)

<sup>44</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 1. (3) ; (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes § 25 (4))

<sup>45</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 1. (5) ; (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes § 38a (14) 3.)

<sup>46</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 1. (2) ; (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes § 22 (2))

bevonásával és köztük történő információcsere (rendőrség, potenciális áldozatok hozzátartozói) révén mielőbb biztosítani lehessen egy hatékony védelmi struktúrát az áldozat részére, és ezáltal az esetleges támadás lehetősége minimálisra csökkenjen.

Az erőszak elleni védelemről szóló törvény 2. cikke a *névváltoztatásról szóló törvény* módosításait foglalja össze. Ennek vezérgondolata, hogy a pszichológiai bántalmazás és a fizikai erőszak áldozatai számára meg kell teremteni és meg kell könnyíteni egy új élet megkezdésének lehetőségét. Bizonyos áldozatok esetében az egyetlen kiút egy teljesen új identitás létrehozása annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a jövőbeni érintkezés az erőszakot elkövetővel. A *családnév megváltoztatása* lényegesen megkönnyítheti és gördülékenyebbé teheti az érintettek számára ezt az utat. Ezidáig azonban ez jelentős költséggel járt, mivel a törvény nem rendelkezett különleges kivételekről. Ezt az új erőszak elleni törvény pótolta: 2020. március 1-étől azok az áldozatok, akiknek testi épségére, életére törtek, szabadságjogaikban megsértették őket, szexuális erőszak áldozataivá váltak vagy önrendelkezési jogaikon esett csorba, illetékmentesen megváltoztathatják családnévüket.<sup>47</sup> Ezen kívül a társadalombiztosítási azonosító szám is térítésmentesen módosítható lesz a jövőben.

A törvénycsomag 3. cikke az osztrák *Polgári törvénykönyvet* módosítja, és itt található az a rendelkezés, amely kimondja, hogy a szexuális integritás és az önrendelkezés jogának megsértése miatti követelésekre vonatkozó *elévülési idő* az áldozat 18. életévének betöltésekor kezdődik.<sup>48</sup>

A törvény 4. cikke a *Büntető törvénykönyv* változtatásait foglalja össze. A büntetőjog területén felülvizsgálták a büntetések súlyosításának lehetőségét, melynek eredményeként számos, az erőszakkal kapcsolatos bűncselekményért kiszabható büntetési tétel felső határa a kétszeresére növekedett. Az egyik jelentős változás a Büntető törvénykönyvben, hogy két bűncselekménycsoport – a büntetőkódex törvényben meghatározott Különös részi tényállásai, szándékos bűnösség mellett, illetve más, erőszakkal vagy veszélyes fenyegetéssel megvalósult bűncselekmények – esetén kibővítette a súlyosító körülmények körét.<sup>49</sup> További lényeges változtatás, hogy ha az elkövetőt korábban már két alkalommal szabadságvesztés-büntetésre ítélték, élet vagy testi épség, szabadság illetve a szexuális integritás és az önrendelkezési jog elleni szándékos bűncselekmény elkövetése miatt, a vele szemben kiszabható szabadságvesztés és pénzbüntetés felső határa a felével, de legfeljebb húsz évre növekszik, ha tizenkilencedik életévének betöltése után ezen jogtárgyak sérelmére ismét szándékos bűncselekményt valósít meg.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 2. (1) ; (Änderung des Namensänderungsgesetzes §2 (10a))

<sup>48</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 3. (2) ; (Änderung des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs §1494 (2))

<sup>49</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 4. (1) ; (Änderung des Strafgesetzbuches § 33 (2))

<sup>50</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 4. (3) ; (Änderung des Strafgesetzbuches §39 1a)



Az áldozatok védelmét és az erőszak megelőzését célozza az erőszakos bűncselekményekkel szemben kiszabható büntetések tételkereteinek megemlése. Így, ha egy nagykorú egy kiskorú személy sérelmére a szándékos bűncselekményt erőszakkal vagy veszélyes fenyegetéssel követte el, akkor a bűncselekmény törvényi büntetési tétele a következőképpen változik:

- (1) az egy évig terjedő szabadságvesztés, illetve azzal való fenyegetés vagy a pénzbüntetés helyébe 2 hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztés lép,
- (2) az egy évet meghaladó szabadságvesztés helyébe egy legalább 3 hónapig terjedő szabadságvesztés lép,
- (3) egy legalább 6 hónappal fenyegetett szabadságvesztés helyébe egy legalább egy évig terjedő szabadságvesztés lép,
- (4) egy legalább egy évig terjedő szabadságvesztés helyébe legalább két évig tartó szabadságvesztés lép.<sup>51</sup>

A sértett beleegyezésének köréből – elsősorban a különös támogatást igénylő áldozatokra figyelemmel – kizárásra került az az esetkör, amikor a sértett a genitáliák megcsonkításához vagy olyan sérülés okozásához járul hozzá, amely a nemi érzés tartós korlátozásával jár.<sup>52</sup>

Ezen felül szigorították a foglalkozástól eltiltás szabályait.<sup>53</sup> Ha az elkövető kiskorú szexuális integritása és önrendelkezési joga elleni bűncselekményt követett el, és a bűncselekmény elkövetésének időpontjában olyan egyesületben vagy más intézményben állt alkalmazásban vagy folytatott tevékenységet vagy szándékában állt ezt tenni, mely felölelte a kiskorúak nevelését, oktatását, felügyeletét, vagy egyéb intenzív kapcsolatot ápolt a kiskorúakkal, egy évtől öt évig terjedő időtartamban kell ezen vagy más hasonló tevékenység gyakorlásától eltiltani, feltéve, hogy fennáll annak veszélye, hogy az elkövető e tevékenységének felhasználásával további ilyen bűncselekményt követ el.

