

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XXXVIII/2 (2020)



MISKOLC UNIVERSITY PRESS

2021

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XXXVIII/2 (2020)

Szerkeszti:
a Miskolci Egyetemi Közlemények
Állam- és Jogtudományi Kari Szerkesztőbizottsága
(Miskolci Egyetem ÁJK, 3515 Miskolc-Egyetemváros)

A szerkesztőbizottság elnöke
(felelős szerkesztő):
HALLÓK TAMÁS

A szerkesztőbizottság tagjai:
BARTA JUDIT (ME ÁJK), GÖRGÉNYI ILONA (ME ÁJK),
HORVÁTH M.TAMÁS (DE ÁJK), KISS LÁSZLÓ (PTE ÁJK),
KORMOS ERZSÉBET (B.-A.-Z. Megyei Főügyészség),
NAGY ADRIENN (ME ÁJK), PAULOVICS ANITA (ME ÁJK),
SÁRY PÁL (ME ÁJK), SZABÓ ISTVÁN (PPKE JÁK)

A szerkesztőbizottság titkára:
LEHOTAY VERONIKA

HU ISSN 0866-6032

TARTALOMJEGYZÉK

2. KÖTET

I. ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI TÁRGYÚ TANULMÁNYOK

<i>Bajánházy István: A <i>deditio</i> két jelentése a római jogban</i>	7
<i>Makács, Adrienn: Legislature concerning the entitlement to reserved portion in Teleszky István's draft law</i>	34

II. ÁLLAMTUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ TANULMÁNYOK

<i>Dezse Tivadar: A szociális jogok mint alapjogok alkotmányjogi megközelítése</i>	61
<i>Erdős Éva – Máté Dávid Adrián: A rendszerváltás egyes különös jogintézményei: visszatekintés a privatizációra és a tőzsdei privatizációra</i>	77
<i>Horváth Attila – Pék Erzsébet – Szegedi László – Szőke Péter: Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Széljegyzetek egy fogalom történetéhez I.</i>	93
<i>Krajnyák, Enikő – Czékmann, Zsolt: New tendencies in the EU enlargement policy – Deepening the integration of the member states or opening the borders for new countries?</i>	113
<i>Szabó Balázs: Jó gyakorlatok a mobilapplikációk okmányügyi mint szakigazgatási célú felhasználására a V4-es országokban és az EU-ban</i>	130
<i>Varga Zoltán: A demográfiai változások hatása a nyugdíjrendszer pénzügyeire</i>	148

III. CIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ TANULMÁNYOK

<i>Čertický Mária: A felelősségbiztosítási szerződés főbb szabályai a Cseh Köztársaságban és Magyarországon – összehasonlító jogi elemzés</i>	167
<i>Juhász Ágnes: A szerződés érvénytelenségének és módosításának egyes határkérdései</i>	187
<i>Mélypataki Gábor – Máté Dávid Adrián – Rácz Zoltán: Az otthon mint munkahely?</i>	212
<i>Mélypataki Gábor – Riczu Zsófia: Innovatív megoldások az állam szociális szerepvállalásának tükrében</i>	224

<i>Szegedi László – Teleki Bálint: A glifozát környezetre és emberi egészségre gyakorolt hatásaival kapcsolatos jogi kérdések</i>	246
<i>Tóthné Karczub Eszter: Ami közös, csak problémás lehet? Szemelvények a társasházi közös költséggel és a közös képviselettel kapcsolatos dilemmák közül.....</i>	266
<i>Zombory Katarzyna: Megjegyzések a mezőgazdasági földek forgalmáról Lengyelországban</i>	282

I.

ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI TÁRGYÚ TANULMÁNYOK

A *DEDITIO* KÉT JELENTÉSE A RÓMAI JOGBAN

THE TWO MEANINGS OF THE *DEDITIO* IN THE ROMAN LAW

BAJÁNHÁZY ISTVÁN*

Absztrakt: Jelen munkámban a latin *deditio* szó két jelentését mutatom be. Az első jelentés a római állam nemzetközi ügyeiben volt használatos és a megadást jelentette, ami kérdés-felelet (szerződéses) forma volt. A másik jelentése a római polgár kiadása az ellenségnek. Ezeknek két csoportját találjuk a forrásokban: az első az egyszerű római polgár kiadása, aki az ellenség követét sértette meg, a második a volt hadvezér kiadása, aki felhatalmazás nélkül kötött békét. Mindkét eset a római szuverenitás megsértésén alapult. A második esetben a fő kérdés az volt, hogy az a kiadatra került személy, akit az ellenség azonban nem vett át és ezért visszatért Rómába vajon visszakaphatja-e automatikusan jogait vagy sem. Erre két különböző álláspont alakult ki: az első és fő álláspont szerint már a döntéshozatallal elveszítette azt, mivel az egy büntetés volt. A másik szerint azonban: a személy csak az ellenség általi elfogadással veszítette el polgárjogát, e nélkül római polgár maradt. A Mancinus-ügyben mindkét álláspontot megfigyelhetjük, de az előbbi került ebben az ügyben is alkalmazásra.

Kulcsszavak: *római jog, deditio, fetiales, Pomponius, Modestinus, Titus Livius, M. Tullius Cicero*

Abstract: The aim of this paper is to show the two meaning of the Latin word *deditio*. The first meaning was used in the international relations of the Roman State and meant of the surrender and it was set by question-answer (contractual) form. The other meaning was the deliver of the Roman citizen to the enemy. We can find two groups of them in the sources: first was the deliver of a common citizen who committed offence against the ambassadors of the enemy, the second was the delivery of a formal general, how made an unwarranted peace-treaty. Both cases based on the offence against the Roman sovereignty. In the later one the main question was, whether the delivered person, who have been not accepted by the enemy and after returned to Rome, can recover his former rights automatically or not. There were two different standpoints for that: the first and main said, he lost his citizenship by the decision-making, because it was a legal punishment. By the second however: the person lost his citizenship only by the acceptance by the enemy, without this he remained a

* DR. BAJÁNHÁZY ISTVÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Római Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogbajan@uni-miskolc.hu

Roman citizen. In the Mancinus-case we can observe both point of views in the sentences of jurists, but the former was the acceptable in this case as well.

Keywords: Roman law, *deditio*, *fetiales*, Pomponius, Modestinus, Titus Livius, M. Tullius Cicero

Bevezetés

A *deditio* szó általános jelentése a megadás, átadás, átengedés, kiszolgáltatás,¹ a római közjogban azonban ennek érdekes módon két hasonló gyökerekre visszavezethető, de mégis eltérő jogi jelentéstartalmát figyelhetjük meg. A közös gyökér nyilvánvalóan az átengedés, a ki- vagy megadás, ami az érintett(ek) akarata ellenére, a másik fél részére történő kiszolgáltatásában keresendő, az eltérés pedig az alapjelentésnek megfelelő, de mégis eltérő célokra történő alkalmazások rögzülésével magyarázható. Ez nem egyedülálló jelenség a római jogban, máshol is megfigyelhető, hogy ugyanannak a szónak részben az alkalmazás idejétől függő, részben tartalmilag is több, eltérő jelentéstartalma is kialakult.²

Jelen munkámban a *deditio* két jelentéstartalmát (megadás ill. kiadás) mutatom be és elemzem a fennmaradt irodalmi források, ill. az egyik jelentéstartalom tekintetében egy ránk maradt Digesta-forráshely alapján. Ez utóbbi tekintetében különösen szerencsések vagyunk, mivel a Digesta a jogtudósok szakvéleményeit (*rescripta*), vagyis egy peres eljáráshoz kapcsolódóan a jogkérdés eldöntésével foglalkozó, illetve azt segítő elemzéseit tartalmazza. Ezek ugyan mindig konkrét peres ügyekben, a per megindítása előtt kerültek kiadásra, de mivel elvi jelleggel elemezték az ügyben felmerült jogkérdést, és nem vették, nem vehették figyelembe a későbbi bizonyítási eljárás eredményét, ezért mindig elvi jelentőségű döntést hoztak, így a peres felek személyének nem volt számukra jelentősége, ezért konkrét tényyszerű adatok (pl.: peres felek neve, a tényállás részletei) csak nagyon ritkán maradtak fent a szövegekben. A témánkat érintő Digesta-hely ugyan nem egy perben, hanem egy személyi jogi kérdésben, az érintett személy szenátusi tagsága kapcsán merült fel, az ügy akkori nagy jelentősége miatt az érintett nevét mégis tartalmazza, ami lehetőséget ad számunkra, hogy a Digesta jogi megoldását a történetírók által feljegyzett eseményekkel összefüggésben vizsgálhassuk.

A *deditio* szónak tehát két jelentését vizsgálom az alábbiakban: az első a római állam és idegen államok közötti viszonyokban merült fel és a háborús konfliktus jogi lezárásának egy sajátos esetére alakult ki, a megadásra, amikor az idegen állam feltételek kikötése nélkül adta fel a harcot Róma ellen. A *deditio* szó másik jelentése egy római polgár kiadása az ellenség részére, ami lényegét tekintve a száműzés büntetés egyik speciális változatának tekinthető, amikor az érintett személyt

¹ A *dedo*, *dedere*, *dedidi*, *deditus* átad, kiszolgált, átenged igéből képezve, mindkét későbbi jelentésénél tulajdonképpen az „átenged”, „akarata ellenére átad” értelemben.

² Pl. a *ius* szó általában jelenti a „jog”-ot, de speciálisan jelenti a posztklasszikus korban a jogtudományt (*iurisprudentia*) mint jogforrást, a *lex* szó jelenti a törvényt, de jelenti szintén a posztklasszikus korban a császári rendeleteket (*constitutiones*) is.

nem egyszerűen elűzték, elzavarták a római állam területéről, hanem kifejezetten, ráadásul megszegyenítő külsőségek között kiadták őt az ellenséges hatalom képviselőjének. A kiadásra került személy sorsa innentől az ellenség kezében volt, de mint majd látni fogjuk, az esetek egy részében ez érdekes módon nem jelentette számára feltétlenül életének vagy szabadságának elvesztését, sőt – a száműzötttel ellentétben – általában visszatérhetett Rómába.

1. A *deditio*, mint a háború lezárása

A *deditio* első és feltehetőleg ősibb jelentése az államközi kapcsolatokban alakult ki, mint a háború lezárásának egyik módja. Az ősi Rómában az idegen hatalmakkal való kapcsolattartás a papi testületek kezében volt, azok tagjai ugyanis szakrális védelem alatt álltak, ezért jobb esélyük volt, hogy az ellenséges környezetből élve és épségben térhetnek vissza. A másik jellegzetesség, hogy az erre vonatkozó szabályok a legősibb időkben az államalapításkor vagy az után nem sokkal alakultak ki. Livius szerint a második király Numa Pompilius³ alapította a vallási testületeket és a negyedik király Ancus Marcius⁴ alakította ki a nemzetközi szerződések gyakorlatát. Ha ezt nem is fogadjuk el teljesen hitelesnek, Livius ugyanis szembetűnő módon megkülönböztet „harcias” és „békeszerető” királyokat, akik szabályosan váltották egymást, a valóságban azonban életszerűbb, hogy mindegyik király háborúzott is, de a jogi szabályozás területén is alkotott, csak később a hagyomány a jelentősebb tettei alapján kategorizálta be az adott uralkodót.

Mivel ebben az időben az írás tudománya még nem volt ezen a földrajzi területen ismert – a rómaiak az írást az etruszkoktól vették később át, amit igazol a latin ábécé hasonlósága az etruszkéhoz –, ezért ezen szabályok ritmusos mondókákba foglaltan jelentek meg. Ez biztosította egyrészt a könnyű megjegyezhetőséget és egyúttal a kifejezni kívánt tartalom egyértelműségét is. E körben jellemző a szövegek kérdés-felelet formájában való lebonyolítása, ahol a feltett kérdésekre történik a megfelelő válasz. Ehhez kapcsolódik bizonyos esetekben, további cselekménysor (áldozati állat leölése kövel,⁵ a kovakő eldobása,⁶ lándzsa átdobása⁷) ami tovább

³ Liv.1.19.1.

⁴ Liv. 1.32.5.

⁵ Liv 1.24.9.

⁶ Polb. 3.25.

⁷ Liv. 1.32.12.-13. „Ekkor a fetialis egy vashegyű vagy keményre égetett dárdát visz az illető nép határaihoz, és ott nem kevesebb mint három felnőtt férfiember jelenlétében ezt mondja: 'Mivel a régi latinok népei és a régi latin emberek a Quirisek római népe ellen cselekedtek, és mivel a Quirisek római népe háborút rendelt el a régi latinok ellen, és a Quirisek római népének senatusa elhatározta, helyeselte és megszavazta a háborút a régi latinok népe ellen, ezért a római nép és én a régi latin népeknek és a régi latin embereknek hadat üzenek, és ellenük háborút kezdek.' Amint ezt elmondta, átdobta a dárdát a határon.” = „*Fieri solitum ut fetialis hastam ferratam aut praeustam sanguineam ad fines eorum ferret et non minus tribus puberibus praesentibus diceret: 'Quod populi Priscorum Latinorum hominesque Prisci Latini adversus populum Romanum Quiritium fecerunt deliquerunt, quod populus Romanus Quiritium bellum cum Priscis Latinis ius-*

egyértelműsíti a kimondott szavak által elérni kívánt hatást. A történetírói hagyomány szerint ezeket a szertartásokat és szövegeket azonban nem a rómaiak találták ki, hanem azokat átvették a szomszédos népektől.⁸

Ez teljesen érthető, mivel a római államot és Róma városát a környező népekhez képest később alapították, így ezek a minták már rendelkezésre álltak, azokat csak át kellett venni. A rómaiak egyébként később is előszeretettel vettek át már kész és az általuk ismert megoldásnál jobb megoldásokat.⁹ A nemzetközi viszonyokban az átvételt még az is indokolta, hogy azok a környező népeknél már régóta ismertek voltak, így nyilvánvalóan a nemzetközi kapcsolatokban később bekapcsolódóknak kellett azokhoz igazodniuk, ha azokat alkalmazni szerették volna.

Az ősi időkben tehát majdnem minden¹⁰ nemzetközi kapcsolattartás erősen formalizáltan, a papi testületek közreműködésével valósult meg. Ezek egy része később leírásra került és fennmaradt, majd azokat ősiségük és érdekességük miatt a római történetírók is beidéztek az e korról szóló írásaikba. Ezen eljárások közül most csak a háborús konfliktust lezáró nemzetközi szerződésekkel (*foedus* és *deditio*) foglalkozok, de a háborút megelőzően formálisan előterjesztett követelésekkel (*res repetere*¹¹ vagy *clarigatio*)¹² vagy a szintén formalizált hadüzenettel (*indictio*

sit esse senatusque populi Romani Quiritium censuit consensit consciuit ut bellum cum Priscis Latinis fieret, ob eam rem ego populusque Romanus populis Priscorum Latinorum hominibusque Priscis Latinis bellum indico facioque. 'Id ubi dixisset, hastam in fines eorum emittebat.' Ez Nótári szerint a somfa ága (*sanguineae virgae*), azaz vörös gyűrűsöm (*cornus sanguinea*) volt, ami egyrészt, mint különösen kemény fa, másrészt, mint vöröses színű, kifejezetten alkalmas volt a hadüzenethez kapcsolódó többletjelentés kifejezésére. Vö. NÓTÁRI Tamás: Festuca autem utebatur quasi hastae loco. *Acta Fac. Pol-Iur. Univ.* 41 (2004), Budapest, 157.

⁸ Livius a negyedik király, Ancus Marcius névéhez kapcsolja a hadüzenet szertartásának átvételét az *aequus* (*aquiculus*) néptől. Liv. 1.32.5.

⁹ Ld. az etruszk írás, a hispán kard átvételét.

¹⁰ Kivétel például a fegyverszünet (*indutiae*), a harcok ideiglenes, határozott időre történő felfüggesztését jelentette. Erről általában a két harcban álló fél hadvezére a harctéren egyezett meg, kölcsönös ígéretet téve a harci cselekmények felfüggesztésére. Az tehát nem jelentette a harcok végleges befejezését, így azokat a megszabott idő leteltével újabb hadüzenet nélkül folytatni lehetett, ezért annak nem ismertek különösebb formai követelményei sem. Liv. 1.15., 2.64., 4.30., 4.35., 5.32., 7.20., 8.2., 8.36., 9.37., 9.20., 9.40., 10.37., 10.46., 29.12., 30.4., 30.16., 30.24., 30.25., 30.29., 30.35., 30.37., 33.12., 34.35., 34.40.

¹¹ Liv. 1.32.5. „*quo res repetuntur*”, Liv. 1.32.6. „*unde res repetuntur*”, Liv. 4.58. „*res repeti*”, ld. még: Liv. 4.30., 47.6., 7.9., 7.32., 8.20., 10.1., 10.45., Joachim MARQUARDT: *Römische Staatsverwaltung*. Verlag von S. Hirzel, Leipzig, 1876, 420.; Max KASER: „*Ius publicum*” und „*Ius privatum*”. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* (ZSS) 103 (1986), 29–30.

¹² Liv. 8.14.6. „s amelyiket az innenső parton találják, az csupán ezer as bírsággal válthatja ki magát,” = „*ut eius qui cis Tiberim deprehensus esset usque ad mille pondo assium clarigatio esset*”, MARQUARDT: i. m. 420.

belli)¹³, ill. annak konkrét átadásával (*bellica caerimonia*)¹⁴ nem, mivel azok nem tartoznak jelen témánkba.

Kezdjük a vizsgálatot a nemzetközi szerződésekkel: Livius szerint a nemzetközi szerződések (*foedus*) megkötése a tartalmi különbségek ellenére mindig azonos formában ment végbe:

Liv. 1.24. „A szerződéseket más-más feltételekkel, de általában kivétel nélkül ugyanolyan módon szokták megkötöni.”¹⁵

Tehát a forma kötött volt,¹⁶ a tartalomról azonban esetről-esetre másként állapodhattak meg a felek, ahogy azt az adott helyzet megkívánta.¹⁷ Ez a megoldás egyébként teljesen megfelel az ősi magánjog szerződési gyakorlatának is, ahol szintén a formának volt szerződés-keletkeztető hatása.

Jellemző volt továbbá a formalizált kérdés-felelet párbeszédés használata, amely az ősi magánjog szóbeli ügyletével, a *stipulatio*val mutat szoros rokonságot. Ez egyben arra is bizonyíték, hogy a nemzetközi szerződések kialakulása még az írásbeliség elterjedése előtt megtörtént,¹⁸ ugyanis tipikusan a szóbeliségre jellemző a szigorú kérdés-felelet forma ill. a megerősítő rituális cselekménysorok használata. Ezekkel tették ugyanis egyértelművé, hogy már nem pusztán beszélgetésről, tárgyalásról, hanem már szerződéskötésről van szó. Maguk a szövegek is ezekben a ritmikus mondókákban (*carmen*)¹⁹ kerültek megfogalmazásra azok könnyebb

¹³ ZLINSZKY János: *Ius publicum – Római közjog*. Osiris–Századvég, Budapest, 1994, 102–104.; MARQUARDT: i. m. 421–422.

¹⁴ Liv. 1.32.5. „Akként kívánta ő a háborús szertartásokat megalapozni, hogy a háborúkat nem csak megvívják, hanem valamely szertartás szerint meg is üzenjék. Az *aquiculus* ősrégi néptől másolta le a ma a *fetialisok* által gyakorolt jogszokást, amelynek alapján a hadüzenő fél elégtételt követel.” = „*a se bellicae caerimoniae proderentur, nec gererentur solum sed etiam indicerentur bella aliquo ritu, ius ab antiqua gente Aequiculis quod nunc fetiales habent descripsit, quo res repetuntur.*”

¹⁵ Liv. 1.24.3. „*Foedera alia aliis legibus, ceterum eodem modo omnia fiunt.*” Ld. még: ZLINSZKY: *Ius publicum*..., 118.

¹⁶ Detlef LIEBS: *Bellum iustum in Theorie und Praxis*. In: *Ars Juris – Festschrift für Okko Behrends zum 70. Geburtstag*, (Hrsg.: Martin Averanius – Rudolf Mayer-Pritzl – Cosima Müller), Wallstein Verlag, Göttingen, 2009, 307.

¹⁷ Livius itt a rómaiak és az albaiak közötti szerződést mutatja be, mely szerinte a legrégebbi ismert szerződés. Lényege, hogy a két nép vitáját a két népet képviselők párbaja útján döntenek el, amelyik fél párbajozói győznek, az uralkodhat a másik nép felett. Ennek az volt a racionális oka, hogy egy harmadik közös ellenség fenyegetése miatt egyik fél sem kockáztathatott meg nagyobb embervesztést. A vitát a Horatiusok és a Curiatiusok ismert párbaja a rómaiak javára döntötte el. Liv. 1.24.-25.

¹⁸ ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996, 95. „a rendszer kialakulásakor nem, vagy alig létezett írásbeliség”, ill. „éppen azt támasztja alá, hogy Róma az írásbeliség bevezetése és elterjedése előtt hozta létre jogrendjét, jogszabályait, jogi életét”.

¹⁹ Liv. 1.24.

memorizálhatósága érdekében. A forrásokból tudjuk, hogy már a korai időkben a *fetialisok* testülete intézte mind a tárgyalások lebonyolítását, mind a szerződés megkötését.²⁰

Ebben a folyamatban az első lépés a *fetialisok* közül a szerződést megkötő személy, az ún. *verbenarius* kiválasztása és megbízása volt az adott feladat elvégzésére:

Liv. 1.24. „A fetialis a következő kérdést intézte Tullus királyhoz: 'Megparancsolod-e nekem király, hogy az albai nép pater patratusával szerződést kössék?'

És amikor a király megadta a parancsot, így szólt: 'Szent füveket kérek tőled király.' Mire a király: 'Vedd a tiszta füvet.' Erre a fetialis a fellegvárból tiszta gyepfüvet hozatott. Majd megkérdezte a királytól: 'Megteszel-e engem, király, a Quirisek római népének királyi hírnökévé, elismered-e kíséretemet és szent eszközeimet?' 'Megteszlek – felel a király –, ha ebből sem rám, s a Quirisek római népére sem származik hátrány.'"²¹

Az állam vezetője tehát megbízta és felhatalmazta az egyik *fetialist* a küldöttség vezetésére, aki azt elfogadta. Az ő feladata volt a korai időkben a szerződés megkötése, vagyis a szerződés feltételeinek tisztázása. A megbízás azonban nem jelentett korlátlan felhatalmazást, a közérdek – ami utólag akár átértékelhető is volt – már itt is megjelent, mint annak korlátja. A *fetialis* által kötött kedvezőtlen tartalmú szerződés teljesítése tehát – legalábbis a szöveg szerint és elvileg – utólag megtagadható volt, bár erre nem maradt fent forrásanyag.

A második lépés a *fetialis* testületből egy másik szereplő, az ún. *pater patratus* nyilvános kijelölése és megbízása volt, akinek feladata, hogy „kivegye az esküt”,²² azaz szentesítse a szerződést:

Liv. 1.24. „A fetialis Marcus Valerius volt, pater patratusnak – fejét és haját a szent ággal (sic!) megérintve – Sp. Furiust tette meg.”²³

²⁰ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Oktatási Hivatal, Budapest, 2020, 216. pont; NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*. Lectum Kiadó, Szeged, 2011, 380.; Karl-Heinz ZIEGLER: *Das Völkerrecht der römischen Republik. ANRW II.*, Walter de Gruyter, Berlin–New York, 1972, 90–91.

²¹ Liv. 1.24.4. „*Fetialis regem Tullum ita rogavit: 'Iubesne me, rex, cum patre patrato populi Albani foedus ferire? § Iubente rege, 'Sagmina' inquit 'te, rex, posco' Rex ait: 'Pura tollito' Fetialis ex arce graminis herbam puram attulit. Postea regem ita rogavit: 'Rex, facisne me tu regium nuntium populi Romani Quiritium, vasa comitesque meos?' Rex respondit: 'Quod sine fraude mea populique Romani Quiritium fiat, facio.'"*

²² Livius: *A római nép története a Város alapításától*. (Ford.: Kiss Ferencné) Európa Könyvkiadó, Budapest, 1982, I. kötet, 44.

²³ Liv. 1.24.6. „*Fetialis erat M. Valerius; is patrem patratum Sp. Fusium fecit, verbena caput capillosque tangens.*”

A küldöttség vezetője tehát Livius szerint kiválasztotta a testületből egyik társát, Dionysius szerint viszont azt nem ő választotta ki, hanem a testület jelölte ki,²⁴ és ő csak mint a *verbenarius* megjelölte a kiválasztottat szent fűvel (*herba pura*²⁵ vagy *sagmina*²⁶). A források azonban abban egyetértenek, hogy a feladatot a szent fűvel történő megjelöléssel kapta az adott személy. Ez a szent fű a Capitoliumról származott²⁷ és az így történt megjelölés szakrális védelemmel is ellátta *pater patratus*,²⁸ ill. egyértelművé tette, hogy a *fetialis* testület tagjai közül ki lesz az az egyetlen személy, aki az állam nevében szentesíti majd a megállapodást. Érdekes, hogy ez a kifejezés, ill. az eljárás leírása sokkal később még a Digestába is belekerült, ami a rómaiak hagyománytiszteletét igazolja.²⁹ Az ősi időben tehát rendkívül fontos volt a felelősség konkrét személyre telepítése, tehát nem az egész *fetialis* testület kapta meg az adott feladatot, hanem a tagok közül bizonyos személyek, de még az ő feladatkörük is különböző volt, az egyikük végezte a tárgyalásokat és kötötte meg a szerződést, míg a társa szentesítette azt, tehát a király megbízása alapján azt jóváhagyta.

A küldöttség másik tagja tehát a *pater patratus* volt, akinek feladata a megkötött megállapodás szentesítése egy Jupiterhez címzett esküformula elmondásával és áldozat bemutatásával:

Liv. 9.5. „hiszen a szerződéskötésnél az egész eljárás valójában Iuppiterhez intézett könyörgés, hogy arra a népre, amely a megállapodás feltételeit vétkez módon megsérti, sújtsa le úgy, ahogy a papok szoktak az áldozati állatra.”³⁰

Erre nemcsak azért volt szükség, mivel az ősi jogban az eskünek kiemelt szerepe volt,³¹ de azért is, mivel a két egyenrangú fél felett nem állt világi hatalom, ezért csak a túlvilágiak védelmére/bosszújára lehetett bízni az esküszegés következményeinek érvényesítését.³² Az eskü szövege Livius szerint így hangzott:

²⁴ Dion. 2.72.6.

²⁵ Liv. 1.24.

²⁶ Liv. 1.24., Marci. D. 1,8,8,1.

²⁷ Liv. 30.43.9. „Ezt a fűvet a fellegvárban szokták szedni a fetialisok számára.” = „*Herbae id genus ex arce sumptum fetialibus dari solet.*”

²⁸ Ez valószínűleg a környező népek által kialakított gyakorlat volt, amit a rómaiak átvettek a követek sérthetlenségét bizonyítandó. Vö. Marci. D. 1,8,8,1. „*ne quis eos violaret.*”

²⁹ Marci. D. 1,8,8,1. „*Sanctum autem dictum est a sagminibus: sunt autem sagmina quaedam herbae, quas legati populi romani ferre solent, ne quis eos violaret, sicut legati graecorum ferunt ea quae vocantur cerycia.*”

³⁰ Liv. 9.5.3. „*per quem populum fiat quo minus legibus dictis stetur, ut eum ita Iuppiter feriat quemadmodum a fetialibus porcus feriatur.*”

³¹ ZIEGLER: i. m. 78.

³² Találunk például több hivatkozást a tölgyfára, mint Jupiter szent fájára is: Liv. 3.25. „mondják el a tölgyfának, neki közben más elfoglaltsága van.” = „*ad quercum iubet dicere; se alia interim acturum.*”, ill. „Tanúm legyen ez a szent tölgy és valamennyi isten,

Liv. 1.24. „Majd felolvastván a feltételeket, azt mondja: 'Hallgass meg Iuppiter, hallgass meg Alba népének pater patratusa, hallgass meg te, Alba népe. Mindahhoz, amit azokról a viasztáblákról elejétől végig hamis szándék nélkül felolvastak, és amiket itt ma világosan megértettek, azokhoz a törvényekhez a római nép elsőnek soha nem lesz hűtlen. Ha akár állami döntés folytán, akár rosszhiszeműségből elsőnek válna hűtlenné, azon a napon úgy sújts le Iuppiter, a római népre, mint ahogy ma én sújtok le itt erre a sertésre, a csapás annál súlyosabb legyen, amennyivel te hatalmasabb és erősebb vagy nálam.'”³³

Ezután a kovakővel lesújtva feláldozta a sertést és ezzel részéről befejeződött a szertartás,³⁴ más forrásunk szerint viszont ezután a *pater patratus* a kovakövet még el is dobta és önmagára kért csapást, ha az ügylet során csalárdul járt volna el. Ezután a másik fél lényegében ugyanezt a folyamatot ismételte meg:

Liv. 1.24. „Az albaiak meg a maguk szent szövegeit, a maguk esküjét mondták el a maguk vezérének a maguk papjainak szájával.”³⁵

Így állt össze a két szerződő fél nyilatkozata. Bár elvileg ez utóbbi lehetne más vagy rövidebb szöveg is, de mivel az ősi időkben rokon népekkel történt a megállapodás, ezért feltehetően az eskü szövege is ugyanaz vagy legalábbis nagyon hasonló lehetett, ez magyarázza, hogy azt – feltehetőleg felesleges ismétlésnek tartva, esetleg forráshiány okán – miért nem idézte Livius.³⁶ A két eskü kimondásával a szerződés rögtön megkötöttnek minősült, később azonban kialakult az a szokás is, hogy annak szövegét írásba is foglalták, amit a két *fetialis* alá is írt.³⁷

A történelmi időkben ez annyiban és úgy változott meg, hogy a tárgyalás, a békfeltételek kialakítása már a világi hatalom gyakorlóinak kezébe került át, azt a

hogy a békét ti szegtétek meg.” = „*sacrata quercus et quidquid deorum est audiant foedus a vobis ruptum.*”

³³ Liv. 1.24.7. „*Legibus deinde, recitatis, 'Audi' inquit, 'Iuppiter; audi, pater patratus populi Albani; audi tu, populus Albanus. Ut illa palam prima postrema ex illis tabulis cerave recitata sunt sine dolo malo, utique ea hic hodie rectissime intellecta sunt, illis legibus populus Romanus prior non deficiet. Si prior defexit publico consilio dolo malo, tum ille Diespiter populum Romanum sic ferito ut ego hunc porcum hic hodie feriam; tantoque magis ferito quanto magis potes pollesque.*”

³⁴ Polyb. 3.25., NÓTÁRI: i. m. 154.

³⁵ Liv. 1.24.9. „*Sua item carmina Albani suumque ius iurandum per suum dictatorem suosque sacerdotes peregerunt.*”

³⁶ Ugyanakkor a kovakő használatát Livius említi még a második pun háború idején is a Hannibal által elvégzett szertartás részeként, ami feltehetőleg csak a római minta átvétele a szertartás leírásánál. Ld. Liv. 21.45.

³⁷ Liv. 9.5.5. „s ma is olvashatjuk minden kezes nevét, holott ha szerződést kötöttek volna, csupán a két *fetialis* neve maradt volna ránk.” = „*nominaque omnium qui sponderunt exstant ubi, si ex foedere acta res esset, praeterquam duorum fetialium non exstarent.*”

hadvezér végezte, a szenátus által megfogalmazott irányelvek alapján,³⁸ a rómaiak erős hagyománytisztelete ugyanakkor a *fetialisok* jóváhagyását és annak külsőségeit változatlanul megkívánta. Erre bizonyíték egy második pun háború idejéről fennmaradt tudósítás, ahol Livius megemlíti még a kovakő alkalmazását is, amit az áldozati állat feláldozásához használtak:

Liv. 30.43. „Mikor a fetialisokat felszólították, hogy menjenek Africába a békekötés lebonyolítására, az ő követelésükre a következő senatusi határozat született: mindegyikük vigyen magával egy-egy kovakövet s egy-egy szent fűcsomót, hogy ha a római praetor felszólítja őket, hogy végezzék el a szerződés-kötést, követelhessék a praetortól a szent füvet.”³⁹

Ezen felhatalmazások és szakrális kellékek megfelelő beszerzése után tehát még ekkor is a *fetialisok* keresték fel az idegen állam képviselőit. Ehhez hasonlóan az eskütétel is fennmaradt a történelmi időkben, mint arra Livius is utal Kr. e. 188-ból:

Liv. 38.39. „A consul esküvel érvényesítette a szerződést, (...) hogy a királyt is megeskessék.”⁴⁰

Ekkor azonban már nem a *fetialisok* jártak el, hanem a világi hatalom képviselője végezte el a szerződés megkötését. A békekötés a háború végleges befejezését jelentette, de annak feltételeit ekkor már nem a hadvezér, hanem a szenátus döntötte el, a béke megkötéséről pedig a népgyűlés hozott határozatot.⁴¹ A békekötésről mindig formális szerződést (*foedus*) kötöttek, ami a kezdeti időkben az egyenrangú felek közötti szerződés (*foedus aequum*)⁴² volt, ami mindkét felet egyformán kötelezte. Mivel a két állami hatalom felett nem állt más világi hatalomgyakorló, ezért ezekhez szükségképpen a túlvilágiakat hívták tanúul⁴³, és ezért volt szükséges ezekhez a *fetialisok* közreműködése. Később a szerződések már a másik kategóriá-

³⁸ Liv. 30.43.4. „A senatus a néphatározat értelmében úgy döntött, hogy tíz meghatalmazott jóváhagyásával P. Scipio kösse meg a békét a karthágói néppel, olyan feltételekkel, amilyeneket jónak lát.” = „*Ex hac rogatione senatus decrevit ut P. Scipio ex decem legatorum sententia pacem cum populo Carthaginensi quibus legibus ei videretur faceret.*”

³⁹ Liv. 30.43.9. „*Fetiales cum in Africam ad foedus feriundum ire iuberentur, ipsis postulantibus senatus consultum in haec verba factum est ut privos lapides silices privasque verbenas secum ferrent ut, ubi praetor Romanus imperaret ut foedus ferirent, illi praetorem sagmina poscerent.*”

⁴⁰ Liv. 38.39.1. „*Consul in hoc foedus iuravit; ab rege qui exigere iusiurandum.*”

⁴¹ Liv. 29.12., Liv. 30.43., Liv. 33.25.

⁴² BENEDEK Ferenc – PÓKECZ-KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest–Pécs, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 33.; FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2020, 216. pont; NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*. Szeged, Lectum Kiadó, 2011, 391–392.

⁴³ Liv.1.32.

ba (*foedus inaequum*)⁴⁴ tartoztak, amelyeket Róma tartatott be a vele egyenlőtlen féllel szemben katonai szupremáciája segítségével, Rómával szemben viszont nem lehet annak rendelkezéseit kikényszeríteni. Ehhez viszont már nem kellett a túlvilágiak tanúságát hívni, ezért ezekhez már a *fetialisok* eljárására sem volt szükség,⁴⁵ a közreműködésükkel kötött utolsó jelentős békeszerződés a második pun háborút lezáró békekötés.⁴⁶ Láthatjuk a fenti szövegből is, hogy az Kr. e. 188-ban már nem említi a *fetialisok* közreműködését, később tehát ezt már nem használták anélkül azonban, hogy az eljárást formálisan is hatályon kívül helyezték volna, az egyszerűen kikopott a gyakorlatból.

A *foedushoz* hasonlóan működött az ősi időkben a megadásról (*deditio*) szóló megállapodás megkötése is:

Liv. 1.38. „A király megkérdezte:

’Ti vagytok- a követek, akiket Collatia lakossága szószólóként küldött, hogy magatokat és Collatia lakosságát a kezünkre adjátok?’

’Mi vagyunk.’

’Módjában áll-e Collatia lakosságának, hogy ezt megtegye?’

’Módjában áll.’

’Átadjátok-e magatokat és Collatia népét, a várost, a szántóföldeket, vizeket, határköveket, szentélyeket, a vallási szertartásokat és emberi életmódhoz szükséges felszereléseket az én kezembe, valamint a római nép hatalmába?’

’Átadjuk.’

’Én pedig átveszem.’⁴⁷

Itt még jobban láthatjuk a formális kérdés-felelet forma használatát, amiben minden lényeges körülmény rögzítésre került: az, hogy a küldöttek rendelkeznek felhatalmazással a megadásra, és az, hogy meg is adják magukat, azaz átadják mindazt, amivel rendelkeznek, továbbá az is, hogy a római állam képviselője mindezt el is fogadja azzal, hogy ezeket átveszi. Ez a magánjogban ismert *stipulatio*s formát idézi elénk, ennek ellenére a *deditio* megítélése mégsem egyértelmű a modern romanisztikában: van, aki szerződésnek tekinti, de van, aki ezt vitatja és azt egyoldalú aktusnak tekinti.⁴⁸ A fentiek alapján azonban legalább tágabb értelemben mégis a nemzetközi szerződések közé sorolhatjuk. Ez esetben viszont joggal merülhet fel a kérdés, hogy ha ez is szerződés, akkor mi a különbség a *foedus* és a *deditio* kö-

⁴⁴ BENEDEK Ferenc – PÓKECZ-KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest–Pécs, 2020, 33.

⁴⁵ Liv. 38.39.1. Kr. e. 189-ben: „A consul esküvel érvényesítette a szerződést.”

⁴⁶ MARQUARDT: i. m. 427., Liv. 30.43.

⁴⁷ Liv. 1.38.2. „*Rex interrogavit: 'Estisne vos legati oratoresque missi a populo Collatino ut vos populumque Collatinum dederetis?'—'Sumus'—'Estne populus Collatinus in sua potestate?'—'Est'—'Deditisne vos populumque Collatinum, urbem, agros, aquam, terminos, delubra, utensilia, divina humanaeque omnia, in meam populi que Romani dicionem?'—'Dedimus'—'At ego recipio'.*”

⁴⁸ ZIEGLER: i. m. 94–95.

zött, ill. mikor használták az egyiket, ill. a másikat. A különbség a szerződés feltételeiben volt: míg *foedus* esetén a legyőzött állam beleszólhatott a szerződés feltételeibe, elvileg még akkor is, ha az egyenlőtlen felek közötti volt, míg a *deditio*⁴⁹ esetén a legyőzött állam feltétel nélkül adta magát a győztes hatalmába. Mivel erre az ősi időkben a kérdés-felelet formát használták, tehát a megadást a győztesnek el is kellett fogadnia, ami bizonyítja azt, hogy ez is szerződés volt. Az önmagát megadó ezzel feltétel nélkül teljesen kiszolgáltatta magát a győztes akaratának és a továbbiakban már csak Róma jóindulatában (*fides Romana*)⁵⁰ bízhatott, szemben a békeszerződéssel, ahol lehetősége volt feltételeket kialakítania.

A különbséget jól szemlélteti egy liviusi forráshely:

Liv. 8.2. „A latinokkal kötött szerződésben nincs kikötve, hogy nem viselhetnek háborút azzal, akivel akarnak, a campaniabeliekkel más a helyzet: nem szerződés révén kerültek Róma fennhatósága alá, hanem megadták magukat, ezért – akár tetszik nekik, akár nem – távol kell maradniuk a háborútól.”⁵¹

Ezért a megadásra viszonylag ritkán, csak akkor került sor, ha valóban semmi remény, ill. eszköz nem volt a további ellenállásra, mivel ellenkező esetben célszerűbb volt békét kérni. Miért alakult akkor ez a lehetőség ki és miért vált gyakorlattá? Minden kiszolgáltatottsága ellenére a *deditio* annyi gyakorlati előnnyel mégis járt, hogy lezárta a harci cselekményeket és ezzel kizárta például a további hadizsákmányejtés lehetőségét,⁵² így a hadifogságba esés, ill. a magánvagyonok elvesztése elkerülhető volt. Megadás hiányában ugyanis a hadiállapot fennmaradt és a győztes ellenállás hiányában is korlátlanul folytathatta a harci cselekményeket, akár az ellenség teljes megsemmisítéséig, elfogásáig, kifosztásáig.⁵³ További előnye volt, hogy a *deditio* nem járt feltétlenül a legyőzöttek állami létének eltörlésével, mivel előfordult, hogy a magukat megadókkal a rómaiak később mégis szövetségi szerződést (*foedus iniquum*) kötöttek.⁵⁴

Megállapíthatjuk tehát, hogy mind a *foedus*, mind a *deditio* egyértelműen szerződésként alakult ki az ősi jogban, ezt bizonyítja a szerződéskötési folyamat, vagyis a kérdés-felelet forma alkalmazása. Tartalmilag fedezhetünk fel csak különbséget: míg a *foedus* feltételeinek kidolgozásában mindkét fél részt vett (ha csak formálisan is), addig a *deditio*nál nem kerültek feltételek kidolgozásra, tehát arról tárgyalni sem kellett. Ez az egyoldalúság vezethetett aztán oda, hogy a későbbi

⁴⁹ Liv. 2.18., 8.2., 8.11., 9.20., 40.47.

⁵⁰ Liv. 45.4.

⁵¹ Liv. 8.2.13. „*Campanorum aliam condicionem esse, qui non foedere sed per deditionem in fidem venissent; itaque Campanos, seu velint seu nolint, quieturos; in foedere Latinos nihil esse quod bellare cum quibus ipsi velint prohibeant.*”

⁵² Liv. 39.54.

⁵³ Max KASER: *Ius gentium*. Böhlau Verlag, Köln–Weimar–Wien, 1993, 31.

⁵⁴ KASER: *Ius gentium*, 31.

jogfejlődésben megjelenő formátlan szerződések túlsúlya miatt a tartalmi részre, tehát a feltételekben való megegyezésre koncentráló későbbi szemlélet elfelejtette és elutasította a szerződéses jelleget.

2. A *deditio*, mint a római polgár kiadása az ellenségnek

A *deditio* másik jelentéstartalma az ellenségnek történő kiadás, ami a hazaárulás (*perduellio*) bűncselekményének egyik lehetséges büntetése volt. Mommsen ugyan amellet foglalt állást, hogy ez nem büntetés volt, hanem csak a magisztrátus adminisztratív jellegű döntése,⁵⁵ ezért ő nem is foglalkozott a *Römisches Strafrecht* című alapvető munkájában ezzel részletesen.⁵⁶ Álláspontját arra alapította, hogy a forrásainkban – és ezek között elsősorban a Digestában –, nem találhatjuk meg ezt a büntetést a főbenjáró ügyekben alkalmazható büntetések felsorolása között.⁵⁷ Én ezzel szemben azt az álláspontot képviselem, hogy ez azért nem szerepel a büntetésekről szóló általános felsorolások között, mivel ez csak nagyon speciális tényállások esetében volt alkalmazható. Ugyanakkor a Digesta szövege alapján egyértelmű, hogy ezt is főbenjáró büntetésnek tekintették, méghozzá azért, mert a később elemzendő forrásban a jogtudós pont a száműzetés (a tűztől és víztől való eltiltás = *aquae et igni interdictio*) büntetésével hasonlította össze ezt a büntetést.⁵⁸ Erre nyilván nem kerülhetett volna sor, ha a jogtudós azt csak egy adminisztratív döntésnek tekintette volna.

Maga az eljárás a latin népek között már ősidóktól ismert volt, amikor is a harcok elkerülése érdekében a szomszédos törzsek adott esetben kiadták a másik nép vagy annak valamelyik tagja ellen vétő elkövetőt (pl. marhatolvajt), a lopással okozott kár megtérítésével együtt.⁵⁹ Erre a gyakorlatra utal egy liviusi forráshely is:

Liv. 8.39. „A praetorok, akiket arra kényszerítettek, hogy sorsáról döntsenek, úgy határoztak, hogy Brutus Papiust kiadják a rómaiaknak, s vele együtt a rómaiaktól szerzett összes hadizsákmányt és hadifoglyot is elküldik Rómába, s a jog és törvény értelmében mindent visszaszolgáltattak, amit a rómaiak, szerződésükre hivatkozva, a fetialis papok útján követelnek.”⁶⁰

Ez a gyakorlat később Rómában jogilag is szabályozásra került, és a sértő személy kiadása esetén nem volt indítható jogos háború (*bellum iustum*).⁶¹

⁵⁵ Theodor MOMMSEN: *Römisches Strafrecht*. Akademische Druck- und Verlagsanstalt, Graz, 1955, 108

⁵⁶ MOMMSEN: i. m. 45–46.

⁵⁷ Paul. D. 48,1,2., Cic. de orat. 1.43, 194, Augustin de civ. dei 21.11.

⁵⁸ Pompon. D. 50,7,17.(18.)

⁵⁹ MOMMSEN: i. m. 108.; PÓKECZ-KOVÁCS Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2014, 12.

⁶⁰ Liv. 8.39.13. „*De eo coacti referre praetores decretum fecerunt ut Brutulus Papius Romanis dederetur et cum eo praeda omnis Romana captivique ut Romam mitterentur quaeque res per fetiales ex foedere repetitae essent secundum ius fasque restituerentur.*”

⁶¹ Liv. 1.32.8.

A későbbi időkben a polgár kiadását az ellenségnek a forrásaink szerint két esetben alkalmazták: az egyik annak a római hadvezérnek a kiadása, aki felhatalmazás nélkül kötött békét az ellenséggel, a másik annak a polgárnak a kiadása, aki az ellenség követőit bántalmazta.

Az első eset elkövetői köre tehát speciális, csak a hadvezér követhette el és hivatala letétele után alkalmazhatták vele szemben. A hadvezérnek a békekötésre ugyanis saját jogon nem volt hatalma, ő csak fegyverszünetet köthetett, abból a célból, hogy az ellenség követséget küldhessen Rómába.⁶² Ha a békekötésben egyezett meg, de arra nem volt előzetes felhatalmazása (vagy nem kapott ahhoz utólagos jóváhagyást), akkor ezzel a római nép hatáskörét vonta el, ami egyenlő volt a hazaárulással. Nem tudjuk, hogy az erre kialakított speciális büntetés mikor jelent meg először Rómában, de annak logikája egyértelmű: a közösség nem pusztán megbüntette az elkövetőt, de az illető személy kiadásával egyben el is határolódott annak tettétől, vagyis annak következményeit nem vállalta fel. A büntetés tehát egyben jelzés volt az idegen hatalom felé is, aki a kiadás elfogadásával vagy el nem fogadásával azonban válaszolni is tudott erre.

A ránk maradt forrásanyagban a legrégebbi példa erre a megoldásra a már az ókorban is sokat tárgyalt⁶³ *caudiumi* béke vagy *caudiumi* kezességvállalás, amire a szamnizok elleni háborúban került sor a Kr. e. 312. évben. Ekkor a római hadsereg egy szűk szorosban csapdába került, és ezért a katonai parancsnokok a katonák életét mentendő békét kötöttek, vagy legalábbis annak megkötésére kezességet vállaltak, majd ezután megszégyenítve iga alatt fegyvertelenül távozhattak.⁶⁴ A szamnizok erre a megállapodásra, mint győzedelmes békekötésre tekintettek.⁶⁵ A római álláspont szerint viszont nemcsak békekötésről, de még fegyverszünetről sem állapodtak meg, a katonai vezetők csak személyes ígéretüket tették meg arra, hogy a római állam békét fog majd kötni, és ezt az ígéretüket kezességgel (*sponsio*)⁶⁶ és 600 tús átadásával meg is erősítették. A római vezetés azonban nem kötött békét, inkább elrendelte 600 tús kiadását,⁶⁷ hogy az ígéret alól így szabaduljon:

⁶² Liv. 9.9.12. „követeket küldjenek Rómába, és megtárgyalják a senatusszal és a néppel a béke és a megegyezés feltételeit.” = „*mittere Romam legatos cum senatu, cum populo de pace ac foedere agere.*”

⁶³ Liv. 9.5., 9.9., 9.10., Cic. de off. 3.109. „*pacem cum Samnitibus fecerant*”, Appian 6,83.

⁶⁴ Liv. 9.6.1. „Először a consuloknak kellett majdnem félmeztelenül az iga alatt átvonulniuk, aztán rangsor szerint a többiek, majd az egyes legiók estek át a megszégyenítésen.” = „*Primi consules prope seminudi sub iugum missi, tum ut quisque gradu proximus erat ita ignominiae obiectus, tum deinceps singulae legiones.*”

⁶⁵ Liv. 9.11.7. „Velünk békét kötöttek, amely arra kötelezett bennünket, hogy adjuk vissza elfogott legióitokat, most pedig semmisnek nyilvánítjátok ezt a békét!” = „*Pacem nobiscum pepigitis ut legiones vobis captas restitueremus; eam pacem inritam facitis.*”

⁶⁶ Liv. 9.5.4. „Itt pedig a consulok, legatusok, quaestorok és katonai tribunusok kezességet vállaltak, s ma is olvashatjuk minden kezes nevét.” = „*Sponponderunt consules, legati, quaestores, tribuni militum, nominaque omnium qui sponponderunt exstant.*”

⁶⁷ Cicero ugyanakkor csak a vezetők (két konzul és két néptribunus) kiadásáról ír: Cic. de off. 3.109. „*At vero T. Veturius et Sp. Postumius, cum iterum consules essent, quia, cum*

Liv. 9.10. „Minthogy ezek a férfiak a római nép és a polgárok parancsa nélkül önmaguk vállaltak kezességet a békeszerződésért, s ezzel bünt követtek el, annak érdekében, hogy a római népet istentelen vétek ne terhelje, kezeitekbe adom őket.”⁶⁸

Ezt azonban a szamniszok nem fogadták el, ahogy Livius a szamnisz vezér szavait „idézi”:

Liv. 9.11. „Én sem fogadom el kiszolgáltatásukat – válaszolta erre Pontius –, és a samnis nép sem egyezik bele.”⁶⁹

A háború ezek után folytatódott és végül római győzelemmel ért véget. Ebből a forráshelyből azt is megtudjuk, hogy a *deditio* nem egyszerűen az elkövető kiadása volt, hanem az egyben megszegyenítő módon történt: az elkövetőt ruhátlanul, hátrakötözött kézzel, méghozzá szorosan megkötözve adták át a *fetialis* papi testületből kiválasztott személy (*pater patratus*)⁷⁰ vezetésével az ellenség képviselőjének.⁷¹ A római nép képviselője tehát itt is ugyanabból a papi testületből kijelölt és ugyanazzal a formális mondókéval felhatalmazott személy volt, ez a közös formai elem egyben össze is kapcsolja a *deditio* két változatát! A megkötözés feltehetőleg a szökés megakadályozása miatt alakult ki, de azt is lényegesnek tekintették a kiadatás szabályosságához (*iusta deditio*), hogy a kötelek a kiadandó személy kezét a háta mögött kössék össze és azok szorosan legyenek meghúzva.⁷² A kiadatással az elkövető kikerült a római állam polgárai közül és államuk védelme alól, élete a továbbiakban az ellenségtől függött. Azonban érdekes módon ez nem jelentett feltétlenül életveszélyt, mivel az ellenség szabadon dönthetett arról, hogy ezt elfogadjak-e a sérelem megváltásaként vagy sem. A szamniszok ebben az esetben ezt elutasították, mivel elfogadással elismerték volna a római álláspontot, és erre a későbbiekben is több példát találunk. Ezen esetekben az ellenségnek kiadott személyek visszakerülhettek Rómába, és a száműzöttekkel ellentétben, akikre visszatérésük

male pugnatum apud Caudium esset, legionibus nostris sub iugum missis, pacem cum Samnitibus fecerant, dediti sunt iis, iniussu enim populi senatusque fecerant. Eodemque tempore Ti. Numicius, Q. Maelius, qui tum tribuni pl. erant, quod eorum auctoritate pax erat facta, dediti sunt, ut pax Samnitium repudiaretur.” Appianus viszont húsz katonai vezető kiadását említi. Ld. Appian 6,83.

⁶⁸ Liv. 9.10.9. „*Quandoque hisce homines iniussu populi Romani Quiritium foedus ictum iri sponderunt atque ob eam rem noxam nocuerunt, ob eam rem quo populus Romanus scelere impio sit solutus hosce homines vobis dedo.*”

⁶⁹ Liv. 9.11.1. „*Tum Pontius 'nec ego istam deditioem accipiam' inquit, 'nec Samnites ratam habebunt'.*”

⁷⁰ Cic. de orat. 1.40.181., Cic. pro Caec. 34., 98.

⁷¹ Liv. 9.10.7. „Az elől haladó fetialis papok, a város kapujához érkezve, megparancsolták, hogy húzzák le a kezesek ruháját, s kössék hátra kezüket.” = „*Praegressi fetiales ubi ad portam venere, vestem detrahi pacis sponsoribus iubent, manus post tergum vinciri.*”

⁷² Liv. 9.10.7. „Azonnal húzd meg a szíjat, hogy kiadatásunk szabályos legyen.” = „*Quintu' inquit 'adduces lorum, ut iusta fiat deditio'.*”

kor halálbüntetés vált, tovább élhették addigi életüket, bár a polgárjoguk, mint azt majd látni fogjuk, kérdéses volt.

A száműzetéssel való szoros kapcsolatra utal M. Claudius esete, akit a korzikaiaknak adtak ki, akik azonban nem fogadták ezt el és Claudius Rómába visszaküldték, akit ott Valerius Maximus szerint – Livius erről az esetről nem tudósít⁷³ – kivégeztek.⁷⁴ Ez azonban ellentmond a Liviusnál fennmaradt leírásoknak, ahol ezt a végkifejletet sehol sem találjuk. Ugyanakkor nem vethetjük teljesen el Valerius Maximus tudósításának hitelességét sem, mivel – főleg a korai időkben – a száműzetéssel való szoros kapcsolat miatt életszerű lehetett egy ilyen szabályozás is, ami aztán csak később különült el a száműzetés jogkövetkezményeitől.

Egy sokkal későbbi és jobban dokumentált eset Mancinus konzul numantiai békekötése volt, aminek jogkövetkezményeit a következő fejezetben elemzem részletesen. A jogeset előzménye, hogy a rómaiak, akik a második pun háború idején vetették meg szilárdan lábukat az Ibériai-félszigeten, majd a háború után megszerzték az addigi pun fennhatóság alatt álló tengerparti területeket, ekkor kezdtek hozzá a belső területek meghódításához. Ezzel azonban csak nehezen boldogultak, mivel az itt élő harcias keltibér törzsek nem adták olcsón szabadságukat. Jó példa erre a *vaccaeus*⁷⁵ törzs tagjai által lakott Numantia, mely kicsi, de jól védhető város volt, amit több római hadvezér is sikertelenül ostromolt. Előbb Quintus Pompeius⁷⁶ Kr.e. 141-ben, majd Marcus Popillius Laenas⁷⁷ Kr. e. 139-ben vesztettek csatát és kötöttek a városlakókkal békét, amit a szenátus ugyan nem hagyott jóvá, de a hadvezérek kiadatására mégsem került sor. A szenátus a háború folytatása mellett döntött és a következő konzul Caius Hostilius Mancinus feladatává tette a város elfoglalását, aki azonban nemcsak csatát veszített Kr. e. 137-ben,⁷⁸ de szerencsétlen manőverezésével még a megerősített táborát is elveszítette és csapatait teljesen kilátástalan helyzetbe hozta. Emiatt aztán, hogy katonái életét megmentse, békét kötött. Livius szerint ekkor negyvenezer római győzött le négyezer numantiai, a számadatok azonban itt is, mint más Liviusnál található csatajeleneteknél túlzónak tűnnek, de tény, hogy a római csapatok korlátlan ember- és hadianyag utánpótlásra számíthattak, így jelentős túlerőben lehettek. A békekötésre (*foedus*) aztán a város követői a római szenátusban hivatkoztak is,⁷⁹ de a szenátus nemcsak, hogy nem hagyta jóvá, mint ahogy az előzőeket sem, de ezt még olyan szégyenletesnek (*ignominiosa*)

⁷³ Ennek oka az, hogy ez az időszak csak összefoglalásban maradt ránk. Ld. Liv. per 20. (Kr. e. 240–220. évek).

⁷⁴ Val. Max. 6,3,3. „M. Claudius a szenátus a korzikaiaknak kiadatta, mivel ő megszegynítő békét kötött velük, amit azonban az ellenség nem fogadott el, ezért őt állami fogóságba vetették és elrendelték kivégzését.” = „M. enim Claudium senatus Corsis, quia turpem cum his pacem fecerat, dedidit. Quem ab hostibus non acceptum in publica custodia necari iussit.”

⁷⁵ Velük már korábban is kapcsolatba kerültek a rómaiak, ld. Liv. 40.47.

⁷⁶ Liv. per. 54., Cic. de rep. 3.18. (28.)

⁷⁷ Liv. per. 55.

⁷⁸ Liv. per. 55.

⁷⁹ Appian 6,83.

is tartotta,⁸⁰ hogy elhatározta a volt konzul kiadatását az ellenségnek Kr. e. 136-ban. A szenátus döntése alapján a népgyűlés a két konzul (Lucius Furius Philus és Sextus Atilius Serranus) javaslata alapján törvényt fogadott el (*lex Furia Atilia*) erről.⁸¹ Ezt mind Livius, mind Cicero megörökítette:

Liv. per. 56. „Hogy a római népet mentesítsék a numantiaiakkal kötött szerződés megtartásának kötelezettsége alól, Mancinust, aki felelős volt az egyezség létrehozásáért, kiszolgáltatták a numantiaiaknak, de ezek nem fogadták el.”⁸²

Cic. de off. 3.109. „Sok évvel később C. Mancinussal is ez történt: ő támogatta a L. Furius és Sex. Atilius szenátusi határozat alapján előterjesztett törvényjavaslatát, hogy adják ki őt a numantiaiaknak, mivel velük szenátusi felhatalmazás nélkül kötött békét. A törvényt elfogadták és kiadták őt az ellenségnek.”⁸³

Appianus szerint ezután Mancinust maga Furius vitte el Numantia városához, ahol az ősi szokás szerint mezítelenül kiadta az ellenségnek,⁸⁴ akik azonban ezt nem fogadták el, mivel azzal elismerték volna a római álláspontot, ami békekötés hiányában a harcok folytatását jelentette. A római katonai erőfölény miatt azonban ennek ekkor már nem volt külpolitikai jelentősége, és láthattuk azt is, hogy a Mancinus előtti parancsnokokat nem is adták ki, ezért álláspontom szerint őt nemcsak a hagyományok tisztelete miatt adták ki, hanem annak egyéb, belpolitikai okai is lehettek. A római katonai erőfölény miatt ugyanis a hadvezér kiadatásának ekkor már gyakorlati értelme nem volt a nemzetközi viszonyokban. Álláspontom szerint a konzul politikai ellenfelei használták fel ellene ezt a kínálkozó jogi lehetőséget, erre utal egyébként a visszatérése után a helyzetét érintő komoly jogvita is. A belpolitikai szál hiányában nehezen magyarázható nemcsak a különbség a három röviddel egymás után csatát veszítő hadvezér eltérő sorsa között, de nem magyarázható meg egy, a *nobilitashoz*, vagyis a társadalom elitjéhez tartozó személlyel (*vir*

⁸⁰ Liv. per. 55. „olyan szégyenletes békét kötött velük, amelyet a senatus nem volt hajlandó jóváhagyni.” = „*pacem cum his fecit ignomiosam, quam ratam esse senatus.*”

⁸¹ *lex Furia Atilia de C. Hostilio Mancino Numantinis dedendo*, Kr. e. 136, Giovanni RONDONI: *Leges publicae populi romani*. Georg Olms Verlag, Hildesheim–Zürich–New York, 1990, 297.

⁸² Liv. per. 56. „*Ad exsolvendum foederis Numantini religione populum Mancinus, cum huius rei actor fuisset deditus Numantinis non est receptus.*”

⁸³ Cic. de off. 3.109. „*Quod idem multis annis post C. Mancinus, qui, ut Numantinis, quibuscum sine senatus auctoritate foedus fecerat, dederetur, rogationem suasit eam, quam L. Furius, Sex. Atilius ex senatus consulto ferebant; qua accepta est hostibus deditus.*”

⁸⁴ Appian 6,83.

optimus)⁸⁵ – aki ráadásul még konzulságot is viselt (*consularis*)⁸⁶ – szembeni igen szigorú fellépés sem. Cicero azon utalása, mely szerint Mancinus nem védekezett olyan erőteljesen a kiadatás ellen a szenátusban, mint elődei – különösen Q. Pompeius, aki Cicero szerint ugyanolyan szerződést kötött, mint ő⁸⁷ – illetve, hogy Mancinus erkölcsi nagysága miatt még támogatta is ezt a javaslatot,⁸⁸ álláspontom szerint nem kellő magyarázat. Természetesen mindkettő közrejátszódkhatott a döntésben, de önmagában a régi erkölcsök, a hagyományok tisztelete nem lett volna elegendő a szenátorok meggyőzésére. Cicerót egyébként cáfolja a későbbi történetíró Appianus is, aki szerint Mancinus elődjének ballépéseire, a tőle átvett értéktelen, több vereséget elszenvedett és rosszul ellátott hadsereggel és a hadjárat elején észlelt kedvezőtlen jósjelekkel próbált védekezni, amit szerinte a korábbi szerződések megkötése generált.⁸⁹ Ez azt igazolja, hogy védekezett a kiadatás ellen. Láthatjuk azonban, hogy már Cicerónál is találunk utalást arra, de Appianusnál ez még határozottabb, hogy nemcsak Mancinusnál, de elődeinél (nevesítve csak Q. Pompeiusnál) is felmerült a kiadatás lehetősége, amit a szenátusban is megvitattak.⁹⁰ Appianus szerint a szenátorokat mindkét volt hadvezér felbőszítette, és Q. Pompeiusnak csak azért sikerült megmenekülnie a következménytől, mivel az ő cselekedete a régebbi volt. Mancinusnak ez azonban nem sikerült, de az ő esetében is az egyébként szokásos végkifejlet történt, hogy a kiadatást az ellenség nem fogadta el, így ő hazatérhetett. Ekkor azonban vita alakult ki, hogy elfoglalhatja-e korábbi helyét a szenátusban: az egyik álláspont szerint a kiszolgáltatással elveszítette polgárjogát, így szenátusi tagságát is, a másik álláspont szerint viszont mivel a kiszolgáltatás nem ment végbe, ezért polgárjogát sem veszíthette el.⁹¹ Numantiát egyébként végül Scipio Africanus – a második pun háború híres hadvezérének leszármazója és Karthágó lerombolója Kr. e. 146-ban – foglalta el Kr. e. 134-ben, miután a római seregben drasztikus eszközökkel helyreállította a katonai fegyelmet és a város körül ostromgyűrűt alakított ki. A város védői ekkor, felismervén kilátástalan helyzetüket, végül tömeges öngyilkosságba menekültek a rájuk váró rabszolgaság helyett.⁹²

⁸⁵ Cic. de orat. 1.40.181. „*Etenim sic C. Mancinum, nobilissimum atque optimum virum, ac consularem.*”, Cic. de rep. 3.18.(28.) „*vir optimus*”, Cic. de rep. 3.18.(28.) „*vir optimus*”.

⁸⁶ Cic. de orat. 1.40.181.

⁸⁷ Cic. de rep. 3.18.(28.) „*Quis ignorabat Q. Pompeium fecisse foedus, eadem causa esse Mancinum? Altet vir optimus, etiam suasit rogationem me ex senatus consulto ferente, alter acerrime se defendit.*”

⁸⁸ Cic. de off. 3.109. „*rogationem suasit eam*”.

⁸⁹ Appian 6,83.

⁹⁰ Erre utal, hogy a konzul a szenátus határozata, „tanácsa” alapján (*ex senatus consulto*) terjesztette elő a népgyűlésnek a kiadatásról szóló javaslatot ebben az esetben (ld. Cic. de rep. 3.18.(28.), Cic. de off. 3.109.), a többi esetben pedig nyilvánvalóan a szenátus döntése alapján nem folytatódott az ügy. (Ld. Cic. de off. 3.109. „*lex non est*”.)

⁹¹ LIEBS: i. m. 314.

⁹² Liv. per. 57.

A fenti esetben is láthattuk, hogy a hadvezér kiadása nem volt automatikus jogkövetkezmény, az a szenátus egyedi döntésétől függött, de más példákat is találunk, amikor a hadvezér által kötött békeszerződést utólag ugyan nem fogadta el a római politikai vezetés, de a hadvezért mégsem szolgáltatták ki. A gyakorlat tehát nem volt következetes, az nagymértékben függött a szenátusban fennálló politikai erőviszonyok alakulásától. A kiadás mellőzésére találunk példát az első pun háborút lezáró első békekötés során:

Liv. 21.18. „A szerződést ugyanis, amelyet első ízben C. Lutatius consul kötött velünk, nem akartátok elismerni, mondván, nem az atyák megbízásából és nem a nép parancsára kötötte. Ezért egy újabb, második szerződést kötötünk, most már államotok hozzájárulásával.”⁹³

A háború végén ugyanis a konzul a rómaiak számára a harcok nehézségei után akkor még kedvezőnek tűnő szerződést kötött. Utóbb azonban megváltoztak a körülmények és ez lehetővé tette a római politikai vezetés számára, hogy korábban elképzelhetetlen, még kedvezőbb feltételeket köthessen ki. Ezt azonban csak úgy tehetta meg, hogy nem a megváltozott körülményekre hivatkozott, hanem a már ismert jogi érveléssel vetette el az első szerződést és kötött új, számára sokkal kedvezőbb szerződést.⁹⁴ Ezek után a logikus az lett volna, hogy a szerződést kötő hadvezért kiszolgáltatják a legyőzött ellenségnek, akik egyébként valószínűleg inkább vendégként, semmint ellenségként fogadták volna a győztes állam egy igen magas rangú személyét, tehát számára a kiadatás sem jelentett volna különösebb veszélyt. Azonban mégsem ez történt, de ennek indokát a történetíró nem ismerteti, azonban valószínűsíthetjük, hogy a hosszú és nehéz háború megnyerése olyan népszerűséget biztosított a hadvezér számára, hogy fel sem merült még a formális szempontból történő kiadása sem.

A *deditio*, mint a római polgár büntetésből történő kiadása az ellenség részére nemcsak a hadvezéreket, hanem azokat a polgárokat is fenyegette, akik idegen követeket bántalmaztak. Mivel a követek a római állam védelme alatt álltak, a polgár ezzel a tetteivel a római nép védelme alatt állókat sértette meg, így magát a római népet is, vagyis hazaárulást követett el, ami főbenjáró büntetéssel fenyegetett bűncselekmény volt. Érdekes azonban, hogy erre sem egy általános büntetést, hanem ezt a speciális büntetést alkalmazták. Ugyanakkor érthető ennek a logikája is: az idegent bántalmazót az idegen hatalmába adták, aki ezután szabadon dönthette el, hogy hogyan torolja meg a rajta esett sérelmet.

⁹³ Liv. 21.18.10. „*Vos enim, quod C. Lutatius consul primo nobiscum foedus icit, quia neque auctoritate patrum nec populi iussu ictum erat, negastis vos eo teneri; itaque aliud de integro foedus publico consilio ictum est.*”

⁹⁴ Polyb. 1.63. „Mikor a szerződés szövegét elküldték Rómába, a nép ezt nem fogadta el, hanem kiküldött tíz megbízottat, hogy ezek ott helyben kérjenek felvilágosítást a részletekről. A küldöttek ezután a megállapodást fő pontjait nem változtatták meg, de szigorítottak néhányat a karthágóiaknak előírt feltételek közül.”

Ennek kezdete sem ismert, az első történetírói tudósítás viszonylag késői, a Kr. e. 188. évből származik. Nem zárhatjuk ki azonban, ennek a fent tárgyalt, a hadvezérekre vonatkozó szabályozás alapján, a sokkal korábbi kialakulását sem. Livius szerint tehát Kr. e. 188-ban:

Liv. 38.42. „Ebben az évben L. Minutius Myrtilust és L. Manliust, akiket azzal vádoltak, hogy bántalmazták a karthágói követeket, M. Claudius városi praetor parancsára a fetialisok útján átadták a követeknek, akik elvitték őket Karthágóba.”⁹⁵

Bár Livius csak a vádról ír, és nem állítja, hogy ténylegesen bántalmazták a követeket, a *praetor urbanus* szerepe az ügyben mégis azt bizonyítja, hogy ezt a vádat ő előzetesen kivizsgálta és megalapozottnak találta, különben nem került volna sor a kiadásra. Sajnos Livius nem folytatja a történetet, így nem tudjuk, hogy mi lett a két római további sorsa, ami nyilván a bántalmazás súlyosságától, ill. a követek bosszúszomjától is függött, a kiadatás után azonban már nem minősültek többé római polgárnak, így a római államot további sorsuk nem is érdekelte.

3. A *deditio* jogkövetkezménye: a polgárjog elvesztése?

Az előző fejezetben láthattuk tehát, hogy a római politikai elithez tartozó Mancinus konzul békekötését Numantia városával a római szenátus nem hagyta jóvá és a volt konzul kiadatásra került, amit azonban az ellenség nem fogadott el, így ő visszatérhetett Rómába. Itt azonban egy újabb probléma keletkezett, amikor megpróbálta szenátusi tagságát gyakorolni és a szenátus ülésén részt venni. A konkrét ügy tehát azzal kezdődött, hogy Mancinus megjelent a szenátus ülésén, hogy mint a testület tagja azon részt vegyen. Ez ellen azonban fellépett az egyik néptribunus, Publius Rutilius,⁹⁶ aki elrendelte Mancinus eltávolítását az ülésről. A néptribunusnak – mint a nép jogainak védelmezéséért felelős és szakrális védelem alatt álló személynek (*sacro sanctus*)⁹⁷ – ugyanis megvolt a joga arra, hogy bárkit elfogathasson.⁹⁸

⁹⁵ Liv. 38.42.7. „*Eo anno L. Minucius Myrtilus et L. Manlius, quod legatos Carthaginenses pulsasse dicebantur, iussu M. Claudii praetoris urbani per fetiales traditi sunt legatis et Carthaginem avecti.*”

⁹⁶ Publius Rutilius Rufus (Kr. e. 158–78), aki később Kr. e. 134-ban maga is részt vett Numantia bevételénél, majd Kr. e. 105-ben konzul is lett. Mint C. Mucius Scaevola legatusa Asia provinciában megvédte a provincia lakosait a *publicanusok* túlkapásaival szemben, ezért később a lovagrendi bíróság száműzetésre ítélte, Livius szerint ártatlanul (Liv. per. 70.). Cicero nagyra tartotta szónoki képességeit (Cic. Brut. 30).

⁹⁷ Ezt feltehetően már a tisztséget létrehozó törvény mondta ki. Vö. *lex sacra (de tribunis plebis)*, Kr. e. 494, ROTONDI: i. m. 192., Liv. 3.55.7. „aki néptribunust, aedilist és tízes bírósági tagot bántalmaz, annak fejét szenteljük Iuppiternek, egész vagyona pedig Ceres Liber és Libera templomára szálljon.” = „*qui tribunis plebis aedilibus iudicibus decemviris nocuisset, eius caput Iovi sacrum esset, familia ad aedem Cereris Liberi Liberaeque venum iret.*”

Az indoka az eltávolításra az volt, hogy a kiadatással Mancinus elveszítette polgárjogát, ezért automatikusan elveszítette szenátusi tagságát is, tehát nem vehet részt annak ülésén. Ezt Mancinus nyilván vitatta és megpróbálta a többi néptribunust meggyőzni igazáról, bár erről a források hallgatnak, de más esélye nem volt, mivel a néptribunus döntését csak egy másik néptribunus közbelépése akadályozhatta meg.⁹⁹ Ehhez a meggyőzéshez kora egyik neves jogászának (Brutus) segítségét vette igénybe. A jogi érvelés tehát a polgárjog (*status civitatis*) elvesztésére vagy el nem vesztésére irányult,¹⁰⁰ a szenátusi tagság megléte vagy elvesztése ennek már csak következménye volt. Mivel a vitába a kor neves jogásza is bekapcsolódott, majd szerencsénkre – mivel a téma érdekesnek bizonyult –, ezért ez az eset nemcsak a kortársak, de a későbbi generációk érdeklődését is felkeltette. Később ez, mint a Mancinus-ügy (*Mancini causa*) vált ismertté és Cicero több művében is érintette a témát,¹⁰¹ majd a későbbi jogtudományban pedig a klasszikus Pomponius véleményén keresztül őrződött meg a Digesta számára ez az igen régi, a Kr. e. II. századból származó jogeset.

Ami a vitában használt jogi érvelést illeti, a római joggyakorlatban ekkorra már évszázadok alatt kikristályosodott az az elv, hogy az a polgár, akár háborúban, akár békében¹⁰² az ellenség hatalmába került, az elveszíti szabadságát és ezzel automatikusan római polgárjogát is.¹⁰³ Ezen tiszta szabályozást azonban enyhítette a szintén ősi eredetű ún. hátsó küszöb joga (*ius postliminii*),¹⁰⁴ ami nem volt más, mint egy kivétel a főszabály alól. E szerint ugyanis, ha a római polgár a hadifogságból hazatért, akkor automatikusan visszaszerezte jogait, és úgy tekintették, mintha nem is esett volna hadifogságba (*fictio*). Erre utal a jogintézmény elnevezése is, a tipikus római háznak ugyanis volt egy első és egy hátsó bejárata és kialakult az a szokás, hogy a polgár az első ajtón ment ki nyilvánosan, amikor például háborúba indult és győztesen is itt tért vissza. Ha azonban a fogságból tért haza, akkor nem itt, hanem a hátsó ajtón ment vissza titokban, ezzel úgy tüntetve fel magát, mintha az eltelt időben végig otthonában tartózkodott volna. Ennek a kedvezménynek az alkalmazásához azonban az volt az előfeltétel, hogy a polgár az ellenség hatalmába kerüljön. Az ellenség által elfogott római polgár jogi sorsa tehát egyértelműen szabályozásra került, azonban az ellenségnek kiadatottak esetében már láthatunk némi bizonytalanságot: Cicero szerint ugyanis arra, akit a *fetialisok* adtak át, nem vonat-

⁹⁸ Liv. per. 105., Gell. 13.12.4. „mivel ősi szokás szerint a néptribunusoknak joguk az elfogásra van, de a megidézésre nincs.” = „*quoniam moribus maiorum tribuni plebis prensionem haberet, vocationem non haberet.*”

⁹⁹ Liv. 38.52. „Ő kijelentette, hogy nem hajlandó nevét tisztársai határozata alá odaírni” = „*Is, cum vetuisset nomen suum decreto collegarum adscribi.*”

¹⁰⁰ Pomp. D. 50,7,18. „*quaesitum est, an civis Romanus maneret.*”

¹⁰¹ Cic. pro Caec. 34.98., Cic. de orat. 1.40.181., Cic. topica 8.37., Cic de rep. 3.18. (28.), Cic. de off. 3,109.

¹⁰² Tryph. D. 49,15,12, pr.

¹⁰³ Pomp. D. 49,15,5,1.-2.

¹⁰⁴ Modest. D. 49,1,4. „*iure postliminii reverti antiquitus placuit.*”

kozik a *postliminium* joga,¹⁰⁵ míg a posztklasszikus Modestinus szerint mind az elfogottakra, mind a kiadatottakra viszont már az ősi időktől kezdve egyaránt vonatkozott.¹⁰⁶

A jogeset központi eldöntendő kérdése alapján azonban úgy tűnik, hogy Cicero álláspontja téves volt, mivel az ellenségnek kiadott és általa átvett polgár esetével nem foglalkoztak a jogtudósok, még érvként sem, a kérdést arra hegyezték ki, hogy a kiadásra került, de az ellenség által el nem fogadott személy elveszíti-e a polgárjogát.

Pomp. D. 50,7,18. „akit az ellenség, ha nem fogadja el, kérdéses, hogy megtartja-e római polgárjogát.”¹⁰⁷

Ez alapján megállapíthatjuk, hogy az ellenség által átvett polgár ügye nem volt kérdéses, őt tehát megillette a *postliminium*, a kérdés az át nem vett polgárra vonatkozott, mint amilyen Mancinus is volt. A kérdés eldöntését biztos, hogy befolyásolták a belpolitikai viszonyok, mivel mindkét álláspont mellett neves jogtudósok (Brutus és Scaevola)¹⁰⁸ véleményét találjuk, ill. utalásból tudjuk, hogy sokat foglalkoztak ezzel a kérdéssel.

A fennmaradt fő forráshelyünk ezzel kapcsolatban Pomponiusnak a klasszikus kor egyik remekjogászának kommentárja, amit egy praeklasszikus jogtudós, Quintus Mucius (Scaevola) 37. könyvéhez írt. A jogtudós ugyan a fragmentum elején az idegen követeket bántalmazók kiadatásával foglalkozik,¹⁰⁹ a jogkövetkezmények azonban ugyanazok voltak a kiadásra került hadvezérek esetében is, a záró részben viszont már kifejezetten utal Mancinus ügyére, amit feltehetőleg jól ismert, mivel közeli ismerőse, a feltehetőleg a baráti köréhez tartozó Publius Rutilius Rufus volt az, aki nem engedte, hogy Mancinus visszatérve ismét elfoglalja szenátori helyét. Szakvéleménye tehát egyértelműen alkalmazható esetünkre.

Pompon. D. 50,7,17.(18) „Akit az idegenek nem fogadnak el, kérdésként merül fel, hogy római polgár marad-e. Egyes vélemények szerint igen, míg mások szerint nem, mivel ha valaki kiadatását a római nép elrendeli, akkor kiadni rendeltet az államból száműzöttnek tekintjük, úgy ahogy a tűztől és a víztől eltiltottat. Ehhez az állásponthoz látszik Publius Mucius is csatlakozni.

¹⁰⁵ Cic. de orat. 1.40.181. „aut pater patratus dedisset, ei nullum esse postliminium.”

¹⁰⁶ Modest. D. 49,15,4. „Eos, qui ab hostibus capiuntur vel hostibus deduntur, iure postliminii reverti antiquitus placuit.”

¹⁰⁷ Pomp. D. 50,7,18. „quem hostes si non recepissent, quaesitum est, an civis Romanus maneret.”

¹⁰⁸ Modest. D. 49,15,4. „inter Brutum et Scaevolam variae tractatum est.”

¹⁰⁹ Pompon. D. 50,7,17. (18) Pomponius libro 37 ad Quintum Mucium: „Si quis legatum hostium pulsasset, contra ius gentium id commissum esse existimatur, quia sancti habentur legati. Et ideo si, cum legati apud nos essent gentis alicuius, bellum cum eis indictum sit, responsum est liberos eos manere: id enim iuri gentium convenit esse. Itaque eum, qui legatum pulsasset, Quintus Mucius dedi hostibus, quorum erant legati, solitus est respondere.”

Ez a kérdés fokozottan merült fel Hostilius Mancinus esetében, akit a numantiaiaknak kiadtak, de azok nem fogadták el, és akiről később törvényt hoztak, hogy római polgár legyen és praetori tisztséget viselhessen.¹¹⁰

Ehhez található még egy kiegészítő forráshelyet a posztklasszikus Modestinusól:

Mod. D. 49,15,4. „Azok, akiket az ellenségtől elfogásra kerülnek, vagy akik az ellenségnek kiadásra kerülnek, a régiek véleménye szerint a hátsó küszöb joga alapján hazatérhetnek. Ha valaki, aki az ellenségnek kiadásra került és visszatér, de római polgárként nem került részünkről felvételre, erről Brutus és Scaevola között számos értekezés született, de ésszerűen következik, hogy a polgárjogát nem kapja vissza.”¹¹¹

Láthatjuk tehát, hogy a préklasszikus jogban a polgárjog fennmaradásáról két elmentéses vélemény is megfogalmazásra került. Az első Scaevola véleménye, ennek eredeti szerzője a fragmentum szerint¹¹² az a Publius Mucius Scaevola volt, aki a Kr. e. 133. év konzulja is lett később, majd az ő álláspontját vette át fia, Quintus Mucius Scaevola, aki apjánál is híresebb jogtudósként, „a civil jog megalapítójaként”¹¹³ ismert három jogtudós egyike volt, és aki egyébként, mint *pontifex* is tevékenykedett, sőt a Kr. e. 95. évben a konzuli tisztséget is betöltötte. Ő több *responsumot* is kiadott ebben a témában,¹¹⁴ melyek közül egyesek aztán áttételesen túléltek az évszázadok viharait. A másik álláspontot a nem kevésbé híres Marcus Iunius Brutus képviselte, aki szintén a civiljog egyik megalapítójaként ismert, és aki Kr. e. 140-ben a *praetori* tisztséget is betöltötte. Láthatjuk tehát, hogy mindkét oldalon a kor legismertebb jogászai is megszólaltak.

Az első fragmentum a követeket bántalmazók és a békét kötő hadvezérek kiszolgáltatásával foglalkozik, és ez utal név szerint is a Mancinus-esetre is. A második fragmentum főleg a hátsó küszöb jogával (*postliminium*) foglalkozik, e körben egyrészt a hadifoglyok, másrészt a kiadásra kerültek helyzetével. A szöveg-

¹¹⁰ Pompon. D. 50,7,17.(18) *Pomponius libro 37 ad Quintum Mucium*: „*Quem hostes si non recepissent, quaesitum est, an civis Romanus maneret: quibusdam existimantibus manere, aliis contra, quia quem semel populus iussisset dedi, ex civitate expulsisse videretur, sicut faceret, cum aqua et igni interdiceret. In qua sententia videtur Publius Mucius fuisse. Id autem maxime quaesitum est in Hostilio Mancino, quem Numantini sibi deditum non acceperunt: de quo tamen lex postea lata est, ut esset civis Romanus, et praeturam quoque gessisse dicitur.*”

¹¹¹ Modest. D. 49,15,4. *Modestinus libro tertio regularum*: „*Eos, qui ab hostibus capiuntur vel hostibus deduntur, iure postliminii reverti antiquitus placuit. An qui hostibus deditus reversus nec a nobis receptus civis Romanus sit, inter Brutum et Scaevolam varie tractatum est: et consequens est, ut civitatem non adipiscatur.*”

¹¹² Pomp. D. 50,7,17.(18) „*In qua sententia videtur Publius Mucius fuisse.*”

¹¹³ Pomp. D. 1,2,2,39. „*Post hos fuerunt Publius Mucius, et Brutus et Manilius, qui fundaverunt ius civile.*”

¹¹⁴ D. 50,7, 17. (18) *Pomponius libro 37 ad Quintum Mucium*: „*Quintus Mucius ... solitus est respondere.*”

ből az tűnik ki, hogy a kiadatás esetében a visszatérő nem kapta automatikusan vissza a jogait, őt kifejezetten fel kellett venni a polgárok közé.

Ha ez nem történt meg, akkor a két jogtudós eredeti véleménye különböző volt, ezeket azonban a forrásunk nem részletezi, csak a végkövetkeztetést adja meg. Ez alapján joggal feltételezhetjük, hogy az eredeti szöveg itt hosszabb volt és részletezte a két eltérő véleményt is, a Digesta szerkesztésekor azonban már csak a végeredmény volt fontos, ami a Digesta szerint a leírtakból „észszerűen következő” (*consequens*) volt. Utalásokból tudjuk azonban, hogy Scaevola több szakvéleményt (*responsum*) is kiadott ebben a témában¹¹⁵ és azt is, hogy a két jogtudós többször vitatkozott erről,¹¹⁶ az álláspontok tehát valószínűleg csak a Digesta szerkesztésekor kerültek „összhangba”.

A szöveg utalásaiból azonban rekonstruálhatjuk a két álláspontot: az első, Scaevola álláspontja a polgárjog automatikus visszaszerzése ellen foglalt állást. Ennek indoklása az, hogy a kiadatásról a nép döntött, hasonlóan, mint ahogy a száműzetés eseteiben, így ezzel a döntéssel az érintett elveszítette polgárjogát és ezzel szenátusi tagságát is. Mivel nem hadifogságba esett, ezért a hátsó küszöb joga sem érvényesülhet esetében. Ez az álláspont tehát a száműzetés büntetését (*aqua et igni interdictio*) használja fel analógiául, és a döntés meghozatalához köti a jogvesztést.¹¹⁷ Ez volt egyébként a korai jogtudományban elfogadott álláspont, később még Cicero is emellett foglalt állást.¹¹⁸ E szerint tehát a kiadatott nem kaphatja vissza automatikusan polgárjogát, azt a népgyűlés csak törvénnyel adhatja meg számára, ugyanúgy mint egy idegennek, akinek polgárjogot adományoznak.

Ez az álláspont annyira túlsúlyos volt, hogy az ellenvéleményt nem is olvashatjuk a Digestában, csak következtethetünk arra: ez pedig M. Iunius Brutus¹¹⁹ álláspontja, aki Mancinus érdekében lépett fel, mint arra Cicero később is utal.¹²⁰ Ezen álláspont szerint a kiadatásra került személy nem veszítette el polgárjogát,¹²¹ valószínűleg azért, mert az ellenség nem fogadta el, tehát nem került egy pillanatra sem az ellenség uralma alá. Ez az indoklás Cicerónál később szintén megjelenik,¹²² ő az ajándékozási szerződés példáját hozza fel igazolásul: ahogy az ajándékozásnál is, ugyanúgy a kiadatásnál is szükséges a másik féltől az elfogadás, anélkül az nem jön létre.¹²³

¹¹⁵ Pomp. D. 50,7,17.(18) „*solitus est respondere.*”

¹¹⁶ Modest. D. 49,15,4. „*inter Brutum et Scaevolam variae tractatum est.*”

¹¹⁷ Pomp. D. 50,7,18. „*Quia quem semel populus iussisset dedi, ex civitate expulisse videtur, sicut faceret, cum aqua ei igni interdiceret.*”

¹¹⁸ Cic. de orat. 1.40.181. „*aut pater patratu dedisset, ei nullum esse postliminium.*”

¹¹⁹ LIEBS i. m. 314.

¹²⁰ Cic. topic 8.37. „*Quo genere etiam Mancini causa defendi potest.*”

¹²¹ Pomp. D. 50,7,18. „*quaesitum est, an civis Romanus maneret: quibusdam existimantibus manere.*”

¹²² Cic. pro Caec. 34.98. „*si non accipiunt, ut Mancinum Numantini, retrinet integram caussam et ius civitatis.*”

¹²³ Cic. topic. 8.37. „*nam neque deditioem neque donationem sine acceptione intellegi posse.*”

Láthatjuk tehát, hogy az uralkodó álláspont az volt, hogy az át nem vett kiadott elveszítette polgárjogát és nem szerezte azt vissza automatikusan a visszatéréssel. Ez ellen próbált meg az érintett Mancinus a kor neves jogtudósa segítségével fellépni, arra hivatkozással, hogy mivel nem került átadásra, azért megtartotta jogát. Ez egy jól felépített érvelés, az ellentétesből való következtetés logikai szabályának felhasználásával, aminek célja a külön törvény meghozatalával járó bizonytalanság kiküszöbölése, azonban a vita utóéletéből tudjuk, hogy ez az érvelés nem fogott helyet, vagyis nem győzte meg a néptribunusokat, így Rutilius döntése maradt érvényben. Az ügyben tehát a jogvita nem perben, hanem a politikai szinten zajlott, célja Rutilius vagy esetleg a többi néptribunus meggyőzése volt. A néptribunus döntését ugyanis maga is megváltoztathatta vagy azt a többi néptribunus közbelépése (*intercessio, veto*) érvényteleníthette volna,¹²⁴ erre azonban a meggyőző jogtudósi érvelés ellenére sem került sor. Sor került viszont arra, hogy Mancinus polgárjogáról külön törvény szülessen, ami bizonyítja, hogy polgárjogát nem automatikusan kapta vissza, mert ez esetben értelmetlen lett volna a törvényhozási aktus erre.¹²⁵ Ebből viszont az is következik, hogy a törvénnyel¹²⁶ csak a polgárjogát kapta vissza, szenátusi tagságát azonban nem, mivel ahhoz, mint „új” polgárnak előbb egy *curulisi* tisztséget kellett viselnie, és ezután lett érdemessé arra, hogy a cenzorok a szenátusi tagságot megadják részére. A törvényben a *praetori* tisztség megemlítése álláspontom szerint azért volt szükséges, mert e nélkül a felhatalmazás nélkül a hivatali pályát (*cursus honorum*) az alapokról kellett volna kezdenie, ami nyilván egy konzulviselt ember számára igen megalázó lett volna. Tudjuk azt is, hogy ezután a *praetori* tisztséget valóban be is töltötte, majd az után került újra a szenátusba felvételre.¹²⁷ Láthatjuk tehát, hogy a történetek ellenére volt erős politikai támogatottsága máskülönben, még ha a polgárjoga visszaadása ügyét a nép jó szemmel is nézte, hiszen a kifogásolt békekötésével sok katona életét mentette meg és ez hálával töltötte el ezeket, ill. ezek ismerőseit, azonban a *praetori* tisztségért már komoly politikai küzdelemre számíthatott, mivel az egy jelentős, *imperiummal* járó tisztség volt, amit erős támogatás nélkül nem tudott volna megnyerni.

Összegzés

Láthattuk, hogy az ellenségnek történő kiadatás (*deditio*) elég jól dokumentált a fennmaradt forrásokban, annak létezését és szabályait mind irodalmi, mind jogi források bizonyítják. Az általánosan jellemző forrásvesztés alapján azt is feltételezhetjük, hogy ennél jóval több esetben került erre sor, és a jogi forrásokban fennmaradt utalások azt is bizonyítják, hogy ez az ősi intézmény nem kopott ki a gyakorlatból még a köztársaság után sem, azt a későbbiekben is alkalmazták, volt tehát akkor is létjogosultsága.

¹²⁴ Liv. 6.35., 9.34., 24.43., 34.8., 38.52.

¹²⁵ Pomp. D. 50,7,18. „*de quo tamen lex postea lata est, ut esset civis Romanus.*”

¹²⁶ Sajnos ennek se a neve, se pontos ideje nem maradt fenn, Rotondi sem említi.

¹²⁷ LIEBS: i. m. 314.

Láthattuk, hogy egyetlen kifejezés egy nyilvánvalóan hasonló, azonos gyökekből kiinduló, de kifejlődve mégis két különböző jogintézményt takart. A hasonlóság mindkét esetben az érintett akarata ellenére vagy akaratát figyelmen kívül hagyó cselekmény (megadás, kiadatás). Azonos a kivitelezés is: a *fetialis* papi kollégium tagjai kötötték meg a szerződést a megadásról és ők adták ki a római polgár is az ellenségnek, ami az ősi eredetet is bizonyítja. Mindkét esetben az érintett fél szó szerint vagy átvitt értelemben megkötözve szenvedte el az eseményt, nem volt ráhatása, akaratát nem vették figyelembe. Azonos volt a kétoldalúság, azaz a konszenzusos jelleg is: mindkettőnél a másik fél, az ellenség akarata is kellett a megadás, ill. a kiadatás megtörténtehez.

Az első jelentéstartalom a nemzetközi kapcsolatokban a feltétel nélküli megadást jelentette, ami a források szerint kérdés-felelet formában történt, vagyis erről is szerződést kötöttek és nem a legyőzöttek egyoldalú megadási aktusa volt. Érdekes módon tehát a Rómával szembeni harcot is csak Róma beleegyezésével lehetett beszüntetni. Ez nyilvánvalóan kedvezőtlenebb volt az idegen államra, mint a feltételek kikötésével történő békekötés (*foedus*) még akkor is, ha a feltételek egyenlőtlenebbek voltak, de még mindig jobb lehetőség volt, mint a kilátástalan harc folytatása és a háborús pusztítás egyéni és kollektív további elviselése.

A *deditio* másik jelentése a római polgár kiadása az ellenség részére, ennek két esetét találjuk a forrásokban: viszonylag ritka a fennmaradt forrásokban az ellenség követit bántalmazó polgár(ok) kiadatása, ennél bizonyára több eset fordult elő. Nagyobb számban dokumentált viszont a békét kötő hadvezérek kiadása, nyilván ez nagyobb szenzáció volt és ezért a történészek is jobban foglalkoztak a témával. Láttuk ugyanakkor, hogy ez utóbbi esetben az elemzett jogkövetkezmény alkalmazása nem volt automatikus, számos hadvezér elkerülte ezt a sorsot. Bár a kiadatás megalázó, megszégyenítő külsőségek kötött (meztelenül, hátrakötözött kézzel) történt egy papi testület, a *fetialisok* útján, de a kiadatott polgár élete és szabadsága általában nem volt veszélyben, sőt a fennmaradt példák szerint sértetlenül visszatérhetett Rómába, mivel az ellenség nem fogadta el ezt a gesztust. Visszatérés után folytathatta addigi életét, ez elől csak egy kivételt ismerünk, amikor a visszatért személyt Rómában kivégezték, de ennek részletesebb okait nem ismerjük.

Fontos kérdésként merült viszont fel a visszatért személy polgárjogának helyreállása vagy helyreállítása. Ezzel kapcsolatban három álláspontot is találunk a forrásokban: az első és általában alkalmazott szerint a *deditio* büntetés volt, és a száműzetéshez hasonlóan a kiadatásról hozott népgyűlési határozattal veszítette el a polgár a polgárjogát, tehát nem élhetett a *ius postlimini*vel, csak külön törvénnyel kaphatta vissza római polgárjogát (Scaevola). A másik álláspont szerint nem a kiadatásról szóló döntéssel, hanem a kiadatással, mint ténnyel szűnt meg az érintett polgárjoga. Ezzel kapcsolatban további álláspontokat találunk: az egyik azzal foglalkozik, amikor az ellenség elfogadta a kiadatást, és utána tért vissza a volt polgár. Ez esetben az egyik vélemény szerint alkalmazható volt a *ius postliminii* ugyanúgy, mint a hadifogoly esetében, és ekkor a visszatért polgárjogát automatikusan visszakapta (Modestinus). Azonban ismert volt ezzel ellentétes álláspont is, ami szerint a kiadatottra nem vonatkozott ez a lehetőség, ennek indokát azonban nem adja meg

(Cicero). Fogasabb kérdés volt, hogy mi történik abban az esetben, ha az idegen hatalom visszautasította a kiadatott polgár átvételét. Ez esetben megtartja-e polgárjogát (Pomponius)? Brutus érvelése szerint igen, mert ez esetben az ellenség nem vette a kiadatottat át, ezért *á contrario* nem is veszítette el polgárjogát, tehát hazatérve újra gyakorolhatta azt. A Mancinus-ügyben láthattuk, hogy *pro* és *contra* a kor két legismertebb jogtudósa fejtette ki álláspontját, amit a későbbi korok jogtudósai is megőriztek. Az ügy rendezésére meghozott törvény azonban azt bizonyítja, hogy a joggyakorlat a legelső megoldást fogadta el. Ez az eset azonban kétségtelenül nagy port kavart fel és nemcsak a kortársak, de az utókor érdeklődését is kiváltotta (Cicero, Livius, Appianus, Pomponius) így az – még ha töredékesen is –, de megőrződött számunkra az évezredek alatt. A későbbi jogtudások érdeklődése is azt bizonyítja, hogy a probléma nem múlt el a köztársaság végével, hanem az továbbélt egészen a jusztiniánuszi kodifikációig.

Felhasznált irodalom

- [1] BENEDEK Ferenc – PÓKECZ-KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest–Pécs, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.
- [2] FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Oktatási Hivatal, Budapest, 2020.
- [3] Max KASER: „Ius publicum” und „ius privatum”. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung (ZSS)* 103 (1986), 1–101.
- [4] Max KASER: *Ius gentium*. Böhlau Verlag, Köln–Weimar–Wien, 1993.
- [5] Detlef LIEBS: *Bellum iustum* in Theorie und Praxis. In: *Ars Juris – Festschrift für Okko Behrends zum 70. Geburtstag*, (Hrsg.: Martin Averanius – Rudolf Mayer-Pritzl – Cosima Müller), Wallstein Verlag, Göttingen, 2009, 305–318.
- [6] Joachim MARQUARDT: *Römische Staatsverwaltung*. Verlag von S. Hirzel, Leipzig, 1876.
- [7] Theodor MOMMSEN: *Römisches Strafrecht*. Akademische Druck- und Verlagsanstalt, Graz, 1955.
- [8] NÓTÁRI Tamás: *Festuca autem utebatur quasi hastae loco*. *Acta Fac. Pol-Iur. Univ.* 41 (2004), Budapest, 133–162.
- [9] NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*. Szeged, Lectum Kiadó, 2011.
- [10] PÓKECZ-KOVÁCS Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2014.
- [11] Giovanni ROTONDI: *Leges publicae populi romani*. Georg Olms Verlag, Hildesheim–Zürich–New York, 1990.

-
- [12] Karl-Heinz ZIEGLER: Das Völkerrecht der römischen Republik, *ANRW II.*, Walter de Gruyter, Berlin–New York, 1972, 68–114.
- [13] ZLINSZKY János: *Állam és jog az ősi Rómában*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996.
- [14] ZLINSZKY János: *Ius publicum – Római közjog*. Osiris–Századvég, Budapest, 1994.

**LEGISLATURE CONCERNING THE ENTITLEMENT TO RESERVED
PORTION IN TELESZKY ISTVÁN'S DRAFT LAW**

**A KÖTELESRÉSZRE VALÓ JOGOSULTSÁG SZABÁLYOZÁSA
TELESZKY ISTVÁN TÖRVÉNYTERVEZETÉBEN**

MAKÁCS ADRIENN*

Abstract: After the Judge Royal Meeting summoned in 1861 terminated the effect of the Austrian Civil Code and as a consequence, that of the Austrian inheritance law, then to replace them, it elaborated temporary inheritance rules, following the Settlement, the Hungarian government saw the time coming for creating a general civil code, within the framework of which Teleszky István state secretary of the Ministry of Justice was assigned by Pauler Tivadar Minister of Justice¹ to prepare the draft law of the inheritance law of the future general Hungarian private codex. Teleszky prepared his work in accordance with the direction of the European legal development on high quality, which, though widely supported, never did enter force. It is worth inspecting the legislature of the draft law concerning testamentary freedom and the reserved portion, and within this, taking a detour to see the ways of disinheriting.

Keywords: *disinheriting, reserved portion, inheritance, will, Hungarian law history*

Absztrakt: Azt követően, hogy az 1861-ben összehívott Országbírói Értekezlet megszüntette Magyarországon az Osztrák Polgári Törvénykönyv és ennek következtében az osztrák öröklési jog hatályát, majd ennek helyébe átmeneti öröklési szabályokat dolgozott ki, a kiegészítést követően a magyar kormány elérkezettnek látta az időt egy általános polgári jogi kódex létrehozására, amelynek keretében Teleszky István igazságügy-minisztériumi állam-

* DR. ADRIENN MAKÁCS
IV. year correspondence PhD student
Institution of Civilistical Sciences
Civil Law Institutional Department
3515 Miskolc-Egyetemváros
deputy public notary
Dr. Gigler Zoltán Notary Office,
1111 Budapest, Karinthy Frigyes út 8. II/1.
adrienn.m9@gmail.com

¹ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében. A Magyar Jogászegyletnek 1882. november 11.–december 4. tartott teljes-üléseiben folytatott vita. Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1883, 32.*

titkár 1873-ban Pauler Tivadar igazságügyi minisztertől felkérést kapott² arra, hogy elkészítse a jövőbeli általános magyar magánjogi törvénykönyv öröklési jogi tervezetét. Teleszky művét az európai jogfejlődési iránynak megfelelően, magas színvonalon készítette el, amely azonban széles körű támogatottsága ellenére sosem lépett hatályba. Érdemes megvizsgálni a törvénytervezet végintézkedési szabadságra és kötelelésre vonatkozó szabályozását, ezen belül is kitérőt tenni a kitagadás rendezésének mikéntjére.

Kulcsszavak: *kitagadás, kötelelés, öröklés, végrendelet, magyar jogtörténet*

1. Legislation on intestate succession and the legal institution of the reserved portion in accordance with the original dispositive provisions of Teleszky's draft law

Teleszky's completed work started to appear on the columns of the Legal Science Bulletin in parts from 1880, the draft law concerning the reserved portion in 1882.³ Teleszky regulated the institution of the reserved portion with comprehensive details, on the level of modern legal development. He explicitly stated as the first passage of the chapter concerning the legal institution (Section 70), that apart from the disinheriting attitudes listed by law, the testator cannot withdraw the reserved portion from the persons entitled to it, he/she cannot shorten it, as well as the claim for the reserved portion expires in three years upon the death of the testator (Section 80). Teleszky already thought of the protection of the reserved portion against the donations while the testator is still alive: in his draft law the circle of subjects could claim that the extent of their reserved portion is determined on the basis of the complete estate prior to the testator's donation (Section 73). Teleszky did not set a retroactive time interval regarding the legal transactions of donations, which was not fortunate, since he primarily marked as subject the descendants or their descendants already entitled to the reserved portion at the time of the donation; in their absence – to which he referred with the “at last” expression – the children and their descendants born into the wedlock existing at the time of the donation; therefore the claim provided to the persons entitled to the reserved portion could reach back to long decades, even for fifty or sixty years from the death of the testator, which seems unfair. Teleszky ordered to regulate intestate succession similarly to the legal codices of other, developed European states. According to the draft law, basically the descendants inherited from the testator in equal proportions on the basis of the principle of substitution (Section 19–20),⁴ in the absence of descendants, the descendant's parents inherited among themselves half-half also on the basis of the principle of substitution (Section 21–22). In the absence of grandparents and their descendants or in case of their exclusion, the testator's more distant

² *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében.* A Magyar Jogászegyletnek 1882. november 11.–december 4. tartott teljes-üléseiben folytatott vita. Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1883, 32.

³ TELESZKY István: A köteles-rész iránti törvénytervezet. *Jogtudományi közlöny* 1882/27., 210–213.

⁴ Öröklési jog. [A törvénytervezet szövege. 1. r.] *Jogtudományi közlöny* 1880/41., 280.

ancestors were entitled to inherit according to the draft law, but ancestors more distant than great-grandparents held no inheritance right (Section 28–30).⁵ In case of descendants it was significant whether the child was born from a legal and valid marriage, was adopted, was legitimised or illegitimate. Children born from a legitimate marriage, children legitimised *ex post* or via the King's order, as well as adopted children inherited from both parents, illegitimate children, however, in accordance of the main rule, only from their mother (Section 13–17). The provision of the draft law providing extraordinary possibility for illegitimate children to inherit from the testating father's estate is remarkable and inlands so far unprecedented (Section 38–48). That is, if there were neither legitimate successors nor parents, nor surviving spouse after the testator, then with the other successors the testator's child born out of legal wedlock also would have inherited – or in the absence of other heirs he/she would have got the whole legacy – with the condition that the testator acknowledged him/her as his/her child in a declaration either in a notarised deed or in a written private document, or the testator was registered as the father of the child in the Birth Register. Therefore in accordance with the draft law, the children born out of wedlock did not have absolute inheritance rights after their father, so probably in many cases they did not get their inheritance; however, the provision was a significant step forward in the legal position of illegitimate children as compared to the *status co*. It has to be mentioned that throughout the years of the ACC effective in Hungary it provided equal inheritance to children born out of wedlock and to legitimate children in the mother's acquired estate (Section 754), but this rule was removed from Hungarian legal life with the introduction of the TLR (Temporary Legislative Rules).

Teleszky settled⁶ the inheritance rules of surviving spouses in a separate chapter and in a fairly generous way: with the existence of children he provided a child's portion as assets to the widowed spouse – but maximum one fourth of the legacy – and usufruct till his/her death on the portion of the mutual child with the testator. In the absence of children and with parents the widowed spouses would have got one-third of the legacy as assets, while with grandparents and their descendants half of the legacy (Section 31–33). According to the draft law, the widowed spouse would have inherited half of the legacy as assets in case of adopted children and the complete legacy if nobody had been left as heir in the succession line after the testator. Teleszky highlighted that spouses separated by a final judicial decision cannot inherit after each other (Section 37), thus the breaking up of the matrimonial cohabitation would not have been an obstacle to inheriting. From among the legitimate heirs of the testator, Teleszky only provided a reserved portion to his/her descendants, ancestors, as well as to the surviving spouse (Section 70); in case of descendants if the testator was male and had legitimised children entitled to the

⁵ Öröklési jog. [A törvénytervezet szövege. 2. r.] *Jogtudományi közlöny* 1880/42., 283–284.

⁶ CHAPTER III. The Inheritance of spouses. See: Öröklési jog. [A törvénytervezet szövege. 2. r.] ... 284.

reserved portion, while in case of female testators, also her illegitimate children, the latter provided that they were no longer entitled to reserved portion after their mother's ancestors. In case of descendants the draft law determined the extent of the reserved portion as half of their inheritance (Section 90), in case of children it was one- third (Section 98). The surviving spouse's reserved portion was half of his/her due portion, while if he/she had inherited the whole legacy, then his/her reserved portion was one- third of the portion he/she was entitled to. Besides the inheritance of illegitimate children, thus it is also a significant innovation that the spouse's entitlement to reserved portion appeared in Hungarian legislature for the first time.

1.1. The settlement of the legal institutions of unworthiness and disinheriting

Similarly to the contemporary legal codices, Teleszky's proposal distinguished reasons of unworthiness⁷ and disinheriting, to which he listed several attitudes of criminal category. According to Teleszky,⁸ the distinction was justified because although our law earlier knew only the cases of disinheriting, there are cases which due to their anti-social nature fall under more serious judgement than other actions, therefore their highlighting and being qualified as ipso iure inheriting obstacle is justified. One can agree with the above statement, because the Tripartitum also placed the decision whether to exclude his/her descendant after he/she made an attempt against his/her life in the testator's hand.

Teleszky's draft law regulated the reasons for disinheriting separately concerning descendants, parents and spouses. The governing reasons for disinheriting descendants were the following:⁹

"Section 94. The descendant relative can be disinherited:

- 1. If he/she falsely charged the testator or his/her spouse with committing some crime and in a way that as a consequence, criminal proceedings were initiated*
- 2. If he/she had left the testator without help when in need.*

⁷ "5. § As unworthy is excluded from the inheritance right:

1. He who committed or attempted murder or wilful homicide against the testator or participated as accomplice in committing these crimes.
2. He who by physical force or by unlawful threat or by caused mistake coaxed the testator to make a disposition of property upon death or to change it or prevented him/her to do any of these.
3. He who embezzles the testator's written will or the deed about his oral will, or the inheriting contract made by the testator, or deprives it of its substantiating force participates in committing such crimes."

See: Öröklési jog. [A törvénytervezet szövege. 1. r.] ... 279.

⁸ TELESZKY István: Indokolás az általános magyar magánjogi törvénykönyv tervezetének az öröklési jogot tárgyzó ötödik részéhez. *Jogtudományi közlöny* 1880/44., 302.

⁹ TELESZKY: A köteles-rész iránti törvénytervezet... 212.

3. *If he was endeavouring to put an end to the testator's or to the testator's descendants' or ancestors', brothers'/sisters' or spouse's life, or facilitated other person's such crimes.*
4. *If he/she was sentenced to imprisonment of minimum 10 years for committing an ordinary crime.*
5. *If he/she raised a forceful hand or committed any other serious assault against the testator.*
6. *If he/she obstinately lives a lifestyle conflicting public morality."*

The draft law recorded the crimes aiming against the testator's life as an explicit reason for disinheriting again – this time with extended personal circle –, in addition, it included physical assault aiming against the testator among the disinheriting reasons again.

The testator could have disinherited his/her parents and spouse on the basis of the reasons worded in the above points 1, 2, 3, and 4; while in addition to these, his/her spouse also if breaking up the matrimonial cohabitation, he/she disloyally left the testator and did not return regardless of the instruction or the summon even after a year or if he/she committed adultery (Section 100 and 103).¹⁰ Parents and the spouse thus would not have been disinheritable, if they had pursued immoral lifestyle or physically assaulted the testator. Of course, in case of the spouse the disinheritability on account of disloyalty was a part of the immoral lifestyle, but it too would have had the matter if the testator sued the disloyal party to break up the marriage because of the adultery. The basic conception, that the child who owes gratitude to his/her parent for raising and keeping him/her cannot disinherit his/her father or mother pursuing an immoral lifestyle, can be understood, but what constituted the content of the concept, the drunkenness, prostitution, gambling, begging or wasteful lifestyle, besides the fact that it may bring shame to the testator child and can diminish his/her social respect, it can also negatively affect the fate of the estate left to the parents in the future.

The same goes for the spouse, even if it would have been fortunate to include physical assault as a reason for disinheriting.

Thus as it can be seen, that with the exception of one point, Teleszky tried to build the system of disinheriting and unworthiness on objective basis, that is, to tie the attitudes to an element which without any doubt can decide about their existence or the lack of it. Vasdényey Géza called the attention to the fact¹¹ that although in the justification of the draft law according to Teleszky, legal security demands the most possible accurate listing of disinheriting reasons and this way the least possible interpretation space to judgement, but when a disinheriting attitude is weighed from the point of view how much the given action had hurt the family ties, criminal laws and their precise concepts cannot provide an explanation. One can

¹⁰ TELESZKY: A köteles-rész iránti törvénytervezet... 212.

¹¹ VASDÉNYEY Géza: A magyar örökösödési törvénytervezet értelmetlensége és kitagadási eseteiről. *Jogtudományi közlöny* 1885/10., 75–76.

completely agree with this opinion and it provides a durable reminder to judge disinheriting attitudes belonging to criminal law category, as the foundation of the realisation or non-realisation of a given disinheriting reason is the injury of the family bond between the testator and his/her heir,¹² which will always remain a question of civil law to be decided in each case. Besides finding Teleszky's draft law excellent¹³ in general, Haller Károly, university lecturer, criticised its reasons for unworthiness and disinheriting. According to his opinion, on the one hand, it cannot be correct in any circumstances that the heir's attitudes injuring the testator physically, in his honour or freedom forbidden by the criminal law could only be disinheriting attitudes according to the draft law; on the other hand, the testator's forgiving after his/her murder would be impossible deriving from its natural cause, in addition, according to his opinion, if the murder remained an attempt or the person in question participated as accomplice in the crime, forgiving is impossible out of moral reasons.¹⁴ According to Haller, it would have been more appropriate to dispose that forgiving makes cases of unworthiness ineffective with the exception of Point 1 of Section 5. Haller's opinion is exaggerated, nobody but the testator is entitled to decide whether to forgive his/her heir the acts committed against his/her life, as well as whether to verify it as a disinheriting reason later; the same refers to physical assault or defamation.

Weinmann Fülöp, royal public notary in Budapest spoke of Teleszky and his draft law approvingly, according to his opinion, the system and division of the draft law is "completely satisfying",¹⁵ its principles are correct and consequent, its dispositions that are worded with an exceptionally fortunate hand are clear, comprehensible, precise and concise; Teleszky proved his full understanding and comprehension of the legal material. Weinmann especially appreciated the unworthiness and disinheriting dispositions of the draft law along the distinction of the seriousness of the crimes, but he added¹⁶ – in unison with Haller Károly in this respect –, that it would be worth considering including the case as unworthiness reason if someone has made the testator incapable of making a disposition of property upon death with his/her act, therefore also making him/her of disinheriting, because in this case public morality undoubtedly demands the perpetrator be excluded from inheriting after the testator. This opinion cannot be shared either, because the second point of the unworthiness reasons is not worded that way – and Teleszky did not write such thing in his justification either – preventing someone to make a dis-

¹² See e.g. BH 1992.463., BH 1993.358., BH 1996.39., Hajdú-Bihar County Court P.21.656/2008/39., Csongrád County Court P.20.441/2010/45.

¹³ HALLER Károly: Észrevételek a magyar magánjogi törvénykönyv előadói tervezetének ötödik rész, első és második címére. *Jogtudományi közlöny* 1882/13., 97.

¹⁴ HALLER Károly: Észrevételek a magyar magánjogi törvénykönyv előadói tervezetének ötödik rész, első és második címére. *Jogtudományi közlöny* 1882/14., 108.

¹⁵ WEINMANN Fülöp: Észrevételek az általános magánjogi törvénykönyv tervezetének az öröklési jogot tárgyazó részére. *Jogtudományi közlöny* 1882/39., 305.

¹⁶ WEINMANN Fülöp: Észrevételek... 306.

position of property upon death by using physical force would refer to one given, disposition of property upon death just to be made; it can refer to the future as well. Teleszky regulated the system of disinheriting from the inheritance comprehensively in his draft law, therefore he pinpointed, that it can be made only in a valid will, with stating the disinheriting reason, especially made in a declaration (Section 85), as well as the testator's forgiving prior to the will containing the disinheriting entails the invalidity of disinheriting, while the forgiving following that entails its ineffectiveness (Section 86). Teleszky also recorded as an important practical issue that in case of not acknowledging the disinheriting, the person was obliged to provide the reserved portion was also obliged to prove it (Section 85). Although the draft law is similar to the dispositions and the structure of the ACC, it is stricter in regulating the system of unworthiness and disinheriting reasons. Among the unworthiness reasons only the attempts against life and participation in them as accomplice would have been verifiable as disinheriting later, any other attitude implementing unworthiness would have resulted in ipso iure complete falling out from inheriting. Differently from the ACC, as we could see, if the testator's parents seriously assaulted him/her, according to the draft law, they couldn't have been disinherited.

2. The reception of Teleszky's draft law

Teleszky's draft law was met with appreciation following its appearance not only in the national legal life, but it also launched another process of debates, the central question of which was revolving again around the entail system. The greatest opponent of the draft law was Grossschmid Béni (Zsögöd Benő), who on the one hand, resented against the completion of inheritance law before any other field of law, on the other hand, Teleszky omitted lineal inheritance, which "is outrageous injustice" and "it tramples over real family sense".¹⁷ Grossschmid with his conservative way of legal thinking characterised Teleszky's work as a letter of accusation against the concept of inherited and acquired estate, but he also remarked that the draft law does not contain legal concepts, therefore their dissection later is going to lead to misinterpretations. Teleszky did not regard the rules of lineal succession applicable in the future, because besides it is not capable of providing the protection of the family estate, the legal institution is not of Hungarian origin at all,¹⁸ it is a feudal-like succession system, "in our country it evolved intertwined together with the law

¹⁷ ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1877/4., 346.

¹⁸ Referring among others to the Lex Romana Visigothorum created in the VIth century and the passages of the Swabian Mirror created in the XIIth century, which already regulated the return of the testator's estate to the paternal and maternal line, but it also referred to the works of Bernhard Walther professor, known as the father of the Austrian legal science, summarising Austrian law published in 1718, in which he made several references about the estates returning to the parental line. See: TELESZKY István: *Örökösödési jogunk törvényhozási szabályozásához*. Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1876, 80–82, 85–88 and 98–101.

of entail (*ius aviticum*)¹⁹, in reference to which Article XV of the Act of 1845 stated that “following its complete and final abolition, a new civil code be created and be presented”²⁰ at the next Diet by the responsible Hungarian Ministry. Grosschmid also attacked the enactment of the reserved portion, according to his opinion, “the type of obligation which forms the basis and the spirit of the reserved portion lacks the stable moral basis which is necessary for a certain obligation to root deeply in the soul”²¹, as the fact that the amount of the reserved portion cannot be calculated in advance – as it depends on the increase or the decrease of the estate – results in uncertainty both in the successor and the testator, as opposed to the ancestral succession, on which one can safely count. The correctness of the above mentioned opinions can be acknowledged inasmuch that indeed the content of ancestral inheritance could not be known in advance, but its being more ethical as compared to the reserved portion cannot be deducted, at least as far as certainty is concerned. Grosschmid did not deem the reserved portion to be fully rejected anyway, but he considered it acceptable with the distinction of the ancestral and the acquired estate so that a reserved portion is due to the successor from the acquired estate besides inheriting the complete ancestral estate, as a kind of supplementary to it, that is, with the concept of the almost complete impossibility of testamentary freedom. Grosschmid fiercely criticised both the testamentary freedom regulated by the draft law and the disinheriting related to it, he did not consider it acceptable that the testator who too had inherited the ancestral estate, should freely dispose of it to his liking; that he should disinherit his/her innocent children from it, because the ancestral estate was not liberated with the patent about the entail system so that the citizens should shorten the next generation, “but so that they can have more freedom to trade with it for the benefit of the offsprings”²².

It is a curiosity that when Grosschmid said in his explanation – presumably in the heat of his passion – “the careless parent who can be grateful for all his assets for his father: can disinherit his innocent infants from half of the not acquired estate, so that he can give it to his lover or God knows to who else”²³; he made a factual mistake related to the institution of disinheriting, because he did not take into consideration, that disinheriting affects the complete estate, while testamentary freedom – without harming the disinheriting and the reserved portion – half of the full estate. Anyway, the fact that the draft does not contain legal concepts – Grosschmid criticised it as a mistake – also proves that Teleszky prepared his work on the modern level of the European legal development, as the law is not a course book; the text of the law has to thrive for accuracy and clarity, to detail the legisla-

¹⁹ TELESZKY István: *Örökösödési jogunk törvényhozási szabályozásához...* 77.

²⁰ TELESZKY István: Az öröklési jog indokolásának bevezető része. *Magyar igazságügy* 1885/24/6., 355.

²¹ ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1879/6., 532.

²² ZSÖGÖD Benő: Kiskorúak utáni törvényes öröklésről. *Magyar Igazságügy* 1879/4., 240.

²³ ZSÖGÖD Benő: Kiskorúak utáni törvényes öröklésről... 240.

tor's purposes there is a commentary, which Teleszky provided for paralelly with the preparation of the draft law.

Herczegh Mihály, university lecturer, royal court counsellor, also defended the institution of lineal succession as opposed to Teleszky's draft law. His work about it is rather contradictory, because besides supporting the complete testamentary freedom the restricted only by the reserved portion²⁴ – like he did that during the Hungarian Legal Assembly of 1872 – he highlighted that it would be desirable to maintain the distinction between the ancestral and the acquired estate at least in the form of the lineal estate, because the distinction “is much more in harmony with not only the natural legal principles and sense of justice, but also with the spirit of today's age, as well as the principles of economy”.²⁵ Herczeg also wrote that not the lineal succession should be considered anachronistic, much more the tribal (intestate) succession, because it makes no distinction between the forms of assets, it does not consider either the acquirer or the acquisition. Herczegh's remark is also interesting²⁶ according to which he wishes to support the process of the European legal development in other fields of private law, such as in the field of personal, material, or even obligation law, but as far as inheritance and family law is concerned, not the international but the national law should be kept in mind, thus in case of these fields of law let us be loyal to the already tested national basis. Having read the work, by the time Herczegh arrived at its end, he reached the conclusion that he could not consider its statements made at its beginning to be supported: the reserved portion he appreciated at the beginning – which in our country was introduced by the ACC representing the foreign influence – towards the end becomes anachronistic and incompatible with the nation.

2.1. *The debate of the draft law at the Hungarian Lawyer Association*

The first public and wide debate of Teleszky's draft law took place from 11 November 1882 to 4 December at the sessions of the Hungarian Lawyer Association, where throughout discussing the draft law, the opinions of the persons taking the floor once again concentrated around the entail system and testamentary freedom and the reserved portion. On the first day, Dell' Adami Rezső started his speech by remarking how much Herczegh's lecture is similar to Grosschmid's work aiming at attacking Teleszky's work, “not only sharing the arguments and the process of thoughts, but in many cases the identical expressions as well”.²⁷ It would be difficult to argue this brave remark, as not only the message, but the words, sometimes complete sentences were identical in the two works, regardless of the fact that Her-

²⁴ HERCZEGH Mihály: *Az ági öröklés fentartása*. Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1882, 13.

²⁵ HERCZEGH Mihály: *Az ági öröklés fentartása...* 15.

²⁶ HERCZEGH Mihály: *Az ági öröklés fentartása...* 16.

²⁷ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 3.

czegh Mihály denied this on the session of the same session series held on 27 November.²⁸

Dell' Adami explained that according to his point of view, keeping the lineal succession would only slightly contribute to enhancing the national existence, as well as, according to his opinion, Herczegh mistakenly judged the patent on the entail system,²⁹ because it declared against the ancient law. According to Dell' Adami, in retrospect to the passed twenty years, the institution of the lineal succession did not prevent the demise of the families, the breaking up of the medium-sized estates therefore is not threatened by the lineal succession, and neither does it enhance the national existence. Dell' Adami also reacted to Herczegh's negative criticism concerning parentelar succession: according to him, it cannot be comprehended how "someone can consider the opposite system accepted in the civilised world as acting against the family, and to presume everywhere outside our country the moral decay and the less tender nurturing of the family ties".³⁰ According to Dell' Adami, contrary to Herczegh's statement, there is no connection between the existence of lineal succession and enhancing the economy, as well as encouraging to acquire estates, its opposite was mentioned by foreign lawyers against the reserved portion, but it cannot be read anywhere in connection with the lineality.³¹ Besides Herczegh's point of view, Dell' Adami also attacked the maintenance of the reserved portion; primarily on the basis of the arguments supplied with the same powerful adjectives, as he did it earlier at the session of the Hungarian Lawyers Assembly of 1879. He repeatedly highlighted that the reserved portion is "immoral, against the family ties, as it undermines the parental prestige, children's obedience, affection"³² and is straight contradictory to the testamentary freedom, in addition, the cases of disinheriting cannot be established in a general way, this should be left to the parents to decide. Dell' Adami compared the laughing successors who undoubtedly inherit the reserved portion to the ravens approaching the ground at smell of death. In addition to the above mentioned, Dell' Adami voiced his concerns related to the draft law that without being familiar with family law, it would be a hurried thing to codify the inheritance law in advance, because the possibility of success is out of the question on account of non-collation.³³

Barna Ignác, lawyer, academic lecturer, called the attention to a very important a so-far unhighlighted fact when he emphasised in the defence of the reserved portion that it is worth keeping in mind that the reserved portion is not an obstacle to estate transactions, because it is to be counted from the estate at the moment of the testator's death; the wealth can be mobile during the testator's life, it can be rotated, not to mention the wide circle of disinheriting reasons. Teleszky, taking the

²⁸ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 89.

²⁹ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 4–5.

³⁰ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 6.

³¹ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 14–15.

³² *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 20.

³³ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 30.

floor on the 20 November day of the series of sessions, addressing his criticsers one by one, first he reacted to Grosschmid's and Herczegh's charge that his draft law is almost the complete copycat of the Saxon codex and Mommsen's inheritance law draft law, he lectured that in the justification of the draft law he stated in advance that he took the Austrian and the Saxon codices as basis for his work; in addition, it can be proved that Mommsen's inheritance law draft law appeared two years after his draft law, as well as if he had not relied on other modern codices during his work, they surely would have criticised him for that.³⁴ In addition, concerning the criticism of the part-codification, Teleszky presented that as the abolition of the entail system shook the basics of inheritance law, the codification of this field of law is especially urgent, which statement was received with approval during the session.³⁵ Teleszky answered Dell' Adami's charge concerning the reserved portion that it suppresses the inclination of the successors to acquire estates, because this way they can count on a certain estate. According to Teleszky, there is no disinheriting without the reserved portion, therefore without these two legal institutions the successors surely can count on the fact that the testator will not disinherit them, that is, they can live their lives with the certainty of the acquisition, which this way does not necessarily indicate the acquisition of estates.³⁶ To Dell' Adami's suggestion, namely the reserved portion decreases the parental prestige, Teleszky gave the answer that at any place where the reserved portion is a living institution it can finely cohabit with the parental prestige and with the system of disinheriting reasons the draft law is just strengthening the parental prestige with the possibility of disinheriting from the complete estate.³⁷ Finally, Teleszky made a witty remark to Dell' Adami that if he compared the successors to ravens approaching the ground at the smell of death, then what kind of simile would he apply to the cases if any legacy-scavenger took advantage of the weak moments of the testator armed with the complete testatory freedom and dispossessed the legitimate successors.³⁸ With reference to Herczegh's earlier work aiming at the maintenance of lineality, Teleszky explained that as the unfamiliarity of the legal institution can undoubtedly be proved – wherever exactly it may originate from –, he expressed his surprise at Herczegh's delight in the originality of the Hungarian succession order. Teleszky refuted with examples Herczegh's statement according to which Deák Ferenc himself was also supporting the preservation of the lineal

³⁴ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 32.

³⁵ He maintained this later too, adding that the connection between family law and inheritance law is undeniable, but it is not as tight that it would make the independent legislature of inheritance law possible. See: TELESZKY István: *Az öröklési jog indokolásának bevezető része...* 362.

³⁶ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 37.

³⁷ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 37.

³⁸ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 39–40.

succession³⁹ – quoting his lecture at the Judge Royal Meeting – pointing out its opposite and at the same time, to the fact that Deák Ferenc firmly raised his voice against the reinstatement of the entail system. In addition, Teleszky maintained his standpoint that the lineal succession is not uniquely Hungarian and that he considers it a feudal-like inheritance law, which following the abolition of the entail system has no place in the Hungarian legal system any more. Jellinek Arthur, lawyer, who spoke on 23 November, also considered the lineal succession to be rejected; he explained that in modern times the emphasis is no longer on the establishment and maintenance of the family estate; therefore it is desirable to create a law that allows for the division of the estate; preventing it is opposing democracy and may lead to oligarchy and plutocracy.⁴⁰ Jellinek heavily criticised the maintenance of distinguishing ancestral and acquired estate, because according to him, it had rationale in the state system that had undergone changes since then, so its application would be anachronistic and a system rejected in all modern European countries that apply modern inheritance law. In addition to all, Jellinek did not consider the part concerning testamentary freedom in Teleszky's draft law acceptable, because according to his opinion that would restrict the dispositive freedom so much that it would result in the complete oppression of trade, which would entail the increase of the interest rates, the boom of usury, as well as the decay of trade and industry. I cannot agree with this opinion, because, as Barna Ignác also emphasised, restricting dispositive freedom does not refer to transactions made while still alive, Teleszky himself also provided the right to attack to the persons entitled to the reserved portion only in the cases of the testator's legal transactions free of charge.

Herczegh Mihály gave a lengthy speech against Teleszky's draft law on the 27 November day of the series of sessions, which lecture was centred on the maintenance of the lineal succession and the complete abolition of the dispositions of the Austrian inheritance law. In his speech picking the finest of the debates of the Judge Royal Meeting, he referred to the declarations of several national authority figures, who one time testified to support the succession system before the patent on the entail system and against keeping the Austrian rules, for instance he quoted the words of Tóth Lőrincz, Kiss Andor, Horváth Boldizsár, Barkóczy János, Desseffy Emil, Somoskeöy Antal, then he deduced that if we inspect the European legal development, we can see that everywhere distinguished attention was paid to ancient-national institutions, while we wish to be “the carriers of the train of the foreign parts, their barren copier, servilient imitator”.⁴¹ Herczegh thus tried to support with arguments that appreciated men of our nation were inclined to maintain

³⁹ HERCZEGH Mihály: *Az ági öröklés fentartása...* 8. See furthermore the relevant passages about supporting the abolition of the entail system in Deák's envoy report written about the Diet of 1839. In: *Követ jelentés az 1839-1840-ki országgyűlésről. Deák Ferencz és Hertelendy Károly Zala vármegyei követektől.* Pesten, Kiadta Landerer és Heckenast, 1842, 77–78.

⁴⁰ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 58.

⁴¹ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 106.

the lineality and the entail system, in addition, that the dominating Austrian rules in our country – on which Teleszky's draft law was built – were desired to be abolished. It is certain that Herczegh shouldn't have compared the state of affairs twenty years ago to the status quo of his age, because on the one hand, the speakers and participants there had to make decisions openly on temporary basis for a short term, therefore they had to choose the most obvious solution, in addition, as Hodossy Imre also remarked, at that time understandably they "hated everything that was Austrian."⁴² Hodossy Imre largely supported the introduction of the parentelar succession and the abolition of the lineal succession as well as maintaining the reserved portion; according to his opinion, the reserved portion is useful and fair from economic point of view, because with its application it cannot happen that the testator's children suddenly are disinherited from their customary way of life and the estate legally due to them out of some whim of their father, which opinion was met by the vivid acclamation and approvals from the participants.⁴³ Beksics Gusztáv, lawyer, journalist, translator, Member of Parliament explained in a very interesting and objective manifestation during the session that actually it is completely all the same whether the lineality is of foreign origin or not; its practical side has to be taken into consideration: is it necessary, is it a useful institution or not? If it has no advantage in order to prove the often cited reason that it would keep the family estate together, then it should be abolished regardless of its origin. According to Beksics, it should be sufficiently supported that the lineality in itself possess no estate-saving role, therefore he cannot comprehend the fierce attacks against Teleszky's draft law which were brought about on account of lineality.⁴⁴ Czorda Bódog, judge of the Curia, state secretary, considered the lineal succession to be abolished and called the attention to the fact, that to his knowledge, the citizens regard it unfair, in addition, if the testaments of the past years were reviewed, we would find that they contain dispositions of property concerning the beloved ones closest to the testator.⁴⁵

3. Intestate succession and the reserved portion in the first draft law of the inheritance law

Teleszky's draft law was evaluated by a committee of experts, and then Fabiny Teofil contemporary Minister of Justice presented the reviewed work, dated on 8 January 1887,⁴⁶ with Teleszky's justification⁴⁷ and supplied with commentaries

⁴² *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 113.

⁴³ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 117.

⁴⁴ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 120–121.

⁴⁵ *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében...* 128.

⁴⁶ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* Képviselőház – irományok. XX. Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1887, 98–313.

⁴⁷ As early as in 1885 the justification appeared attached to the content of the draft law. See: TELESZKY István: *Az öröklési jog indokolásának bevezető része. Magyar igazságügy* 1885/24/6.

after each chapter as a draft law to the House of Representatives. With his, Teleszky's legal draft law thus had become the official draft law of the inheritance law to be created.

The justification explained that although there would be undeniable advantages of creating a unified and complete civil code, but given the current circumstances, codification of inheritance law has a priority, because among the parts of private law it is exactly the inheritance law where "legal security based on precise legislature both for the individuals and families out of both private and public interest is most desirable".⁴⁸ Teleszky elaborated in his justification that the interrelation of inheritance law and the other parts of the civil code – family law in particular – does not have such an emphasis so that it can balance the advantages which would derive from the preliminary creation of the important fields of inheritance law and their coming into effect, because the connection between the two fields of law is not so strong,⁴⁹ that it would not allow to connect the effective family law rules with the new inheritance law within the framework of a separate act, with the means of temporary legislation. According to Teleszky, in addition to the above mentioned, the creation of the rest of private law could be implemented earlier as well, as its completion would urge them.

The review by the committee of experts did not touch upon the legislature concerning the intestate succession of descendants and parents, as well as the extent of the reserved portion; however, they considerably reshaped the inheritance system of surviving spouses. According to the reviewed draft law, the surviving spouse would have inherited only usufruct in case of descendants in addition to the portion of the estate and the proportion from the commonly acquired assets due to him/her as originally set by Teleszky; while he/she would have got the assets in case of descendants if the testator only had adopted children or their descendants – in this case the widowed spouse would have inherited half of the legacy next to them.⁵⁰ Besides the parents – or in their absence their descendants – the surviving spouse would have been entitled to half of the legacy as assets, besides grandparents – or their descendants – two-thirds, while as a sole successor, he/she would have been entitled to the complete legacy (Section 33–37).⁵¹ Taking into consideration that reviewing the more frequent legal situation of inheritance, namely inheritance with the existence of children resulted in the decrease of the spouse's portion, this way the testator's widower/widow got into a less favourable situation. According to the commentary attached to the draft law, the spouse's inheriting the assets with the existence of children was neglected, because it would have been opposing the financial interests of the testator's descendants, as they are naturally destined to in-

⁴⁸ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 103.

⁴⁹ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 103.

⁵⁰ The justification of the draft law adds that this disposition is correct because adoption does not create such strong bonds as relations based on blood.

⁵¹ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 25.

herit their parents' estate.⁵² The reserved portion of the spouse would have become surprisingly after the review, because with the existence of children, she would have had usufruct in addition to one-fourth of the complete legacy on one-fourth of the commonly acquired assets, while with the existence of parents and grandparents – or their descendants – the reserved portion would have been half of the legacy, in addition, in case of being the only successor to the legacy, one-third of the complete legacy (Section 95).⁵³ As a consequence of the above mentioned, the inheritance law situation of the spouse could have been that in case of three or more children his/her reserved portion and his/her portion from intestate succession would have been the same. The committee of experts made no fundamental changes in the legislature of unworthiness reasons, in addition, they included as an attitude category what Weinmann Fülöp and Haller Károly proposed, namely the act of wilfully incapacitating the testator to make a disposition of property upon death.⁵⁴ As opposed to this, the committee of experts clarified all of the disinheriting reasons – with the exception of the attitude violating public morality –, therefore it demanded the wilfulness in the charge recorded in Point 1; in case of leaving without help the testator's need had to be depressing and it became a condition that the successor would have been able to help. The act against life facilitated by the successor mentioned in Point 3 was also included in the list; with Point 4 the committee of experts left the adjective "ordinary" from the word crime, in addition, the imprisonment had to be at least fifteen years, as well as with Point 5 the assault against the testator had to be physical (Section 86).⁵⁵ The committee of experts did not change the disinheritability of the testator's parents, however, they removed the disloyal leave from the disinheriting attitudes of the spouse (Section 97). In relation to the attitude conflicting public morality, the commentary called the attention that single profligacies even of greater in scale cannot serve the basis of disinheriting; the legislator's emphasis is on continuing this type of lifestyle, as well as such way of life still has to exist at the time of disinheriting, the descendant who was previously pursuing a lifestyle conflicting public morality, but since then has become better, cannot be disinherited any more.⁵⁶

The commentary of the draft law added to the parental disinheriting reasons that the wilful omission of the testator's physical assault was done because of the parents' due disciplining power over their children.⁵⁷ Taking the spirit of the era into consideration, this explanation could even be acknowledged, however, the same

⁵² *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 132.

⁵³ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 35.

⁵⁴ "6. §. Who is as unworthy is excluded from the inheriting:

1. Who committed or attempted murder or wilful homicide against the testator, or wilfully made the testator incapable of making a disposition of property upon death, or participated in committing these crimes as accomplice; (...)"

⁵⁵ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 33.

⁵⁶ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 167.

⁵⁷ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 172.

disinheriting reason in case of disinheriting spouses cannot be explained with anything. An important innovation compared to the draft law that the first draft law already recorded explicitly that in case of legal disinheriting, in the absence of the testator's opposing disposition, the portion of the disinherited person is due to his/her descendants and they are entitled to demand it (Section 87). In relation to the reserved portion of the disinherited person, Teleszky recorded in his draft law that the legally disinherited persons are considered as if they had died before the testator did while the reserved portions of the other persons entitled to the reserved portion is calculated (Section 88). Actually the disposition of the first draft law is just a clarification, The legal consequence described by the draft law is unambiguously points at the direction that as a main rule, the reserved portion of the disinherited person is passed on to his/her descendants.

As the draft law, the proposal also recorded that disinheriting can only be made in a valid will with a specific declaration and its reason does not have to be stated (Section 78). In accordance with the justification attached to the passage, it is not necessary for the testator to use the expression disinheriting, any declaration with the identical meaning is sufficient and its legal reason does not have to be mentioned either, because the legislator "wishes to avoid exaggerations"⁵⁸ in demanding formalities. The commentary attached to the proposal appreciated the harmony of testamentary freedom and the protection of the family in Teleszky's draft law at establishing the amount of the reserved portion and at selecting the disinheriting reasons.⁵⁹ After Kern Tivadar, lawyer, assigned by Fabiny Teofil Minister of Justice translated the text of the draft law into German,⁶⁰ it became available and could be familiarised with outside Hungary too.

3.1. The reception of the inheritance law draft abroad

Teleszky's draft law was received with approval abroad as well, Pfaff and Hoffmann, university lecturers in Vienna highlighted that codifying the draft law would mean a significant progress for Hungary towards "modern culture states";⁶¹ while Hartmann Gusztáv, university lecturer at the university of Tübinga praised it for its "clarity and factual correctness";⁶² according to Dernburg Henrik, university lecturer in Vienna, the draft law is "basically sound and contains the appropriate

⁵⁸ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 160.

⁵⁹ *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai...* 107–110.

⁶⁰ RANDA Antal: A magyar öröklési jog tervezete. (Készítette és az igazságügy-minisztériumban tartott értekezlet alapján átdolgozta dr. Teleszky István, igazságügy miniszteri államtitkár. Budapest, 1887.) *Jogtudományi közlöny* 1888/2., 9.

⁶¹ A magyar öröklési jog javaslata. Pfaff és Hoffmann, bécsi egyetemi tanárok véleménye. *Jogtudományi közlöny* 1888/4., 29.

⁶² A magyar öröklési jog tervezete. Kritikai észrevételek Hartmann Gusztáv tübingai egyetemi tanártól. *Jogtudományi közlöny* 1888/36., 294.

measures and partially new and fortunate notions”.⁶³ Josef Kohler, lecturer of the University of Würzburg acknowledged the draft law and in addition, phrased improving proposals in connection with the institutions of unworthiness and disinheriting.⁶⁴ Besides accepting the system of disinheriting, he found that leaving without help and knowingly making false charges should have been listed as reasons for unworthiness due to their seriousness; as well as in relation to the lifestyle conflicting public morality, he added that it has to be dealt with carefully, because on the one hand, he can see its identification in cases of girls; on the other hand, it is worth keeping in mind the relevant dispositions of the Prussian Landrecht, which establish this disinheriting reason only if the child has been given a decent upbringing. Kohler touched upon the essence of the attitude violating public morality with his latter observation,⁶⁵ as if the parent does not fulfil his/her moral nurturing obligation towards his/her child, then it can significantly contribute to the formation of the immoral lifestyle of the child later, on account of which it feels unfair to deprive him/her of the complete portion. Kohler noticed⁶⁶ the disposition aiming at defending the reserved portion against the testator’s donation in his/her life and he found it unfair from the point of the persons bestowed. It has to be remarked that not many could find this passage unjust, because it remained with the same content in the text of the draft law following its revision.⁶⁷

Taking into consideration that the House of Representatives could not complete the discussion of Teleszky’s draft law, therefore following minor amendments, Fabiny Teofil Minister of Justice presented it again with a justification completely identical with the first justification and commentary⁶⁸ to the House of Representatives on 22 October 1887.

4. The second and third inheritance law draft law

The rules of intestate succession did not change in the second draft law as compared to the previous one; likewise, the dispositions concerning the reserved portions and unworthiness remained the same. The second draft law did not rewrite the

⁶³ Vélemény a magyar örökjogi törvényjavaslatról. Dernburg Henrik berlini egyetemi tanártól. *Jogtudományi közlöny* 1888/6., 49.

⁶⁴ A törvényhozás és az öröklési jog alakulása. Tekintettel a magyar öröklési jog tervezetére. Irta dr. Köhler J., würzburgi egyetemi tanár. *Jogtudományi közlöny* 1888/10., 85–86.

⁶⁵ See e.g. BDT2011. 2493. or Kúria Pfv. 20.181/2014/5.

⁶⁶ “It is true that it may lead to unfair things if a bestowed person is being attacked, who got the donation at a time when nobody thought of the obligatory heir.” See: A törvényhozás és az öröklési jog alakulása. Tekintettel a magyar öröklési jog tervezetére. Irta dr. Köhler J., würzburgi egyetemi tanár. *Jogtudományi közlöny* 1888/11., 94–95.

⁶⁷ Was modified to Section 67 as a consequence of re-numbering. See: Törvényjavaslat az öröklési jogról. – A képviselőház igazságügyi bizottságának szövegezése szerint. *Jogtudományi közlöny* Issue 1888/17., Annex, 4.

⁶⁸ *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* Képviselőház – irományok. II. kötet, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1887, 79–297.

disinheriting attitudes either, only it omitted the earlier included wilfulness in Point 1 (Section 89).⁶⁹ The discussion of this second draft law could not be completed either, so after updating some of its content and formalities, Fabiny Teofil presented a third and at the same time, the last Teleszky draft law on the session of the House of Representatives on 12 February 1889.⁷⁰ The third draft law was revised by a committee of Justice under the chairmanship of Kőrösi Sándor, the summarising report of which became attached to the draft law.⁷¹ The committee recommended the draft law of inheritance law prepared on Teleszky's draft law for complete approval and they highly appreciated its dispositions in the justification. The committee emphasised in the justification that it is not desirable to maintain lineal succession, they do not support it, because it does not serve the defence of the family estate and with its application it would be necessary to return to the entail system, which "would not be at all affordable with regard to the existence of credit, modern property law";⁷² the committee accepted the most natural and most ethical order of succession, that is, parents' and brothers/sisters' inheriting before more distant collateral relatives, in accordance with Teleszky's draft law. The committee saw that by eliminating lineal succession – which is an unsustainable remnant of the altered past – a reform meeting the requirements of the development can take place; in addition, they welcomed the institution of substitution inheritance Teleszky proposed to include in legislature, with which the protection of the family estate really became realised, which has been a very important concept of the nation. The third draft law leaving the rules of intestate succession unchanged in other aspects, it altered the intestate succession of spouses, on the one hand, it very correctly omitted the rule according to which the adopted child and the spouse would inherit the legacy in half-half,⁷³ on the other hand, leaving the surviving widow in a more favourable position, it would have provided usufruct on half of the legacy, which would have dropped to one-fourth in case of her remarrying. The committee of Justice would have provided further on one-fourth as usufruct to the surviving husband till his death (Section 33).⁷⁴ The reserved portion of the spouses decreased in the recent draft law, because the widower would have been entitled to the usufruct on one-eighth of the complete estate; the widow to the half and following her remarrying, similarly to men, she would have had the widow's right on one-eighth (Section 98). The committee fully supported Teleszky's draft law con-

⁶⁹ *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* Képviselőház – irományok. II. kötet... 15.

⁷⁰ GROSSCHMID Béni: *A házasságjogi törvény.* (1894. XXXI. t. cz.) I. kötet, Általános rész, Politzer-féle könyvkiadóvállalat, 1908, 16.

⁷¹ *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* XIV. kötet, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1889, 225–275.

⁷² *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* XIV. kötet... 228.

⁷³ The committee wished to support the main principle of the institution of adoption that it creates an inheriting relation between the parties.

⁷⁴ *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* XIV. kötet... 281.

cerning the proposal for regulating the reserved portion, the circle of the persons entitled to the reserved portion, but they explained that although they approved the measures of the draft law concerning the spouses' intestate succession, they found it justified that taking men's position in society and the related wage-earning capacity related to it into consideration, to try to provide a bigger proportion of usufruct to the widow until she finds the secure support in her new marriage.⁷⁵ The committee of Justice did not make any significant changes in the rules of unworthiness, while they reshaped the system of disinheriting reasons to some extent due to its formality requirements, but they kept its legal consequences already described. The ways of disinheriting spouses continued to build on the disinheriting cases of descendants, but while the dispositions concerning the parents remained the same, the possibility of disinheriting spouses had significantly increased. The committee removed the condition of starting the criminal proceedings from Point 1 of the disinheriting reasons concerning all the three circles of subjects entitled to the reserved portion, thus it was sufficient if the successor fraudulently charged the testator, for the disinheriting the proceedings did not have to start. The proposal divided the act against life earlier in Point 3, its attempt and being an accomplice in it into two points from the side of the injured party and omitted brothers/sisters from them, while continuing immoral life from the earlier Point 6 was placed to Point 7, with the change that this time the attitude had to conflict public morality seriously. The committee proposed to keep the attitude conflicting public morality as a disinheriting reason, because according to their opinion, the testator has to be allowed to keep the tools necessary for practising discipline regardless of the sex of the successor; nevertheless, the committee confirmed that the disinheriting reason can only be established if there is a series of cases of this sort. Disinheriting spouses was modified so that the attitude seriously conflicting public morality referred to them as well, in addition, disloyal leave again became a reason for the basis of disinheriting and adultery was also included in legislature as novelty, if the matrimonial cohabitation of the parties was not restored to the testator's death (Section 100). The case is interesting in Point 4 in the draft law according to which the successor can be disinherited if he/she committed, attempted or as accomplice participated in acts against life, from the part of the spouse it did not constitute a disinheriting reason. The committee spoke on the voice of appreciation about the cases of disinheriting; they highlighted that in essence they became established in accordance with the legal status so far, while keeping the ethical requirements of or social life.

5. The failure of the entry into force of the inheritance law draft law

The inheritance law draft law based on Teleszky's draft law thus, also supported by the Minister of Justice, was ready for approval by the House of Representatives and following its proclamation, its entry into force. Despite its triumphal march described above, the draft law failed. Possessing the easily accessible and common

⁷⁵ Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai. XIV. kötet... 229.

knowledge facts, without difficulty, it is easy to answer the question how it was possible that a proposal evoking a wide spectrum of support in the contemporary national legal world, enjoying the support of the Minister of Justice, approved by several professional committees, could not become codified. Mostly Grosschmid Béni's significant mediation is to blame for the failure of the draft law, which cannot really be questioned after reading and studying the contemporary technical literature written by Grosschmid himself in retrospect to the specific phases of the codification of the civil code.⁷⁶ Grosschmid's attack against Teleszky, the draft law, and then the proposal materialised in different publications started around 1877 and it lasted till 1890 from the discussion of the draft law at the House of Representatives to its removal. Grosschmid attacked both Teleszky and his work from several fronts; his attacks can be divided into two groups. Primarily, he tried to emphasise that the work builds on the product of the hated foreign influence, in addition, rejects the original Hungarian legal institutions, principles created by our ancestors. Actually, Teleszky himself acknowledged that he took the legal codices of developed European countries as basis for the sake of Hungarian legal development to catch up, but reading Grosschmid's rhetorical, sometimes too fierce and offensive publications, it may seem that Grosschmid tried to picture him in an anti-Hungarian colour. The other corner stone of Grosschmid's attacks in close relation with the first one was that to his best he tried to prove that the interrelation between family law and inheritance is so tight that it would make their separate codification impossible, that is, he tried to undermine the preliminary completion of the inheritance right law. Among Grosschmid's publications in the above mentioned circle of subjects it is worth highlighting for instance his publication series titled, "Inherited and acquired estate" published on the columns of *Magyar Igazságügy* between 1877 and 1879, in which he elaborately attacked Teleszky for rejecting the lineal succession. Grosschmid criticised Teleszky for referring to "most obsolete"⁷⁷ foreign legislature to fight to prove the foreign origin of lineal succession, in order to convince the Hungarian way of thinking that the legal institution is not original Hungarian, rather contains German elements, thus insisting on keeping is unnecessary. In connection with this Grosschmid also criticised Teleszky that with his intricate examples for lineal succession, as "outrageous injustice and impossibilities" he tries to pose the legal institution as something unsuitable for keeping the family estate together, which examples make up the richness of his work.⁷⁸ Among Grosschmid's other works written in connection with the criticism of the inheritance law draft law, are his work titled "About the inheritance law draft law" published in 1882 and 1883 is also worth mentioning, the whole of which he dedicated to the intensive and direct attack against Teleszky's person and his draft law. According

⁷⁶ GROSSCHMID Béni: *A házassági jogi törvény*. (1894. XXXI. t. cz.) I. kötet, Általános rész, Politzer-féle könyvkiadóvállalat, 1908.

⁷⁷ ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1877/4., 347.

⁷⁸ ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1877/6., 424–425 and 439–440.

to Grosschmid, Teleszky forced the preliminary codification precursory to the codification of the rest of our private law;⁷⁹ his draft law was made as a product of “industrial legislature”⁸⁰ created with reverse law-making methods. Scrutinising Teleszky’s draft law, Grosschmid primarily explained that it is the stylised, moulded “mixed translation”⁸¹ of the Saxon civil code and Mommsen’s inheritance law work, which dedicated a large amount of law space to the establishment of the inheritance law as opposed to Teleszky, who does not even approach this with his draft law. According to Grosschmid, Teleszky tried to conquer the abroad by applying its products in our country; something which had been elaborated in foreign parts, however, this method would not serve our development, but would harm it, because at translations it is the grammar and the quill that are at the front and thinking is lagging behind,⁸² which affects the legal accomplishment of the nation in a destroying and delaying way. Grosschmid mentioned the Hungarian criminal code as an example – namely the effective Csemegi-code – which “makes one grow in height knowing that this law is ours and that its root is here and here and only here”,⁸³ and when interpreting it, one does not have to travel to Dresden, Kiel and have to search for the German decisions, as it is from home. According to Grosschmid, Teleszky considers Hungarian inheritance law as non-existent, because the fact is not the past and present of “our law”,⁸⁴ but what he finds written at the Germans. According to Grosschmid, it didn’t occur to Teleszky to start from the basics of Hungarian law, one element of which would be the distinction between ancestral and acquired estates and in his draft law it wouldn’t be obvious which estate attribute he would build the new basis on. After the previous subjective opinions concerning this point of view it can be objectively added that the text of the draft law is unambiguous, it does not build on the distinction of the origin of the estate to be incorporated into the legacy and to this way of legislature the rejection of lineal succession adjusts. In his work titled About the Inheritance Law Draft law, considering everything, Grosschmid declared that he could barely pick one passage from Teleszky’s draft law which he could recommend as the text of the law, because it is self-repeating, insecure, conceptual clichés,⁸⁵ has no clear view of the basis notions. According to Grosschmid’s opinion, he just “rakes everything together, and he does know everything imaginable pro et contra; but embraces nothing firmly and simply”,⁸⁶ is not willing to take over anything from the Roman law that can be

⁷⁹ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1883/6., 509–510; ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 373.

⁸⁰ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 370.

⁸¹ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 369.

⁸² ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 373.

⁸³ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 373.

⁸⁴ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 376.

⁸⁵ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 380 and 392.

⁸⁶ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1883/5., 439.

considered as the mother law and from the national law, and if we approve this draft law as inheritance law, that would not be European level, much rather Vlach (Romanian).⁸⁷ According to Grossschmid, in addition, the draft law is not worthy for the Hungarian nation, for the past of our national law, and not worthy for the Hungarian lawyer either, because we have our independent legal development “institutions of centuries what is more, in its roots millennia”⁸⁸, which the maker of the draft law did not take into consideration, considering the foreign inheritance law much better.

Besides the above mentioned works of Grossschmid's criticising the inheritance law draft law, it is worth mentioning his work supporting lineal succession, published in 1879, titled "Inheriting After Juveniles", his series of publications titled "Draft About Intestate Succession" published in 1885 and in 1886, as well as his series of articles of 1888 titled "The Dependence of the Entitlement to the Reserved Portion on the Intestate Succession" – Interpretations to the Hungarian Inheritance Law Draft law, with Respect to the German Draft law', which also contain intensive criticism against Teleszky's inheritance law work, which scrutinising each passage of the draft law, try to point out the weaknesses of the draft law or its disputable elements. Following this, the facts are that the Minister of Justice announced the removal of the inheritance law draft in his budget speech held on 5 February 1890 – using the reasons described above by Grossschmid, sometimes with completely identical phrases⁸⁹ – and he said that on the field of private law for the time being there is possibility for partial codification only, in addition, taking into consideration the close connection between the two legal fields, inheritance law cannot be codified separated from family law.

Bibliography

- [1] A magyar öröklési jog javaslata. Pfaff és Hoffmann, bécsi egyetemi tanárok véleménye. *Jogtudományi közlöny* 1888/4., 29–30.
- [2] A magyar öröklési jog tervezete. Kritikai észrevételek Hartmann Gusztáv tübingai egyetemi tanártól. *Jogtudományi közlöny* 1888/36., 294.
- [3] A törvényhozás és az öröklési jog alakulása. Tekintettel a magyar öröklési jog tervezetére. Irta dr. Köhler J., würzburgi egyetemi tanár. *Jogtudományi közlöny* 1888/10., 85–86.
- [4] A törvényhozás és az öröklési jog alakulása. Tekintettel a magyar öröklési jog tervezetére. Irta dr. Köhler J., würzburgi egyetemi tanár. *Jogtudományi közlöny* 1888/11., 94–98.

⁸⁷ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1883/5., 440.

⁸⁸ ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 395.

⁸⁹ P. SZATHMÁRY Károly (szerk.): *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*. Tizenhatodik kötet, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1890, 117–120.

-
- [5] *Az 1884. évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* Képviselőház – irományok. XX. Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1887.
- [6] *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* Képviselőház – irományok. II. kötet, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1887.
- [7] *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai.* XIV. kötet, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1889.
- [8] *Az örökjog alapelvei. A Magyar Polgári Törvénykönyv tervezetében.* A Magyar Jogászegyletnek 1882. november 11.–december 4. tartott teljes-üléseiben folytatott vita. Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1883.
- [9] GROSSCHMID Béni: *A házasságjogi törvény.* (1894. XXXI. t. cz.) I. kötet. Általános rész. Politzer-féle könyvkiadóvállalat, 1908.
- [10] HALLER Károly: Észrevételek a magyar magánjogi törvénykönyv előadói tervezetének ötödik rész, első és második címére. *Jogtudományi közlöny* 1882/13., 97–98.
- [11] HALLER Károly: Észrevételek a magyar magánjogi törvénykönyv előadói tervezetének ötödik rész, első és második címére. *Jogtudományi közlöny* 1882/14., 107–108.
- [12] HERCZEGH Mihály: *Az ági öröklés fentartása.* Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1882.
- [13] *Követ jelentés az 1839–1840-ki országgyűlésről. Deák Ferencz és Hertelendy Károly Zala vármegyei követektől.* Pesten, Kiadta Landerer és Heckenast, 1842.
- [14] Öröklési jog. [A törvénytervezet szövege 1. r.]. *Jogtudományi közlöny* 1880/41., 278–280.
- [15] Öröklési jog. [A törvénytervezet szövege 2. r.]. *Jogtudományi közlöny* 1880/42., 283–286.
- [16] P. SZATHMÁRY Károly (szerk.): *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója.* Tizenhatodik kötet. Pesti Könyvnyomda – Részvény-társaság, 1890.
- [17] RANDA Antal: A magyar öröklési jog tervezete. (Készítette és az igazságügy-minisztériumban tartott értekezlet alapján átdolgozta dr. Teleszky István, igazságügy miniszteri államtitkár, Budapest, 1887.) *Jogtudományi közlöny* 1888/2., 9–10.
- [18] TELESZKY István: A köteles-rész iránti törvénytervezet. *Jogtudományi közlöny* 1882/27., 210–213.

- [19] TELESZKY István: Az öröklési jog indokolásának bevezető része. *Magyar igazságügy* 1885/24/6., 353–377.
- [20] TELESZKY István: Indokolás az általános magyar magánjogi törvénykönyv tervezetének az öröklési jogot tárgyzó ötödik részéhez. *Jogtudományi közlöny* 1880/44., 300–302.
- [21] TELESZKY István: *Örökösödési jogunk törvényhozási szabályozásához*. Franklin társulat nyomdája, Budapest, 1876.
- [22] Törvényjavaslat az öröklési jogról. – A képviselőház igazságügyi bizottságának szövegezése szerint. *Jogtudományi közlöny* 1888/17., 1–8.
- [23] VASDÉNYEY Géza: A magyar örökösödési törvénytervezet érdemtelen ségi és kítágadási eseteiről. *Jogtudományi közlöny* 1885/10., 75–76.
- [24] Vélemény a magyar örökjogi törvényjavaslatról. Dernburg Henrik berlini egyetemi tanártól. *Jogtudományi közlöny* 1888/6., 49–51.
- [25] WEINMANN Fülöp: Észrevételek az általános magánjogi törvénykönyv tervezetének az öröklési jogot tárgyzó részére. *Jogtudományi közlöny* 1882/39., 305–308.
- [26] ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1882/5., 367–396.
- [27] ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1883/5., 414–442.
- [28] ZSÖGÖD Benő: Az örökösödési törvénytervezetről. *Magyar Igazságügy* 1883/6., 468–477.
- [29] ZSÖGÖD Benő: Kiskorúak utáni törvényes öröklésről. *Magyar Igazságügy* 1879/4., 213–250.
- [30] ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1877/4., 233–250.
- [31] ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1877/6., 341–358.
- [32] ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1879/6., 421–441.

II.

**ÁLLAMTUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ
TANULMÁNYOK**

A SZOCIÁLIS JOGOK MINT ALAPJOGOK ALKOTMÁNYJOGI MEGKÖZELÍTÉSE

CONSTITUTIONAL APPROACH TO SOCIAL RIGHTS AS FUNDAMENTAL RIGHTS

DEZSE TIVADAR*

Absztrakt: A szociális jog az egyik legfiatalabb jogág. A szociális jogi szabályozás az (első) ipari forradalommal egyidőben intézményesült, és csupán a múlt század közepén vált nemzetközivé. Ezzel együtt a szociális gondoskodás igénye közel egyidős a civilizált emberiséggel. A szociális jogok mára második generációs (nemzetközi) alapjogok, bár vita tárgyát képezi, hogy a klasszikus emberi jogokhoz hasonlóan univerzálisak-e, és megilletnek-e minden polgárt, vagy csak az adott állam állampolgárait.

Ebben a tanulmányban a szociális jogok és azok alkotmányjogi megítélésének rövid elméleti és gyakorlati bemutatására vállalkozom.

Kulcsszavak: *szociális jog, alapjogok, alkotmány, alaptörvény*

Abstract: Social rights is one of the most recent branches of the legal system. Regulations of social rights mainstreamed at the same time as the (first) industrial revolution, and became internationally recognized only during the middle of the last century. Bearing this in mind, the need for social care has been there with us since the dawn of civilisation. Social rights by now have become second generation (international) rights, although it is still up for debate whether, similarly to classic human rights, all citizens are universally entitled to them, or only the citizens of the country in question.

In this study, I am venturing to present social rights as well as their considerations from the perspective of constitutional rights from a theoretical and practical standpoint.

Keywords: *social law, fundamental rights, constitution, basic law*

1. Szociális jogok elméleti alapjai

A szociális biztonság – mutat rá Hajdú József – nem más, mint a születést megelőző időszaktól kezdődően a teljes életen át, majd a halálon túl is tartó gondoskodás: megelőzi az élve születést (különböző terhesség alatti ellátások formájában), és

* DR. DEZSE TIVADAR
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
3515 Miskolc-Egyetemváros
qjodezse@uni-miskolc.hu

túléli az egyént (hozzátartozói ellátások, mint amilyen az özvegyi nyugdíj, az árva-ellátás, vagy temetési segély formájában).¹

Egyén és közösség viszonyát már a legkorábbi időkben meghatározta az, hogy az egyén létfenntartása a közösség felelősségévé is vált. Már az ókori társadalmakban felismerték, hogy a betegekről, rászoruló idősekről való gondoskodás közös érdek, sok helyen pedig nemcsak önkéntes segélyezés, hanem kölcsönös biztosítás útján is gondoskodtak ezekről a feladatokról. A kereszténység államvallássá alakulásával az önsegélyező egyesületek fokozatosan jelentőségüket veszítették, a segélyezés egyházi keretek közé került, főként különböző gyülekezetek feladatává vált. A középkorban a szegények és betegek megsegítésére a szerzetesrendek, lovag- és ispotályosrendek vállalkoztak, majd egyre nagyobb szerepet vállaltak a települések, városok és községek, valamint saját tagjaik vonatkozásában a céhek.² Már ekkor is léteztek különféle normák, ám ezek nem biztosítottak egyéni jogcímet a közösség által nyújtott ellátásokra, az egyén a jogosultságát nem kényszeríthette ki a közösséggel szemben. A kontinens államai inkább a kockázatközösségen belüli tartalékképzést részesítették előnyben, az 1800-as évek közepéig csak Angliában létezett átfogó szegényügyi közigazgatás. Dologházakat működtettek, melyek célja a munkára kényszerítés volt, segélyre csak az arra „érdemes” szegények váltak jogosulttá.³ Az 1793. évi francia alkotmány külön kitért az állam adósságára, mely abban áll, hogy a rászorulóknak segítséget kell nyújtania – Robespierre pedig még egy törvénytervezetet is kidolgozott, amely elismerte a munkához és biztonsághoz való egyéni jogot.⁴ Ez a francia megoldás⁵ – a szociális alkotmányozás – azonban egészen a XX. század elejéig kivételesnek számított, az egyes államok inkább közigazgatási normákkal szabályoztak bizonyos szociális jogosultságokat.⁶ A porosz állam az 1880-as években megalapította Európa első társadalombiztosítási rendszerét, mely kötelező, biztosítási típusú ellátórendszerként jelentett.⁷

A XX. század első felében Európa országaiban a porosz minta terjedt el. Szorosan a munkavégzéshez kapcsolódó „munkásbiztosítási” rendszerek jöttek létre, amelyek a munkavégzésben beálló zavarok esetére nyújtottak ellátást, jellemzően ipari munkások javára. Az első világháború, majd az 1930-as években kibontakozó világgazdasági válság hatására felerősödött az elképzelés, miszerint a piac okozta egyenlenségeket állami eszközökkel kell kiegyenlíteni. Ezzel együtt több országban is egyre erősebbé vált az igény, hogy ne csak a munkavállalók, hanem a társa-

¹ HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Patrocinium, Budapest, 2013, 76.

² CZÚCZ Ottó: *Szociális jog I. Unió*, Budapest, 2002, 12–13.

³ FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 269.

⁴ KARDOS Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Gondolat, Budapest, 2003, 36.

⁵ Végül a viharos történelmi időkben a szabályozás sosem lépett életbe.

⁶ JUHÁSZ Gábor: 70/E. § A szociális biztonsághoz való jog. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég*, Budapest, 2009, 2579–2593.

⁷ HAJDÚ – HOMICSKÓ: i. m. 5.

dalom minden tagja számára biztosítsák a szociális védelmet. Az ezirányú kezdeményezések alapját az angol társadalombiztosítási rendszer reformját célzó, 1942-ben nyilvánosságra hozott Beveridge-jelentés képezi.⁸ Ennek központi gondolata az volt, hogy a háború utáni tömeges elszegényedést, amely a radikális mozgalmak térnyeréséhez vezetett, még egyszer nem szabad megengedni. Az egész társadalmat átfogó szociális háló kiépítésére, a fogyasztás színvonalának szinten tartására, ennek érdekében pedig munkanélküli segély bevezetésére, továbbá – közmunkákkal – a munkanélküliség enyhítésére van szükség. A Beveridge-terv legfontosabb elemeit az 1942 és 1948 közötti időszakban sikerült megvalósítani Nagy-Britanniában, majd valamivel később Franciaországban, Belgiumban, Svájcban és Németországban. A jóléti ellátáshoz való jog a jóléti állam koncepciójának részévé vált.⁹

A szociális jogok megítélése nem egyértelmű, sem a szakirodalomban, sem a jogi praxisban. Bizonyos trendek azonban kimutathatók, ezek pedig egyértelműen afelé mutatnak, hogy a korábbi, tradicionálisnak nevezhető megközelítések változóban vannak. A tradicionális felfogás szerint a szociális jogok nem alapjogok, nem alanyi jogok, bírói úton nem kikényszeríthetők. Az újabb értelmezések már egy heterogén, bizonyos körben alapjogi jellegzetességekkel is bíró jogcsoportról beszélnek. A különösképpen Európára jellemző olvasat szerint a szociális jogok levezethetők az emberi méltósághoz való jogból, az érvényesíthetőség fogalma pedig akár a kikényszeríthetőségre is kiterjeszhető.

2. Szociális jogok mint második generációs jogok

A szociális jogokat szokás második generációs jogoknak nevezni, és két csoportjukat megkülönböztetni. Az egyik csoportot azok a szociális tartalmú szabadságjogok alkotják, amelyek anyajogukhoz képest önállósultak, de legalábbis külön nevesítetté váltak. Közös sajátosságuk, hogy az állam kötelezettsége alapvetően negatív jellegű: az állam köteles engedni e jogok gyakorlását, aktivitása pedig kimerül abban, hogy védi a kérdéses jogot, esetleg hozzájárul a joggyakorlás feltételeinek megteremtéséhez. A szociális jogok e típusára a legjellemzőbb példát a gazdasági jogok jelentik, mint amilyen a munkához való jog, a fizetett szabadsághoz való jog, a szakszervezetek alakításához való jog, vagy éppen a sztrájkjog. A szűkebb értelemben vett szociális jogok ezzel szemben pozitív magatartást feltételeznek az állam részéről, azt várják el, hogy az állam biztosítsa a meghatározott szolgáltatásokra való jogosultságot.¹⁰ Fabre szerint szükségletek kielégítésére szolgáló jogokról van szó, ezek közé sorolható az anyák, a gyermekek, az idősek speciális védelme, a lakhatáshoz való jog, az egészségügyi ellátáshoz és a társadalombiztosításhoz való jog.¹¹

⁸ HAJDÚ – HOMICSKÓ: i. m. 75.

⁹ FABÓK András – PRUGBERGER Tamás: *Társadalombiztosítási jog*. Szent István Társulat, Budapest, 2009, 25–26.

¹⁰ KARDOS: i. m. 25.

¹¹ DRINÓCZI Tímea: A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg. *MTA Law Working Papers* 2018/4., 3.

A szociális ellátások tekintetében olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek – a piacgazdaság viszonyai között és optimális esetben – piaci alapon is megszerezhetőek lennének, ha a jogosultnak rendelkezésére állnának az ehhez szükséges anyagi eszközök. Elégtelen piaci kínálat esetén – még piaci viszonyok között is – csak az államtól remélhetők ezek a szolgáltatások: az állam vagy természetben nyújtja a kívánt szolgáltatást, vagy átfordítja pénzbeli juttatássá, és a jogosult saját maga vásárolhatja meg a szolgáltatóktól azt, amire szüksége van.¹²

A szociális jogok értelmezését illetően több, esetenként egymásnak is ellentmondó nézet létezik. Vita tárgyát képezi, hogy a szociális jogok a klasszikus emberi jogokhoz hasonlóan univerzálisak-e, és megilletnek-e minden polgárt, vagy csak az állampolgárokat. Kérdéses, hogy milyen az első generációs emberi jogokhoz való viszonyuk.¹³ Egyes szerzők (például Anders Andreassen, Hugo Stokke, Alen G. Smith) szerint a polgári és politikai jogok esetében az állam kötelezettsége meghatározott magatartás tanúsítására terjed ki, míg a szociális jogoknál meghatározott eredmény elérésére.¹⁴ Kardos Gábor szerint napjainkban már meghaladottnak tűnik ezen az alapon a szociális jogok polgári és politikai jogokkal való szembeállítás. Egyfelől azért, mert utóbbiak esetében is egyre nagyobb szerephez jut az állam pozitív szerepvállalása: ez különösen az élethez való jog, a választójog, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága esetén szembetűnő. Másrészt amiatt, mert a második generációs jogok esetében is fokozódik az állami szerepvállalás komplexitása. Így például, a szociális jogok ellenőrzését ellátó ENSZ-testület az állami kötelezettségek három típusa között tesz különbséget: ezek a tiszteletben tartás (melynek keretében az állam köteles tiszteletben tartani az egyén erőforrásait, amelyeket saját szükségletei kielégítésére fordíthat), a védelem (amennyiben az állam köteles oltalmazni az egyén szociális cselekvési szabadságát), végül a teljesítés (melynek keretében elő kell segítenie az egyén szociális igényeinek kielégítését).¹⁵

Más szempontból ugyanakkor – érvelnek egyes szerzők – nagyon is indokolt az első és a második generációs jogok közötti különbségtétel. A polgári és politikai jogok egy része abszolút, és még kivételes körülmények között sem korlátozható (ilyen például az élethez, emberi méltósághoz való jog). A többi klasszikus emberi jog azonban, még ha szigorú garanciák mellett is, de korlátozható. A korlátozásra azonban csakis szigorú bírói kontroll mellett, kizárólag más emberi jogok és jogilag méltányolható érdekek védelmében van lehetőség. Ezzel szemben a szociális

¹² Veli-Pekka VILJANEN: Abstention or Involvement? The Nature of State Obligations Under Different Categories of Rights. In: K. Drzewicki – C. Krause – A. Rosas (eds.): *Social rights as Human Rights. An European Challenge*. Turku, Institute of Human Rights, Abo Akademi University, 1994, 61.

¹³ JUHÁSZ: A szociális biztonsághoz... 2581.

¹⁴ Bard-Anders ANDREASSEN – Alen G. SMITH – Hugo STOKKE: Compliance with Economic and Social Human Rights: Realistic Evaluations and Monitoring in the Light of Immediate Obligations. In: A. Eide – B. Hagrvet (eds.): *Conditions for Civilized Politics. Political Regimes and Compliance with Human Rights*. Nobel Symposium 74, Oslo, Scandinavian University Press, 1996, 256.