Az 5. cikkel a *fiatalkorúak bíróságáról szóló törvény (Jugendgerichtsgesetz – JGG)* rendelkezései változnak. Abban az esetben, ha a fiatal felnőtt elkövető az élet, testi épség, a szabadság, a szexuális integritás vagy önrendelkezési jog elleni bűncselekményt követett el, vagy ha bűnszervezet vagy terrorista csoport tagjaként történt a jogsértő magatartás tanúsítása, feltéve, hogy a büntetési tétel felső határa legalább öt évig terjedő szabadságvesztés, a *büntetés kiszabásakor* nem a fiatalkorúakra vonatkozó speciális, hanem az *általános rendelkezések* az irányadók; az így kiszabható büntetés azonban nem lehet több mint 20 év.<sup>54</sup>

A 6. cikk a *büntető eljárásjogi* kérdéseket öleli fel. Ezek közül az egyik legjelentősebb, hogy a *különösen sebezhető áldozatok* körét kibővítették azon áldozatokkal, akiknek szexuális integritása és önrendelkezéséhez való joga megsérült, továbbá azon személyek körével, akik javára az otthonukba való belépési és megközelítési tilalmat rendelték el.<sup>55</sup> Ezen áldozati körnek joga van arra, hogy különös sebezhetőségük a leghamarabb megítélésre, értékelésre

<sup>51</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 4. (5) ; (Änderung des Strafgesetzbuches § 39a (2))

<sup>52</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 4. (8) ; (Änderung des Strafgesetzbuches § 85 (2a))

<sup>53</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 4. (16) ; (Änderung des Strafgesetzbuches § 220b)

<sup>54</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 5. (1) ; (Änderung des Jugendgerichtsgesetzes 1988. §19 (4))

<sup>55</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 6. (3) ; (Änderung des Strafprozessordnung 1975 § (66a))

kerüljön. A sértettek különös sebezhetősége életkorukon, mentális és egészségi állapotukon, valamint a bűncselekmény típusán vagy sajátos körülményein alapul. A büntetőeljárásról szóló kódexben történt kisebb módosítások elsősorban az áldozatok jogvédelmének előmozdítása érdekében születtek.

Az erőszak-ellenes áldozatvédelmi csomag legfontosabb újításait kétségkívül a fent érintett biztonsági rendőrségről szóló törvény és a Büntető törvénykönyv tartalmazzák. Az eddig említett lényeges változásokon túl még jónéhány törvény módosítását tartalmazza az erőszak elleni védelemről szóló törvénycsomag. Megemlítendő például, hogy kibővítették a követés (*Stalking*) tényállását, amely mostantól arra az esetre is vonatkozik, amikor az áldozat hozzájárulása nélkül osztanak meg személyes tényeket, képeket az áldozatról, az életének személyes területeiről. Ezen kívül kibővítették a tevékenységtől való eltiltás hatályát is, a jövőben nem csak a szexuális bűncselekményt elkövetőket lehet eltiltani bizonyos tevékenységek végzésétől, hanem azokat az elkövetőket is, akik más élete, testi épsége, szabadsága ellen követtek el olyan bűncselekményt, amely bűncselekmény miatt a kiszabható börtönbüntetés időtartama meghaladja az egy évet. A tevékenységek tilalmáról szóló új szabályozásnak köszönhetően a *bűnügyi nyilvántartási törvény*<sup>56</sup> egyes rendelkezéseit is módosították. Az *ideiglenes intézkedések rendszerét* is átdolgozták annak érdekében, hogy az internetes zaklatást is beépítsék azon tényállások közé, amelyek miatt ezek foganatosíthatóak.<sup>57</sup>

#### **4. Az erőszak áldozatainak fokozottabb védelme az egészségügyi ágazati szabályok módosítása révén**

Az erőszak elleni védelemről szóló törvénycsomag kidolgozásával egységesítették az egészségügyi szakmákban tevékenykedő alkalmazottakra vonatkozó értesítési és jelentési kötelezettségeket az egyes bűncselekmények megalapozott gyanúja esetén, következésképpen egy sor új rendelkezés került az egészségügyi szakmákat és egészségügyi dolgozók munkavégzését szabályozó jogszabályokba.

Ilyen újítás például, hogy az orvosok mentesülnek titoktartási kötelezettségük alól abban az esetben, ha a titoktartási kötelezettség megszegése a gyermek vagy fiatalkorú érdekét szolgálja és a titok nyilvánosságra hozatala szükséges a bűncselekmény gyanújának tisztázása érdekében, továbbá az a gyermek vagy a fiatalkorú személy védelmét szolgálja.

A legtöbb egészségügyi jogszabályt módosító rendelkezés bejelentési kötelezettséget ír elő, amely kötelezettség ezentúl minden, az egészségügyi szakmában tevékenykedő alkalmazott alapkötelezettségévé válik.

Az orvos köteles értesíteni a bűnügyi rendőrséget vagy az ügyészséget abban az esetben, ha szakmai tevékenysége során olyan esettel találkozik, amelyben megalapozottan feltételezhető, hogy gyermeket vagy fiatalkorút erőszakot alkalmazva bántalmaztak, kínoztak, elhanyagoltak vagy szexuálisan bántalmaztak,

<sup>56</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 7. ; (Änderung des Strafregistergesetzes 1968)

<sup>57</sup> Prunner, Marina: Mehr Schutz für Opfer, In: *Öffentliche Sicherheit* 2020/1-2 S. 92-93.

továbbá, ha cselekvőképtelen vagy döntésképtelen, beteg vagy bármely más okból védtelen felnőtt személyt bántalmaztak, elhanyagoltak vagy szexuálisan bántalmaztak.<sup>58</sup> E bejelentési kötelezettség nem csupán az orvosokra vonatkozik, hanem minden személyre, aki az egészségügyi szakmában tevékenykedik. Az említett bejelentési kötelezettséget átvezették az egészségügyi dolgozókról és ápolókról szóló törvénybe, a szülésznőkről szóló törvénybe, a kardio-technikusokról szóló törvénybe, a paramedicinális szolgáltatásokról szóló törvénybe, az orvosi asszisztensekről szóló törvénybe, a masszőrökről és gyógy-masszőrökről szóló törvénybe, a mentőszolgálatról szóló törvénybe, a fogorvosokról szóló törvénybe, a pszichológusokról szóló törvénybe, a pszichiáterekről szóló törvénybe, hovatovább, a zeneterápiáról szóló törvénybe is. A tény, hogy a bejelentési kötelezettség az egészségügyben dolgozókra vonatkozó törvények mindegyikébe átültetésre került, mindenképpen azt a célt szolgálja, hogy a bántalmazás lehetőleg minél szélesebb körben észlelhető legyen, és a bejelentési kötelezettség által az illetékes hatóság minél gyorsabban tudomást szerezzen arról, és biztosítani tudja a sértett számára a megfelelő védelmet, az elkövetőt pedig felelősségre vonják.

A gyermekek és fiatalok jólétéről szóló szövetségi törvény is gazdagodott egy új rendelkezéssel, amely szintén bejelentési kötelezettséget keletkeztet, mégpedig a kórházak számára. Ha a gyermek születéséhez vagy a szüléshez kapcsolódó kórházi szakmai tevékenység során felmerül annak a megalapozott gyanúja, hogy az újszülött, akinek anyja korábban már női nemiszerv megcsonkításának áldozata volt, különösen veszélyeztetve van és a gyermeket érintő veszélyt más módon nem lehet megakadályozni, a kórháznak haladéktalanul írásban értesítenie kell a helyi gyermek és ifjúsági jóléért felelős hivatalt, amely megteszi a szükséges intézkedéseket az ügyben.<sup>59</sup>

Az új osztrák erőszak-ellenes áldozatvédelmi csomag alapvetően pozitív fogadtatásban részesült, azonban a törvény témaköreinek terjedelme a pozitív bírálat mellett teret adott számos kritikai megfogalmazásnak is. Egyes vélemények szerint az egészségügyi dolgozókra rótt bejelentési kötelezettség az erőszak elterjedésének kockázatát hordozza magában, hiszen egyrészt a potenciális erőszaktevéket visszatartja a pszichoterapeutájukkal való őszinte beszélgetésektől, másrészt megakadályozhatja az erőszak áldozatait is abban, hogy szakembertől diszkrétan pszichológiai segítséget kérjenek az átélt erőszakos cselekményeket követően.

## 5. Az erőszak elleni védelem Magyarországon

Noha a magyar jogban nem létezik az osztrák *Gewaltschutzgesetz*-hez hasonló átfogó megoldásokat kínáló törvénycsomag, az erőszak elleni védelem az osztrák módszertől eltérően ugyan, de a magyar jogban is megvalósul. Az osztrák erőszak-elleni áldozatvédelmi normák megfelelőjét nehéz a magyar jogban megtalálni,

<sup>58</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 11. (2); (Änderung des Ärztegesetzes 1998. § 54.)

<sup>59</sup> Gewaltschutzgesetz 2019. Art. 25 (1); (Änderung des Bundes-Kinder-und Jugendhilfegesetz 2013. §37.)