¹⁵ KARDOS: i. m. 27–28.

jogokból fakadó állami kötelezettség távolról sem abszolút, a korlátozhatóságot pedig a rendelkezésre álló anyagi erőforrások végessége teszi indokolttá. További különbség a klasszikus emberi jogok és a szociális jogok között az időtényező: előbbiek esetében az állami kötelezettség azonnali, időbeli halasztást nem tűrő, a szociális jogokat ugyanakkor fokozatosan valósítja meg az állam, nem függetlenül az anyagi erőforrások rendelkezésre állásától.¹⁶

Ezzel függ össze a jogi úton történő kikényszeríthetőség kérdésköre. „A szolgáltatási jogból eredő ideális állapot megteremtésének elmulasztása” – magyarázza Kardos Gábor – „jogi úton nem kérhető számon”.¹⁷ Peresítésre a konkrét állami kötelezettségeket érintően van mód, e kötelezettségek körét pedig optimális esetben az alacsonyabb szintű jogszabályok határozzák meg, vagyis a szociális jogok kikényszeríthetősége a „támogató normák” függvényében alakul.¹⁸ Igaz ugyan, hogy a polgári és politikai jogok legnagyobb részénél is szükség van arra – legalábbis a kontinentális jogrendszerek esetében –, hogy tartalmukat alacsonyabb rendű jogi normákban bontsák ki, és e kibontó normák sérelme esetén közvetlenül is lehet bírósághoz fordulni. Ami azonban a szociális jogokhoz képest a fő különbség, az az, hogy a polgári és politikai jogok megsértése esetén közvetett védelemre is van mód, az alkotmánybíróság útján. Ez a szembeállítás ugyanakkor felvet egy lényeges kérdést: a polgári és politikai jogok nem vitásan valódi emberi jogok – de vajon a szociális jogok tekinthetők-e valódi emberi jogoknak? Nem inkább csak államcélok?¹⁹

Amennyiben elfogadjuk, hogy a szociális jogok – legalábbis részben – államcélok, adódik egy további kérdés: indokolt-e, szükséges-e az alkotmányi szintű szabályozásuk? Az uralkodó irányzatok között vannak ugyan olyanok, amelyek a szociális jogok alapjogként történő alkotmányba foglalását támogatják, ám a nemzetközi gyakorlatról inkább azt mondható el, hogy kivételesnek számít a szociális biztonshoz való jog alapjogként történő deklarálása. Ebből következően pedig, az alkotmányos védelem szintje elmarad az első generációs emberi jogokétól.²⁰ Juhász Gábor szerint annak megítélése, hogy a szociális jogoknak van-e helyük az alkotmányban, alapvetően attól függ, hogy azokat az emberi vagy az állampolgári jogok részének tekintjük-e. Az ENSZ legfontosabb dokumentumai a szociális jogokat a polgári és politikai jogokhoz hasonlóan emberi jogokként határozzák meg. Csakhogy, a védelmüket biztosítani hivatott rendelkezések – mutat rá Juhász – inkább arra az álláspontra helyezkednek, hogy a szociális jogok a hierarchia alacsonyabb szintjén találhatók, mint az első generációs jogok. A szabályozás e ket-tősségből fakadóan terjedt el az a felfogás, amely a szociális jogokat az emberi jogok valamiféle alacsonyabb rendű – ebben az értelemben az állampolgári jogok – csoportjába tartozónak tekinti, és ellenzi a szociális jogok alkotmányba történő

¹⁶ KARDOS: i. m. 28–29.

¹⁷ KARDOS: i. m. 29.

¹⁸ KARDOS: i. m. 29.

¹⁹ KARDOS: i. m. 30.

²⁰ JUHÁSZ: i. m. 2581.

beemelését.²¹ Farkas Zsuzsanna ezzel kapcsolatosan arra mutat rá, hogy az állami aktivitásra építő szociális jogok a gazdaság aktuális teljesítőképességének függvényei. Emiatt pedig, ha e jogok konkrét megfogalmazást nyernének az alkotmányban, az azzal járna, hogy egy esetleges gazdasági válsághelyzetben szükség lenne az alkotmány negatív irányú módosítására. Márpedig, ha az államnak gazdaságpolitikai megfontolásokból „vissza kell vennie az alkotmányos védelem alatt álló szociális ellátás szintjéből”, az az Alkotmány „elértéktelenedését” vonná maga után.²² Balogh Zsolt éppen ebből a megfontolásból figyelmeztet arra, hogy a szociális jogokkal nagyon óvatosságnak kell lenni, hiszen alapvetően a szociális jogok terépe nem az alkotmányvédelemé, hanem a gazdaságpolitikáé, a szociálpolitikáé, a foglalkoztatáspolitikáé.²³ Más szerzők (köztük maga Juhász Gábor is) azt vallják, hogy „mivel a szociális biztonság fogalma pontosan kifejezi az emberi jogok azon sajátosságát, hogy azokra csak olyan minimumigények alapozhatók, amelyek alá az emberi méltóság feladása nélkül nem lehet lemenni”, ezért a szociális biztonságra való jogot rögzítő rendelkezéseknek helyük van az alkotmányban.²⁴ Juhász Gábor ezzel kapcsolatosan még azt is kiemeli, hogy a szociális jogok alkotmányos szinten történő szabályozásának kérdésében nem szabad, hogy gazdaságiköltségvetési megfontolások játsszanak szerepet, ez ugyanis a társadalom szerkezetében soha jóvá nem tehető torzulásokat eredményezhet.²⁵

3. A szociális jogok megítélése egyes országok joggyakorlatában

Az elméleti szakemberek megosztottsága a szociális jogok megítélése tekintetében tükröződik az egyes államok gyakorlatában is: számos országban az alkotmány még csak érintőlegesen sem tartalmaz a szociális biztonságra vonatkozó rendelkezést (példa az Egyesült Államok), máshol pedig a szociális alapjogok meghirdetése helyett az alaptörvény csak általánosságban rögzíti az állam ellátási kötelezettségét (például Németország, Franciaország).²⁶ Írország az előbbi csoportba tartozik, és bár az 1990-es évek második felében voltak ezzel ellentétes törekvések, 1996-ban az Alkotmány-felülvizsgáló Csoport nem tartotta elfogadhatónak azt az indítványt, amely a szociális jogok alkotmányba foglalását szerette volna elérni. Mindennek háttérében az a megfontolás áll, amelyet az ír Legfelső Bíróság több döntésében is leszögezett: a szociális juttatásokhoz való jog nem vezethető le a tulajdonhoz való

²¹ JUHÁSZ Gábor: Az alkotmányeszmé mostohagyermeké: néhány gondolta a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély* 1996/3., 29–47.

²² FARKAS Zsuzsanna: Szociális jogok az Alkotmányban és az új Alaptörvényben. In: *Profectus in Litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. 2011. június 3. Debreceni Egyetem. Debrecen 2011, 81.

²³ BALOGH Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. *Jogtudományi Közlöny* 2005/9., 363–364.

²⁴ JUHÁSZ i. m. 44.

²⁵ JUHÁSZ Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély* 1995/3., 17.

²⁶ JUHÁSZ: Az alkotmányeszmé... 2580–2582.

jogból, ekként nem élvez alkotmányos védelmet sem, ebből következően a szociális biztonsági kérdéseket törvényi szinten kell rendezni.²⁷

A svéd alkotmány sem nevesít szociális jogokat, a szociális kérdéseket érintő alkotmányos rendelkezések célként nyertek megfogalmazást. Az ilyen ügyek alkotmányossága nem vizsgálható, szociális jogosultság csak akkor létezik, ha azt a jogalkotó törvényben rögzítette.

Németországban a megélhetési minimum védelme egészen 2010-ig nem jelentett többet törvényben garantált jognál és állami kötelezettségnél. Az Alkotmánybíróság azonban a 2010-es Hartz IV döntésében kimondta, hogy a méltóságteljes létminimumhoz való jog (amely a fizikai létezéshez való jogot és a gazdasági, politikai, szociális életben való részvétel minimumát jelenti) olyan alapjog, mely megillet minden, Németország határain belül tartózkodó személyt, állampolgárságra tekintet nélkül. Az alkotmánybírósági határozat azt is leszögezte, hogy ha a törvényhozó nem tesz megfelelő módon eleget a létminimum meghatározására vonatkozó kötelezettségének, úgy megállapítható a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.²⁸ Hasonlít ehhez a csehországi megoldás.²⁹ A cseh alapjogi charta garantálja ugyan a szociális jogokat, amelyek közül néhányat azonban csak jogszabályi keretek között lehet gyakorolni. Ha a törvényhozó nem alkotja meg a szociális jogok (például a sztrájkjog) gyakorlását szabályozó törvényeket, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet követ el.

Azon országokban, amelyekben a szociális jogok megjelennek valamilyen formában az alkotmányban, rendszerint maga az alkotmányszöveg tartalmaz olyan pontosításokat, amelyek alapján azok nem egyéni jogként, hanem az állam feladatákként értelmezendők. Olaszországban az alkotmány rögzíti a szociális jogok garanciáit, ám azok érvényesülése – mutatott rá egy ízben az olasz Alkotmánybíróság – attól függ, hogy milyen pénzügyi források állnak rendelkezésre e célra. A testület ugyanakkor az 1990 utáni döntéseiben már kevésbé szigorúan ítéli meg a törvényhozás jóléti kiadások csökkentésére irányuló aktusait, abban azonban következetes, hogy a kiadások csökkentése nem eredményezheti az ézszerűség és az egyenőség követelményeinek megsértését.³⁰ Ha a törvényalkotás során sérül a szociális biztonsággal kapcsolatos alkotmányos jog alapja, azt az Alkotmánybíróság következetesen alkotmányellenesnek nyilvánítja. Az erre vonatkozó jog az országban tartózkodó külföldieket, így az illegálisan érkezett bevándorlókat is megilleti.³¹

²⁷ TÉGLÁSI András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016/2., 149.

²⁸ DRINÓCZI: i. m. 9–10.

²⁹ Jan KRATOCHVÍL: Social Rights in the Czech Republic. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.): *Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare*. The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016, 87–88.

³⁰ TÉGLÁSI: i. m. 156–158.

³¹ DRINÓCZI: i. m. 12.

A dán alkotmány alapján pusztán csak annyit rögzít, hogy az állam segítséget nyújt azoknak a polgároknak, akik nem képesek magukról gondoskodni, és akik esetében a gondoskodásra más nem kötelezhető. 2012-ig nem alakult ki konszenzus arra nézve, hogy ez az alkotmányi rendelkezés anyagi természetű kötelezettséget ró-e az államra. 2012-ben a legfelső bíróság egyrészt leszögezte, hogy a szociális jogokra kiterjed a tulajdoni védelem, másrészt kimondta azt is, hogy az államot e jogok vonatkozásában anyagi jellegű kötelezettség terheli.³²

Végül vannak olyan államok, ahol az alkotmány ellátási jogosultságot hirdet meg azzal a kikötéssel, hogy az csak az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek keretei között gyakorolható.³³ Ez a helyzet Portugáliában, ahol a „megélhetési minimumhoz való jog” – a portugál Alkotmánybíróság által adott értelmezés szerint – nem a szociális ellátáshoz való jogból vezethető le, hanem az emberi méltósághoz való jogból. Ugyanakkor – miként azt a testület a 2008-as válság kapcsán bevezetett, egyes jóléti jogosultságokat érintő megszorítások kapcsán leszögezte – a munkanélküliség és betegség esetére járó, alkotmányon alapuló védelem az adott „történelmi időszak finansziális és anyagi tényezőitől függ”, az pedig a törvényhozás feladata, hogy meghatározza, mely esetekben és milyen körben jár a szociális védelem.³⁴

Téglási András szerint a külhoni példák alapján levonható a következtetés: a szociális jogok alkotmányos védelme alapvetően nem attól függ, hogy az adott ország alkotmánya rendelkezik-e ezekről a jogokról, sokkal inkább annak van jelentősége, hogy „mennyire aktív, illetve kreatív az alkotmánybíráskodás; mennyire tud más alapjogoknak szociális tartalmat adni; és mennyire tudja más alapjogok tartalmát úgy értelmezni (kiterjeszteni), hogy azok a szociális ellátások védelmére is kiterjedjenek”.³⁵

4. Szociális jogok az Alkotmányban

Magyarországon az 1949-es Alkotmány már tartalmazott szociális jogokat: az 1972-ig hatályos szövegben még együtt szerepelt a szociális jogok azóta önállósult két területe, az egészség és a megélhetés védelme. A Magyar Népköztársaság – szólt a 47. § (1) bekezdése – „védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat munkaképzetlenségük esetén”.³⁶ Az alkotmány tehát csak az állam ellátási, intézményvédelmi kötelezettségét deklarálta, és az ellátásokra – melyek kizárólag a „dolgozókat” illet-

³² Helle KRUNKE – Stine HELLQVIST FREY: Social rights in Denmark. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.): *Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare*. The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016, 115., 125.

³³ JUHÁSZ: *A szociális biztonsághoz...* 2580–2582.

³⁴ TÉGLÁSI: i. m. 152–153.

³⁵ TÉGLÁSI: i. m. 163.

³⁶ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 47. § (1) bekezdés.

ték meg – alanyi jogot nem biztosított.³⁷ Az állam a „védelmet és a segítséget” – bontotta ki az ellátási kötelezettség tartalmát a 47. § (2) bekezdése – „széles körű társadalombiztosítással és az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg”.

Az 1972. évi I. törvénnyel bevezetett alkotmánymódosítás elválasztotta az egészségügyi és a szociális jogok védelmét.³⁸ A szociális ellátásokról az Alkotmány 58. §-a rendelkezett, amelynek (1) bekezdése kimondta, hogy az állampolgároknak „öregség, betegség és munkaképtelenség esetén anyagi ellátáshoz van joguk”, amely jogot az állam – a (2) bekezdésben foglaltak szerint – „a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja”.³⁹ Láthatjuk tehát egyrészt, hogy e jogosultságok az állampolgárokat illették meg, és őket is meghatározott élethelyzetekben (öregség, betegség, munkaképtelenség), másrészt kizárólag anyagi (vagyis pénzbeli) ellátásokhoz való jogról volt szó, amelynek mértékére nézve az Alkotmány még csak utalást sem tartalmazott, ahogy az állami feladatellátási kötelezettség teljesítésének mikéntjét, és az azzal szemben álló egyéni jogokat sem határozta meg.⁴⁰ A szociális jogok Alkotmányon belüli elhelyezése azt sugallta, hogy azoknak a jogalkotó a hagyományos emberi jogoknál is nagyobb jelentőséget tulajdonít, valójában azonban a kormányzat a szociális ellátórendszert saját belátása szerint alakíthatta ki, ebben semmiféle alkotmányos előírás nem akadályozta.⁴¹ A polgári és politikai szabadságjogokat formálisan másodlagos jelentőségűnek tartották, a valóságban azonban teljes mértékben negligálták azokat. Ebből következően – mutat rá Juhász Gábor – hiába deklarálták volna konkrét formában a szociális jogokat, azok úgy sem lettek volna kikényszeríthetőbbek.⁴²

A fentiek fényében különösen meglepő, hogy az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel bevezetett módosítása, a konkrét megfogalmazás helyett „az alanyi alapjogként való értelmezés lehetőségét is nyitva hagyva [...] a nemzetközi deklarációk általánosságával és emelkedettségével rendelkezett az immár szociális biztonsággént aposztrofált jogról”.⁴³ Ez a sajátosnak tekinthető szövegezés áll a háttérben annak a bizonytalanságnak, amely a 70/E. § alkotmánybíróági értelmezését jellemezte a következő két évtizedben. Sólyom László, az Alkotmánybíróság egykori elnöke utólag ekként értékelte a helyzetet: „még abban sem volt egyetértés, hogy a szociális biztonsághoz való jog alanyi jog-e, vagy csupán államcél”.⁴⁴

³⁷ JUHÁSZ Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély* 2015/1., 4–5.

³⁸ 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről.

³⁹ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 58. § 1989. 10. 23-ig hatályban volt szövegváltozat.

⁴⁰ JUHÁSZ: *Államcélok*... 5.

⁴¹ FERGE Zsuzsa: Szabadság és biztonság. *Esély* 1994/5., 3–24.

⁴² JUHÁSZ: *A szociális biztonság*... 2581.

⁴³ JUHÁSZ: *Államcélok*... 6.

⁴⁴ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001, 660.

4.1. Szociális jogok az Alkotmánybíróság értelmezésében – az Alkotmány alapján

A 11/1991. (III. 29.) AB határozat inkább alanyi jogként értelmezte a szociális jogokat, legalábbis ez a következtetés vonható le abból a megállapításból, amely szerint „a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatni kell”.⁴⁵ Egy másik határozat – a 28/1994. (V. 20.) AB határozat – ugyanakkor arra utal, hogy az Alkotmánybíróság határozottan államcélként tekintett a szociális jogokra, mikor azt fejtegette, hogy e jogokat illetően az állam elsődleges kötelezettsége a szükséges intézmények felállítására és az igénybevételükre szolgáló alanyi jogok törvénybe iktatására terjed ki.⁴⁶ Egy későbbi határozatban – az 59/2006. (X. 20.) AB határozatban – is az államcél jelleget erősítette a testület, mikor így fogalmazott: „az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni”, méghozzá oly módon, hogy „a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségek ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását”.⁴⁷

Az Alkotmány a 70/E. § (1) bekezdésben egyértelműen fogalmazott: az állampolgároknak „joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak”.⁴⁸ A szociális biztonsághoz való jog tehát csak a magyar állampolgárokat illette meg. A szakirodalomban felvetődött a kérdés, hogy a pontosvesszőt követő felsorolás csak példálózó jellegű vagy pedig taxatív, amely ilyenformán tovább szűkíti a jogosultak körét, alkotmánybírói döntés azonban ezzel kapcsolatosan nem született. Kilényi Géza alkotmánybíró a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében ugyanakkor arra mutatott rá, hogy a szakasz nyelvtani értelmezése a felsorolás példálózó jellegét erősíti, és így a szociális biztonsághoz való jog minden magyar állampolgárt megillet.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság által végig következetesen képviselt álláspont szerint az Alkotmány 70/E. §-a csak az állam feladatellátási kötelezettségét rögzíti, és a szociális jogoknak csak kivételesen van alanyi oldala. A szociális biztonsághoz való jog tartalmának pozitív meghatározására csak az 1990-es évek második felétől kezdődően vállalkozott a testület. Ennek magyarázata pedig az – emeli ki Juhász Gábor –, hogy „a Bokros-csomag alkotmányos aggályokat felvető drasztikus szociális intézkedései az AB döntéseinek a korábinál erőteljesebb legitimitációját igényelték”, így az Alkotmánybíróság a szociális joganyaggal kapcsolatos határozataiban egyre gyakrabban hivatkozott az Alkotmány egyéb rendelkezéseire.⁵⁰

⁴⁵ 11/1991. (III. 29.) AB határozat.

⁴⁶ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

⁴⁷ 59/2006. (X. 20.) AB határozat, 1. pont.

⁴⁸ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 58. § 1989. 10. 23-tól hatályban volt szövegváltozat.

⁴⁹ JUHÁSZ: *A szociális biztonság...* 2584.

⁵⁰ JUHÁSZ: *A szociális biztonság...* 2587.

Az ombudsman az OBH 2972/2008. számú jelentésében az alkotmánybíróági gyakorlatot elemezve kiemelte: bár „a szociális biztonsághoz való jog alapvetően nem tekinthető alanyi jogi természetű alapjognak, ennél fogva nem is kényszeríthető ki”, ám „mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása”.⁵¹ A 37/2011. (V. 10.) AB határozat már úgy tekintett a megélhetési minimum állam általi biztosítására, mint ami szükségképpen feltétele az emberi méltósághoz való jog megvalósításának. Az emberi méltóságnak ugyanis – fogalmazott e határozat – „van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”.⁵²

A megélhetési minimum összességében nem határozható meg, de megfelelő mutatókkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegéhez viszonyított arányszámmal) körülírható, mutatott rá a jelentés. Az egyén akkor válik jogosulttá a megélhetési minimumra, ha annak előteremtésére saját erőből nem képes. Végül soron a megélhetési minimumhoz való jog levezethető az élethez és emberi méltósághoz való jogból, ám mégsem tekinthető abszolút jellegű jognak, ez pedig azt jelenti, hogy meghatározott feltételek mellett korlátozható.⁵³

Az Alkotmánybíróság már a kezdetektől fogva különbséget tett az ellenszolgáltatás nélkül járó juttatások és a járulékfizetéssel ellentételezett, vagyis az úgynevezett „vásárolt jog” alapján járó ellátások között. Az előbbiek nominális értéke csökkenthető, feltéve, hogy a csökkentés nem ütközik más alkotmányos védelmet élvező jogba vagy elvbe (például a diszkrimináció tilalmába), ám a „vásárolt jogon” járó ellátások (mint amilyen a nyugdíj) esetében – szögezte le a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat – az állam nem csökkentheti a nominális értéket.⁵⁴ A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat még egyértelműbbé tette a helyzetet, amikor kimondta, hogy a közjogi alapú jogosítványok (mint amilyenek a biztosítási elemet tartalmazó társadalombiztosítási igények) esetében alkalmazható az alkotmányos tulajdonvédelem.⁵⁵

5. Szociális jogok az Alaptörvényben

Az Alaptörvény az Alkotmányban meghatározottakhoz képest újradefiniálta a szociális jogokat.⁵⁶ A XIX. cikk (1) bekezdése szerint már csak egy törekvést fogalmazott meg arra nézve, hogy „minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”.⁵⁷ Szó sincs tehát már a megélhetési minimumra vonatkozó alapjogról. Az Alaptörvény törekvésként fogalmazza meg az állami szerepvállalást, amely

⁵¹ *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának jelentése az OBH 2972/2008. számú ügyben*, 13. [https://www.ajbh.hu > documents > 200802972.rtf](https://www.ajbh.hu/documents/200802972.rtf) (2020. szeptember 29.)

⁵² 37/2011. (V. 10.) AB határozat.

⁵³ 37/2011. (V. 10.) AB határozat.

⁵⁴ 26/1993. (IV. 29.) AB határozat.

⁵⁵ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat; JUHÁSZ: A szociális biztonság...2590.

⁵⁶ JUHÁSZ: *Államcélok*... 3.

⁵⁷ *Magyarország Alaptörvénye* (2011. április 25.)

alapján a rászoruló magyar állampolgárok „törvényben meghatározott támogatásra jogosultak”.⁵⁸ Külön is nevesíti a rászorulókat egyes csoportjait („anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség” miatt rászorulókat), a (2) bekezdés pedig kiterjeszti ezt a kört „más rászorulókra” is. A (3) bekezdés felhatalmazza a jogalkotót arra, hogy a szociális jog körébe eső törvények megalkotásakor tekintettel legyen arra, végeznek-e az igénybe vevők a közösség számára hasznos tevékenységet. Az időskori ellátást illetően az Alaptörvény átveszi azt az alkotmánybírói határozatokban korábban megfogalmazott álláspontot, amely szerint a nyugellátás alapját képezi a társadalmi szolidaritás, amelyet az önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények egészítenek ki. Az állam ez utóbbiak működésének lehetővé tételével és a nyugdíjrendszer fenntartásával segíti elő „az időskori megélhetés biztosítását”.⁵⁹ Ezen túlmenően a (4) bekezdés leszögezi azt is, hogy törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit illetően különbséget tehet a nemek között, és a nőkre nézve kedvezőbb szabályokat állapíthat meg.

5.1. Szociális jogok az Alkotmánybíróság értelmezésében – az Alaptörvény alapján

Aligha meglepő, hogy a XIX. cikk a hatálybalépést követően értelmezési viták sorát gerjesztette. Az Alkotmánybíróság határozatai alapján leszögezhető, hogy a szociális biztonságra vonatkozóan nem létezik alanyi jog, hiszen azt az Alaptörvény államcélként tételezi. Az (1) bekezdés csupán annyit rögzít, hogy az ott felsorolt élethelyzetekbe került állampolgárok „törvényben meghatározott” támogatásra jogosultak, ez pedig távolról sem jelent bármiféle konkrét juttatáshoz való alanyi jogot.⁶⁰

Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban értelmezte a XIX. cikkben foglaltakat. Kiindulási pontként az Alaptörvény O) cikk első fordulatra hivatkozott, amely szerint „mindenki felelős önmagáért”.⁶¹ Ez a rendelkezés – mutatott rá 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat – egyidejűleg rögzíti az egyén önmagáért viselt felelősségét és a közösség iránti felelősségét: hiszen „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé”.⁶²

Az Alaptörvény XIX. cikke – mutatott rá a határozat – nem jogokról rendelkezik, hanem államcélokról és az állam által vállalt kötelezettségekről: az állam törekvését fogalmazza meg arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson és elősegítse az időskori megélhetés biztosítását. A XIX. cikk csak két jogosultságról tesz említést: egyrészt az „állami nyugdíjra való jogosultságról”, másrészt a meghatározott élethelyzetbe került, rászoruló állampolgárok támogatás-

⁵⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIX. cikk (1) bekezdés.

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIX. cikk.

⁶⁰ SZATMÁRI Andrea: A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége. *Themis* 2017/12., 86.

⁶¹ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

⁶² 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95].

ra való jogosultságáról – mindkettő feltételeit törvény határozza meg.⁶³ Azt pedig már a 3252/2017. (X. 10.) AB végzésben fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy „az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények [...] nem vezethetők le”.⁶⁴

A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban írtak szerint ugyan „a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek”, ám a XIX. cikk (4) bekezdése biztosítja az „alaptörvényi háttér”, amely az állami nyugdíjat illetően „elvont jogosultságot” jelent.⁶⁵

Lényeges hangsúlyoznunk, hogy az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett magyarázatai kizárólag a XIX. cikkben alapulnak, az Alaptörvény más rendelkezéseivel, az esetleges kapcsolódási pontokkal nem foglalkoznak. Ez a megállapítás azért lényeges, mert ha a testület a szociális jogokkal összefüggő konkrét jogi normák vizsgálatát csak a XIX. cikkre alapítva végzi, úgy a rendelkezés „kiüresedését” jelzi.⁶⁶ A XIX. cikk valóban nem is mond többet annál, mint hogy az államnak törekednie kell a segítségnyújtásra, a felsorolt élethelyzetekre vonatkozóan törvényeket kell alkotnia, a törvényalkotás során pedig tág határok között mérlegelhet annak eldöntésénél, hogy kik számára és milyen körben teszi lehetővé az egyes támogatások igénybevételét. A jogalkotó nemcsak az ellátások részletszabályait határozhatja meg, hanem azokat a feltételeket is rögzítheti, amelyek nemteljesítése az ellátásból való kizárást eredményezheti. Azt már egy újabb határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy e feltételek meghatározásának van egy korlátja, ugyanis „a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell maradnia. [...] Így különösen nem lehet alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátozó feltételeket előírni.”⁶⁷ A 30/2017. (XI. 14.) AB határozat szerint tehát az állam a szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét nem üresítheti ki lehetetlen feltételekkel, és nem írhat elő olyan feltételeket sem, amelyek az alapjogokat alaptörvény-ellenesen korlátoznák.⁶⁸

6. Következtetések

A szociális jogok védelmére szolgáló rendszerek és mechanizmusok kiépülése a belső jogrendszerekben indult el. Ennek egyik legfőbb oka – miként arra Sandra Liebenberg rámutatott – az, hogy „a szegények, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokhoz tartozók, azaz a legrászorultabb alanyok amúgy sem tudnának sokat

⁶³ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

⁶⁴ SZATMÁRI 2017, 86–87.; 3252/2017. (X. 10.) AB végzés, [11].

⁶⁵ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat [34].

⁶⁶ SZATMÁRI: i. m. 87.

⁶⁷ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, [29] bekezdés.

⁶⁸ SZATMÁRI: i. m. 88.

profitálni a nemzetközi eljárásokból”.⁶⁹ Ebben a tanulmányban a szociális jogokról való gondolkodás legfőbb elemeit tekintetem át, egyúttal példákat is bemutattam arra vonatkozóan, hogy a belső jog miként garantálhatja a szociális jogokat. Az egyik megoldás az, ha az alkotmány tartalmaz valamilyen általános rendelkezést az állam intézményvédelmi kötelezettségére vonatkozóan. Egy másik lehetőség, ha az alkotmány tételesen felsorolja az állam által garantált szociális jogokat: vagy oly módon, hogy a szociális jogokat egyúttal államcélokként is tételezi (és ez esetben elvész e jogok egyéni érvényesíthetősége), vagy pedig úgy, hogy a szociális jogokra vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb rendű jogszabályok tartalmazzák, és lehet ugyan bírói eljárást indítani érvényesíthetőségük érdekében, de csakis e jogszabályok alapján. A harmadik megoldás, ha az alkotmányba foglalt szociális jogok megsértése esetén alkotmánybírói és – bizonyos feltételek fennállása esetén – rendes bírósági eljárás is indítható. Alkotmányunk ez utóbbi kategóriába tartozott. Mindezeket túlmenően azonban legitim megoldás az is, ha egy állam alkotmánya nem tartalmaz sem szociális elkötelezettséget kimondó általános szabályt, sem szociális jogokat. Mindenesetre, érdemes elgondolkozni azon az állásponton, amely szerint a szociális jogok formális garantálása önmagában nem sokat ér, „a polgári és politikai jogokkal megegyező módon történt megfogalmazása nyilvánvalóan irreális várakozásokat kelt, miközben az állam gazdasági lehetőségei tartalmuk szűkítését kényszeríti ki”.⁷⁰

Azt tehát, hogy az alkotmányok szociális jogokkal, szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezései pusztán csak szimbolikus jelentőségű kinyilatkoztatások lennének, nem állíthatjuk, hiszen azok szociális tárgyú kötelezettségeket keletkeztetnek az államok számára. Igaz ugyanakkor az is, hogy a szociális jogokat nem tekinthetjük olyan konkrét anyagi jogosultságoknak sem, amelyek bármiféle jogalkotói mérlegeléstől függetlenül mindenkit egyformán, egyforma feltételek mellett megilletnének.

Felhasznált irodalom

- [1] Bard-Anders ANDREASSEN – Alen G. SMITH – Hugo STOKKE: Compliance with Economic and Social Human Rights: Realistic Evaluations and Monitoring in the Light of Immediate Obligations. In: A. Eide – B. Hagrvet (eds.): *Conditions for Civilized Politics. Political Regimes and Compliance with Human Rights*. Nobel Symposium 74., Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- [2] BALOGH Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. *Jogtudományi Közlöny* 2005/9., 363–371.

⁶⁹ Sandra LIEBENBERG: The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal Systems. In: A. Eide – C. Krause – A. Rosas (eds.): *Economics, Social and Cultural Rights*. A Textbook. Second Revised Edition. Dordrechts, Martinus Nijhoff, 2001, 55.

⁷⁰ KARDOS: i. m. 42.

-
- [3] CZÚCZ Ottó: *Szociális jog I.* Unió, Budapest, 2002.
- [4] DRINÓCZI Tímea: A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg. *MTA Law Working Papers* 2018/4., https://jog.tk.hu/uploads/files/2018_04_Drinoczi.pdf, 2020. október 10.
- [5] FABÓK András – PRUGBERGER Tamás: *Társadalombiztosítási jog.* Szent István Társulat, Budapest, 2009.
- [6] FARKAS Zsuzsanna: Szociális jogok az Alkotmányban és az új Alaptörvényben. In: *Profectus in Litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián.* 2011. június 3. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2011, 79–89.
- [7] FERGE Zsuzsa: Szabadság és biztonság. *Esély* 1994/5., 3–24.
- [8] FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel.* Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
- [9] HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba.* Patrocinium, Budapest, 2013.
- [10] JUHÁSZ Gábor: 70/E. § A szociális biztonsághoz való jog. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Századvég, Budapest, 2009, 2579–2593.
- [11] JUHÁSZ Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély* 2015/1., 3–31.
- [12] JUHÁSZ Gábor: Az alkotmányeszme mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély* 1996/3., 29–47.
- [13] JUHÁSZ Gábor: A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély* 1995/3., 3–25.
- [14] KARDOS Gábor: *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései.* Gondolat, Budapest, 2003.
- [15] Jan KRATOCHVÍL: Social Rights in the Czech Republic. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.): *Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare.* The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016, 87–110.
- [16] Helle KRUNKE – Stine HELLQVIST FREY: Social rights in Denmark. In: Krzysztof Wojtyczek (ed.): *Social rights as fundamental rights: XIXth International Congress of Comparative Law/le XIXe Congrès international de droit compare.* The Hague, The Netherlands, Eleven International Publishing, 2016, 111–140.

-
- [17] Sandra LIEBENBERG: The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal Systems. In: A. Eide – C. Krause – A. Rosas (eds.): *Economics, Social and Cultural Rights. A Textbook, Second Revised Edition*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2001, 53–77.
- [18] SÓLYOM László: *Az alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001.
- [19] SZATMÁRI Andrea: A szociális ellátórendszer elemeinek fogalmi meghatározatlansága és ennek alkotmányjogi jelentősége. *Themis* 2017/12., 84–100., https://www.ajk.elte.hu/media/fe/fd/17ac212e0845520bb112fc7f81d748615482aa588eb41e86328ec6de92a9/THEMIS_2017_dec.pdf, 2020. szeptember 29.
- [20] TÉGLÁSI András: A szociális jogok (alapjog)védelmi szintjének csökkenése a gazdasági válság hatására. *Iustum Aequum Salutare* XII, 2016/2., 141–170. http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20162sz/10_TeglasiA_IAS_2016_2.pdf, 2020. szeptember 29.
- [21] Veli-Pekka VILJANEN: Abstention or Involvement? The Nature of State Obligations Under Different Categories of Rights. In: K. Drzewicki – C. Krause – A. Rosas (eds.): *Social rights as Human Rights. An European Challenge*. Turku, Institute of Human Rights, Abo Akademi University, 1994, 48–67.

**A RENDSZERVÁLTÁS EGYES KÜLÖNÖS JOGINTÉZMÉNYEI:
VISSZATEKINTÉS A PRIVATIZÁCIÓRA ÉS
A TŐZSDEI PRIVATIZÁCIÓRA**

**SOME SPECIAL LEGAL INSTITUTIONS OF THE CHANGE
OF REGIME: REVIEW OF THE INSTITUTIONS
OF PRIVATIZATION AND STOCK MARKET PRIVATIZATION**

ERDŐS ÉVA* – MÁTÉ DÁVID ADRIÁN**

Absztrakt: Annak ellenére, hogy Magyarországon a rendszerváltás 30 éve megtörtént, még a mai napig érezteti hatását. A korszak kiemelt jelentős pénzügyi jogi intézkedéseket hozott, amelyekből sok tapasztalatot nyerhettünk. Ennyi év távlatából bizonyos szempontból könnyebb, bizonyos szempontból pedig nehezebb dolgunk van áttekinteni a korszak ikonikus intézményeit, így a privatizációt és a tőzsdei privatizációt, valamint ezen intézmények egyes pénzügyi jogi kérdéseit, és nemkülönben az állami vagyon változásának egyes állomásait.

Kulcsszavak: *rendszerváltás, privatizáció joga, tőzsdei privatizáció, állami vagyon, pénzügyi jog*

Despite the fact that the change of regime took place in Hungary 30 years ago, it still has an impact today. The era brought prominent significant financial legal measures from which we were able to gain much experience. Nowadays it is easier and, in some cases, more difficult for us to review the iconic institutions of the era, privatization and stock market privatization, as well as some of the financial legal issues of these institutions, and steps of change in state property.

Keywords: *regime change, privatization, stock exchange privatization, state property, financial law*

* Dr. ERDŐS ÉVA
PhD intézeti tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogerdos@uni-miskolc.hu

** Dr. MÁTÉ DÁVID ADRIÁN
II. évf. PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
damate93@gmail.com

Bevezetés

Idén ünnepeljük a magyarországi rendszerváltás 30. évfordulóját, amely kellő alapot ad számunkra arra, hogy a rendszerváltás egyes különös pénzügyi jogi intézményeit újra vizsgálat tárgyává tegyük. A rendszerváltás fogalma alatt rendszerint az 1989–1990 között lezajlott eseményeket értjük, amikor a korábbi egypártrendszeren alapuló tervutasításos gazdaságirányítást hátrahagyva áttértünk a demokratikus, többpártrendszeren alapuló piacgazdasági viszonyokra. Természetesen a megjelölt időintervallumtól eltérően a folyamatok valójában több évig zajló események és bonyolult jogi megoldások voltak. Maga a rendszerváltás több szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bíró esemény, mint a nevében is benne van, az adott politikai, gazdasági, társadalmi berendezkedés mélyreható és gyökeres változásáról van szó. Ez magában foglalja az említett három nagy témakört, és lényegében lefed minden jelentős területet. Jelen tanulmány szempontjából azonban csupán az egyik elemével kívánunk foglalkozni, nevezetesen a privatizáció és a tőzsdei privatizáció témakörével. Annak ellenére, hogy ezeket a jogintézményeket elsősorban a rendszerváltás időszakához kötjük, mégsem tekinthetjük idejétműltnek őket. Értelemszerűen az asszociáció abból adódik, hogy központosított gazdasági modellből a piacgazdaságba való átmenet szükséges és meghatározó intézményeit képezték. Privatizációs folyamatok napjainkban is zajlanak, éppen ezért kimondottan hasznos a témakör vizsgálata. A privatizáció állami tulajdonú vagyontárgyak szándékolt, azaz jogszabály, vagy szerződés útján történő magántulajdonba kerülését jelenti. A privatizáció lényege tehát jogi értelemben a tulajdonoscserében áll.² Ennek az inverzét képezi az államosítás, vagyis a magántulajdonban lévő vagyontárgyak, termelőeszközök (bányák, gyárak, bankok, természeti kincsek, földek stb.) állami tulajdonba vétele kártalanítással vagy anélkül.³ A közfelfogás szerint az államosítás és a privatizáció szöges ellentétben állnak egymással – hiszen az előbbi a kormányzat hatáskörét terjeszti ki, kollektív szempontokat érvényesít az individualizmus rovására, korlátok közé szorítja a magántulajdon működését, míg az utóbbi elvileg a piac működését, a vállalkozás szabadságát erősíti, és mérsékli a politika befolyását a gazdaságra.⁴

A privatizációt és az államosítást összegezve tehát nem kapunk mást, mint az állami vagyon körének a meghatározását, azaz nem az állami vagyonnal való gazdálkodást jelenti, hanem pont az ennek alapjául szolgáló egyes javak körülhatárolását. Demokratikus viszonyok között a privatizáció és az államosítás tekinthető lényegében az állam tulajdonosi minőségében való megjelenésének is, nevezhetjük az állam gazdasági szereplőként történő eljárásának is. Ennek során gazdálkodik és olykor bővíti, olykor pedig szűkíti az állami vagyonba tartozó javak körét. Ebben a felfo-

² SÁRKÖZY Tamás: *A privatizáció joga Magyarországon (1989–1993)*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1993, 48.

³ Kislexikon: <http://www.rev.hu/sulinet45/szerviz/kislex/kislexis.htm>, 2020. május 20.

⁴ VOSZKA Éva: *Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2018, https://mersz.hu/dokumentum/dj334at__98/, 2020. május 20., <https://doi.org/10.18414/sjp.2018.11.1191>

gásban ez a tevékenység az állam gazdálkodásának egy meghatározó elemét képezi. Egy diktatórikus rendszerben azonban ez az értelmezés kiüresedik, hiszen ebben az esetben az állami tulajdonban lévő vagyonelemeket az állam nem mint gazdasági szereplő veszi magához, hanem az állam közhatalmi minőségére alapozza azt.

A tanulmány keretei között a kiindulópontot a rendszerváltás folyamán végbe ment folyamatok elemzése és értékelése jelenti, azonban a munka során rövid áttekintést kívánunk adni az állami vagyon napjainkig tartó alakulásáról is. A tanulmány részben összefoglaló, áttekintő jellegű, olyan kérdéseket vizsgál, amelyek ugyan a múltban történtek, de a jelen kérdéseire is választ adnak.

1. Történeti előzmények

Még mielőtt elkezdünk a privatizáció és a tőzsdei privatizáció témakörével foglalkozni érdemes tennünk egy rövid kitérőt és megvizsgálni a privatizációt lehetővé tevő előzményeket. Az államosítási folyamatok egyes ágazatokban már elkezdődtek az 1800-as években, mint például a vasút, vagy a telefonhálózat esetében, a XX. században több alkalommal is sor került a nemzeti vagyon újraelosztására, gondoljunk csak a Tanácsköztársaság időszakára, vagy a Horthy-korszak utolsó szakaszára.⁵ A vizsgálatunk tárgyát képező és a rendszerváltást megalapozó államosítás a II. világháborút követően 1945 után indult meg. Hazánk a II. világháborút követően szovjet befolyás alá került és megkezdődött az egypártrendszeren alapuló politikai rendszer kialakítása. A „szalámitaktikával” és a „kékcédulás” választásokkal hamar átvették a hatalmat a kommunisták, és megkezdődött az általuk vallott ideológia megvalósítása. Nemcsak a hatalmat tudhatták magukénak, de fokozatosan az élet minden területére kiterjedt a felügyeletük, a cenzúra mindennapossá vált, a társadalom mélyreható átalakítása kezdődött meg. A gazdasági rendszert is alapjaiban változtatták meg. 1945-től kezdődően megkezdtek az államosítást, aminek a sajátosságát az adta, hogy ez az államosítási hullám nem a közszolgáltatások ellátására irányuló területekre terjedt ki, hanem sokkal tágabb kört ölelt fel. Ezt az államosítást a magántárgyak nagyarányú és ellentételezés, vagy kárpótlás nélküli állami tulajdonba vonását jelentette. Mindez a társadalmi egyenlőséget hirdető marxista elképzelésen nyugvó kommunista ideológiából eredeztethető. A diktatórikus rendszerekre jellemző módszer, hogy nagyszabású államosítást hajtanak végre, mely jellemzően kárpótlás nélkül megy végbe. Nem volt ez másképp a kommunista blokkot képező országokban sem. 1948 végére az állami tulajdon súlya a gazdasági élet minden területén meghatározó lett, a döntőbb iparágakban pedig szinte kizárólagossá vált.⁶ A szovjet mintára átvett tervutasításos gazdaságpolitika vette kezdetét, ami a rendszerváltásig eltelt idő alatt szép lassan felemésztette a tartalékokat. A rendszer jellegzetességei

⁵ MIHÁLYI Péter: *Rendszerváltás és elitcsere 1945 után. (70 éve történt a magyarországi gyáripar államosítása)*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi intézet, Budapest, 2018, 2.

⁶ VEREBICS János: *Így államosították a magyar ipart a második világháború után*. 2018. október 22., https://makronom.mandiner.hu/cikk/20181022_verebics_janos_az_1945_1948_kozotti_magyar_allamositasok_gazdasagi_es_jogi_tortenetehez, 2020. május 19.

közé tartozott, hogy nem a piac alakította a termelést és a vállalatok döntéseit, hanem az állam. Az állami tulajdonban lévő termelő vállalatoknak nem volt saját döntése, a termelést illetően minden döntést az állam hozott meg. A piac önszabályozó mechanizmusa helyett a megrendeléseket, az árakat mind központilag határozták meg általában ötéves tervek formájában. A rendszer hosszú időn keresztül nem volt működtethető, hiszen gyakran nem megfelelően mérték fel központilag az igényeket és a termelőkapacításokat, sok esetben pedig nem vettek figyelembe alapvető szempontokat. A tervet szinte minden esetben teljesítették papíron, azonban a gyakorlatban sok esetben elmaradtak a kitűzött számoktól. Az irreálisan meghatározott tervek megvalósítását tovább nehezítette, hogy akadozott a nyersanyagellátás. Az állam elsősorban a nehézipari és hadiipari termelést helyezte előtérbe, így a lakossági igényeket kiszolgáló termékek esetében rendszeres áruhiányok mutatkoztak. A rendszerre jellemző kifejezés használata a hiánygazdaság, mivel a gazdaságban folyamatosan jelen volt egy kisebb, vagy nagyobb fokú hiány az árupiacon. Ez a hiány „szívta” maga után felfelé az árakat, folyamatosan túlkereslet mutatkozott bizonyos termékek iránt, ez pedig természetesen hátrányosan befolyásolta a lakosság élet-színvonalát.

Mindezek a folyamatok, valamint a térségben végbement társadalmi és politikai változások következtében a rendszerváltás alkalmával szakítani kellett a fenntarthatatlanná vált központi irányítású gazdasági berendezkedéssel. A demokratikus rendszerbe történő átmenet egyik meghatározó részét képezte a piacgazdasági viszonyokra való áttérés, amihez viszont szükséges volt két alapvető jogintézmény bevezetésére, a privatizációra és a tőzsde intézményére.

2. A privatizáció intézménye

A privatizáció fogalmát elemezve, több kísérlettel is találkozunk. Egyesek akképpen írják le a magyarországi privatizációt, mint a magántulajdon kialakításának, az állami szektor visszaszorításának történelmi folyamata.⁷ A privatizáció legtágabb fogalmába beletartozik a liberalizáció, a decentralizáció és a dereguláció is. Olyan gazdaságpolitikát jelent, amelyben az állam, ha lehet, nem avatkozik bele a gazdasági folyamatokba. Ezt alkalmazta a gyakorlatban a Reagan-kormány idején az USA is. A privatizáció szűkebb jogi fogalma a vállalatprivatizáció, ezen belül is az állami tulajdon terhére történő magánosítás. A magyar privatizációs jog ezt a fogalmat ebben a megközelítésben használta.⁸ Más elmélet szerint ebben a fogalomkörben nem számít privatizációnak sem az önkormányzati, sem a szövetkezeti va-

⁷ KOVÁCS Árpád: *A privatizáció folyamata Magyarországon (1990–1997)*. Budapest, 1997. október, <http://www.bibl.u-szeged.hu/porta/szint/tarsad/kozgazd/tulajdon/priv1/privfuz3.htm>, 2020. május 20.

⁸ ERDŐS Éva: *A privatizáció és annak tőzsdei útja*. PhD-értekezés, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Doktori Iskola, Miskolc, 2000, 45–55.

gyon magánosítása.⁹ Tehát a privatizáció felfogható egyfelől, mint a társadalmi-gazdasági életbe való állami beavatkozás csökkentése, mint végeredmény, és egyben a valódi hatékony ún. önkorlátozó kormányzás eszköze. Ugyanakkor Nyugat-Európában a privatizáció jóval szűkebb területre vonatkozik: az állami tulajdon újbóli magántulajdonba juttatását jelenti, vagyis tulajdonosváltást, tehát ún. tulajdoni privatizációról beszélhetünk.¹⁰ Az 1990-es Vagyonpolitikai Irányelv a céljai között határozza meg a privatizációt. Ennek alapján az állami vagyon értékesítésének célja, hogy ennek révén fokozatosan bővüljön a magántulajdon, erősödjön a valódi önkormányzat és közösségi tulajdon. A nemzet vagyonát tényleges eredmény- és vagyongyarapítási érdekekkel rendelkező tulajdonok működtessék, a nemzetgazdaságban erősödjének a tulajdonosi motivációk.¹¹ Egy újabb álláspont szerint a privatizáció az állami tulajdonosi szerepének csökkentését szolgáló eszköz.¹² Egy másik törvény szerint a privatizáció az állam tulajdonában álló részvények és üzletrészek (a továbbiakban: társasági részesedések), illetve egyéb vagyon (a továbbiakban együtt: vagyon) mielőbbi értékesítése magántulajdonosok részére (privatizáció).¹³

A privatizáció fogalmát még sokféleképpen lehetne körülhatárolni, azonban a definíciók rendelkeznek egy közös kapcsolódási ponttal, amely nem más, mint a tulajdonosváltás. Ez számunkra jogi szempontból a definíció magjának is tekinthető. Elmondható tehát, hogy Magyarországon a magánosítás, vagyis a privatizáció jogi lényege a vagyontárgyak tulajdonoscseréje: az állam, mint tulajdonos helyébe magántulajdonosok lépnek.¹⁴

Érdeemes megemlítenünk, hogy a Magyarországon lezajló privatizáció első szakaszát szokás spontán privatizációnak is nevezni. A rendszerváltást megelőző években megkezdődött az állami vagyon magánkézbe kerülése, így lényegét tekintve nem különbözik a privatizációtól. A spontán jelzőt pedig amiatt kapta, hogy ez a fajta magánosítás nem az állam tudatos döntésén alapult. A spontán privatizáció tudatos vállalati döntésen alapult, ahol a vállalat vezetői saját – és olykor a vállalat – érdekei alapján maguk választották meg privatizációs partnereiket, a privatizáció módját és feltételeit.¹⁵ Módszerét tekintve változatos képet mutatott, voltak, akik a cég stratégi-

⁹ FRANCISOVICS István: *Az állami vagyon privatizációja, az önkéntes decentralizált privatizáció Magyarországon*. Themis, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014. június 31.

¹⁰ SÁRKÖZY Tamás: *Rendszerváltozás és a privatizáció joga*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997, 14.

¹¹ ERDŐS: *A privatizáció...* 54.

¹² BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád: *Privatizáció Magyarországon*. I. kötet. Állami Számvevőszék, Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2004, 11.

¹³ 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről 1. § (1)

¹⁴ ERDŐS: *A privatizáció...* 12.

¹⁵ KOLLEGA TARSOLY István: *Magyarország a XX. században*. II. kötet, *Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság. A spontán privatizáció időszaka (1987–1990)*. Babits Kiadó, Szekszárd, 1996–2000, <http://vmek.niif.hu/02100/02185/html/394.html>, 2020. május 21.

ai elemeinek a kivásárlásán keresztül, voltak, akik a vállalat meghatározott szerződéses partnerével kötöttek olyan ügyletet, ahol az érték-ellenérték nem állt egymással arányban¹⁶ (feltűnő értékaránytalanság), így az olcsón eladott terméket a kiválasztott szerződéses partner jóval drágábban tovább-értékesítve az abból keletkező profitot a magáénak tudhatta. Így a módszer az állami vagyon egyik jellemző magánkézbe juttatását jelentette. Az említett módszereket rejtett privatizációnak is nevezték, illegális, vagy féllegális mivoltuk miatt. A spontán privatizációnak további két típusát is megkülönböztethetjük, melyek közül az egyik az apport privatizáció. Ebben az esetben olyan társaság alapítást értünk alatta, amely során az állami vagyon apportálásán keresztül az állami tulajdonú cég egyes részegységeit kiszervezik. A másik típus pedig, amikor az állami vállalat teljes vagyonával társasággá alakul.¹⁷ A spontán privatizációs időszak alatt jellemzően az 1980-as évek utolsó éveit értjük 1990-nel bezárólag. Ezt az időszakot a pártállami berendezkedés politikai gyengülése, a gazdasági problémák felerősödése, illetve a jogszabályi környezet megváltozása tette lehetővé. Az 1987. évi 28. tvr. szerint egy jogi személy részvétele esetén már magánszemélyek és magántársaságok is részt vehettek rt.-k, kft.-k alapításában, állami jelenlét mellett. A folyamatot az 1988. évi VI. társasági törvény és a külföldi befektetéseket szabályozó törvény, illetve az 1989. évi átalakulási törvény terebélyesítette ki, ezek a törvények adtak igazán lehetőséget nagy állami vagyonok magánkézbe juttatására.¹⁸ A spontán privatizációs folyamatok előfeltételeit elsősorban nem azért tették lehetővé, mert az állami vagyont magánkézbe kívánták juttatni, hanem a gazdasági nehézségekkel küzdő vállalatok helyeze-

¹⁶ Laesio enormis, vagyis felén túli sérelem, amit ma feltűnő értékaránytalanság néven illetünk. A rendszerváltás idején hatályban lévő Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény ekképp szabályozta:

201. § (1) A szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. (2) Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja. A tanulmány megírásakor hatályban lévő Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szintén tartalmaz rendelkezéseket a felén túli sérelemre.

6:98. § [Feltűnő értékaránytalanság]

(1) Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.

(2) A felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot – fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés kivételével – a szerződésben kizárhatják.

¹⁷ ERDŐS: *A privatizáció...* 68–69.

¹⁸ KOLLEGA TARSOLY István: *Magyarország a XX. században*. II. kötet, *Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság. A spontán privatizáció időszaka (1987–1990)*. Babits Kiadó, Szekszárd, 1996–2000, <http://vmek.niif.hu/02100/02185/html/394.html>, 2020. május 21.

tén kívántak ilyen formán segíteni. Fizetéseképtelenségük elkerülése érdekében növelni kívánták jövedelmüket, bővíteni piacukat, amelyhez akár adómentességet, vagy többéves adókedvezményt biztosítottak. Tekintettel arra, hogy az állami tulajdon – főleg a spontán privatizáció időszakában – nem feltétlenül került magánkézbe, hanem az továbbra is az állami tulajdonú vállalat tulajdonát képezte, erre az esetre az „álprivatizációs” kifejezést is használja a szakirodalom.¹⁹

Egy további fontos megállapítást érdemes tenni a privatizációhoz. Általában privatizációról beszélünk, amennyiben az állami vagyon magántulajdonba kerül, annak mértékétől függetlenül. Az állami részvények átruházása esetében is igaz az előbb leírt állítás, azonban jogi értelemben igazán akkor nyer értelmet a vállalat tényleges privatizálása, ha annak legalább 50% + 1 szavazati jog erejéig magántulajdonba kerül.²⁰

A bevezető gondolatok között már említést tettünk a privatizáció célját illetően, ami nem más mint a nagymértékű gazdasági szerkezetváltás a piacgazdasági viszonyok megteremtése érdekében. A célok ettől részletesebb kibontása során látni fogjuk, hogy a privatizáció csupán egy, azonban meghatározó elemét képezte a rendszerváltás folyamatának. Az elérendő célok között volt, hogy kiépüljön a jogállamiság, valamint a demokrácia jog- és intézményrendszere, tehát egy plurális politikai berendezkedés alakuljon ki. Kiépüljön a piacgazdaság, amely a magántulajdonon alapul, továbbá, hogy elkezdődjön Magyarország integrálódása az európai szervezetekbe és a világ más demokratikus, politikai, gazdasági és kulturális szervezeteibe. Ennek alapján a privatizáció célja:

- a magántulajdonon álló piacgazdaság kiépítése, a tulajdonviszonyok rendezése,
- a gazdálkodás hatékonyságának növelése,
- a gazdaság tőkehiányának enyhítése,
- új korszerű technológiák és vezetési módszerek meghonosítása,
- a gazdasági szerkezetváltás ösztönzése,
- a piacvesztés megállítása, új piacok szerzése,
- a hazai piaci szereplők körének bővítése,
- a hazai tőkepiac fejlesztése, a hazai és nemzetközi tőke és multinacionális társaságok bevonása,
- a külföldi befektetők privatizációs érdeklődésének fenntartása,
- intenzív bekapcsolódás a nemzetközi munkamegosztásba,
- a hazai vállalkozások fejlődésének támogatása,
- a gazdasági társaságok működőképességének megőrzése,
- munkahelymegőrzés, munkahelyteremtés,
- a privatizációs bevételek felhasználása a pénzügyi stabilitás javítására, technológiafejlesztésre, a reorganizációra, a környezeti károk enyhítésére, exportbővítésre,
- a dolgozói tulajdonszerzés, illetve a vezetői kivásárlás előmozdítása,

¹⁹ MÓRA Mária: Az állami vállalatok (ál)privatizációja. *Közgazdasági Szemle* 1991/6., 569–579.

²⁰ ERDŐS.: *A privatizáció...* 30.

- a lakossági kisbefektetők körének szélesítése, a kárpótlási jegyek ellenében megfelelő vagyon juttatása.²¹

A privatizáció alapjait az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány határozta meg. A privatizációs törvények első hullámaként aposztrofált törvények az 1990. évi VII. törvény az *Állami Vagyonügynökségről (ÁVÜ) és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről*, az 1990. évi VIII. törvény az *állami vagyon védelméről*, az 1990. évi XVI. törvény a *koncesszióról*, valamint az 1990. évi LXXIV. törvény a *kiskereskedelmi, vendéglátóipari és fogyasztási tevékenységet végző állami vállalatok privatizációjáról*. Ezek voltak az úgynevezett „előprivatizációs törvények”. Az Antall-kormány 1992-ben jelentette meg a Kormány Tulajdonosi és Privatizációs Stratégiáját, és ezt követően, erre a dokumentumra alapozva, döntően 1992-ben születtek meg lényegében a privatizációs jog második hullámát képviselő ún. „privatizációs törvények”.

Az 1994. évi parlamenti választások nyomán hivatalba lépett MSZP–SZDSZ-kormány – a korábbi jogi keretek alapjait megőrizve – új szervezeti keretekben, egységesített törvényi szabályozás alapján kívánta megvalósítani privatizációs elképzeléseit – egyszersmind célul tűzve a tömeges privatizáció lezárását az 1994–1998-as parlamenti ciklusban. Az egységesített törvényi szabályozást az 1995. évi XXXIX. törvény az *állam tulajdonában lévő vagyon értékesítéséről* („privatizációs törvény”) foglalta keretbe.²²

Itt érdemes megjegyezni, hogy 1991-től megalkotásra kerültek azok a kárpótlási törvények is, amelyek a privatizációt azáltal érintették, hogy a korábbi rendszer által okozott tulajdoni, illetve más sérelmek részleges kárpótlása keretében kiadott sajátos értékpapírokat, a kárpótlási jegyeket az állami tulajdon privatizációjánál lehetett felhasználni. A kárpótlási törvény a volt tulajdonosoknak bemutatóra szóló forgalomképes értékpapírként kárpótlási jegyet adott, amellyel részt lehetett venni a privatizációban, azaz állami vagyontárgyakat (pl. részvényt) lehetett szerezni.²³

Még egy további privatizációs formát érdemes megemlítenünk, a reprivatizációt. A reprivatizáció (vagy restitúció) során korábban államilag kisajátított vagyonelemek kerülnek vissza eredeti tulajdonosukhoz. Ezt a módszert csak nagyon szűk körben és ritkán alkalmazták, mivel a korábbi tulajdonjogok a legtöbb esetben nem határozhatók meg egyértelműen és nehezen követhetők. Különösen problematikus lehet a reprivatizáció olyan esetekben, amikor a privatizálandó egységet korábban több tulajdonosától is kisajátította az állam, vagy ha az állam jelentős beruházásokat létesített az adott termelési egységben, amely költségeit a társadalom egésze viselt. A (közvetlen) reprivatizáció tehát általában csak azon ritka esetekben került

²¹ KOVÁCS Árpád: *A privatizáció folyamata Magyarországon (1990–1997)*. Budapest, 1997. október. <http://www.bibl.u-szeged.hu/porta/szint/tarsad/kozgazd/tulajdon/priv1/privfuz3.htm>, 2020. május 20.

²² CSÁKI Gy. – MACHER Á.: *A magyarországi privatizáció 10 éve (1988–1997)*. *Magyarország évtizedkönyve, 1988–1998: a rendszerváltás* 1–2. szám, 1998, 116–160.

²³ ERDŐS: *A privatizáció...* 74–75.

alkalmazásra, amikor a tulajdonjogok egyértelműen igazolhatóak voltak, és az eljárás nem sértett jogos társadalmi érdekeket.²⁴

3. Tőzsdei privatizáció jogintézménye – a privatizáció tőzsdei útja

A tőzsdei privatizáció a magánosításnak egy meghatározott formáját, és egyben a privatizáció egyik módszerét és útját is jelenti.²⁵ Fogalma alapján az állami vállalatok magánkézbe adásának egyik legfontosabb eszköze a tőkepiaci értékesítés, amikor az állami vagyonkezelő szervezet a társaságok részvényeinek meghatározott hányadát – általában kisebbségi részét – előre nem ismert pénzügyi befektetőknek értékesíti szigorúan meghatározott szabályok szerint, és ezzel a társaság tulajdonosi körét kiterjeszti, vagy kilép a tulajdonosi körből, magánbefektetőknek átadva a helyét.²⁶ A tőzsdei privatizációhoz több jogi előfeltételre is szükség volt, mint magának az értékpapírpiacnak a létrejöttére, illetve az állami vállalat jogi státuszváltozását lehetővé tevő jogi környezetre. Maga a tőzsdei privatizáció folyamatát az állami vállalat részvénytársasággá alakulása, majd részvényeinek nyilvános kibocsátása, tőzsdei bevezetése és értékesítése képezi. A tőzsdei privatizáció intézménye megosztotta a szakma véleményét. Egyfelől a tőzsde szigorú szabályai miatt kevés olyan társaság volt, ami ezeknek a szigorú előírásoknak megfelelt. Másfelől a tőzsdén való értékesítés során az aktuális piaci ár alapján tudták értékesíteni a részvényeket, így a leértékelődött vagyont csupán áron alul lehetett sok esetben értékesíteni. Ebben az esetben fennállt a veszélye, hogy nem kapja meg az állam azt az értéket, amit pár év múlva képviselne a cég, tehát veszteséges lenne az értékesítés. A tőzsdei értékesítés ellen szólt az is, hogy a tőzsdén való megjelenés többletköltséggel jár, többletadminisztrációval jár, a tőzsdei árfolyam nem tükrözi a társaság tényleges értékét, valamint, hogy a vállalat kitétté vált az ellenséges felvásárlásnak. Ugyanakkor nem csupán ellenérvek szóltak a tőzsdei privatizáció mellett.²⁷ Előnyként lehetett felhozni, hogy a jó minőségű állami vállalatok tőzsdei bevezetése fejleszti a tőkepiacot, a tőkepiaci tranzakciók átláthatóbbak, és sok esetben egyszerűbbek, mint az egyéb privatizációs technikák, továbbá a társaság számára a tőzsdei jelenlét forrásbevonási lehetőséget nyújtott. Ezen túlmenően pedig reklámlehetőséget is hordoz magában és nagy fokú likviditást is biztosít.²⁸ Tehát a privatizáció tőzsdei útja lehetővé teszi a friss

²⁴ TÓTH Máté – BAKSAY Gergely – BILEK Péter – CZAKÓ Veronika – GÁSPÁR Pál – ORBÁN Gábor: *A privatizáció összehasonlító elemzése a csatlakozó és egyes átalakuló gazdaságokban*. Budapest, 2003. szeptember 8.

²⁵ ERDŐS: *A privatizáció...* 191–219.

²⁶ ERDŐS: *A privatizáció...* 195.

²⁷ ERDŐS Éva: A tőzsdei privatizáció. *Facultas Nascitur, 20 éves a jogászképzés Miskolcon*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001, 79–109.

²⁸ ERDŐS Éva: A részvények tőzsdei bevezetési eljárása, *Advocat* 2001/2., 6–9.

tőke gyors bevonásának lehetőségét, ami pénzügyi alapot adhat a vállalkozás versenyképességének emeléséhez.²⁹

A magyar privatizáció az angol mintát követte részben. Az angol típusnak három jól elkülöníthető ütemét lehet megkülönböztetni. Az első a privatizáció körének kijelölése, a második ütem a privatizálásra váró vállalatok feljavítása, a harmadik ütem a feljavított állami vállalatok piaci verseny útján – legtöbb esetben a tőzsdén – való értékesítése. Magyarországon az angol mintának módosított gyakorlata alakult ki, amelyből kimaradt az angol példában említett második ütem, a feljavítás. Nagy eltérés mutatkozott abban a tekintetben is, hogy az angol tőzsde működése jóval nagyobb múltat tudhatott maga mögött, mint a magyar. Fontos eltérés az is, hogy a tulajdonviszonyok miatt a nyugat-európai privatizáció „rendszererősítő”, míg a kelet-európai „rendszerelváltó privatizáció”. Ebből az is következik, hogy a magyar privatizáció, mint „posztkommunista” ország, sokkal nagyobb részét érintette a nemzetgazdaságnak. Ami pedig az ütemét illeti, a magyar privatizációs folyamat sok feladattal telített és gyorsabb lefolyású volt, mint az angol. Az angol privatizációnak három fázisa különböztethető meg. Először azok a cégek kerültek privatizálásra, amelyek állami tulajdona nem indokolt, mert a magánszektor is szolgálja ugyanazt a tevékenységet. A második körben a közművek privatizálására került sor. A harmadik fázis pedig a jóléti állam feladatainak a magánkézbe adását jelentette.³⁰

Az alulértékelés a kormányzati bevételekre negatívan hatott, a privatizációs bevételt tehát az állam nem érte el maximális mértékben. Az alulárzás kedvezménynek is értékelhető, de nem megfelelő módszer – csupán jó politikai fogásnak minősíthető, de az állam mindenképp károsodott. A befektetők kedvezményezése és az állam privatizációs bevételeinek növelése ugyanis nem lehet együttesen kezelt cél, mindkettőnek eleget tenni lehetetlen.³¹

4. Az állami vagyon szerkezete akkor és most

A rendszerváltás jelentős fordulatot hozott az állami vagyon tekintetében, hiszen megszűnt az állami tulajdon kizárólagossága és a magántulajdon bizonyos értelemben egyenrangúvá vált vele. Ez a folyamat törvényszerűen azzal járt, hogy az állami berendezkedés területén decentralizáció ment végbe. Mindez a helyi önkormányzatok megjelenését hívta életre, ami kétségkívül érinti a nemzeti tulajdonnal való gazdálkodást és annak szerkezetét is. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény tartalmazta az egyes vonatkozó rendelkezéseket. A jogszabály úgy rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati

²⁹ TÖRÖK L.: Az európai privatizációs modellek komparatív elemzése: poszt-szocialista és piaci intézményi eljárások a magánosításban. *Közgazdaság tudományos füzetek* VI. évfolyam, 3. szám, 2011. október, 181–196.

³⁰ ERDŐS ÉVA: Egy tőzsdei mintaprivatizáció: az angol privatizációs eljárás. *Pénzügyi Szemle* 2001/10., 878–888.

³¹ ERDŐS: *Egy tőzsdei mintaprivatizáció*.... 878–888.

célok megvalósítását szolgálják. Az önkormányzati vagyon külön része a törzsvagyon, amelyet a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani.³² A törvény az osztott önkormányzati vagyon modelljét alkalmazza. Ennek alapján a vagyon két kategóriába sorolható, a törzsvagyon, valamint az üzleti vagyon. Így a közfeladat ellátását szolgáló vagyonelemek élesen elkülönülnek azon vagyonelemektől, melyek egyéb célokra felhasználhatók és vállalkozásokba bevonhatók.³³ A törvény azt is rögzíti, hogy a törzsvagyon körébe tartozó tulajdon vagy forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes. Az önkormányzatok kezelésébe nagyobb mennyiségű nemzeti vagyon került át, melyet az *egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról* szóló 1991. évi XXXIII. törvény rendezett. Ezeket a jogszabályokat egészítette ki az *államháztartásról* szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, mely további rendelkezéseket tartalmazott az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyongazdálkodásról. A törvény tartalmaz rendelkezéseket a kincstári vagyon vonatkozásában, azonban 1995-ig nem került meghatározásra a kincstári vagyon fogalma.³⁴ Az 1992. évi XXXVIII. törvény módosítása szerint kincstári vagyonnak minősül az állami feladat ellátását szolgáló vagyon, amely a társadalom működését, a nemzetgazdaság céljai megvalósítását segíti elő. Továbbá ebbe a körbe tartozik az állami tulajdonban lévő társasági részesedés, az ahhoz kapcsolódó joggal együtt, amely a központi költségvetésből vagy elkülönített állami pénzalapból származó pénzeszközök felhasználásával került vagy kerül állami tulajdonba.

Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény jelentette a tőzsdei privatizációnak a bázisát. A törvényben meghatározott vagyonelemek tekintetében értékesítési kényszert írt elő, melyet az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. feladatákként határozott meg. A jogszabály tartalmazta a hatálya alá tartozó vagyonelemek értékesítésének az eljárását, amely alapján tőzsdei értékesítésre adott megbízás alapján is értékesítésre kerülhetett a vagyon.³⁵ Az említett értékesítési eljárás során a törvény a versenyeztetés mellőzését is lehetővé tette.³⁶ A törvény I. fejezetében rendelkezik a tartós állami tulajdonról, meghatározva az ebbe tartozó vagyonelemeket.

A rendszerváltást követő nagyobb privatizációs hullám lezárását követően a következő állomást az *állami vagyonról* szóló 2007. évi CVI. törvény jelentette. A törvény az állami vagyon körét duális módon felosztotta, így rendeltetésétől függően tagolódik kincstári vagyonra és üzleti vagyonra. A kincstári vagyon körébe tartozik

³² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, 78. § (1), (2).

³³ HOFFMAN István: Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2013/1., 52–53.

³⁴ MENYHÁRT Szabolcs.: A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszerváltástól. *Miskolci Jogi Szemle* XII. évfolyam 2017/2. különszám, 357–366.

³⁵ 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről 27. § (3).

³⁶ 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről 28. § (2).

ekkor, minden olyan vagyonelem, amelyet törvény kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyonelemként forgalomképtelennek, illetve korlátozottan forgalomképesnek minősít. Az állami vagyon felett a tulajdonosi jogokat a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolta, amelyet a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. útján lát el.

Következő nagyobb állomásunk az Alaptörvény megalkotásához nyúl vissza, amely nem kis novumot tartalmaz. Nevezetesen, hogy a nemzeti vagyonjogra vonatkozó alapvető szabályokat alaptörvényi szintre emeli.³⁷ Az Alaptörvény rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Az Alaptörvény továbbá garanciális elemként rögzíti azt is, hogy nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.³⁸ Ennek alapján a *nemzeti vagyonról szóló* 2011. évi CXCVI. törvény keretjelleggel szabályozza a nemzeti vagyon jog tárgy körébe tartozó területet. Szabályozása hatálya alá von minden nemzeti vagyonelemet, függetlenül annak tulajdonosától, kezelőjétől, rendeltetésétől. Az állami vagyonról szóló törvények, továbbá az ágazati törvények, a nemzeti vagyon jog helyi szintjét pedig az önkormányzatok által a szabályokhoz igazított vagyongazdálkodási rendeletek képezik. A vagyontörvény továbbra is fenntartja a forgalomképtelen, korlátozottan forgalomképes, illetve üzleti (forgalomképes) vagyon kategóriát. Új elemként bevezeti a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon fogalmát: az a nemzeti vagyon, amelynek állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt, és a vagyon nem minősül az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolognak. *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló* 2011. évi CLXXXIX. törvény szabályozza a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait. A törvény az önkormányzati vagyonhasznosításra, illetve elidegenítésre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza, amelyeket egyébként az a nemzeti vagyonról szabályaival együtt kell alkalmazni, illetve értelmezni.³⁹

A nemzeti vagyonról szóló törvény alapján a helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon három részre oszlik: azokra, amelyeket a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, valamint azokra, amelyeket az nemzeti vagyonról szóló törvény, vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít,

³⁷ MENYHÁRT: i. m. 357–366.

³⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 38. cikk.

³⁹ MENYHÁRT: i. m. 357–366.

és azokra, amelyeket a törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg. Az első két kategória képezi az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyont. Az üzleti vagyona külön szabályok a nemzeti vagyonnól szóló törvény alapján nem vonatkoznak, a gazdálkodás során a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény feladat- és hatásköri szabályai alapulvételével kell eljárni. Ez azt jelenti, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása (amely szélesebb kört ölel fel és nem feltétlenül jelenti az üzleti vagyonnal való rendelkezést) nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, és finanszírozása a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

A kialakult szabályanyag rendelkezési szempontjából négy csoportba sorolhatók a nemzeti vagyont képező elemek. Az első kategória a legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör, azaz a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon, amely forgalomképtelen, vagyis teljes elidegenítési és terhelési tilalom, valamint a dologi jogi és az osztott tulajdon létesítésének tilalma is vonatkozik rá. A törvény ezeket a vagyonelemeket taxatívum meghatározza. Az állam és önkormányzatok kizárólagos tulajdona fő szabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható. A második kategória a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, amely a védett vagyongazdálkodási érdek „második védelmi vonalát” képezi. Ez a vagyoncsoport megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg. Hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, fő szabályként nem koncesszióköteles. Ebben az esetben lehetőség van például a vagyonkezelés, a bérlet, a haszonbérlet intézményeinek alkalmazására. A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a korlátozottan forgalomképes vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint. Ezt a kategóriát csak a definíció szintjén említi meg az nemzeti vagyonnól szóló törvény, feltehetően az említett kategóriába tartozó vagyonelemek magas száma miatt. A negyedik csoportba az üzleti vagyon tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, ennek alapján a piaci forgalom része. Külön kategóriát képeznek azok az egyébként nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek, amelyekre a nemzeti vagyonnól szóló törvény hatálya nem terjed ki, így ezekre a szabályait nem lehet alkalmazni. Ilyenek az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona, a követelések és a fizetési kötelezettségek, a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyona, valamint a nemzeti adatvagyon.⁴⁰

5. Összefoglaló gondolatok

Láthatjuk, hogy a rendszerváltást követő időszak meglehetősen eseménydús, és rövid idő alatt ismét tulajdonost cserélt az országban fellelhető vagyonelemek je-

⁴⁰ MOGYORÓSI Sándor: A nemzeti vagyonnól szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. *Új magyar közigazgatás* 2014/4., 53–71.

lentős része. A változásokat egyértelműen illethetjük a drasztikus és mélyreható jelzővel, azonban a békés politikai átmenetnek is köszönhetően több esetben érezhetjük az előző rendszernek a ráhatását a folyamatokra. A szakembereknek új kihívásokkal kellett szembenézni. Ezeknek a tényezőknek köszönhetően korántsem volt mindig igazságos, vagy éppen jól átgondolt a privatizációs folyamat. Van, aki szerint a magyar állam számára a privatizáció összességében inkább veszteséget jelentett, mintsem hasznot, tekintettel arra, hogy a vételár jóval érték alatt került megállapításra.⁴¹ Egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a vagyoni jog alapvetően a privatizációra fókuszál, viszont a vagyoni védelem csak indirekt módon jelenik meg, ami sokszor vezethetett a nemzeti vagyon indokolatlan elvesztéséhez.⁴²

Tény, hogy az állam bizonyos szektorokban nem tud nyereségesen működni, így ezeket érdemes magánkézbe adni. Azonban fontos az egyensúly kialakítása és annak megtartása, hiszen a privatizáció során több olyan eset is előfordult, ahol akár a nemzeti kincsek is magánkézbe kerültek.⁴³ A visszaállamosítás pedig többnyire magában hordozta a veszteséget. A magyar privatizáció a privatizáció módszereinek változatos útjait járta meg, a létező technikák közül csak az ingyenes kuponprivatizációt nem alkalmazta a privatizáció több mint 10 éve során. A 10 év – bár sok ellentmondással terhes, gazdasági veszteséggel is együtt járt – megállapíthatjuk, hogy legnagyobb eredménye az, hogy a magántulajdon döntő többségén alapuló tulajdoni rendet létre tudta hozni.⁴⁴

Felhasznált irodalom:

- [1] BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád: *Privatizáció Magyarországon*. I. kötet, Állami Számvevőszék, Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2004.
- [2] CSÁKI György – MACHER Ákos: A magyarországi privatizáció 10 éve (1988–1997). *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998: a rendszerváltás, 1998/1–2.*, 116–160.
- [3] ERDŐS Éva: *A privatizáció és annak tőzsdei útja*. PhD-értekezés, Deák Ferenc Doktori Iskola, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2000.
- [4] ERDŐS Éva: A részvények tőzsdei bevezetési eljárása. *Advocat* 2001/2., 6–9.
- [5] ERDŐS Éva: *A tőzsdei privatizáció*. Facultas Nascitur, 20 éves a jogászképzés Miskolcon, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001, 79–109.
- [6] ERDŐS Éva: Egy tőzsdei mintaprivatizáció: az angol privatizációs eljárás. *Pénzügyi Szemle* 2001/10., 878–888.

⁴¹ PRUGBERGER Tamás: Politikai felelősség közjogi, büntető- és polgári jogi felelősséggel kiegészítve. *Polgári Szemle* 2009/6., 7.

⁴² MENYHÁRT: i. m. 357–366.

⁴³ ERDŐS: *A tőzsdei privatizáció...* 79–109.

⁴⁴ ERDŐS: *A privatizáció...* 232.

-
- [7] FRANCISOVICS István: *Az állami vagyon privatizációja, az önkéntes decentralizált privatizáció Magyarországon*. Themis, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. június 31.
- [8] HOFFMAN István: Az önkormányzati vagyonra vonatkozó főbb szabályozási modellek vázlata, *Kodifikáció és Közigazgatás* 2013/1., 52–53.
- [9] Kislexikon: <http://www.rev.hu/sulinet45/szerviz/kislex/kislexis.htm>, 2020. május 20.
- [10] KOLLEGA TARSOLY István: *Magyarország a XX. században*. II. Kötet, *Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság, A spontán privatizáció időszaka (1987–1990)*. Babits Kiadó, Szekszárd, 1996–2000, <http://vmek.niif.hu/02100/02185/html/394.html>, 2020. május 21.
- [11] KOVÁCS Árpád: *A privatizáció folyamata Magyarországon (1990–1997)*. Budapest, 1997, <http://www.bibl.u-szeged.hu/porta/szint/tarsad/kozgazd/tulajdon/priv1/privfuz3.htm>, 2020. május 20.
- [12] MENYHÁRT Szabolcs: A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszerváltástól. *Miskolci Jogi Szemle* XII. évfolyam 2017/2. különszám, 357–366.
- [13] MIHÁLYI Péter: *Rendszerváltás és elitcsere 1945 után (70 éve történt a magyarországi gyáripar államosítása)*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2018.
- [14] MOGYORÓSI Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. *Új magyar közigazgatás* 2014/4., 53–71.
- [15] MÓRA Mária: Az állami vállalatok (ál)privatizációja, *Közgazdasági Szemle* 1991/6., 569–579.
- [16] PRUGBERGER Tamás: Politikai felelősség közjogi, büntető- és polgári jogi felelősséggel kiegészítve. *Polgári Szemle* 2009/6., 7.
- [17] SÁRKÖZY Tamás: *A privatizáció joga Magyarországon (1989–1993)*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.
- [18] SÁRKÖZY Tamás: *Rendszerváltozás és a privatizáció joga*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997.
- [19] TÖRÖK László: Az európai privatizációs modellek komparatív elemzése: poszt-szocialista és piaci intézményi eljárások a magánosításban. *Közgazdaság tudományos füzetek* 2011/3., 181–196.
- [20] TÓTH Máté – BAKSAY Gergely – BILEK Péter – CZAKÓ Veronika – GÁSPÁR Pál – ORBÁN Gábor: *A privatizáció összehasonlító elemzése a csatlakozó és egyes átalakuló gazdaságokban*. ICEG European Center, Budapest, 2003.

- [21] VEREBICS János: *Így államosították a magyar ipart a második világháború után*. 2018. október 22. https://makronom.mandiner.hu/cikk/20181022_verebics_janos_az_1945_1948_kozotti_magyar_allamositasok_gazdasagi_es_jogi_tortenetehez, 2020. május 19.
- [22] VOSZKA Éva: *Az állami tulajdon pillanatai, Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok*. https://mersz.hu/dokumentum/dj334at__98/, 2020. május 20.

Jogszabályjegyzék:

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
3. 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről
4. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény
5. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
6. Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

**ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS: PAJZS, KARD VAGY PÁRBESZÉD?
SZÉLJEGYZETEK EGY FOGALOM TÖRTÉNETÉHEZ I.**

**CONSTITUTIONAL IDENTITY: SHIELD, SWORD OR DIALOGUE?
SOME REMARKS ON THE HISTORY OF AN IDEA – PART I**

HORVÁTH ATTILA* – PÉK ERZSÉBET** –
SZEGEDI LÁSZLÓ*** – SZÓKE PÉTER****

Absztrakt: Az alkotmányos identitás problematikája évtizedek óta közjogi és politikai viták tárgyát képezi az Európai Unió és az egyes tagállamok relációjának vonatkozásában. Jelen kétrészes tanulmány az alkotmányos identitás szerepét három meghatározó alapító tagállam, Franciaország, Németország és Olaszország példáján vizsgálja, kitérve a joggyakorlatra – főként az alkotmánybíróságok (illetve Franciaországnál az Alkotmánytanács) szerepére –, valamint az alkotmányos identitás fogalmának fejlődésére. Az első részben az alkotmányos identitás fogalmának tárgyalását követően a normahierarchia és az uniós jog szupremáciája, majd az alkotmánybíróságok alkotmányos identitással kapcsolatos korai joggyakorlata képezi az összehasonlítás alapját.

Kulcsszavak: *alkotmányos identitás, szupremácia, alkotmánybíróságok*

-
- * Dr. HORVÁTH ATTILA
PhD-kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
1525 Budapest, Pf. 79.
attila.horvath@mfi.gov.hu
- ** Dr. PÉK ERZSÉBET
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79.
erzsebet.pek@mfi.gov.hu
- *** Dr. SZEGEDI LÁSZLÓ
PhD-adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1441 Budapest, Pf. 60.
szegedi.laszlo@uni-nke.hu
- **** Dr. SZÓKE PÉTER
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79.
peter.szoke@mfi.gov.hu

Abstract: The phenomenon of constitutional identity has been a subject of public law and political debates for decades regarding the relationship between the European Union and its member states. The present two-part study examines the role of constitutional identity through the example of three key founding member states: France, Germany and Italy. It highlights the evolution of the concept in the recent case law of the three respective constitutional courts (in France, the Constitutional Council) in a comparative approach. In the first part, after discussing the concept of constitutional identity, the hierarchy of norms and the supremacy of EU law is analysed, then the early decisions of the constitutional courts on constitutional identity serve as basis of comparison.

Keywords: *constitutional identity, supremacy, constitutional courts*

Témafelvetés: az alkotmányos identitás fogalmának nyomában

Az identitás az elmúlt két évtizedben hívszóvá vált számos tudomány, a politika, a szellemi élet, sőt, talán az élet számos egyéb területén is. A témának immár szinte áttekinthetetlenül gazdag irodalma van.¹ Beszélhetünk kulturális, nyelvi, vallási, nemzeti, etnikai, politikai identitásról, (ön)azonosságról. A fogalomnak nyilvánvalóan nincs általános definíciója, a vele kapcsolatos vitáknak pedig még az említése is messze meghaladná jelenlegi kereteinket. Abban sok szerző megegyezik, hogy az identitás keresése – vagy akár feltalálása – napjainkban egyfajta reakció a globalizáció okozta általános elbizonytalanodásra, fogódzó iránti vágy a részben elképzelt vagy idealizált múltban és hagyományokban a kiszámíthatatlan jövővel szemben. Az ellentét két fő áramlat között mutatható ki: a gondolkodók egy része az identitásokat determinista módon felfogva, ezek konfliktusát elkerülhetetlennek, de legalábbis valószínűnek tartja (Oriana Fallaci, Samuel P. Huntington); mások ezzel ellentétben lehetségesnek, sőt, az idők jeleinek tartják az ezek közötti párbeszédet (II. János Pál, Andrea Riccardi, Gilles Kepel, Martonyi János).

Az alkotmányos identitás meghatározása – amint látni fogjuk – ugyancsak bizonytalan. Annyit azonban kijelenthetünk, hogy az alkotmányos identitás a nemzeti és kulturális identitás egyik különleges összetevője. Az alkotmányos identitással kapcsolatos vita hazánkban a 2011-ben elfogadott Alaptörvény kapcsán kapott először nagyobb figyelmet.² Miután az egykori kommunista blokk országai közül

¹ Néhány a magyarul is kiadott alpművek közül: II. JÁNOS PÁL: *Emlékezet és azonosság. Beszélgetések az ezredfordulón*. Európa Kiadó, Budapest, 2005; Gilles KEPEL: *Dzsihád*. Európa Kiadó, Budapest, 2007; Andrea RICCARDI: *Együttélés*. Európa Kiadó, Budapest, 2009; Oriana FALLACI: *A harag és a büszkeség*. Művelt Nép Kiadó, Budapest, 2016; Niall FERGUSON: *Civilizáció – A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 2016; MARTONYI János: *Nyitás és identitás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018; Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 2019.

² Ugyanakkor a kapcsolódó hazai alkotmánybíróági gyakorlat elemzése is igen szerteágazó [lásd pl. BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.; SÜLYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos*

Magyarország volt az egyetlen, amely – az 1989/1990-es átfogó alkotmányrevíziót követően – csak az uniós csatlakozás után fogadott el egy formailag is új alkotmányt, ennek viszonya az uniós joghoz, azaz a szupremácia kérdése élénk szakmai és politikai viták tárgya lett, és több európai intézmény napirendjén is szerepelt. Ebben az összefüggésben érdemel különös figyelmet Trócsányi László *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció* című kötete.³ Ebben az Alaptörvénnyel kapcsolatos szakmai álláspontjának bemutatására vállalkozik, aminek során központi szerepet szán az alkotmányos identitás témájának, kitérve a vonatkozó nemzetközi, uniós és tagállami esetjogokra, valamint elméleti megnyilvánulásokra.⁴ Végül soron azonban ő is a szupremácia problémájára keresi a megoldást. Fel- és elismeri, hogy az uniós jog elsőbbsége elvének rögzítése szükséges volt az uniós jog *sui generis* jogrendszerként történő működőképességéhez, mert ez garantálja végső fokon a közös politikák, döntések végrehajthatóságát. Másrészt a vonatkozó esetjog és az újabb szakirodalom fényében úgy véli, hogy az uniós jog primátusa nem lehet abszolút: az alkotmány, vagy legalábbis az annak legbelső magját képező rendelkezései nem sorolhatók a többi nemzeti norma közé, amelyek fölött az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) korlátlan joghatóságot gyakorolhat; ezek ugyanis olyan, a szuverenitás integráns részét képező, tétel-jogon túlmutató értékek, amelyekről a tagállam még az uniós szerződésekben sem mond(hat)ott le. A dilemma feloldását Trócsányi az önkorlátozásban és a párbeszédben véli megtalálni. Egyrészt rámutat, hogy a tagállami *alkotmányozó* maga is korlátozza a tagállami *jogalkotó* szuverenitását, amennyiben olyan intézményrendszer fennállásáról kell gondoskodnia, amely a kollíziót megakadályozni hivatott. Másfelől pedig az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdését úgy fogja fel, mint amely révén maga az elsődleges uniós jog állít korlátot az uniós jogalkotó elé: intézkedése nem sértheti a tagállam nemzeti identitását, vagy ha igen, akkor vita esetén nem hivatkozhat többé az uniós jog elsőbbségére. Az alkotmányos identitás fogalmára vonatkozóan az egyes nemzeti (uniós jogi kontextusban tagállami) alkotmányok alapvetően nem határozzák meg, hogy speciálisan melyik és milyen elvi jellegű tételket, alapvető értéket vagy szabályokat tekintenek az identitást képező vagy kifejező elemeknek.⁵ Trócsányi a

identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 2017/3., 117–132.]

³ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac, Budapest, 2014.

⁴ TRÓCSÁNYI: i. m. 70–80.

⁵ A meghatározásokra lásd a következő munka 8. lábjegyzetét: DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovat-szerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018, <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5. Az alkotmányos identitás jogelméleti megközelítését illetően lásd TRIBL Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*

fogalmat a szuverenitás felől közelíti meg, amikor ezt írja: „*A többszintű alkotmányosság korában a nemzeti szuverenitásra való hivatkozás akár anakronisztikusnak is tűnhet, ezért a tagállamok »szótárában« megjelent a szuverenitást helyettesítő – a fülnek kellemesebben hangzó – alkotmányos identitás kifejezés.*”⁶ Amint azonban a szuverenitásnak van klasszikus, nagyjából mindenki által elfogadott definíciója, úgy az alkotmányos identitás (a fogalom lényegéből következően) bizonytalan tartalmú: minden ország mást és mást tekint e tárgykörbe tartozónak.⁷ E gondolatmenet nyomán halad Kruzslicz Péter Pál doktori értekezése is, aki szintén a szuverenitás-problémára adott válaszként értelmezi az alkotmányos identitás fogalmának megjelenését, különös alapossgal mutatva be a vonatkozó francia irodalmat és alkotmánytanácsi esetjogot.⁸ Kettejük kutatási eredményei alapján talán azt is mondhatjuk, hogy ez az eszme nem annyira genezis, mint inkább evolúció – vagy devolúció? – eredménye: a nemzeti szuverenitás lassan átadhatja a helyét a tételes jogilag és jogdogmatikailag – egyelőre – bizonytalanabb definíciójú alkotmányos identitásnak; de legalábbis a két fogalom együttélésére kell majd berendezkednünk. (Az alkotmányos identitás fogalma természetesen az alkotmány – mint az identitást hordozó alkotmányos rendszer leképeződése – felől közelítve is megragadható.⁹)

Drinóczi Tímea az alkotmányos identitással kapcsolatban arra mutat rá, hogy azt az alkotmány értelmezésével felruházott szerv határozza meg, így az alkotmányos identitás egyes tartalmi elemei akkor nyernek külön jogi relevanciát, amikor azokat valamilyen jogvitában – akár alkotmánymódosítási eljárásban, akár az uniós hatáskörgyakorlással, esetlegesen annak Unió általi túllépésével kapcsolatban – kezdik el azt vizsgálni. Az EUB oldaláról a tagállami identitás az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján történő alkalmazása az adott jogvitában szereplő szabályok (elvek, értékek) közötti mérlegelés eredményeként bontakozik ki.¹⁰ A 4. cikk (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Ez a rendelkezés egy összetett rendszert hoz létre, hiszen

2018/1., 151–165. A szerző szerint „*az alkotmányos identitás elmélete alkalmas lehet annak a határnak a megvonására, hogy egy, az európai integrációban részes tagállam az állami szuverenitásból fakadó »önrendelkezési jogról«, alapvető alkotmányos kérdéseket érintő döntési jogosultságról a szuverenitástranszfer folytán milyen körben mondhat le az integráció javára*” (164).

⁶ TRÓCSÁNYI: i. m. 72.

⁷ TRÓCSÁNYI: i. m. 72–73. Hasonló érvelésre lásd: BLUTMAN: i. m. 9.

⁸ KRUSZLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzetialkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra* (doktori értekezés). SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2019, 156–157. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24., <https://doi.org/10.14232/phd.10156>

⁹ TRIBL Norbert: A nemzeti alkotmányok funkcionális változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2019/1., 114.

¹⁰ DRINÓCZI: i. m. [5].

több párhuzamos fogalmat is alkalmaz. Eltérő lehet ezek jelentősége az egyes államoknál, és természetesen eltérő az ezekhez kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat is.

Jelen tanulmány célja az alkotmányos identitás fejlődésének vizsgálata, Franciaország, Németország és Olaszország vonatkozásában. A három állam kiválasztását mindenekelőtt az a tény indokolta, hogy az Európai Gazdasági Közösség (EGK) alapító tagállamaiként több mint hat évtizedes vizsgálati időtávot kínálnak. Ezen felül az Unió három legnagyobb, leginkább meghatározó országáról lévén szó, az itteni nemzeti (alkotmány)bíróágok döntéseinek különös jelentősége van. Írásunkban egyrészt felvázoljuk, hogy hogyan jelent meg ez a fogalom a három tagállam joggyakorlatában, egyidejűleg tágabb történeti összefüggésben bemutatva az alkotmányos identitás fogalmának fejlődését a három állam alkotmánybíróági gyakorlatában. Másrészt arra is kitérünk, hogy a tagállamok alkotmánybíróágai (az alkotmánybíróágok közé a francia Alkotmánytanácsot is beleértve) milyen megállapításokat tettek az alkotmányos identitás tartalmáról, illetve az alkotmányos identitás fogalma milyen fejlődésen ment át az európai integráció és az érintett tagállam egyes társadalmi, gazdasági és politikai viszonyainak figyelembevételével. A cikk három kiemelt terület vonatkozásában veti össze a vizsgált államok gyakorlatát: a normahierarchia, a belső jog és az uniós (közösségi) jog viszonya, valamint a tagállami alkotmánybíróágok legújabb releváns döntéseinek bemutatása. Ez a három kategória álláspontunk szerint alkalmas arra, hogy erősítse a tanulmány komparatív jellegét, és egyúttal az alkotmányos identitás evolúciója is könnyebben megragadhatóvá válik. Az összegzés során röviden azt is felvillantjuk, hogy az alapító államok gyakorlatához képest milyen utat járt be a magyar Alkotmánybíróág az alkotmányos identitás fogalmát illetően.

Megjegyzendő, hogy a téma vizsgálatának különös jelentőséget, egyúttal aktualitást ad a német Szövetségi Alkotmánybíróág 2020 májusában meghozott döntése, amely az Európai Központi Bank PSPP elnevezésű kötvényvásárlási programja kapcsán ismét az uniós jogi, valamint a napi politikai viták középpontjába helyezte az EU általi hatáskörtúllépés, valamint az alkotmányos identitás témakörét.¹¹ A lezajló jogi és meginduló politikai diskurzus alapvető jelentőségű lehet az európai integráció jövőjét illetően.

¹¹ Az alkotmányos identitás német jogirodalmi értékeléséről lásd: Monika POLZIN: Irrungen und Wurrungen um den pouvoir constituant – Die Entwicklung des Konzepts der Verfassungsidentität im deutschen Verfassungsrecht seit 1871. *Der Staat* 2014/1., 61–94. DOI: 10.3790/staa.53.1.61; Christian CALLIESS: Constitutional Identity in Germany. In: *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (eds. Christian Calliess – Gerhard van der Schyff), Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 153–181. DOI: 10.1017/9781108616256.008.

1. Normahierarchia és szupremácia: az uniós jog helye és szerepe

1.1. Franciaország: revolúció helyett evolúció

A három nagy alapító tagállam közül Franciaország¹² volt az, amelynek választói 2005-ben népszavazáson utasították el az alkotmányszerződés tervezetét. Az integráció folyamata ezzel megtört: a dagály máig tartó apályba fordult. Ezek után azt várhatnánk, hogy a francia jogalkotó és a bíróságok az alkotmányos identitást olyan erős védelemben részesítik, amely súlyos konfliktusok forrása. Míg azonban a német alkotmánybíróság egy-egy uniós jogot érintő ítéletével képes címlapokra kerülni és megrendíteni a világ pénzüpiacait, a francia Alkotmánytanács határozatai az utóbbi időben effajta szenzációval nem szolgáltak, mert bár az alkotmányos identitásra hivatkozást ez a testület is bevezette esetjogába, ezzel egyetlen nagyobb európai projektnek sem állta útját.

Az alkotmányos identitás fogalmának megjelenése a francia joggyakorlatban és elméletben jól ismert, a szakirodalomban bőségesen tárgyalt fejlődés eredménye.¹³ Ehelyütt csak az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) esetjogára tekintettel, azzal összefüggésben foglalkozunk vele. A kiindulópont itt is a szuverenitás. Azért is, mert az alkotmányos identitás kérdése szinte minden tagállamban a szupremácia-problémával összefüggésben merül fel. Az államok úgy érzik, hogy ahhoz, hogy hatásköreik (gyakorlásának) egy részét valamely külső entitásra ruházzák, alkotmányos felhatalmazásra van szükségük. Effajta felhatalmazó záradék kezdetleges formában szerepel az 1946. évi francia alkotmány – ma is hatályos¹⁴ – preambuluma 15. pontjában: „*Franciaország hozzájárul szuverenitása korlátozásához a béke megteremtése érdekében.*” Az európai integrációban való részvétel Franciaország esetében is eleinte nemzetközi jogi alapokon állt. A jelenleg hatá-

¹² Franciaország, Németország és Olaszország nélkül az európai integráció elképzelhetetlen lett volna és lenne ma is. Míg azonban a német és olasz vezetők (Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi) föderalisták voltak, az 1958-ben köztársasági elnökké választott Charles de Gaulle az Atlanti-óceántól az Urálig terjedő, de államok szövetségében megvalósuló európai egység híve volt. A szintén föderalista Jean Monnet és De Gaulle belső vitája túlélte a két francia államférfit, és európai szinten ma is tart.

¹³ Erről lásd: Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2010/26., 453–486.; Ariane VIDAL-NAQUET: Comment se forge l'identité constitutionnelle? Le rôle du législateur et du juge. *Revue générale de droit international public* 2014/3., 517–539.; valamint Pierre Mazeaud-nak az Alkotmánytanács elnökének a köztársasági elnökhöz intézett 2005. január 3-i beszédét: Pierre MAZEAUD: Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République (Cahiers du Conseil constitutionnel – n° 18, juillet 2005.) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3038/pdf>, 2020. május 16.; Dominique ROUSSEAU: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (éd.: Laurence Burgorgue-Larsen), Pedone, Paris, 2011, 89–100.

¹⁴ Az ötödik köztársaság 1958. évi alkotmánya ugyanis az előző alaptörvény preambuluma hatályban tartja.

lyos, 1958. évi alkotmány 55. cikke a monista megközelítést választja: kimondja a kihirdetett nemzetközi szerződések elsőbbségét a nemzeti joghoz képest; azaz hazai jogforrás által nincs szükség további inkorporációra ahhoz, hogy az adott nemzetközi norma hatályba lépjen és közvetlenül alkalmazható legyen. Külön kérdés azonban, vajon mi történik akkor, amikor a belső jog ellentétbe kerül a nemzetközi szerződéssel. Logikailag felmerülhetne ugyanis az 55. cikkbe ütközés megállapítása, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az összhangot az 54. cikkben foglalt szuverenitás-teszt már előzetesen is hivatott garantálni: a köztársasági elnök, a kormányfő, a parlament két háza bármelyikének elnöke, illetve hatvan képviselő vagy hatvan szenátor kérheti az Alkotmánytanácstól annak előzetes vizsgálatát, hogy valamely nemzetközi jogi kötelezettség tartalmaz-e az alkotmányba ütköző rendelkezést; ha igen, akkor az adott nemzetközi jogi norma csak megfelelő alkotmánymódosítás után hirdethető ki. Az Alkotmánytanács azonban a jogszabályoknak következetesen csak „alkotmányserűségről” (*constitutionnalité*) hajlandó nyilatkozni, a „szerződésszerűség” (*conventionnalité*) vizsgálatát a rendes bíróságokra bizza, vagyis ezeknek kell eldönteniük, hogy konfliktus esetén a belső vagy a nemzetközi jogot alkalmazzák-e, és nekik kell érvényt szerezniük a nemzetközi jog primátusa elvének. Ezt az elvet előbb 1975-ben a nemzetközi jog, majd 2010-ben az uniós jog tekintetében is rögzítette a testület.¹⁵ Az igazi kérdés a nemzetközi szerződéseknek nem is a belső joghoz, hanem a nemzeti alkotmányhoz való viszonya; a hierarchia megállapítása itt már bonyolultabb,¹⁶ amint alább látni fogjuk.

Ennek vizsgálatakor egyrészt figyelembe kell venni, hogy a nemzetközi szerződések az arra jogosultak (a köztársasági elnök, a kormányfő, a Nemzetgyűlés vagy a Szenátus elnöke, illetve a két kamara bármelyikének legalább hatvan tagja) indítványára az Alkotmánytanács megvizsgálja, és amennyiben részben vagy egészben alkotmányba ütközőnek találja, a normát csak az alkotmány megfelelő módosítása után lehet ratifikálni, kihirdetni – az imént említett 54. cikk szerint. Ebből akár az is következhetne, hogy az e próbán átment nemzetközi szerződések az alkotmányhoz képest elsőbbséget élveznek. Másrészt az alkotmányban az elmúlt évtizedekben név szerint is említést nyertek azon nemzetközi, köztük az Európai Unióról szóló szerződések¹⁷ is, amelyek ezen a szuverenitásteszten átestek.¹⁸ Ennek

¹⁵ A két precedens értékű ítélet: Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975 6 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7559DC.htm>, 2020. május 17.); Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 10 et 16 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm>, 2020. május 17.).

¹⁶ A szupremáciáról és a jogforrások hierarchiájáról szóló részek megírásához nagyban támaszkodtunk a francia alkotmányhoz a Dalloz Kiadó által írott kommentárra: Michel LASCOMBE et al.: *Code constitutionnel et des droits fondamentaux: annoté, commenté en ligne*. Dalloz, Paris, 2020⁹. Interneten elérhető: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CCDF052180>, 2020. május 20.

¹⁷ 88-1. (Lisszaboni Szerződés), 88-3. cikk (Maastrichti Szerződés)

¹⁸ ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*. PhD-értekezés, PPKÉ Jog- és Államtudományi

a fejlődésnek az eredménye az Európai Közösségekben, később az Európai Unióban való részvételre felhatalmazó záradék a 88-1. cikkben, amelyet 1992-ben illesztettek az alkotmányba: „A Köztársaság részt vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyet államok arra irányuló szabad döntésükkel hoztak létre, hogy meghatározott hatásköreiket az e célból általuk létrehozott szerződések alapján közösen gyakorolják.” E cikket azóta többször módosították úgy, hogy elkezdték megnevezni benne a szerződéseket. Az első ezek közül éppen a soha hatályba nem lépett Alkotmányszerződés volt, amely így 2005 márciusától 2008 februárjáig hivatkozásszerűen szerepelt a hatályos francia alkotmányban. A 2009. december 1. óta hatályos szöveg így szól: „A Köztársaság részt vesz az Európai Unióban, amelyet államok arra irányuló szabad döntésükkel hoztak létre, hogy meghatározott hatásköreiket az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés alapján közösen gyakorolják, amint azok a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződésből adódnak.” Ebből következhetne, hogy mivel ezeket a szerződéseket az alkotmány szövegébe az alkotmányozó így mintegy beépítette, az Alkotmánytanács hajlandó megvizsgálni a jogszabályok e szerződéseknek való megfelelését.

2004-ben több irányelvet átültető francia törvény is az Alkotmánytanács napirendjére került,¹⁹ ami lökést adott a vonatkozó esetjog fejlődésének. A vizsgálódás két irányban zajlott. Egyrészt arra irányult, hogy tisztázza, megfelel-e az átültető jogszabály az uniós jognak; másrészt pedig, hogy a francia alkotmánnyal is összhangban van-e. Az Alkotmánytanács egyfelől rögzítette, hogy az alkotmány 88-1. cikke folytán az irányelvek megfelelő átültetése alkotmányos követelmény (*exigence constitutionnelle*).²⁰ Valamely irányelv nem megfelelő átültetése csak akkor éri el az Alkotmánytanács ingerküszöbét és eredményezheti a 88-1. cikkbe ütközés megállapítását, ha az átültető jogszabály nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az átültetendő irányelvvél (*manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer*) – egyébként a rendes bíróságok feladata az átültetés megfelelőségének vizsgálata és biztosítása. Ami a második szempontot, azaz az átültető norma esetleges közvetlen alkotmányellenességét illeti, az akkor állapítható meg, ha a nemzeti bíróság előtt hivatkozható norma tartalma kifejezetten ellentmond az alkotmány valamely tételes rendelkezésének (*disposition expresse contraire de la Constitution*). Amennyiben kifejezett ellentmondás nem állapítható meg, úgy az EuB-on a sor, hogy megvizsgálja, hogy az irányelv az átruházott hatásköröknek és az alapító szerződésben garantált alapjogoknak megfelel-e. A következő állomást a felhatalmazó klauzula, a 88-1. cikk fent idézett módosítása jelentette a Lisszaboni Szerződés név szerinti megemlítésével. Ez a módosítás sem változtatta meg érdemben az Alkotmánytanácsnak az irányelveket átültető jogszabályok vizs-

Doktori Iskola, 2019, 43, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf, 2020. május 25.

¹⁹ Ezeknek az ítéleteknek az összefoglaló elemzését lásd: ORBÁN: i. m. 45–46.

²⁰ Az *exigence constitutionnelle* esetében Orbánhoz képest más fordítást javasunk: „alkotmányos parancs” helyett „alkotmányos követelmény”-t.

gálatára vonatkozó gyakorlatát. E tekintetben lényeges a 2010-605 DC sz. ítélet.²¹ E határozat tárgya a szerencsejátékok szervezésének liberalizálását szabályozó törvénytervezet volt, amelyre a nemzetgyűlési képviselők egy csoportja előzetes normakontrollt kért az alkotmány 61. cikke szerint, egyebek között azt kifogásolva, hogy az nincs összhangban az uniós joggal.²² Az alkotmánytanácsi határozat az 1975-ös precedens nyomán megismétli, hogy az Alkotmány 61. és 61-1. cikke szerinti előzetes normakontroll-eljárásban nincs hatásköre a szerződésszerűség (*conventionnalité*) vizsgálatára, még a „*Lisszaboni Szerződésnek az alkotmányban történő említése ellenére*”²³ sem. Azt ugyan megállapítja a testület, hogy az alkotmány 88-1. cikke alapján a közösségi (sic!) irányelvek átültetése a belső jogba alkotmányos követelmény.²⁴ Ám a megfelelés vizsgálata – tehát saját maga – elé kettős korlátot állít. Egyfelől emlékeztet arra, hogy semmilyen irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult (ennek kifejtését lásd alább); másrészt viszont az Alkotmánytanács csak „korlátozott és aszimmetrikus kontrollt” végezhet,²⁵ mivel a rendelkezésére álló szűk, legfeljebb egyhónapos határidő miatt csupán annyi várható el tőle, hogy az uniós jognak való meg nem felelés kirívó eseteit megállapítsa. Ennek hiányában a rendes bíróságok feladata biztosítani a nemzeti és az uniós szabály közötti összhangot.

1.2. Olaszország: alkotmánybíróság az alkotmány és a közösségi jog között

Bár Olaszország is az EGK alapító országai közé tartozik, a többi tagállamhoz képest hosszú utat járt be a közösségi jog befogadása és a közösségi jog elsőbbségének elismerése terén. Az 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmány 10. cikk (1) bekezdése rendelkezett a nemzetközi jog elsőbbségének elismeréséről, amely szerint az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz. Olaszország a klasszikus dualista elv alkalmazásával a nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket külön jogi aktussal emeli be a belső jogába, amelyek a belső jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek. Az alkotmány, illetve az alkotmánybíróságról szóló törvény nem rendelkezik az alkotmány nemzetközi szerződéssel való összeütközésének vizsgálatáról; az alkot-

²¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm>, 2020. június 1.

²² Az Alkotmánytanács eljárását kérő képviselői beadványban nincs nyoma konkrét uniós jogszabálynak. Csupán arra történik benne hivatkozás, hogy az uniós jog nem követeli meg a szerencsejátékok liberalizációját.

²³ Az ítélet 16. bekezdése: „...*nonobstant la mention dans la Constitution du traité signé à Lisbonne*”.

²⁴ Uo. 17. bekezdés: „...*la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle*”.

²⁵ „...*le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel est à la fois restreint et asymétrique*”. Lásd az ítélethez fűzött hivatalos kommentár 10–11. oldalát. (Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 29) (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2010605dc/ccc_605dc.pdf, 2020. június 1.).

mánybíróság a nemzetközi szerződéssel való összeütközés esetén kizárólag a nemzetközi szerződést belső jogba átültető jogszabály alkotmányosságát vizsgálja ún. közvetett eljárásban (*sindacato in via incidentale*)²⁶ utólagos normakontroll útján.

Olaszország az EGK-hoz való csatlakozása és tagsága az alkotmánynak eredetileg az ország ENSZ-hez, illetve más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozását lehetővé tevő 11. cikkén²⁷ alapul, amelyben hozzájárult szuverenitása korlátozásához a békét és a nemzetek közötti igazságosságot előmozdító nemzetközi szervezetekben való részvétel érdekében. Olaszország uniós tagságának alkotmányos jogalapja más tagországok gyakorlatától eltérően és az uniós alapító szerződések folyamatos módosulásai ellenére alkotmánymódosítás nélkül, változatlanul az alkotmány 11. cikke maradt.

A közösségi jog és a közösségi jog nemzetközi szerződésektől eltérő jellegének olasz alkotmányban való megjelenése jelentős időbeli késéssel, az alkotmány V. fejezetének 2001-es átfogó módosítása²⁸ nyomán történt meg. Az alkotmánymódosítás során elfogadott 117. cikk (1) bekezdés azonban csak a közösségi jogot emeli be az alkotmányba, de érintetlenül hagyja az uniós tagság jogalapját biztosító 11. cikket. Az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban. Az olasz alkotmány ugyanakkor a 2001-es módosítást követően sem tartalmaz kifejezett Európa-klauzulát, illetve nem rögzíti a közösségi jog kifejezett elsőbbségét sem, továbbá Olaszország Európai Unióban való részvételének alapja változatlanul az alkotmány 11. cikke maradt. A 117. cikk (1) bekezdése alapján ugyanakkor megtörtént a közösségi jog és a nemzetközi szerződések alkotmányban való rögzítése, iránymutatást adva a belső jogalkotás és a közösségi jog viszonya vonatkozásában, de nem kimondva a közösségi jog elsőbbségét.

Az olasz alkotmánybíróság a fenti alkotmányos keretek között alakította ki ítélezési és értelmezési gyakorlatát. A tagállami és uniós hatáskörök ütközésének és a közösségi jog olasz joggal szembeni elsőbbsége megítélésének központi elemei így az alkotmány 11. cikkében meghatározott szuverenitás-korlátozáshoz való hozzájárulás, valamint az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a közösségi jogból származó, a jogalkotó részére megállapított jogalkotási korlátozás. Ahogyan And-

²⁶ A közvetett eljárás lényege, hogy egy folyamatban lévő eljárásban bármelyik fél, illetve az eljáró bíró hivatalból is kezdeményezhet utólagos alkotmányossági normakontrollt, amennyiben számára kétséges az alkalmazandó törvény alkotmányossága. Ugyanakkor az alkotmánybírósághoz való fordulást megelőzően meg kell állapítania, hogy az előterjesztett kérdés az alapügy szempontjából releváns és a kétsége megalapozott.

²⁷ „[Olaszország] más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot, valamint előmozdítja és támogatja az ilyen céllal alakult nemzetközi szervezeteket.” A rendelkezés feltűnően hasonlít az 1946-os francia alkotmány preambulumaának fentebb idézett szövegrészéhez.

²⁸ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg>, 2020. április 6.

rea Morrone is megállapította, az alkotmánymódosítást követően „országunk Európában való részvételének jogalapja az Alkotmány 11. cikke, melyhez képest a 117. cikk deklaratív jellegű, amely az uniós jog és a jogalkotás közötti kapcsolatra korlátozódik, anélkül, hogy normatív módon tartalmazná a primátus elvét, melyet a szuverenitás-korlátozás elve keretében lehet értelmezni”.²⁹

1.3. Mindaddig és azon túl? – Az uniós jog a német jogrendszerben és joggyakorlatban

A tagállami alkotmánybíróságok saját alkotmányuk kerete szerinti alakítják gyakorlatukat és tartják fenn maguk számára a hatáskört, hogy miképpen értékelik az EU vélelmezett hatáskör-túllépéseit. Az alkotmánybíróságok ellenállása abból a szempontból érthető, hogy nemzetközi (csatlakozási) szerződés teremtette *sui generis* jogrendszer rendelkezései a tagállami alkotmányok fölé kerülnek (kerülhetnek) a normahierarchiában. Ebből következően a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílt a tagállami alkotmányok burkolt módosítására is. Ennek okán leggyakrabban külön speciális uniós jogi klauzulák kerültek be a tagállami alkotmányokba. A német szövetségi alkotmány (alaptörvény) korábban nem rendelkezett önálló európai uniós klauzuláról, hanem a nemzetközi szervezetre vonatkozó felségjog-átruházások lehetősége jelentette ennek jogi alapját, majd az új klauzula a Maastrichti Szerződés miatt jelent meg.³⁰ Ezt az új önálló Európa-klauzulát az alaptörvény 23. cikke foglalja magában.

Az önálló Európa-klauzulát az alkotmány 23. cikke foglalja magában. Eszerint a Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához az EU létrehozásán keresztül járul hozzá. Az alaptörvény lefekteti, hogy az EU-t kötelezik a demokratikus, jogállami, társadalmi és a föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve, továbbá az a kötelezettség, hogy az alaptörvény által biztosított jogvédelem lényegéhez hasonló jogvédelmet biztosítson. A 23. cikk alapján nyílik meg a felségjogok átruházásának³¹ lehetősége, amelynek feltétele a parlament második kamarájaként működő szövetségi tanács (*Bundesrat*) által jóváhagyott törvény. Arra is utal a cikk, hogy melyek az alkotmány azon rendelkezései a 79. cikk (3) bekezdésére való visszautalással, amelyeket nem érinthet az európai integráció. Ennek megfele-

²⁹ Andrea MORRONE: *I mutamenti costituzionali derivanti dell'integrazione europea* (Federalismi.it, 24 October 2018), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37235>, 2020. május 5.

³⁰ LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers* 2011/17., 14. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-17.pdf>, 2020. június 20.

³¹ A kapcsolódó terminológiai kategóriákról és az átruházás kereteiről bővebben lásd: LÁNCOS: i. m.; András JAKAB – Pál SONNEVEND: *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht* (Verfassungsblog.de, 25 May 2020) <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28., DOI: 10.17176/20200526-013433-0.

lően az alkotmánymódosítással meg nem változtatható rendelkezések felölelik a föderatív berendezkedést, az egyes tartományok törvényhozásban való közreműködését, az alaptörvény 1. cikke szerinti emberi méltóság, emberi jogok védelmét és elismerését, az alapjogok jogi kötőerejét, valamint a 20. cikke szerinti alkotmányos alapelveket (demokratikus és szociális szövetségi állam, népszuverenitás, hatalommegosztás, végül jogállamiság elve), valamint az ellenállási jogot.

A szövetségi alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) Solange I és II, valamint a banánpiaci rendtartást vizsgáló döntéseiben³² lefektette a közösségi aktusok alkotmánybíróság általi felülvizsgálatának lehetőségét. A döntések alapját a „mindaddig” („*solange*”) klauzula jelentette, amely mindaddig fenntartotta a felülvizsgálat lehetőségét, amíg az integráció nem fekteti le az alkotmány „megegyező intenzitású”³³ alapjogvédelmi rendszerét. Ez az érvelés idővel meggyengült, hiszen a közösségi alapjogvédelem egyre inkább megerősödött. A döntések jelentősége azzal is összefüggésben volt, hogy az alkotmánybíróság döntési jogot formált maga számára a közösségi jogi aktusok németországi érvényesülésének tárgyában. A meggyengülés egyértelmű jeleként utóbb a felülvizsgálat lehetőségét csak kivételes esetekre tartották fenn.³⁴

A Maastricht-döntésben³⁵ az alkotmánybíróság a Maastrichti Szerződést felülvizsgálva az alaptörvény – már az új integrációs klauzulával is kiegészült – 23. és a 79. cikkét együttolvasva határozta meg a felségjogok átruházásának korlátait. Ahogy Lánkos Petra megjegyzi, a bevezetett *ultra vires* teszt alapja az integrációs program kellőképpen meghatározott volta, mivel az általános felhatalmazás gyakorlása a népszuverenitás elvével ellenkezne. A testület kimondta, hogy a ratifikáló törvénnyel szentesített „integrációs programon” túllépő uniós aktusok német felségterületen nem bírnak kötelező erővel ott, ahol fenntartotta a testület a felülvizsgálat hatáskörét. A demokrácia elvének megsértését illetően egy szupranacionális szervezetben a demokratikus legitimáció megfelelő szintje meghatározó. Ebből adódóan az Európai Unió feladatainak és hatásköreinek kiterjesztésével szemben az első kamaraként működő szövetségi gyűlésnek (*Bundestag*) megfelelő súlyú feladatai és hatáskörei kell, hogy maradjanak. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tagállami parlamenteknél kell, hogy maradjon a feladatok és hatáskörök többsége, de ez persze relatív viszonyrendszert teremtett.³⁶

A Honeywell-döntésben³⁷ a német alkotmánybíróság tovább finomította az *ultra vires* tesztet. Az *ultra vires* eset megállapításának feltétele kettős: a nyilván-

³² BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1974, 2 BvL 52/71.; Urteil vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83.

³³ CHRONOWSKI – VINCZE: i. m. 118.

³⁴ Bővebben lásd: LÁNCOS: i. m. 12–14.

³⁵ BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92.

³⁶ LÁNCOS: i. m. 15. A magyar Alkotmánybíróság némileg szelektív megközelítéséről az egyes német és egyéb tagállami alkotmánybírósági döntéseket illetően lásd: BLUTMAN: i. m. 5.

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06.

való hatáskörtúllépés, valamint a tagállamok hátrányára való strukturális hatáskör-módosulás az uniós aktus által. Emellett pedig az EUB-bal fennálló együttműködés biztosításaképpen előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem előzi meg a felülvizsgálatot.³⁸

2. Az alkotmányos identitás megjelenése az alkotmánybíróságok gyakorlatában

2.1. Az alkotmányos identitás megjelenése a francia Alkotmánytanács esetjogában: egy diszkrét entrée

Az Alkotmányszerződés egyértelműen kodifikálta volna az Alkotmányszerződés és általában az uniós jog elsőbbségét a tagállami joggal szemben.³⁹ A hatálybalépés elmaradása miatt az uniós jog primátusát bírói döntések érvényesítik vagy vonják kétségbe. A dilemma eldöntéséhez fontos – mégis viszonylag ritkán említett – forrás lehet ugyanakkor a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.⁴⁰

Az alkotmányos identitás fogalmának megjelenése és kimunkálása az elméletben és a joggyakorlatban úgy is felfogható, mint a helyzet tisztázására tett kísérlet, persze a tagállami jog javára és az uniós jog feltétlen elsőbbsége elvének kétségbevonásával. Ám írásunk tárgya nem a fogalom körül zajló elméleti vita, hanem csupán annak az Alkotmánytanács esetjogában kialakult értelmezése és szerepe.

Az alkotmányos identitás mint fogalom és hivatkozási alap megjelenése az Alkotmánytanács ítéleteiben paradox módon éppen az elvetett Alkotmányszerződéshez köthető. Ezzel a dokumentummal ugyanis a tagállamok nem kevesebbre, mint az Európai Unió alkotmányos alapokra helyezésére, „konstitucionalizálására” (*constitutionnalisation*) tettek – épp a francia választók akaratán elbukott – kísérletet. Sikere esetén pedig a projekt elvezethetett volna az európai alkotmányos identitás, végső soron akár az európai szuverenitás megfogalmazásához.⁴¹ (Egyik sem került le teljesen a napirendről: Emmanuel Macron francia elnök újra megfogalmazta a tagállami szuverenitásokat kiegészítő európai szuverenitás szükségességét.⁴²) A történetek ehhez képest a tagállamok alkotmányos identitásának megfo-

³⁸ Bővebben lásd: CHRONOWSKI – VINCZE: i. m. 118–119.; ORBÁN: i. m. 52.

³⁹ Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról I-6. cikk (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2004.310.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2004:310:TOC, 2020. május 10.).

⁴⁰ „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>, 2020. május 12.)

⁴¹ LEVADE: i. m. 435. A szerző az Alkotmányszerződést nem pusztán új, másfajta szerződésként, hanem Európa identitáskeresésének részeként értelmezi.

⁴² Discours d’Emmanuel Macron pour une europe souveraine, unie, démocratique. Paris, 26 septembre 2017 (<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-fr.pdf>, 2020. május 17.).

galmozása iránti igényt katalizálták azzal, hogy az Alkotmány szerződésből az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése átvette a tagállamok nemzeti identitása tiszteletben tartásának imperatívuszát.

A folyamat első állomásaként először az Alkotmánytanács 2004. november 19-i határozatát érdemes említeni. A köztársasági elnök indítványára a testület azt vizsgálta, kihirdethető-e, azaz a francia jog részévé tehető az Alkotmány szerződés az alkotmány módosítása nélkül.⁴³ A kérdésre nemleges választ adott, ami azonban különösebb problémát nem okozott volna az alkotmányozó hatalom erre irányuló szándéka esetén, ám a szerződés tervezetét maga a szuverén nép vetette el.

A fordulópontot – de nem forradalmat – tárgyunk tekintetében az Alkotmánytanács már említett, 2010-605 DC számú, 2006. július 27-i ítélete⁴⁴ jelenti. Az indítvány tárgya a szerzői és szomszédos jogok tárgyában született európai uniós irányelv és az azt átültető törvény⁴⁵ volt. A határozat 19. bekezdésében jelenik meg az alábbi, azóta szinte normatív erejűvé vált, több hasonló ítéletben szó szerint ismétlődő formula: „*Valamely irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult.*” Ez a korlátozás egyébként rokon a korábbival: az Alkotmánytanács az előzetes normakontrollra nyitva álló rövid határidőben csak az alkotmány legfőbb, belső lényegének sérelmét tudja és hivatott észrevenni és orvosolni.⁴⁶

2.2. A sajátos olasz út az alkotmányos identitáshoz

Az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata hosszú utat járt be a közösségi jog elsőbbségének elismeréséig, melynek során az olasz alkotmánybíróság közösségi jog elsőbbségét elutasító kezdeti ítéletei precedensértékűek voltak az Európai Bíróság közösségi jogfejlesztő gyakorlata számára is, mivel részben ezen olasz ítéletek Európai Bíróság általi értelmezése nyomán került sor a közösségi jog elsőbbsége elvének kidolgozására. Az Európai Bíróság 1964-es *Costa v. E.N.E.L.*⁴⁷ ügyben

⁴³ Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>, 2020. május 17.).

⁴⁴ 2006-540 DC du 27 juillet 2006 19 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm>, 2020. május 17.).

⁴⁵ Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266350>, 2020. május 17.).

⁴⁶ Az ítélet indoklása megvilágítja azt a korábbi, már említett korlátot, amely miatt a testület eddig is csak nyilvánvalóan hibás, az átültetendő uniós joggal durván ellentétes szabály esetén volt joghatóságot gyakorolni. Ha pedig kétség támadna valamely irányelvet illetően, az Alkotmánytanács annak átültetése előtt nem lenne abban a helyzetben, hogy az EuB-tól előzetes állásfoglalást kérjen. Így csak a nyilvánvalóan hibás átültető jogszabály esetében mondhatja ki, hogy az sérti az Alkotmány 88-1. cikkét. (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/comentaires/cahier21/ccc_540dc.pdf, 2020. június 1.)

⁴⁷ Case 6/64 sz. Flaminio Costa v E.N.E.L ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

hozott, a közösségi jog elsőbbségét kimondó ítélete ellenére az olasz alkotmánybíróság csak 1973-ban a *Frontini-ügyben*⁴⁸ hozott határozatával ismerte el e jogelvet, melyet azóta nem kérdőjelezett meg. A *Frontini-ítélet* azonban mérföldkő volt az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel kimondta, hogy az EGK-hoz való csatlakozás érdekében az Alkotmány 11. cikkében deklarált szuverenitáskorlátozás nem hatalmazza fel az EGK intézményeit olyan elfogadhatatlan (*inammissibile*) hatáskörrel, amely az olasz alkotmányos rend alapvető elveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a sérelmét megengedné. Az olasz alkotmánybíróság ezen ítéletével megkezdte a *controlimiti* doktrína, azaz alkotmányos fenntartások kidolgozását. A *controlimiti* elv az alkotmánybíróság közösségi jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatának egyik folyamatosan fejlődő sarokköve lett, amely kijelöli azokat a területeket, ahol az olasz jog továbbra is elsőbbséget élvez a közösségi normákkal szemben.

A *Frontini-ítéletet* követően hozott döntéseiben (*Industrie Chimiche Italia Centrale* [I.C.I.C.] 1975,⁴⁹ *Granital* 1984,⁵⁰ *Fagd* 1989⁵¹) az olasz alkotmánybíróság fokozatosan formálta a *controlimiti* elvet. Giuseppe Palma írásában Luciano Barra Caracciolora hivatkozik, aki szerint az európai jog elsőbbségét a belső joggal szemben, az alkotmány 11. cikkére hivatkozással nemcsak az államok egyenlősége, a béke és a nemzetek közötti igazságosság előmozdítása korlátozza, hanem az alkotmány 139. cikkében rögzített államforma és az alkotmányos rend alapelvei, valamint az elidegeníthetetlen emberi jogok is. Ezen korlátok (*controlimiti*) az alkotmányos rend alapelvein kívül kiterjednek az alkotmány I. fejezetében rögzített alapelvekre is.⁵² Az alkotmánybíróság a fenti határozatokban megalapozta az arra való jogosultságát, hogy a közösségi jog, valamint az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok közötti összhangot alkotmányos felül-

⁴⁸ Sentenza 183/1973.

⁴⁹ Sentenza 232/1975. Az ítélet szerint az eljáró olasz bíró a hatályos jogrend alapján nem jogosult nem alkalmazni (*disapplicare*) a közösségi joggal ellentétes belső jogszabályt arra a feltételezésre alapítva, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a belső jog felett, a belső jogszabály közösségi jogba való ütközése ugyanis önmagában nem eredményezi a belső jogszabály semmisségét, az eljáró bírónak vizsgálni kell a belső jogszabály alkotmányosságát, de az alkotmányellenességet a *Granital-ítélet* meghozataláig csak az alkotmánybíróság mondhatta ki az EUB *Simmmenthal* ügyben 1976-ban hozott ítélete ellenére.

⁵⁰ Sentenza 170/1984. A *Granital-ítélet* megerősítette a *Frontini-ítéletben* megalapozott elvet, mely szerint az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a közösségi jog végrehajtása érdekében hozott belső jogi norma alkotmányossági felülvizsgálata az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok tekintetében. A *Granital-ítéletben* emellett megerősítésre került, hogy a hatáskörmegosztás elve alapján alkotott közösségi jog nem érvényteleníti a tagállamok jogalkotóinak szuverén akaratát.

⁵¹ Sentenza 232/1989. A *Fagd-ítéletben* az alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak vizsgálata, hogy a közösségi jog nem ütközik az olasz alkotmányos rend alapelveibe, vagy nem sérti az elidegeníthetetlen emberi jogokat.

⁵² Giuseppe PALMA: *L'incompatibilità tra costituzione italiana e trattati dell'unione europea* (Diritto.it, 2015) <https://www.diritto.it/l-incompatibilita-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea/>, 2020. május 25.

vizsgálatai eljárás útján biztosítsa, illetve kimondta, hogy az alkotmányos rend alapelveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a tiszteletben tartása a közösségi jog alkalmazásának feltétele Olaszországban. Az alkotmánybíróság megállapíthatja továbbá a közösségi/uniós szerződések ratifikálására felhatalmazó, vagy azok végrehajtása céljából megalkotott belső jogszabályoknak az olasz alkotmányos rend alapvető elveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat sértő részeit. Az alkotmánybíróság a *controlimiti* elvet a 2001-es alkotmánymódosítást követően hozott határozataiban is fenntartotta (lásd az európai elfogatóparancs kapcsán hozott ítéletében).⁵³

A *controlimiti elv* kidolgozásával az alkotmánybíróság az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok vonatkozásában kijelölte azt a területet, amely tekintetében fenntartotta hatáskörét a közösségi jog feltétlen érvényesülésével szemben.

2.3. Alkotmányos identitás a német alkotmánybírósági gyakorlatban

Ma már az uniós tagsággal és integrációval kapcsolatos külön teszt az alkotmányos identitás (*Verfassungsidentität*) tesztje, amely ebben a formában a német alkotmánybíróság Lisszabon-határozatában jelent meg. Míg a korábbiakban a testület által követett gyakorlat mögött az integráció elmélyítésének (támogató) szándéka bontakozott ki, addig az identitás fogalmának fenntartás formájában történő újjáéledése már egyfajta integrációt korlátozó szerepkört kapott: ezzel „pajzsként” a tagállami alkotmányos autonómiát védik az európai integrációval szemben.⁵⁴

Az alkotmánybíróság és a Lisszabon-határozat⁵⁵ központi kérdésfelvetése az volt, hogy az alapjogvédelem körén túl (adott szinten azt is beleértve), melyek azok a területek és szabályozási tárgykörök, amelyek átruházása az EU irányába korlátozott az alkotmányos identitás védelme okán.⁵⁶ A Lisszabon-határozat alapvető korlátnak tekinti, ha a népképviselő elve sérülne, vagyis a szövetségi gyűlés jogai lényegesen csökkennének, amelyet visszavezet (ebben a tekintetben az alapjogi szemléletet megtartva) a szabad és egyenlő választójogon alapuló alkotmányos népképviselői szerv demokratikus akaratképzésére.⁵⁷ Ezzel az alkotmánybíróság a tagállamok gazdasági, kulturális és szociális életviszonyainak politikai úton való meghatározását és a parlamenti döntéshozatal kiüresítését kívánta elkerülni, ám e kategóriák óhatatlanul (túl) széles értelmezési lehetőségeknek adnak teret, melynek

⁵³ Sentenza n. 227/2010. Az ítélet kimondta, hogy az Európai Unióra átruházott jogalkotási hatáskörök gyakorlásával szemben az alkotmányos berendezkedés alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok szélesebb körű védelme korlátot jelentenek.

⁵⁴ KÓHALMI Barbara – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1–2., 48–49. Idézi: ORBÁN: i. m. 52.

⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08.

⁵⁶ Bővebben lásd: VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-Orac, Budapest, 2012, 34–54.

⁵⁷ VÖRÖS: i. m. 41.; ORBÁN: i. m. 53.

okán a testület is konkrét területeket nevezett meg.⁵⁸ Az alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésének érinthetetlen szabályozási tárgykörain túl ide tartozik az államélet alapvető pénzügyeinek meghatározása is.⁵⁹ Am már ez az egy elem is utal a német alkotmánybíróság megközelítésének merevségére. A társadalmi viszonyok változékonysága miatt az elkerülhetetlenül dinamikus kategóriát képező alkotmányos identitás aktuális politikai megfontolásokat, de nem feltétlenül dogmatikai megalapozottságot tükröz vissza.⁶⁰ Ha csak a parlament döntési hatásköreit (a költségvetési meghatározása szempontjából) a görög válságcsomagokra alkalmazzuk, nehezen lehet arra a megállapításra jutni, hogy a görög törvényhozásnak különösebb ráhatása maradt volna a görög költségvetés jó részére az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank (EKB) és Nemzetközi Valutaalap képviselőjéből álló trojka által meghatározott feltételrendszer keretei között.⁶¹

A német alkotmánybíróságnak több döntése is született pénzügyi tárgykörben. Kiemelni ezek közül az OMT-döntést⁶² érdemes, amely az alkotmánybíróság legutóbbi nagy visszhangot kapott döntéséhez hasonlóan az EKB kötvénykibocsátását vizsgálta meg. Utóbbi lényege, hogy az EKB programja keretében az eurózóna ingtag tagállamainak állampapírjait vásárolják meg, ami felveti a monetáris finanszírozás tilalmának megsértését. A korábbi tesztek követelményeinek megfelelően az alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB előtt, majd a határozatában (utalva az EUB Gauweiler-ítéletére)⁶³ utóbb nem tiltotta meg a német jegybank részvételét a program végrehajtásában. Az OMT-döntés alapvető jelentőségű, mivel lefektette minden alkotmányos szerv kötelezettségét, hogy szembehelyezkedjen az alkotmányos identitást vagy hatáskörtúllépést megvalósító uniós aktusokkal. Emellett kiemelte a testület, hogy a hatáskörtúllépés tesztje az alaptörvény 23. és 79. cikkeinek megfelelő hatásköri keretek, míg az alkotmányos identitás tesztje az 1. és a 20. cikk (emberi méltóság, emberi jogok elismerése és alapjogok jogi kötőereje, valamint alkotmányos alapelvek és ellenállási jog) szerin-

⁵⁸ A döntés 249. bekezdése szerinti lista igen terjedelmes. Ebbe a körbe tartozik az állampolgárság, a civil és katonai erő monopóliuma, a hitelfelvételt beleértve a bevételek és kiadások meghatározása, az olyan súlyú alapjogi korlátozások amilyen a szabadságvesztés szabályozása. Ám e körbe sorolta a döntés az egyéb kulturális viszonyokat is, így a nyelvi kérdésekről való rendelkezés, a családi és oktatási viszonyok, a vélemény-, sajtó- és gyülekezési szabadságnak, valamint a vallásszabadságnak a szabályozása is idetartozik.

⁵⁹ Tilman RADEMACHER: Die „Verfassungsidentität“ als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. *Europarecht* 2018/2. 143–144, DOI: 10.5771/0531-2485-2018-2-140.; VÖRÖS: i. m. 48.; ORBÁN: i. m. 53.

⁶⁰ VÖRÖS: i. m. 48–49. Később a német alkotmánybíróság is tovább árnyalta a saját maga által megszabott követelményeket szociális állam kategóriáját illetően (BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 978/10, 2 BvR 1099/10.).

⁶¹ RADEMACHER: i. m. 152–153.

⁶² BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13.

⁶³ C-62/14 Gauweiler ECLI:EU:C:2015:7.

ti abszolút korlátok betartásának vizsgálatára irányul. Ám kellően súlyos hatáskörtúllépés az EU részéről az alkotmányos identitás követelményeinek megsértéséhez is vezethet, ennyiben a két teszt össze is kapcsolódhat. Az alkotmánybíróság mindkét teszt alkalmazásakor alapvetően elfogadja az EUB általi jogértelmezést, annak végső gátja viszont, hogy az EUB megközelítése ne legyen ténylegesen önkényes. Az államélet alapvető pénzügyei tekintetében érintett EKB OMT-programjában való részvételt az EUB által adott értelmezési keretek között tette lehetővé a testület.⁶⁴

Terjedelmi okokból nem kívánunk részletesen kitérni rá, de a német alkotmánybíróság egy 2015. évi határozatában az alkotmányos identitás tesztjét elvégezve már visszautasított egy európai elfogatóparancsot, mivel annak végrehajtása esetén az érintett személy emberi méltóságához való joga, így az alkotmányos identitás is sérült volna.⁶⁵

(A tanulmány második része a folyóirat következő számában kerül publikálásra.)

Felhasznált irodalom

- [1] BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.
- [2] Christian CALLIESS: Constitutional Identity in Germany. In: *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (ed. Christian Calliess – Gerhard van der Schyff), Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 153–181, DOI: 10.1017/9781108616256.008.
- [3] CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 2017/3., 117–132.
- [4] DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváth Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018 <http://ijoten.hu/szo/cikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5.
- [5] Oriana FALLACI: *A harag és a büszkeség*. Művelt Nép Kiadó, Budapest, 2016.
- [6] Niall FERGUSON: *Civilizáció – A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 2016.

⁶⁴ Az ügy részletes elemzését lásd: Alexander THIELE: Friendly or Unfriendly Act? The “Historic” Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB’s OMT Program. *German Law Journal* 2015/2., 241–264, DOI: 10.1017/S2071832200002935.; ORBÁN: i. m. 55.

⁶⁵ BVerfG, Beschluss 15. Dezember 2015, 2 BvR 2735/14.

- [7] Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 2019.
- [8] II. JÁNOS PÁL: *Emlékezet és azonosság. Beszélgetések az ezredfordulón*. Európa Kiadó, Budapest, 2005.
- [9] András JAKAB – Pál SONNEVEND : *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht* (Verfassungsblog.de, 25 May 2020) <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28. DOI: 10.17176/20200526-013433-0.
- [10] Gilles KEPÉL: *Dzsiháid*. Európa Kiadó, Budapest, 2007.
- [11] KŐHALMI Barbara – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1–2., 45–51.
- [12] KRUSZLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra* (doktori értekezés). SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2019, 156–157. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24. DOI: 10.14232/phd.10156.
- [13] LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskoncepciók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers* 2011/17., <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-17.pdf>, 2020. június 20.
- [14] Michel LASCOMBE et al.: *Code constitutionnel et des droits fondamentaux: annoté, commenté en ligne*. Dalloz, Paris, 2020.⁹
- [15] Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2010/26., 453–486.
- [16] MARTONYI János: *Nyitás és identitás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018.
- [17] Pierre MAZEAUD: Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République (Cahiers du Conseil constitutionnel – n° 18, juillet 2005.) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3038/pdf>, 2020. május 16.
- [18] Andrea MORRONE: *I mutamenti costituzionali derivanti dell'integrazione europea* (Federalismi.it, 24 October 2018), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37235>, 2020. május 5.
- [19] ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubsidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban* (PhD-értekezés) (PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019) 43., https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf, 2020. május 25.

- [20] Giuseppe PALMA: *L'incompatibilità tra costituzione italiana e trattati dell'unione europea* (Diritto.it, 2015) <https://www.diritto.it/1-incompatibilita-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea/>, 2020. május 25.
- [21] Monika POLZIN: Irrungen und Wirrungen um den pouvoir constituant – Die Entwicklung des Konzepts der Verfassungsidentität im deutschen Verfassungsrecht seit 1871. *Der Staat* 2014/1., 61–94, DOI: 10.3790/staa.53.1.61.
- [22] Tilman RADEMACHER: Die „Verfassungsidentität“ als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. *Europarecht* 2018/2., 140–158, DOI: 10.5771/0531-2485-2018-2-140.
- [23] Andrea RICCARDI: *Együttélés*. Európa Kiadó, Budapest, 2009.
- [24] Dominique ROUSSEAU: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (éd.: Laurence Burgorgue-Larsen), Pedone, Paris, 2011, 89–100.
- [25] SÜLYÖK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírók gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában* (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.
- [26] Alexander THIELE: Friendly or Unfriendly Act? The “Historic” Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB’s OMT Program. *German Law Journal* 2015/2., 241–264, DOI: 10.1017/S2071832200002935.
- [27] TRIBL Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle* 2018/1., 151–165.
- [28] TRIBL Norbert: A nemzeti alkotmányok funkcionális változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2019/1., 113–123.
- [29] TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac, Budapest, 2014.
- [30] Ariane VIDAL-NAQUET: Comment se forge l'identité constitutionnelle? Le rôle du législateur et du juge. *Revue generale de droit international public* 2014/3., 517–539.
- [31] VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-Orac, Budapest, 2012.

**NEW TENDENCIES IN THE EU ENLARGEMENT POLICY –
DEEPENING THE INTEGRATION OF THE MEMBER STATES OR
OPENING THE BORDERS FOR NEW COUNTRIES?**

**ÚJ TENDENCIÁK AZ EU BŐVÍTÉSPOLITIKÁJÁBAN –
A TAGÁLLAMOK INTEGRÁCIÓJÁNAK MÉLYÍTÉSE VAGY
A HATÁROK MEGNYITÁSA AZ ÚJ ÁLLAMOK SZÁMÁRA?**

ENIKŐ KRAJNYÁK* – ZSOLT CZÉKMANN**

Abstract: EU enlargement is one of the most debated questions nowadays: although some countries have already acquired the status of a “candidate country”, some Member States insist that the twenty-seven members should deepen the cooperation among them and thus reject enlarging the EU by new states. What are the arguments of the two parties? Moreover, which “model” can be applied in the future? The aim of this paper is to answer the questions mentioned above, particularly considering the legal aspects.

Keywords: *EU enlargement, candidate country, Western Balkans, integration deepening*

Absztakt: Az Európai Unió bővítéspolitikája napjaink egyik legvitatottabb kérdése: habár bizonyos országok már elnyerték a tagjelölt állam státuszát, egyes tagállamok a bővítés helyett inkább az egymás közötti integráció mélyítésének hívei. Melyek a két oldal érvei? Melyik álláspont képes megállni a helyét a jövőben? Jelen tanulmány ezen kérdésekre igyekszik választ adni, különös hangsúlyt fektetve a jogi jellegű érvekre.

Kulcsszavak: *EU-bővítés, tagjelölt állam, Nyugat-Balkán, integrációmélyítés*

* ENIKŐ KRAJNYÁK
5th grade law student
University of Miskolc Faculty of Law
3515 Miskolc-Egyetemváros
kraen98@gmail.com

** ZSOLT CZÉKMANN PhD
associate professor
University of Miskolc Faculty of Law
Head of Department of Administrative Law
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogczzs@uni-miskolc.hu

Introduction

Since the birth of the European Union – since the enforcement of the Maastricht Treaty in 1993 – the main aim of it was deepening the integration between the Member States. In this Treaty, three pillars, three fields of intergovernmental cooperation were defined. Firstly, cooperations of the European Community, thus the heritage of the previous treaties (such as agriculture and environment policy and EU-citizenship); secondly, Common Foreign and Security Policy (including the protection of human rights at supranational level and to strengthen the force of the Union in all ways); thirdly, cooperation in the field of justice and home affairs – including the political and judicial cooperation against crime (terrorism, corruption and organised crime).¹ These pillars² have paved the way for deeper cooperation, as well as the following treaties (Treaty of Amsterdam and Nice).

Consequently, numerous states could enter the Union: in 2004, the Union already counted twenty-five members. The next step would have been the adoption of a constitutional treaty³ at a European level, which could put the economic cooperation at a higher level, creating a political union at the same time. The symbolic name of “*constitution*” seems ambitious, because this constitution would not have been created by a constitutional assembly, moreover, it caused several debates among the governments.⁴ After the rejection of the draft of the Constitutional Treaty (by the referendums in France and the Netherlands) in 2005, a new Treaty – that of Lisbon – was adopted in 2007. After the fall of the project aiming to create a stable political union, the Lisbon Treaty aims to solve the institutional difficulties of joining the European Union. A noticeable change is that – oppositely to the antecedents – the Treaty specifies a condition which is the responsibility of the Union itself and not that of the candidate: the capacity of the Union to integrate new members while maintaining the level of the European integration, that is going to be described later on.

Reconsidering the admission criteria, it may seem that the Union has the intention of accepting new countries, however it has blocked the negotiations with certain candidate states. During the last period, one of the biggest Member States, the United Kingdom has already broken the *Ever closer Union* paradigm of the integration by the withdrawal from the EU on 31 January 2020.⁵ In the followings, we

¹ Cécile BARBIER: Le Parlement Européen après le traité d’Amsterdam. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999/16., 12-14.

² See: Balázs SZABÓ: The idea of adapting Public Administration into European Level. In: István STIPTA (ed.): *Doktoranduszok Fóruma*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2010. november 10. Az Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, 2011, 159–162.; András TORMA – Balázs SZABÓ: *EU Public Administration and Institutions and their Relationship with Member States*. Marosvásárhely, Románia: Editura Universitatii “Petru maior”, 2011.

³ Known as Treaty on Establishing a Constitution for Europe.

⁴ Yves SALESSE: A propos du projet de Constitution Européenne. *Mouvements* 2004/2., 148–149.

⁵ The problem of Brexit does not compose part of the present essay, the example was cited only in order to confirm my statement. About the legal issues arising from the

will examine the problematic issues of joining the EU, from the candidate states and the Union, too.

The methodology of this paper is comparative and analytic: besides the examination of the accession criteria, the probability of the adherence of the candidate states is going to be analysed. That is to say, the paper aims to give a comparative perspective of the actual situation of the countries aspiring to join the EU, through the analysis of the legal requirements and frameworks.

1. The two sides of the enlargement: the candidate states and the European Union

1.1. General statements about the EU-enlargement

Enlargement is the procedure during which a state can join the European Union.⁶ This process has an important role in the history of the EU because it was not created with the agreement of all of the current states but through waves of enlargements, namely in 1973 (Denmark, Ireland, United Kingdom), in 1981 (Greece), in 1986 (Spain, Portugal), in 1995 (Austria, Finland, Sweden), in 2004 (Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia) – that was the biggest enlargement during its history –, in 2007 (Bulgaria, Romania) and in 2013 (Croatia).⁷

Each of the European states that respect the fundamental values of the EU – such as, the respect of the human dignity, liberty, democracy, equality, rule of law, human rights and the rights of minorities⁸ – is allowed to submit its application for candidacy in order to be accepted as a Member State after negotiations on the accession to the EU. The first step in order to gain the possibility to be accepted consists of accomplishing the Copenhagen criteria, described during the European Council of Copenhagen in 1993, that are the followings.⁹

The first criterion is the presence of stable institutions that guarantee mainly the democracy and numerous other values mentioned now in Art. 2 of the Treaty on

withdrawal of a Member State, see: Lilla Nóra KISS: Unilateral Withdrawal of a Member State? Some Thoughts on the Legal Dimensions of Brexit. *Pécs Journal Of International And European Law* 2018/1., 36–46.; Lilla Nóra KISS: Certain Issues Of The Withdrawal Of A Member State: A Public Law Aspect. *Curentul Juridic* 70: 3, 2017, 86–97.; Lilla Nóra KISS: General issues of Post-Brexit EU Law. *European Studies: The Review Of European Law Economics And Politics* 4/2017, 220–227.; Zoltán ANGYAL: Az Európai Unióból való kilépés aktuális jogi kérdései. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Vol. XXXIV, 2016, 115–124.

⁶ About the enlargement of the EU, see: Szilvia KERTÉSZNÉ VÁRADI: *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 308.

⁷ Daniela HEIMERL: Copenhagen acte II. Le nouveau défi européen, *Le Courrier des pays de l'Est* vol. 1031, no. 1, 2003, 10–11.

⁸ Treaty on the European Union, Art.2.

⁹ Accession criterias. EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acessioon_criteria_copenhagen.html?locale=en, 6. December 2019.

the European Union. This criterion has a political nature, it is related to the separation of powers. It requires that democracy should allow the citizens to participate effectively and voluntarily in the legislative process. Moreover, citizens must be sufficiently informed in order to make a decision in accordance with their expectations and interests. The executive power (the government) must be efficient, responsible, well regulated, transparent and demilitarized. The main characteristics of the third power – the judiciary – are the independence, professionalism and accessibility. Concerning the stability of democracy, the efficient fight against corruption should be mentioned, in all fields – in local governments, medical services, courts, for example. Guarantee of the rights of minorities is equally important, considering that – being a vulnerable group – they are often victims of discrimination, segregation and unemployment.¹⁰

The second criterion is related to the economy, and it requires the existence of a market economy and the capacity of facing the concurring pressure as well as the internal economy of the EU. These requirements are as strict as those of the political criteria. The existence of a market economy prescribes that the prices and the exchanges should be liberalized. The most important features of this criterion can be summarized as follows. Macroeconomic stability and the consensus about economic policy, as well as a well developed financial system and the absence of barriers at entering and leaving the market that improve the efficiency of a market economy.¹¹ Reports on the examined countries include information about the GDP (gross domestic product), inflation, indebtedness of the government, unemployment rate, external debts and direct foreign investments. The second element of the criterion is the capacity to face the occurring pressure. Generally this requires the predictability of the internal economy and the infrastructure. In the candidate states the quality of the railway, road and marine infrastructure are examined in the candidate states, as well as the resources of information and telecommunication, which are important for both the domestic and foreign investors.¹²

Thirdly, the last of the Copenhagen criteria is the capacity of respecting and implementing the obligations during the application procedure, namely the capacity of integrating rules, norms and policies that form the legislative corpus of the EU (often referred as *l'acquis communautaire*). This includes the objectives of the political, economic and monetary policies.¹³ The negotiations are based on a selection procedure during which the national law is compared to the European one. This comparison emphasizes the parallels and the defectives, and consequently, the necessities of supplementary legislation. *L'acquis* is not easy to define, it is composed inter alia of integrating the political principles and objectives of the Treaties, the

¹⁰ Tanja MARKTLER: The Power of the Copenhagen Criteria, In: *Croatian Yearbook of European Law & Policy* Vol. 2, No. 2, 2006, 349–353.

¹¹ 2001 Regular Report on Bulgaria's progress towards accession, [2001] COM(2001) 700 final, 26.

¹² Tanja MARKTLER: op. cit. 353–354.

¹³ Accession criterias. EUR-LEX.

“implementation” of the secondary EU law, as well as the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. Moreover, the declarations and resolutions adopted in the framework of the Union and the international agreements signed by the EU. The candidate states must integrate the *aquis* before acceding to the EU.¹⁴

However, joining the EU is not an unilateral act: even if the states accomplish all the requirements, their application might be rejected, because during the enlargement process, the EU has to have the capacity of integrating new countries.¹⁵

1.2. *The dilemma of the capacity of the EU*

As it had been stated above, the enlargement also requires a condition which is related to the Union itself: the capacity of assimilating and absorbing new states, as it was emphasized by the European Council in Brussels in December, 2006 as follows: “*The rhythm of the enlargement should be aware of the capacity of the Union to integrate new members.*”¹⁶

However, the exact meaning of the “capacity of integration” is not clearly defined. The most important elements are a mutual volition to live together based on common values, the financial situation of the Union and its institutional capacity. Regarding the financial situation, it is necessary to emphasize that the ten countries that joined in 2004 were relatively weak concerning their GDP: 10% under the “old” members of the Union.¹⁷ Consequently, the economical difference between the new and older Member States is not negligible at all. Moreover, some of the potential new members do not even have a stable economy – due to the Yugoslavian wars, for instance, that was happening in some of them¹⁸ – and the differences can be multiplied once they gain entrance to the Union. In this case, the Union has to decide whether financial aid to these countries and the extension of the market or reduction of the differences between the EU15 and those members that joined in 2004 has more importance.

Concerning the institutional aspect, the unity of policies, mainly the market of goods and services could be mentioned. In essence, the capacity of of the EU integration could be examined from a social point of view. The parameters are radically different regarding the previous enlargement of Central and Eastern Europe: some Eastern countries such as Hungary, Romania and the Baltic countries have an aging

¹⁴ Olivier AUDÉOUD: L'acquis communautaire, du mythe à la pratique. *Revue d'études comparatives Est-Ouest* Vol. 33, 2002, n°3, 68–69.

¹⁵ EU enlargement. European council, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>, 8. December 2019.

¹⁶ Conseil Europeen – Bruxelles 15 & 16 Juin 2006 Conclusions de la Présidence, 54.

¹⁷ Maurice GUYADER: Élargissements et intégration dans l'Union. *Politique étrangère* vol. été, no. 2, 2007, 367–370.

¹⁸ Jean-Jacques MÉVEL: Les Vingt-Huit s'alarment de l'instabilité dans les Balkans. *Le Figaro International* 10 mars, 2017, <https://www.lefigaro.fr/international/2017/03/10/01003-20170310ARTFIG00254-les-vingt-huit-s-alarment-de-l-instabilite-dans-les-balkans.php>, 8 December 2019.

society as well as the countries of the Western Balkans. On the other hand, Turkey – that is also one of the candidate states – has a remarkable difference: the population is very young and it is continuously growing.¹⁹ Accepting these countries can cause severe problems of the free movement of people within the Union.

2. The problems of acceptance

2.1. *The candidate states and the problems of acceptance in the light of the Copenhagen Criteria*

The actual situation of these countries can be summarized as follows. Five states have already acquired the status of a candidate state (that is to say, these countries are officially recognized by the EU as potential Member States), namely Albania, Montenegro, North-Macedonia, Serbia and Turkey.

2.1.1. Albania

The country submitted its application in 2009, that was accepted in 2014 by the Council. The most critical problems are related to the level of economic stability and of democracy.²⁰ Concerning the instability of the economy, Albania has not accomplished the requirements of those described in the Treaty, especially taking into consideration the budgetary deficit, the debts of the government and the inflation rate.²¹

One of the problems related to democracy is concerned to the third power, the judiciary, which has been found to be corrupt and politically influenced. The corruption in the Albanian judiciary system is wide-spread, more than two-third of the interrogated citizens think that the judiciary is the most corrupt among twelve other public institutions. Although the Constitution prescribes an independent judiciary, in practice, the courts are objects to political pressure and intimidations.²²

Despite the current situation of Albania, the EU recently decided to open the negotiations with the state due to the fact that “*the country has demonstrated its determination to advance the EU reform agenda and has delivered tangible and sustained results*”.²³ However, the country actually cannot meet the requirements of the Copenhagen criteria, it has successfully fulfilled the conditions that are prescribed in order to open the negotiations with the state.

¹⁹ Silviya ALEKSANDROVA-YANKULOVSKA – Angelika VELKOVA: Population ageing in the Balkan countries. *Folia Medica* 2003/4., 3–4.

²⁰ Ramadan ÇIPURI – Albi KOÇIBELLI: Albanian Attitudes toward European Integration. *European Studies Journal* 2010/5., 41–47.

²¹ Commission staff working document Albania 2019 Report, 29. May 2019.

²² Business Anti-Corruption Portal: Albania Corruption Report. <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/albania/>, 8. December 2019.

²³ *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. 25-03-2020, 1–5.

2.1.2. Montenegro

Having successfully applied for the status of a candidates state, Montenegro has gone the furthest in negotiating with the EU among the other candidates. However, in some aspects it has not accomplished the criterias regarding rule of law, essentially taking into consideration the efficient fight against corruption and organized crime.²⁴

In the case of Montenegro, the biggest challenge is to stabilize the democracy even before heading to Europeanization.

Contrary to other Eastern and Central European countries, the end of the communist regime in Montenegro had not been the result of social pressure aiming to change the ruling political system. Instead of this, the transfer of power was realized within the party, consequently, faith in the new party was based on the loyalty of that of the *ancien regime*.²⁵

Besides the political problems, the economic situation is neither negligible. Considering the fact that the country does not have a sufficiently stable economy: as there is no official currency, euro is used in the country. However, the usage of euro as a national currency had been decided by local Montenegrin authorities under exceptional circumstances, without any negotiation with the EU and without accomplishing any criterias of the Maastricht Treaty. This is a distinct way of being part of the euro zone.²⁶ The antecedent of taking this measure was the hyperinflation of 1992–1993, during which the inflation rate reached 100%. At this time, Montenegro was part of the Republic of Serbia. After the separation, the German mark was used until that euro was introduced in Germany. In 2006, the unilateral euroization (the expression that is used for defining the situation of using euro without the necessary negotiations, *de facto* usage of the currency) made the European Central Bank fight against inflation.²⁷ The absence of a national bank which is able to launch its own currency, and thus the representation of Montenegro at an international level can be a challenge in the future.

2.1.3. North Macedonia

North Macedonia submitted its application relatively early, in 2004, and one year later it was recognized officially as a candidate state. Despite the long waiting, the EU blocked the enlargement proposals with Albania and Macedonia in October

²⁴ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères: France Diplomatie. Dossiers pays: Monténégro, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/montenegro/presentation-du-montenegro/>, 9. December 2019.

²⁵ Ivan VUKOVIC: The post-communist political transition of Montenegro: Democratization prior to Europeanization. *Contemporary European Studies* 2/2010, 61.

²⁶ *Montenegro 2019 Report*. European Commission 29. May 2019, 74–75.

²⁷ Alexandre SOKIC: L'euroisation au Monténégro, Une expérience inédite. *Le Courrier des pays de l'Est* 2006/5., 61–66.

2019.²⁸ However, the accession negotiations opened recently with both countries, in March 2020.²⁹ Anyway, North-Macedonia has no remarkable problems with the democracy, although the efficacy of the fight against corruption and organized crime should be improved, as well as the respect towards human rights and minority rights, too. For instance, the Roma people are often victims of discrimination, especially in the labour market, as well as people who consider themselves as LGBTQ, as the discrimination based on sexual orientation is not forbidden in Macedonian law.³⁰

Concerning Macedonia, a unique problem can be mentioned: the debate about the name of the country. After the fall of Yugoslavia, it was known as the Former Yugoslavian Republic of Macedonia. Greece, referring to a matter of historical and geographical reasons, had not accepted the independence of Macedonia. Furthermore, it has always led an anti-Macedonian policy.³¹ After long years of negotiations, in January 2019, Macedonia has officially changed its name to *North Macedonia* because Macedonia is a region of which the southern part belongs to Greece (Thessaloniki and its surroundings). The Greek parliament saluted the “victory” of changing the name, which could open the door for Macedonia towards the EU, since Greece has consequently obstructed the affiliation of Macedonia due to its veto right, until that the name of the country was changed.³² Even though the negotiation with Macedonia did not lead to accession, moreover, they were blocked for a few months, the state’s accession seems possible now: the fact that the negotiations started definitely accelerate the awaiting process.

2.1.4. Serbia

The Republic of Serbia is the biggest state among the Western Balkan countries that are aiming to join the Union. It submitted its application in 2012 and it was accepted three years later. Being the biggest country of the region in sense of population and area³³, the problems are the most serious ones, concerning internal (corruption, minority rights and environment policy) and external affairs (the case of Kosovo and its relations with Russia).

²⁸ EU blocks Albania and North Macedonia membership bids. *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/amp/world-europe-50100201>, 9. December 2019.

²⁹ *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. 25-03-2020, 1–5.

³⁰ *The Former Yugoslav Republic Progress Report*. European Commission, October 2014, 11–13.

³¹ Dejan MAROLOV: The Relations Between Macedonia and Greece in the Context of the Name Issue, *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi Cilt* 2013/July, 25–27.

³² Le Parlement grec approuve le nouveau nom de la Macédoine, *Le Point International* 2019/01/25, https://www.lepoint.fr/monde/le-parlement-grec-s-apprete-a-voter-sur-le-nouveau-nom-de-la-macedoine-25-01-2019-2288794_24.php#, 10. December 2019.

³³ Western Balkans, Eurostat, 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/western-balkans-2019>, 14. January 2021.

Regarding internal problems, the freedom of press and expression could be underlined, which is not well regulated. Moreover, the media have to operate under political-economical pressure, and journalists are often targets of attacks.³⁴ Secondly, Serbia tries to integrate certain minorities that live within the country, especially Romanians and Vlachs. Romania was against the candidature of Serbia until the signature of a bilateral agreement on the protection of the Romanian minority in Serbia.³⁵ The Serbian legislation of environment needs numerous precisions, too. The norms have to be euro-conform, that is to say, in harmony with the directives of the European Commission, that were neglected during the codification process. The most important deficiencies of the legislation are the followings: dispositions about quality of air, protection of plants and animals and protection of the environment by penal law.³⁶

The foreign policy of Serbia is very complicated. Firstly, the Kosovo-problem should be discussed. Kosovo is actually a region which is the confrontation area of two nations: Albanian and Serbian, because these two nationalities have always inhabited it. Despite the unilateral declaration of independence of Kosovo in 2008, that Serbia has not accepted, this latter still considers its own, since it is the “historical cradle” of Serbia. Even the Serbian Constitution declares that Kosovo belongs to the Republic of Serbia.³⁷ To make the matter worse, the Union does not have a common opinion about the recognition of Kosovo: the majority of the Member States accepts it, however, five of them still refuses to do so (Cyprus, Greece, Romania, Slovakia, Spain), due to unprecised reasons. Although there might be a parallel between the minority conflicts in these countries and their willingness to declare their independence.³⁸ It is evident that a country which borders and territory are not exactly defined – since the Member States have different opinions about the Kosovo-question – leads to more problems and challenges to the Union, which can make the process even more difficult.

On the other hand, Serbia has the strongest relations with Russia, as it had been emphasized by Vladimir Putin himself during a visit: “*Our relations have not only an amical and strategic character, but also completely particular, which was built*

³⁴ Classement RSF de la liberté de la presse: les Balkans stagnent, la Serbie s’effondre. *Le Courrier des Balkans*, <https://www.courrierdesbalkans.fr/RSF-liberte-de-la-presse-2019>, 9. December 2019.

³⁵ Armandine GILLET: Un accord en coulisse permet à la Serbie d’obtenir le statut de candidat à l’UE. *EurActiv*, <https://www.euractiv.fr/section/elargissement/news/un-accord-en-coulisse-permet-a-la-serbie-d-obtenir-le-statut-de-candidat-a-l-ue/194755/>, 10. December 2019.

³⁶ Uroš ĆEMALOVIĆ: L’évolution de la protection de l’environnement dans le procesus de l’adhésion à l’Union européenne – le cas de la Serbie. *RTDeur* 2015 avril–juin, 328–332.

³⁷ Art. 182 of the Serbian Constitution.

³⁸ Bernardo DE MIGUEL: España se resiste al acuerdo de Serbia y Kosovo para redibujar sus fronteras. *El País*, https://elpais.com/internacional/2018/08/31/actualidad/1535712190_181754.html, 10. December 2019.

during centuries thanks to our people.”³⁹ The prime minister of Serbia, Aleksandar Vučić identifies himself as the guarantee of leading his country to the EU, while he does not intend to reckon with the traditionally good relationship with Russia; foreign policy seems to be a balance game from his part.⁴⁰ Russia is the main commercial partner of Serbia and the two countries have developed relevant agreements regarding energy policy, since the Russian pipeline that gets around Ukraine in order to reach Europe will cross Serbia.⁴¹ Serbia also tries to maintain good relations with both the East and the West: being a candidate state of the EU, Serbia also negotiates with the Eurasian Economic Union (of which the most dominant country is Russia) in order to sign a free trade agreement. Until the affiliation to the EU, Serbia can pursue a totally independent economic policy, however, once it will join, it has to quit this agreement.⁴²

2.1.5. Turkey

Submitting the application in 1987, Turkey was recognized as a candidate state in 1999. The affiliation of Turkey is among the most debated questions related to the matter of EU enlargement, not only because of the autocrate regime, of which the president Recep Tayyip Erdogan is often referred as “*the dictator*”⁴³ or due to the internal (respect of human rights or minority rights) or external conflicts (territorial claims, e.g. in Cyprus, relations with ISIS), but also because of the relevant cultural differences – although Turkey is officially neutral in religious matters,⁴⁴ the majority of the population (almost 97%) is registered as Muslim.⁴⁵ However, the majority of the Member States is secular, the European values are based on those of the Christian religion. Furthermore, European countries form a cultural unity, to which Turkey belongs or not, is an actual dilemma (from both a historical and geographical point of view).⁴⁶

³⁹ Poutine: les relations russo-serbes sont particulières. *Sputnik News*, <https://fr.sputniknews.com/actualite/201310301022690783-poutine-les-relations-russo-serbes-sont-particulieres/?fbclid=IwAR3IEcF6jpsLAXNk15wuxJSC8xB-J4OtuOMJOTTo5wT2UxAGko c9XGeO8qT8>, 10. December 2019.

⁴⁰ Xavier BOUGAREL: Entre Vieille Serbie et Grande Albanie: l'introuvable Etat au Kosovo. *Les annales de l'autre Islam* 2000/7., 187.

⁴¹ Marina GLAMOTCHAK: Les relations Russie-Serbie – L'âme slave à l'épreuve de l'énergie. *L'Esprit du temps* 2014/4., No.41, 376–378.

⁴² Daniel HAITAS: Kelet és Nyugat között: Örményország és Szerbia az európai és eurázsiai integrációban. *Pro Futuro* 2018/4., 96–104.

⁴³ Romain GUBERT: Turquie: Erdogan, le dictateur. *Le Point*, https://www.lepoint.fr/monde/turquie-erdogan-le-dictateur-24-05-2018-2220979_24.php#, 10. December 2019.

⁴⁴ Art.2. of the Constitution of the Republic of Turkey.

⁴⁵ “Religion, Secularism and the Veil in daily life” KONDA Research and Consultancy. *Milliyet* 2017, 27.

⁴⁶ Günter ENDRUWEIT: Turkey and the European Union: A Question of Cultural Difference? *Journal of International Affairs* Vol. III, Nr. 2, 1998 June–August, 1–4.

Concerning the respect of the Copenhagen criterias, the most remarkable problems are the followings. The respect of human rights is not satisfactory: freedom of expression and that of the press is seriously violated, due to a norm that forbids to insult Turkey, Turkish identity and institutions of Turkey publicly. The Union was particularly critical about this law in the case of the novelist Orhan Pamuk who admitted that Turkey is responsible for the death of three thousand Kurds and one million Armenians.⁴⁷ The negligence of their minority rights is completely against of what the EU requires: numerous armed confrontations have taken place recently, because the Kurds – a ethnicity living in Turkey, Iran, Iraq and Syria – are fighting for their own homeland, Kurdistan.⁴⁸ Turkey – as mentioned above – also has some territorial claims in Cyprus: the island is divided, since Turkey profited from the coup d'état of Greek Cypriots and occupied a part of the island, declaring it the Turkish Republic of Northern Cyprus which has only been recognized by Turkey. The Cyprus-question is crucial for the Turks, and if they had to choose between the EU and Cyprus, “*Turkey’s choice will always be to support Turkish Cypriots*” – as it was stated by the Turkish minister Cemil Çiçek.⁴⁹

The limits of this paper do not let us to give a more detailed analysis of the problems that occurred in the Turkish judicial system, as this work aims to provide a draft of the most important conflicts in the candidate states. Concerning Turkey, it can be assumed that – according to the actual situation – the country is not able to accomplish the criteria of joining the EU. Contrary to the Western Balkanic countries, it is debated whether the country belongs to the European unity, and whether it accepts and adopts the European values that are mutually accepted by all EU Member States.

2.2. EU enlargement in the light of the capacity of integration

Enlargement and the strengthening of the integration have always been parallel processes, however, until recently the enlargement has started to advance faster, beyond doubt due to the enlargement of 2004. The future enlargement is not only a matter of how the candidate states respect the values of the Union, but it is also about their international relations which can modify the internal political balance inside of the EU.⁵⁰

⁴⁷ Jonny DYMOND: EU blasts Turkish author’s trial. *BBC News*, Brussels, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4243102.stm>, 11. December 2019.

⁴⁸ Olivier GROJEAN: Turquie: le mouvement kurde à l’heure du «processus de paix», *Politique Etrangère* vol. été, no. 2, 2014, 34–36.

⁴⁹ Turkish Cypriots are More Important Than the EU. *Turkish Weekly*, <https://web.archive.org/web/20091121141905/http://www.turkishweekly.net/news/92895/-39-turkish-cypriots-are-more-important-than-the-eu-39-.html>, 11. December 2019.

⁵⁰ See the relations of Turkey-Syria and Serbia-Russia.

It can be affirmed that the greatest opponent of the future enlargements is France,⁵¹ of which some politicians even doubt that the enlargement of 2004 was a proper decision, considering the differences between Eastern and Western Europe – as it was explained previously in this article.

According to them, the Union should solve the internal problems first, especially those of economic nature (as it is still more likely to be an economical unity, rather than a political one): the question of enlarging the eurozone and the Schengen area. The usage of a common currency is essential within an internal market, as it is easier to join for the members. However, similarly to entering the Union, the Member States also have to accomplish some criteria in order to be able to adopt the euro as the official currency.⁵² Although some states managed to accomplish the Copenhagen criteria, they are still not authorized to use the euro, such as Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Sweden, since these states did not meet the economic requirements – or, in case of Sweden, does not have intentions⁵³ – of adopting the euro. The affiliation of new countries may make the process of catching up even slower.⁵⁴ Secondly, another great achievement of the EU is the creation of the Schengen zone which lets the citizens cross countries without any border control. Actually, there are five Member States that are not part of Schengen: Bulgaria, Croatia, Cyprus, Ireland and Romania. The negotiations on accession to the area have already started with Bulgaria, Croatia and Romania.⁵⁵ Contrary to France, several Member States are in favour of the enlargement – for example Hungary⁵⁶ – that is mainly related to economic advantages and the migrant crisis in which Turkey is heavily involved, since it can open the borders for the refugees towards the EU – that is a strong trump in the country's hand, as it can facilitate the negotiations with European leaders that do not intend to let Turkey do so, so the EU can grant some concession to the state in

⁵¹ Elargissement de l'Europe: qui est pour, qui est contre? *Le Point Politique*, https://www.lepoint.fr/politique/elargissement-de-l-europe-qui-est-pour-qui-est-contre-24-05-2019-2314761_20.php, 11. December 2019.

⁵² Pascal LAMY: Pourquoi l'euro? *Regards croisés sur l'économie* 2012/1., 13.

⁵³ <https://web.archive.org/web/20120328190829/http://www.stockholmnews.com/more.aspx?NID=7685>, 11. December 2019.

⁵⁴ See: ANGYAL Zoltán: A közös monetáris politika szervezeti háttere a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság* 2001/7–8., 110–114.; ANGYAL Zoltán: Az euróövezetből való kilépés, illetve kizárás egyes jogi aspektusai. In: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára* (szerk.: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkóven László – Pusztahelyi Réka), Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2015, 16–28.

⁵⁵ Extension de l'espace Schengen à la Bulgarie et à la Roumanie, *Newsletter* 10–13 décembre 2018, Strasbourg, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/agenda/briefing/2018-12-10/14/extension-de-l-espace-schengen-a-la-bulgarie-et-a-la-roumanie>, 11. December 2019.

⁵⁶ Hungary is on Turkey's side, <http://www.miniszterelnok.hu/hungary-is-on-turkeys-side/>, 11. December 2019.

order to prevent the huge migrant flood, that would come to the EU whenever Turkey opens its borders for them.⁵⁷

Consequently, it can be seen that there are several difficulties concerning the accession of any candidate country, but the contradictions accumulate in the case of Turkey. Besides the fundamental questions of whether the EU shall and could be enlarged or not – which is to be examined in the case of each of the candidate states –, Turkey is problematic because of its geographical location, political structure and cultural differences as well. As we could see, the other four candidate states are located in the Western Balkans and had interacted with each other and with several EU Member States throughout history. Turkey is in a different position: most of all, it has had complicated relations with its neighbouring countries and with the EU in general. Therefore, there are numerous reasons in favour and against its accession which we attempted to sketch, in order to show the complexity of the accession of this state. All in all, we can conclude that even though Turkey is officially a member state of the EU, practically the chances of its accession are lower than in the case of the other candidate states.

Conclusion

In this paper, we have examined the question of enlargement of the European Union. Our principal aim was to answer the questions that arose concerning the candidate states and the probability of their accession. Four of the five official candidate states – the ones in the Western Balkans – have always been a “powder keg” in Europe, as there have been a number of overlapping claims to territories and spheres of influence between the major European powers (including Russia) and the Ottoman Empire. We can conclude that even nowadays it is the focal point of the Western and the Eastern culture. As it has been mentioned above, these countries – especially Serbia – are strongly influenced by Russia, and, in case of their accession, the sensitive international political balance of the EU can easily be turned over. Moreover, the accession of the fifth candidate state, Turkey, can cause even more serious problems, as it would mean nearly eighty million new citizens, which is a significant number, especially considering the huge cultural and political gap between the country and the rest of the Member States.

To conclude, we state that the accession of Turkey is still a very problematic issue and the enlargement with this state is not possible under current circumstances. However, we have recently learnt that the EU opened the negotiations on accession in the case of two countries, Albania and North Macedonia. It can be the first step of a new policy, since – as we have emphasized previously – not all of the Member States of the EU were in favour of the enlargement until this declaration. Considering the fact that the two countries have not fulfilled all the accession criteria completely, the accession of these states cannot be expected in a short time.

⁵⁷ <https://www.dailysabah.com/politics/eu-affairs/more-than-150000-migrants-enter-greece-interior-minister-soylu-says>, 14. March 2020.

However, this measure is definitely the manifest of the willingness of the EU to integrate more states and thus, we affirm that the EU currently might have the capacity of integrating new states. In case of two other candidate states – Montenegro and Serbia – we cannot state that it is only a matter of time when we can salute the decision of the EU that opens negotiation with these two countries as well, since EU accession is a complex issue: it does not strictly depend on legal and technical criteria, but on political interest as well. The fact that Albania is one of the least developed countries among the candidate states and it is the most likely to gain accession to the EU the earliest – together with North Macedonia – proves that the capacity of integration and the common willingness of the Member States also have a mighty role on the decision.