hiszen a bemutatott osztrák szabályokat kifejezetten úgy alkották meg, hogy azok célzottan az erőszak-elleni védelemre irányulnak, így ez a szabályozási koncepció, továbbá a törvénycsomag rendelkezéseinek többsége mintegy osztrák nemzeti-jogi sajátosságnak minősül. Megkísérelve az osztrák törvénycsomag magyar megfelelőinek kiaknázását, elsősorban a Btk.-ra érdemes utalni. E körben azonban szükséges megemlíteni, hogy büntetőjogunkban törvényi erőszak fogalmat nem találunk. „*A jogelmélet a Különös részi erőszakot, mint elkövetési módot az Általános részi kényszerrel, a testre gyakorolt, vagyis fizikai kényszerítéssel kapcsolja össze, amely a kényszerítő és a kényszerített közötti, a kényszerítő akaratának a kényszerített magatartásában való megnyilvánulását eredményező viszony.*”<sup>60</sup> E megállapításból kitűnik, hogy a magyar szabályozás megalkotása nem az osztrák *Gewaltschutzpaket* értelmében vett erőszak-elleni védelem koncepciója nyomán történt, sokkal inkább általános jelleggel rögzíti a kényszerítés lényegi elemeit, a kényszerítő és a kényszerített közötti viszonyt, legyen szó ember vagy dolog ellen elkövetett erőszakról/kényszeréről. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy a 2012. évi C. törvénnyel újrakodifikált Büntető Törvénykönyv egyik legnagyobb változtatása, a nemi bűncselekményeket magába foglaló XIX. Fejezet.<sup>61</sup> E fejezet a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekményekkel foglalkozik, s az itt megjelenő valamennyi tényállás az erőszak/kényszerítés valamilyen formáját nevesíti. A hatályos magyar Btk. XIX. Fejezetének II. Címe a nemi erkölcs elleni bűncselekmények körében tíz olyan törvényi tényállást rögzít, melyek esetében büntetőjogi szankció alkalmazandó. Az e körben szabályozott bűncselekmények a nemi élet szabadságát, a nemi kapcsolatok társadalmilag elfogadott rendjét és az ifjúság egészséges szexuális fejlődését sértő vagy veszélyeztető deliktumokat tartalmazzák (szexuális kényszerítés<sup>62</sup>, szexuális erőszak<sup>63</sup>, szexuális visszaélés<sup>64</sup>, vérfertőzés<sup>65</sup>, kerítés<sup>66</sup>, prostitúció elősegítése<sup>67</sup>, kitarottság<sup>68</sup>, gyermekprostitúció kihasználása<sup>69</sup>, szeméremszétség<sup>70</sup>). A Btk. rendelkezései alapján nem csupán a fizikai erőszak szankcionálható, hanem azon esetekben is büntethető a delikvens, ha megalázza, súlyos nélkülözésnek teszi ki a sértettet, vagy a sértett emberi méltóságát súlyosan sértő erőszakos magatartást tanúsít, továbbá, ha gazdaságilag el akarja lehetetleníteni hozzátartozóját.

<sup>60</sup> László Balázs: Erőszak, erőszakos magatartás, személy elleni erőszakos cselekmény – értelmezési kérdések a csekély súlyú, tömegesen előforduló bűncselekmények körében. In: *Büntetőjogi Szemle* 2018/1. 48-54.o.

<sup>61</sup> Lásd Btk. XIX. fejezet

<sup>62</sup> Btk. 196.§

<sup>63</sup> Btk. 197.§

<sup>64</sup> Btk. 198.§

<sup>65</sup> Btk. 199.§

<sup>66</sup> Btk. 200.§

<sup>67</sup> Btk. 201.§

<sup>68</sup> Btk. 202.§

<sup>69</sup> Btk. 203.§

<sup>70</sup> Btk. 205.§

A magyar erőszak elleni védelmi szabályozás kontextusában szintén érdemes megemlíteni, hogy 2008. január elsejétől megjelent a zaklatás<sup>71</sup> büntetőjogi törvényi tényállása. A rendelkezés célja a magánélet háborítatlanságának védelme – akár az állami büntetőhatalom eszközeinek alkalmazásával. A rendelkezés alapján a zaklató abban az esetben büntethető, ha abból a célból háborgatja, zaklatja áldozatát, hogy őt megfélemlítse vagy a mindennapjaiba beavatkozzon. A zaklatás minősített esete valósul meg, ha az elkövető a cselekményt a volt házastársa, volt bejegyzett élettársa vagy volt élettársa, illetve, ha a nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére követi el.

A Btk.-ban a *kapcsolati erőszak*<sup>72</sup> tényállása is megtalálható. A kapcsolati erőszak tényállás az együttélők egyenlőségének elvére épül. A törvényi tényállásban megnevezett speciális alanyokon kívül a bűncselekmény megvalósulásához a sértett és az elkövető együttélésére, mint további feltétel meglétére is szükség van. A bűncselekmény megállapításához az elkövetőnek és a sértettnek nem szükséges az elkövetéskor is együtt élniük, elég, ha korábban együtt éltek, továbbá a rendszeresen megvalósuló elkövetés is része ezen tényállásnak.<sup>73</sup>

Az osztrák szabályozás nyomán összehasonlító jelleggel érdemes megemlíteni a 2009. évi LXXII. törvényt a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról. A törvény szerint a Ptk.-ban meghatározott közeli hozzátartozó és hozzátartozó, valamint a volt házastárs, a volt élettárs, a bejegyzett élettárs, a volt bejegyzett élettárs, a gondnok, a gondnokolt, a gyám és a gyámolt sérelmére elkövetett erőszak miatt van helye a távoltartásnak.

A törvény megalkotásának oka, hogy nyilvánvalóvá vált egy olyan intézmény bevezetésének a szükségessége, amely azonnali segítség nyújtását teszi lehetővé az áldozat számára. A törvény különbséget tesz *ideiglenes megelőző és megelőző távoltartás* között. Ezen intézmények ideiglenesen korlátozzák az erőszaktevő tartózkodási szabadságát és szülői felügyeleti jogainak gyakorlását.

Az ideiglenes megelőző távoltartást a rendőrség a helyszínen hozza meg az erőszak észlelése esetén hivatalból, illetve a bántalmazott vagy a bántalmazott hozzátartozójának bejelentése alapján. A rendőrség az ideiglenes megelőző távoltartást<sup>74</sup> 72 órára rendeli el, és automatikusan küldi tovább az illetékes járásbíróhoz, ahol egyidejűleg kezdeményezi a megelőző távoltartás elrendelését. A megelőző távoltartást a bíróság polgári nemperes eljárásban rendeli el, legfeljebb harminc napra. A megelőző távoltartást a bíróság akkor rendeli el, ha az eset összes körülményének figyelembevételével indokoltnak tartja az intézkedés meghozatalát. Az a személy, akivel szemben ideiglenes megelőző távoltartást rendeltek el, köteles a bántalmazottal közösen lakott lakást elhagyni, és oda a határozatban meghatározott ideig nem térhet vissza, továbbá köteles magát távol tartani a bántalmazottól, és a határozatban megjelölt más személytől,

<sup>71</sup> Btk. 222.§

<sup>72</sup> Btk. 212/A.§

<sup>73</sup> A tényállás bírói gyakorlatához lásd: Béda Anikó-Garai Renáta: A kapcsolati erőszak elmúlt 6 éve – avagy egy novum hatása és joggyakorlata. In: *Ügyészégi Szemle* 2019/2. 6-25.o.