Bibliography

- [1] 2001 Regular Report on Bulgaria's progress towards accession, [2001] COM(2001) 700 final.
- [2] ANGYAL Zoltán: Az Európai Unióból való kilépés aktuális jogi kérdései. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Vol. XXXIV, 2016, 115–124.
- [3] ANGYAL Zoltán: A közös monetáris politika szervezeti háttere a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság* 2001/7–8., 110–114.
- [4] ANGYAL Zoltán: Az euróövezetből való kilépés, illetve kizárás egyes jogi aspektusai. In: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára* (szerk.: Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka), Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2015, 16–28.
- [5] Silviya ALEKSANDROVA-YANKULOVSKA – Angelika VELKOVA: Population ageing in the Balkan countries. *Folia Medica* 2003/4., 3–4.
- [6] Art. 182 of the Constitution of Serbia.
- [7] Art. 2 of the Constitution of the Republic of Turkey.
- [8] Art. 2 of the Maastricht Treaty.
- [9] Olivier AUDÉOUD: L'acquis communautaire, du mythe à la pratique. *Revue d'études comparatives Est-Ouest* Vol. 33, 2002, n°3, 68–69. (in French)
- [10] Cécile BARBIER: Le Parlement Européen après le traité d'Amsterdam. *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1999/16., 12–14. (in French)
- [11] Xavier BOUGAREL: Entre Vieille Serbie et Grande Albanie: l'introuvable Etat au Kosovo. In: *Les annales de l'autre Islam* 2000/7., 187. (in French)
- [12] Uroš ĆEMALOVIĆ: L'évolution de la protection de l'environnement dans le processus de l'adhésion à l'Union européenne – le cas de la Serbie. *RTDeur* 2015 avril–juin, 328–332. (in French)

-
- [13] Ramadan ÇIPURI – Albi KOÇIBELLI: Albanian Attitudes toward European Integration. *European Studies Journal* 2010/5., 41–47.
- [14] *Commission staff working document Albania*. 2019, report, 2019-05-29.
- [15] Conseil Européen – Bruxelles 15 & 16 juin 2006 conclusions de la présidence (in French).
- [16] Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process, 25-03-2020.
- [17] Günter ENDRUWEIT: Turkey and the European Union: A Question of Cultural Difference? *Journal of International Affairs* Vol. III, Nr. 2, 1998 June–August, 1–4.
- [18] Marina GLAMOTCHAK: Les relations Russie-Serbie – L'âme slave à l'épreuve de l'énergie. *L'Esprit du temps* 2014/4., 376–378. (in French)
- [19] Olivier GROJEAN: Turquie: le mouvement kurde à l'heure du « processus de paix ». *Politique Etrangère* vol. été, no. 2, 2014, 34–36. (in French)
- [20] Maurice GUYADER: Élargissements et intégration dans l'Union. *Politique Etrangère* vol. été, no. 2, 2007, 367–370. (in French)
- [21] Daniel HAITAS: Kelet és Nyugat között: Örményország és Szerbia az európai és eurázsiai integrációban. *Pro Futuro* 2018/4., 96–104. (in Hungarian)
- [22] Daniela HEIMERL: Copenhague acte II. Le nouveau défi européen. *Le Courrier des pays de l'Est* vol. 1031, no. 1, 2003, 10–11. (in French)
- [23] KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia: *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2014.
- [24] Lilla Nóra KISS: Unilateral Withdrawal of a Member State? Some Thoughts on the Legal Dimensions of Brexit. *Pécs Journal Of International And European Law* 2018/1., 36–46.
- [25] Lilla Nóra KISS: Certain Issues Of The Withdrawal Of A Member State: A Public Law Aspect. *Curentul Juridic* 70: 3, 2017, 86–97.
- [26] Lilla Nóra KISS: General issues of Post-Brexit EU Law. *European Studies: The Review Of European Law Economics And Politics* 4/2017, 220–227.
- [27] Lamy PASCAL: Pourquoi l'euro? *Regards croisés sur l'économie* 2012/1., 13. (in French)
- [28] Tanja MARKTLER: The Power of the Copenhagen Criteria. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* Vol. 2, No. 2, 2006, 349–354.
- [29] Dejan MAROLOV: The Relations Between Macedonia and Greece in the Context of the Name Issue. *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi Cilt* 2013/July, 25–27.

-
- [30] *Montenegro 2019 Report*. European Commission (2019-05-29).
- [31] Religion, Secularism and the Veil in daily life – KONDA Research and Consultancy, Milliyet, 2017 .
- [32] Yves SALESSE: A propos du projet de Constitution Européenne. *Mouvements* 2004/2., 148–149. (in French)
- [33] Alexandre SOKIC: L’euroisation au Monténégro, Une expérience inédite. *Le Courrier des pays de l’Est* 2006/5., 61–66. (in French)
- [34] Balázs SZABÓ: The idea of adapting Public Administration into European Level, In: *Doktoranduszok Fóruma* (szerk.: Stipta, István), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2010. november 10., az Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, Miskolc, Magyarország, 2011, 159–162.
- [35] András TORMA – Balázs Szabó: *EU Public Administration and Institutions and their Relationship with Member States*. Marosvásárhely, Romania: Editura Universitatii “Petru maior”, 2011.
- [36] *The Former Yugoslav Republic Progress Report*. European Commission, 2014 october.
- [37] Denard VESHI: The long process of transformation in Albania in the context of the EU integration process. In: *European Union and Legal Reform 2012*.
- [38] Ivan VUKOVIC: The post-communist political transition of Montenegro: Democratization prior to Europeanization. *Contemporary European Studies* 2/2010, 61.

Online resources

- [39] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4243102.stm> (9. 12. 2019).
- [40] <http://www.miniszterelnok.hu/hungary-is-on-turkeys-side/> (9. 12. 2019).
- [41] <https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/western-balkans-2019> (9. 12. 2019).
- [42] https://elpais.com/internacional/2018/08/31/actualidad/1535712190_181754.html (in Spanish, (9. 12. 2019).
- [43] https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion_criteria_copenhagen.html?locale=en (6. 12. 2019).
- [44] <https://fr.sputniknews.com/actualite/201310301022690783-poutine-les-relations-russo-serbes-sont-particulieres/?fbclid=IwAR3IEcF6jpsLAXNk15wuxJSC8xB-J4OtuOMJOT05wT2UxAGkoc9XGeO8qT8> (in French, 10. 12. 2019).

-
- [45] <https://web.archive.org/web/20091121141905/http://www.turkishweekly.net/news/92895/-39-turkish-cypriots-are-more-important-than-the-eu-39-.html> (11. 12. 2019).
- [46] <https://web.archive.org/web/20120328190829/http://www.stockholmnews.com/more.aspx?NID=7685> (9. 12. 2019).
- [47] <https://www.bbc.com/news/amp/world-europe-50100201> (9. 12. 2019).
- [48] <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/> (8. 12. 2019).
- [49] <https://www.courrierdesbalkans.fr/RSF-liberte-de-la-presse-2019> (in French, 9. 12. 2019).
- [50] <https://www.dailysabah.com/politics/eu-affairs/more-than-150000-migrants-enter-greece-interior-minister-soylu-says> (9. 12. 2019).
- [51] <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/montenegro/presentation-du-montenegro/> (in French, 9. 12. 2019).
- [52] <https://www.euractiv.fr/section/elargissement/news/un-accord-en-coulisse-permet-a-la-serbie-d-obtenir-le-statut-de-candidat-a-l-ue/194755/> (in French, 9. 12. 2019).
- [53] <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/agenda/briefing/2018-12-10/14/extension-de-l-espace-schengen-a-la-bulgarie-et-a-la-roumanie> (in French, 9. 12. 2019).
- [54] <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/albania/>.
- [55] <https://www.lefigaro.fr/international/2017/03/10/01003-20170310ARTFIG00254-les-vingt-huit-s-alarment-de-l-instabilite-dans-les-balkans.php> (in French, 8. 12. 2019.).
- [56] https://www.lepoint.fr/monde/le-parlement-grec-s-apprete-a-voter-sur-le-nouveau-nom-de-la-macedoine-25-01-2019-2288794_24.php# (in French, 10. 12. 2019).
- [57] https://www.lepoint.fr/monde/turquie-erdogan-le-dictateur-24-05-2018-2220979_24.php# (in French, (10. 12. 2019) .
- [58] https://www.lepoint.fr/politique/elargissement-de-l-europe-qui-est-pour-qui-est-contre-24-05-2019-2314761_20.php (in French, (9. 12. 2019).

**JÓ GYAKORLATOK A MOBILAPPLIKÁCIÓK OKMÁNYÜGYI
MINT SZAKIGAZGAZGATÁSI CÉLÚ FELHASZNÁLÁSÁRA
A V4-ES ORSZÁGOKBAN ÉS AZ EU-BAN**

**GOOD EXAMPLES OF USAGE OF MOBIL-APPLICATIONS
IN THE FIELD OF DOCUMENT ADMINISTRATION
AS A SPECIAL PUBLIC ADMINISTRATION FIELD
IN THE V4 COUNTRIES AND IN THE EU**

SZABÓ BALÁZS*

Absztrakt: Az okostelefonok növekvő népszerűsége kétségtelenül az egyik, ha nem a legfontosabb tényező abban a tekintetben, hogy az okostelefon-használat közigazgatási alkalmazásának folyamata szélesedjen. Az okostelefonok széleskörű használata megváltoztatta az emberek közötti kommunikáció módját, ami szintén lehetőséget adott a kormányoknak, hogy egy új csatornát hozzanak létre a polgárokhoz való kapcsolódás korábbi, hagyományos megoldásai mellett. Ezért úgy gondolom, hogy az m-közigazgatás (okostelefon-alapú) sokkal kényelmesebb módja lehet annak, hogy az állam és a közigazgatási szervek kapcsolatot teremtsenek az állampolgárokkal.

Jelen tanulmányomban az Európai Unió és néhány V4-es ország által készített közigazgatási célú mobilapplikációkat kívánom vizsgálni.

Kulcsszavak: *ICT, mobilapplikációk, V4, okmányügy*

Abstract: The growing popularity of smartphones is undoubtedly one, if not the most important factor in widening the administrative application process for smartphone use. The widespread use of smartphones has changed the way that people communicate, which has also allowed governments the opportunity to create a new channel alongside traditional ways of connecting with citizens. Therefore, I believe that m-administration (mobile/smart phone-based) can be a much more convenient way for the state and public administrations to connect with citizens.

In this study, I intend to study mobile applications for administrative purposes made by the European Union and by some V4 country.

Keywords: *ICT, mobile applications, V4, document management*

* DR. SZABÓ BALÁZS
PhD egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
joghunt@uni-miskolc.hu

Bevezető gondolatok

Az okostelefonok növekvő népszerűsége kétségtelenül az egyik, ha nem a legfontosabb tényező a tekintetben, hogy az okostelefon-használat közigazgatási alkalmazásának folyamata szélesedjen. Az okostelefonok széles körű használata megváltoztatta az emberek közötti kommunikáció módját, ami szintén lehetőséget adott a kormányoknak, hogy egy új csatornát hozzanak létre a polgárokhoz való kapcsolódás korábbi, hagyományos megoldásai mellett. Véleményem szerint az emberek egyre kevésbé használják okostelefonjaikat klasszikusan telefonhívásokra, ehelyett inkább e-mailekkel, közösségi médiaszolgáltatásokon keresztül (pl.: *Facebook*, *Twitter* stb.) teremtenek kapcsolatokat, és az okostelefonok által kínált egyedi funkciókat, applikációkat használva intézik napi ügyeiket (pl. banki tranzakciókat). Ezért úgy gondolom, hogy az m-közigazgatás (okostelefon-alapú) sokkal kényelmesebb módja lehet annak, hogy az állam és a közigazgatási szervek kapcsolatot teremtsenek az állampolgárokkal.

Jelen tanulmányomban az Európai Unió és néhány V4-es ország által készített közigazgatási célú mobilapplikációkat kívánom vizsgálni, az elérhető jó gyakorlatokat ismertetni, mely ékes bizonyítékát adják, hogy komoly szerepe lehet az okostelefon-applikációknak a közigazgatásban napjainkban.

Az okostelefon-alkalmazások a mobil e-kormányzat vagy m-kormányzat új gyakorlatának is tekinthetők¹. Bár az okostelefon-alkalmazások esetén a kormányok többsége még nem aknázza ki a benne rejlő lehetőségeket, az azokat már kipróbáló-használó kormányok elégedett visszajelzéseket adtak. Az elégedettség oka, hogy számos más kommunikációs csatornával összehasonlítva extra előnnyel rendelkeznek ezek az „új megoldások”, mint például az idő- és költséghatékonyság növelése a személyes ügyintézés csökkentésével (kihagyásával), az ügyfél eljárásban való részvételének növelése. Mindez a hatékonyság, az átláthatóság és az állampolgári szerepvállalás növelésével a „nyitottabb kormányzást”² mozdíthatja elő.

A mobil technológiák szolgáltatási és információszolgáltatásra történő felhasználását a szakirodalom³ mobil kormányzatnak (m-government) nevezi⁴, amely az elektronikus kormányzat (e-government) részének tekinthető. Miközben az e-kormányzat bármikor hozzáfér a közszolgáltatásokhoz, az m-kormányzat lehetővé teszi a polgárok számára a kormányzati szolgáltatások bármikor és bárhol történő elérését. Számos kutatás tanúsítja, hogy az e-kormányzat jelentős előnyökkel

¹ TÓZSA István: Jövőbe mutató közigazgatási megoldások. In: Budai Balázs Benjámin – Tózsza István: *E-közigazgatás*. Debrecen, DE AMTC AVK, 2007, 123–158.

² Jon PIERRE – B. Guy PETERS: *Governance, Politics and the State*. New York, University of New York Press, 2000, 37–41.

³ Lásd erről bővebben: Gabriela QUINTANILLA: Exploring the M-Government. In: *Encyclopedia of Information Science and Technology*. Third edition, 2015, DOI: 10.4018/978-1-4666-5888-2.ch., 266.

⁴ Lásd erről bővebben: S. M. LEE – X. TAN – S. TRIMI: M-government, from rhetoric to reality: learning from leading countries. *Electronic Government, an International Journal* 3 (2), 2006, Vol. 1, 113–126.

járhat a kormányok számára, beleértve a hatékonyság növelését⁵ és az elszámoltathatóság javítását, a költségek csökkentését, az állam és a polgárok közötti kapcsolatok erősítését, valamint az állampolgári szerepvállalás és a demokrácia előmozdítását. Az e-kormányzat alkalmazásának várható hatásai között van az állampolgári részvétel és az együttműködés növelése, amivel a megfelelően működő, nyitott kormányzás alapelvei is teljesülhetnek. Tény ugyanakkor az is, hogy számos e-közigazgatási megoldás nem felel meg az előzetes elvárásoknak, melyek egyrészt lehetnek az ügyfél/állampolgár által támasztott elvárások, másrészt az állam részéről fennállóak. Az m-közigazgatás egy olyan, új kezdeményezés, melynek lehetőségeit, különösen az okostelefon-alkalmazások közigazgatásban történő alkalmazását, még kevesen tanulmányozzák.⁶ Az eddig született tanulmányok többsége nem kifejezetten a mobil e-kormányzat koncepcióján alapul, hanem a „klasszikus” számítástechnikai fejlesztésekre koncentrál az információ és a szolgáltatás nyújtására összpontosítva.⁷

Ezt a technológiát azért fontos elkülönítenünk az e-közigazgatástól, mivel az okostelefonok többféle – többlet – érzékelőkkel vannak felszerelve, például kamerákkal és GPS-ekkel, amelyek lehetőséget biztosítanak a felhasználóknak a valós idejű információk és a környezet adatainak rögzítésére is, nem csak azok eléréséhez, megtekintéséhez. Ha ezeket a Web 2.0 technológiákkal kombináljuk, akkor az okostelefonok használói (a felhasználók) adatfeldolgozókká is válnak. Különös mértékben igaz ez a térinformációkra, ahol az adatgyűjtés és -elemzés soha nem látott mértéket ölthet, melyet már nemcsak az erre kifejezetten specializálódott szakértők végez(het)nek, hanem az okostelefon-tulajdonosok is. Itt jut szerephez például az egyéni tapasztalatokon és kijelentéseken alapuló, önkéntes földrajzi információk (a továbbiakban: VGI⁸) rendszere, melyhez az okostelefonon felhasználók szolgáltatnak adatokat webes technológiákon keresztül⁹. A VGI-nek és ezáltal az oda adatot feltöltő állampolgároknak igen fontos szerepe lehet számos területen, akár például a vészhelyzeti irányításban is, amivel elősegíthető a kormányzati szervek (pl.: katasztrófavédelem, rendőrség) és állampolgárok közötti valós idejű kommunikáció és in-

⁵ Lásd erről még: C. DEMKE – T. MOILANEN: *Effectiveness of public service ethics and good governance in the central administration of the EU-27*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012.

⁶ Lásd erről bővebben: BUDAI Balázs Benjámin – SÜKÖSD Miklós: *M-kormányzat, m-demokrácia: Mobilkommunikáció a közigazgatásban, a politikában és a nonprofit szektorban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.

⁷ TÓZSA: i. m. 25.

⁸ Volunteered Geographic Information: önkéntes földrajzi információk rendszere, melynek definícióját Michael Frank Goodchild határozta meg: „egy olyan rendszer, ami az egyének által önkéntesen nyújtott földrajzi adatok létrehozására, összegyűjtésére és terjesztésére szolgál a technológiai eszközök adta lehetőséget kiaknázásával.”

⁹ Lásd erről bővebben: S. Y. HUNG – C. M. CHANG – S. R. KUO: User acceptance of mobile e-government services: An empirical study. *Government Information Quarterly* 2013, Vol. 30, 1, 33–44.

formációmegosztás. Mindez kulcsfontosságú lehet az élet és a vagyontárgyak megmentésében (a megelőzésben), vagy épp a károk enyhítésében is.

Elmondható, hogy az okostelefon-alkalmazások használata a közszférában, a közigazgatásban még kiaknázatlan, melynek számos ok állhat a háttérében. Többek között jelenleg nem tökéletes a jogi keretrendszer az alkalmazások számára, de az erőforrásokat illetően is vannak hiányosságok. Úgy gondolom, hogy empirikus vizsgálatokat szükséges folytatni a lehetséges alkalmazási területek feltérképezése, majd a tényleges applikáció-fejlesztés céljából. Ennek lehet pozitív eredménye az információszerzésen, az igényfelmérésen túl az is, hogy segíthet jobban megérteni az okostelefon-alkalmazások szerepét, lehetőségeit az e- és így m-közigazgatás fejlesztésében.¹⁰

Ezen szolgáltatások voltaképpen az e-közigazgatás elérhető szolgáltatásainak mobil eszközökkel való alkalmazásait jelentik. Az m-közigazgatást megkönnyíti a mobil kommunikációs funkciók egyre bővülő köre, miközben a hagyományos e-közigazgatás inkább a nem mobil (számítógépen elérhető pl.) szolgáltatásokra koncentrál. Ennek egyik oka az állampolgárok fogadókészségében keresendő. Egyrészt a bizalmat ki kell építeni az új megoldásra (biztonságossága tekintetében, „megbízhatnak-e benne”) vonatkozóan, másrészt a felhasználói tudást/ismeretet is feltételezi az új technológia bevezetése.¹¹ A felhasználóként megjelenő ügyfélnek tehát digitálisan képzettnek kell lennie annyira, hogy a szolgáltatást igénybe tudja venni, ráadásul megfelelő technológiai eszközzel (okostelefonnal) is rendelkeznie kell. Másrészt bízni kell az eszközében és az alkalmazásban, biztos információkkal kell rendelkeznie afelől, hogy adatai biztonságban vannak¹², eljárás díja valóban átutalásra kerül az eljáró hivatal részére, és a programot a benne szereplő személyes és pénzügyi adatokkal nem lehet feltörni, probléma esetén pedig biztosítva/védve vannak a tárolt adatok. Az m-közigazgatásnak nagyon fontos előnye az e-közigazgatással szemben, hogy bárhol, bármikor és bármely internetkapcsolattal rendelkező eszközről elérhető. Ez a tulajdonság a közigazgatás szempontjából lehetőséget teremt arra, hogy a kormány mindenütt jelen lehessen, szolgáltatni tudjon. Ennek számos – fentebb kifejtett – előnye mellett természetesen hátrányai is lehetnek, melyekre e körben nem térek ki. Az e-közigazgatás feladata többek között, hogy foglalkozzon a kormányzati folyamatok elektronikus kezelésével, menedzselésével is, miközben képes kezelni a kormány mobilitási célkitűzéseit.¹³ Például akár egy bizottsági ülés is megtartható a vonaton mobil eszközök segítségével.

¹⁰ TÓZSA: i. m. 127.

¹¹ Lásd erről bővebben: M. A. SHAREEF – N. ARCHER – Y. K. DWIVEDI: Examining adoption behavior of mobile government. *Journal of Computer Information Systems* 53, 2, 2012, 39–49.

¹² Lásd erről bővebben: SZÓKE Gergely László – PATAKI Gábor: Az online személyiségprofilok jelentősége – régi és új kihívások. *Infokommunikáció és Jog* 2017, Vol. 2, 63–70.

¹³ CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: Technológia és hatékonyság a közigazgatásban. In: Antalóczy Péter (szerk.): *Hagyomány és érték: állam- és jogtudományi tanulmányok a*

Egy másik jelentős előny az, hogy a közigazgatás képes időben, az állampolgárok számára releváns információt szolgáltatni. A GPS segítségével felszerelt okostelefonok lehetővé teszik a személyre szabott információ és szolgáltatások nyújtását a felhasználók valós idejű helyszíni adatait figyelembe véve. A mobil eszközök valós idejű kapcsolatot hozhatnak létre az állampolgárok és a kormányok/közigazgatás között, amelyek hatékonyan szolgálhatják azokat, akiknek fontos és visszaigazolt, hitelesített információkra van szükségük. Egy fontos felhasználási pont lehet a mobilalkalmazásokon keresztül továbbított valós idejű információ vészhelyzet esetében történő alkalmazása is, mivel a hagyományos adatok és információk kevésbé használhatók katasztrófa esetén lassabb terjedésük miatt. Különösen fontos az ilyen valós idejű helymeghatározás a rendészeti szervek számára olyan balesetek, katasztrófa-helyzetek során, ahol a helyszín meghatározására fordított idő nagymértékben javulhat (pontosabban csökkenhet) a modern IKT-eszközök alkalmazásával¹⁴, ami hozzájárul a mentési hatékonyság növeléséhez és csökkenti az élet és a vagyontárgyak elvesztésének lehetőségét, vagy csökkenti az esetleges kár mértékét. Ennek egy mára már jól működő része, hogy mobilhálózat-üzemeltetők a GPS-szolgáltatásnak köszönhetően azonosítani tudják a segélyhívások forrását/helyszínét, így a legközelebbi biztonsági üzenetrögzítő ponthoz tudják továbbítani a hívásokat.¹⁵

Miközben az okostelefon-alkalmazások rugalmasabb és személyre szabottabb szolgáltatásokat nyújtanak GPS-helymeghatározással és mobilitási funkciókkal, kockázatot jelentenek a felhasználók számára is, mivel valós idejű helyzeti adatokat gyűjtenek a szolgáltatók.¹⁶ Ezeket az adatokat természetesen nem az applikáció üzemeltetői – akik gyakorlatilag adattovábbítók lesznek – hanem a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek fogják adatkezelői minőségben kezelni az európai uniós GDPR rendelet és az Infotv. követelményei alapján. A felhalmozott helyszíni adatok, koordináták felhasználhatók az egyének/felhasználók titkosságának újbóli beazonosítására és akár későbbi nyomon követésére is. Ezek az említett biztonsági kérdések éppen ezért sarkalatos pontjait képezik szinte valamennyi közigazgatásfejlesztési programnak, stratégiának és projektnek. Hangsúlyozni szükséges, hogy az e- és ez által az m-közigazgatási szolgáltatásokat is számos különböző kibertámadás érheti, ha nem megfelelően kerülnek meg/levédésre, ideértve például a jogosulatlan hozzáférést, az adathalászatot stb. Ezen kockázatok csökkentése miatt elengedhetetlen az „e- és az m-közigazgatási” szolgáltatások biztonságának biztosítása érdekében megfelelő hardver- és szoftveres infrastruktúra kiépítése és működtetése, valamint magas tudással rendelkező informatikai személyzet foglalkoztatása.

Károli Gáspár Református Egyetem fennállásának 20. évfordulójára. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Allam- és Jogtudományi Kar, 2013, 381.

¹⁴ Lásd erről bővebben: J. C. BERTOT – Paul T. JAEGER – Justin M. GRIMES: Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly* 27, 3, 2010, 264–271.

¹⁵ CSÁKI-HATALOVICS: i. m. 383.

¹⁶ TÓZSA: *Jövőbe mutató...* 123–158.

1. Az applikációk alkalmazásának pozitív hatásai

Az emberek okostelefon-használati szokásait figyelembe véve az egyik legfontosabb előny az, hogy az okostelefon-alkalmazások megkönnyítik a mindennapjaikat. Gondolhatunk itt akár a kommunikációs tevékenységekre, akár az információtovábbításokra, a fotók készítésére és a GPS-alapú helymeghatározásokra, navigációs szolgáltatásokra.¹⁷

Ezenkívül az okostelefon-alkalmazásból érkező információk strukturáltabbak, gazdagabbak a többi csatornán, különösen az e-mail-csatornán keresztül beérkező információkhoz képest. Az e-mail csatornák szabad szöveges stílusa általában hiányos információkkal szolgál a kormányokról, a közigazgatási szervekről, ezért sokszor szükséges lehet a további információ kérése valamilyen csatornán vagy akár személyesen is.¹⁸

Az alacsonyabb költségek a telefonhívásokhoz képest szintén komoly előnyt jelentenek¹⁹ az okostelefon-alkalmazások esetén, ami tulajdonképpen a potenciális ügyfelek (okostelefonnal rendelkező állampolgárok) nagy számára való tekintettel szintén elsődleges fontosságú szempont. Ha összehasonlítjuk az alkalmazások használatát egy telefonos ügyintézési szolgáltatással, hamar beláthatjuk, hogy a növekvő szolgáltatási ügkörök miatt, az ügyintézők leterheltsége is nőhet. Ezzel szemben a mobiltelefonos applikáció egy kvázi „önkiszolgáló” csatorna, amely teljesen a rendszerbe van integrálva. Ez a központi rendszerben való integráció további költségmegtakarítást jelent, mivel a gazdag és strukturált adatok, információk ilyen módon történő gyűjtése is előny, és az ügyfél pénzt takarít meg azáltal, hogy kiküszöböli a helyszíni megjelenés kötelezettségét és az ott esetleg felmerülő problémák értékelését.²⁰

Az okostelefon-alkalmazások lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy bármikor és bárhol kapcsolatot kezdeményezzenek, kérvényt nyújthassanak be, eljárást kezdeményezhessenek, ami jelentős, főként időbeli és költségtakarékossági előnnyel jár a többi kommunikációs csatornával szemben.²¹ Az állampolgárok azonnal jelenthetik a problémákat is, ha észlelik azokat, és nem kell várniuk arra, hogy otthon legyenek, vagy az adott szerv weboldalára ellátogassanak. Egyfajta

¹⁷ TÓZSA István: Közigazgatási mobil alkalmazási tartalomfejlesztések. In: *TARIPAR-3 konzorcium NKTH* 2009, 220.

¹⁸ TÓZSA István – ANCSIN László: A mobilkommunikáció alkalmazása az ügyfélszolgálati munkában. In: Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor?* Konferencia helye, ideje: Pécs, Magyarország, 2010. 03. 19.–2010. 03. 20., IDResearch Kft., Publikon, 2010, 490.

¹⁹ Lásd erről bővebben: BALOGH Zsolt György: A folyamatszémlelet jelentősége az elektronikus közigazgatás fejlesztésében. In: Fazekas Mariann (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Gondolat, Budapest, 2011.

²⁰ TÓZSA – ANCSIN: i. m. 492.

²¹ Lásd erről bővebben: Balázs HOHMANN: Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. *European Journal of Multidisciplinary Studies* 4, 1, 29–36.

szemlélet lehet az is az emberekben, hogy okostelefonjuk van és helyben is „meg tudják csinálni”. Ha vissza kell menniük az otthonukba, munkahelyükre és be kell jelentkezniük a számítógépükre vagy telefonhívást kell kezdeményezniük, hogy kapcsolatba lépjenek különböző hatóságokkal, akkor kevésbé valószínű, hogy ezt meg is teszik. A mobiltelefonok és a webes alkalmazások előnyeit ötvözve az online szolgáltatások földrajzi korlátozások nélkül érhetőek el, ami egyben a közigazgatási szervek szolgáltatási tartományának bővítését is jelenthetik. Feltehetjük azt a kérdést is, hogy lehet-e gyorsabb a szolgáltatás applikációkon keresztül.

Az applikációkon keresztüli ügyintézésnél megvan az időbeli előny lehetősége, hiszen a telefonos kommunikációs csatornához képest nincs várakozási idő az állampolgárok számára.²² Gondoljunk csak bele, a telefonos ügyintézés esetében az ügyintézőre való várakozás, a kérések feldolgozása is mind-mind időt vesznek igénybe. Mivel az okostelefon alkalmazások integrálódnak a központi rendszer(ek)be, ezért a kérelmek közvetlenül az illetékes hatósághoz kerülhetnek azonnal, így nemcsak a költségeket takarítják meg, hanem növelik a kérelmek feldolgozásának sebességét is. Ez különösen egy veszélyhelyzet, katasztrófa esetében óriási jelentőséggel bírhat, de a hétköznapi esetekben sem utolsó szempont.

2. Mobilapplikációk az Európai Unió intézményrendszerében²³

Ahogy már korábban is rögzítettem, a mobilalkalmazások (vagy „applikációk”) kifejezetten okostelefonokra vagy táblagépek operációs rendszereire (Apple, Android, Windows, BlackBerry stb.) készített/dedikált szoftveres alkalmazások, melyek hasznosak a gyakori feladatok (így akár közigazgatási tevékenységek) rendszeres elvégzéséhez, és alkalmasak konkrét közönségekkel való kommunikáció megcélzására is. Ezt a fajta hasznosságot, előnyt az Európai Unió is felismerte, ennek megfelelően támogatja is mind szakmailag, mind anyagilag pályázati források útján. Ahhoz azonban, hogy egy alkalmazás a gyakorlatban is alkalmazható legyen, feltétlen szükséges, hogy megfelelő tervezési folyamat után kerüljön csak bevezetésre.

Annak biztosítása érdekében, hogy az alkalmazás illeszkedjen a Bizottság mobilstratégiájához és annak irányelvéhez²⁴, hogy az alkalmazás nyújtotta fejlődés zavartalan legyen, és hogy elkerülhetőek legyenek a „kellemetlen meglepetések”, fontos hogy a létrehozó szervezetnek előzetesen konzultálnia kell a Bizottság összes érintett érdekeltjével, különösen a Kommunikációs Főigazgatóság EUROPA

²² TÓZSA – ANCSIN: i. m. 225.

²³ Források: https://publications.europa.eu/en/applications?p_p_id=101_INSTANCE_I9vpiqUfqVn6&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=main_top&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_101_INSTANCE_I9vpiqUfqVn6_delta=20&_101_INSTANCE_I9vpiqUfqVn6_keywords=&_101_INSTANCE_I9vpiqUfqVn6_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_I9vpiqUfqVn6_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_101_INSTANCE_I9vpiqUfqVn6_cur=1, 2019. október 5.

²⁴ Irányelv a személyes adatok védelméről az Európai Unió Intézményei által üzemeltetett mobil applikációkban. 2016. november 07. EDPS. Forrás: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-11-07_guidelines_mobile_apps_en.pdf, 2019. szeptember 25.

csoportjával, illetve azon Főigazgatóságokkal, amelyek érdekeltek lehetnek az alkalmazás témájában. Mielőtt a kérelmező szolgálat költségvetési kötelezettséget vállal, szerződéskötést kell kezdeményezni, és bármilyen fejlesztési munka megkezdése előtt be kell nyújtania egy hivatalos kérelmet az alkalmazás létrehozására a Kommunikációs Főigazgatóság EUROMA csoportjának.

Mielőtt az alkalmazás/tartalom készítésére irányuló kérelmet eljuttatnák az EUROMA csapathoz, meg kell szerezni a hatáskörrel rendelkező főigazgatóság kommunikációs egysége vezetőjének jóváhagyását. Ennek megfelelően kijelenthető, hogy a gyakorlati megvalósításra csak komoly, előzetes szűrőkön való sikeres átjutás után van lehetőség.

Jelenleg²⁵ az Európai Unió Intézményei kapcsán 36 db mobilapplikáció található meg a különböző alkalmazás-áruházakban, melyek a legkülönbözőbb célokra lettek kifejlesztve az EU egyes intézményei által. Ezek közül a tanulmány tárgya szempontjából releváns mobilapplikációkat kívánom nagyon röviden megemlíteni, bemutatni.

2.1. EU parlamenti helymeghatározó App²⁶

Az EU Parlament által kiadott applikáció lényege, hogy navigációs segítséget nyújtson a telefon GPS-egységének köszönhetően a szervezetben. A navigációs nyílak követése során lehetőségünk nyílik megtekinteni az EP összes vonzó és innovatív tevékenységét²⁷, amelyek frissítő szerepet fognak adni az európai demokráciában. Az alkalmazó egyaránt megismerheti az Európai Parlament lenyűgöző épületeit és személyiségeit, akiket elneveztek, valamint a térség figyelemre méltó történelmi tényeit is.

2.2. EUROSTAT – „Saját Régióm” App²⁸

Az EU statisztikai hivatala által kiadott „Saját régióm” alkalmazás lehetővé teszi a mobil hozzáférést a NUTS 2 szintű éves regionális mutatók kiválasztásához az EU-28, az EFTA és a tagjelölt országok számára. Az alkalmazás három nyelven érhető el: angol, francia és német nyelven.

2.3. SenseEurAir App²⁹

Ez az alkalmazás lehetővé teszi az állampolgárok számára (amatőrök vagy szakemberek), hogy információkat kapjanak a környezeti levegő minőségéről, és értesí-

²⁵ Forrás: <https://publications.europa.eu/en/applications>, 2019. október 2.

²⁶ Forrás: https://publications.europa.eu/image/journal/article?img_id=5284575&t=1543935032036 (utolsó megtekintés: 2019. október 2.)

²⁷ Lásd erről még: R. A. W. RHODES: *The New Governance: Governing without Government*. <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>, 2018. szeptember 12.

²⁸ https://publications.europa.eu/image/journal/article?img_id=4862198&t=1535003675299, 2019. október 1.

²⁹ https://publications.europa.eu/image/journal/article?img_id=4174459&t=1522229500992, 2019. szeptember 30.

ti a rendszer őket az előre beállított szennyezési küszöbérték túllépése esetén. Megjeleníti azokat a levegőérzékelő hálózatokat, amelyek adataikat az INSPIRE irányelvnek megfelelő érzékelőmegfigyelő szolgáltatásokkal teszik közzé.

2.4. ECDC Fenygettségi Jelentések App³⁰

A Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Európai Központ (ECDC) egy olyan uniós ügynökség, amelynek célja a fertőző betegségek elleni európai védekezés erősítése. Az általuk kiadott „ECDC Threat Reports” alkalmazás közvetlen hozzáférést biztosít a fő frissítésekhez és a fertőző betegségek fenyegetésével kapcsolatos jelentésekhez az EU számára. Keresés konkrét betegség vagy vírus alapján – a madárinfluenzától a Zikáig-, illetve napjainkban különösen a koronavírusról – vagy meghatározott jelentéstípusonként – ideértve a heti fertőző betegségek fenyegetéséről szóló jelentést (CDTR), gyors kockázatértékeléseket és epidemiológiai frissítéseket. Az alkalmazás ingyenesen használható, és bárki számára elérhető. Az ECDC partnerei további jelentéseket érhetnek el, ha bejelentkeznek az ECDC hitelesítő adataikkal.

2.5. „EU Áttelepítési” App

Az EU Bizottsága által kiadott alkalmazás információt nyújt a menedékkérők áthelyezéséről Görögországból és Olaszországból egy másik európai államba, akiknek nyilvánvalóan szükségük van nemzetközi védelemre. Ennek az alkalmazásnak az a célja, hogy segítséget nyújtson azoknak, akik már Görögországban és Olaszországban találhatók az áttelepítési eljárásról, valamint jogaikról és kötelezettségeikről az áthelyezés iránti kérelem során. Ez az alkalmazás világos és tömör információkat tartalmaz különféle nem uniós nyelveken, valamint egy gyakran ismételt kérdések részt is tartalmaz. Az alkalmazás fel van szerelve egy interaktív térképpel, amely feltünteti a görögországi és olaszországi hotspotok elhelyezkedését és elérhetőségét.

A teljesség igénye nélkül bemutatott applikációk listája nyomán is jól látható, hogy az Európai Unió is igyekszik kihasználni azt a „fegyvertényt”, hogy az okostelefonok a legelterjedtebb infokommunikációs eszközök a világon. Célszerű tehát fejlesztésükre nagy hangsúlyt fektetni és minél több szolgáltatást elérhetővé tenni ezen platformon keresztül. A meglévő alkalmazások döntően tájékoztatásra, információcserére szolgálnak, melyek mind az állampolgárok, mind az uniós intézmények számára kiemelten hasznosak lehetnek.

A következőkben egyes, a V4-es országok által bevezetett egyes jó gyakorlatokra fogok fókuszálni.

³⁰ https://publications.europa.eu/image/journal/article?img_id=4174466&t=1522229542852, 2019. szeptember 19.

3. Csehország³¹

2014. augusztus 27-én a cseh kormány a 2014. évi 680. számú kormányhatározattal elfogadta a közigazgatás fejlesztésének stratégiai kerete a Cseh Köztársaságban a 2014–2020 közötti időszakra elnevezésű stratégiai dokumentumot. Ez a stratégia a közigazgatás fejlesztése tekintetében négy célt fogalmazott meg, amelyeket a továbbiakban kell kidolgoznia kormánynak a hatéves időszak alatt. A meghatározott prioritások kiterjednek a közigazgatás korszerűsítésére, amely magában foglalta annak jelenlegi működése felmérését, teljesítményjavítási javaslatokat és végrehajtási intézkedéseket, a szolgáltatások elérhetőségének javítását az e és m-kormányzati eszközökön keresztül, és folyamatos az emberi erőforrások professzionalizálása és fejlesztése.

A programhoz vezető egyedi intézkedések és tevékenységek végrehajtása mind a konkrét, mind a stratégiai célok megvalósítása bizonyos mértékig összekapcsolt.

Az 1. számú stratégiai célkitűzés tekintetében elmondható, hogy a legfontosabb feladat a lakosság technikai ellátottságának korszerűsítése, az elektronikus adminisztrációra való felkészítése, hogy optimalizálja és észszerűsítse az egyéni ügyintézési folyamatokat a digitális térben is. Ezek a tevékenységek ugyanakkor hozzájárulnának a szabályozási terhek csökkentéséhez. A közigazgatás értékelési rendszere, valamint a kialakított minőségirányítási rendszerek később vetették fel a közigazgatási rendszer további optimalizálásának lehetőségét.

Jelenleg egy új stratégiai anyag készül a következő fejlesztésre, melynek célja, hogy az ún. ügyfélorientált e-közigazgatás jöhessen létre 2030-ra, amelynek követnie kell az ügyfelek igényeit, melyekhez hozzá kell igazítani a fejlesztéseket a jelenleg érvényes stratégiai program, a Cseh Köztársaság 2014–2020 közötti e-stratégiáját. A következőkben az elmúlt évek legfontosabb fejlesztései közül emelném ki a Czech POINT rendszert, az új Technológiai Központot, a „Mit tegyünk, ha...” applikációt és a közigazgatás digitális térképét.

3.1. Czech POINT hálózat

A Czech POINT rendszer az e-kormányzati szolgáltatásokhoz való egyablakos hozzáférési pontok hálózata, amelynek célja, hogy megakadályozza a polgárokat több irodában történő látogatásban, ezáltal jelentősen csökkentve a túlzott adminisztratív terheket. Ezen egyablakos ügyintézési pontokon keresztül a nagyközönség hozzáférhet minden nyilvános nyilvántartáshoz, és átírásokat/kivonatokat, valamint információnyilatkozatokat szerezhet a nemzeti nyilvántartásokból.

A Czech POINT-ok elsősorban a postahivatalokban, az önkormányzati hivatalokban, a nyilvántartási irodákban és a cseh nagykövetségekben található. 2018 decemberétől a hálózat 7461 helyi és regionális fizikai kapcsolattartó pontból áll. A weboldalon található interaktív térkép cseh POINT helymeghatározóként szol-

³¹ Digital Government Factsheet 2019 Czech Republic, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Czech%20Republic_2019.pdf, 2020. szeptember 13.

gál. 2018 végére a kiadott kivonatok száma elérte a 21 021 279-et. A jövőben a Czech POINT távoli elérhetősége a közigazgatási portálról lehetővé teszi a szükséges dokumentumok otthonról történő beszerzését. Ennek fényében az elektronikus fellépésekről és az engedélyezett dokumentumok átalakításáról szóló törvény, amely ugyanolyan jogi státuszt biztosít az elektronikus dokumentumoknak, mint a hagyományos bélyegzett nyomtatott példányok, jelentős hatással lesz a hálózat hatékonyságára. 2009 júliusa óta a Czech POINT-ok felelősek a papíralapú adminisztratív dokumentumok elektronikus formákká alakításáért, a személyes adattáblák létrehozására irányuló kérelmek feldolgozásáért és ezeknek a fiókoknak a megszüntetéséért/újra létrehozásáért, szükség esetén és kérésre.

Fokozatosan több szolgáltatás kerül bevezetésre, például:

- Az új térképszolgáltatás lehetővé teszi a Czech POINT irodák megtalálását a térképen, ideértve a címet és az irodai órákat.
- A bűncselekmény-nyilvántartás e-mail-értesítő szolgáltatása azok számára, akik a bűncselekmény-nyilvántartás kivonatát kérték. A kérelmező megadhatja e-mailjét, amelyre figyelmeztető üzenetet küld, amikor a kivonat kész.
- A kataszteri térképkép érvényesítése a közigazgatási kapcsolattartó ponton (azaz a Czech POINT irodák bármelyikén), valamint az irodai felületen a tisztviselők számára.
- Kivonat a Driver's Point-fiókból, ingyenes szolgáltatásként az adatdoboztulajdonosok számára a Czech POINT home felületen és így tovább.

3.2. „Új Technológiai Központ”

Új technológiai központján keresztül a Vysočina régió számos IKT-szolgáltatást nyújt a regionális közigazgatásnak, önkormányzatainak és a régió által finanszírozott szervezeteknek. A központ két helyen két különálló optikai kábelrel van összekötve. A regionális technológiai központ által kínált szolgáltatások között szerepel a dokumentumkezelési szolgáltatás, a biztonságos tároláskezelés, a térinformációs rendszer, a központi nyilvántartásokhoz való kapcsolódás és a regionális és helyi közigazgatás videokonferenciái, az e-beszerzési rendszer, az e-egészségügy és az országos integrált mentési szolgáltatások rendszer. A technológiai központ a régió biztonsági irányítópultját is biztosítja a regionális információs rendszerek kiberbiztonsági rendszergazdáinak és az EDUROAM projektet támogató nyilvános wi-fi hotspotoknak.

3.3. Mit tegyék, amikor...

A „Mi a teendő, ha...” mobilalkalmazás információkat nyújt a polgárok élethelyzetéhez kapcsolódó legfontosabb kormányzati szolgáltatásokról. Az alkalmazás megoldásokat tartalmaz a következő helyzetekre és a kapcsolódó témakörökre:

- újszülöttekkel kapcsolatos ügyintézés,
- lakóhely megváltoztatása,

- elveszett dokumentumok pótlása,
- családi halálesetek,
- ingatlannal kapcsolatos ügyek,
- a legközelebbi Czech POINT helye.

3.4. A közigazgatás digitális térképe

A Belügyminisztérium megkezdte a Digital Government Maps (DMVS) létrehozására irányuló projekt megvalósítását. A közigazgatás digitális térképe egyetlen alkalmazásban egyesíti a különböző földrajzi információs rendszerek adatait. A projekt célja, hogy megkönnyítse a közigazgatás gyakorlását és a téradatok elérhetőségét a hatóságok és a nyilvánosság számára az intelligens adminisztrációval összhangban, elősegítse a hatékony és felhasználóbarát közigazgatást, valamint az e-kormányzat fejlesztését az országban.

4. Lengyelország

Lengyelország³² esetében is elmondható, hogy a fő célkitűzések között szerepel a lengyel állampolgárok jólétének növelése és a szegénység és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett személyek számának csökkentése 2020-ig. A legfontosabb cél az, hogy a háztartások átlagos jövedelme az EU átlagának 76–80%-ára növekedjen. 2020-ra, az EU átlagához való közelítés 2030-ra, miközben csökkenti az egyes régiók közötti jövedelmi különbségeket. A még megvalósítandó fő célkitűzések között szerepelnek az e-kormányzati intézkedések, különösen azok, amelyek az információs és kommunikációs technológiák hatékony felhasználását érintik a közigazgatásban.

Az e-kormányzat és a digitális közszolgáltatások fogalma azt jelenti, hogy a polgárok, köztük a vállalkozók számára magas színvonalú szolgáltatásokat modern logikai és koherens kormányzati IT-rendszert támogató informatikai megoldásokkal kell biztosítani, amelyeket a szereplők különböző szintjein történő együttműködéssel fejlesztenek ki és tartanak fenn.

Az e-kormányzat egyik kiemelt feladata, hogy a lehető legszélesebb körű közszolgáltatást biztosítson digitális módon, ezáltal lehetővé téve a polgárok számára, hogy üzleti tevékenységüket távolról is kezeljék. Biztosítani kell a nyilvános IT-rendszerek átjárhatóságát és az adminisztráció belső folyamatainak számítógépesítését.

Az elmúlt évek m-közigazgatási fejlesztések egyik fókuszpontjában az állampolgárok, mint ügyfelek általános ügyintézési feladatait igyekeznek kiszolgálni. Ezek közül a m-Cizitent és az m-Diákigazolványt emelném ki, melyek a legfrissebb ilyen okos alkalmazások.

Az m-Citizen egy nyilvános mobil alkalmazás a lengyel állampolgárok számára, mely jelenleg a nemzeti polgári nyilvántartásokon és a mobil iskolai azonosítón

³² Forrás: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Poland_2019_4.pdf, 2020. szeptember 13.

alapuló mobil azonosításhoz nyújt segítséget és felületet. Az m-Diákigazolvány/tanulókártya mobil változata az m-Citizen alkalmazás kiegészítéseként jött létre. Célja, hogy a hallgatók a hagyományos plastik kártyaalapú igazolványukat modernebb „köntösben”, a 21. századhoz és a saját igényeikhez jobban illeszkedő formában tudhassák maguknál.

5. Magyarország

Magyarországon jelenleg is zajlik egy átfogó nyilvántartásfejlesztés a kormányhivatalok szakigazgatási szervei között, melynek segítségével remélhetőleg nagyobb transzparencia, könnyebb ügykezelés és végeredményben hatékonyabb – legalábbis az ügyfelek által is érezhető – ügyintézés fog megvalósulni. Ehhez a jogalkotó igyekszik mobilapplikációkat is kifejlesztetni, hogy a gyakorlatban is érezhető legyen az egyszerűbb, kényelmesebb közigazgatás és az általa biztosított szolgáltatások. Ennek egyik legfőbb eleme az OkmányApp.

Ez egy könnyen használható, ezáltal ügyfélbarát megoldás, amely – alapját a Webes ügysegéd struktúrájára mintázva – lehetővé teszi az okmányügyek jelentős részének mobiltelefonon keresztül történő intézését. Lényeges elem ebben a mobilitás, hiszen ennek köszönhetően az ügyfélnek nem szükséges számos okmány-ügyintézéshez személyesen is befáradni az okmányirodába.

Az esetek/ügyek egy jelentős része természetesen itt is igényel egyfajta azonosítást, amit a fejlesztők a mobil eszközökre optimalizált ügyfélkapu-belépéssel, azonosítással kívántak megoldani. Így az alkalmazás letöltése mellett „csupán” ügyfélkapus regisztrációra van már csak szükségünk (ami manapság egyre több ügyfél esetében adott), és máris megkezdhetjük okmányügyeink intézését az okostelefonunkon keresztül. Ahogyan az okmányirodai ügyintézés alkalmával, itt is bizonyos esetekben találkozni fogunk díjköteles/eljárású illetékekkel terhelt ügytípusokkal. Ezekben az esetekben a bankkártyánkkal, illetve átutalással történő fizetésre is lehetőségünk nyílik. Ez utóbbi azok számára előnyt fog majd jelenteni, akik nem szívesen adják meg online környezetben bankkártyájuk adatait. Jómagam számos alkalommal hajtottam végre sikeres ügyintézés bankkártyával történő fizetési opciót választva, a legnagyobb meglepedésemre, hiszen ennek köszönhetően gyors és hatékony ügyintézésnek lehettem részese.

Az elérhető főbb funkciókat – ahogyan a következő oldalon a kép is mutatja – hat nagy csoportra tudjuk osztani. Az első csoportban találjuk a személyes okmányokat. Ezen belül lehetőségünk van a személyazonosító igazolvány érvénytelenítésére is, amennyiben azt elveszítjük, eltulajdonítják tőlünk, esetleg megsemmisült maga az okmány. Ezt a tudomást szerzéstől belül három munkanapon belül kötelesek vagyunk bejelenteni, ami ezen elektronikus úton is megvalósítható. Ez a „tranzakció”, bejelentés illetékmentes és automatikusan, azonnal megtörténik. A következő funkció segítségével útleveleink pótlására van lehetőség, amennyiben azt ellopták vagy megsemmisült. Ezen szolgáltatás már díjfizetési kötelezettséget is magával von. A jogszabály lehetőséget ad úgynevezett „Második magánútlevel igénylésére” is megfelelő illeték megfizetése mellett, melyet szintén tudunk az OkmányAppon

keresztül is intézni. Gyakorlatias és hasznos funkció lehet meglévő okmányaink érvényességének ellenőrzése is anélkül, hogy kezünkbe vennénk azt. Személyesen én sem hordom mindig magamnál az összes okmányomat (pl. útlevelet), így például Európai Unión kívülre történő utazás megtervezésekor is segítséget nyújthat ez a szolgáltatás.



33

A második nagyobb ügycsoportba tartoznak a gépjárműekkel kapcsolatos ügyintézesek. Ennek keretében lehetőségünk nyílik ingyenesen bejelenteni a tulajdonosváltást korábbi tulajdonosként, illetve a gépjárművünk forgalomból történő kivonását és az azt követő (későbbiekben megvalósítható) visszahelyezéssel kapcsolatos ügyeket is. Ezen szolgáltatások egészülnek még ki a gépjárműadat-lekérdező szolgáltatással, melyre gépjármű vásárláskor lehet nagy szükségünk. Ez a szolgáltatás ugyanis lehetőséget ad arra, hogy egy vagy több gépjármű bizonyos műszaki adatait (adatigénylés opció/fül) lekérdezzük díj ellenében, valamint kérhetjük azok egyezőségének (adategyezés) vizsgálatát. Az igényelt adatszolgáltatást a BM kezelésében álló közhiteles közúti közlekedési nyilvántartás járműnyilvántartásában szereplő, a lekérdezés időpontjában fennálló állapot szerinti, közhitelesen nyilvántartott adatokon alapul. Ezekből kiderülhet számunkra, hogy az adott autót milyen kilométeróra-állásokkal rögzítették az elmúlt időszakban, körözés alatt áll-e, illetve, hogy forgalomban van-e érvényes műszaki vizsgával. Saját tapasztalatom alapján elmondhatom, hogy ezen funkció rendkívül hasznosnak bizonyult a számomra és barátaim számára is. Több ízben, pár perc alatt bebizonyosodott, hogy az általunk megvásárolni kívánt gépjárművek hirdetési adataiban szereplő kilométeróra-állások valótlanok, illetve visszatekertek.

³³ <http://www.kekkh.gov.hu/okmanyapp/>, 2018. május 12.

A harmadik ügycsoportban az okmánypótlások keretében jelenleg az útlevelek pótlására nyílik lehetősége az ügyfélnek.

A negyedik ügycsoportban, az úgynevezett „További ügyek” csoportjában erkölcsi bizonyítványt igényelhetünk, vagy ellenőrizhetjük egy már korábban igényelt erkölcsi bizonyítványunk meglévő, vagy meg nem lévő érvényességét. Ezen szolgáltatásoknál feltétlen ki kell emelni, hogy az erkölcsi bizonyítvány kiállítása minden ügyfél számára évente négy alkalommal illetékmentes. Az ötödik, vagy annál több alkalommal indított eljárásért az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényben meghatározott, az elsőfokú közigazgatási eljárásért fizetendő, általános tételű eljárási illetéket kell fizetni (3000 Ft), melyet az applikáción keresztül szintén akár azonnal – bankkártyás fizetési mód választásával – megtehetünk.

Az ötödik ügykörben találjuk az „Okmánystátusz lekérdezést”, melyben arról kaphatunk információkat, hogy az általunk megigényelt okmányok mikor készülnek el. Az okmányirodában kapott igénylőlapra szereplő bizonylatszám megadásával van lehetőségünk, hogy tájékozódjunk az okmányaink kiállítási állapotáról. Lehetőségünk van személyazonosító igazolvány, útlevél és vezetői engedély adataink lekérdezésére.

Az applikáció hatodik menüpontjában a kérelmek, nyilatkozatok ellenőrzésére nyújt módot a hatóság, ahol akár a korábban megkezdett, de félbehagyott/felfüggesztett kérelmek folytatására is lehetőségünk nyílik.

Megítélésem szerint rendkívül hasznos és modern funkcióként az alkalmazás az ügyintézés támogatása érdekében Contact Center integrációval került kialakításra, amelynek keretében az applikációban az önkiszolgáló (a mobilalkalmazás) és az ügyintézői részvétellel történő (Contact/Call Center) ügyfélkiszolgálásának ideális kombinációja valósult meg. A gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy az ügyfelek bármilyen általuk tapasztalt probléma esetén az alkalmazásból a 1818-as számot díjmentesen tárcsázva, a nap huszonnégy órájában elérhető a Kormányzati Ügyfélvonal, ahol a felkészült tisztviselő kollégák „élőben” igyekeznek megoldani a kialakult „helyzeteket”.

Az OkmányApp szolgáltatásainak kiegészítéseként, illetve további kényelmi funkciók létrehozása céljából született meg a Kormányablak applikáció. Megalkotásának célja az volt, hogy „bizalomra épülő, hatékony és gyors közigazgatást szeretne a Kormány”.³⁴ Az applikáció legfontosabb funkciója, hogy az okostelefon képernyőjén bárhol térképen jeleníti meg az ország valamennyi kormányablakát, s tájékoztatja a felhasználót arról, hogy az adott ügytípust mennyi idő alatt tudja elintézni a hozzá közel eső kormányablakban. Jelenleg a program 1.0 verziója érhető el a Google Play és App Store webáruházakban, de további fejlesztések várhatóak, melyek következtében előreláthatólag jövő évben meg fogják tudni oldani azt a fejlesztők, hogy az alkalmazáson keresztül rögtön sorszámot is lehessen húzni. Ennek következtében, ha a felhasználó bemegy a kormányablakba, a sorszáma

³⁴ TUZSON Bence a Miniszterelnökség közszolgálatért felelős államtitkára; Kormányablak applikáció sajtótájékoztató 2019. december 17. <https://www.pecsma.hu/hirzona/uj-kormanyablak-applikacio-segiti-az-ugyintezest/>, 2019. december 19.

rögtön fel is villanna a képernyőn, és azonnal megkezdhetné az ügyintézését, mivel a program azt is kiszámolná, hogy mennyi idő alatt jut el a kormányablakba³⁵.

Az alkalmazásban szinte minden ügýtípust (kivéve személyi igazolvánnyal kapcsolatos ügyek) ki lehet választani, például a korábban már tárgyalt gépjármű-ügyintézés esetén a térkép az ország döntő többségében zöld jelzést mutatott, vagyis ezt az ügýtípust várhatóan 15 percen belül el lehet végezni a legtöbb kormányablakban. A leterheltségtől függően az alkalmazás különböző színeket alkalmaz, narancssárga, illetve piros színnel jelölni, ha a várakozási idő hosszabb, mint 15 perc.³⁶ Meg kell jegyezni, hogy az alkalmazáson keresztül nem azt látja az állampolgár, hogy hányan várakoznak az adott ügyintézésre előtte, hanem azt, hogy neki mennyi időt kell várnia, hogy sorra kerüljön (amiben persze természetesen lehetnek pontatlanságok). Az applikáció figyeli többek között, hogy melyik kormányablakról, milyen ügýtípusról van szó, vannak-e foglalt időpontok az adott ügýtípusra adott időszakban, hány ügyintéző dolgozik az adott ügýtípuson és mennyi az ügyintéző átlagos ügyintézési ideje, majd ennek megfelelően kalkulálja a várakozási időt. Fontos hangsúlyozni, hogy az ügyintézési folyamatoknak (azok összetettségének) köszönhetően a várakozási időszak folyamatosan változhat, amit a rendszer 5 percenkénti frissítési lehetőséggel igyekszik lekövetni.

Álláspontom szerint a Kormányablak applikáció megjelenésével tovább nő(het) az állampolgárokban az elégedettség érzése a közigazgatással szemben, hiszen a program segítségével tervezhetőbbé, kiszámíthatóbbá válik időben az ügyintézési folyamat. Ez nagy segítséget nyújt minden ügyfél számára saját napjának tervezésekor (pl. munkaidő beosztása, parkolóidő megválasztása a Kormányablaknál...stb.), hiszen akár egy ebédidőben is előre láthatóan elintézhetővé válnak ügyeink.

Természetesen számos más szakigazgatási területen – a teljesség igénye nélkül többek között az építésügyben, az egészségügyben, rendészetben, természetvédelemben...stb. – kerültek már kifejlesztésre olyan applikációk, melyek megkönnyítik mind a hatóságok, mind az ügyfelek életét, melyek bemutatása egy következő tanulmány témája lehet.

Záró gondolatok

Úgy gondolom, hogy az okoseszközök iránti megnövekedett igény, valamint az eszközök terjedésének rohamos növekedése azt bizonyítja, hogy lakosság egyre inkább készen áll ezen eszközök befogadására és alkalmazásra. Nap mint nap tapasztalhatjuk közvetlen környezetünkben is, hogy az okostelefonok teljesen a mindennapjaink részévé váltak, kis túlzással az állampolgárok többsége el sem tudja képzelni létezését ezek nélkül.

³⁵ Lásd erről bővebben: <https://24.hu/belfold/2019/12/17/kormanyablak-google-play-app-store/>, 2019. december 19.

³⁶ Lásd erről bővebben: <https://play.google.com/store/apps/details?id=hu.government.office.map>, 2019. december 19.

Ma már talán nem is feltételen luxuscikként tekintünk ezen eszközökre, hanem használati tárgyaként, éppen ezért egyre többen rendelkezünk legalább eggyel. Kutatások szerint ez a teljes lakosság esetében elérheti a 70%-ot is, ugyanakkor „hagyományos számítógéppel” szinte biztos, hogy ennyi személy nem rendelkezik. Álláspontom szerint ez egy olyan magas arányszám, ami mindenképpen világossá teszi számunkra azt a tényt, hogy az okostelefonok – és az ezeken futtatott alkalmazások – lehetnek a legalkalmasabb eszközök arra, hogy a hatóság (az államok és közigazgatási rendszereik) megszólítsa az ügyfelek ezen nagy százalékát gyorsan és hatékonyan. Álláspontom szerint a bemutatott applikációk is azt bizonyítják, hogy a mobilapplikációk komoly segítséget tudnak nyújtani a közigazgatási szektor számára a szolgáltatások nyújtása során, mely mind az állam, mind pedig az ügyfelek számára számos előnyt nyújthat.

Felhasznált irodalom

- [1] BALOGH Zsolt György: A folyamatszemplélet jelentősége az elektronikus közigazgatás fejlesztésében. In: Fazekas Mariann (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Gondolat, Budapest, 2011.
- [2] John C. BERTOT – Paul T. JAEGER – Justin M. GRIMES: Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly* 27, 3, 2010, 264–271.
- [3] BUDAI Balázs Benjámin – SÜKÖSD Miklós: *M-kormányzat, m-demokrácia: Mobilkommunikáció a közigazgatásban, a politikában és a nonprofit szektorban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
- [4] Christoph DEMKE – Timo MOILANEN: *Effectiveness of public service ethics and good governance in the central administration of the EU-27*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012.
- [5] Gabriela QUINTANILLA: Exploring the M-Government. In: *Encyclopedia of Information Science and Technology*. Third edition, 2015.
<https://doi.org/10.4018/978-1-4666-5888-2.ch266>
- [6] Balázs HOHMANN: Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. *European Journal of Multidisciplinary Studies* 2019, Vol. 4, 1, 29–36.
- [7] S. Y. HUNG – C. M. CHANG – S. R. KUO: User acceptance of mobile e-government services: An empirical study. *Government Information Quarterly* 30 (1), 2013, Vol. 1, 33–44.
- [8] Ikhlas F. ZAMZAMI: The Key Service Feature of M-Government Based on Interactive User Experiences. *IEEE Access* 7, 2019, 115696–115707.

- [9] S. M. LEE – X. TAN – S. TRIMI (2006). M-government, from rhetoric to reality: learning from leading countries. *Electronic Government, an International Journal* 3 (2), 113–126; <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>, 2018. szeptember.12.
- [10] Jon PIERRE – B. Guy PETERS: *Governance, Politics and the State*. New York, University of New York Press, 2000.
- [11] M. A. SHAREEF – N. ARCHER – Yogesh K. DWIVEDI: Examining adoption behavior of mobile government. *Journal of Computer Information Systems* 53, 2, 2012, 39–49.
- [12] SZŐKE Gergely László – PATAKI Gábor: Az online személyiségprofilok jelentősége – régi és új kihívások. *Infokommunikáció és Jog* 2014, 2, 63–70.
- [13] TÓZSA István: *A hatékony elektronikus kormányzati kommunikáció nemzetközi tapasztalatainak rendszerezése*. Pro Publico Bono Online, BCE Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2011.
- [14] TUZSON Bence a Miniszterelnökség közszolgálatért felelős államtitkára; Kormányablak applikáció sajtótájékoztató 2019. december 17. <https://www.pecsma.hu/hirzona/uj-kormanyablak-applikacio-segiti-az-ugyintezest/>, 2019. december 19.

A DEMOGRÁFIAI VÁLTOZÁSOK HATÁSA A NYUGDÍJRENDSZER PÉNZÜGYEIRE*

IMPACT OF DEMOGRAPHIC CHANGES ON PENSION FINANCES

VARGA ZOLTÁN**

Absztrakt: Jelen tanulmányomban a demográfiai változások, különösen az öregedés nyugdíjrendszerre és annak pénzügyeire gyakorolt hatásait vizsgálom. Az elméleti alapvetést követően az elmúlt évszázad demográfiai változásait röviden összefoglalom, majd a demográfia és a nyugdíjrendszer összefüggéseit elemzem. A nyugdíjrendszerek alapfelvetései mellett az állami felosztó-kivonó nyugdíjrendszer és az előregedő társadalom összefüggéseire térek ki. Végül a demográfiai változások makrogazdasági hatásai között a költségvetési hatásokat mutatom be.

Kulcsszavak: *öregedés, demográfia, nyugdíjrendszer, költségvetés*

Abstract: In the present study, I examine the effects of demographic change, especially aging, on the pension system and its finances. Following the theoretical basis, I briefly summarize the demographic changes of the last century and then analyze the relationship between demography and the pension system. In addition to the basic assumptions of pension systems, I will address the connections between the state pay-as-you-go pension system and an aging society. Finally, among the macroeconomic effects of demographic change, I present the budgetary effects.

Keywords: *aging, demography, pension system, budget*

* A cikkben/előadásban/tanulmányban ismertetett kutatómunka az EFOP-3.6.1-16-2016-00011 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.

** DR. VARGA ZOLTÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrvz@uni-miskolc.hu

Bevezetés

Az öregedés folyamatának sokféle gazdasági következménye van, mind a társadalom egészét, mind az egyes emberek életét tekintve. A legnagyobb, makrogazdaságilag legfontosabb intézmény azonban, amelyet ez a folyamat érint, a nyugdíjrendszer. A reformjával kapcsolatos vitákban gyakran elhangzik, hogy e rendszernek ösztönöznie kell a gazdasági növekedést, segítenie a tőkepiacok bővülését. Ezzel szemben a valódi célja és feladata az, hogy a munkaképes életszakasz jövedelmére alapozva megélhetési biztonságot teremtsen az időskorra. Ebben a cikkben a demográfiai változás, más szóval az öregedés nyugdíjrendszerre és annak pénzügyeire gyakorolt hatásáról lesz szó.

A népesség demográfiai „öregedése”, vagyis az idősebb korosztályok arányának növekedése két tényezőtől ered: az átlagos élettartam meghosszabbodásából és a születések számának változásából. Az előbbi örvendetes, folyamatos és jelenlegi tudásunk szerint vissza nem fordítható tendencia. Az utóbbi azonban ciklikus folyamat, amelyet nem csak a jelenlegi, viszonylag alacsony termékenység határoz meg. Ellenkezőleg, az 1950-es évek elején született, rendkívül népes évszázatok, (*tagjaikat nálunk Ratkó-gyerekeknek, a világ többi részén baby boomernek nevezik*), valamint ezeknek az 1970-es évek végén ugyancsak nagy számban született gyermekei még évtizedeken át jelentős ingadozást fognak okozni a népesség korösszetételében. Az ingadozás először idén 2020-ban, majd másodszer 2050 körül fog erős nyomást gyakorolni a nyugdíjrendszerekre, amikor ezek a népes korosztályok elérkeznek a nyugdíjas kor küszöbére.¹

Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a munkaképes korosztályokra háruló „terhet” erősen eltúlozza az időskori demográfiai függőségi ráta, éppen azért, mert a gyermek- és fiatalok aránya csökkenni fog. A teljes demográfiai függőségi ráta (a munkaképes kornál fiatalabbak és idősebbek együttes aránya a munkaképesekhez) „...nem lesz magasabb, amikor a 'baby-boom' generáció nyugdíjba vonul, mint volt akkor, amikor iskolába járt”.²

A nyugdíjrendszerek számára különben is fontosabb a rendszerfüggőségi ráta (*a nyugdíjasok aránya a járulékfizetőkhöz*), mint a demográfiai ráta. Márpedig a kettő között jelentős eltérés lehet a munkaerőpiaci fejlemények miatt. Az „új gazdaság” munkaerőigénye várhatóan tovább fog csökkenni. Ezen belül is a foglalkoztatás új, úgynevezett „atipikus” formái terjednek. A részmunkaidő, a vállalkozásba adás, a határozott időre szóló szerződések lépnek a teljes munkaidős foglalkoztatás, a munkáltató és a munkavállaló közötti, hagyományos kapcsolat helyébe. A teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatási ráta „...Európában körülbelül azon a szinten van most, mint 1985-ben volt ...lehetséges, hogy egy újabb növekedési hullám

¹ AUGUSZTINOVICS Mária: A nyugdíjrendszerekről. *Magyar Tudomány* 2002/4., 447., <http://www.matud.iif.hu/02apr/ausguszt.html>, 2019. december 20.

² P. CONCIALDI: Demography, the Labour Market and Competitiveness. In: G. Hughes – J. Stewart (eds.): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 2000, 15.

nem fogja számottevően csökkenteni a munkanélküliséget: Európa a munkahely nélküli növekedés szakaszába léphet”.³

Ezek a trendek aláássák a keresethez kötött nyugdíjrendszerek hatókörét és járulékalapját az Európai Unióban éppúgy, mint a közép-kelet-európai rendszerváltó országokban.⁴ A gazdasági környezet tehát távolról sem kedvező a hagyományos nyugdíjrendszerek számára. A kihívással azonban szembe kell nézni és azt – legalább részlegesen – ellensúlyozni lehet a rendszerek előrelátó tervezésével.⁵

Az utóbbi évtizedekben az alacsony termékenység és az átlagos élettartam meghosszabbodása következtében a világ számos országában, így Magyarországon is megnövekedett az idősebb korosztályok népességen belüli aránya. A demográfiai öregedés európai és hazai szinten is jól dokumentált jelenség. Magyarországon a 65 éves és idősebb népesség aránya 1990-ben 13%-ot tett ki, majd 2001-re elérte a 15%-ot, 2011-re pedig már a 17%-ot. 2014 elejére a korcsoport aránya 17,5%-ra emelkedett.⁶

A legutóbbi – 2017 elejére vonatkozó – adatok szerint a korcsoport aránya 19%-ra emelkedett. Az EUROSTAT előrejelzései szerint a mutató értéke a jövőben még erőteljesebben fog növekedni, 2070-re hazánkban eléri a 29%-ot. A korstruktúra alakulásának egyik legfontosabb társadalmi jelentősége ezeknek a folyamatoknak a különböző társadalmi intézmények fenntarthatóságára gyakorolt hatásaiban rejlik. Azaz, hogyan alakulnak az eltartottsági ráták, és hány aktív korúnak kell „eltartania” az inaktív korban levőket. Az aktív korúak számának csökkenése szűkülő munkaerő-potenciált is jelent, ami a nagy állami ellátórendszerek fenntarthatóságának nehézségeivel jár együtt. Az időskori eltartottsági ráta azt fejezi ki, hogy 100 aktív korúra (15–64 év közötti) hány idős korú (65 éves és idősebb) jut. A mutató értéke Magyarországon 1990 és 2017 között 20-ról 28-ra emelkedett. Az EUROSTAT számításai szerint 2070-re 52-re fog emelkedni, azaz kb. 2 aktív korúra fog jutni egy 64 év feletti lakos.⁷

A gyermekek és az idősek egymáshoz viszonyított arányát az *öregedési index* fejezi ki. Ennek a mutatónak az értéke Magyarországon dinamikusabban növekszik az időskori eltartottsági rátáénál, ami a rendkívül alacsony termékenységi mutatók következménye, és előrevetíti, hogy a jövőben az aktív korúak és az idősek aránya

³ K. D. DUCATEL – J. C. BURGELMAN: Employment Map: Jobs, Skill and Working Life on the Road to 2010. Futures Report Series 13, *European Commission Directorate-General, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies*, Sevilla, Spain, 1999, 50.

⁴ AUGUSZTINOVICS Mária: Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban. *Közgazdasági Szemle* 1999. július–augusztus, 657–672.

⁵ AUGUSZTINOVICS: A nyugdíjrendszerekről.... 447.

⁶ MONOSTORI Judit: Öregedés és nyugdíjba vonulás. In: Monostori Judit – Őri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré*. KSH NKI, Budapest, 2015, 118.

⁷ MONOSTORI Judit – GRESITS Gabriella: Idősödés. In: Monostori Judit – Őri Péter – Spéder Zsolt. (szerk.): *Demográfiai portré 2018*. KSH NKI, Budapest, 129.
The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions & Projection Methodologies. European Economy Institutional Paper, 2017, 065

még kedvezőtlenebb képet fog mutatni, mint napjainkban. 1990 és 2017 között az öregedési index értéke, azaz a 100 gyermekkorúra jutó időskorú népesség száma 65-ről 129-re növekedett.⁸

A demográfiai öregedés mindegyik európai országban megfigyelhető jelenség, háttérben rendszerint az alacsony termékenység és a várható élettartam meghosszabbodása húzódik meg. Abban azonban már különbségek mutatkoznak, hogy milyen mértékű a társadalmi szintű öregedés, ill. hogyan alakul az azt befolyásoló tényezők erőssége. Az általánosan jellemző alacsony termékenységen belül is vannak kedvezőbb és kedvezőtlenebb képet mutató országok, de a várható élettartam alakulásában is nagyok az eltérések Európában.⁹ Az időskori eltartottsági rátát figyelembe véve Magyarország az alacsonyabb értékkel jellemezhető országok körébe tartozik, ami elsősorban a még mindig alacsony várható élettartammal magyarázható. A demográfiai öregedésnek leginkább kitett országok között főként déli és északi országokat találunk, de nagyon magas a mutató értéke Németországban is. Olaszországban a rendkívül alacsony termékenységi mutató egy magas várható élettartammal párosul, Németországban és Görögországban a kirívóan alacsony termékenységi mutatókhoz egy relatíve magas, de az olasznál alacsonyabb várható élettartam kapcsolódik. A skandináv országok esetében viszont alapvetően nem a kedvezőtlen termékenységi mutatók, hanem a magas várható élettartam áll a háttérben.¹⁰

1. Demográfiai változások és a nyugdíjrendszerek

Az utóbbi száz, százötven év fontosabb demográfiai változásait a következőképpen foglalhatjuk össze:

1. Az első világháború óta a fejlett világban mindenütt trendszerűen csökken a termékenység, ebből a több mint egy évszázados folyamatból csak egy apró kitérő a baby boom két évtizede.
2. A házassági ráták folyamatosan csökkennek, az utóbbi néhány évtizedben rohamosan.
3. A válási arányszámok jelentősen növekednek.
4. Gyakoriak az egyszülős háztartások.
5. Megnövekedett és dinamikusan növekszik az élettársi kapcsolatok száma.
6. Növekszik a házasságon kívül született gyermekek száma.
7. Növekszik a tudatosan gyermektelen párok száma.
8. Az idősebbkori halandóság mutatói folyamatosan javulnak.¹¹

⁸ MONOSTORI: i. m. 117.

⁹ *The Characteristics Approach to Population Aging: New Measures*. Version 2, December 2015, International Institute for Applied Systems Analysis, <http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/WorldPopulation/Reaging/Indicators.html>, 2019. december 21.

¹⁰ MONOSTORI: i. m. 118.

¹¹ MÉSZÁROS József: *Nyugdíjrendszerek és demográfia: egymásra kölcsönösen ható folyamatok*. http://www.mstnet.hu/cikkek/_doku/Meszáros_Jozsef.pdf, 2019. december 27., 1.

1.1. Demográfia és nyugdíjrendszerek

A nyugdíjrendszereket különböző tipológia szerint szokás rendszerezni. A szakirodalomban leginkább egy háromdimenziós tipológia elterjedt:

1. Fedezett vagy fedezetlen.
2. Biztosítás matematikailag korrekt, avagy sem.
3. Járulék vagy ellátás meghatározott.

A rendszerek e tipológia egyes celláiba sorolt elemei nyilvánvalóan más és más termékenységű hatással rendelkeznek, de egyelőre tekintsünk el a különböző elemektől. Minden nyugdíjrendszer az egyének aktív életszakaszában felhalmozási időszakot határoz meg. A felhalmozási időszak végén többnyire egy bizonyos korhatár elérésekor ezt az adott egyén életjáradékra váltja (a biztosított halála esetén többnyire hátramaradottak részesülnek a járadékból). A felhalmozási periódus a fedezett rendszerekben e járulékok összegyűjtését jelenti az aktív életszakaszban. A felosztó-kirovó rendszerekben a fedezet nem fizikai, hanem humántőke: a felnövekvő nemzedékek járulékfizető képessége és hajlandósága. Ebben a rendszerben a felhalmozás a következő nemzedékek felnevelését és képzését jelenti.¹²

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer korabeli (a második világháborút közvetlenül követő időkben kialakított) alapelve szerint a sok aktív dolgozó hosszú munkaviszonyban szerzett keresete után fizetett járulékok fedezik a nyugdíjazásukat követően jellemzően már csak néhány évig élő, viszonylag kevés időskorú nyugdíját. Ez a rendszer három egymást követő nemzedék egymás iránti bizalmára épül:

- a szülő fizeti a járulékot, hogy a nagyszülőnek legyen nyugdíja,
- miközben eltartja a gyermekét annak reményében, hogy mire ő is megöregszik,
- és a gyermeke fizeti majd azt a járulékot, amiből neki lesz nyugdíja.

A rendszer fenntarthatatlanságának alapja, hogy a hazai járulékfizetők száma megállíthatatlanul zsugorodik, mert egyrészt az utóbbi négy évtizedben nem született elég gyermek, aki pótolhatná a nyugdíjba vonuló, nagy létszámú korosztályokat a munkaerőpiacon; másrészt a fiatalok és középkorúak egyre növekvő létszámban nem itthon fizetnek járulékot, így kimaradnak a hazai nyugdíjak finanszírozásából. Még a népesedési viszonyok esetleges javulása, a foglalkoztatottság növelése, a feketemunka visszaszorítása esetén sem bízhatunk abban, hogy a trend alapvetően másként alakulna, és a jövőben több nyugdíjra, több finanszírozási erőforrásra számíthatna a magyar (nyugdíjas) társadalom.¹³

A nyugdíjrendszereket, történetileg homogén munkavállalói csoportok időskori ellátásának biztosítására hozták létre. E csoportok vagy a nagyipari munkásság, vagy a tisztviselők köréből kerültek ki. Az 1800-as évek végén, illetve a 20. sz. elején az e körben foglalkoztatottak döntően férfiak voltak, és az alkalmazottak jövedelmi és családi pozíciói stabilak és homogének voltak. A járulékbeszedés a

¹² MÉSZÁROS: i. m. 2.

¹³ VÉRTESY László: A nyugdíjrendszer helyzete és finanszírozhatósága. In: *Pénzügyi műhelytanulmányok 4*. Budapest, 2018, 14.

homogén munkavállalói csoportoktól relatíve egyszerű volt, a befizetések elkerülése pedig lehetetlen. A társadalom a demográfiai egyensúly vagy a növekedés állapotában volt, a gazdaság pedig a lassú, de egyenletes növekedés periódusában, azaz

- a foglalkoztatási szerkezet stabil,
- a demográfiai helyzet kedvező,
- a gazdasági növekedés állapotában volt a társadalom.

Megállapíthatjuk, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek e három alapfeltevés mentén szerveződtek és mindmáig e három feltételen nyugszanak. A 20. század lényegében az állami szociális rendszerek kiépülésének és sikertörténetének időszaka volt. A 20. század elejére lényegében mindegyik fejlett állam kialakította társadalombiztosítási rendszerét, amelyek a második világháború után a háború pusztításának mértékétől függően alakultak át felosztó-kirovó rendszerekké. Ezt a folyamatot a költségvetés szerkezetének átalakulásában is nyomon követhetjük. Különösen érdekes az Egyesült Államok és a kontinentális Európa összehasonlítása e szempontból. Az adatokból jól látszik, hogy a kontinentális Európában az egyes társadalmak sokkal fontosabbnak tartották a szociális védőháló kialakítását, míg az Egyesült Államokban az egyéni felelősség és feladatvállalás szerepe lett hangsúlyosá.¹⁴

A társadalom nemzetállami keretekben működött, világos volt, hogy kik az adó és járulékfizetések alanyai, és hasonlóan az ellátottak köre is egyszerűen meghatározható volt. Nemzetközi mobilitás lényegében nem volt, az emberek többé-kevésbé ugyanazon a helyen élték le életüket, ahol megszülettek. Az utóbbi évtizedek felerősítették a korábbi folyamatokat, azaz a csökkenő születésszám, a meghosszabbodott életkor következtében a fejlett társadalmak korfája átalakult. Míg korábban az idősebbek voltak kisebbségben, napjainkra az idős korosztály fiatalokhoz viszonyított aránya radikálisan megváltozott. Ez új kihívásokat jelent, hiszen az időskori ellátórendszerek finanszírozása más alapfeltevésre épült, arra, hogy a mindenkor aktív korosztályok a jelenleginél jóval nagyobb arányt képviseljenek az idősekhez képest. Így a döntéshozók kénytelenek a nyugdíjkorhatár emelésével szembenézni, hogy a nyugdíjrendszer továbbra is finanszírozható maradjon. E kihívással párhuzamosan szerte a világban lényegében a hetvenes évekre vált a teljes társadalom nyugdíjrendszerek által lefedetté, és ennek hatása is napjainkra érik meg.¹⁵

A demográfiai szakirodalomban a mortalitás hosszú távú előrejelzésére a leggyakrabban használt számítási mód a Lee–Carter-modell¹⁶, amellyel előre lehet jelezni egy kortól és időtől függő mortalitási ráta jövőbeli alakulását. A számítások szerint az általános halandósági trend a nők esetében a férfiakéhoz képest valamivel gyorsabb ütemben javult.

¹⁴ MÉSZÁROS: i. m. 3.

¹⁵ MÉSZÁROS: i. m. 4.

¹⁶ R. D. LEE – L. R. CARTER: Modelling and Forecasting U.S. Mortality. *Journal of the American Statistical Association* Vol. 87, No. 419, 1992, 659–671.

Magyarországon nem volt állandó a halandóság trendje, sőt volt olyan időszak is – főként az 1990-es évek körül –, amikor általánosan növekedett a halandóság. Mind a női, mind a férfi halandóság változása esetében elmondható, hogy a rendszerváltozás évei nem csak politikai és gazdasági dimenziót érintettek, annak lenyomata tapasztalható a halandóságban is, mivel ekkor nagyarányú romlás következett be. A demográfiában használt másik mutatószám a születéskor várható élettartam, amely fontos jelzőszáma egy közösség társadalmi-gazdasági fejlettségének. Nők esetén a 2035-ös évre vonatkozó születéskor várható élettartam 82,1 év, míg a férfiaknál ez a szám közel hat évvel alacsonyabb 75,9 év. Ez is alátámasztja azt a közismert jelenséget, hogy Magyarországon a nők átlagosan jellemzően jóval tovább élnek a férfiaknál.¹⁷

2. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer és az elöregedő társadalom

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről többféle fogalmi keretben szokás beszélni, így a probléma is többféleképpen megfogalmazható. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer lényege közvetlenebben úgy jellemezhető (némileg leegyszerűsítve a valóságot), hogy az állam mint hatóság a mindenkori aktív állampolgárait folyamatosan bérjárulékfizetési kötelezettséget ró ki, amely befolyó bérjárulékokból fizeti ki folyamatosan a mindenkori nyugdíjas állampolgárai nyugdíjjáradékát. Az aktív polgárok a bérjárulék-fizetésükkel maguk is nyugdíjjáradékokra nyernek jogosultságot. Ez a rendszer ugyanakkor felfogható oly módon is, hogy a mindenkori aktív állampolgárok járulékfizetése lényegében hitelnyújtás az államnak, amely adósságát az állam majd nyugdíjjáradék formájában fogja törleszteni. Ebben a fogalmi keretben ez a rendszer tehát úgy működik, hogy a mindenkori aktív polgárok bérjárulék formájában nyújtott hiteléből finanszírozza az állam a mindenkori nyugdíjasok nyugdíjjáradékát. Az állam ily módon folyamatosan maga előtt görgeti az adósságát, hiszen a mindenkor esedékes adósságtörlesztést az állam a mindenkor esedékes újabb hitelfelvételéből finanszírozza, tehát a mindenkor esedékes hitelezőknek visszafizetendő (implicit) adósságát folyamatosan maga előtt tolja. Ez a rendszer végezetül felfogható oly módon is, hogy az állam mint hatóság a mindenkori aktív állampolgárait időskori kényszeremegtakarításra kötelezi. Ebben a fogalmi keretben ez a rendszer tehát úgy működik, hogy a mindenkori aktív polgárok kényszeremegtakarításaiból finanszírozza az állam a mindenkori nyugdíjasok nyugdíjjáradékát. Látható, hogy a fogalmi kerettől függetlenül a lényeg ugyanaz. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer úgy működik, hogy az állam a mindenkori aktív polgárok folyó járulékbefizetéseiből finanszírozza a mindenkori nyugdíjasok folyó nyugdíjjáradékát. Vagyis az állam a mindenkori aktív polgárok megtermelt folyó jövedelméből von el kényszerrel a mindenkori nyugdíjasok részére. A társadalom elöregedése azt jelenti, hogy az alacsony termékenység miatt az aktív polgárok száma egyre fogy, aminek következményeként az idősök aránya növekszik a lakosság egészén belül. Az előálló probléma a különböző fogalmi kereteken

¹⁷ VÉRTESY: i. m. 10.

belül is megfogalmazható, noha ugyanaz. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer hosszú távon fenntarthatatlan, mert megfognak az aktív polgárok, akik a járulékbefizetéseikkel finanszírozzák a nyugdíjasok esedékes (már elnyert, jogosult) járadékát. Ez felfogható oly módon is, hogy megfognak az állam aktív járulékfizető hitelezői, így az nem képes a mindenkor esedékes hitelfelvételéből teljességgel tovább finanszírozni a mindenkor esedékes adósságtörlesztéseit. Elérkezik a nem létező vagyon „felélésének” időszaka. Emellett a társadalom elöregedése felfogható úgy is, hogy az aktív polgárok kényszer-megtakarításai már nem elegendőek a nyugdíjak teljes finanszírozására. A lényeg: az állam aktív polgárai folyó járulékbefizetéseiből már nem képes teljességgel tovább finanszírozni a nyugdíjasok folyó (jogos) nyugdíjjáradékát. A rendszer nem önfinanszírozó, az egyensúlytalanság folyamatos. További jövedelemelvonásokra van az államnak szüksége ahhoz, hogy a folyó, azaz keresztmetszeti egyensúlyt megteremtse. Elvonni jellemzően az aktívaktól lehet. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állam még nagyobb hitelnyújtásra kötelezi az aktív polgárokat, illetve még több kényszermegtakarításra.¹⁸

A hazai és nemzetközi előrejelzések alapján is az öregségi függőségi ráta majdnem megkétszereződik a következő 35 évben. A termékenységi arányszám a mortalitással együtt nagyban meghatározza az ország jövőbeli lakosságszámát. Az aktívakat viszonyítva a nyugdíjasok számához, megkapjuk az időskori függőségi rátát is. Mind a termékenységi ráta, mind a függőségi ráták nagyban meghatározzák a jelenlegi nyugdíjrendszer jövőbeli fenntarthatóságát. A népességi adatok mellett az időskori függőségi ráta mutatja a vizsgált társadalom belső korstruktúráját, a ráta 2035-ig monoton növekedik, s várhatóan alulról megközelíti a 39%-ot. A népességszám várhatóan jelentős csökkenése és ezzel párhuzamosan az időskori függőségi ráta szintén intenzív emelkedése súlyos aggodalmakra ad okot a magyar nyugdíjrendszer fenntarthatóságával kapcsolatban.¹⁹

3. Az idősök aktivitása és a nyugdíjba vonulás

Az időskorral együtt járó változások közül az egyik legfontosabb a munkaerőpiaci aktivitás megszűnése és a nyugdíjba vonulás. E vonatkozásban Magyarországon és több európai országban is rendkívül fontos változások történtek az elmúlt évtizedben, amelyeket alapvetően a nyugdíjrendszer és néhány aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz generált. Az időskori nyugdíjkorhatár emelésével, az előrehozott nyugdíjazás szigorításával, a rokkanttá válás feltételeinek átalakításával a munkaerőpiacról való kilépés időpontja későbbre tolódott, különösen a nők esetében. A korhatáremelésen túl Magyarországon az utóbbi időszakban egy másik jogszabályi változás is befolyásolta a nyugdíjba vonulás átlagos életkorát: nevezetesen az a 2012-ben hatályba lépett rendelkezés, amely szerint a nők 40 év szolgálati idő megszerzését követően a rájuk vonatkozó korhatár előtt is nyugdíjba vonulhatnak.

¹⁸ TÓTH István: *Demográfia és nyugdíjrendszer – adalék a nyugdíjrendszerek makroökonomiájához*. <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=76502>, 2019. december 17., 1.

¹⁹ VÉRTESY: i. m. 11.

Ennek következtében 2012-ben a nők átlagos nyugdíjbavonulási életkora visszaesett. Az előzetes adatok szerint 2013-ban a férfiak átlagos nyugdíjbavonulási életkora 62,2 év, a nőké pedig 59,4 év volt. A magyar népesség nyugdíjbavonulási jellemzőinek egyike, hogy az idősek hosszú éveken keresztül rendszerint a rájuk vonatkozó öregségi nyugdíjkorhatárt megelőzően mentek nyugdíjba. Ez részben a széles körű és a munkaerőpiaci problémák enyhítését célzó munkaerőpiaci és nyugdíjpolitikák következménye. Részben pedig annak tudható be, hogy a nyugdíjkorhatár 1997 óta folyó emelését csak nagyon nagy társadalmi feszültségek mellett lehetett volna rövidebb időszak alatt bevezetni. Azaz a korhatáremeléssel párhuzamosan számos érintett korosztály jogszabály által biztosított lehetőséget kapott a korhatár előtti nyugdíjazásra. 2012-ben ez is alapjaiban változott meg, hiszen ettől az évtől kezdve öregségi nyugdíj – a 40 év szolgálati idővel rendelkező nők kivételével – a korhatár elérése előtt nem állapítható meg. Ezáltal számos korai nyugdíjazási fajta, és több, egy-egy foglalkozást érintő nyugdíjforma szűnt meg. Mindezek következtében a 2013-as előzetes adatok szerint az adott évben időskori nyugdíjba vonuló férfiak 90%-a épp a születési évjára vonatkozó általános nyugdíjkorhatárral azonos életkorban volt. A nőknél némiképpen másként alakult a helyzet, ugyanakkor a férfiak és a nők közötti hasonlóságok sem elhanyagolhatóak. Ez utóbbiak közül a legfontosabb, hogy a vizsgált időszakban a nők körében is jellemző volt a korhatár előtti nyugdíjba vonulás. Az egyes naptári évek között megmutatkozó különbségek azonban erőteljesebbek a nők nyugdíjba vonulását illetően. Egészen pontosan, az egymást követő évek között is nagyon jelentősek az eltérések a nyugdíjba vonulók kora és a nyugdíjkorhatár közötti összefüggés szempontjából. Ez abból adódik, hogy a női időskori nyugdíjkorhatárt 55 évről emelték/emelik 65 évre, és az átmeneti évek alatt az egyes születési évjáratokra különböző korhatárokat állapítottak meg. Másrészt a nők nyugdíjba vonulásának időzítése abban is eltér a férfiakétól, hogy csak egy csoportjukra vonatkozik a 2012-ben bevezetett szigorítás (vagyis a korhatár előtti nyugdíjbavonulási tilalom), hiszen a 40 éves szolgálati idő a nőket életkoruktól függetlenül teszi jogosulttá az öregségi nyugdíjra. Ezzel magyarázható, hogy 2013-ban a nők még mindig jelentős aránya, 65%-a a reá vonatkozó korhatár elérése előtt lépett az időskori nyugdíjrendszerbe.²⁰

4. Demográfiai tények

A népesség öregedésén az időskorúak egyre növekvő arányát értjük a népesség egészén belül. Az időskor meghatározása azonban már nem ilyen egységes: 60 (pl. EUROSTAT-értelmezések) vagy 65 évesek és idősebbek (pl. ENSZ-értelmezések) tartozhatnak ide. A folyamat lényege azonban nem csupán az idősek, fiatalok vagy a foglalkoztatottak részaránya, a probléma sokkal általánosabb: a népesség egész korösszetétele változáson megy keresztül.

A demográfiai öregedés alapvetően négy tényezőre vezethető vissza, ezek a következők:

²⁰ MONOSTORI: i. m. 123.

– *termékenység*

Az 1950-es évek végén Európában (a baby boomnak köszönhetően) a termékenység szintje magas, 2,5 felett alakul az átlagos gyerekszám. Az 1960-as években megkezdődik egy csökkenő tendencia, 1980-ra ez az érték már 2 alá esik. ENSZ-előrejelzések (a közepes hipotézis alapján) szerint az országok egy 1,85-ös szinthez konvergálnak, ami jelentősen alulmúlja az utánpótláshoz szükséges mértéket.

– *halandóság*

A várható élettartamok szintén az öregedés irányába hatnak folyamatosan emelkedő értékekkel. Ennek fő oka az egészségügyi rendszerek rohamos fejlődése. 2000 és 2050 között 73,8-ról előreláthatólag 81,0-ra emelkedik Európában a születéskor várható élettartam, ami a nők esetében 78,0 évről 84,2-re való emelkedést, a férfiak esetében pedig 69,6 évről 77,8-ra való változást jelent.

– *bevándorlás*

A bevándorlás részben képes ellensúlyozni a népességcsökkenést, sőt a fiatalabb generációkra koncentráló korösszetétele miatt az öregedést is. Az erre vonatkozó statisztikai adatok azonban fenntartással kezelendők, hiszen a be- és kivándorlás számítása csak közvetett módon képzelhető el, ami magában rejti a hibák lehetőségét. A be- és kivándorlás Európára főként a földrészen belül jellemző, emiatt eddig komoly hatása nem volt az öregedés tekintetében, az előrejelzések szerint a jövőben azonban annál fontosabb jelentőséggel fog bírni.

– *korösszetétel („a korfa tehetetlenségi ereje”)*

Az egyre hosszabb élettartamok struktúrájuk szempontjából is alapvetően megváltoztak. Nemcsak a várható életkor tolódott ki, hanem az egyes szakaszok hossza is. A tanulóssal töltött évek száma jelentősen megnőtt, ezzel kitolódott többek között a munkavállalás kezdete. Mindezek mellett a munkaképesség felső határa is jelentősen felfelé mozdult, ami természetesen jelenti az optimális nyugdíjkorhatár változását is.²¹

Az utóbbi évtizedekben nem csupán a 65 éves és idősebb népesség aránya növekedett, hanem átstrukturálódás zajlott az idősebbek életkori összetételében is. Emelkedett az ún. legidősebb idősök, azaz a 80 év felettiek száma és aránya is. 1990-ben 260 ezren, 2011-ben már 400 ezren tartoztak ebbe a korosztályba. A férfiak és a nők eltérő halandósága miatt az idősebb korcsoportokban a nők felülreprezentáltak. Minél idősebb korcsoportot vizsgálunk, annál magasabb a nők aránya.²²

²¹ STRÉHLI Kitti: *Öregedés és a nyugdíjrendszerek Európában*. Budapest, 2008, 5., http://209.85.129.132/search?q=cache:H9Ewee2PcMoJ:www.corvinusembassy.com/ep/download/2/82/strehli_kitti_-_oregedesnyugdij.doc+%C3%B6reged%C3%A9s+hat%C3%A1sa+a+nyugd%C3%ADjrendszerre&hl=hu&ct=clnk&cd=8&gl=hu, 2019. december 27.

²² MONOSTORI: i. m. 118.

5. A társadalmi öregedés hatásai

Az egyénekre és a családokra

Az öregedéssel a fizetett munkában töltött idő aránya az egész élethosszhoz viszonyítva csökken. *Az iskolaévek és a nyugdíjban töltött évek száma megnő, miközben a hagyományos munkahelyi évek száma csökken.* A nők egyre több időt töltenek munkával, de emellett jellemző a magas munkanélküliség és a gyakori részmunka-idős foglalkoztatások, melyek sokszor kényszermegoldások. A nyugdíjkorhatárt elérők száma élesen ível felfelé. 80 éves korra az idősök legnagyobb része már komoly egészségügyi problémákkal és társadalmi kirekesztettséggel küzd. Mindezek ellenére egyre nehezebb általánosítani az egyes korosztályokra, a különbségek korosztályon belül már nagyobbak, mint korosztályok között.

A demográfiai öregedés eltérően hat nőkre és férfiakra. A nők jövedelme alacsonyabb, várható élettartamuk hosszabb, így hosszabb ideig élnek magányosan, és átlagosan több időt töltenek morálisan gyengén, a korábnál alacsonyabb életszínvonalon életük utolsó szakaszában.

Az élettartamok megnövekedése – mind nők mind férfiak esetében – egyben jelenti a családon kívüli lét felértékelődését és egyfajta megnövekedett terhet a család számára, mivel a morálisan *gyenge idősök gyakran szorulnak családi támogatásra, segítségre.*

A jövedelemre

Az utóbbi évtizedek hozományaként Európában az idősök jövedelmi helyzete jelentősen javult, főként a nyugdíjrendszerek fejlődéséből adódóan. Másrészt a szegénység továbbra is gyakori az idősök között, főleg az elvált, özvegy egyedülálló nők esetében. Az idősök vagyoni helyzete többnyire meghaladja a többi csoportét, ennek oka azonban rendkívül egyszerű, hosszabb ideje dolgoznak vagyonuk felhalmozásán.

Ezek az adatok felvetik a generációk közötti méltányosság kérdését. Ezt tovább fokozza az a tudat, miszerint *a jóléti rendszerek szükséges átalakításainak költségét a jelenlegi fiatal generációknak kell magukon viselniük.* Egyes elemzések szerint – és több gyakorlati példa által is alátámasztva – ennek hatására a generációk között egyfajta feszültség alakul ki.²³

A gazdaságra és kiváltképp a munkaerőpiacra

A demográfiai változások következtében az átlagéletkor a munkaerőpiacon emelkedni fog – ami az élethosszig tartó tanulást különösen fontossá teszi – és a munkanélküliség csökkenhet. A korábbi nyugdíjkorhatár-csökkentési folyamatok lelassulni, ill. visszafordulni látszanak.

A munkaerő korösszetételében is alapvető változások mentek/mennek végbe. *A munkaerőpiacon a fiatalok és a nyugdíjkorhatár közelében levők jelentős hát-*

²³ STRÉHLI: i. m. 6.

ránnyal indulnak a középkorúakhoz képest. A fogyasztói igények változása a gazdaság struktúrájának, a munkalehetőségeknek és a munkavállalóval szembeni kívánalmaknak a változását hozta magával. Az öregedés a megtakarítások, befektetések és a tőkefelhalmozás rendszerében is alapvető változásokat hozott, különös tekintettel a nemzeti megtakarításokra.

A szociálpolitikára

Az egészségügy, az oktatás és a szociálpolitikák nagyban függenek a népesség korösszetételétől, elég csak az élethosszig tartó tanulásra vagy az idősek gondozására gondolnunk. A célnak megfelelő eljárás módok megtalálása és helyes alkalmazása fontosabbá válik, mint valaha. A közfinanszírozás területén a nyugdíjrendszerre nehezedik a legnagyobb nyomás. A nyugdíjrendszerek finanszírozhatatlansága a legtöbb európai országot komoly döntések elé állítja. Az egészségügyre szintén növekvő terhek várnak a demográfiai öregedéssel.

A problémakör összetettsége és összefonódottsága koherens válaszokat igényel a kormányoktól, különös tekintettel a rövid és hosszú távú célok összehangolására és a magas szintű koordinációra.

A demográfiai változások, és az azokhoz szorosan kapcsolódó folyamatok nem várt mértékű kihívást jelentenek a közpolitika számára, egy eddig működő rendszert alapjaiban rengetnek meg. A felmerülő nehézségeket négy nagy csoportba sorolhatjuk:

- Az első és talán legsürgetőbb kihívás a *fiskális politika*. A demográfiai öregedés egyre növekvő terheket ró a kormányzati kiadásokra, így a jelenlegi rendszerek fenntarthatatlanná váltak. Ezt a hatást tovább fokozza a GDP növekedésének lassulása a termelékenység jelentősebb emelkedése nélkül. Ennek oka a munkaképes korúak népességben belüli arányának folyamatos csökkenése. Ezen folyamatok együtt az életszínvonal (GDP/főben mérve) emelkedésének jelentős lassulását hozzák magukkal.
- A második feladatkör a piaci érzékenységhez köthető. A demográfiai változásokkal egy olyan stabil rendszer felállítása válik szükségessé, ami *gyors és rugalmas reakciókat tesz lehetővé mind a munkaerő- mind a pénzpiacokon*. A struktúra megreformálása egyfajta ugródeszka a további reformok meghozatalához, végrehajtásához, hiszen a legtöbb szükséges változás enélkül vagy meg sem valósítható, vagy realitását és funkcióját veszti. A lakosságot alkalmassá kell tenni a rugalmas alkalmazkodásra mind a munkaerőpiac mind a pénz- és tőkepiacok terén. Nemcsak a lehetőségek megteremtése válik hangsúlyossá, hanem a folyamatos piaci visszajelzés is.
- A kihívások harmadik köre az egyénekre vonatkozik. A lakosságot támogatni kell abban, hogy megtalálják helyüket a munkaerőpiacon, fontos ugyanis, hogy aktív, rugalmas munkavállalók legyenek. Különös figyelemre van szükség a nyugdíj előtt állókra, akik esetében az esetleges tartós egészségügyi problémák mindezt jelentősen megnehezítik. Emellett fontos, hogy az egyének megtanulják hosszabb életüket másként strukturálni. A szemlélet-

mód formálására nem elég az idősök körében koncentrálni, sokkal nagyobb hatékonyságot érhetünk el, ha mindezt már gyermekkorban, az iskolákban elkezdjük.

- A negyedik feladatkör az egyéni és kollektív felelősségvállalás egyensúlypontjának áthelyeződéséhez kötődik. A jóléti rendszerek finanszírozhatóságát a kormányok nem képesek fenntartani, így a magánszektor szerepe jelentősen megnő a korábbiakhoz képest, jelenléte kulcsfontosságúvá válik. Míg a rugalmasabb berendezkedés sokaknak lehetőségeket jelent és nagyobb befolyást saját ügyeikre, addig másoknak ez a biztonság hiányát testesíti meg. Az egyéneknek hinniük kell abban, hogy meg fogják kapni a megfelelő és méltányos egészségügyi ellátást, jogot az élethosszig tartó tanulásra, nyugdíjat és minden ezekhez hasonló szolgáltatást, ami a biztonságukhoz szükséges. Jelenleg ez a fajta bizalom sok államban hiányzik.²⁴

A reformok végrehajtásakor elengedhetetlen, hogy azok egy koherens egészet alkossanak, egy közös stratégiai elemeiként válhassanak valóra. Ellenkező esetben féltő, hogy a reformok más és más irányvonalat vesznek, ellehetetlenítve egy jól működő jóléti rendszer létrejöttét.

6. Költségvetési hatások

A népesség korösszetételének változása közvetlen és közvetett hatásokat is gyakorolhat a költségvetési egyenlegre. A kiadási oldalon közvetlen hatásként a nyugdíjkiadások és az egészségügyi kiadások együttesen a GDP 2,8%-ával haladhatják meg 2060-ban 2010-es értéküket hazánkban az AWG előrejelzése alapján (EC 2012).

A bevételi oldalon a munkaképes korú népesség létszámának csökkenése – változatlan szabályozói környezet és aktivitási ráta mellett – a bérekhez kapcsolódó bevételek mérséklődését eredményezheti. A társadalombiztosítási ellátórendszerekre kettős nyomás nehezedhet, mivel a demográfiai folyamatok miatt csökkenő járulékbefizetésekből kell majd finanszírozni a növekvő igénybe vevői létszámú társadalombiztosítási ellátásokat.

6.1. Nyugdíjkiadások

A nyugdíjkiadások a központi költségvetés egyik legnagyobb kiadási tételét jelentik Magyarországon. A felosztó-kirovó elven működő magyar nyugdíjrendszerben elsősorban a foglalkoztatottak aktuális járulékbefizetései jelentik az időskorúak nyugellátásának fedezetét. Az állami nyugdíjkiadások mértéke egyszerre több tényezőtől is függ, így a nyugdíjrendszer paramétereitől (öregségi nyugdíjkorhatár, szolgálati idő, új nyugdíjak helyettesítési rátája, megállapított ellátások indexálása) és a demográfiai folyamatok alakulásától. A nagyobb idős kori függőségi rátával rendelkező európai országokban általában véve magasabb GDP-arányos állami nyugdíjkiadás figyelhető meg. Ez statikusan is mutatja, hogy a kedvezőtlen demo-

²⁴ STRÉHLI: i. m. 7.

gráfiai folyamatok (munkaképes korúak arányának csökkenése és a 65 éven felüliek részarányának emelkedése) intézkedések hiányában a nyugdíjkassza hiányának növekedését eredményezik. A társadalom előregedése hosszú távon kiadásnövekedés irányába mutat a nyugdíjkiadások dekompozíciója alapján. Az AWG jelentésében szereplő előrejelzés alapján a GDP-arányos nyugdíjkiadások a 2010. évi 11,9%-ról 13,6%-ra emelkedhetnek 2060-ig Magyarországon (EC 2012), és ez a kiadásnövekedés kismértékben meghaladhatja az uniós országokra becsült átlagos értéket (1,2 százalékpont). A kiadások növekedéséhez az időskori függőségi ráta változása járul hozzá a legjelentősebb mértékben. A legnagyobb demográfiai hatás a 2010-es és a 2040-es években jelentkezhet, amit a Ratkó-generációk nyugdíjba vonulása okozhat. Az előregedés hatását részben ellentételezik a nyugdíjrendszert érintő intézkedések. Az öregségi nyugdíjkorhatár 2014 és 2022 között 62 évről fokozatosan 65 évre emelkedik. A korhatáremelés mellett a korhatár előtti ellátások és a rokkantsági ellátások igénybevételenek szigorítása is az effektív nyugdíjkorhatár emelkedését eredményezi. Mindezek együttes hatására a nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülő ellátottak 65 évnél idősebb népességhez viszonyított aránya a 2010. évi 176%-ról 122%-ra csökkenhet 2060-ra (EC 2012). Az ellátotti arány csökkenése a 2010-es években mérsékelheti a legnagyobb mértékben a nyugdíjkiadásokat. Az indexálási szabály módosítása szintén támogatja a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát: 2012 óta tisztán inflációkövető nyugdíjmelési szabály van érvényben, amely alapján a már megállapított ellátások év eleji szokásos indexálása a költségvetésben tervezett infláció mértékét követi. A szabály biztosítja a nyugdíjak reálértékének megőrzését, ugyanakkor gazdasági növekedés esetén a nominális GDP ütemétől elmaradó indexálás GDP-arányosan kiadásmegtakarítást eredményez a költségvetésben egyik évről a másikra. Összességében 2013-ról 2014-re a GDP 0,6%-ával mérséklődhetnek a nyugdíjkiadások az ellátotti létszámot érintő intézkedések (így például 2014-ben kezdődő korhatáremelés) és az indexálási szabály együttes hatására. Az AWG nyugdíjkiadásokra vonatkozó előrejelzése szerint 2030-ig a GDP-arányos nyugdíjkiadások fokozatosan tovább csökkenhetnek (2030-ra a GDP 10,4%-ára), így a következő 20-25 évben várhatóan nem jelentkeznek egyensúlytalanságok a magyar nyugdíjrendszerben. Ugyanakkor a 2040-es években felerősödhet a társadalom előregedésének nyugdíjrendszerre gyakorolt hatása a Ratkó-unokák nyugdíjba vonulásával.²⁵

Záró gondolatok

A demográfiai öregedés, vagyis az idősebb korosztályok arányának növekedése az egyik meghatározó társadalmi-demográfiai jelenség a világ fejlettebb régióiban. Bármilyen mutatóval is mérjük, egy egyre dinamikusabb változás szemtanúi vagyunk, ami a népesség-előreszámítások szerint folytatódni fog az elkövetkező né-

²⁵ KREISZNÉ HUDÁK Emese – VARGA Péter – VÁRPALOTAI Viktor: A demográfiai változások makrogazdasági hatásai Magyarországon európai uniós összehasonlításban 111–114. *Hitelintézet Szemle* 2015/2., 88–127.

hány évtizedben is. Magyarországon a 65 éves és ennél idősebb népesség aránya 1990 és 2017 között 13%-ról 19%-ra növekedett, és az előrejelzések szerint 2070-re eléri a 29%-ot.²⁶

A nemek közötti különbség az utóbbi néhány évben elkezdett csökkenni. Az időskedés egyik legfontosabb mérföldköve a munkaerőpiacról való kilépés, a nyugdíjba vonulás. A nyugdíjba vonulók átlagos életkora a jogosultsági feltételek szigorítása és a korhatár emelése következtében jelentős mértékben emelkedett – különösen a nők körében – az utóbbi másfél évtizedben. 2013-ban a nyugdíjba vonuló nők átlagéletkora 59,4 év volt, míg a férfiaké 62,2. A nyugdíjrendszer 1997-es reformját megelőző évben, 1996-ban a mutató értéke a nőknél még 54,3, a férfiaknál pedig 58,7 volt. Az utóbbi évtizedekben az idősek belső korösszetétele is megváltozott. Növekedett a 80 éves és a feletti, azaz a nagyon idősök aránya és száma. Míg 1990-ben 260 ezer, 2016-ban már 412 ezer ilyen korú lakost számláltak. A férfiak és a nők eltérő halandósági mutatói miatt az idősek körében magasabb a nők aránya. Továbbá minél idősebb korosztályt vizsgálunk, annál nagyobb az arányeltolódás. Míg a 65–69 évesek 57%-a, a 85 éves és idősebb népességnek már 73%-a nő. Az utóbbi évtizedekben nem csupán a születéskor, hanem a 65 éves korban várható élettartam is folyamatosan emelkedik, ami azt jelenti, hogy az életpályán belül is növekszik az időskori életszakasz. 2000-ben a 65 éves korban várható élettartam a férfiaknál 12,5 év, a nőknél 16,2 év volt. 2016-ban a férfiak átlagosan 14,4, a nők 18,2 élettartamra számíthatnak. A meghosszabbodott várható élettartam együtt jár azzal, hogy az időskor alsó határa több szempontból is későbbi életkorra tolódik el. Ezt nemcsak különféle tudományos megközelítések jelzik, hanem a népesség is érzékeli. Míg 2001-ben a felnőtt népesség az öregkor alsó határát átlagosan 65,3 évben jelölte meg, addig 2016-ban már 68,3 évben. 2016-ban a férfiak 65 éves korban egészségben várható élettartama 6,7, a nőké 6,4 év volt. Mivel a nők átlagosan hosszabb ideig élnek, mint a férfiak, és az egészségben várható élettartamukban nincs lényeges különbség, a nők a férfiakénál hosszabb betegségben töltött időszakra számíthatnak. 2016-ban a magánháztartásban élő 65 éves és idősebb népesség 31%-a élt egyedül. Az egyedül élők aránya a nők körében magasabb, és az életkor előrehaladásával arányuk növekszik.²⁷

Összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy a demográfiai öregedés szoros összefüggésben van a nyugdíjrendszer pénzügyeivel, annak pénzügyi fenntarthatóságával. Ezt az összefüggést ugyanakkor nemcsak Magyarországon, hanem az Európai Unió más tagállamaiban is megfigyelhetjük, igaz nem azonos mértékben, mint ahogy erre korábban utaltam is már. Konklúzióként rámutathatunk, hogy a demográfiai öregedés – ami önmagában öröndetes tény, hogy egyre többen, egyre tovább élnek – talán a legnagyobb kihívássá vált finanszírozhatósági oldalról az európai nyugdíjrendszerekben, amelyre megfelelő válaszokat kell találnunk a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága érdekében.

²⁶ MONOSTORI – GRESITS: i. m. 127.

²⁷ MONOSTORI Judit: i. m. 115.

Felhasznált irodalom

- [1] AUGUSZTINOVICS Mária: A nyugdíjrendszerekről. *Magyar Tudomány* 2002/4., 447–448., http://209.85.129.132/search?q=cache:GPCckwA26MgJ:www.matud.iif.hu/02_apr/auguszt.html+%C3%B6reged%C3%A9s+hat%C3%A1sa+a+nyugd%C3%ADjrendszerre&hl=hu&ct=clnk&cd=23&gl=hu, 2019. december 20.
- [2] AUGUSZTINOVICS Mária: Nyugdíjrendszerek és reformok az átmeneti gazdaságokban. *Közgazdasági Szemle* 1999. július–augusztus, 657–672.
- [3] Mária AUGUSZTINOVICS: Pension systems and reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden. *European Journal of Social Security* Vol. 1, Issue 4, 1999, 351–382.
- [4] MÉSZÁROS József: *Nyugdíjrendszerek és demográfia: egymásra kölcsönösen ható folyamatok*. http://www.mstnet.hu/cikkek/_doku/Meszáros_Jozsef.pdf, 2019. december 27., 2–4.
- [5] MONOSTORI Judit: Öregedés és nyugdíjba vonulás. In: Monostori Judit – Őri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2015*. KSH NKI, Budapest, 115–134.
- [6] MONOSTORI Judit – GRESITS Gabriella: Idősödés. In: Monostori Judit – Őri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré 2018*. KSH NKI, Budapest, 2018, 127–145.
- [7] STRÉHLI Kitti: *Öregedés és a nyugdíjrendszerek Európában*. Budapest, 2008, http://209.85.129.132/search?q=cache:H9Ewee2PcMoJ:www.corviusembassy.com/ep/download/2/82/strehli_kitti_-_oregedesnyugdij.doc+%C3%B6reged%C3%A9s+hat%C3%A1sa+a+nyugd%C3%ADjrendszerre&hl=hu&ct=clnk&cd=8&gl=hu, 2009. feb- ruár 2., 5–7.; 15–16.
- [8] TÓTH István: *Demográfia és nyugdíjrendszer – adalék a nyugdíjrendszerek makroökonómiájához*. <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=76502>, 2019. december 17.
- [9] VÉRTESY László: *A nyugdíjrendszer helyzete és finanszírozhatósága*. Pénzügyi műhelytanulmányok 4, Budapest, 2018.

III.

**CIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK KÖRÉBE
TARTOZÓ TANULMÁNYOK**

**A FELELŐSSÉGBIZTOSÍTÁSI SZERZŐDÉS FŐBB SZABÁLYAI
A CSEH KÖZTÁRSASÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON –
ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI ELEMZÉS**

**MAIN RULES OF THE LIABILITY INSURANCE CONTRACT
IN THE CZECH REPUBLIC AND HUNGARY –
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS**

ČERTICKY MÁRIO*

Absztrakt: Az elemzés elsődleges célja, hogy bemutassa a cseh jog biztosítási szerződésre vonatkozó szabályozását, különös tekintettel a felelősségbiztosítási szerződésre. A tanulmányban nem célja a teljes joganyag magyar joggal történő összehasonlítása, azonban a felelősségbiztosítás körében alkalmazott azon szabályok és szabályozási koncepciók, amelyek jelentősen eltérnek a magyar normáktól, hangsúlyozásra kerülnek. A tanulmányban elsősorban a jogszabályi rendelkezések elemzésére fektetem a hangsúlyt, de természetesen az eltérések hangsúlyozása érdekében a bírói gyakorlat is a szükséges mértékig feldolgozásra kerül. Az összehasonlítás során a felelősségbiztosítási szerződés fogalmának meghatározása mellett annak fogalmi elemeit is részletesen elemzem. Mindemellett összehasonlítom a biztosítás alanyait érintő szabályozást, amelynek során kitérek a két jogrendszer biztosítási érdekre vonatkozó szabályaira. A tanulmány utolsó fejezetében a szerződés tartalmát vizsgálom meg.

Kulcsszavak: *biztosítás, felelősségbiztosítás, felelősségbiztosítás szabályai Magyarországon, felelősségbiztosítás szabályai Csehországban*

Abstract: The primary purpose of the analysis is to present the main regulations of insurance contract in Czech law, in particular, the liability insurance policy. The aim of the study is not to compare the entire legal framework with Hungarian law, however, the rules and concepts applied in the field of liability insurance, which differ significantly from the Hungarian norms, are emphasized. In the study, I focus primarily on the analysis of legal provisions, but of course, in order to emphasize the differences, case law is also processed to the extent necessary. In the course of the comparison, in addition to defining the concept of a liability insurance contract, I also analyze its conceptual elements in detail. First of all, I compare the rules governing insurance subjects, in which I turn to the rules on insurance

* DR. ČERTICKY MÁRIO
LL.M, egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Kereskedelmi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civmario@uni-miskolc.hu

interests in the two legal systems. In the last chapter of the study, I examine the content of the contract.

Keywords: *insurance, liability insurance, liability insurance in Hungary, liability insurance in Czech Republic*

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy elemezze és bemutassa a cseh jog felelősségbiztosításra vonatkozó főbb szabályait és azokat összehasonlítsa a magyar jogi szabályozással, valamint, hogy rámutasson a szabályozásbeli különbségekre. A cseh szabályozás körében elsődleges normaként a Cseh Polgári Törvénykönyv¹ (a továbbiakban: CsPtk. vagy cseh Ptk.) szabályait tekintem irányadónak, s az összehasonlítás alapját a magyar jogi szabályozás körében a magyar Polgári Törvénykönyv² (a továbbiakban: Ptk. vagy magyar Ptk.) képezi. Megállapítható, hogy míg a magyar jogban a – közjogi jellegű – biztosítási törvényben³ a kötelmi jogviszonyt érintő normákat is találunk, addig a cseh közjogi jellegű biztosítási törvény⁴ ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz.⁵ A magánjogi normák jellege tekintetében rögzíthető, hogy a magyar Ptk. biztosítási szabályai tartalmazznak diszpozitív és – a fogyasztó védelme érdekében – egyoldalúan kógens normákat,⁶ míg a CsPtk. szabályai alapvetően diszpozitívek.⁷

A biztosítási szerződés rendszertani elhelyezését tekintve a CsPtk. IV. rész („A relatív jellegű vagyonyjog”), II. cím („Jogi tárgyalásból eredő kötelek”), 15.

¹ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník.

² A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

³ A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bit.).

⁴ A biztosítási tevékenységről szóló 277/2009. számú törvény (Zákon č. 277/2009 Sb. o pojišťovnictví, a továbbiakban: CsBit.).

⁵ Ez többek között annak az eredménye, hogy a magyar jogalkotó a biztosítást érintő európai uniós szabályok implementációs követelményének úgy tett eleget, hogy azokat a Bit.-be ültette át. Ezzel összefüggésben lásd: UJVÁRINÉ Antal Edit: A biztosítási szerződési jog változásai az európai jogfejlődés áramában. *Európai Tükör* 2010/10., 37–51. Ezzel szemben más európai országok, így Csehország is, a Polgári Törvénykönyvbe ültették át e szabályokat.

⁶ A magyar jog tekintetében azonban meg kell jegyezni, hogy a fogyasztóval kötött biztosítási szerződés esetén lehetőség van akár a fogyasztó hátrányára történő eltérésre is, azaz, hogy a Ptk. 6:455. §-ban meghatározott kérdéskörökben csak a fogyasztó javára történhet az eltérés. Vö.: TÓKEY Balázs: A biztosítási szerződések. In: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez. 2. kötet* (szerk.: Vékás Lajos – Gárdos Péter), Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 2134.

⁷ Meg kell azonban jegyezni, hogy a biztosítási szerződés diszpozitívítása a cseh jogban is korlátozott, ha a szerződő fél fogyasztónak minősül. A cseh jog szabályozási megoldása, hogy a szerződésekre vonatkozó általános szabályoknál helyezi el a fogyasztóval kötött szerződésekre irányadó szabályokat (CsPtk. 1810–1820. §§), így azok valamennyi szerződésre azonos terjedelemben alkalmazandóak. A fogyasztóval kötött szerződések diszpozitívítása tekintetében a CsPtk. 1812. § (2) bekezdése egyoldalú kógenziát állapít meg.

fejezet („A merész szerződésből eredő kötelmek”), II. alfejezetének 1. al-alfejezetében, míg ezen belül a felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó szabályok a 10. al-alfejezetben találhatóak. A felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó szabályok alkalmazását tekintve hasonló a magyar Ptk. szisztematikájához, mivel „alulról építkező” struktúrát kell alkalmazni.⁸ Rendkívül érdekesnek találok a főfejezet elnevezését, amely nagyon kifejezően tükrözi a biztosítási jogviszony aleotórikus jellegét, tehát azt, hogy a szerződésben foglalt kockázat bekövetkezése bizonytalan. E tekintetben két rendelkezést is rögzít. Elsősorban a CsPtk. 2756. §-a meghatározza, hogy mely szerződéseket tekinti „merész szerződésnek”, így azok a szerződések, amelyekben „[a]z a szerződés, amelyben a felek megállapodása szerint a szerződő felek legalább egyikének a szerződésből eredő előnye vagy hátránya bizonytalan eseménytől függ, merész szerződésnek tekintendő”. A merész szerződések között a biztosítási szerződés és a szerencseszerződés kapott helyet, s e rendelkezés mindkét szerződéstípusra vonatkozik.⁹ A biztosítási szerződés fogalmából is megállapítható, hogy párhuzamban van a CsPtk. 2756. § rendelkezésével, hiszen a jogalkotó a biztosítási szerződés fogalmában is a véletlen eseményt¹⁰ domborítja ki.¹¹ A biztosítási szerződés fogalmát a CsPtk. 2758. § (1) bekezdése határozza meg,

⁸ Erre tekintettel tehát a felelősségbiztosításra vonatkozó konkrét szabályok alkalmazásán túl alkalmazni kell a biztosításra vonatkozó általános szabályokat, majd a szerződésekre (jogi tárgyalásból eredő kötelmek) vonatkozó általános szabályokat, valamint a relatív jellegű vagyonyjogra vonatkozó közös szabályokat is.

⁹ Mindkét szerződéstípus központi elemét a bizonytalanság képezi, azonban a biztosítási szerződés többleteleme a biztosítási érdek megléte, s ezért jól elkülöníthetőek egymástól. A nemzetközi gyakorlatban találunk olyan biztosítástípust, amely összemossa a szerencseelemet és a biztosítási érdeket, s ezért nehezen elkülöníthető egymástól. Ilyen pl. a common law-ban alkalmazott „*Hole-in-one insurance*”, amelyet eredetileg a golfbajnokság szponzorai által kötött biztosítási szerződésekről neveztek el. Ennek lényege, hogy amennyiben a golfverseny valamely résztvevője egy ütésből „lyukat üt” (szerencseelem, mint biztosítási esemény), úgy a verseny szervezője meghatározott pénzüsszeget fizet, vagy valamilyen tárgyi nyereséget juttat. A biztosítási szerződésben bármely versenyhez kapcsolódóan a versenyszervezők által ígért nyereségmentesség kockázatát (nyereségmentességfedezet) vállalja át a biztosító, s amennyiben a biztosítási esemény bekövetkezik, úgy a meghatározott pénzüsszeget kifizeti a verseny szervezője, mint biztosított részére. Vö. Lucie JANDOVÁ – Petr ŠLAUF – Jaroslav SVEJKOVSKY: *Pojištění v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání, C. H. Beck, Praha, 2014, 22.

¹⁰ A véletlen fogalmát a cseh Legfelsőbb Bíróság 30 Cdo 427/2006. számú döntésében úgy határozta meg, hogy „[v]életlen eseménynek minősül az a biztosítási feltételekben meghatározott esemény, amelyről a biztosítás résztvevői megalapozottan feltételezik, hogy bekövetkezhet, de a biztosítási szerződés létrejöttékor nem tudják, hogy bekövetkezik-e. Nem minősül véletlen eseménynek az az esemény, amely a biztosítás létrejöttékor már bekövetkezett, és az sem, amelynek bekövetkezésében szándékosan közreműködött az a személy, akinek a vagyonára, életére, vagy felelősségére vonatkozik a biztosítás, adott esetben az a személy, akinek joga keletkezik a biztosító szolgáltatásának követelésére a biztosítási esemény bekövetkezése esetén.”

¹¹ Roman VELICH: *Právní úprava pojištění odpovědnosti*. Rigorózní práce, Praha, 2019, 9.

miszerint „[b]iztosítási szerződés alapján a biztosító arra kötelezi magát a biztosítottal szemben, hogy neki vagy egy harmadik személy részére biztosítási szolgáltatást nyújt abban az esetben, ha a biztosítási szerződésben meghatározott véletlen esemény bekövetkezik, ezzel szemben a biztosított biztosítási díjat köteles fizetni”. Látható, hogy a biztosítási szerződés fogalmában a biztosító főkötelezettségei közül a „dare” szolgáltatást hangsúlyozza, amelynek előfeltétele a (véletlen) biztosítási esemény bekövetkezése,¹² míg ezzel szemben a biztosított kötelezettségeként – ahogy azt a magyar Ptk. is teszi¹³ – a díjfizetést határozza meg.

A tanulmány első részében a felelősségbiztosítási szerződés általános jellemzőit tekintem át, így a szerződés létrejöttének szabályait, amely körében jelentős eltérések figyelhetőek meg a cseh jogban a magyar joghoz képest. A második fejezetben foglalkozom a felelősségbiztosítási szerződés fogalmával és az egyes fogalmi elemek vizsgálatával. Tekintettel arra, hogy a felelősségbiztosítás tartalmát jelentősen meghatározzák az adott jogi környezet felelősségre vonatkozó rendelkezései, ezért röviden kitérek e szabályok ismertetésére is.¹⁴ A harmadik fejezet tartalmazza a felelősségbiztosítási szerződés alanyaira vonatkozó rendelkezéseket, míg az utolsó fejezetben a szerződés tartalmát, azaz a felek jogait és kötelezettségeit veszem górcső alá. A tanulmány keretében nem céлом részletes történeti szempontú elemzést és összehasonlítást végezni. A jogfejlődés keretében, annak egyes fázisai közül azonban megemlíthető, hogy a cseh jogban – és egyébként a középkorban számos más országban is – az első biztosítással összefüggő jogi normák biztosítási kötelezettségeket állapítottak meg, amellyel a különböző természeti csapások (legfőképpen a tűzvész) következményeivel szemben szerezhettek biztonságot a biztosítottak.¹⁵

¹² A cseh biztosítási jogi szakirodalomban a biztosítási szerződés szinallagmatikus jellegét sok esetben megkérdőjelezzik. Ez abból fakad, hogy egyes szerzők – sőt a Legfelsőbb Bíróság is érvelt már ekképpen (így pl. a 25 Cdo 194/2009. számú döntésében) – csak azt a szerződést tekintik szinallagmatikusnak, amelyben egyensúlyban van a két fél teljesítése, s mivel a biztosító teljesítését a biztosítási esemény bekövetkezését követően értelmezzik, ezért az aszinallagmatikus jelleg tulajdonítanak e szerződésnek. Vö.: pl. a szinallagmatikus jelleg mellett érvelők körében Oldřich JEHLIČKA – Jirí ŠVESTKA: *Občanský zákoník. Komentář. 4. vydání.* C. H. Beck, Praha, 1997, 790.

Alapvetően ez a kérdés a magyar jogban is felmerült, de megállapítható, hogy egyetértés van abban, hogy a biztosító a biztosítási szolgáltatását már a fedezetvállalással nyújtja, s így a biztosítási díj e szolgáltatásért jár, s nem csupán abban az esetben, ha a biztosítási esemény valóban bekövetkezik. Ez párhuzamban van és egyúttal következik a biztosítási szerződés aleotórikus jellegéből is. Vö. TÓKEY: i. m. 2100. A magam részéről a magyar állásponttal értek egyet. Úgy gondolom, hogy a cseh jogban felmerülő problémát a biztosítási szerződés – álláspontom szerint helytelen – megfogalmazása indukálja (e megfogalmazásból valóban úgy tűnik, hogy egyensúlyhiányos szerződésről beszélünk).

¹³ Vö. Ptk. 6:439. § (1) bekezdés.

¹⁴ E körben nagyon találóan fogalmaz Lábady Tamás: „a felelősségbiztosítás mindig is magán hordta a polgári jogi felelősség koloncát”. Lásd: LÁBADY Tamás: *Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből.* Szikra Nyomda, Pécs, 1989, 11.

¹⁵ Az első ilyen tűzbiztosítási kötelezettséget előíró törvénytervezetet Jan Kryštof Bořek cseh nemes, közigazdász, hivatalnok terjesztette elő 1699-ben, amely alapján az ingatla-

Alapvetően megállapítható, hogy a cseh biztosítási jog fejlődésére a német és az osztrák jog volt a legnagyobb hatással. A felelősségbiztosítás megjelenése a 20. század elejére datálható, amikor 1909-ben megjelent az első gépjármű üzemeltetésével okozott károk fedezetét biztosító kötelező biztosítás.¹⁶ Csehszlovákia megalakulását követően a '20-as évekre tehető három újabb biztosítási kötelezettséget előíró jogszabály megjelenése.¹⁷ Ami a polgári jogi, s így a kötelmi jogi szabályozást illeti, az első csehszlovák polgári törvénykönyv¹⁸ hatálybalépéséig (1950) az 1811-es osztrák Általános polgári törvénykönyv (ABGB) volt hatályban. Az első CsPtk.-t rövid időn belül felváltotta a Polgári törvénykönyvről szóló 40/1964. számú törvény, amely hosszú ideig, még a két ország szétválását követően is – sőt a szlovák jogban a mai napig ez a hatályos Ptk. – hatályban volt. Fontos kiemelni, hogy az új CsPtk. hatálybalépéséig Csehországban is alkalmazandó volt a kereskedelemről szóló 513/1991. törvény, amely a kereskedelmi viszonyokat (kereskedelmi szerződések, gazdasági társaságok stb.) szabályozta, amely azonban – a kereskedelmi szerződési jellegét mellőzve – nem tartalmazott biztosítási szerződésre vonatkozó szabályokat. A cseh jogban a biztosítási szerződésre vonatkozó szabályokat 2005. január 1-jei hatálybalépéssel különálló törvényben szabályozták,¹⁹ így arra már az akkor hatályos Ptk.-beli biztosítási szabályokat nem kellett alkalmazni. A Ptk. rekodifikálása azonban Európa-szerte megindult, s a cseh jogalkotó is újra szabályozta a polgári jogi normákat, s így megalkotásra került a CsPtk., amely

nok tulajdonosai és használói kötelesek voltak egy tűzbiztosítási alap létrehozására, amelyből a tűzvézsz miatt megsemmisült, illetve károsodott ingatlanok tulajdonosai támogatást nyertek a felújítás és újjáépítés költségeinek fedezésére. Vö. Ján TOBIAS: *Povinné smluvní pojištění*. Diplomová práce, Praha, 2018, 8.

¹⁶ Miroslav MARVAN – Ján PATOPRSTY: *Dejiny poisťovníctví v Československu, 1 díl, Dejiny poisťovníctví v Československu do roku 1918*. Praha, 1989, 36.

¹⁷ Ezek közül az egyik a 358/1919. törvény, amelyben a jogalkotó előírta annak a lehetőségét, hogy a hitelintézet a vállalkozókkal kötött hitel- és kölcsönszerződésekben előírhatta az életbiztosítás megkötését a pénzügyi intézmény, mint kedvezményezett kijelölésével. A másik jogszabály a 71/1922. törvény, amelyben – az időszak migrációs válságára tekintettel – a személyszállítással foglalkozó fuvarozók kötelezettsége volt biztosítás kötése a szolgáltatásával okozott károk fedezetére. Harmadsorban kiemelném a 160/1923. számú kormányrendeletet, amely a kivitelezők kötelezettségévé tette az építmény kivitelezése során az építményt érő tűzkárok biztosítására (vagyon/kár) biztosítási szerződés megkötését. Vö. Miroslav MARVAN – Josef CHALOUPECKY: *Dejiny poisťovníctví v Československu. Díl 2, Dejiny poisťovníctví v Československu (1918–1945)*. Bratislava, 1993, 41., illetve MARVAN – PATOPRSTY: i. m. 206–207.

¹⁸ Az első polgári törvénykönyv a 141/1950. számú törvény volt, amelyet gyakran „középső polgári törvénynek hívnak”, mivel nagyon kevés ideig volt hatályban a cseh és a szlovák területen.

¹⁹ A biztosítási szerződésről szóló 37/2004. törvény (Zákon č. 37/2004 Sb. o poisťné smlouvě a o změně souvisejících zákonů, a továbbiakban: a biztosítási szerződésről szóló törvény).

tartalmazza²⁰ a biztosítási szerződésre vonatkozó szabályokat is,²¹ így hatályon kívül helyezték a biztosítási szerződésről szóló törvényt.

1. A felelősségbiztosítás általános jellemzői

Az összehasonlítás körében először rögzíteni kell, hogy a keletkezési forma szerint mind a magyar,²² mind a cseh²³ jogszabályi környezet alapján a felelősségbiztosítási szerződés megkötésére főszabály szerint önkéntes elhatározás alapján kerül sor. Ezzel szemben számos esetben a jogalkotó biztosítási kötelezettséget ír elő, amely alapján valamely tevékenység végzése kizárólag akkor jogszerű, ha a jogszabályban megjelölt személy felelősségbiztosítási szerződést kötött a tevékenységgel összefüggésben felmerülő hátrányok fedezetére. E biztosítással a jogalkotó beavatkozik az egyének, pontosabban a potenciális károkozó szerződési autonómiájába.²⁴ A CsPtk. külön rendelkezéseket is tartalmaz a kötelező biztosítás tekintetében, így a 2779. § (1) bekezdésében megállapítja, hogy „[a]mennyiben törvény egy meghatározott személy részére biztosítási szerződés megkötésének kötelezettségét írja elő, úgy a szerződésben e fejezet rendelkezéseitől csak abban az esetben térhetnek el, ha azt a biztosítási kötelezettséget előíró törvény kifejezetten megengedi és az eltéréssel az előírt biztosítási fedezet mértékét nem csökkentik”. A kötelezően megkötendő biztosítási szerződés tekintetében további kötelezettséget állapít meg a törvény azzal, hogy a felek autonómiáját jelentősen korlátozza. A 2779. § (2) bekezdés alapján a „[b]iztosítási kötelezettséget megállapító törvény rendelkezhet úgy, hogy a szerződés alapján a biztosító abban az esetben is köteles legyen teljesíteni, ha a kár a biztosított vagy más személy szándékos magatartása miatt keletkezett”. E tekintetben tehát, ha a külön törvény így rendelkezik, úgy nincs lehetősége a biztosítónak mentesülni abban az esetben, ha a biztosítási esemény bekövetkezése a biztosított szándékos magatartására vezethető vissza. Természetesen ez nem érinti a biztosító biztosítottal szembeni megtérítési igényét. A 2780.§ konkrétan meg-

²⁰ A kodifikációs folyamatban egyébként rendkívül nagy vita volt a tekintetben, hogy a biztosítási szerződés szabályainak helye van-e a CsPtk.-ban, vagy maradjon külön törvény tárgya. Ezt számos szerző mellett a CsPtk. általános indokolása is hangsúlyozza. Az ellenzők tábora különösen a biztosításra vonatkozó szabályok vegyes (értsd: közjogi és magánjogi) jellegét veszik alapul, valamint azt, hogy a szerződő felek autonómiája, szerződéses tartalomszabadsága jelentősen korlátozott e szerződés esetén. Vö. JANDOVÁ – ŠLAUF – SVEJKOVSKY: i. m. 5.

Ezzel szemben a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy helye van a biztosítási szerződésnek a CsPtk.-ban, hangsúlyozva azt, hogy e szerződés egyenrangú felek közötti, magánjogi jellegű jogviszonyt rendez. Vö. VELICH: i. m. 17.

²¹ Megjegyzendő, hogy a CsPtk. hatálybalépésével egyúttal hatályon kívül helyezték a kereskedelmi törvényt, s a magyar jogalkotóhoz hasonlóan a monista rendszert választotta a cseh jogalkotó is a polgári jogi normák szabályozására.

²² NOVOTNI Zoltán: *A biztosítási szerződések joga*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 1993, 32.

²³ VELICH: i. m. 17.

²⁴ VELICH: i. m. 19.

határozza azokat az eseteket, amelyek fennállása esetén a biztosító visszautasíthatja a szolgáltatásának teljesítését, így pl. abban az esetben, ha a biztosított vagy a károsult tudatosan hamis adatokat szolgáltatott. A 2781. § korlátozza a biztosító felmondási jogát azzal, hogy rögzíti: „A biztosító csak abban az esetben mondhatja fel a szerződést, ha arra a külön törvény lehetőséget ad.”

A biztosítási kötelezettséget a jogalkotó jellemzően olyan jogviszonyok körében írja elő, amelyek veszélyessége, vagy amelynek végzése során a potenciálisan felmerülő hátrányok²⁵ jellege, mértéke – mindezt nem kevés szociális érzékenységgel fokozva – indokolja. Az alábbiakban azokat a szakmai tevékenységeket említem, amelyek a cseh jog szerint kizárólag felelősségbiztosítási fedezet biztosítása mellett végezhetők. Az egyes felelősségbiztosítások konkrét, részletes vizsgálatára nem térek ki, mivel az jelentősen meghaladná a tanulmány kereteit, de a legfontosabb kérdéseket, így pl. a jogszabály által meghatározott biztosítási fedezet legkisebb összegére vonatkozó előírást, illetve azt, hogy az adott biztosítási fedezet milyen jellegű felelősséghez kapcsolódó jogkövetkezményekre terjed ki, valamint az egyéb, a magyar jogi előírásoktól, illetve a gyakorlatban alkalmazott szerződési feltételektől jelentősen eltérő megoldásokat a kellő mélységig érintem.

A cseh jog félszáz tevékenység tekintetében ír elő biztosítási kötelezettséget, amelyek közül a teljesség igénye nélkül az alábbiakat szeretném kiemelni:

- a) Természetesen a cseh jogalkotó is eleget tett az európai uniós implementációs kötelezettségnek és a gépjármű üzemeltetésével okozott kár fedezetére kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötését írja elő.²⁶
- b) A vasúttársaság kötelezettségévé teszi a vonatkozó törvény²⁷ azt, hogy a vasúti tevékenység megkezdésétől kezdve meg kell kötnie a tevékenységével okozott károk fedezetére szolgáló felelősségbiztosítási szerződést, amelyet a tevékenység folytatásának teljes időtartama alatt díjfizetéssel köteles fenntartani. Ezzel részben azonosan a magyar jog is kötelezővé teszi a vasúttársaságok részére a tevékenységük keretében okozott károk fedezetéhez megfelelő vagyoni biztosíték biztosítását, amely többek között felelősségbiztosítási szerződés is lehet.²⁸

²⁵ Előzetesen jelzem, hogy e helyütt szándékosan nem használom a kár, illetve sérelemdíj fogalmakat, mivel a két ország eltérően kezeli a vagyoni és nem vagyoni károk kérdését, illetve alapvetően a biztosítási fedezet tartalmát a biztosítási szerződésben a felek szabadon határozzák meg. Értve ez alatt, hogy a szerződés definiálja azt, hogy a felek mit tekintenek kárnak, s ez jellemzően nem a kár általában véve vett polgári jogi fogalma.

²⁶ Vö. zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti za provozu vozidla).

²⁷ A 266/1994. számú vasúttörvény 35. § (2) bekezdés d) pontja (Zákon č. 266/1994 Sb. zákon o dráhách).

²⁸ Vö. a vasúti társaságok kötelező baleseti kárfedezeti képességének biztosításáról szóló 271/2007. (X. 19.) Korm. rendelet 1. §, 3. § (1) bekezdés és 5. §.

- c) Az előző pontokon kívül számos más közlekedéssel, különösen a fuvarozással összefüggő tevékenység tekintetében állapít meg biztosítási kötelezettséget a vonatkozó jogszabály, így pl.: a belföldi hajózás,²⁹ a tengeri hajózás³⁰ és a polgári repülési tevékenység végzése³¹ tekintetében.
- d) Az egészségügy körében is számos jogszabályt találhatunk, amely biztosítási kötelezettséget ír elő, így pl.: az egészségügyi szolgáltatásról és az egészségügyi szolgáltatás nyújtásának feltételeiről szóló törvény,³² a speciális egészségügyi szolgáltatásról szóló törvény,³³ továbbá a Cseh Köztársaság Állatorvosi Kamarája tagjának kötelezettségeként ír elő a jogszabály³⁴ biztosítási kötelezettséget. Az egészségügyi szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos felelősség körében kiemelendő, hogy a cseh jogban – a magyar jogi szabályozással ellentétben – kontraktuális és deliktuális felelősségről is beszélhetünk attól függően, hogy az egészségügyi szolgáltató milyen kötelezettségét szegte meg.³⁵ Előbbi a cseh jogban – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – az objektívhez közelítő felelősséget jelent (lásd lentebb), míg utóbbi a magyar joghoz hasonló szubjektív alapon nyugszik. A felelősségbiztosítás fedezetének mértéke tekintetében a vonatkozó jogszabály absztrakt módon határoz meg követelményt, miszerint a felelősségbiztosítás fedezetének az észszerűen előrelátható mértékű károkra kell kiterjednie.
- e) A magyar jogi szabályozáshoz hasonlóan a vonatkozó jogszabály³⁶ az ügyvédi tevékenység folytatásának feltételévé teszi a cseh jogban is a felelősségbiztosítási fedezet megkötését, amely alapján a biztosítási fedezetnek ki kell terjednie az ügyvéd megbízójának (ügyfelének) az ügyvédi tevékenységgel összefüggésben okozott kárait. Az ügyvédi tevékenységről szóló törvény 24a. § (2) bekezdése az Ügyvédi Kamara hatáskörébe utalja a biztosítási fedezet limitjének meghatározására vonatkozó jogkört, azonban a 24b. § (2) bekezdése meghatározza a minimális limitösszegeket, amelyektől a Kamara csak magasabb összeget határozhat meg saját jogkörében. E bekezdés alapján amennyiben az ügyvédi tevékenységet korlátolt felelősségű társaságban végzik, úgy minden tag (!) tekintetében legalább 50 millió cseh korona (körülbelül 600 millió forint) mértékig, míg betéti társaság esetén 10

²⁹ A belföldi hajózásról szóló 114/1995. törvény 19. § és e törvény végrehajtása körében az úszólétesítmények belföldi hajózási célból történő üzemeltetésének szabályait meghatározó 223/1995. közlekedési miniszteri rendelet.

³⁰ Vö. a tengeri hajózásról szóló 61/2000. törvény 24. § (1) bekezdés l) pont és (2) és (3) bekezdések előírásai.

³¹ Vö. a polgári repülésről szóló 49/1997. törvény 12. § (2) bekezdés d) pont.

³² Vö. a 372/2011. törvény 45. § (2) bekezdés n) pont.

³³ Vö. a 373/2011. törvény 37. § b) pont.

³⁴ Vö. a 381/1991. törvény 6. § (2) bekezdés d) pont.

³⁵ Erről részletesebben lásd: Suzan SAIDAMOVÁ: *Občanskoprávní odpovědnost ve zdravotnickém právu. Diplomová práce.* Praha, 2016.

³⁶ Vö. az ügyvédi tevékenységről szóló 85/1996. törvény 24a–24c. §§ és 35t. §.

millió cseh korona (körülbelül 125 millió forint) mértékig kell terjednie a biztosítási fedezetnek.

- f) A bírósági végrehajtók tevékenységét szabályozó jogszabályban³⁷ is találunk kötelező biztosításra vonatkozó előírást, így e személyek is kötelesek felelősségbiztosítást kötni a tevékenységük végzése körében okozott károk fedezetére, amely tekintetében azonban biztosítási fedezetre vonatkozó limitösszeget nem határoz meg a törvény. Az önálló bírósági végrehajtók tekintetében a magyar jog is kötelezővé teszi a felelősségbiztosítási fedezet biztosítását a tevékenység körében okozott kár és sérelemdíj megtérítésére, s a cseh joghoz képest a magyar jog a fedezet minimális mértékét is meghatározza harmincmillió forintban.³⁸
- g) A vonatkozó cseh törvény³⁹ alapján a közjegyzői tevékenység megkezdése és végzése is biztosítási fedezet meglétéhez kötött, amely fedezet tekintetében a törvény nem határoz meg minimális követelményt.
- h) A kivitelezői tevékenység és a kivitelezésben tevékenységet végző mérnökök és technikusok hivatásának gyakorlásáról szóló 360/1992. törvény 16. §-a előírja, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyek legkésőbb a tevékenység megkezdésekor kötelesek felelősségbiztosítási szerződést kötni a tevékenysége körében okozott károk fedezetére, amelyet a tevékenységük teljes ideje alatt kötelesek fenntartani. Megállapítható, hogy a törvény ez esetben sem ír elő a biztosítási fedezet limitjére vonatkozó követelményt.

A cseh jog ismeri a törvény alapján automatikusan létrejövő biztosítási szerződést is, amely közép-európai viszonylatban sajátosság, de összességében nem egyedülálló. A vonatkozó jogszabály a munkavállaló által a munkavégzés során elszenvedett munkahelyi balesetből eredő károkra megállapítja a biztosítási fedezetet, amely külön szerződés megkötése nélkül ipso iure létrejön⁴⁰, amelynek feltétele a munkaszerződés megkötése.⁴¹ Ezzel a jogalkotó a munkahelyi balesetben kárt szenvedő személyek érdekét, mint közérdeket kívánja előtérbe helyezni.⁴² A biztosítás létrejöttét a munka törvénykönyvéről szóló 262/2006. törvény 365. §-a határozza meg, amelynek részletszabályait a 125/1993. pénzügyminiszteri rendelet⁴³ állapítja meg. E biztosítási jogviszony – speciális létrejöttén túl – további sajátossága, hogy a szerződéses partnerválasztás szabadsága abszolút mértékben korláto-

³⁷ Vö. a bírósági végrehajtókról és a bírósági végrehajtói tevékenységről szóló 120/2001. törvény 11. §.

³⁸ Vö. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 236. § (2) bekezdés.

³⁹ Vö. a közjegyzőkről és a közjegyzői tevékenységről szóló 358/1992. törvény 9. § (1) bekezdés d) pont, a 15. § (2) bekezdés és a 28. §.

⁴⁰ VELICH: i. m. 24.

⁴¹ Vö. 125/1993. pénzügyminiszteri rendelet 1. § (3) bekezdés.

⁴² TOBIAŠ: i. m. 12. ugyanígy VELICH: i. m. 24.

⁴³ Vyhláška č. 125/1993. Sb. Vyhláška ministerstva financí, kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání.

zott, mivel az 1992. december 31-e előtt létrejött és azóta folyamatosan fennálló munkaviszony tekintetében a biztosítást a Cseh Biztosító Részvénytársaság, míg ezt követően létesített munkaviszony esetén a Kooperatíva Biztosító Részvénytársaság végzi.⁴⁴

2. A felelősségbiztosítási szerződés fogalma

A CsPtk. 2861. § (1) bekezdése szerint „[a] felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított jogosult arra, hogy helyette a biztosító a biztosítási esemény bekövetkezése esetén a jogszabályban vagy a szerződésben meghatározott mértékben és módon megtérítse a károsult kárát, illetve egyéb veszteségét, feltéve, hogy a biztosított felelőssége megállapítható”.

A felelősségbiztosítás fogalma a felelősség fennállása esetén értelmezhető felelősségbiztosítási jogviszony⁴⁵ tartalmát szabályozza. Elsősorban megállapítja a biztosító szolgáltatási kötelezettségének beállítását abban az esetben, ha a teljesítés feltételei fennállnak. A biztosító elsődleges kötelezettsége – a fogalom szerint –, hogy a biztosított helyett megtérítse a károsultnak okozott kárt. A felelősségbiztosítási szerződés megfogalmazása megtévesztő, hiszen a biztosító valójában nem a károsult kárát téríti meg, hanem a szerződésben meghatározott feltétel bekövetkezése esetén (ti. a biztosítási esemény bekövetkezése, amelyért a biztosított felelősséggel tartozik) a szerződéses szolgáltatását teljesíti a szerződésben meghatározott mértékben és módon. A biztosító tehát nem kárt térít, hanem a szerződéses kötelezettségét teljesíti.⁴⁶ E kötelezettséget a biztosított által okozott kár mértéke befolyásolja. A CsPtk. 2865. § (1) bekezdés alapján „[a] felek eltérő megállapodása hiányában a biztosító a károsult teljes kárát, illetve egyéb veszteségét köteles megtéríteni”. Ez a szabály főszabályként állapítja meg, hogy a biztosító a károsult teljes kárát köteles megtéríteni, de e rendelkezés explicite megengedi a feleknek az eltérést, amely jellemzően meg is valósul a gyakorlatban alkalmazott szerződési feltételekben.⁴⁷ A biztosító nem lesz része a kárkötelemnek, hanem a szerződés alapján

⁴⁴ TOBIAŠ: i. m. 12–13.

⁴⁵ A felelősségbiztosítási jogviszonynak tágabb tartalma van, mint a felelősségbiztosítási szerződésnek. A biztosított károkozásával a jogviszony részese lesz a károsult is, aki egyébként nem alanya a szerződésnek, de mind a CsPtk., mint pedig az egyes kötelező biztosítások esetén a vonatkozó jogszabályok alapján különböző jogosultságok illetik és kötelezettségek terhelik. Ezért a felelősségbiztosítási jogviszony körében e három pólusról beszélhetünk.

⁴⁶ A magyar jog tekintetében vö. pl. BDT2011. 2514. számú döntést. „(...) a felelősségbiztosító nem a károkozásban való közrehatása vagy a kárért való felelőssége, hanem a vele kötött felelősségbiztosítási szerződés előírása alapján köteles helytállni.”

⁴⁷ A károsult kárának mértéke a biztosító szolgáltatását több irányban is befolyásolhatja. Amennyiben a szerződés vagy a jogszabály alapján a biztosítási fedezetnek a károsult teljes kárára ki kell, hogy terjedjen, úgy a biztosító szolgáltatása a kár mértékéhez igazodik. A biztosítási szerződésekben – amennyiben azt jogszabály nem zárja ki – jellemzően különféle limiteket alkalmaznak, így pl. a biztosító meghatározhatja, hogy egy adott biztosítási időszakban legfeljebb milyen mértékű kárt térít összesen, illetve egy

viseli a károkozás következményeit a biztosított helyett. A károkozó kártérítési kötelezettsége teljes mértékben független a biztosítási szerződéstől, s az elsődleges kötelezettség akkor is a károkozót terheli, ha rendelkezik felelősségbiztosítási fedezettel.⁴⁸ E függetlenséget a következőkben ismertetésre kerülő szolgáltatási kötelezettség irányára vonatkozó szabály is kitűnően tükrözi.

A felelősségbiztosítás elsődleges célja tehát a károsult reparációja, amelyet a CsPtk. a 2861. § (3) bekezdésében megfogalmazott szabállyal fejez ki, amely szerint „*a felelősségbiztosításnak kizárólag kárbiztosítási jellege lehet*”. Ezzel a jogalkotó azt fejezi ki, hogy a felelősségbiztosítási szerződés nem határozhat meg konkrét összeg megfizetésére vonatkozó kötelezettséget a biztosító számára, hanem a szolgáltatásnak az elszenvedett hátrányhoz (kár és egyéb veszteség) kell igazodnia.

A felelősségbiztosítás tartalmát képező, biztosítható kockázatok köre (ti. a felelősség mibenléte) minden esetben az adott jogrendszer felelősségi normái tükrében módosulnak, változhatnak.⁴⁹ Ahogy a felelősségbiztosítás fogalmából is kitűnik, a felelősségbiztosítási szerződés alapján történő biztosítói helytállás feltétele nem kizárólag a szerződésben foglalt biztosítási esemény bekövetkezése, hanem további feltétel az is, hogy a biztosított felelősségnek fenn kell állnia. A cseh jog is több vetületét különbözteti meg a jogi felelősségnek, így beszélhetünk magánjogi, ezen belül polgári jogi, kereskedelmi jogi vagy munkajogi, illetve közjogi, különösen büntetőjogi, közigazgatási, valamint alkotmányjogi, nemzetközi jogi felelősségről.⁵⁰ A felelősségbiztosítás fedezetébe leggyakrabban a magánjogi felelősség különböző formáit vonják be.⁵¹ A felelősségbiztosítás alapján átvállalt kockázat rendkívül összetett, egyrészt a biztosítási esemény potenciális bekövetkezése, amely a biztosított károkozó magatartásában áll, illetve másrésztől feltétel, hogy a biztosított e magatartásáért felelősséggel is tartozzon, amelynek jogkövetkezményeit viselnie kell. A felelősség a személyek magatartásához kapcsolódik, amely körében a CsPtk. 24. §-a megállapítja, hogy „*minden ember felelős a saját magatartásáért, ha azt képest megítélni és befolyásolni*”. A felelősség terhe tehát az individuum vállalát nyomja, amelynek lényege, hogy annak következményeit viselnie kell. A biztosí-

adott káresemény tekintetében mi a legmagasabb kármérték, amelyet megtérít. Emellett gyakran alkalmaznak pontos összegben vagy a kár mértékének bizonyos százalékában meghatározott önrészre vonatkozó kikötést is, amelyet végső soron a biztosítottnak kell viselnie, s csak az ezen felüli kár tartozik a biztosítási fedezetbe. Ez utóbbi esetén az is elképzelhető, hogy amennyiben a kár mértéke nem éri el az önrész pontos összegben meghatározott mértékét, úgy a biztosítónak egyáltalán nem keletkezik szolgáltatási kötelezettsége annak ellenére, hogy egyébként a szerződés egyéb feltételei alapján fennállna.

⁴⁸ VELICH: i. m. 13.

⁴⁹ VELICH: i. m. 14.

⁵⁰ VELICH: i. m. 10.

⁵¹ A jőerköles követelményeibe ütköző volna ugyanis amennyiben a biztosítási fedezet pl. bírságokra vagy büntetőjogi szankciókra terjedne ki. Vö. Ludvík BOHMAN – Magdalena WAWERKOVÁ: *Zákon o pojistné smlouvě: komentář*. 2. aktualizované vydání, Linde, Praha, 2009, 216.

tott személy a felelősségbiztosítási szerződés alapján e terhet törekszik csökkenteni. A felelősségbiztosítási szerződés fogalma alapján a biztosító a károsult kárát a biztosítási szerződésben meghatározott mértékben köteles megtéríteni. A felelőségnek tehát a biztosított által okozott kárért kell fennállnia, amely eredhet ex delicto (a cseh jog ezt törvényes felelőségnek nevezi)⁵² és ex contractu⁵³ egyaránt,⁵⁴ mi több a cseh jog ismeri a jóerkölcs megsértése miatti felelőséget is.⁵⁵ A cseh jog alapján a kártérítési felelőség konjunktív feltételei i) a jogellenesség, amely alatt a törvényből vagy a szerződésből eredő kötelezettség megsértését kell érteni, ii) a kár keletkezése, iii) okozati összefüggés a kár és a károkozó jogellenes magatartás között, valamint, hogy iv) a károkozónak a magatartása felróható. Nem célom valamennyi feltétel vizsgálata, mindösszesen a kár mibenlétét szeretném kiemelni. E körben elmondható, hogy a cseh jogban a kár fogalma összetett, az beállhat a károsult vagyonyában, illetve a személyi szférájában. Ez utóbbi nem vagyoni kárnak minősül, s a CsPtk. 2894. § (2) bekezdése alapján a nem vagyoni kárt a károkozó csak abban az esetben köteles megtéríteni, ha arra külön jogszabály kötelezi vagy a felek ebben állapodtak meg. Ez alapján tehát a felelősségbiztosítás fedezetébe főszabály szerint a nem vagyoni károk nem tartoznak, kivéve, ha a felek ebben megállapodnak vagy a vonatkozó jogszabály (jellemzően a kötelező felelősségbiztosítást előíró normák ilyenek, illetve azok, amelyek a károsult életében vagy egészségében bekövetkező hátrányokat, ideértve a nem vagyoni károkat is fedezi) ezt előírja. Megállapítható azonban, hogy amennyiben a felelőség jellege nem kívánja meg, úgy a nem vagyoni károkért való helytállást a biztosítási fedezetből kizárják.⁵⁶

⁵² A CsPtk. 2910. §-a alapján: „A károkozó, aki a törvényből eredő kötelezettségének megszegésével a károsult abszolút jogát megsértésével kárt okoz, köteles azt megtéríteni. A kártérítési kötelezettsége fennáll annak a károkozónak is, aki a törvényből eredő kötelezettségének vétkes megszegésével a károsult más jogát sérti.”

⁵³ A CsPtk. 2913. § (1) bekezdése alapján: „Aki a szerződésből eredő kötelezettségét megszegi köteles megtéríteni a másik félnek, vagy annak a személynek okozott kárt, akinek érdeke fűződött a szerződéses kötelezettség teljesítéséhez.” A (2) bekezdés pozitív és negatív irányból is tartalmaz a felelőség alóli mentesülésre vonatkozó szabályokat, miszerint: „A károkozó mentesül a felelőség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződéses kötelezettség teljesítésének elmaradását időlegesen vagy állandó jelleggel, az akaratától függetlenül bekövetkezett, előreláthatatlan és elháríthatatlan akadály okozta. Nem mentesül a felelőség alól a károkozó, ha az akadály a személyes körülményeiből ered, vagy olyan időben keletkezett, amikor a károkozó a szerződéses kötelezettségének teljesítésével késedelemben volt, és olyan akadály esetén sem, amelyet a szerződés alapján a károkozó köteles volt elhárítani.”

⁵⁴ VELICH: i. m. 47. és 57.

⁵⁵ A jóerkölcs megsértéséből eredő felelőség tekintetében a CsPtk. 2909. § kimondja, hogy „[a] károkozó, aki a károsultnak a jóerkölcs követelményeinek szándékos megsértésével kárt okoz, köteles azt megtéríteni; ha a károkozó az őt megillető jogát gyakorolta, úgy akkor köteles megtéríteni a kárt, ha a károkozó fő célja a károkozás volt”.

⁵⁶ VELICH: i. m. 58.

A felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó szabályok a biztosító szolgáltatási kötelezettségének irányát is meghatározzák. A CsPtk. 2861. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „*a károsult csak abban az esetben követelheti a biztosító teljesítését, ha ezt a szerződésben kikötötték, vagy arra jogszabály ad lehetőséget*”. E szabályból is kitűnik, hogy a kárkötelem független a biztosítási szerződéstől. A károsult közvetlenül a biztosítóval szemben nem fordulhat, hiszen köztük nincs jogviszony.⁵⁷ Ettől a biztosított és a biztosító a szerződésben eltérhetnek, illetve találok erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazást is.⁵⁸ A Cseh Legfelsőbb Bíróság is megállapította, hogy „*a biztosítási szerződésből jogok és kötelezettségek a biztosító és a biztosított között állnak fenn; a károkozás esetén jogviszony a károsult és azon személy között keletkezik, aki e károkozásért felelősséggel tartozik, függetlenül attól, hogy ez utóbbi rendelkezik-e biztosítással*”.⁵⁹ Tekintettel arra, hogy a kárkötelem kötelezettje a károkozó, így előfordulhat az az eset, hogy a károsult kárát és/vagy egyéb veszteségét a biztosítót megelőzően megtéríti. Erre az esetre a CsPtk. 2865. § (1) bekezdésének második fordulata lehetőséget ad a biztosított részére, hogy a biztosító a szerződésben meghatározott mértékű szolgáltatását követelje.

3. A felelősségbiztosítási szerződés alanyai

A felelősségbiztosítási szerződés fogalma nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy kik a szerződés alanyai, mivel az kifejezetten a biztosítási esemény bekövetkezése esetére állapítja meg a szolgáltatás jogosultjának és kötelezettjének személyét. Ezért a szerződés alanyainak megállapításához vissza kell nyúlnunk a biztosítási szerződés fogalmához, amely alapján megállapítható, hogy a szerződés a biztosító és a vele szerződést kötő fél között jön létre. Ez utóbbit a magyar jog szerződő félnek nevezi, aki nem feltétlenül egyezik meg a biztosított személyével. A cseh szabály is megkülönbözteti e két személyi kört, mindkettőre külön fogalmat használ (pojistník és pojistěný). Utóbbi fordítása megegyezik a biztosított terminus technicusszal, míg előbbiről ugyanez nem állapítható meg, az nem azonos a „szerződő fél” kifejezéssel. Ellenben közelebb áll a „biztosító” fogalomhoz, de ez tartalmilag nem a biztosítási tevékenységet végző személyt, hanem a „más személyt biztosító személyt” jelöli. A cseh biztosítási szerződésről szóló törvény 3. § g) pontja megállapított e személyre vonatkozó definíciót, miszerint ez az a személy, „aki a biztosítóval a biztosítási szerződést megkötö”. A könnyebb fogalomhasználat érdekében a továbbiakban a szerződő fél kifejezést használom a tanulmányban.

A cseh jog szemantikai szempontból elkülöníti a biztosító, mint a biztosítási szerződés alanyára (pojistitel), illetve a biztosító, mint gazdálkodó szervezetre (pojist'ovna) utaló terminus technicusokat. Előbbi elnevezésnek magánjogi (értsd: a biztosítási szerződés egyik alanya) míg utóbbi meghatározásnak közjogi (értsd:

⁵⁷ A cseh jog nem ismeri el a magyar Ptk. 6:473. § (2) bekezdésével – a kialakult bírói gyakorlat nyomán – bevezetett megállapítási kereset benyújtásához való jogot.

⁵⁸ Így pl. a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás esetén a 168/1999. törvény (1) bekezdése.

⁵⁹ Vö. a Cseh Legfelsőbb Bíróság 25 Cdo 1094/98. számú döntése, s ezzel a tartalmilag azonos érveléssel a 25 Cdo 113/2006. számú és a 25 Cdo 1002/2012. számú döntései.

biztosítási tevékenységet végezni jogosult szervezet) tartalma van. Az elhatárolás és az eltérő fogalomhasználat oka, hogy előbbivel a CsPtk. hangsúlyozni szeretné – amely egyébként összhangban van a CsPtk. 1. § (1) bekezdésével⁶⁰ –, hogy alapvetően a biztosító személye tekintetében nem ír elő külön követelményt,⁶¹ a biztosítási szerződés ezen oldalán bárki állhat.⁶² Ennek ellenére a biztosító oldalán szinte kivétel nélkül olyan biztosítótársaságok állnak, amelyek a Cseh Nemzeti Bank, mint a biztosítási szektor felügyeletét végző szervezet engedélyével rendelkeznek.⁶³ A biztosítási tevékenység végzése tehát – az európai uniós szabályoknak megfelelően – a cseh jogban is engedélyköteles tevékenység, amelyet a CsBit. 13. § (2) bekezdés alapján kizárólag részvénytársaság vagy szövetkezeti formában végezhet. Látható, hogy a cseh jog a biztosítási tevékenység tekintetében alkalmazott társasági formakényszer körében szűkebb szabályokat állapít meg, mivel a magyar Bit. lehetőséget ad a biztosítási tevékenység egyesületi formában történő folytatására is.⁶⁴ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy külföldi biztosítótársaság csehországi fióktelepeként nem volna végezhető a biztosítási tevékenység ezektől eltérő formában, amelyre – a szolgáltatásnyújtás szabadságára tekintettel – a CsBit.⁶⁵ is lehetőséget ad.

A biztosítási szerződés másik alanya tehát a biztosítóval szerződő fél, akit a biztosítóval szemben a biztosítási díj megfizetésének kötelezettsége terhel. A szerződő fél lehet természetes és jogi személy egyaránt.⁶⁶ A CsPtk. alapján főszabály szerint e személy az, akinek a személyében a biztosítási szerződés érvényességéhez szükséges biztosítási érdek fennáll.⁶⁷ A biztosítási érdek azonban nem szükségszerűen a szerződő fél személyében áll fenn, így amennyiben a szerződő fél más személy javára köti meg a biztosítási szerződést, úgy a biztosított személye tőle elkülönülő személy lesz, viszont ez esetben a biztosítási érdeknek az ő személyében kell fenn-

⁶⁰ A CsPtk. 1.§ (1) bekezdés előírása alapján: „*A jogrend azon szabályai, amelyek a feleket kölcsönösen megillető jogait, illetve kötelezettségeit határozzák meg, magánjogi szabályoknak minősülnek. A magánjogi szabályok érvényesülése függetlenek a közjogi szabályok érvényesülésétől.*” A bekezdés utolsó mondata függetlenné teszi a magánjogi szabályokat a közjogi szabályoktól, így pl. amennyiben egy biztosítási szerződést egy biztosító úgy köt meg, hogy egyébként nem felel meg a közjogi jellegű szabályok előírásainak, úgy a szerződés érvényes lesz és a feleket annak teljesítésére kötelezi.

⁶¹ VELICH: i. m. 26–27.

⁶² Megjegyzem, hogy a magyar Ptk. megfogalmazásából is ez következik, azonban a CsPtk. 1. § (1) bekezdéséhez hasonló előírást a magyar jogban nem találunk. Sőt, amennyiben a Bit. hatálya alá eső biztosítási tevékenységről van szó, úgy szigorúan vizsgálni kell, hogy a biztosító megfelel-e az abban foglalt feltételeknek. Ennek ellenére kötött biztosítási szerződés esetén felmerülhet a Ptk. 6:95. § [Tilos szerződés] alkalmazása.

⁶³ VELICH: i. m. 27.

⁶⁴ Vö. Bit. 6. § (1) bekezdés.

⁶⁵ Vö. CsBit. 28. § (1) bekezdés.

⁶⁶ VELICH: i. m. 28.

⁶⁷ Vö. CsPtk. 2762. § (1) bekezdés.

állnia. E mellett a CsPtk. szabályozza az idegen kockázat biztosításának⁶⁸ esetét is, amely alatt azt a helyzetet érti, amikor a biztosítási érdek, a biztosított kockázat más személyében áll fenn, de a biztosítási szolgáltatás jogosultja a szerződő fél lesz. Az ilyen szerződés érvényességéhez a biztosított hozzájárulása szükséges, kivéve, ha a szerződő fél a biztosított törvényes képviselője, ide nem értve a biztosított vagyonának biztosítására irányuló szerződést.⁶⁹ Ez utóbbi azonban a felelősségbiztosítás esetén nem alkalmazható, hiszen fogalmi szintű megállapítás, hogy a biztosító szolgáltatásának követelésére a biztosított jogosult.⁷⁰

A CsPtk. a biztosítási érdek tekintetében részletes szabályokat tartalmaz. A 2761. § a biztosítási érdek fogalmát úgy határozza meg, hogy a „*biztosítási érdek a biztosítási esemény következményeivel szembeni védelemre való jogszerű igényt jelenti*”. E definíciót követően a CsPtk. külön-külön meghatározza az egyes felelősségbiztosítási nemek tekintetében a biztosítási érdek mibenlétét. E körben két irányban határoz meg szabályt: i) a saját és más személy életéhez és egészségéhez fűződő érdeket, valamint ii) a saját és más személy vagyonához fűződő érdeket. Ez utóbbi körébe tartozik a felelősségbiztosítási szerződés megkötéséhez szükséges érdek. A biztosítottnak ugyanis érdeke áll fenn a saját vagyonának megővésében arra az esetre, ha kötelezettsége keletkezik harmadik személy irányában e személy vagyonában okozott hátrányok megtérítésére.⁷¹ E tekintetben helytállóan állapította meg a rég magyar biztosítási szakirodalomban Gellér, hogy a felelősségbiztosítás „*célja, hogy a biztosított vagyona ne kisebbedjék azáltal, hogy a biztosított harmadik személlyel szemben szavatossági (értsd: kártérítési – a szerző) kötelezettségnek eleget tenni tartozik*”.⁷² S mint ilyen tehát a felelősségbiztosítás a biztosított vagyonát hivatott védeni, e cél miatt hasonlít a kárbiztosításra. Ezzel szemben Túry Sándor a felelősségbiztosítási szerződésben lévő érdeket eltérően azonosította. Álláspontja szerint a felelősségbiztosítási jogviszony biztosítottjának biztosítási érdeke egy speciális ún. „felelősségi érdek”, amely abban áll, hogy a biztosított személy harmadik személy felé jogszabály alapján fennálló felelősségének jogkövetkezményeit viselni köteles.⁷³ E felelősség alapulhat törvényen (jogszabályon) és szerződésen egyaránt, s mivel a felelősségbiztosítás Ptk.-ban megfogalmazott definíciója nem tesz különbséget e két felelősség között, így mindkét kockázatot átvállalhatja a biztosító.⁷⁴ A cseh jog szerinti felelősségbiztosítási szerződéshez kapcsolódó érdek tekintetében a Cseh Biztosítók Szövetségének álláspontja az, hogy „*a felelősségbiztosítás esetén megállapítható, hogy a biztosított*

⁶⁸ Vö. CsPtk. 2767. § (1)–(4) bekezdések.

⁶⁹ Vö. CsPtk. 2767. § (1) bekezdés utolsó mondat.

⁷⁰ VELICH: i. m. 31.

⁷¹ VELICH: i. m. 35.

⁷² GELLÉR Samu: A szavatossági biztosítás. *Kereskedelmi jog* 1909/15., 317.

⁷³ TÚRY Sándor Kornél: *A felelősségbiztosítás (szavatossági biztosítás)*. Kilián F., Budapest, 1923, 19–20.

⁷⁴ NOVOTNI: i. m. 117., valamint MISKOLCZI BODNÁR Péter: Szerződésszegés és biztosítás III. A felelősségbiztosítással fedezhető károk köre. *Biztosítási Szemle* 1988/12., 16.

*biztosítási érdeke abban fedezhető fel, hogy érdeke fűződik a más személy védelméhez az ő felelősségéhez viszonyítva, tehát arra az esetre, ha kötelezettsége keletkezik e személy vagyonában beállt csökkenés megtérítésére, amely az ő vagyonának csökkenését eredményezi”.*⁷⁵

A biztosítási érdek és a biztosítási szerződés fennállásával összefüggésben speciális rendelkezést tartalmaz a CsPtk. 2867. §-a, amely szerint „[a]mennyiben a felelősségbiztosítás tulajdonjoggal függ össze, és a szerződésben a felek nem állapodtak meg abban, hogy a tulajdonjogban vagy a közös tulajdonban történő változás nem szünteti meg a szerződést, a biztosítási szerződés megszűnik a változás biztosítónak történő bejelentése napján”. E szabály alapján tehát a biztosítási érdek megszűnése főszabályként a felelősségbiztosítási szerződés megszűnését eredményezi abban az esetben, ha a biztosítási érdek tulajdonjoghoz vagy közös tulajdonhoz kapcsolódott (pl. épületkárokért való felelősség esetén az épület tulajdonosának felelőssége).⁷⁶ A szerződő felek megállapodhatnak abban, hogy a tulajdonjog átszállása nem szünteti meg a szerződést, hanem a tulajdonjog átszállásáról való értesítést követően az új tulajdonos válik a szerződés alanyává, biztosítottjává. Mi több, a szabályozás diszpozitív jellegére tekintettel az sem kizárt, hogy a felek úgy állapodjanak meg, hogy a tulajdonváltás bejelentését követő eltérő – jellemzően későbbi – időpontban szűnik meg a szerződés.⁷⁷ Annak ellenére, hogy a tulajdonváltás bejelentésére vonatkozó kötelezettséget nem delegálja konkrét személyre, megállapítható, hogy e kötelezettség a szerződő felet terheli.