<sup>74</sup> 2009. évi LXXII. törvény a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról 6.§

valamint kerülnie kell a bántalmazottal való bármilyen formában történő érintkezést. Ugyanakkor erre vonatkozóan szükséges lefektetni, hogy a bántalmazó a bántalmazottal közösen lakott lakás elhagyására csak akkor köteles, ha a bántalmazott a közös gyereket ott neveli, vagy a szívésségi lakáshasználaton túli jogcíme van az ottlakásra. Ezzel ellentétben „(A) magyar rendszer számára példaként állított osztrák rendszerben a távoltartás arra tekintet nélkül rendelhető el, hogy ki, milyen jogcímen tartózkodik az adott lakásban. Lehetőség van például kifejezetten a lakótárssal szemben védelmet kérni, aki jöllehet rendelkezne lakásban való tartózkodáshoz szükséges jogcímmel, azonban a bíróság határozata meghatározott időre felülírja azt. Ugyanez igaz akár a lakás tulajdonosával szemben is, amennyiben a bírósági határozat hatálya alá kerül.”<sup>75</sup>

Ugyancsak érdemes megemlíteni a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, azaz a gyermekvédelmi törvényt, amely a családon belüli erőszak áldozatává váló gyermekekre vonatkozik. A törvény megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint az állam, a helyi önkormányzatok, valamint a gyermekek védelmét ellátó egyéb szervek meghatározott intézkedésekkel segítséget nyújtanak a családon belüli erőszak áldozatává vált gyermek részére, továbbá gondoskodnak a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzéséről és megszüntetéséről, a hiányzó szülői gondoskodás pótlásáról, illetve segítik a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerült fiatal felnőttek társadalmi beilleszkedését.<sup>76</sup>

A továbbiakban érdemes néhány szót ejteni azokról az intézményekről, amelyek segítséget, menedéket nyújtanak a bántalmazottak részére, illetve az erőszak áldozatainak reszocializációját hivatottak elősegíteni. E körben ki kell térni a Kormány 1645/2019 (XI. 19.) számú határozatára, melyet az áldozatsegítés rendszerének további fejlesztése, az áldozati jogok szélesebb körű érvényesülése és az áldozatsegítés hatékonyabb megvalósítása és elősegítése jegyében hozott meg, és amelyben az áldozatsegítő központok országos hálózatának létrehozásáról döntött. E rendszer kiépítésének határidejét 2025. december 31-re tűzte ki. Az Igazságügyi Minisztérium már korábban is hozott létre Áldozatsegítő Központokat, melyeknek preventív célkitűzéseik vannak. Ehhez kapcsolódóan említésre méltó a *bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítéséről* szóló 2005. évi CXXXV. törvény, amely a bűncselekményt elszenvedett és emiatt életminőségükben veszélybe került személyek társadalmi, erkölcsi és anyagi sérelmei enyhítésére tartalmaz rendelkezéseket.

A *bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítéséről* szóló 2005. évi CXXXV. törvény preambulumbekzdése alapján, a jogszabályi környezet megalkotásának célja, hogy a bűncselekményt elszenvedett és emiatt életminőségükben veszélybe került személyek társadalmi, erkölcsi és anyagi sérelmei enyhüljenek. A vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem csupán anyagi kárenyhítést tesz lehetővé, hanem érzelmi támasz lehetőségét is biztosítja az

<sup>75</sup> Tóth Andrea Noémi: A távoltartás anomáliáinak polgári jogi vetületei. In: *Jogelméleti Szemle* 2013/2 6-8.o.

<sup>76</sup> Domokos Andrea (szerk.): *A családon belüli erőszak büntetőjogi és társadalmi megítélése*. KGRE ÁJK, Budapest, 2017. 54. o.

áldozatsegítési szolgáltatások keretein belül, melyek az alábbiak: érdekérvényesítés elősegítése, azonnali pénzügyi segítség, áldozati státusz igazolása, tanúgondozás, védett szálláshely biztosítása.

Az áldozatsegítő szolgálat által nyújtott támogatások térítésmentesen vehetők igénybe a szolgálathoz forduló állampolgárok részére. Az intézmény fedezi az áldozat lakhatással, ruházkodással, ételmezzel és utazással kapcsolatos, valamint a gyógyászati és kegyeleti jellegű rendkívüli kiadásait akkor, ha a bűncselekmény vagy a tulajdon elleni szabálysértés következtében az áldozat ezen kiadások megfizetésére önerőből nem képes.

Amint az a fentiekben említésre került, az osztrák erőszak-ellenes védelmi csomag meghatározó része vonatkozik az egészségügyi és kapcsolódó szakmák dolgozóinak bejelentési kötelezettségére arra az esetre, ha felmerül a gyanúja annak, hogy a páciens erőszak áldozata volt. A magyar jogban e témakörben az Emberi Erőforrások Minisztériumának szakmai irányelvét kell megemlíteni, az egészségügyi ellátók feladatairól gyermekek bántalmazásnak, elhanyagolásának gyanúja esetén.<sup>77</sup> Bántalmazás és elhanyagolás esetén az egészségügyi ágazat szereplőinek feladatköre Magyarországon is kiterjed további intézkedések megtételére. Az irányelv célja mindenekelőtt az, hogy a szakemberek felismerjék a bántalmazásokat, elhanyagolásokat. Másfelől az irányelv a társszakmák módszertanához kapcsolódva hozzájárul az egységes definíciók és szemlélet kialakításához, a tevékenységek harmonizálásához, az érintett társszakmákkal (szociális szféra, pedagógusok, bölcsődei gondozók, gyámhatóság, rendőrség, bíróság stb.) való együttműködés javítása érdekében.<sup>78</sup>

## 6. Összegzés

Ausztriában az erőszak-ellenes áldozatvédelmi csomag hatálybalépésével jelentős reform valósult meg az erőszak elleni küzdelem és az áldozatok védelmének hatékonyabb megvalósítása érdekében. A téma összetettségéről és számos jogterületbe való beépítésének szükségességéről a törvény struktúrája tanúskodik, amely összesen 25 jogszabályt módosít. Kodifikálása során átfogóan értékelték mindazokat a körülményeket, amelyek okot adhatnak az erőszak elleni küzdelem és az áldozatvédelem témakörében kidolgozandó új szabályokra. Azon túl, hogy az erőszakkal összefüggő bűncselekményeket a jövőben szigorúbban szankcionálják, hangsúlyt fektettek arra is, hogy lehetőleg minél több áldozat kaphasson segítséget. Ez utóbbit az erőszakos bűncselekmények bejelentésének széles körre kiterjesztett kötelezettségének előírásával valósították meg. Az áldozatok kiszolgáltatott helyzete mély ismeretének remek példája a névváltoztatás ingyenessé tétele az olyan szélsőséges esetekben, ahol az erőszaktevő elől való elrejtőzés egyedüli lehetősége egy teljesen új identitás létrehozása. Az új törvény

<sup>77</sup> 2016. EüK. 9. szám EMMI Szakmai Irányelv. (megtekintés: 2020.04.16.) Online: [https://www.hbcs.hu/uploads/jogszabaly/2339/fajlok/EEM\\_szakami\\_iranyelve.pdf](https://www.hbcs.hu/uploads/jogszabaly/2339/fajlok/EEM_szakami_iranyelve.pdf)

<sup>78</sup> Lásd a 2016. EüK. 9. szám EMMI szakmai irányelv 5. pontját (*Felhasználói célcsoport és a felhasználás célja*)

hatékony megoldásokat fogalmaz meg mind az erőszak leküzdése, mind pedig az áldozatok védelme kapcsán, éppen ezért komplex megközelítésében, szellemiségében vagy egyes jogintézményeiben példaként szolgálhat egy esetleges jövőbeni, hasonló célkitűzéseken alapuló magyar szabályozás kidolgozása során.

Bár – a nemzetközi dokumentumokban foglaltakra is figyelemmel – rögzíthető, hogy számos elemében és megoldásával hazánk is garantálja az áldozatok védelmét, azonban az osztrák áldozatvédelmi csomag olyan – a fentiek során bemutatott – részletmegoldásokat is tartalmaz, amelyek átültetése megfontolás tárgyát képezheti.

*Mindazonáltal az erőszak-ellenes törvény előkészítése és elfogadása jól mutatja, hogy még egy olyan ország esetén is, melynek magas színvonalú áldozatvédelmi politikája és jogszabályi környezete, kimunkált intézményi és eszközrendszere, kellő tapasztalata és jó szakembergárdája van, milyen éles, intenzív és személyeskedéstől sem mentes vita<sup>79</sup> előzi meg és kíséri egy olyan kérdésben a döntéshozatalt, amelyet egyébként minden szereplő támogat, és amelynek céljával mindenki egyetért.* Az elfogadott jogszabály számtalan előremutató, jó megoldást tartalmaz – mindannak ellenére, hogy szakmai berkekben támogatottsága alacsony. Így például az osztrák Bírák Egyesületének vezetője, Sabine Matejka a csomagot a „jog és rend” kriminálpolitikai irányzat megtestesüléseként írta le („Ausdruck einer gewissen Law-and-Order-Politik”)<sup>80</sup>, míg az ügyvédi testületen túl a gyermekvédelem is megfogalmazta a maga kifogásait<sup>81</sup>.

A konkrét szabályozási elemek kapcsán egymásnak feszülnek a célok és az eszközök. Kiemelten fontos a látencia visszaszorítása és a jogellenes magatartás bizonyíthatóságának megteremtése, azonban kérdés, hogy erre biztosan az a pszichológus szakember a legalkalmasabb alany-e, akinek munkája az ügyfél – esetünkben a nehezen megnyíló gyermekáldozat - bizalmára épül, így a számára előírt feljelentési és tanúskodási kötelezettség betartása komoly bizalmi vákuumot generálhat. Nem vitathatóan a fiatal felnőttek felülreprezentáltak az erőszak-cselekmények elkövetői körében, de biztos, hogy a pszichés, stb. sajátosságait figyelembe venni nem vagy csak kevésbé kész és alkalmas felnőttbíróóság általános szabályokon alapuló szigorúbb büntetéskiszabása segít jobban megértetni vele magatartása következményeit, vagy egy agresszió-ellenes tréning, a pártfogó felügyelő támogató jelenléte és a megbélyegző hatás elkerülése?