4. A felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó egyéb releváns szabályok

A felelősségbiztosítási szerződés szabályai körében – a CsPtk. 2796. § (1) bekezdésének általánosan megfogalmazott szabályán⁷⁸ túl – speciálisan szabályokat tar-

⁷⁵ Česká asociace pojišťoven, *Pojistný zájem. Stanovisko pracovní skupiny ČAP v rámci projektu Implementace NOZ*. 2013.

⁷⁶ Ezzel azonos főszabályt állapít meg a Ptk. 6:454. § (2) bekezdése. A cseh rendelkezéshez képest a magyar Ptk. 6:454. § (3) bekezdése már konkrét kivételt fogalmaz meg a biztosítási szerződés jogi sorsa tekintetében a biztosítási érdek megszűnése esetére, amely szerint: „A biztosítási érdek megszűnéséhez fűződő jogkövetkezmények nem alkalmazhatók, ha az érdekmúlás kizárólag a biztosított vagyontárgy tulajdonjoga átszállásának következménye, és a vagyontárgy más jogcím alapján már korábban is az új tulajdonos birtokában volt. Ebben az esetben a tulajdonjoggal együtt a biztosítási fedezet is átszáll, és a tulajdonjog átszállása időpontjában esedékes biztosítási díjakért a korábbi és új tulajdonos egyetemlegesen felelős. A szerződést bármelyik fél a tulajdonjog átszállásáról való tudomásszerzést követő harminc napon belül írásban, harmincnapos határidővel felmondhatja.” A rendelkezés alkalmazásának tehát az a feltétele, hogy a biztosítási érdek a vagyontárgy tulajdonjogának átruházása miatt szűnjön meg, feltéve, hogy a vagyontárgy már korábban is az új tulajdonos birtokában volt.

⁷⁷ VELICH: i. m. 118.

⁷⁸ E tekintetben ki kell emelni a CsPtk. megoldását miszerint a biztosítási eseményt a biztosítónak bármely személy bejelentheti, akinek a biztosító szolgáltatásának teljesítéséhez jogos érdeke fűződik. Ez alapján a biztosító késedelem nélkül elkezdheti a körül-

talmaz a biztosítási esemény bejelentése tekintetében. E körben a CsPtk. 2862. § (1) bekezdés rögzíti, hogy „[a] biztosított indokolatlan késedelem nélkül értesíti a biztosítót a káresemény bekövetkezéséről, illetve arról, hogy vele szemben a károsult igényt terjesztett elő, és kifejti az álláspontját a kár, illetve egyéb veszteség megtérítésének kötelezettségéről és annak mértékéről”. E mellett ugyanezen § (2) bekezdése arra az esetre is bejelentési kötelezettséget ír elő, ha a károkozó eseménnyel összefüggésben vele szemben hatósági vagy bírósági eljárás indult. Ahogy látható a CsPtk. e szabályai főszabály szerint a biztosított kötelezettségévé teszi a bejelentési kötelezettséget, amely több esetben is fennáll. Egyrészt a bejelentést a káresemény bekövetkezése, másrészt a vele szemben előterjesztett igény előterjesztése esetére is megállapítja, s harmadsorban akkor is, ha vele szemben eljárás indult. Előbbi tekintetében megfigyelhető, hogy nem a biztosítási esemény bekövetkezését, hanem a károkozó esemény bekövetkezését kell bejelentenie. A CsPtk. ezzel azt hangsúlyozza, hogy a biztosított nem feltétlenül tudja, hogy a károkozó esemény bekövetkezésével valójában a biztosítási esemény következett-e be. Mindkettő esetében fontos, hogy a bejelentésnek tartalmaznia kell a biztosított káreseménnyel, annak megtérítésével, illetve mértékével kapcsolatos álláspontját. Ki kell emelni a bejelentési kötelezettség harmadik esetét is, amely a biztosítottal szemben indult bármely eljárás esetén keletkezik. Ebben az esetben a biztosítót tájékoztatni kell arról is, hogy ki a biztosított jogi képviselője, továbbá az eljárás eredményéről, a folyamatban lévő eljárás állásáról. Fontos kötelezettségként írja elő a CsPtk. azt, hogy „a biztosított az eljárás során a biztosító utasításainak megfelelően köteles eljárni”.⁷⁹ A bejelentési kötelezettség teljesítése elengedhetetlen, ha a biztosított igénybe szeretné venni a biztosító szolgáltatását, hiszen a biztosító csak ebben az esetben tudja megkezdeni a bejelentéssel érintett esemény körülményeinek kivizsgálását, annak megállapítását – amely kötelezettséget egyebekben a CsPtk. 2797. § (1) bekezdés is rögzíti –, hogy a biztosítási esemény következett-e be. A bejelentés formáját tekintve nincs kötelező előírás, a CsPtk. 2773. § (2) bekezdés megállapítja, hogy a szerződés eltérő rendelkezése hiányában a bejelentés nincs írásbeli formához kötve. Kiemelendő, hogy a CsPtk – a magyar Ptk. 6:471. § utolsó mondatában megfogalmazott előírástól eltérően – a bejelentésre nem ír elő semmilyen konkrét határidőt, ennek megállapítását a felek autonómiájára bízva. E tekintetben az általános szabályok körében annyit rögzít a CsPtk., hogy a biztosított késedelem nélkül köteles eleget tenni a bejelentési kötelezettségének, amely egyes esetekben eltérő lehet.

A további kiemelést érdemlő rendelkezések a biztosító megtérítési igényével kapcsolatosak. A felelősségbiztosítási szerződés szabályai között rögzíti a jogszabály, hogy „amennyiben a biztosított a káreseményt alkohol vagy egyéb tudatmódosító szer hatása alatt okozta, a biztosító megtérítési igénnyel léphet fel vele

mények kivizsgálását. A biztosított azonban ez esetben sem mentesül a bejelentési kötelezettség alól.

⁷⁹ Ebben az esetben további szabály, hogy a biztosító az eljárás során felmerült költségeket is köteles a biztosított részére megtéríteni.

szemben”.⁸⁰ Ez tehát azt jelenti, hogy a biztosító nem mentesül a szolgáltatási kötelezettsége alól, ha a biztosított magatartása okozta a biztosítási eseményt, mindezt úgy, hogy alkohol vagy egyéb függőséget okozó szer hatása alatt volt. A magyar Ptk. szabályai alapján ez az eset a biztosító mentesülését eredményezné.⁸¹ A biztosító teljesítését követően azonban a biztosítottal szemben megtérítési igénnyel éphet fel, s követelheti, hogy részére térítse meg az általa kifizetett pénzösszeget. A megtérítési igény tehát csak abban az esetben áll fenn, ha a biztosított okozta a káreseményt, s mindezt úgy, hogy alkohol vagy egyéb szer hatása alatt volt, amely a magatartását befolyásolta, tehát a hatása alatt volt. Erre tekintettel tehát, ha a biztosított magatartására nem volt hatással az alkohol vagy az adott szer, úgy a biztosítónak nem keletkezik megtérítési igénye.⁸² Ez alól egy kivételt megállapít a CsPtk. arra az esetre, „ha az alkoholt vagy egyéb függőséget okozó szert gyógyszer tartalmazta, feltéve, hogy azt a biztosított orvosi előírás alapján alkalmazta és az orvos vagy a gyógyszer gyártója nem hívta fel a biztosított figyelmét arra, hogy a gyógyszer alkalmazása idején nem végezhet olyan tevékenységet, amellyel a biztosítási esemény bekövetkezését okozta”.⁸³

Záró gondolatok

A tanulmány célja az volt, hogy bemutassa a cseh jog biztosításra és különösen a felelősségbiztosításra vonatkozó szabályait, amely során – a teljesség igénye nélkül⁸⁴ – a magyar joggal történő összehasonlító elemzésre is sor került.

A biztosítási szerződés rendszertani elhelyezését tekintve érdekesség, hogy az ún. „merész szerződések” között kapott helyet, ezzel is hangsúlyozva a bizonytalanság és a véletlenség jelenlétét a szerződésben, ami egyúttal azt is eredményezi, hogy megkérdőjelezhető a biztosítás szinallagmatikus jellege.

A felelősségbiztosítási szerződés jellegét tekintve megállapítható, hogy a magyar és a cseh jog azonos koncepción alapszik. A cseh jog által megfogalmazott definíció azonban jelentősen félrevezető lehet, különösen a biztosító szolgáltatása tekintetében megfogalmazott szabály miatt, noha a gyakorlatban és elméletben egyaránt egyetértés van abban, hogy a biztosító a szerződésen alapuló szolgáltatá-

⁸⁰ Vö. CsPtk. 2866. § (1) bekezdés.

⁸¹ Vö. magyar Ptk. 6:464. § (1) bekezdés. Ettől eltérő szabályt állapít meg a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 34. § (1) bekezdés c) pontja, amely alapján a biztosító nem mentesül a szolgáltatási kötelezettsége alól, de követelheti „az általa kifizetett kártérítési összeg megtérítését”, a vezetőtől vagy a biztosítottól. E szabályok egyértelműen a károsult védelmét szolgálják, elkerülve annak a lehetőségét, hogy a károsult kára nem térül meg.

⁸² VELICH: i. m. 104–105.

⁸³ Vö. CsPtk. 2866. § (2) bekezdés.

⁸⁴ Hangsúlyozandó, hogy a tanulmányban az összehasonlítás alapját kifejezetten a felelősségbiztosításra vonatkozó külön normák képezték. Részletesen nem tértem ki azokra a különbségekre, amelyek a biztosítási szerződés általános szabályaiból erednek, s ilyen formában természetesen a felelősségbiztosítási szerződést is meghatározzák.

sát teljesíti, s nem kártérítést fizet. Ez tehát azt is jelenti, hogy a biztosító nem lép a biztosított és a károsult közötti kárkötelembé.

Jelentős különbségeket fedezhetünk fel a felelősségbiztosítási fedezet tartalmát tekintve is, amelynek oka a magyar és a cseh jog felelősségre, illetve a felelősség megállapítása esetén a megtérítendő hátrányokra vonatkozó szabályok különbségében keresendő.

További érdekes különbség a két ország szabályozása között a biztosítási esemény bekövetkezésére előírt bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályok. E körben kiemelendő, hogy a cseh jog a károkozó cselekmény, s nem a biztosítási esemény bejelentését teszi kötelezővé, amellyel azt hangsúlyozza, hogy a biztosított nem feltétlenül tudja, hogy a szerződésben meghatározott biztosítási esemény következett-e be. További különbség, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidőt a cseh jog absztrakt módon határozza meg a magyar joghoz képest (ti. legalább 30 napot biztosítani kell) azzal, hogy késedelem nélkül köteles annak eleget tenni. E szabály mögöttes indoka, hogy a biztosítónak minél hamarabb meg kell adni a lehetőséget arra, hogy a káresemény körülményeit kivizsgálhassa. A bejelentés körében még egy jelentős különbség hangsúlyozandó, amely a CsPtk. újdonsága, nevezetesen, hogy azt bárki bejelentheti a biztosító részére, akinek a biztosító teljesítéséhez jogos érdeke fűződik.

S végül a biztosító megtérítési igényére vonatkozó szabályoknál is találunk eltérést arra az esetre, ha a biztosított magatartása miatt következett be a biztosítási esemény, s a biztosított alkohol, illetve egyéb függőséget okozó szer hatása alatt volt. A magyar jogban főszabály szerint ez az eset a biztosító mentesülését eredményezné, míg a cseh jog szerint – mint a károsult védelmét előtérbe helyező szabály – ez esetben is köteles a biztosító helyállni azzal, hogy megtérítési igénnyel léphet fel a károkozó biztosítottal szemben.

Felhasznált irodalom

- [1] Ludvík BOHMAN – Magdalena WAWERKOVÁ: *Zákon o pojistné smlouvě: komentář*. 2. aktualizované vydání, Linde, Praha, 2009.
- [2] Česká asociace pojišťoven: *Pojistný zájem. Stanovisko pracovní skupiny ČAP v rámci projektu Implementace NOZ*, 2013.
- [3] GELLÉR Samu: A szavatossági biztosítás. *Kereskedelmi jog* 1909/15., 317–322.
- [4] Lucie JANDOVÁ – Petr ŠLAUF – Jaroslav SVEJKOVSKY: *Pojištění v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání, C. H. Beck, Praha, 2014.
- [5] Oldřich JEHLÍČKA – Jiří ŠVESTKA: *Občanský zákoník. Komentář*. 4. vydání, C. H. Beck, Praha, 1997.
- [6] Miroslav MARVAN – Ján PATOPRSTY: *Dejiny poisťovníctví v Československu, I díl, Dejiny poisťovníctví v Československu do roku 1918*. Praha, 1989.

-
- [7] Miroslav MARVAN – Josef, CHALOUPECKÝ: *Dejiny poisťovníctví v Československu, Díl 2, Dejiny poisťovníctví v Československu (1918–1945)*. Bratislava, 1993.
- [8] LÁBADY Tamás: *Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből*. Szikra Nyomda, Pécs, 1989.
- [9] MISKOLCZI BODNÁR Péter: Szerződészegés és biztosítás III. A felelősségbiztosítással fedezhető károk köre. *Biztosítási Szemle* 1988/12., 7–18.
- [10] NOVOTNI Zoltán: *A biztosítási szerződések joga*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 1993.
- [11] Suzan SAIDAMOVÁ: *Občanskoprávní odpovědnost ve zdravotnickém právu*. Diplomová práce, Praha, 2016.
- [12] Ján TOBIAŠ: *Povinné smluvní pojištění*. Diplomová práce, Praha, 2018.
- [13] TÓKEY Balázs: A biztosítási szerződések. In: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez* (szerk.: Vékás Lajos). Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 2100–2178.
- [14] TÚRY Sándor Kornél: *A felelősségbiztosítás (szavatossági biztosítás)*. Kilián F., Budapest, 1923.
- [15] UJVÁRINÉ Antal Edit: A biztosítási szerződési jog változásai az európai jogfejlődés áramában. *Európai Tükör* 2010/10., 37–51.
- [16] Roman VELICH: *Právní úprava pojištění odpovědnosti*. Rigorózní práce, Praha, 2019.

A SZERZŐDÉS ÉRVÉNYTELENSÉGÉNEK ÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK EGYES HATÁRKÉRDÉSEI*

INVALIDITY AND AMENDMENT OF CONTRACT – BOUNDARIES AND INTERSECTIONS

JUHÁSZ ÁGNES**

Absztrakt: A tanulmány a kötelmi jog rendszeréből kiemelt két jogintézmény, a szerződés érvénytelensége és módosítása közötti egyes határvkérdések vizsgálatára, az összefüggések feltárására irányul. Az említett jogintézmények közötti viszony meghatározása során alapvetően több kutatási irány jelölhető ki, a tanulmányban ezek minél teljesebb feldolgozására tesztek kísérletet.

Vizsgálat tárgyává teszem egyrészt az érvénytelen szerződés orvoslása és a szerződés bíróság általi módosítása közötti kapcsolatot, minthogy a bíróság ugyan más-más jogalapon, azonban mindkét esetben alakítóan lép fel, erőteljesen beavatkozva ezzel a felek között fennálló szerződéses jogviszonyba.

A részleges érvénytelenség jogintézménye kapcsán a jogi természet megítélésének és gyakorlati alkalmazásának nehézségeit tekintem át. Az egyoldalú szerződésmódosítással és annak érvénytelenségével kapcsolatosan felmerülő kérdések ugyan szintén komoly érdeklődésre tartanak számot napjainkban, ezen vizsgálati irány feldolgozására ugyanakkor a jelen munka nem terjed ki. A tanulmány elején kijelölt negyedik lehetséges kutatási irányt magának a szerződés módosítására irányuló ügyletnek az érvényessége képezi. Ennek során arra a kérdésre keresem a választ, hogy a Ptk. által a szerződés érvénytelenségére vonatkozó egyes okok miként nyerhetnek alkalmazást a szerződéses kötelelem módosítására irányuló, ún. kötelembonyolító ügyletek esetén.

Kulcsszavak: szerződés érvénytelensége, szerződés módosítása, érvényesség nyilváníítás bíróság által, alaki hiba orvoslása, részleges érvénytelenség, jogszabályba ütköző szerződésmódosítás

* A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával az NKFI Alapból, a K-124797 számú projekt keretében valósult meg.

** Dr. habil. JUHÁSZ ÁGNES
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civagnes@uni-miskolc.hu

Abstract: The study aims at examining issues and exploring correlations existing between the two legal instruments in the field of law of obligation, i.e. the invalidity and the amendment of the contract. Basically, there are four designated research directions, which is to be gone around more completely in the study.

First of all, I examine the relationship existing between declaring a contract valid by court ruling and amendment of contract by the court, since the court exercises its shaping right in both cases and, therefore, it vigorously intervenes into the contractual relationship existing between the parties. Regarding the partial invalidity, I review the difficulties of the legal nature and the practical application of the legal institution. Relating to the unilateral contract amendment and its invalidity, several questions arose which are of great interest nowadays. However, due to more reasons, the study does not cover this problem.

The fourth potential research direction is the invalidity of the legal transaction aimed at the modification of the contract. In this regard, I make attempt to reveal, how the grounds for invalidity of the contract determined by the Hungarian Civil Code in force can be applied for the amendment of contract.

Keywords: *invalidity of contract, amendment of contract, declaring a contract valid by court ruling, remedying formal discrepancies, partial invalidity, illegality, illegal contract amendment*

Bevezető gondolatok

A mai magyar magánjogban viszonylag ritkán találkozunk olyan tudományos munkával, amely a szerződésmódosítás más szerződési jogintézményekkel való kapcsolatát vizsgálja. Nem így volt ez azonban a 20. század első felének magánjogtudományában, ahol a kérdéskör vizsgálata a kötelmi jogi munkákban már-már kötelező volt. Ezt bizonyítja, hogy szinte valamennyi kötelmi joggal, szerződéses viszonyokkal foglalkozó korabeli magánjogászunk – ki többé, ki kevésbé részletesen – kitért a (szerződéses) kötelelem módosításának más jogintézményekhez való viszonyára abból a célból, hogy megtalálja a szerződésmódosítás kötelmi jogon belül betöltött helyét, megvonja annak határait és meghatározza annak funkcióját.

A szerződéses kötelelem módosítása és az egyéb jogintézmények közötti viszonyok vizsgálata többféleképpen történhet, hiszen a szerződésmódosítás számos polgári jogi jogintézménnyel mutat hasonlóságokat.

A vizsgálódások során cél lehet egyrészt az egyes jogintézmények egymással való összevetése, illetőleg egymástól való elhatárolása, egy (vagy több) lényegesnek tekinthető ismérv alapján. Ilyenkor, – ahogyan arra Eörsi Gyula is megfogalmazza –, „[a]z összehasonlítás alapvető feltétele, hogy az összehasonlítandó jelenségek egyműiek legyenek: legyen közös nevezőjük. Mármost van ahol ez a közös nevező kézenfekvően közel van és lényeges vonásokra terjed ki, van ahol messzebb, az absztrakció magasabb fokán van, vagy mintegy mellékúton található, és van, ahol sehol sincs. Minél messzebb van a vizsgált jelenségektől, és minél mellékesebb tényezőkre vonatkozik, annál nehezebb és kisebb jelentőségű eredményekre vezet az összehasonlítás.” Összefoglalva tehát, a tudományos megismerés céljából folytatott összehasonlításnak valamely „közös nevező” alapján kell folynia, amely lehe-

tővé teszi a lényeges tartalmi, strukturális elemek, lényeges összefüggések feltárását. Éppen ezért ez a vizsgálódási irány csak azokban az esetekben járhat sikerrel, amikor a szerződésmódosítást annak *rokonintézményeivel* vetjük össze.

A dogmatikai szempontból a szerződésmódosítástól távolabb álló, így egymással nem, vagy csak meglehetősen nehezen összehasonlítható magánjogi intézmények esetén azok egymástól való különállása, függetlensége evidencia. Ezekben az esetekben tehát a feladat nem a differenciálás, hanem sokkal inkább a komplex jelenségként felfogott szerződésmódosítás és az *egyes jogintézmények között fennálló* – néha esetlegesnek vagy legalábbis távolinak tűnő – *összefüggések feltárása*.¹ A jelen tanulmány a kötelmi jogi intézmények rendszeréből kiválasztva kizárólag a szerződés érvénytelensége és a szerződés módosítása közötti egyes határkérdések vizsgálatára irányul. Ennek során először meghatározásra kerülnek azok a kérdéskörök, lehetséges kutatási irányok, amelyek a vizsgált jogintézmények határán helyezkednek el és teremtenek közöttük kapcsolatot. A tanulmány további része a kijelölt vizsgálati irányok minél teljesebb feldolgozására irányul.

1. Szerződésmódosítás és érvénytelenség: kapcsolódási pontok

Ahogy a tanulmány bevezetésében már említést nyert, a szerződésmódosítás más jogintézményekkel való kapcsolatának vizsgálata alapvetően több megközelítésben lehetséges. Vannak olyan esetek, ahol a viszonyrendszer, a kapcsolódási pontok meghatározása a szerződés alanyi körének, tárgyának és tartalmának hármaskülönböztetése mentén lehetséges. Más esetekben, így például a szerződés módosítása és érvénytelensége egymáshoz való viszonyának meghatározása esetén más elemek határozhatók meg, amelyek elméleti síkon teremtenek kapcsolatot az említett két jogintézmény között.

A szerződés érvénytelensége és a szerződés módosítása közötti viszony meghatározása során szintén több irány jelölhető ki:

- a) Vizsgálat tárgyát képezheti egyrészt az *érvénytelen szerződés orvoslása* és a szerződés bíróság általi módosítása közötti összefüggés feltárása, hiszen az orvoslás által a bíróság valójában alakítóan nyúl bele a felek között fennálló szerződéses jogviszonyba, amely aktus ugyanakkor nagy fokú hasonlóságot mutat azzal az esetkörrel, amikor a bíróság – a felek kérelmére – a 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) 6:192. § (1) bekezdésében meghatározott okok fennállása esetén módosítja a fennálló szerződést.
- b) A szerződés érvénytelenségének és módosításának egymáshoz való viszonyában további vizsgálandó kérdésként merül fel annak meghatározása, hogy *mi-*

¹ A szerződésmódosítás más kötelmi jogintézményekkel való viszonyáról lásd részletesen: JUHÁSZ Ágnes: A szerződésmódosítás elhelyezése a kötelmi jogi jogintézmények rendszerében. In: *Studia in Honorem Ferenc Fabian* (szerk.: Boóc Ádám – Csehi Zoltán – Homicskó Árpád Olivér – Szuchy Róbert), Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2019, 225–233.

ként vonható meg a határ a szerződés részleges érvénytelensége és tartalmi módosítása között, vajon a részleges érvénytelenség felfogható-e bizonyos értelemben a szerződéses tartalom terjedelembeli megváltoztatásaként.

- c) A felek konszenzusán alapuló szerződésmódosítás esetén önálló témakört képez magának a *módosító ügyletnek az érvényessége*. Vizsgálható például, hogy miképpen jelennek meg, illetőleg egyáltalán megjelenhetnek-e a Ptk.-ban rögzített különböző érvénytelenségi okok a szerződés módosítására irányuló ügylet esetében. Vizsgálat tárgyát képezhetik továbbá a kötelező alakisági előírások és azok mellőzésének jogkövetkezményei, tekintve, hogy a Ptk. a főszabálykénti semmisséget „feloldja” a szerződés alaki hibája orvoslásának elismerése által.²
- d) Az egyoldalú szerződésmódosítás érvényességével kapcsolatosan szintén számos kérdés merül fel azok tisztességességét, illetőleg tisztességtelenségét illetően, különösen az elmúlt évtizedben a devizahitelek módosítása kapcsán kialakult jogi bizonytalanságok miatt.

2. Az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítása és a felek akaratából történő érvényessé válása

Az érvénytelen szerződés bíróság általi érvényessé nyilvánításának lehetősége az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1959-es Ptk.) 1977. évi novelláris módosításával³ került be a szerződés érvénytelensége esetén alkalmazható jogkövetkezmények rendszerébe. Az 1959-es Ptk. 237. § (2) bekezdése az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítására abban az esetben adott lehetőséget, ha az érvénytelenség oka – különösen uzsorás szerződés, illetőleg a felek szolgáltatásainak feltűnő aránytalansága esetén az aránytalan előny kiküszöbölésével – megszüntethető volt. Az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítása során a bíróság tehát módosíthatta a szerződést, ezzel küszöbölve ki az érvénytelenségi ok által okozott érdeksérelmet.⁴

Az 1959-es Ptk. a szerződés érvénytelensége esetére meghatározott jogkövetkezmények körén belül eredendően ugyan alapvetőnek tekintette az eredeti állapot helyreállítását, azonban azzal a Ptk. fenti módosítását követően egyenrangú jogkövetkezményként jelent meg a szerződésnek az érvénytelenségi ok kiküszöbölésével történő érvényessé nyilvánítása. A jogkövetkezmények *egyenrangúságát* erősítette meg a Ptk.-hoz kapcsolódó bírói gyakorlat is⁵, rögzítve egyúttal, hogy mindazokban az esetekben, amikor egy adott szerződés esetén az eredeti állapot helyreállítá-

² Vö. Ptk. 6:94. §.

³ 1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről.

⁴ 1959-es Ptk. 237. § (2) bekezdés.

⁵ Vö. BH 1991. 63., valamint 1/2010. (VI. 28.) PK vélemény az érvénytelenség jogkövetkezményeiről, 5. pont.

sa és az érvényessé nyilvánítás egyaránt alkalmazható lenne, úgy a megfelelő jogkövetkezmény megválasztása a bíróság mérlegelésén múlik.

A bíróságok gyakorlatában az érvénytelenségi jogkövetkezmények alkalmazásának tendenciája ugyanakkor az 1990-es évek végétől, a 2000-es évek elejétől megváltozni látszott, a jogkövetkezmények törvényi szinten sugallt és az ítélezési gyakorlatban is rögzített egyenrangúsága helyett a szerződés érvényessé nyilvánításának alkalmazása került előtérbe. Ahogyan erre az érvénytelenség jogkövetkezményeiről szóló 1/2010. (VI. 28.) PK vélemény is utal, ez utóbbi megoldás alkalmazása különösen az üzleti élet szerződései esetében mutatkozott célszerűnek, ahol egy jól funkcionáló szerződés fenntartása jobban szolgálta a felek érdekeit, mint a szerződéses viszony teljes felszámolása, az eredeti állapot helyreállítása.

Az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítását a hatályos polgári jogi kódex, a 2013. évi V. törvény (a továbbiakban Ptk.) is tartalmazza, noha abban a szerződés érvénytelensége esetén alkalmazható jogkövetkezmények rendszere némiképp átalakult. A Ptk. ugyanis egyértelműen elsődleges jogkövetkezménynek tekinti az érvénytelen szerződés visszamenőleges hatállyal történő, bíróság általi érvényessé nyilvánítását, amelynek alkalmazására viszont már nemcsak abban az esetben kerülhet sor, ha az érvénytelenség miatti érdeksérelem a szerződés megfelelő módosításával kiküszöbölhető, hanem akkor is, ha az érvénytelenség oka már megszűnt.⁶

Az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítása esetén lényeges, hogy a bíróság alakítóan nyúl bele a felek szerződéses viszonyába, megfelelőképpen módosítva azt. A módosítás aktusa felveti ugyanakkor a kérdést, a jogviszony ilyesfajta átalakítása hogyan viszonyul a szerződés bíróság általi módosításának szigorú törvényi feltételekhez között esetköréhez⁷, hiszen ez utóbbi esetben a szerződés tartalma szintén a bíróság – valamelyik szerződő fél kérelemére történő – beavatkozása folytán módosul.

Az 1980-as évek elején még újdonságnak számító jogkövetkezménnyel és annak a szerződésmódosításhoz fűződő viszonyával már *Eörsi Gyula* is foglalkozott és kifejezetten felhívta a figyelmet arra a jogfejlődési irányra, jogalkotói törekvésre, amely a szerződés érvénytelenné nyilvánításából eredő következmények levonásával szemben a szerződés módosítását kívánta előnyben részesíteni.⁸

A szerződések érvénytelenségét feldolgozó munkájában *Weiss Emilia* is úgy foglalt állást, hogy a szerződés korrigált tartalommal való fenntartása általában jobban szolgálja a felek érdekeit és általában akarathoz is közelebb áll, mint a jogviszony teljes felszámolása.⁹ Mintegy negyven évvel később ugyanerre a következtetésre jutott *Molnár Ambrus*, aki szerint „[a] rugalmasabbá váló jogi szabá-

⁶ Ptk. 6:110. § (1) bekezdés.

⁷ Vö. Ptk. 6:192. § (2) bekezdés.

⁸ EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 125.

⁹ WEISS Emilia: *A szerződés érvénytelensége a polgári jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969, 443.

lyozás alapján a bírói gyakorlat is felismerte a jogilag hibás szerződések orvoslásához és ezt követő teljesezésbe meneteléhez fűződő társadalmi érdekeket”.¹⁰

A szerződés módosítása és az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítása kapcsán lényeges megjegyzést tartalmaz a Kúria (akkor még Legfelsőbb Bíróság) fentebb már hivatkozott, az érvénytelenség jogkövetkezményeiről szóló 1/2010. (VI. 28.) PK véleménye, amelyben a testület az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítását az érvénytelenségi ok kiküszöbölését, orvoslását célzó, „*ex tunc hatályú konstitutív bírósági döntésként*” határozza meg, amelynek a bíróság úgy tesz eleget, hogy annak során „alakítóan nyúl bele a felek szerződésébe”, lényegében módosítva azt. A PK vélemény ezen a ponton külön is hangsúlyozza azonban, hogy a szerződésnek az érvényessé nyilvánítás jogintézménye alkalmazásával járó *effajta módosítása semmiképpen sem azonosítható a bírói szerződésmódosítás esetkörével*. Véleményében a testület hozzáteszi továbbá, hogy a bíróság beavatkozása korlátokhoz kötött, minthogy köteles szem előtt tartani bizonyos mérlegelési szempontokat¹¹ és arra sincs lehetősége, hogy az érvényessé nyilvánítás során a felek (hiányzó) szerződési akaratát pótolja.

A fentebb hivatkozott PK véleményben foglaltak értelmezése alapján az érvénytelenségi ok kiküszöbölése valójában nem más, mint az érvénytelenségi ok miatt keletkezett érdeksérelem elhárítása a szerződés tartalmának a módosításával. Az érvényessé nyilvánítás célja tehát az érvénytelenségi ok folytán kialakult helyzet orvoslása, amely azonban – az alanyváltozásokhoz és a szerződés tartalmának választási jog gyakorlása által történő konkretizálásának eseteihez hasonlóan – szükségképpen „szerződésmódosító hatással” jár, mely módosítás jelen esetben kizárólagosan a szerződés tartalmát érinti.

Az 1959-es Ptk. említett szabályával azonos tartalmú rendelkezést a hatályos Ptk. is tartalmaz. A Ptk. 6:110. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében ugyanis az érvénytelen szerződést a bíróság a szerződés megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé nyilváníthatja, ha az érvénytelenség miatti érdeksérelem a szerződés megfelelő módosításával kiküszöbölhető.¹² A jogalkotó feljogosítja tehát a bíróságot arra, hogy amennyiben az érvénytelenség oka megszüntethető, úgy a szerződés tartalmát megfelelően módosítsa és a szerződést – az érvénytelen részt elhagyva, immáron módosított tartalommal – érvényessé nyilvánítsa.

A szerződés érvénytelenségének egyes kérdéseit vizsgáló írásában *Kemenes István* az érvénytelenség egyes jogkövetkezményeinek vizsgálata során – a Ptk. rendelkezéseire és a bírósági ítélkezési gyakorlatra tekintettel – hangsúlyozza, hogy az

¹⁰ MOLNÁR Ambrus: *Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek elméleti és gyakorlati kérdései*. Fővárosi Ítéltábla, Budapest, 2009, 7.

¹¹ Vö. PK 267. II. pont, 1/2005. PJE, III/3. pont.

¹² Ptk. 6:110. § (1) bekezdés a) pont. A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy az érvénytelen szerződés bírósági általi, a szerződés időpontjára visszamenőleges (*ex tunc*) hatályú érvényessé nyilvánítása a fentebb említett eset mellett olyankor is lehetséges, ha az érvénytelenség oka utóbb megszűnt. [Ptk. 6:110. § (1) bekezdés b) pont]

egyres jogkövetkezmények között sorrendiség nincs, hanem azok egymással teljesen egyenértékűek.¹³ Kemenes elismeri ugyanakkor, hogy a fentebb említett, már Eörsi által is észlelt tendencia napjaink magánjogában szintén jelen van. Álláspontja szerint bár a jogalkotó az érvénytelenség jogkövetkezményei között nem rangsorol, azonban mégis jelzésértékűnek tekinthető az, hogy a jogkövetkezmények rendszerében első helyen az érvénytelenség esetére alkalmazható többi jogkövetkezményt megelőzően, a szerződés érvényessé nyilvánítása nyer szabályozást.¹⁴ A Ptk. által ki nem mondott, legfeljebb sugalmazott sorrendiséget, a szerződés érvényessé nyilvánításának (és megfelelő módosításának) privilegizálását az ítélkezési gyakorlat sokkal inkább alátámasztja. A gazdasági élet üzletszerű kapcsolataiban ugyanis egyre határozottabban rajzolódik ki az a tendencia, amely szerint a szerződés érvénytelensége esetén a jogviszony teljes felszámolása (az eredeti állapot helyreállítása) helyett az érvénytelenség okának megszüntetésére és annak megmentésére, módosított tartalommal való „tovább éltetésére” mint célszerűbb megoldás alkalmazására kerül sor.¹⁵

A szerződés módosítása és az érvénytelen szerződés *ex tunc* hatályú érvényessé nyilvánítása közötti kapcsolat leginkább azokban az esetekben érhető tetten, amikor a szerződés érvénytelenségét a szerződéses szolgáltatás és ellenszolgáltatás jelentős (feltűnő) értékbeli aránytalansága okozza. Az érvényessé nyilvánítás jogkövetkezményének alkalmazására kezdetben leginkább éppen az említett érvénytelenségi ok kiküszöbölése érdekében került sor¹⁶, azonban utóbb, különösen a 2000-es évek végétől kezdve a bírósági ítélkezési gyakorlatban a jogkövetkezmény alkalmazhatósága egyre tágabb körben, elméletileg valamennyi érvénytelenségi ok által okozott érdeksérelem kiküszöbölésére elismerést nyert.¹⁷

Utóbb a Kúria a devizaalapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes elvi kérdések tárgyában meghozott 6/2013. PJE határozatának 4. pontjában is megerősítette, hogy a bíróságnak elsősorban a szerződés érvényessé

¹³ KEMENES István: A szerződés érvénytelenségének egyes kérdései a gazdasági szerződéses gyakorlatban. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2002/2., 8.

¹⁴ KEMENES István: Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek szabályozása a Polgári Törvénykönyvben. I. rész. *Gazdaság és Jog* 2016/1., 3–8., Ezt támasztja alá Wellmann Györgynek a Ptk. érvénytelenségi jogkövetkezményei kapcsán leírt magyarázata is. Lásd: WELLMANN György: A szerződés érvénytelenségének szabályozása. In: *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz* (szerk.: Vékás Lajos – Vörös Imre), Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 197–198.

¹⁵ KEMENES: A szerződés..., 8.

¹⁶ BH1991. 63., PK 267. A bírói gyakorlattal kapcsolatosan lásd: BESENYEI Lajos: A szerződés érvénytelenségéről – elsősorban a bírói gyakorlat oldaláról. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica* 1987 (Tom. 37), Fasc. 43–52, 1–22.

¹⁷ Vö. BH1991. 18., BDT2007. 1584., BDT2009. 1941., BDT2011. 2483., BDT2012. 2681., Szegedi Ítéltábla Polgári Kollégium 1/2008. (XII. 4.) kollégiumi véleménye a biztosítéki célú vételi jog egyes kérdéseiről, Indokolás, III. pont, 1/2010. (VI. 28.) PK vélemény az érvénytelenség jogkövetkezményeiről.

nyilvánítására kell törekednie abban az esetben, ha a szerződés érvénytelensége megállapítást nyert, feltéve, hogy az érvénytelenség oka kiküszöbölhető vagy az utóbb megszűnt.

A hatályos Ptk. az érvénytelen szerződés bíróság általi érvényessé nyilvánítása mellett elismeri azt az esetet is, amikor az érvénytelenségi okot maguk a felek küszöbölik ki és ezzel teszik érvényessé szerződésüket. Ilyenkor a szerződő felek a felmerült érvénytelenségi okot utólag hártják el úgy, hogy szerződésüket módosítják, az érvénytelen szerződésrész helyére új megállapodást illesztve.¹⁸ A szerződés „sorsa” szempontjából hasonló hatással jár, ha az érvénytelenség valamely más okból történő megszűnése esetén a felek szerződési akaratukat megerősítik.¹⁹

A két esetkör közötti különbséget az jelenti, hogy előbbi esetben a felek aktív, tartalmát tekintve szerződésmódosításra irányuló magatartása („kiküszöbölés”) az, amely a szerződés érvényessé válására vezet, míg utóbbi esetben az érvénytelenség oka valamely külső, a felek akaratán kívüli tényező folytán hárul el, és ehhez kapcsolódóan a felek részéről pusztán az eredeti szerződéses akarat megerősítésére kerül sor.

Rögzíthető, hogy a szerződés bíróság által érvényessé nyilvánítása és a szerződő felek általi érvényessé tétele a szerződés érvénytelensége esetén alkalmazható jogkövetkezmények rendszerében egyenrangú jogkövetkezményként jelenik meg, más szempontból nézve ugyanakkor a hatályos magyar polgári jogi szabályozásban komplementer jogintézményként élnek, amelyek alkalmazása esetén az eredetileg érvénytelen szerződés egyaránt visszamenőleges hatállyal válik majd érvényessé.

3. A szerződés részleges érvénytelensége

A szerződés módosítása és érvénytelensége közötti kapcsolat a szerződés érvényessé nyilvánítása jogkövetkezményének alkalmazásakor a legszembetűnőbb. Az említett jogintézmények egymással való összevetésekor azonban további – bár kevésbé markáns – kapcsolódási pontok is megállapíthatók.

Korábban már többször hivatkozott munkájában Eörsi utalást tett a magánjog egy másik fejlődési irányára, mégpedig a szerződés részleges érvénytelensége eseteinek bővülési tendenciájára. Eörsi álláspontja szerint ezek az esetek szintén a szerződés módosulását eredményezik: a cél ugyanis ilyenkor továbbra is a szerződés „életben tartása”, „megmentése”, annak érdekében, hogy az a rendeltetését betölthesse, miközben a szerződésből – a (részleges) érvénytelenség folytán – bizonyos elemek kikerülnek.²⁰

A hatályos Ptk. szabályozási rendszerében a szerződés megmentését célzó részleges érvénytelenség a főszabály, amelyhez képest a szerződés egészének érvényte-

¹⁸ Vö. DARÁZS Lénárd: Az „érvényessé válás” jogintézményének szükségességéről a polgári jogban. *Magyar Jog* 2009/8., 449–458.

¹⁹ Ptk. 6:111. § (1) bekezdés.

²⁰ Vö. EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 125.

lensége csak abban az esetben áll be, ha feltehető, hogy a felek a szerződést az érvénytelen rész nélkül nem kötötték volna meg.²¹ (Fogyasztói szerződés esetén abban az esetben is az egész szerződés érvénytelen, ha a szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető.)²²

A szerződés érvénytelenségének egyes kérdéseit vizsgáló írásában *Kemenes István* felhívja a figyelmet a részleges érvénytelenség és az érvénytelenség okának kiküszöbölése közötti rokon vonásokra, legalábbis az azok által elérni kívánt cél (a szerződés megmentése) vonatkozásában. *Török Tamás* hasonlóképpen kiemeli az említett jogintézmények és a konvalidáció egyes jogintézményeinek azonos jogpolitikai rendeltetését, nevezetesen a szerződő felek közös akaratának megfelelő szerződés fenntartását, megóvását.²³ *Kemenes* hozzáteszi, hogy a két jogintézmény működését tekintve azonban már teljes mértékben eltérő jelleget hordoz²⁴, hiszen míg az érvénytelenségi ok kiküszöbölése során a szerződés – a szükségképpeni tartalommodosítás folytán – bizonyos változáson megy át, addig részleges érvénytelenség esetén a szerződés adott rendelkezéséhez (kikötéséhez) joghatás egyáltalán nem fűződik, hanem azt a bíróság a részleges érvénytelenség megállapításával – *Vékás Lajos* szóhasználatával élve – „kimetszi” a szerződésből.²⁵ Hasonlóképpen foglal állást *Wellmann György*, amikor rögzíti, hogy céljukat tekintve ugyan nagyon hasonló, logikai szempontból nézve azonban éppen egymást kizáró két jogintézményről van szó.²⁶

A szerződés részleges érvénytelenségével kapcsolatosan a korábbi, 1959. évi polgári jogi kódexhez kapcsolódóan alapvetően kétfajta megközelítés kristályosodott ki a gyakorlatban. Az egyik álláspont szerint a részleges érvénytelenség önálló jogintézménynek tekintendő, amelynek alkalmazása esetén a szerződés érvénytelenséggel nem érintett részei továbbra is fennmaradnak és a szerződést úgy kell tekinteni és teljesíteni, mintha a szerződés eredetileg is a „kimetszett” (*Wellmann* szóhasználatában „kihullott”) rész nélküli tartalommal jött volna létre.²⁷ A másik megközelítés szerint a részleges érvénytelenség az érvénytelenség egyik fajtája és nem *sui generis* intézmény. Ezt a felfogást a hatályos Ptk. normaszövege is alátámasztja, amikor a Ptk. 6:114. § (1) bekezdésben *expressis verbis* rögzítést nyer,

²¹ A szerződés részleges érvénytelenségéhez kapcsolódóan a szerződő felek szándékának feltárására, illetve feltételezésére vonatkozóan fogalmaz meg érdekes gondolatokat *Darázs Lénárd*. Lásd: *DARÁZS LÉNÁRD: A hipotetikus szerződési akarat*. In: *Studia in honorem Lajos Vékás*. (szerk.: Lamm Vanda – Sajó András), HVG-Orac, Budapest, 2019, 79–86.

²² Ptk. 6:114. § (1)–(2) bekezdés.

²³ *TÖRÖK TAMÁS: A részleges érvénytelenség alapvető kérdése*. *Gazdaság és Jog* 2020/7–8., 18.

²⁴ *KEMENES: A szerződés... 8.*

²⁵ *WELLMANN: A szerződés... 200.*

²⁶ *WELLMANN György: Az érvénytelenség*. In: *Az új Ptk. magyarázata V/VI. Kötelmi jog. Első és Második Rész*. (szerk.: *Wellmann György*) HVG-Orac, Budapest, 2014, 187.

²⁷ *KEMENES István: Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek szabályozása a Polgári Törvénykönyvben II. rész*, *Gazdaság és Jog* 2016/2., 9–12.

hogy részleges érvénytelenség esetén az érvénytelenség jogkövetkezményeit a szerződésnek az érvénytelenségi okkal érintett részére kell alkalmazni.²⁸

Alapvetően jól látható, hogy bármelyik megközelítést fogadjuk is el, valójában a helyzet a szerződéses tartalom terjedelembeli módosulásaként egyik esetben sem fogható fel. Igaz ugyan, hogy az előbbi – a hatályos Ptk. szövegét tekintve aligha fenntartható – álláspont szerint ugyan a szerződés tartalma a részleges érvénytelenség folytán objektíve nézve terjedelmileg módosul, szűkül, azonban mivel ilyenkor a szerződést úgy tekintenénk, mintha az „csökkentett tartalommal” jött volna létre, elvi szinten záránk ki a szerződés módosulásának esetét. A hatályos Ptk.-ban rögzítettek figyelembe véve a szerződés részleges érvénytelenségének megállapítása hasonlóképpen egyfajta terjedelmi módosulásban ölt testet, azonban csak a szerződés teljesítésére irányuló kötelezettség vonatkozásában, miközben ténylegesen nem beszélhetünk a hibás rész teljes „eltűnéséről”, hiszen – a Ptk. értelmében – itt kerül sor az érvénytelenség általános jogkövetkezményeinek levonására, amely azonban számos további problémát vet fel. Figyelembe véve ugyanis a Ptk. rendelkezését, miszerint a bíróság az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása során a felek kérelméhez nincs kötve és a fél kérelmétől eltérő jogkövetkezményt is alkalmazhat²⁹, előállhat olyan helyzet is, amikor a bíróság a szerződés adott részének érvénytelenségét szerződésmódosítás útján orvosolja majd, durván beavatkozva a felek jogviszonyába, háttérbe szorítva a Ptk.-ban alapelveként is rögzített szerződés szabadságát.³⁰ Noha a Ptk. az érvénytelenség jogkövetkezményeinek önkényes bírósági alkalmazása korlátjaként kimondja, hogy nincs lehetőség olyan jogkövetkezmény alkalmazására, amely ellen mindegyik fél tiltakozik, valójában ez nem feltétlenül jelent kellő garanciát, valamint – ahogyan erre Török szintén figyelmeztet – a bírói alakító jog „differentiálatlan és tömeges” alkalmazása számos veszélyt hordoz és a polgári jog alanyai számára rossz üzenetet közvetít.³¹

4. A szerződésmódosító ügylet érvénytelensége

A szerződés érvénytelensége és módosítása viszonyában a harmadik lehetséges kapcsolódási pont magának a szerződő feleknek a közöttük fennálló szerződés módosítására irányuló ügylete (módosító szerződés) érvényességének megítélése. Kérdésként merül ugyanis fel, hogy a Ptk.-ban meghatározott, a jogalkotó által három csoportba (szerződéses akarat hibái, szerződéses jognyilatkozat hibája, célzott joghatás hibája) sorolt érvénytelenségi okok miként jelennek, jelenhetnek meg az eredeti szerződés módosítására irányuló, a felek konszenzusán alapuló megállapodások esetén. (Meg-

²⁸ A részleges érvénytelenség jogpolitikai és jogdogmatikai, valamint a megközelítésével kapcsolatos aktuális problematika további feldolgozását lásd: TAMÁNE Nagy Erzsébet: A részleges érvénytelenség jogi természete. *Magyar Jog* 2016/5., 306–311.

²⁹ Ptk. 6:108. § (3) bekezdés.

³⁰ Vonatkozó tanulmányában ugyanezt hangsúlyozza Tamáné Nagy Erzsébet is. TAMÁNE: i. m. 311.

³¹ TÖRÖK: i. m. 19.

jegyezendő, hogy az érvénytelenség szempontjából vizsgálható lenne a szerződés módosítására irányuló egyoldalú nyilatkozat is, tekintettel azonban a téma meglehetősen feldolgozottságára, szakirodalmi gazdagságára, valamint a jelen tanulmány terjedelmi korlátaira, ennek ismertetésére ehelyütt nem kerül sor.)

A módosító ügylet érvénytelenségére irányuló vizsgálódásaink során a kiindulópontot a Ptk. 6:191. § (3) bekezdése képezi, amely kimondja, hogy a szerződés módosítására a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Ennek megfelelően mindazok a Ptk.-ban meghatározott esetkörök (hibák), amelyek szerződéskötés időpontjában való fennállása a szerződés érvénytelenségére vezet, elviekben a módosító szerződés érvénytelenségét is eredményezhetik. Az más kérdés, hogy a szerződés módosításának igénye jellemzően eleve olyan, többnyire tartós szerződéses jogviszonyok esetén merülhet fel, ahol a szerződés megkötése és annak teljesítése időben elválik egymástól vagy a teljesítésre a kötelezett számára hosszabb idő áll rendelkezésre.³²

4.1. A szerződéses akarat hibái

A szerződéses akarat hibái, vagyis a tévedés, megtévesztés, valamint a jogellenes fenyegetés az eredeti szerződés módosítására irányuló megállapodás esetén is értelmezhető.

A cselekvőképesség korlátozottsága vagy teljes hiánya mint akarathiba a szerződés módosítására irányuló ügylet esetén is felmerülhet, amennyiben valamelyik szerződő fél cselekvőképességében a szerződéskötést követően következik be változás. Ennek az esetkörnek a megítélésére a Ptk. személyek jogára vonatkozó könyvében meghatározott rendelkezések irányadók. Abban az esetben, ha a szerződéskötést követően valamely okból a szerződő fél gondnokság alá helyezése válik szükségessé, úgy ennek megtörténtét követően a szerződés módosítására irányuló esetleges igény esetén a cselekvőképességében részlegesen vagy teljesen korlátozott személy nyilatkozattételére vonatkozó szabályok szerint³³ kerülhet sor, vagyis a szerződésmódosító ügylet érvényességének megítélése az általános cselekvőképességi szabályok alapján történik. Hasonlóképpen, a módosító ügylet esetén is felmerülhet akarathibaként a szerződő fél cselekvőképtelen állapota.

A felek tévedése, közös feltevése, a másik fél megtévesztése, illetőleg a jogellenes fenyegetés a szerződés módosítása esetében is felmerülhet és eredményezheti az ügylet érvénytelenségét, megtámadhatóságát, hiszen nem zárható ki, hogy a szerződő fél megtévesztéssel vagy jogellenes fenyegetéssel veszi rá a másik felet a nyilatkozattételre és így éri el a szerződés módosítására irányuló ügylet alapjául

³² Vö. BH 1997. 242: Az adásvételi szerződés vételárának részletekben való megfizetése a felek között nem hoz létre olyan tartós jogviszonyt, amelynek folytán a bíróság jogosult lenne a szerződés módosítására. A témához kapcsolódóan lásd: JUHÁSZ Ágnes: A polgári jogviszony tartósságának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny* 2019/4., 156–164.

³³ Ptk. 2:12. §, 2:14–2:15. §, 2:20–2:23. §.

szolgált konszenzus létrejöttét. Jogellenes fenyegetésnek minősül például – és erre tekintettel megtámadható – a szerződés módosítására irányuló megállapodás, ha a bérbeadó úgy kényszeríti rá a bérlőt a számára előnytelen szerződésmódosításra, hogy annak elmaradása esetén a bérlő általa a bérelt helyiségben a bérlő üzleti tevékenysége körében szervezett rendezvény lebonyolítását megghiúsítja.³⁴ Egy másik esetben az eljáró bíróság úgy foglalt állást, hogy a társasági szerződés módosításának a szavazati és nyereségfelosztási arányok megváltoztatásához mint feltételhez kötése nem jogellenes, minthogy az erre irányuló törekvés a betéti társaság tagjai közötti alkufolyamat részeként fogható fel.³⁵

A fél tévedésének, illetve a felek közös feltevésének megítélése szintén az általános szabályok alapján lehetséges, így a tévedés – legyen akár jogi, akár ténybeli –, csak akkor eredményezi a szerződés módosítására irányuló ügylet megtámadhatóságát, ha az megfelel a Ptk. szerinti konjunktív körülményeknek.³⁶ Egyrészt, a tévedésnek lényeges körülményre kell vonatkoznia. A kapcsolódó bírói gyakorlat értelmében lényeges az olyan körülmény, amely a közfelfogás szerint alapvetően befolyásolja a felek szerződéses akaratát, amellyel kapcsolatos helyes ismeret birtokában a fél nem, vagy nem azzal a tartalommal kötötte volna meg az adott szerződést³⁷, vagyis a módosító ügyletre vonatkoztatva, a fél az adott körülmény ismeretében egyáltalán nem vagy más tartalommal módosította volna a szerződést. Másrészt szükséges, hogy a fél tévedését a másik fél okozta vagy azt felismerhette. A szerződésmódosító szerződést bármelyik fél akkor támadhatja meg, ha a felek valamely lényeges kérdés vonatkozásában ugyanabban a téves feltevésben voltak. Egy, még a korábbi Ptk.-hoz kapcsolódó ügyben az eljáró bíróság kimondta, hogy amennyiben a felek a vételárhoz járuló áfa mértékében közös tévedésben voltak, a szerződést bármelyikük megtámadhatja.³⁸ Kevésbé életszerű ugyan, de egy olyan szerződés esetén például, ahol a felek áfaköteles tevékenység tartós nyújtásáról állapodnak meg és az időközben az áfa mértékében bekövetkező változás mindkét fél figyelmét elkerüli és a szolgáltatás ellenértékét a szerződéskötéskor hatályos áfa mértékét figyelembe véve módosítják, utóbb a szerződésmódosítást bármelyik fél megtámadhatja, ha tudomást szerez az áfa mértékének megváltozásáról és ennek folytán felismeri mindkettejük tévedését, közös téves feltevésüket.

A szerződési akarat színlelése (színlelt szerződés) a szerződés semmisségét eredményező súlyos akarati hiba, amikor a szerződő felek egymással egyetértve, akarategységben, a valódi akaratukkal nem egyező jognyilatkozatot tesznek, ezzel hamis látszatot keltve a kívüllég, harmadik személyek felé. A szerződés módosítására irányuló ügylet esetére vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy a felek vagy egyáltalán nem kívánják a szerződésüket módosítani, vagyis egyáltalán nem áll fenn a

³⁴ BDT 2012. 2651.

³⁵ BH 2017. 268.

³⁶ Ptk. 6:90. § (1) bekezdés.

³⁷ BH 2016. 114.

³⁸ BH 2008. 158.

szerződés módosítására irányuló szándékuk (abszolút színlelés), vagy a külvilág felé módosító ügyletük eredeti tartalmát leplezik. A színlelés megítélése az általános szabályok és a kapcsolódó ítélkezési gyakorlat mentén lehetséges azzal, hogy a szerződés módosítására irányuló ügylet esetén a szerződő felek oldalán a színlelés háttérben meghúzódó motivációjának feltárása ehelyütt is komoly feladatot jelent.

4.2. A szerződéses jognyilatkozat hibája

A szerződéses jognyilatkozat hibája körében a Ptk. a szerződés alakiság megsértése miatti érvénytelenségéről rendelkezik. A szerződések alakjának megválasztásában ugyanis bár a szerződő felek alapvetően nincsenek kötve (formaszabadság), vagyis nyilatkozatukat szóban, írásban vagy ráutaló magatartás útján egyaránt megtehetik³⁹, vannak esetek, amikor *jogszabály vagy a felek megállapodása a jognyilatkozatra meghatározott alakot* (pl. írásba foglalás)⁴⁰ rendel. Ilyen esetekben a jognyilatkozat kizárólag ebben az alakban tehető meg érvényesen⁴¹, az alakiság megsértése főszabályként a szerződés semmisségére vezet.⁴²

Lényeges, hogy a Ptk. alakiságra vonatkozó, fentebb hivatkozott szabálya a szerződő felek formaszabadságát nem pusztán a szerződéses kötelezettség alapító ügylet vonatkozásában korlátozza, hanem az a szerződés teljes „életciklusa” alatt hat. A Ptk. 6:6. § (2) bekezdése kimondja ugyanis, hogy mindazokban az esetekben, amikor egy adott jognyilatkozat érvényesen csak meghatározott alakban tehető meg, úgy a jognyilatkozat módosítása, megerősítése, visszavonása, megtámadása, valamint a jognyilatkozat alapján létrejött jogviszony módosítása és megszüntetése is csak ebben a meghatározott alakban érvényes. A módosító ügylet alakiságát tehát minden esetben a módosítandó jognyilatkozat vagy módosításra kerülő szerződés alakiságára vonatkozó előírások determinálják, vagyis az „alapügyletre” vonatkozó alakisági előírások kihatnak a módosító ügylet érvényességére.

Az alakiság kapcsán lényeges annak a kérdésnek megválaszolása, hogy az adott alakiság előírása, így például a szerződés írásba foglalása esetén pontosan mely elemekre terjed ki az írásba foglalás kötelezettsége.

³⁹ Ptk. 6:4. § (2) bekezdés.

⁴⁰ A Ptk. szerint – a teljesség igénye nélkül – kötelező például írásba foglalni a zálogszerződést [Ptk. 5:89. § (6) bekezdés], az ingatlan adásvételi szerződést [Ptk. 6:215. § (2) bekezdés], a haszonbérleti szerződést [Ptk. 6:349. § (2) bekezdés], a tartási szerződést [Ptk. 6:491. § (2) bekezdés], valamint az elővásárlási, a visszavásárlási, a vételi és az eladási jog alapítására vonatkozó szerződéseket [Ptk. 6:226. § (1) bekezdés] és a kezességi szerződést [Ptk. 6:416. § (3) bekezdés]. A Ptk.-n kívüli jogszabályok közül kötelező írásba foglalási kötelezettséget ír elő például az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Épkiv.) a kivitelezési szerződésekre vonatkozóan [Épkiv. 3. § (1) bekezdés].

⁴¹ Ptk. 6:6. § (1) bekezdés.

⁴² Ptk. 6:94. § (1) bekezdés.

A Ptk. 6:7. § (1) bekezdése szerint nem szükséges a teljes jognyilatkozat írásba foglalása, hanem annak érvényességéhez elegendő az is, ha a jognyilatkozat *lényeges tartalma* kerül írásbeli formában rögzítésre. A Ptk. hivatkozott rendelkezését a szerződéses jognyilatkozatra vonatkoztatva tehát az írásbeliség kötelezettsége pusztán a szerződés lényeges elemeire vonatkozik. Ennek megfelelően – analógia útján – az is belátható, hogy *a szerződésmódosítás írásbelisége is csak akkor követhető meg, ha az a szerződés valamely lényeges elemére vonatkozik*. Amint látható, a szerződés lényeges elemei vonatkozásában a szerződéskötésnél alkalmazott forma határozza meg ugyanezen szerződéses elemek későbbi esetleges módosításának formáját. A felek ezzel szemben a lényegesnek nem minősülő szerződéses elemeket kötelező formai megkötés nélkül – a konszenzus mint előfeltétel fennállása mellett – akár szóban vagy ráutaló magatartással is érvényesen módosíthatják.⁴³ Ezt erősíti meg *Menyhárd Attila* is a Ptk. 6:191. §-ához fűzött magyarázatában.⁴⁴

A szerződésmódosító ügylet alakjára vonatkozó fenti szabály abban az esetben érvényesül, ha az alapszerződésre jogszabályi rendelkezés ír elő meghatározott alakot. A kötelmi jog diszpozitivitására tekintettel azonban az sem kizárt, hogy a felek a Ptk. vonatkozó rendelkezéseitől eltérjenek, és a szerződési szabadság elvéből következően konkrét írásbafoglalási kötelezettség fennállása nélkül is írásba foglalják szerződésmódosításra irányuló megállapodásukat. A feleknek lehetősége van továbbá arra is, hogy ne csak a szerződés lényeges, hanem adott esetben annak valamennyi elemét írásban rögzítsék vagy a szerződésükben úgy rendelkezzenek, hogy annak bármilyen módosítása érvényesen csak az ott meghatározott formában lehetséges.

Olyan kötelmi viszonyok esetén, ahol a szerződés létrejöttére jogszabály nem rögzít formai előírást és a felek sem „ragaszkodnak” a kontraktus adott formában való megkötéséhez, a szerződés mindenféle formai megkötés nélkül „szabadon”, akár szóban, akár írásban, akár ráutaló magatartással létrehozható, és ugyanez a formai szabadság vonatkozik a szerződés módosítására is.⁴⁵ A gyakorlatban jellemző ugyanakkor, hogy a felek a szerződés jövőbeli módosítására vonatkozóan még az alapszerződés formátlansága ellenére is meghatározott alakot írnak elő, a szerződésükbe iktatott ún. *alakszerűségi kikötés* útján.⁴⁶

⁴³ BH 2001. 573.

⁴⁴ MENYHÁRD Attila: A szerződés módosítása. In: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. III. köt. (szerk.: Osztovits András), Opten Kiadó, Budapest, 2014, 460.

⁴⁵ Kúria Pfv.II.21.359/2013/6.

⁴⁶ A német magánjogi szabályok szerint a szerződő feleknek szintén van lehetősége arra, hogy szerződésükbe alakszerűségekre, mégpedig kifejezetten írásbeli formára vonatkozó kikötést (*Schriftformklausel*) iktassanak. Ekkor a szerződés módosítása csak írásban lehetséges. Az említett kikötés megjelenhet egyszerű írásbeliségi kikötés (*enfache Schriftformklausel*) vagy kettős (vagy más néven minősített) írásbeliségi kikötés (*doppelte/qualifizierte Schriftformklausel*) formájában. Előbbi esetében a felek a közöttük létrejövő szerződés jövőbeli módosítására ugyan az írásbeli formát írják elő, azonban

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a fennálló szerződéses jogviszony szóban vagy ráutaló magatartással történő módosítása – jogszabályi előíráson vagy a felek szándékán alapuló alaki kikötés hiányában – a felek számára alapvetően lehetséges.⁴⁷ A jognyilatkozat ilyen formában történő megtétele ugyanakkor bizonyítási nehézségeket vet fel: a ráutaló magatartás ugyanis csak abban az esetben eredményezi a már fennálló szerződés módosítását, ha abból egyértelműen megállapítható a felek szerződésmódosításra irányuló egyező akarata. Ennek megfelelően például a szerződésben kikötöttől eltérő összegű rendszeres juttatás folyósítása önmagában – az egyező akarat megállapíthatatlansága mellett – még nem bizonyítja megfelelőképpen azt, hogy a fél ráutaló magatartással módosítani kívánta a szerződést.⁴⁸ Szerződést módosító joghatás tehát csakis olyan magatartáshoz fűződhet, amely a közfelfogás szerint is kétségtelenül kifejezi a szerződési akarat módosult tartalmát.⁴⁹ Amint azt a Legfelsőbb Bíróság több alkalommal is megerősítette, nem tekinthető ilyen magatartásnak és ebből kifolyólag nem minősül a szerződésben kikötött ár tekintetében szerződésmódosításnak a számla szerződésben foglaltaktól eltérő kiállítása.⁵⁰

A Kúria korábbi gyakorlatával ellentétesen foglalt állást egy, még az 1959-es Ptk. hatálya alá tartozó, mezőgazdasági termékértékesítési szerződés módosításával kapcsolatos ügyben, ahol a számla kiállítását olyan bizonyítéknak fogta fel, amely a ráutaló magatartással történő szerződésmódosítást juttatta kifejezésre.⁵¹ A Kúria említett végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság visszautasította.⁵²

A hatályos Ptk. az alakisági előírás megsértéséhez főszabályként a semmisség jogkövetkezményét rendeli, egyúttal azonban lehetőséget is ad az alaki hiba orvoslására, ezzel kivételt teremtve a semmisség főszabálya alól.

ezirányú kikötésüket utóbb akár szóban is módosíthatják. Amennyiben azonban a felek szerződésükbe minősített alakszerűségi klauzulát helyeznek el (és a gyakorlatban ez a jellemzőbb), úgy az magára erre a szerződéses kikötésre is kihat, vagyis a szerződés bármely eleme – ideértve tehát a szerződés ezen alakisági kikötését is – csak az előírt formában, vagyis írásban módosítható. Vö.: BGB 309. § 13. pont. Az alakszerűségi kikötéssel kapcsolatosan a vonatkozó szakirodalom köréből lásd továbbá: Siegfried BREITLING: *Bedeutung und Wirkung von Schriftformklauzeln: Eine Untersuchung mit Bezug auf Individualvereinbarungen und Allgemeine Geschäftsbedingungen unter Einbeziehung des schweizerischen Rechts, des amerikanischen UCC sowie des UN-Kaufrechts*. Centaurus Verlag, Freiburg, 1994; Helmut HEISS: *Formmängel und ihre Sanktionen: eine privatrechtsvergleichende Untersuchung*. Mohr Siebeck, Tübingen, 1999.; Heim KÖTZ: *Schriftformklauzeln*. *Juristen Zeitung* 2018/20., 988–991.

⁴⁷ Vö. Fővárosi Ítéletábla 25.Gf.40.113/2015/20.

⁴⁸ BH 2002. 138.

⁴⁹ BDT 2007. 1713.

⁵⁰ BH 1987. 365., EBH 2004. 1118., BDT 2007. 1713.

⁵¹ Kúria Gfv.VII.30.675/2016/5.

⁵² 3271/2017. (X. 19.) AB végzés.

A Ptk. 6:94. § (1) bekezdése kimondja, hogy amennyiben egy szerződés az alakiságra vonatkozó előírások megsértése miatt tekintendő semmisnek, úgy abban az esetben, ha a jogosult a kötelezett által felajánlott teljesítést elfogadja, a szerződés az elfogadás által a teljesített rész erejéig érvényessé válik. A teljesítés érvénytelenséget orvosló hatályának⁵³ főszabálykénti elismerésével a jogalkotó a gyakorlat részéről (különösen a gazdasági forgalom szerződéseinél, valamint a tartós jogviszonyoknál) a már hosszú idő óta megfogalmazódott, jogosan felmerülő igényre reagált.⁵⁴ Egy már teljesedésbe ment szerződés esetén ugyanis a szerződéskötéskor „elkövetett”, alaki hibát eredményező mulasztás miatti érvénytelenséghez utóbb jellemzően már a feleknek sem fűződik érdeke.⁵⁵ Fontos rendelkezés, hogy a teljesítéshez mégsem kapcsolódik az érvénytelenséget orvosló hatás mindazokban az esetekben, amikor a szerződés alakiságát (közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalását) jogszabály rendelkezése kötelező jelleggel írja elő vagy a szerződés ingatlan tulajdonjogának átruházására irányul. Jól látható tehát, hogy nem mellékes, hogy a szerződés alakjára vonatkozó előírás jogszabályban nyer rögzítést avagy arról a szerződő felek rendelkeztek.

A szerződés érvénytelenségét eredményező alaki hibát azonban nem csak a teljesítés orvosolhatja. A Ptk. ugyanis a szerződések módosítására vonatkozó alakiság megsértésének esetére külön szabályt is rögzít. A Ptk. 6:94. § (2) bekezdése alapján az adott szerződés kötelező alakiság mellőzésével történt módosítását is érvényesnek kell tekinteni, ha az annak megfelelő tényleges állapot a felek egyező akaratából (konszenzus) jött létre (*de facto szerződésmódosítás*).

Lényeges ugyanakkor, hogy – hasonlóképpen a szerződés teljesítésének érvénytelenséget orvosló hatásához –, a szerződésmódosításnak megfelelő tényleges állapot létrehozása sem minden esetben eredményezi a szerződésmódosító ügylet érvényességét. A Ptk. nem ad ugyanis lehetőséget az alaki hibában szenvedő módosító szerződés orvoslására olyankor, ha a sajátos alakisági követelményt (pl. közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalást) jogszabály rendelkezése írja elő, vagy a szerződés ingatlan tulajdonjogának átruházására irányul. Ezekben az esetekben a módosító szerződés mindenképpen semmisnek tekintendő, az alaki hibát a módosító megállapodásnak megfelelő állapotnak a felek konszenzusán alapuló *de facto* létrehozása sem orvosolja.

Az alaki hiba esetén főszabályként alkalmazandó jogkövetkezmény, a semmisség kivételes orvoslásának Ptk. által elismert lehetősége több okra is visszavezethető.

⁵³ MENYHÁRD Attila: A szerződés módosítása. In: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. III. köt. (szerk.: Osztoivits András), Opten Kiadó, Budapest, 2014, 461.

⁵⁴ WELLMANN György: A szerződések általános szabályai az új Ptk.-ban. In: *Szerződések tára – az új Ptk. alapján* (szerk.: Wellmann György), HVG-Orac, Budapest, 2014, 21–41.; WEISS i. m. 409.

⁵⁵ WELLMANN György: Az érvénytelenség. In: *Az új Ptk. magyarázata V/VI. Kötelmi jog. Első és Második Rész* (szerk.: Wellmann György), HVG-Orac, Budapest, 2014, 133.

tő. Egyrészt a *pacta sunt servanda* elv értelmében a felek vonatkozásában a közöttük létrejött szerződésnek a jogszabályhoz hasonló hatása, kötőereje van. A felek jogai és kötelezettségei a felek egyező akaratán alapulnak, így egy olyan esetben, amikor a felek a közöttük fennálló szerződéses jogviszonyban – szintén egyező akarattal – valamilyen változást kívánnak eszközölni, azonban ezt nem adott formában teszik meg, azonban a tényleges helyzetet – szerződésmódosítási szándékuknak megfelelően – utóbb már létrehozták, indokolt, hogy azt a jog elfogadja. Abban az esetben, ha a Ptk. az alaktság elmulasztását szigorúan venné, és nem tenné lehetővé a semmisség ilyen úton történő kivételes „feloldását”, az érvénytelenség Ptk. szerinti jogkövetkezményei (pl. eredeti állapot helyreállítása) nyernének alkalmazást, amelynek eredményeként a jog a felek között egy nem szándékolt, sőt adott esetben szándékkal kifejezetten ellentétes helyzetet hozna létre, noha szerződésmódosításuk éppen ennek a helyzetnek a megváltoztatására irányult. Azáltal tehát, hogy a jogalkotó az alaki hiba orvoslásául elfogadja a felek akaratának megfelelő tényleges állapot létrehozását, a szerződő felek akaratának elsődlegességét hangsúlyozza.

Villányi szerint az alakszerűségi kellékek többnyire azt a célt szolgálják, hogy a fél komoly megfontolás nélkül kötelezettséget ne vállaljon. Éppen ezért, az ügylet – jelen esetben módosító ügylet – teljesítése a fél „komoly kötelezési szándékának legalább olyan bizonyosságát adta, mintha akaratát valamilyen különös alakban nyilvánította volna ki”. Ellenkező esetben „[...] a jóhiszeműségbe ütköznék, ha a teljesítéssel egyszer már végkép lebonyolított jogviszonyt az alakszerűség hiányára hivatkozással újból meg lehetne bolygatni”.⁵⁶

Az alaki hiba orvoslásának ezen módja azonban nem csak a felek szándékának elsődlegességére tekintettel fontos. Az utóbbi évek bírói gyakorlatában ugyanis egyre markánsabban rajzolódik ki az a tendencia, amely a szerződéses jogviszonyok – érvénytelenné nyilvánítás vagy megszüntetés útján történő – felszámolásával szemben a Ptk. adta keretek között a jogviszony fenntartását tartja fontosnak, akár a szerződő felek szándékának ellenére is. A bíróságok sajátos – és alkalmanként önhatalmúnak tűnő – gyakorlata vitatható, amennyiben egy jogviszonyt például olyankor is fenn kíván tartani, amikor a fél (felek) szándéka kifejezetten a szerződés megszüntetésére irányul. Olyan esetben viszont, amikor valamennyi körülményt megvizsgálva egyértelműnek tűnik, hogy a felek szándéka a közöttük fennálló szerződés módosítására irányult, azonban nem tartották magukat az előírt formához, indokolt lehet, hogy a jog ne kényszerítse a feleket a korábbi – és a változtatás szándékára tekintettel érdekeiknek már nem megfelelő – állapot további fenntartására, hanem a feleknek a külvilág számára de facto is egyértelműen kifejezett akaratát fogadja el, és oldja fel a semmisséget, tekintse orvosoltnak az alaki hibát.

⁵⁶ VILLÁNYI László: *A magyar magánjog rövid tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1941, 52.

4.3. A szerződés célzott joghatás hibája miatti érvénytelensége

A szerződések érvénytelensége körében a jogalkotó számos okot jelöl meg, amelyek a szerződés által célzott joghatásban lévő valamely hiba miatt eredményezik az adott szerződés érvénytelenségét. Ezen okok egy része enyhébben ítélandó meg és a szerződés megtámadhatóságát eredményezi, míg más okok a szerződés abszolút érvénytelenségére (semmisség) vezetnek.

A Ptk. a célzott joghatás hibái körében a következő esetköröket nevesíti:

- tilos szerződés⁵⁷,
- jóerkölcsbe ütköző szerződés⁵⁸,
- uzsorás szerződés⁵⁹,
- feltűnő értékaránytalanság⁶⁰,
- fiduciárius hitelbiztosítékok semmissége⁶¹,
- fogyasztói jogot csorbító feltétel és a fogyasztó joglemondó nyilatkozata⁶²,
- tisztességtelen általános szerződési feltétel és tisztességtelen szerződési feltétel fogyasztói szerződésben⁶³,
- egyes tisztességtelen kikötések fogyasztói szerződésben⁶⁴, valamint
- lehetetlen szolgáltatás és érthetetlen, ellentmondó kikötés.⁶⁵

A szerződés célzott joghatás hibája miatti érvénytelenségének módosító ügyletre vonatkoztatott teljes körű feldolgozása a területi korlátokra tekintettel nem lehetséges a jelen tanulmány keretei között, így a továbbiakban a szerződésmódosító ügylet jogszabályba ütközésének esetét emelem ki és azzal foglalkozom részletesen.

A célzott joghatás hibáinak esetein belül kiemelt helyet foglalnak el az ún. *tilos szerződések*, vagyis amikor a szerződés jogszabályba ütközik vagy azt jogszabály megkerülésével kötötték.⁶⁶ A szerződés jogszabályba ütközése miatti érvénytelensége a polgári jog egyik gyakran vizsgált témaköre, amely számos kérdést vet fel.

A tilos szerződés a Ptk. értelmében semmis, kivéve olyankor, amikor ahhoz a jogszabály *más jogkövetkezményt* fűz.

⁵⁷ Ptk. 6:95. §.

⁵⁸ Ptk. 6:96. §.

⁵⁹ Ptk. 6:97. §.

⁶⁰ Ptk. 6:98. §.

⁶¹ Ptk. 6:99. §.

⁶² Ptk. 6:100–101. §.

⁶³ Ptk. 6:102–103. §.

⁶⁴ Ptk. 6:104. §.

⁶⁵ Ptk. 6:107. §.

⁶⁶ Ptk. 6:95. § *Darázs Lénárd* felhívja a figyelmet arra, hogy a „tilos szerződés” kifejezés tartalmilag valójában csak az új Ptk. megszületésével tisztázódott, minthogy korábban a szocialista jog a tilos szerződések alá tartozónak tekintette a jóerkölcsbe ütköző, valamint a közrendbe ütköző és az uzsorás szerződéseket is. Vö. *DARÁZS Lénárd: A jogszabályba ütköző (tilos) szerződések semmissége. Polgári Jogi Kodifikáció 2008/5–6., 14.*

A hatályos Ptk. – a korábbi, 1959. évi Polgári Törvénykönyvvel azonos módon – nem határozza meg kifejezetten, hogy jogszabályba ütközés alatt kizárólag a polgári jogi kódex adott rendelkezésébe ütközés értendő vagy más, a Ptk.-n kívüli polgári jogi norma vagy adott esetben valamely közjogi jogszabály rendelkezésével ellentétes szerződés is ugyanúgy a szerződés semmisségét eredményezi. A bírói gyakorlatot is figyelembe véve látható, hogy egy adott szerződés jogszabályba ütközése csak abban az esetben vezet a szerződés semmisségére, ha a szerződés a Ptk. rendelkezésébe ütközik. Más esetekben a szerződés jogszabályba ütközése csak akkor semmis, ha az adott jogszabály ezt – vagy valamely más jogági jogkövetkezmény egyidejű alkalmazása mellett⁶⁷ – kifejezetten rögzíti.⁶⁸ Jogszabály által előírt kötelező pályázati eljárás mellőzése például a szerződést jogszabályba ütközővé és így semmissé teszi. A szerződéskötést megelőző pályázati szabályok pusztá megsértése viszont önmagában – ha az annak alapján létrejött szerződés tartalma, az abban vállalt feltétel nem ütközik jogszabályba – nem eredményezi a szerződés semmisségét.⁶⁹ Ha a pályázati eljárás során – melynek eredményeképpen a szerződés létrejött – megsértették a verseny tisztaságát, a szerződés érvénytelenségének megállapítására és jogkövetkezményének levonására a Ptk. vonatkozó szakasza alapján nem kerülhet sor.⁷⁰

A „jogszabályba ütközés” kifejezés értelmezése kapcsán vonatkozó tanulmányában *Darázs Lénárd* több lényeges szempontot is kiemel, így például rögzíti azt, hogy a Ptk. szóhasználata ellenére a helyes értelmezés szerint az adott szerződésnek nem általánosságban történő jogszabályba ütközéséről, hanem a jogszabály által megfogalmazott tilalomba ütközéséről van szó⁷¹, vagyis a szerződés csak abban az esetben lesz semmis, ha az egy adott jogszabály kógens (tilalmat vagy kötelezettséget megfogalmazó) rendelkezésébe ütközik.

Abban az esetben tehát, ha a szerződés módosítására irányuló ügylet a Ptk. kógens rendelkezésébe ütközik, az semmis lesz. A szerződés jogszabályba ütköző módosításával kapcsolatosan említést érdemel ugyanakkor egy sajátos esetkör, a közbeszerzési szerződés módosítása, amely a közbeszerzési jog területének egyik gyakran vizsgált témakörét képezi. A hatályos közbeszerzési jogszabály, a *közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény* (a továbbiakban *Kbt.*) hatálya alá tartozó szerződés (a továbbiakban *közbeszerzési szerződés*) esetén már maga a szerződéskötési folyamat is számos, a klasszikus polgári jogi szerződéskötési folyamatól eltérő sajátossággal bír. Nem meglepő tehát, hogy az említett szerződés vonatkozásában a szerződési szabadságba egyébként beleértendő szerződésmódosítási

⁶⁷ WELLMANN: Az érvénytelenség... 138.

⁶⁸ A polgári jogon kívüli, más jogági szabályokba ütköző szerződések megítélésével kapcsolatosan lásd bővebben: KEMENES: A szerződés... 9–16.

⁶⁹ BH 2001. 234. I., EBH 2004. 1117.

⁷⁰ BH2005. 254.

⁷¹ DARÁZS: A jogszabályba... 22.

szabadság⁷² szintén korlátozás alá esik, több szempontból is. Amíg ugyanis a Ptk. szerinti szerződési szabadság egyértelműen magában foglalja a felek szerződés módosítására irányuló szabadságát is, addig a közbeszerzési jogi szabályozás ezzel némiképp ellentétes logikát követ: a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Ptk. rendelkezéseit a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni⁷³, vagyis a szerződés módosítására vonatkozó polgári jogi szabályok csak kifejezett Kbt. rendelkezés hiányában, legfeljebb mögöttes jelleggel nyerhetnek alkalmazást.

A közbeszerzési szerződés módosítására vonatkozó szigorú szabályozás az elmúlt másfél évtized során lényegesen megváltozott. Amíg ugyanis a jogszabály kezdetben gyakorlatilag tiltotta vagy legalábbis csak nagyon szűk körben tette lehetővé a közbeszerzési szerződés módosítását⁷⁴, addig utóbb – az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban Bíróság) gyakorlata nyomán⁷⁵ – elismerést nyer a szerződésmódosítás lehetősége és napjainkban a szigorú módosítási tilalom már csak az ún. *lényeges szerződésmódosítás* eseteiben áll fenn. Minden egyéb esetben, amikor a módosítás – volumenére vagy a körülményekre tekintettel – nem tekinthető új beszerzésnek, vagyis nincs szükség új közbeszerzési eljárás lefolytatására, a közbeszerzési szerződés módosítása megengedett.

A Kbt. a közbeszerzési szerződés módosítását – az uniós közbeszerzési joggal és a kapcsolódó bírósági ítélkezési gyakorlattal összhangban – három szinten szabályozza.⁷⁶ Rögzíti egyrészt azt az értékhatárt, amely alatt a szerződés módosítása mindig jogszerűnek tekinthető (*de minimis* szerződésmódosítás), feltéve, hogy a módosítás egyébként a szerződés alapvető jellemzőit nem változtatja meg.⁷⁷ Másrészt, elismeri a szerződésmódosítás egyéb olyan eseteit, amikor a lényeges szerződésmódosítás megállapíthatóságának feltételeit nem kell vizsgálni.⁷⁸

⁷² Vö. JUHÁSZ Ágnes: *A szerződésmódosítás kérdésköre a magyar polgári jogban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2019, 23–26.

⁷³ Kbt. 2. § (8) bekezdés.

⁷⁴ BARABÁS Gergely: A közbeszerzési szerződések módosításának határai a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatában. *Új magyar közigazgatás* 2009/6–7., 39–54.; JUHÁSZ Ágnes: A szerződés módosításának határai a közbeszerzésben. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVIII/1, 2010/1., 373–393.

⁷⁵ Vö. C-337/98. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet, EBHT [2000], I-8377. o.; C-454/06. sz. Pressetext ügyben hozott ítélet, EBHT [2008], I-4401. o.; C-160/08. sz. Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, EBHT [2010] I-3713. o.

⁷⁶ BUKODI Gábor: A közbeszerzési szerződések módosításának új irányai a 2014/24/EU irányelvben. *Közbeszerzési Szemle* 2014/8–9., 55–63.

⁷⁷ A közbeszerzési szerződés értékhatár alatti módosítására vonatkozóan lásd: Kbt. 141. § (2)–(3) bekezdés.

⁷⁸ Kbt. 141. § (4) bekezdés.

Harmadsorban, a fenti két eseten kívül a Kbt. szerint a szerződés módosítása akkor lehetséges, ha az *nem minősül lényegesnek*.⁷⁹

A „*lényeges szerződésmódosítás*” kifejezés uniós jogi eredetű, a Bíróság eset-jogában kimunkált kifejezés. Ekkor a módosítás a közbeszerzési szerződés olyan mértékű változását eredményezi, amely már nem kezelhető egyszerű módosítás-ként, hanem új közbeszerzési eljárás lefolytatását teszi szükségessé.

A Kbt. rendelkezései értelmében a szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől *lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg*. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni továbbá akkor, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg, vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.⁸⁰

A felsorolt eseteken kívül a közbeszerzési szerződés csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Abban az esetben pedig, ha a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás – a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján – semmis.⁸¹ Fontos megjegyezni, hogy a szerződés Kbt. szerinti érvénytelenségének (semmisségének) esetén a közbeszerzési eljárás alapján megkötött polgári jogi szerződés semmisségét a Kbt. jogorvoslati rendje szerinti eljárásban szükséges megállapítani.⁸² Abban az esetben, ha a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás során megállapításra kerül a jogsértés ténye, a későbbiekben polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazására is lehetőség nyílik.

Fontos ugyanakkor rögzíteni azt is, hogy a Kbt. *nem zárja ki a Ptk. 6:95. §-ának alkalmazását* a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző módon megkötött szerződés semmisségének megállapítása tekintetében. Ennek megfelelően, a Kbt. 137. § (1) bekezdésben meghatározott eseteken kívül a közbeszerzési eljárás szabályainak megsértése (a szerződés tartalmi elemeit szabályozó rendelkezések megsértésének kivételével) abban az esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, ha az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethető.

⁷⁹ Kbt. 141. § (6) bekezdés. A közbeszerzési szerződés módosításáról részletesen lásd: JUHÁSZ Ágnes: A közbeszerzési szerződés. In: *Atipikus szerződések* (szerk.: Papp Tekla), Opten Kiadó, Budapest, 2015, 473–529., 509–516.

⁸⁰ Kbt. 141. § (6) bekezdés.

⁸¹ Kbt. 141. § (8) bekezdés.

⁸² BH 2016. 337.

len lenne.⁸³ Lehetőség van továbbá arra is, hogy a felek a Kbt. szerinti érvénytelenségi okokon kívüli, Ptk.-ban meghatározott egyéb érvénytelenségi okok alapján hivatkozzanak a megkötött szerződés érvénytelenségére. Ekkor azonban a polgári eljárás során kizárólag a Kbt. hatálya alá eső szerződés polgári jogi érvénytelenségét lehet vizsgálni.

A közbeszerzési szerződés módosításának érvénytelensége eljárásjogi szempontból is vizsgálatra érdemes, mivel a Kbt. a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatokra vonatkozó VI. fejezetében önálló cím alatt rögzíti a szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per szabályait.

A szerződés jogszabályba ütközésének közbeszerzési jogi megítélése irányába tett kitekintést követően egyfajta konklúzióként érdemes megjegyezni, hogy amíg a Kbt. a szerződés lényeges módosításához a semmisség jogkövetkezményét rendeli⁸⁴, addig a polgári jogban az effajta lényeges módosításra érvényesen van lehetőség. Olyan mértékű módosítás esetén, amelynek esetén már nincs lehetőség a szerződés azonosságának (identitásának) fenntartására⁸⁵, a régi kötelelem megszűnéséről és egy azonos jogalapú, új szerződés keletkezéséről (nováció) lehet szó.⁸⁶

Összegző megállapítások

Tanulmányomban a szerződés érvénytelensége és módosítása közötti kapcsolódási pontok meghatározására, ezek mentén konkrét vizsgálódási irányok kijelölésére és ez utóbbiaknak – a terjedelmi keretekhez képest – minél legteljesebb feldolgozásra tettem kísérletet. Munkám során alapvetően négy nagyobb problémakört határoztam meg, amelyek kapcsán kijelenthető, hogy azok külön-külön, már önmagukban is alkalmasak arra, hogy önálló kutatás, mélyreható elemzés tárgyául szolgáljanak. Ez utóbbi a későbbiek során, a komplex témakör átfogó jellegű feldolgozása szempontjából elengedhetetlen. Éppen ezért az egyes vizsgálódási irányok a tanulmányban – a szerző „önkényéből” fakadóan – eltérő mélységben kerültek feldolgozásra, amennyiben egyes kérdések jobban, mások kevésbé részletesen nyertek kifejtést. Az elvégzett kutatást követően a következő összegző megállapítások tehetők:

1. A szerződés érvénytelensége és módosítása azok nyilvánvaló dogmatikai önállósága ellenére számos ponton összekapcsolódik, interakcióba lép egymással. Az egyes kapcsolódási pontok mentén kijelölhető irányok mindegyike érdemes arra, hogy további vizsgálódásnak vessük alá.