Bár naivitás lenne azt feltételezni, hogy a törvénycsomaggal kapcsolatos megnyilatkozások mögött minden esetben szakmai meggyőződés állt, s a

<sup>79</sup> Institut für Ehe und Familie: *AT / Politik: Heftige Kritik am beschlossenen Gewaltschutzpaket*. 08.10.2019. IEF (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.ief.at/kritik-am-beschlossenen-gewaltschutzpaket/>

<sup>80</sup> Justiz und Opferschützer gegen geplantes Gewaltschutzpaket. 15.09.2019. Vienna Online (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.vienna.at/gewaltschutz-justiz-und-opferschuetzer-gegen-novelle/6351556>

<sup>81</sup> Bundesverband Österreichischer Kinderschutzzentren: *Anzeigepflicht bedroht das Kindeswohl*. 23. September 2019. APA (megtekintés: 2020.04.25.) Online: [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20190923\\_OTS0008/anzeigepflicht-bedroht-das-kindeswohl?utm\\_source=2019-09-23&utm\\_medium=email&utm\\_content=html&utm\\_campaign=mailboeinzel](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190923_OTS0008/anzeigepflicht-bedroht-das-kindeswohl?utm_source=2019-09-23&utm_medium=email&utm_content=html&utm_campaign=mailboeinzel)



törésvonalak kialakulásában a politikai hovatartozásnak nem volt (és nincs) szerepe, ugyanakkor tény, hogy a jogszabály az áldozatok védelmének három pillére – azaz a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a nem kormányzati szervezetek – közül mindhárom irányába nyitni szándékozott, szerepüket megerősítve. „Úgy gondolom,” – nyilatkozta az előkészítésben részt vett volt büntetőbíró – „hogy ha ez a három személy képes egymással kölcsönhatásba lépni, annak ellenére, hogy a különböző perspektívák miatt gyakran heves viták folynak közöttük, ott vannak igazán jó törvények.”<sup>82</sup>

Erre az együttműködésre pedig szükség van. Az erőszakos magatartások, különösen a nők elleni családon belüli erőszak, komoly pszichés, fizikai, egészségügyi, anyagi, stb. direkt és indirekt következményekkel jár – s e tekintetben annak sincs jelentősége, hogy ez a család a hagyományos értelemben vett heteroszexuális kapcsolaton alapszik-e, avagy azonos nemű partnerekből áll. Korábbi kutatások<sup>83</sup> szerint a leszbikus párok esetében a nők 20-30 %-a tett feljelentést családon belüli – intim partner elleni – erőszak miatt. Más minták a nők 41%-os azonos nemű partner-abúzus tapasztaláról számoltak be. Ez azonban, jellegét tekintve, eltér a heteroszexuális bántalmazási formáktól, amennyiben szexuális erőszak viszonylag ritkán fordul elő, szemben például az érzelmi, pszichés bántalmazással. Ez elsősorban a leszbikus partnerek aktív tagja által kerül elkövetésre, s a passzívabb fél lesz annak tipikus elszenvedője.

A jelenséggel foglalkozó újabb kutatások elemzése<sup>84</sup> kapcsán arra a megállapításra jutottak, hogy a partnerbántalmazás heteroszexuális kérdésre – pontosabban a „férfi bántalmaz nőt”-sémára – való leegyszerűsítése komoly akadályát jelenti a bántalmazó leszbikus / homoszexuális kapcsolatok áldozataival való érdemi foglalkozásnak.<sup>85</sup> (Ez éles ellentétben látszik állni a korábban, a törvényjavaslat kritikája kapcsán ismertetett szakmai álláspontokkal, melyek a partnerbántalmazás e formáját nevesítik, annak okát a patriarchális társadalmi berendezkedésben, a férfi hatalmi helyzetében gyökereztetve. („A családon belüli erőszak a patriarchális rendszerekből származik ... A patriarchális rendszerek a férfit nemére tekintettel a nő vagy az egész család felé helyezik”; „A szakértők egyetértenek: a nők elleni erőszak nem kulturális probléma, hanem a férfiak és a

---

<sup>82</sup> Gewaltschutzpaket: "Polizeigesetz" oder "Meilenstein"? 16.11.2019. Wiener Zeitung. (megtekintés: 2020.04.25.) Online: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2038288-Gewaltschutzpaket-Polizeigesetz-oder-Meilenstein.html>

<sup>83</sup> A kutatásokat és eredményeiket ismerteti: Kerekes Viktória: Partnerbántalmazás az azonos nemű női párok optikájából. In: P. Szabó Béla - Szemesi Sándor (szerk.): *Profectus in Litteris III.* Lícium-Art Kiadó, Debrecen, 2011. 133-134.o.

<sup>84</sup> Rollè, Luca-Giulia Giardina-Angela M. Caldarera-Eva Gerino-Piera Brustia: When Intimate Partner Violence Meets Same Sex Couples: A Review of Same Sex Intimate Partner Violence. In: *Frontiers in Psychology* 2019/10 p. 1706., valamint 2018/9 p.1506.

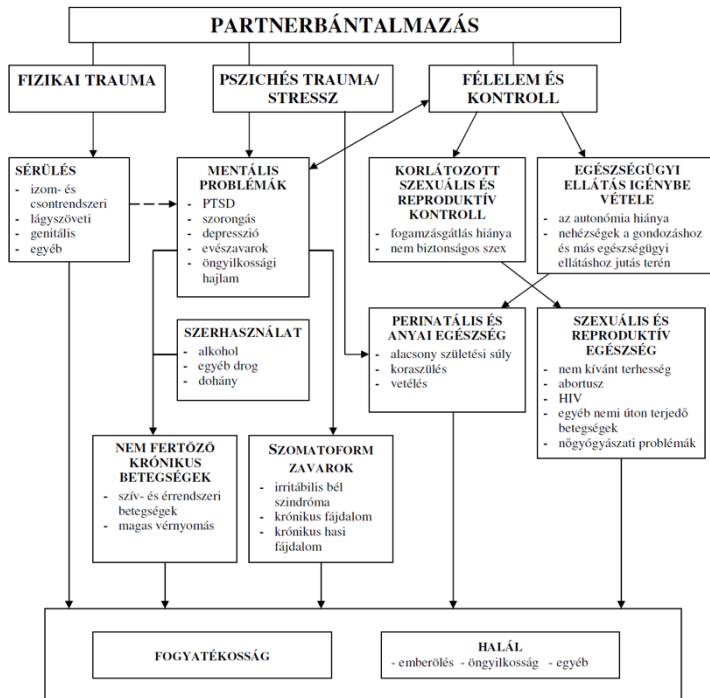
<sup>85</sup> Shwayder, Maya: A Same-Sex Domestic Violence Epidemic Is Silent. Typical framing of partner abuse as a heterosexual issue - with men abusing women - does a disservice to victims in abusive homosexual relationships.

November 2013. *The Atlantic* (megtekintés: 2020.04.25.) Online:

<https://www.theatlantic.com/health/archive/2013/11/a-same-sex-domestic-violence-epidemic-is-silent/281131/>

nők közötti hatalmi egyenlőtlenséghez kapcsolódik<sup>86)</sup>

Tény, hogy a partnerbántalmazás – formájától függően – komoly egészségügyi kockázatokkal jár<sup>87)</sup> – de ezen túl a rendőrség, az igazságszolgáltatás, a munkahely, a szociális támogató rendszer, stb. területén is változásokat generál.



A bűnözéssel – így az erőszakos bűnözéssel – szembeni fellépés nem csak emberi jogi, közbiztonsági, szakmai, erkölcsi, egészségügyi, társadalmi, stb. szempontok miatt fontos, de komoly gazdasági hatása is van. A nők elleni erőszak nem csak az egyénre, de a társadalom egészére is komoly terhet ró; „csupán” a családon belüli erőszak évente 16 milliárd euró költséget generál az Unióban, míg más tanulmányok szerint a nők elleni erőszak éves költségterhe (rendészeti, jogi, egészségügyi, munkaerőpiaci, szociális támogatási, ... közvetlen, illetve például a családon belüli erőszak szemtanúiként felnövő gyermekek egyéb ellátása okán közvetett) 2011-ben már meghaladta a 228 milliárd eurót. Számítás igazolta azt is, hogy minden egyes, a családon belüli erőszak megelőzésére elköltött euróval 87

<sup>86)</sup> Experten sind sich einig: Gewalt gegen Frauen ist kein kulturelles Problem, sondern hat mit der Machtungleichheit zwischen Männern und Frauen zu tun. "Gewalt in der Familie entsteht aufgrund von patriarchalen Systemen – die gibt es überall auf der Welt. Patriarchale Systeme stellen den Mann kraft seines Geschlechts über die Frau oder über die Familie, das ist die Idee". In: Leistner: i. m.

<sup>87)</sup> „A partnerbántalmazásnak ... számos egészségügyi következménye lehet, melyek közül akár egyszerre több is jelentkezhet, illetve egyesek létrejötte hozzájárulhat mások kialakulásához is.” A WHO erre vonatkozó összefüggéseit szemlélteti Gilányi: i. m. 94. o.

euró takarítható meg a fenti járulékos költségekből.<sup>88</sup>

Ausztriára vonatkozóan ez az összeg 78,357.200.-euró/év, amely magában foglalja a rendészeti, igazságszolgáltatási, munkahelyi, szociális-támogatási, egészségügyi költségeket csakúgy, mint az egyéb – az erőszakot megélt nőt illetve gyermekét – érintő közvetlen és közvetett kiadásokat (pl.: iskolai beilleszkedési problémák<sup>89</sup> az állandó otthoni feszültség és pszichés nyomás miatt, erre figyelemmel speciális szakemberek bevonása).<sup>90</sup>

Az osztrák erőszak-ellenes törvénycsomag komplex eszközrendszerével, az intézmények közötti interakciók és együttműködések erősítésével, nem utolsósorban az eltérő jogterületek széles körének bevonásával egyszerre kíván lehetőséget biztosítani az érdemi, valós és gyors, valamint a hosszútávú megoldásokra is. E pragmatikus megközelítésmóddal pedig jó például szolgálhat valamennyi ország számára.

---

---

<sup>88</sup> Gewalt gegen Frauen in Europa: i. m.

<sup>89</sup> Lloyd, Michele: Domestic Violence and education: Examining the Impact of Domestic Violence on Young Children, Children, and Young People and the Potential Role of Schools. In: Rollé, Luca-Ramon Shulamit-Brustia Piera: *New Perspectives on Domestic Violence: from Research to Intervention*. Frontiers Media, Lausanne, 2019. pp.149-159.

<sup>90</sup> Haller, Birgitt-Evelyn Dawid: *Kosten häuslicher Gewalt in Österreich*. Institute für Konflikt Forschung, Wien, 2006. S. 40