⁸³ Kbt. 137. § (4) bekezdés.

⁸⁴ A témával kapcsolatosan lásd AUER Ádám: Megjegyzések a tilos szerződések polgári dogmatikájához a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Jogtudományi Közlemény* 2018/11., 486–495., valamint AUER Ádám: Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán. *Pro Publico Bono* 2018/4., 4–25.

⁸⁵ Vö. JUHÁSZ: A szerződésmódosítás kérdésköre... 23–24.

⁸⁶ A nováció (szerződés megújítása) témakörének részletes feldolgozását lásd: JUHÁSZ: A szerződésmódosítás kérdésköre... 43–75.

2. A szerződés visszamenőleges hatályú érvényessé nyilvánítása a bíróság által és a szerződés bírói módosítása esetének összevetését követően rögzíthető, hogy a szakirodalom és a kapcsolódó ítélkezési gyakorlat egyaránt hangsúlyozza a két jogintézmény különállóságát annak ellenére, hogy a bíróság mindkét esetben erőteljesen beavatkozik a felek között fennálló jogviszonyba. Amíg azonban a szerződés bíróság általi módosítására csak a szerződő fél erre irányuló kérelmére és a Ptk. 6:192. §-ának (1) bekezdésében taxatív jelleggel meghatározott, konjunktív feltételek teljesülése esetén van lehetőség, addig a szerződés érvényessé nyilvánítása a szerződés érvénytelensége (mint elsődleges jogkövetkezmény) esetén alkalmazható másodlagos jogkövetkezmény, amelynek alkalmazásáról a bíróság az érvénytelenségi jogkövetkezmények egyenrangúságára tekintettel maga dönthet, akár a szerződő felek kérelmétől eltérve is.
3. A szerződés részleges érvénytelensége mint Ptk.-beli főszabály hatását tekintve ugyan módosulást eredményez a szerződő felek közötti jogviszonyban⁸⁷, mégsem tekinthető a szerződéses tartalom módosításának. A részleges érvénytelenség megítélése a mai magyar magánjogban a Ptk. egyértelmű rendelkezése ellenére is vitatott és a jövőre nézve számos jogalkalmazási nehézséget vet fel, tekintve, hogy az érvénytelenség Ptk. szerinti jogkövetkezményeinek alkalmazása esetén az eljáró bíróság elviekben úgy is dönthet, hogy kiküszöböli az érvénytelenséggel érintett szerződésrész és alakító jogával élve más tartalmú, a felek által eredetileg nem szándékolt rendelkezést iktat a szerződésbe.
4. A Ptk.-ban meghatározott érvénytelenségi okok módosító ügylet esetén való megjelenése vizsgálatakor a kiindulópontot a Ptk. 6:191. § (3) bekezdése képezi, amelynek értelmében a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell a szerződés módosítására is. Elméletben tehát mindazok a Ptk.-ban meghatározott esetkörök, amelyek szerződéskötés időpontjában való fennállása a szerződés érvénytelenségét eredményezheti, értelmezhető a módosító szerződés esetén is. Ennek okán a Ptk. a módosító ügylet érvénytelenségére vonatkozóan külön rendelkezést nem tartalmaz, speciális szabályt mindössze a módosító ügylet alakításának elmulasztása esetére rögzít, elismerve a de facto szerződésmódosítás semmisséget orvosló hatályát.

Felhasznált irodalom

- [1] AUER Ádám: Megjegyzések a tilos szerződések polgári dogmatikájához a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Jogtudományi Közlöny* 2018/11., 486–495.

⁸⁷ Ilyen értelemben a részleges érvénytelenség beilleszthető a szerződésmódosítás legtágabb értelemben vett felfogásába. L. SZÁSZY István: *A kötelmi jog általános tanai*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1943, 246., valamint JUHÁSZ: *A szerződésmódosítás kérdésköre...* 79.

-
- [2] AUER Ádám: Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán. *Pro Publico Bono* 2018/4., 4–25.
- [3] BARABÁS Gergely: A közbeszerzési szerződések módosításának határai a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatában. *Új magyar közigazgatás* 2009/6–7., 39–54.
- [4] BESENYEI Lajos: A szerződés érvénytelenségéről – elsősorban a bírói gyakorlat oldaláról. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica* 1987 (Tom. 37), Fasc. 43–52, 1–22.
- [5] Siegfried BREITLING: *Bedeutung und Wirkung von Schriftformklauseln: Eine Untersuchung mit Bezug auf Individualvereinbarungen und Allgemeine Geschäftsbedingungen unter Einbeziehung des schweizerischen Rechts, des amerikanischen UCC sowie des UN-Kaufrechts*. Centaurus Verlag, Freiburg, 1994.
- [6] BUKODI Gábor: A közbeszerzési szerződések módosításának új irányai a 2014/24/EU irányelvben. *Közbeszerzési Szemle* 2014/8–9., 55–63.
- [7] DARÁZS Lénárd: Az „érvényessé válás” jogintézményének szükségességéről a polgári jogban. *Magyar Jog* 2009/8., 449–458.
- [8] DARÁZS Lénárd: A hipotetikus szerződési akarat. In: Lamm Vanda – Sajó András (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás*. HVG-Orac, Budapest, 2019, 79–86.
- [9] DARÁZS Lénárd: A jogszabályba ütköző (tilos) szerződések semmissége. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2008/5–6., 14–26.
- [10] EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981.
- [11] Helmut HEISS: *Formmängel und ihre Sanktionen: eine privatrechtsvergleichende Untersuchung*. Mohr Siebeck, Tübingen, 1999.
- [12] JUHÁSZ Ágnes: A szerződésmódosítás elhelyezése a kötelmi jogi jogintézmények rendszerében. In: Boóc Ádám – Csehi Zoltán – Homicskó Árpád Olivér – Szuchy Róbert (szerk.): *Studia in Honorem Ferenc Fabian*. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2019, 225–233.
- [13] JUHÁSZ Ágnes: A polgári jogviszony tartósságának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny* 2019/4., 156–164.
- [14] JUHÁSZ Ágnes: *A szerződésmódosítás kérdésköre a magyar polgári jogban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2019.
- [15] JUHÁSZ Ágnes: A szerződés módosításának határai a közbeszerzésben. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVIII/1, 2010/1., 373–393.

-
- [16] JUHÁSZ Ágnes: A közbeszerzési szerződés. In: Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. Opten Kiadó, Budapest, 2015, 473–529.
- [17] KEMENES István: A szerződés érvénytelenségének egyes kérdései a gazdasági szerződéses gyakorlatban. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2002/2., 7–27.
- [18] KEMENES István: Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek szabályozása a Polgári Törvénykönyvben. I. rész, *Gazdaság és Jog* 2016/1., 3–8.
- [19] KEMENES István: Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek szabályozása a Polgári Törvénykönyvben II. rész. *Gazdaság és Jog* 2016/2., 9–12.
- [20] Heim KÖTZ: Schriftformklauseln. *Juristen Zeitung* 2018/20., 988–991.
- [21] MENYHÁRD Attila: A szerződés módosítása. In: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. III. köt., Opten Kiadó, Budapest, 2014, 459–468.
- [22] MOLNÁR Ambrus: *Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek elméleti és gyakorlati kérdései*. Fővárosi Ítéltábla, Budapest, 2009.
- [23] SZÁSZY István: *A kötelmi jog általános tanai*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1943.
- [24] TAMÁNÉ Nagy Erzsébet: A részleges érvénytelenség jogi természete. *Magyar Jog* 2016/5., 306–311.
- [25] TÖRÖK Tamás: A részleges érvénytelenség alapvető kérdései. *Gazdaság és Jog* 2020/7–8., 12–19.
- [26] VILLÁNYI László: *A magyar magánjog rövid tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1941.
- [27] WEISS Emília: *A szerződés érvénytelensége a polgári jogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969.
- [28] WELLMANN György: *A szerződés érvénytelenségének szabályozása*. In: Vékás Lajos – Vörös Imre (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 187–204.
- [29] WELLMANN György: Az érvénytelenség. In: Wellmann György (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata V/VI. Kötelmi jog*. Első és Második Rész, HVG-Orac, Budapest, 2014.

AZ OTTHON MINT MUNKAHELY?*

HOME AS A WORKPLACE?

MÉLYPATAKI GÁBOR** – MÁTÉ DÁVID ADRIÁN*** – RÁCZ ZOLTÁN****

Absztrakt: A távmunkavégzés és a home office speciális munkavégzési formák. Azonban ezeken kívül is találunk más olyan munkavégzési formát, amelyek helyszíne a munkavállaló otthona. Ezek a munkavégzési formák a COVID–19 okozta járványhelyzetben kerültek előtérbe. Olyan új fogalmakkal kellett megismerkednünk, mint a szociális távolságtartás. A 2020. tavaszi kampányok jelmondata a „maradj otthon, ha tudsz” volt. Ez magával hozta azt is, hogy nagyon sokaknak a munkavégzési tevékenysége a klasszikus értelemben vett munkahelyen kívülre került. Ebben nagy segítségünkre volt a digitális technológia, mely lehetővé tette az otthoni munkavégzést. Azt azonban mindenképpen leszögeznénk, hogy nem minden otthoni munkavégzés történik digitális eszközökön keresztül. A vírus még egy darabig velünk marad, így a fertőzöttség szintjétől függően újra előjöhetnek hasonló időszakok, amikor a munkát át kell költöztetni a munkavállaló otthonába. Éppen ezért tanulmányunk célja, hogy az otthont mint munkavégzési helyet vizsgáljuk. Tesszük ezt

* A tanulmány a Nemzeti Kutatási-Fejlesztési Innovációs Hivatal támogatásával az NKFI Alapból valósult meg a K-120158. sz. projekt keretében.

** DR. MÉLYPATAKI GÁBOR
egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogmega@uni-miskolc.hu

*** DR. MÁTÉ DÁVID ADRIÁN
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
mate.david@uni-miskolc.hu

**** DR. RÁCZ ZOLTÁN
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civracz@uni-miskolc.hu

abban a formában, hogy bemutatjuk a releváns jogviszonyokat, és az általuk generált kérdéseket és problémákat a magyar szabályok tükrében.

Kulcsszavak: atipikus munkaviszony, távmunka, home office, munkahely, pandémia

Abstract: Teleworking and home office are special forms of work. In addition to these, we find other forms of work that the employee carries out from home. As a result of the Covid-19 epidemic, these forms of work came to the fore. The epidemic brought many changes, we had to learn new concepts such as “social distance”. The motto for the spring 2020 campaigns was “stay home if you can”. It also brought with it the fact that a many people’s work activities took place outside the workplace. Digital technology, which made it possible to work from home, helped us a lot in this. However, we would definitely point out that not all work at home is done through digital devices. The virus stays with us for a while longer, so depending on the level of infection, there may be periods again when we have to work from home. This is why the aim of our study is to examine the home as a place to work. We do this in the form of presenting the relevant legal relationships and the issues and problems they generate in the light of Hungarian rules.

Keywords: telework, home office, outwork, workplace, pandemic

Bevezetés

A vírus miatt bevezetett szociális távolságtartás nem könnyítette meg a klasszikus munkavégzést. A munkahelyek jelentős részén a védőtávolság tartása lehetetlen. A másik probléma, hogy ha egy légtérben több ember tartózkodik, akkor jelentősen megemelkedik a fertőződés kockázata is. Éppen ezért ahol lehetett, ott a munkáltató elrendelte a távmunkát, vagy a home office-t. Azt azonban hozzá kell tenni, hogy a cégek egy jelentős része nem volt felkészülve egy ilyen lépésre sem jogi, sem HR-, sem technikai felkészültség szempontjából. A másik oldala a dolognak, hogy nem minden munkakör végezhető otthonról.

Sok cég átállt a távmunka/home office rendszerre. Az már most látszik, hogy vannak olyan cégek, akik nem is szeretnék a klasszikus munkavégzési keretek közé visszavezetni a munkát. Nekik megfelel a távmunka és a home office is. Ez a jelenség már rövid távon is szükségessé teszi a munka fogalmának az újraértelmezését. Ennek egyik első jele, hogy Németországban már egy őszi törvénytervezet előkészítésén folyik a vita, mely az otthoni munkavégzéshez való jogot foglalná törvénybe. A tervezet szerint azon munkakörök esetében, amely megoldható home office-ból is, a munkavállalónak biztosított lenne a választás joga, hogy eldönthesse, hogy a klasszikus módon, vagy home office-ból szeretné-e megoldani. Hasonló változások Magyarországon is elképzelhetőek, de a 2020 őszére tervezett jogalkotási aktus részletei nem ismertek, csak egyes kulcsszavak.

Kiemelendő, hogy alapvető eltérések érzékelhetők a vírus első 2020. tavaszi és a vírus második 2020 ősze közötti reakciókban. A vírus első hullámának idején viszonylag alacsonyabb esetszámokkal is az otthoni munkavégzés favorizálása volt érzékelhető a jogalkotó részéről. A vírus második hullámának elején a kiugróan magas esetszámok mellett viszont ez a jelenség nem jelentkezett újra. Az állam

részéről nem érkezett olyan jelzés, amelynek keretében erősebben javasolná az otthoni munkavégzésre való átállást. A korábbiakban említett beígért törvénymódosítás is várat még magára.

1. Az otthoni munkavégzési formák

Azért is külön érdekes a kérdés, mert ezen formák egy része viszonylag régebb óta ismert fogalom Közép-Európában. Az otthon mint munkavégzési hely megjelenése nem új keletű. A bedolgozói jogviszony első szabályozására a magyar jogrendszerben 1967-ben sor került.¹ Sokáig egyéb jogviszonyként volt a hazai jog része, mely a munkaviszonyhoz hasonlatos volt. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. (továbbiakban: Mt.) azonban beemelte a munkaviszonyok közé.² A hatályos szabályok szerint olyan otthoni munkavégzés, mely önállóan végezhető és teljesítménybérben fizetendő. A bedolgozói munkavégzés tehát minden olyan munkavégzés, mely mérhető, tartós atipikus munkaviszonynak minősül, és a tevékenységek végzése nem feltételezi az IKT-eszközök használatát. A munkáltatói utasítási jog is limitált ebben a formában. A munkaviszonyból eredő alá-fölé rendeltség kevésbé érvényesül. A jogalkotó egészen odáig megy, hogy a munkavégzéssel kapcsolatos háztartási költségek egy részét is köteles a munkáltató megtéríteni.

A technológiai fejlődés generálta a társadalmi és életviszonyok keretében megvalósuló változásokat. Az új körülmények között már nemcsak teljesítményalapú munkafolyamatok otthoni végzését engedélyezte a jog, hanem a tevékenységek szélesebb körét. Ezt a szélesebb kört jelenti, hogy a technológiai fejlődés vívmányainak fejlődése egyre inkább elérhetővé és megvalósíthatóvá tette az otthoni munkavégzést. Ennek egyik legtipikusabb formája a távmunkavégzés lett. A távmunkavégzés szabályainak a bevezetése az EU-hoz való csatlakozás eredményeként nyert szabályozott formát, mint atipikus munkavégzési forma. Magyarországon a hatályos szabályok az atipikus munkavégzési formák között említik.

Az utóbbi időszakban kezdett terjedni a távmunkához részben kapcsolódva a home office kifejezés. A home office-t a távmunkavégzés szinonimájaként használják. A két jogintézmény azonban nem azonos. A különbség lényege a funkcióban van. A távmunkavégzés egy atipikus munkavégzési forma, mely feltételezi a számítástechnológiai és IKT-eszközök aktív használatát. A távmunkavégzés tartós jogviszonyként jön létre általában, melyet jellemzően otthonról végeznek, de nem feltétlenül. A távmunkavégzést semleges helyen is lehet végezni. Az Európai Unió távmunka keretirányelv 2. pontja nemcsak az eszközhasználatot írja elő követelménynek, hanem azt is, hogy a munkáltató székhelyétől, telephelyétől eltérő helyen kell végezni. Nem feltétlenül otthon, de tipikusan a munkavállaló otthonában történik a munkavégzés. Mielőtt megnéznénk a távmunkavégzésre vonatkozó nemzeti szabályokat és anomáliákat, mindenképpen fontos tisztázni a fogalmakat.

¹ GYULAVÁRI Tamás: A foglalkoztatási jogviszonyok új dimenziója. *Esély* 2011/1., 3–23.

² KOZMA Anna – LŐRINCZ György – PÁL Lajos: *Az új munka törvénykönyve magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 2012, 328.

A home office otthoni munkavégzést jelent. Sullivan (2003)³ és Hodder (2020)⁴ idézett tanulmányában ki is emeli a teleworking (távmunka) és a home working (otthoni munkavégzés) közötti különbségtétel fontosságát. A munkavállaló az otthoni munkavégzés során is használhat IKT-eszközöket, de ettől még nem válik automatikusan távmunkát végző munkavállalóvá. Mindezeket a kritériumokat szükséges a távmunka (teleworking) – home working (otthoni munkavégzés) és a housework/domestic work (háztartási munka) fogalmi viszonyrendszerében elhelyeznünk. Ebbe a sorba illeszkedik be a korábban már bemutatott bedolgozói jogviszony (outwork).

Nemcsak a távmunkát, de a home office fogalmát is el kell helyeznünk ezen a fogalmi palettán. A home office átfedésben lehet mind a távmunkával, mind a bedolgozó jogviszonnyal. A home office esetében otthoni munkavégzésről beszélünk, de nincs meghatározva, hogy milyen eszközzel történik. A home office keretében IKT-eszközökkel, de ezen kívüli más eszközökkel is történhet a munkavégzés. A lényeg, hogy a munkavállaló otthonában történik, de csak időszakos jelleggel. A távmunkavégzés és bedolgozói jogviszony esetében a felek külön kikötéssel élnek, mely szerint a munkavállaló a munkáját távmunka, vagy döntő részben távmunka keretében fogja ellátni. A home office esetében azonban főszabály szerint külön megállapodásról nem beszélünk. A munkáltató a rendelkezésre álló jogi kereteken belül elrendelheti az otthoni munkavégzést. A home office keretében végzett munka tehát mindig függő és önálló munkavégzést feltételez, ami egyoldalúan a munkáltató által elrendelhető, a távmunka és a bedolgozói jogviszony azonban mindig függő, de önálló munkavégzést, amely távmunkaszerződésen alapszik.

Egyes források a távmunka és a home office közötti különbséget az időtartam hosszában ragadják meg.⁵ A különbség azonban ennél sokkal nagyobb a két forma között. Ezt a különbséget érzékelteti a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. (továbbiakban Kit.) 125–126. §-ai. A Kit. vonatkozó rendelkezései külön szabályozzák a távmunkát és az otthoni munkavégzést. Érdekes módon az állami alkalmazottak esetében hamarabb került szabályozásra a kérdés, mint a gazdasági szektorban. Az állam felismerte azt, hogy az otthon, mint munkahely nem idegen az államigazgatási szektorban sem. A törvényhez fűzött miniszteri indoklás ki is emeli, hogy a gazdasági életben már olyan jól bevált home office munkavégzést jelenti a Kit. 126. §-ban megfogalmazott otthoni munkavégzés jogintézménye. Azt is hozzá kell tennünk, hogy az otthoni munkavégzés jogintézmény keretében

³ Cath SULLIVAN: What's in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking. *New Technology, Work and Employment* Volume 18, Issue 3, 158–165.

⁴ Andy HODDER: *New Technology, Work and Employment in the era of COVID-19: reflecting on legacies of research*, *New Technology, Work and Employment* in press. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12173>, 2020. augusztus 20.

⁵ HERDON István: Fontos elhatárolás: Távmunka vagy home office jellemezte a járványügyi veszélyhelyzetet? *Arsboni Jog, Munkajog* 2020, 1, https://arsboni.hu/fontos-elhatarolas-tavmunka-vagy-home-office-jellemezte-a-jarvanyugyi-veszelyhelyzetet/#_ftn6, 2020. október 4.

szabályozott home office a felek megállapodására alapoz. Ebben az esetben a kormánytisztviselő a munkáját a munkavégzés rendes helyétől eltérően a lakó-, illetve tartózkodási helyén, saját eszközeivel is végezheti, amennyiben a munkavégzés jellege ezt lehetővé teszi. A felek megállapodásában rögzíteni kell az otthoni munkavégzés idejét, az egyedileg elvégzendő feladatokat, továbbá a kapcsolattartás és az elvégzett munka leadásának módját és időpontját. Mindezekhez képest a 125. §-ban megfogalmazott távmunkavégzés olyan rendszeres munkavégzés, melyben a munkát IKT-eszközökkel végzik el, és a munka eredményét ilyen eszközökön keresztül továbbítják. A távmunka esetében a jogalkotó kiemeli a rendszerességet és a munkavégzési eszközt is, amivel a munkavégzés történik. A távmunka egy olyan atipikus munkavégzés, melyben a munkafolyamat digitalizált. A home office pedig olyan otthoni munkavégzés, mely nem feltétlenül rendszeres és nem is digitalizált. Mindezekhez azonban hozzá kell tenni, hogy otthoni munkavégzés nemcsak a 126. § alapján rendelhető el, hanem a munkáltató egyoldalú utasításával is. Ez a Kit.-ben külön nevesítve ugyan nincs, de jogi akadályja éppen nincs, hogy a munkáltató otthoni munkavégzésre kötelezze a munkáltatót. Ilyenre az Mt. keretei között is van lehetőség a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás keretei között maximum 44 munkanap erejéig. Természetesen nemcsak az állami foglalkoztatási viszonyokban, de a munkaviszonyokban is lehetőség van az otthoni munkavégzésről szerződésben megállapodni. A fentiekből is látszik a különbség, hogy a távmunka tartós atipikus foglalkoztatási jogviszonyokat jelöl, mely jelentős mértékben képes relativizálni a munkáltató felettes pozícióját. A home office pedig inkább speciális munkaszervezési mód, amelynek keretében lehetősége van a munkavállalónak egyes részfeladatok otthoni elvégzésére a munkáltató utasításai szerint. Ez utóbbit az sem befolyásolja jelentősen, hogy az szerződéses formában vagy egyoldalú utasítás formájában került elrendelésre.

Az eddig ismertetett szabályok esetében közös vonás, hogy az otthon mint a munkavégzés helye jelentkezik. Ezekben az esetekben a munkavégzés a munkavállaló életterében történik, de nem az életterével kapcsolatban. A munkavállaló az otthonát használja munkahelyként, ahonnan teljesíti a feladatát. A háztartási munka esetében azonban a munkavállaló valaki más otthonában végez munkát. A háztartási munkát végző személy az otthonát használja munkahelyként, ahol teljesíti a feladatát. Az ILO 189. számú egyezmény 1. cikke alapján a „háztartási munka” kifejezés egy háztartásban vagy háztartások érdekében végzett munkát jelenti. Ebből adódóan az egyezmény alapján a háztartási munkavállaló olyan személyt jelent, aki munkaviszony keretében házi munkát végez rendszeresen.⁶ A magyar szabályok egy bővített formában lettek megfogalmazva az ILO definíciójához képest. Az egyik korai szabályozást az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2009. évi CLII. törvény fogalmazta meg.⁷ Ennek keretében a háztartási munka atipikus munkavégzésnek számított. Olyan formának, melynek a kategóriáját az Mt. megemlítette. Részben

⁶ ILO C189 – *Domestic Workers Convention*, 2011.

⁷ Gábor MÉLYPATAKI: Neue Formen der Beschäftigung im Agrarrecht – Die vereinfachte Beschäftigung. *Journal Agriculture and Environmental Law* 2010/9., 32–39.

nevesített formaként értelmezhető. Ezt a szabályt hamar hatályon kívül helyezték, és csak az adójogszabályokban maradt fenn. Így lényegében a háztartási munka az Mt.-ben már részben sem nevesített munkavégzési forma, mely az adójogszabályokban, mint az adórendszeren kívüli keresettel járó foglalkoztatás jelenik meg. Ezen szabályok alapján a háztartási munka: a kizárólag a természetes személy és háztartásában vele együtt élő személyek, továbbá közeli hozzátartozói mindennapi életéhez szükséges feltételek biztosítását szolgáló következő tevékenységek: lakás takarítása, főzés, mosás, vasalás, gyermekek felügyelete, házi tanítása, otthoni gondozás és ápolás, házvezetés, kertgondozás. A foglalkoztatott személy is csak természetes személy lesz.

Az otthoni munkavégzés esetében a fentiek alapján a magyar jogban egy egész széles skála rajzolható fel, melyet az alábbi összefoglaló táblázattal írhatunk fel.

1. táblázat

Az otthoni munkavégzési formák összehasonlítása

Jogviszony neve	Melyik szektorban	Nevesített – nem nevesített jogi eszköz	Szerepe	Munkáltató utasítási joga	Az otthonhoz való kötődése	A munkavégzés iránya
otthoni munkavégzés (home office)	csak a közszolgálatban szabályozott, a gazdasági szektorban szabályozatlan	részben nevesített	munkaidő-szervezés	széles utasítási jog	a munkavégzés helye	otthonon kívülre
bedolgozói jogviszony	a gazdasági szektorban	nevesített	atipikus munkaviszony	erősen korlátozott	munkavégzés helye	otthonon kívülre
táv munka	szabályozott, mind a közszektorban, mind a gazdasági szektorban	nevesített	atipikus munkaviszony	erősen korlátozott	munkavégzés helye	otthonon kívülre
háztartási munka	gazdasági szektorban adójogszabályokban	nem nevesített	egyéb adórendszeren kívüli keresettel járó foglalkoztatás	jelentős	más otthonában végzett munka	otthonon belülre

2. Az otthon történő munkavégzés kérdései munkavédelmi szempontból

A munkáltató legalapvetőbb kötelezettségei közé tartozik, hogy biztosítja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit.⁸ Ez a munkajogi előírás teremti meg az alapját a munkáltató munkavédelmi kötelezettségének is, amelyet az Mvt. preambuluma tartalmaz. Hogyan alakul a munkáltatók

⁸ Mt. 51. § (4) bek.

ezirányú kötelezettsége abban az esetben, ha a munkavállaló otthonában végzi a munkaköri feladatait? A vonatkozó szakirodalom⁹ a kérdés megválaszolásánál különbséget tesz a távmunkavégzés és a home office során teljesített munka végzése között. Pál Lajos hivatkozott álláspontja szerint távmunkavégzés esetében a munkáltatót terheli a munkavédelmi szabályok betartása, home office esetében a teljesítési hely meghatározásának átengedése következtében a munkáltatót terheli a munkahelyen a munkavégzés feltételei biztosításának kötelezettsége, míg az ún. szerződéses munkahely esetében (amikor a munkáltató és a munkavállaló megállapodást kötnek a munkahely megállapítására, tehát nem egyoldalú az intézkedés), akkor a megállapodás dönti el, hogy ki köteles a feltételeket biztosítani.

Az Mvt. 86/A. § (8) bekezdés értelmében „[t]ávmunkavégzés esetén munkahely az a munkaszerződésben a felek által meghatározott helyiség, ahol a munkavállaló az információtechnológiai vagy számítástechnikai eszközzel rendszeresen a munkáját végzi”. Ez jellemzően a munkavállaló lakóhelye, ritkább esetben valamely más elkülönült fizikai hely (esetleg a munkáltató által bérelt irodahelyiség). Meg kell jegyezni, hogy ezzel kapcsolatban a munkavállalót is terheli kötelezettség, miszerint „[a] munkahelyen a munkavállaló a munkáltató hozzájárulása nélkül nem változtathatja meg a munkakörülményeket”.¹⁰ Másképpen alakul a helyzet home office esetén, hiszen erre vonatkozó előírást nem tartalmaz az Mvt. A jelenlegi állapot akkor változhat meg, ha az Mt.-ben szabályozást nyerne a home office vagy otthoni munkavégzés szabályrendszere. (Jelen tanulmány korábbi részében rögzítettük, hogy az Mt. ugyan nem, de a Kit. tartalmazza az otthoni munkavégzés szabályait.) A távmunkavégzés és a home office közötti különbség tételét nem szolgáltatta a vészhelyzet idején hatályba lépett 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet sem, hiszen a 6. § (2) bekezdés b) pontja egyformán kezelte a két munkajogi fogalmat, és lehetővé tette, hogy a munkáltató a munkavállaló részére elrendelhesse ezek alkalmazását. A jogalkotás oldalán találhatóak olyan nézetek¹¹, amelyek szerint munkavédelmi szempontból nincs érdemi különbség a távmunkavégzés és az otthoni munkavégzés között (a szerzők véleménye szerint *tartalmi jogértelmezés* alapján az átmeneti otthoni munkavégzés mellett indokolatlan egyenlőségjelet tenni az ilyen jellegű munkavégzés munkavédelmi követelményeinek indokoltsága és egy távmunkavégzés keretében végzett munka munkavédelmi szempontú megfelelése között, míg *analógia* alapján az összes munkavédelmi szabály betartása elvárható a home office esetében is). Álláspontunk szerint a dilemmát csak a jogalkotás oldhatja fel, amelyre minél hamarabb szükséges lenne sort keríteni, hiszen a kérdés óriási jelentőséggel bír. Egyrésztől ismereteink szerint az otthoni munkavégzésre a vészhelyzet alatti átállás nagyon sok munkáltató esetében megmaradt, számos olyan munkahely található Magyarországon – amint arra a jelen tanulmány 1. pontjában már hivatkoztunk –, ahol sikeresnek ítélték meg a munkavállalók otthoni

⁹ PÁL Lajos: A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. *Munkajog* 2018/2., 56–59.

¹⁰ Mvt. 86/A. § (3) bekezdés.

¹¹ 487/2020. (XI. 11.) Kormányrendelet.

munkavégzését, és a vészhelyzet megszűnése után sem álltak vissza a korábbi gyakorlatra. Másrészt, amennyiben a munkavédelmi szabályokat ki kell terjeszteni az otthoni munkavégzésre is, ez óriási terhet ró a munkáltatókra és hatalmas költségekkel járhat számukra. Az otthon mint munkahely biztonságossá tétele előre nem kalkulált anyagi terhet róhat a munkáltatók tömegére. Ráadásul az Mvt. még a munkavédelmi szabályok ellenőrzési kötelezettségét is előírja a munkáltatónak, ez a feladat ismét feladhatja a leckét a munkáltatóknak. Könnyen belátható, nem közömbös, miszerint egy 100 fős munkavállalót foglalkoztató munkáltatónál az egyetlen munkavégzési helyen (a munkáltató székhelyén vagy telephelyén) kell az ellenőrzést lefolytatni, vagy mind a 100 munkavállaló otthonában mint munkavégzési helyen.¹² A munkavállalók otthoni ellenőrzése külön problémákat vet fel.

3. A munkavállaló otthonában történő munkáltatói, illetve hatósági ellenőrzés

Az Mvt. 54. § (7) bek. b) pontja értelmében „*az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés érdekében a munkáltató köteles rendszeresen meggyőződni arról, hogy a munkakörülmények megfelelnek-e a követelményeknek, a munkavállalók ismerik, illetve megtartják-e a rájuk vonatkozó rendelkezéseket*”.

Az Mvt. 86/A. § (4) bekezdés szerint az „*Mt. alkalmazásában indokolt esetnek minősül a munkáltató vagy megbízottjának ellenőrzése, ha az az 54. § (7) bekezdése b) pontjában leírt feladatok végrehajtása érdekében történik*”.

Az (5) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy „*a (4) bekezdésben meghatározott ellenőrzésen túl a munkáltató vagy megbízottja – így különösen a 8. §-ban, valamint az 57–58. §-ban megjelölt személy – a kockázatértékelés elvégzése, bal-esetvizsgálat lefolytatása, valamint a munkakörülmények ellenőrzése céljából léphet be és tartózkodhat a munkavégzési helyként szolgáló ingatlan területén*”.

A fenti szabályokból megállapítható, hogy a munkáltató kötelezettsége az Mt. alapvető munkajogi szabályának és az Mvt. preambulumban foglalt szabály ellenőrzése. Az általános szabályon felül speciális eseteket is felsorol a törvény, amikor a munkáltató vagy megbízottja beléphet a munkáltató otthonául szolgáló (és egyben a munkavégzésnek teret biztosító ingatlan területére). A munkáltatói ellenőrzés kizárólag az ingatlan azon részére vonatkozhat, ahol a tényleges munkavégzés történik, az ingatlan egyéb helyiségeit nem vizsgálhatja. Az ellenőrzés során figyelemmel kell lenni az Mt. 9. §-ában biztosított személyiségi jogok védelmére, ami érinti az ellenőrzés időpontját és módját.

A munkáltató ellenőrzésétől meg kell különböztetni a hatóság általi ellenőrzést, amelynek kereteit az Mvt. 81. § (4) bekezdése határozza meg. Az Mvt. 86/A. § (7) bekezdés részletesen körülírja az ellenőrzés feltételeit. Ezek szerint „*hatósági ellenőrzést a felügyelet kizárólag munkanapon, 8 és 20 óra között végezheti. A munkavédelmi hatóság a munkáltatót és a munkavállalót az ellenőrzés megkezdése előtt*

¹² Erre utal MÉLYPATAKI Gábor: A munkahelyek dematerializálódása az új foglalkoztatási formákban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXXVII. 2019/2., 379–394.

legalább 3 munkanappal erről tájékoztatja. A munkáltató az ilyen céllal a munkavégzési helyként szolgáló ingatlan területére történő belépéshez szükséges hozzájárulást a munkavállalótól legkésőbb az ellenőrzés megkezdéséig beszerzi.” A hatóság ilyen esetekben tehát a munkavállaló otthonában ellenőriz ugyan, de valójában a munkáltató munkavédelmi kötelezettségeinek mikénti teljesítését felügyeli. Amennyiben szabálytalanságot tapasztal, amely a munkavállaló magatartására vezethető vissza, úgy ez nem érinti a munkáltató munkavédelmi felelősségét.¹³

4. A kollektív jogok érvényesülése az otthoni munkavégzés során

Amint azt a jelen tanulmány korábbi részében is kifejtettük, a fizikai értelemben vett munkahely nem csupán a szűkebb értelemben vett munkavégzés, a munkaköri feladatok terepe, hanem annál több: a munkahely a munkavállalók (és a munkáltatók) identitását is megteremti. A munkahely az a földrajzi környezet, ahol a munkavállalók egyrésztől érintkezhetnek a munkáltatóval, másrésztől a munkatársaikkal, a többi munkavállalóval, és ahol a munkavállaló a munkaideje alatt a munkát végzi (jelen tanulmányban nem kívánunk kitérni a munkahelyek dematerializálásának és „privatizációjának” kérdésére, hiszen ezt Mélypataki Gábor korábban hivatkozott tanulmányában már megtette¹⁴). A munkahelyen az individuális munkaviszonyból fakadó jogok és kötelezettségek gyakorlása és teljesítése mellett lehetőség nyílik a kollektív jogok gyakorlására is. A munkavégzési helyen a munkaszervezet mint egy kollektíva tagjai szervezkedhetnek, érdekképviselői szervezetet hozhatnak létre, participációs szervezetet hozhatnak létre és gyakorolhatják a munkaküzdelem legális formáiból adódó jogait. A jelenleg hatályos Mt. a távmunkavégzés szabályainál céloz a munkahelyre való belépés és más munkavállalókkal való kapcsolattartás lehetőségére.¹⁵ Ez a szabály tulajdonképpen a kollektív munkajogi rendelkezéseknek nyit teret. A home office esetében sajátos a helyzet, hiszen az otthoni munkavégzés elrendelése, vagy munkavállaló által történő kifejezett kérése elvileg nem érinti a munkavállalónak a munkahelyre történő belépési lehetőségét. Azokban az esetekben viszont, amikor a munkáltató kötelezte a munkavállalót a home office-ra, a munkavállaló munkahelyre való belépése már nem garantált. Ebben a helyzetben pedig sérülhetnek a kollektív jogok, hiszen a munkavállaló nem tud személyesen szakszervezeti megmozdulásokon részt venni és értelemszerűen korlátozott a munkabeszüntetés lehetősége (mi legalábbis még nem hallottunk online sztrájkról). Jól példázza a munkahely fontosságát a színművészeti egyetemi hallgatók megmozdulása. Jelen tanulmány megírásának idején az egyetemi hallgatók blokád alá helyezték az egyetem épületét és az általuk törvénytelennek ítélt új egyetemi vezetők munkahelyre való belépését gátolják ezzel. Ezen kol-

¹³ Mvt. 2. § (2) bekezdés második fordulata.

¹⁴ MÉLYPATAKI Gábor: A munkahelyek dematerializálódása az új foglalkoztatási formákban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXXVII. 2019/2., 379–394.

¹⁵ Mt. 196. § (5) bekezdés.

lektív nyomásgyakorló eszköz mellett az egyetem oktatói sztrájkba kezdtek, ők az érdekvégyesítési eszköz ezen formáját választották, a munkahelyen a munkavégzési kötelezettségüknek nem tesznek eleget. Az egyetem mint munkahely blokád alá helyezésével, illetve a munkahelyen folytatott sztrájkjal kívánnak befolyást gyakorolni egyrészt az egyetem új vezetésére, másrészt a kormányzatra a hallgatók és az oktatók, hogy az érdekeiknek megfelelő új döntések szülessenek az illetékesek részéről¹⁶.

5. A munkavégzési hely munkáltató általi megváltoztatásának problémái

Jelen tanulmány korábbi részében foglalkoztunk a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás kérdésével, azzal, hogy az Mt. szerinti lehetőség¹⁷ vonatkozhat akár az otthoni munkavégzésre is. Álláspontunk szerint a munkajognak ez az intézménye – amely esetben a munkáltató a munkaszerződés módosítása nélkül egyoldalúan elrendelheti a munkavállaló részére legfeljebb évi 44 beosztás szerinti munkanapra a másik munkahelyen történő munkavégzést (rég elnevezéssel kiküldetést) – szintén igazolja a munkavégzési hely fontosságát a munkaviszonyokban. Főleges lenne ennek a munkajogi szabálynak az alkalmazása, ha a munkáltatónak nem lenne érdekében a munkavállaló átmeneti, más földrajzi helyen történő foglalkoztatása. A jogalkotó ezen szabály jogrendbe iktatásakor valószínűleg nem gondolt arra, hogy ez a munkavégzési hely majd egykor a munkavállaló otthona lesz, de a kérdés különösen most, a milliók életét követelő pandémia idején alaposan felértékelődik. Magyarországon nagyon sok munkáltatónál aktuális a másik munkahelyen történő foglalkoztatás kérdése, de a jelen tanulmány írásának idején még aktuálisabbá vált az egészségügyi dolgozók kirendelésének vonatkozásában. Egy 2013-as kormányrendelet¹⁸ már korábban lehetővé tette az egészségügyi dolgozók kirendelését gyakorlatilag korlátlan időtartamra egészségügyi válsághelyzet idején (hangsúlyozzuk, hogy ez a szabályozás nem a 2021. január 1-jével hatályba lépő egészségügyi szolgálati viszonyról szóló törvény rendelkezése). Az államnak elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy egy ilyen típusú helyzetben az orvosokat, szakápolókat, ápolókat „mozgatni” tudja az egészségügyi intézmények között. Az már egy másik kérdés, hogy az ilyen egyoldalúan megfogalmazott kötelezettséget miként fogadja az egészségügyi dolgozók sokasága.

Amennyiben a munkáltató a munkavégzési helyet a munkavállaló otthonában jelöli meg, a jelen tanulmányban eddig nem említett problémák is felmerülhetnek.¹⁹

¹⁶ SZFE-oktatók: *Az új vezetés súlyos fenyegetésekkel kommunikál*. https://hvg.hu/kultura/20201013_SZFEoktato_Az_uj_vezetes_sulyos_fenyegetesekkel_kommunikal, 2020. október 14.

¹⁷ Mt. 53. §.

¹⁸ 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról.

¹⁹ Vajk FARKAS: „*Telework Pilot Projects in Spain*”. *Pilot projects in Public Administration Management – Summary of a Research at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences*. Volume II. (ed.: Balázs Szabolcs Gerencsér), Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013.

Cikkek sokasága értekezik az otthoni munkavégzés előnyeiről, munkaidőben történő, ágyban elköltött kávékról, pizsamás munkavégzésről és hasonló blódségekről. Valójában az otthoni munkavégzésnek a fentebb egyébként jelzett hátrányai mellett nem vitásan pszichés hátrányai is adódhatnak a munkavállalók terhére. Az otthonba történő bezártság, a munkatársak fizikai jelenlétének hiánya, a közösségi lét elmaradása mind pszichés problémákhoz vezethet.²⁰

6. Az otthoni munkavégzés költségtérítése

Bárki számára belátható, hogy amennyiben a munkavállaló a munkavégzés helyeként használja otthonának, az otthonául szolgáló ingatlanak egy részét, ez óhatatlanul az otthon fenntartásának költségeinek megnövekedésével jár. Az otthonban történő munkavégzés költségeinek megítélésénél visszautalunk a jelen tanulmány korábbi részében írtakra, miszerint az Mt. 51. § (1) bekezdés értelmében a munkáltató a munkavégzéshez szükséges feltételeket akkor köteles biztosítani, ha a felek eltérően nem állapodnak meg. Távmunka esetében a munkáltató köteles a megnövekedett költségeket biztosítani, míg abban az esetben, amikor a munkáltató és a munkavállaló megállapodást kötnek a munkavégzéshez szükséges feltételek biztosításáról, a megegyezésük dönti el a kérdést. Speciális esetet tartalmaz a költségek vonatkozásában az Mt. 198. § (2) bekezdése, amely szerint a munkaszerződésben meg kell határozni – többek között – a költségtérítés módját.

Az otthoni munkavégzés költségtérítésére vonatkozó törvényalkotás tekintetében – amint arra a jelen tanulmány korábbi részében utaltunk – a jogalkotó a tanulmány megírásának idejéig mély hallgatásba burkolózott.

Felhasznált irodalom

- [1] GYULAVÁRI Tamás: A foglalkoztatási jogviszonyok új dimenziója. *Esély* 2011/1., 3–23.
- [2] HERDON István: Fontos elhatárolás: Távmunka vagy home office jellemezte a járványügyi veszélyhelyzetet? *Arsboni Jog, Munkajog* 2020, 1., https://arsboni.hu/fontos-elhatarolas-tavmunka-vagy-home-office-jellemezte-a-jarva-nyugyi-veszelyhelyzetet/#_ftn6, 2020. október 4.
- [3] Andy HODDER: *New Technology, Work and Employment in the era of COVID-19: reflecting on legacies of research*, *New Technology, Work and Employment in press*. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12173>, 2020. augusztus 20.
- [4] ILO C189 – *Domestic Workers Convention*, 2011.
- [5] MÉLYPATAKI Gábor: A munkahelyek dematerializálódása az új foglalkoztatási formákban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXXVII. 2019/2., 379–394.

²⁰ SOLYMOSI Emőke: *Káros lehet az otthoni munka?* <http://elteonline.hu/tudomany/2015/10/24/karos-lehet-az-otthoni-munka/>, 2020. október 14.

-
- [6] Gábor MÉLYPATAKI: Neue Formen der Beschäftigung im Agrarrecht – Die vereinfachte Beschäftigung. *Journal Agriculture and Environmental Law* 2010/9., 32–39.
- [7] PÁL Lajos: A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. *Munkajog* 2018/2., 56–59.
- [8] KOZMA Anna – LŐRINCZ György – PÁL Lajos.: *Az új munka törvénykönyve magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 2012.
- [9] SOLYMOSI Emőke: *Káros lehet az otthoni munka?* <http://elteonline.hu/tudomany/2015/10/24/karos-lehet-az-otthoni-munka/>, 2020. október 14.
- [10] Cath SULLIVAN: What’s in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking. *New Technology, Work and Employment* 2003, Volume 18, Issue 3, 158–165.
- [11] SZFE-oktatók: *Az új vezetés súlyos fenyegetésekkel kommunikál.* https://hvg.hu/kultura/20201013_SZFEoktato_Az_uj_vezetes_sulyos_fenyegetesekkel_kommunikal 2020. október 14.
- [12] Vajk FARKAS: “*Telework Pilot Projects in Spain*”. *Pilot projects in Public Administration Management – Summary of a Research at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences*. Volume II (ed. Balázs Szabolcs Gerencsér), Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013.

Jogszabályjegyzék

- [13] 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
- [14] 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról
- [15] 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról

INNOVATÍV MEGOLDÁSOK AZ ÁLLAM SZOCIÁLIS SZEREPVÁLLALÁSÁNAK TÜKRÉBEN

INNOVATIVE SOLUTIONS IN LIGHT OF THE SOCIAL ROLE OF THE STATE

MÉLYPATAKI GÁBOR* – RICZU ZSÓFIA**

Absztrakt: Az elmúlt időszakot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a koronavírus-járvány súlyos globális és lokális következményekkel járt. Mindez felerősíthet olyan folyamatokat, amelyekre már a vírus megjelenése előtt is láthattunk precedenst. Jelen esszé célja a mesterséges intelligencia és a munkafolyamatok automatizálásának a munkaerőpiacra és a foglalkoztatási helyzetre gyakorolt hatásainak vizsgálata. A munkajog és a foglalkoztatás, valamint az Európai Unió tagállamai által hozott intézkedések szempontjából megpróbálunk általános összefoglalót adni arról, hogyan lehet kezelni a világjárvány okozta munkaerőpiaci változások hatásait olyan, digitális alkalmazások révén, mint az automatizálás és mesterséges intelligencia.

Kulcsszavak: *mesterséges intelligencia, robotika, digitalizáció, adaptáció, munkaerőpiac hatások, következtetések*

Abstract: In the recent period, it can be seen that the coronavirus epidemic can have severe global and local consequences. All of this may amplify processes that have already shown trends prior to the emergence of the virus. The aim of this essay is to examine the effects of artificial intelligence and automation of work processes on the labour market and the employment situation. From the point of view of labour law and employment and the measures taken by the Member States of the European Union, we will try to provide a general summary of how to deal with the effects of pandemic-induced labour market changes through the application of digital technology, automation and artificial intelligence.

* DR. MÉLYPATAKI GÁBOR
egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogmega@uni-miskolc.hu

** RICZU ZSÓFIA
I. évf. PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogriczu@uni-miskolc.hu

Keywords: AI; robotics; digital technology; process of adaptation, labour market, effects, consequences

Bevezetés

A digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazása a 21. században a mindennapjaink részévé vált. A technológiai fejlődés már a kezdetektől fogva jelentős hatással volt a munkaerőpiacra; (az ipari forradalmak idején) eleinte ez egyhangú, egyszerűbb rutinmunkát hivatott kiváltani; a digitális fejlődés térhódításával viszont már bonyolultabb folyamatok esetében is alkalmazhatóvá vált. A fejlődés ez idáig 4 nagy ipari forradalmi időszakra osztható, mely leképezik a kézi erővel, majd a gőzzel hajtott gépek átalakulását, a futószalag és az automatizált folyamatok, valamint az intelligens robotok alkalmazását is magában foglaló előrehaladást. A technológiai fejlődés több évszázados fejlődési ívének még mindig az emelkedő szakaszában járunk. Az elmúlt évtizedekben drasztikus fejlődés figyelhető meg. Ahogy Martin Ford fogalmazott: „*Felgyorsulnak az események, és a jövő már jóval azelőtt megérkezhet, hogy mi felkészültünk volna rá.*”¹

Az úgynevezett „technológiai munkanélküliség” a technológiai fejlődés következménye, vagyis amikor az emberi munkát egy algoritmussal, software-rel vagy épp robottal váltják ki. Egyes elemzések szerint a munkaerőpiacon előforduló munkák közel fele veszélyben van az digitális átállás miatt, és esetlegesen meg is szűnhet a következő két évtizedben. Ehhez kapcsolódóan Frey & Osborne kutatási eredményei alapján 2015 és 2020 között globális szinten több mint 5 millió állás szűnhet meg vagy tűnhet el.²

Jelenleg a negyedik ipari forradalom korát éljük, amikor az életünk szinte minden mozzanatát digitális eszközök határozzák meg, és akár fel is forgathatják. Ez közvetlen hatással van a munkaerőpiacra is, a digitalizáció az élet minden területén kifejti hatásait, kezdve a nyomtatott sajtó és média átalakulásától, a távközlésen át, a banki vagy éppen a közigazgatási területeken. Az új technológiák, a széles sávú internet-hozzáférés hozzájárulnak a termelékenység, ezáltal pedig a fogyasztás növekedéséhez, gazdasági és társadalmi fellendülést eredményezve. Akárcsak a korábbi ipari forradalmak esetében, a jelenleg zajló folyamatok is hatással vannak a társadalom összetételére.

A gazdasági-társadalmi következmények tekintetében a 2020. év márciusában kialakult pandémia olyan helyzet elé állította a kormányzatokat, amelyre keresve sem találunk precedenst az elmúlt században. A járványhelyzet számos területen okozott és okoz nehézséget: egyszerre kell szembenézniük egészségügyi, gazdasági és ebből következően jelentős szociális krízissel. A krízis következményei pedig közvetlenül érték el a munkavégzés területét. Számos gazdasági szervezet kényszerült a korláto-

¹ Martin FORD: *Robotok Kora*. HVG könyvek, Budapest, 2017, 302.

² Carl Benedict FREY – Michael A. OSBORNE: *The future of employment how susceptible are jobs to somputerisation?* 2013. https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, 2019. szeptember 20.

zásoknak megfelelően mérsékelni, vagy legrosszabb esetben teljesen leállítani a termelést és szolgáltatást, szerencsésebb esetben munkaidő-csökkentésre került sor, kevésbé szerencsés esetben pedig elkerülhetetlen volt a munkaerő létszámának csökkentése. Az elmúlt időszakot vizsgálva látható, hogy a koronavírus-járványnak súlyos globális és lokális következményei lehetnek. Mindez felerősíthet olyan folyamatokat, melyekre már a vírus megjelenése előtt is mutatkoztak tendenciák.

A járvány gazdasági és társadalmi hatásait nehéz előrevetíteni. Annyi azonban bizonyos, hogy sok munkavállalót fog érinti az Európai Unióban. Ezt maguk az uniós döntéshozók is felismerték. Ennek keretében a Bizottság javaslatot tett a SURE elnevezésű, 100 milliárd eurós szolidaritási eszköz létrehozására. Ennek az eszköznek a célja, hogy megőrizze a munkaerőpiaci stabilitást. Ursula von Leyen a Bizottság elnöke nyilatkozatában kijelentette, hogy az EU az új szolidaritási eszköz révén 100 milliárd eurót fog mozgósítani az emberek munkahelyének megtartása és a vállalkozások működésének fenntartása céljából. Ezt az európai szolidaritás keretében gondolja megvalósíthatónak, melyben egyesül az európai emberek ereje. A Bizottság együttműködik a tagállamokkal az életmentés és a megélhetés védelme érdekében.³ A program megvalósítása megkívánja az összes kohéziós politika átcsoportosítását is. A program elsősorban a munkahelyek megőrzésére fókuszál. Jelen helyzetben az általunk is ismert főleg klasszikus munkahelyeket és munkavégzési formákat segíti. Ezek egyik eleme a munkahelyek védelme érdekében nyújtott kiegészítő uniós segítséget a csökkentett munkaidőben való foglalkoztatás tagállami rendszereinek finanszírozásához és más hasonló intézkedésekhez. Ez nem jelentene mást, mint a német mintára megvalósuló Kurzarbeit programok uniós szintű kiterjesztését. A program keretében a SURE eszköz keretében nyújtott pénzügyi segítség az EU által a segítséget kérő tagállam számára nyújtott hitel formájában valósul majd meg. Ez jelentős eltérés az eddigi programokhoz képest, melyek az EU valamely alapjából finanszírozott pénzeszközként lett a tagállamok számára folyósítva. Magyarország is pályázott a SURE programban meghatározott összegre. Ahogy azt fentebb is említettem, ez még a jelenlegi munkavégzési struktúrát próbálja menteni. Ez végül is nem róható fel, hiszen a döntéshozók nem látják előre a jövő munkaerőpiacát. Azt szükséges menteni, ami aktuálisan bajban van.

A fentiekén túl úgy véljük, a gazdasági szereplők költségvetésének csökkenése már számok ismerete nélkül is prognosztizálható, így számukra elsődleges szempont a kiadásaik redukálása. Úgy gondoljuk, a foglalkoztatói kiadások növekedése, stagnálása vagy csökkenése a munkáltató részéről történő rugalmasság (ezen belül a home-office, illetve az RPA-technológia alkalmazásának) függvényében alakulhat, amely akár régiók közt felmerülő munkaerő kereslet és kínálat eltéréseire is megoldást nyújthatna.

A munka átalakulása és a munkajog jövője Európában címmel 1998-ban megjelent Supiot-jelentés kiindulópontja is már az az alapfeltevés volt, hogy válságban van

³ *Koronavírus: a Bizottság minden erőforrását mozgósítja az életek és a megélhetés védelme érdekében.* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_582, 2020. október 11.

a munkajog alapját képező társadalmi, gazdasági szabályozási modell.⁴ A pandémia hatásainak enyhítése érdekében indokolt tagállami szinten a kormányok beavatkozása. A járvány által megtámadott gazdaságban az egyik célpont az élő a humán munkaerő volt. A klasszikus értelemben vett munkajogi relációk nem tudtak minden szektorban érvényesülni, ugyanis sokszor nem volt teljesíthető a személyes munkavégzési kötelezettség. A pandémia által okozott válság ennek megfelelően lett, illetve lesz egyszerre gazdasági, foglalkoztatási és szociális válság is. A nemzeti, de még az EU-s jogalkotás sem volt felkészülve a munkajogi relációk ilyen mértékű és gyors megkérdőjeleződésére. Azok a vállalkozások és munkáltatók lesznek lépéselőnyben, akik a digitális eszközök használatával hamar tudtak alkalmazkodni. Ez azért is fontos, mert véleményünk szerint a digitalizáció munkaerőpiaci hatásai a COVID-19 foglalkoztatási hatásaihoz lehetnek majd hasonlatosak. Mindkettő célpontja az emberi munkaerő. Más módon hat a vírus és a technológiai fejlődés is, de az eredményük szinte ugyanaz, az élő munkaerő redukálása, új munkavállalói kompetenciák megszerzésének kikényszerítése. Ezek a hatások magukkal kell, hogy hozzák az állam szociális szerepvállalását. A jelenlegi helyzet és a vírus második és harmadik hulláma tekinthető egyfajta főpróbának a munkaerőpiac tényleges és teljes digitalizálódását megelőzően. Az egyik kulcsmomentum a digitális alkalmazkodás kérdése. Ez a kérdés nemcsak a vállalkozások szintjén, de az egyén szintjén is felmerülő kérdés. Azok a vállalkozások vagy személyek, akik nem tudnak az új és kialakuló digitalizáló mindennapi, iskolai vagy munkakörnyezethez alkalmazkodni, azok sajnos elég könnyen elindulhatnak a digitális kirekesztődés útján. Éppen ezért fontos azt kiemelni, hogy a kompetenciák megszerzésének nemcsak a hagyományos, hanem a felnőttoktatásban is szerepe kell, hogy legyen.⁵ Éppen ezért e tanulmányban a technológiai fejlődés munkajogi hatásai mellett ezért külön vizsgálatot érdemel az európai uniós tagállamok intézkedéseinek rövid összehasonlító elemzése.

1. A társadalom válasza

Korábban a *Miskolci Jogtudó* online folyóiratban már publikált kutatómunkánkkal egy általános társadalmi megítélést kívántunk vázolni: a vállalatok, munkavállalók, változáshoz való alkalmazkodását. Vajon kihasználják-e az automatizáció korszakában rejlő lehetőségeket vagy inkább tartanak a változásoktól? Célunk a változásokra adott társadalmi reakciók megoszlásának felvázolása volt: az egyes munkahelyek digitalizációra való törekvéseire, valamint a munkavállalók munkával kapcsolatos jövőbeli elképzeléseire koncentrált. A technológiai fejlődés következményeként az utóbbi években átalakultak a munkavállalás feltételei és körülményei. A válaszívek egyesítése során kinyert diagramok általános képet adnak a munka-

⁴ *Transformation of labour and future of labour law in Europe*. https://www.medelnet.eu/images/stories/docs/supiotreport_en.pdf, 2019. szeptember 10.

⁵ BAJKA Györgyi: *Covid19-világjárvány: a digitális kirekesztés valós probléma*. <https://epale.ec.europa.eu/hu/blog/covid-19-digital-exclusion-reality>, 2020. október 11.

vállalók véleményéről a munkahelyen való kommunikációt, illetve az átképzésre való hajlandóságot illetően.⁶

Egyértelműen látható, hogy a mesterséges intelligencia és az automatizálás hatalmas lehetőségeket tartogathat, természetesen mindehhez szükséges megfelelő szabályozás, jogi háttér. A technológiai fejlődés és a mesterséges intelligencia az élet minden részére kihat, a munkaerőpiacra is, ennek következtében változni fog a foglalkoztatottság összetétele és a foglalkoztatási struktúra, amelynek adózási és járulékfizetési következményei is várhatóak. A COVID-19 terjedésével az infekció megelőzésének érdekében még inkább előtérbe kerültek a digitális munkavégzés lehetőségei, amelynek két legjelentősebb szegmensét az alábbiakban ismertetjük.

2. Az alternatívák

2.1. Robotok

Amikor a munkafolyamatok robottal történő kiváltásáról beszélünk, többségünknek először egy valódi (esetleg humanoid jellegű) robot ugrik be. A humanoid jellegű robotok bemutatására a Boston Dynamics tevékenysége az egyik legjobb példa. A cég a gyártási folyamatok emberi tényezőjének kiváltása mellett az Egyesült Államok hadserege, illetve a Haditengerészeti Légiközlekedési Központ Képzési Rendszereinek Divíziója számára készít interaktív 3D-s számítógépes szimulációkat. A munkaerő-kiváltás mellett azonban olyan munkahelyek száma is megnő (az átmeneti időszakban mindenképp), amelyben a robotok és a humán munkaerő együttműködése adja a munkafolyamatot. Természetesen ilyenek már most is léteznek, de a robotok egyre nagyobb mértékben való elterjedése olyan speciális munkahelyeket fog teremteni, melyekben az ember és gép a megfelelő szabályok mentén együtt tud dolgozni a mai formánál intenzívebb formában. Ehhez azonban szükséges lesz olyan munkavédelmi és munkajogi szabályozási keret, amely a mainál nagyobb biztonságot ad. A munkajogi szabályok új szintjét nyithatja meg ez a fajta munkaszervezés, mely a szabványok szintjén valósul majd meg. A jelen keretek között elsősorban munkavédelmi rendelkezésekkel találkozunk ezeken a szinteken, de könnyen előfordulhat, hogy ezek egy idő után nem lesznek elegendőek.

2.2. RPA-technológia

A vállalati folyamatok automatizálására törekvés folyamatos, így az automatizálás kapcsán semmiképp sem hanyagolhatjuk el az RPA-technológia kérdéskörét sem.⁷ Az RPA, vagyis Robotic Process Automation a megszokott irodai munkafolyamatok rutinszerű feladatainak elvégzésére kínál fejlett technológiai megoldást. Az RPA esetén tehát nem fizikai, hanem szoftverrobotokról beszélünk. Csak meghatározott feltételek mellett lehet és érdemes bevetni:

⁶ RICZU Zsófia: A munka digitalizálásának és a robotika bevezetésének munkajogi és foglalkoztatáspolitikai következményei. *Miskolci Jogtudó* 2020/1., 116–125.

⁷ JAKAB Nóra: Robotika és a jog – A robotika munkajogot érintő kapcsolódásai, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiságra I. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1., 48–59.

- szabályalapú, standardizált és dokumentált üzleti folyamatok, melyekben egyáltalán nincsenek jelen emberi beavatkozást igénylő döntési pontok;
- strukturált adatok kezelésére javasolt;
- gyakran ismétlődő folyamatok esetén.⁸

A mesterséges intelligencia terjedése azonban az egyes munkakörök kiiktatása mellett új munkaköröket is létrehoz. A felszabaduló munkaerő új igényeket szolgálhat ki. Jessica Stillmann gyűjtött össze *21 Future Jobs the Robots Are Actually Creating* című kiadványában néhány olyan munkakört, amelyek a mesterséges intelligencia eredményeképp jöttek létre:

- adatnyomozó – ez a fajta állás alkalmas lehet a rendészeti tapasztalatokkal és az alapvető adattudással rendelkezőknek;
- mesterséges intelligencia üzleti fejlesztési menedzser;
- mesterséges intelligencia által támogatott egészségügyi szakember – gyakorlatilag távorvoslás, a MI segítségével ápolók is képesek lesznek felállítani diagnózist;
- virtuális áruházi sherpa.⁹

Szintén a mesterséges intelligenciától várt segítséget az *Amazon.com Inc.* is, amikor egy HR-robotot alkalmazott az álláskeresők kiszűrésének elvégzésére, mely során a munkaerő-toborzást szerették volna automatizálni. 2015-ben azonban kiderült, hogy az alkalmazott software erőteljesen diszkriminál a jelentkező neme alapján szoftverfejlesztői, illetve műszaki jellegű munkakörökre jelentkezők esetében. A Reuters felvetése alapján ez arra vezethető vissza, hogy a tanuló algoritmust az elmúlt 10 évben benyújtott pályázatok alapján „képezték ki”, amelyek a férfiak dominanciáját igazolták a techiparban. Következésképp az algoritmus automatikusan a férfi jelentkezőket részesítette előnyben, mellőzve a nők által benyújtott pályázatokat vagy amelyekben utalás esett a női nemre.¹⁰

3. A COVID–19 válság és következményei

2020. év elején egy eddig nem tapasztalt válsággal kellett szembe néznünk. A COVID–19 vírus által kiváltott pandémia jóformán a világ összes országában éreztette hatását, gazdasági, társadalmi szempontból egyaránt. Szalai Erzsébet álláspontja alapján: „*a recesszió, pontosabban az önmagát is gerjesztő globális keresletcsökkenés mértéke, a mostani hatalmas pénzügyi mentőcsomagok elle-*

⁸ BOHUS Kálmán: *Robotic Process Automation (RPA), avagy a szoftverrobotok munkára fogása*. <https://blog.ixenit.com/kezdolap/-/blogs/robotic-process-automation-rpa-avagy-a-szoftverrobotok-munkara-foga-1>, 2019. november 05.

⁹ Jessica STILLMAN: *21 Future Jobs the Robots Are Actually Creating*. <https://www.inc.com/jessica-stillman/21-future-jobs-robots-are-actually-creating.html>, 2019. szeptember 27.

¹⁰ Jeffrey DASTIN: *Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women*. <https://uk.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight/amazon-scraps-secret-ai-recruiting-tool-that-showed-bias-against-women-idUKKCN1MK08G>, 2020. április 20.

*nére is, felérhet majd egy több világrégiót érintő háború pusztító erejével”.*¹¹ Talán nem túlzás azt állítani, hogy a vírus terjedése hozzájárult egy újabb gazdasági-pénzügyi válság kialakulásához. A keresletcsökkenés és a kényszerleállítások hatása közvetlenül jelentkezik a munka világában. Számos esetben létszámcsökkentés, illetve fizetés nélküli távollét alkalmazásával sikerült fennmaradnia egy-egy vállalatnak, mivel a működési körébe tartozó gyártási-termelési folyamatokat a dolgozók védelme érdekében le kellett állítani.

Az elbocsátások okán az álláskeresők száma Magyarországon drasztikusan megugrott, sokan egyik napról a másikra szembesültek azzal, hogy munkanélkülivé váltak. Kiss Ambrus kiemeli, hogy a foglalkoztatottak száma 2017-es szintre esett vissza. Véleménye szerint ez a mérték továbbra is meghaladja a 2010-ben mért 3,7 millió foglalkoztatottat. Ugyanakkor szerinte a válság mértékét mutatja, hogy a 2009. március–májusi adatok alapján az egy évvel korábbi időszakkal összehasonlítva 79 ezer fővel csökkent a foglalkoztatottak száma.¹² A munkanélküliek megnövekedett száma az állam szociális kiadásait növelik, ezt elkerülendő az Európai Unió számos tagállamában intézkedéseket vezettek be a munkahelyek megőrzése érdekében, és az EU szintjén a már említett SURE-programot. Azon tagállamokban, ahol az állami szerepvállalás kevésbé meghatározó, a gazdaság teljesítőképessége gyengébb, illetve, ahol nincs kialakult nemzeti gyakorlat a válsághelyzet kezelésére, a munkáltatók döntéseinek függvényében sikerül a gazdasági nehézségeket megoldani. Utóbbi esetben az RPA-technológia, illetve a távmunka és home-office alkalmazása nyújthat segítséget a válság átvészelésében. Németországban idén őszre ígérték azt a törvényt, mely megfogalmazza a home office-hoz való jog megfogalmazását, mely szerint azon munkakörök esetében, melyek home office keretében is elláthatók, a munkavállalót illesse meg a választási szabadság. A magyar jogalkotás is készíti a távmunka és home-office szabályait átalakító törvényjavaslatát. Ez utóbbi tartalmáról a cikk lezárásakor még nincs konkrét információink. Az alábbi fejezetben ezért a tagállami intézkedések összevetése mellett az egyes munkáltatói gyakorlatok vizsgálatára helyeznénk a hangsúlyt. Tesszük mindezt arra tekintettel is, hogy tisztában vagyunk azokkal a tényekkel, hogy nem minden munkakörben alkalmazható a home office és a távmunka. Azzal is tisztában vagyunk, hogy a szociális válság elsősorban azokat a személyeket érinti, akik olyan munkakörben dolgoznak, ami a személyes jelenlétre alapoz. Ennek függvényében mondhatjuk, hogy az alábbi elemzés elsősorban az ő megsegítésüket célozza.

¹¹ SZALAI Erzsébet: *Koronavírus és a jövő alternatívái*. <https://merce.hu/2020/04/01/szalai-erzsebet-koronavirus-es-a-jovo-alternativai/>, 2020. június 8.

¹² KISS Ambrus: *Mit okozott a válság a munkaerőpiacon?* <https://ujegyenloseg.hu/mit-okozott-a-valsag-a-munkaeropiacon/>, 2020. október 11.

3.1. Tagállami intézkedések és szociális szerepvállalás a COVID–19 kapcsán az Európai Unióban

A koronavírus-járvány elsődleges közvetlen következménye az, hogy veszélyessé válik a munkavégzés. A járvány terjedésének kifejezetten kedvez az egy légtérben tartózkodás, amely a személyes jelenlétet igénylő munkavégzés során fokozottan jelen van. Ennek elkerülésére nem csupán a nemzeti szabályozás kialakítása vált szükségsszerűvé, úgy véljük, a munkáltatók rugalmasságának függvényében alakult a járványhelyzet átvészélése.

Az Európai Unió honlapján időrendi sorrendben követhetőek a Bizottság, valamint a tagállamok egyes intézkedései a kialakult helyzet kapcsán, átfogó áttekintést nyújt a tagállamok által bejelentett vagy megtett intézkedésekről. Az intézkedések gyors ütemben zajlottak, a körülmények változásának függvényében módosulhatnak. Az egyes szakpolitikai rendelkezések az alábbi szempontok szerint kerülnek osztályozásra: támogatási intézkedések, adóintézkedések, ágazati, regionális vagy fiskális jellegű intézkedések és egyéb intézkedések.

Az átfogó és részletes, tagállami szinten eltérő intézkedéseket nem elemezzük teljes terjedelemben, az elemzés nem terjed ki minden tagállam intézkedésére, csupán a leglényegesebb szempontokra koncentrálnak az adott állam szociális szerepvállalásának tükrében.

Belgium a rugalmasság fokozását vállalta a közbeszerzési szerződések végrehajtása során, emellett szövetségi rendelkezést hozott a felmerülő költségek fedezésére (egészségügyi ellátás, belga nemzetiségű állampolgárok hazatelepítése); lehetővé tették a fizetési halasztás igénybevételét egyes adónemek esetében (szociális járulékok, béradók, személyi és társasági jövedelemadók, önálló vállalkozók a társadalombiztosítási járulékok alóli mentesség), és számos regionális adót szintén elhalasztottak. Az oktatási intézmények bezárása miatt a munkából való kiesést kompenzálják gyermekeként minden munkanapra (egy bölcsődei gondozásból kimaradt gyermek esetén ez 27 EUR/nap).¹³

A cseh kormány egyszeri támogatást fogadott el minden önálló vállalkozó számára, a gazdálkodók, és élelmiszer-termelők számára pedig jelentős összegű támogatást különítettek el az élelmiszer-ellátás önellátásának biztosítása érdekében. A Parlament elfogadta a kölcsön és a jelzálogkölcsön törlesztésének halasztását engedélyező törvényt.¹⁴

Németországban a rugalmasabb rövid idejű munkavégzési rendszer, az ún. „*Kurzarbeitsgeld*” került bevezetésre az elbocsátások elkerülése és csökkentése érdekében. A rövid munkaidőrendszer most az ideiglenes munkavállalókra is kiterjed, és lehetővé teszi a szociális visszatérítéseket, jogosultsági időszak ideiglenes meghosszabbítását is lehetővé tették a munkanélküli ellátásokban részesülők eseté-

¹³ Alexander De BECKER: *COVID–19 and Labour Law: Belgium*. <https://illej.unibo.it/article/view/10792/10699>, 2020. október 6.

¹⁴ European Commission: *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_28_may_0.pdf, 2020. április 6.

ben. Az alacsony bevétellel rendelkező családok további támogatást kapnak a gyermekek számának függvényében. A szülői juttatások ideiglenesen emelt összegben kerülnek folyósításra.¹⁵

Horvátországban a kormány befagyasztotta az alapvető élelmiszerek, a bébiétel, pelenkák, továbbá a szappan és fertőtlenítőszer árát. Zágráb városvezetése a nyugdíjasok esetében engedélyezi a helyi adók befizetésének elhalasztását.¹⁶

Olaszországban további forrásokat biztosítottak a bérkiegészítő rendszerhez, célja a munkahelyek megőrzése a munkavállalók elbocsátásának megelőzése, melyet törvényrendeletben (9/2020. tvr.) szabályoztak. A munkanélküli-ellátásra való jogosultság meghosszabbításra került augusztus végéig (szükség esetén tovább is folyósítható). Azon vállalatok, illetve szakemberek számára, akik elvesztették a jövedelmük több mint 33%-át, támogatást biztosítanak, amely kiterjed a tipikus alkalmazottakra, valamint azon önálló vállalkozókra, akik elvesztették, felfüggesztették vagy csökkentették tevékenységüket. A magánszektorban dolgozók részére a karantén idejére betegszabadságot biztosítanak, valamint jelentős intézkedéseket vezettek be az intelligens munkavégzésre, az elbocsátások elkerülése érdekében.¹⁷ Az osztrák kormány a német példához hasonlóan a rövid munkaidőben történő munkavégzést választotta: április 21-ig 900 000 munkahelyet érint, ezért az osztrák kormány szigorú szabályozási rendszert vezetett be a jelenlegi helyzet hatásainak leküzdése. Ennek értelmében a munkaidő csökkenthető átlagosan legfeljebb 90%-kal egy adott időszakban. A vállalatok likviditásának fenntartása érdekében a rövidített munkaidőben alkalmazott munkavállalókat le kell jelenteni az osztrák állami foglalkoztatási szolgálatnak. Az ilyen alkalmazás időszaka maximum 3 hónap, és egyszeri 3 hónappal szükség esetén meghosszabbítható. A társadalombiztosítási járulékok (SSC) munkáltatói befizetését felfüggesztették. A munkavállalók kötelezettek 2020 előtt felhalmozott fizetett szabadság kivételére.¹⁸

Romániában a hatóságok a bér 75%-át nem meghaladó mértékű támogatást nyújtanak azon szülők részére, akik 12 évesnél fiatalabb gyermekük felügyeletét nem tudták megoldani, és nem biztosított számukra a távmunkavégzés lehetősége. A 29/2020. sz. rendelet értelmében az állam fizeti az ellátásokat azoknak a vállalatoknak a nevében, amelyek kénytelenek voltak felfüggeszteni tevékenységüket és munkavállalóik alkalmazását a koronavírus terjedése vagy a COVID-19 válság okozta pénzügyi problémák miatt.

Szlovák állampolgárok, önálló vállalkozók és kis- és középvállalkozások 9 hónapra kérhetik hiteltörlesztéseik felfüggesztését. Bérkompenzáció hasonló feltéte-

¹⁵ Rüdiger KRAUSE – Jonas Walter KÜHN: COVID-19 and Labour Law: Germany. *Italian Labour Law Journal* 13:1 (2020), DOI: 0.6092/issn.1561-8048/10768.

¹⁶ Ivana GRGUREV: COVID-19 and Labour Law: Croatia. *Italian Labour Law Journal* 13:1 (2020), DOI: 0.6092/issn.1561-8048/10773.

¹⁷ Chiara GAGLIONE – Ilaria PURIFICATO – Olga PAVLOVNA RYMKEVICH: COVID-19 and Labour Law: Italy. DOI: 0.6092/issn.1561-8048/10767.

¹⁸ Martin RISAK: COVID-19 and Labour Law: Austria. *Italian Labour Law Journal* 13:1 (2020), DOI: 10.6092/issn.1561-8048/10787.

lekkal igényelhető, mint a többi tagállamban, a munkavállaló bérének 80%-áig terjedő mértékben. Egyéni vállalkozók, akiknek legalább 20%-kal csökkent bevételeik, kérhetik a kormánytól kieső bevételeik kompenzációját, ennek feltétele, hogy korábbi betegbiztosítás és nyugdíjjárulék megfizetésre került. Amennyiben mind a két szülő karanténba kényszerül, részükre betegségi ellátás, a hozzátartozót ápolók részére ápolási ellátásként munkabérük 55%-a kerül folyósításra, továbbá a munkánélküli ellátások jogosultsági idejét egy hónappal meghosszabbították.¹⁹

Magyarország Kormánya a megelőző intézkedéseket illetően viszonylag gyorsan reagált. A 47/2020. (III. 18.), illetve a 104/2020. (IV. 10.) Kormányrendeletben²⁰ a foglalkoztatási szabályok ideiglenesen módosításra kerülnek: a távmunka lehetővé tétele, home office alkalmazása, valamint eltérő vagy rugalmas munkaidő bevezetése.

A rendelet elrendeli, hogy a 2012. évi I. tv. rendelkezéseit a veszélyhelyzet megszűnését követő harminc napig az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

„6. § (2) a) a munkáltató a közölt munkaidő-beosztást az Mt. 97. § (5) bekezdése szerinti közlési szabályoktól eltérően is módosíthatja,

b) a munkáltató a munkavállaló számára az otthoni munkavégzést és a távmunkavégzést egyoldalúan elrendelheti,

c) a munkáltató a munkavállaló egészségi állapotának ellenőrzése érdekében a szükséges és indokolt intézkedéseket megteheti.

(3) A (2) bekezdésben foglalt szabályoktól eltérő kollektív szerződéses rendelkezéseket e rendelet hatályának tartama alatt alkalmazni nem lehet.

(4) A munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek.”²¹

A rendelet felhívja a munkáltatók figyelmét, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a munkavállalók egészségének megőrzése érdekében.

Egyes ágazatokban működő gazdasági egységekben 2020. március, április, május és június hónapokra a foglalkoztatott munkavállalók esetében a munkáltató mentesül a munkabér utáni közterhek megfizetése alól, valamint a munkavállaló munkabérét terhelő járulékok közül kizárólag a természetbeni egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség áll fenn, amelynek mértéke nem haladhatja meg az egészségügyi szolgáltatási járulék havi összegét.

3.2. A munkáltatók által megtett intézkedések

Az előző fejezetben vázolt példák világosan mutatják az Európai Unión belül a tagállamok által a következmények enyhítése érdekében megtett szociális intézkedéseket. Úgy véljük, a tagállami intézkedéseken a rendeletalkotáson, illetve az egyes járulékok

¹⁹ Viktor KRIZAN: COVID–19 and Labour Law: Slovakia. *Italian Labour Law Journal* 13:1 (2020), DOI:10.6092/issn.1561-8048/10957.

²⁰ Lásd: 47/2020. (III. 18.), illetve a 104/2020 (IV. 10.) Korm. rendelet.

²¹ 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (2)–(4) bek.

fizetési kedvezmények bevezetésén túl jelentős feladat hárult az egyes vállalatokra, ezen belül is a munkáltatói intézkedések körére került a nagyobb hangsúly.

A foglalkoztatók döntései szignifikáns jellegűek, érdemi hatást gyakoroltak nem csupán a munkavállalókra, hanem az egész gazdasági helyzetre. A gazdaságra gyakorolt befolyás mellett továbbá a pozitív társadalmi megítélés a jövőbeni visszacsatolás szempontjából fontos: amennyiben egy adott munkáltató lojális a munkavállalóival szemben, illetve önkéntesen tesz lépéseket az őket körülvevő társadalom életszínvonalának javítása céljából, a későbbiekben profitálhat döntéseiből.

Nyilván a munkáltatóktól sem várható el a végsőkig tartó lojalitás, sajnos egyes gazdasági társaságoknak nem állt módjukban, érdekükben a társadalmi felelősségvállalás, sem pedig a munkaviszonyok kontinuitásának biztosítása. Az álláskereső havi számait vizsgálva az elmúlt 10 évben jelentős csökkenő tendencia tapasztalható, amit a globális egészségügyi és gazdasági vészhelyzet az előjelzéseknek megfelelően megtört. Mindezt alátámasztják a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által közölt adatok: Áprilisban több mint 72 ezer új álláskereső jelentkezett be az illetékes kerületi vagy járási hivatalnál, ezzel a nyilvántartásba vett munkanélküliek száma 330 734 főre nőtt, e mellett a foglalkoztatók összesen 15,4 ezer üres álláshelyet jelentettek be, melynek 60,9%-ához igényeltek támogatást.²²

A Kormány által, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálaton keresztül meghirdetett csökkentett munkaidős foglalkoztatásra irányuló munkaerőpiaci programban való részvétel is biztosított volt a foglalkoztatók számára, mely során a munkáltató vállalja, hogy nem szünteti meg a munkavállaló munkaviszonyát a támogatási idő és az azt követő egy hónapban, az állam pedig meghatározott mértékben kompenzálja a munkavállalónak a kieső munkaidő miatti bércsökkenését.

A munkavégzés átszervezése (és ezzel a munkahelyek megmentése) érdekében több alternatíva is a rendelkezésre állt. (Meg kell jegyeznünk, hogy konkrét esetben alkalmazandó forgatókönyv függ az adott munkáltató tevékenységi körétől, a munkavállaló munkaköri leírásától, valamint az aktuális járványügyi helyzettől, illetve kormányzati intézkedésektől.)

3.2.1. Állásidő

Főszabály szerint állásidőnek minősül, ha a munkáltató nem tudja ellátni munkával a munkavállalót, a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget. Az érintett munkavállalót alaphéti illeti meg, ez esetben nem járnak munkaügyi pótlékok. Az állásidő hátránya, hogy a munkáltatói oldalon az alaphétek (és a kapcsolódó járulékok) költségként jelennek meg, előnye, hogy jogi oldalról nem támadható, és hozzásegíthet a munkavállalók lojalitásának megőrzéséhez.

²² *A munkaerő-piaci helyzet alakulása a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján.* https://nfsz.munka.hu/nfsz/document/9/7/5/doc_url/nfsz_stat_merop_heyzet_2020_04.pdf, 2020. május 15.

3.2.2. Állásidő és munkaidőkeret

Abban az esetben alkalmazható, ha a munkáltató elháríthatatlan külső okból nem tudja ellátni munkával a munkavállalót: nem kell bért fizetni a munkavállalóknak, így a vis maior előnye a munkáltató számára a költségtakarékosság. Azonban jelentős hátrányként jelentkezhet, hogy a dolgozói lojalitás megszűnése a munkavállalókat munkakeresésre ösztönzi. Még ezekben az esetekben is alaposan vizsgálandó a munkavállalók munkaköri leírása és a ténylegesen ellátott feladataik köre. Ugyanis amennyiben átirányíthatók más jellegű feladatok elvégzésére, vagy kivitelezhető az otthoni munkavégzés, a vis maiorra való hivatkozás minden valószínűség szerint nem fogja megállni a helyét.

3.2.3. Megállapodással rendezett állásidő

A munkáltató és a munkavállalók megállapodhatnak a munkavégzés meghatározott időtartamra való felfüggesztésének feltételeiben. Ez lehetővé teszi a munkavállalók bérének csökkentését, fizetések átütemezését. Az opció lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy a költségvetésének megfelelő időbeosztást és fizetési ütemezést dolgozzon ki, elkerülve a veszteséges üzemeltetést és hozzájárulva a munkavállalók hűségének megőrzéséhez, akik a megállapodás megkötésének folyamatában érzékelhetik, hogy az ő érdekeiket is figyelembe veszi a munkáltató.

3.2.4. Munkaidőkeret átszervezése

A munkaidőkeretben foglalkoztatott munkavállalók esetében merül fel, azon munkavállalóknál, akiknek a munkaidejét a munkáltató egy hosszabb időszak viszonylatában, jellemzően egyenlőtlenül osztotta be. Ebben az esetben a munkaidőkeret módosítása keretében a munkavégzés nagy része átszervezhető néhány héttel vagy hónappal későbbre, a munkaidő-keretre vonatkozó szabályok szem előtt tartásával. Utóbbi esetben tekintettel kell lenni a pihenőidőre, a rendkívüli munkavégzésre és egyéb kérdésekre vonatkozóan a munkaidőkeretben foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó specifikus rendelkezésekre. A felsorolt lehetőségeket számos munkáltató alkalmazta a munkaviszonyok és ezáltal a munkavállalók megélhetése érdekében.

3.2.5. Otthoni munkavégzés

Azon munkavállalók esetében, akik képesek otthonról ellátni a feladataikat, a távmunkavégzés, illetve a home office működőképes opció lehet. Ebben az esetben a munkaviszony fő feltételei változatlanok, míg egyéb elemekben (munkavégzés megszervezése és ellenőrzése) változás áll be.

Jó gyakorlatként emelhető az, ahogy a Magyar Telekom Nyrt. már a korlátozások bevezetésének napján, 2020. március 16-án általános távmunkát hirdetett munkavállalói számára, tehát azokban a munkakörökben, ahol lehetséges, a kollégák otthonról dolgoznak a veszélyhelyzet végéig. A döntés eredményeként 4600 munkavállaló végezte otthonról a munkáját. A Telekom igyekezett a távmunka lehetőségét kiterjeszteni olyan munkakörökre is, ahol ez eddig nem volt bevett szokás.

Amennyiben egy kisgyermeket nevelő kolléga munkaköréből adódóan mégsem tudott élni a távmunka lehetőségével, úgy a cég távolléti díjat fizetett számára, hogy gyermekei felügyeletét elláthassa.²³ Meg kell jegyeznünk, hogy távmunkavégzés a telekommunikációs szolgáltatónál már régóta bevett gyakorlat, része a vállalati kultúrának, a munkatársak jelentős része rendelkezik távmunkaszerződéssel.

A legtöbb cég úgy érzi, hogy a távmunka miatt kevésbé tudná ellenőrizni dolgozóit és emiatt csökkenne a produktivitás. Vajon a vállalatvezetők által vizionált hatékonyságvesztés realizálódik-e a valóságban? Egy Kínában végzett felmérés eredménye meglepő adatokkal szolgált: a távmunka mellett, hogy a termelékenységre pozitív hatást gyakorolt, növelte a dolgozók elégedettségét, ezáltal csökkentette a céget elhagyók számát is.²⁴

A pandémia okán kényszerűen alkalmazott távmunka és a home-office alkalmazása rámutat arra, hogy a digitalizáció lehetővé teszi a cégeknek mobilitási akadályok leküzdését, most élesben tesztelhetők azt, hogy foglalkozások hány százaléka az, ahol azonnal megoldható az átállás a táv-, illetve otthoni munkavégzésre. Mindezek az élethelyzetek nemcsak a felek, de a munkaügyi bíróságok esetében is új kérdéseket vetnek fel. A veszélyhelyzet miatt bevezetett megváltozott munkajogi szabályok, illetve a távmunka és a home office nagy volumenű megjelenése miatt olyan perek várhatók nagyobb számban, amelyek ezekhez a kérdésekhez kapcsolódnak.²⁵

3.3. Robottechnológia alkalmazásának kérdései

A távmunka mellett a közeljövőben az RPA-technológia egyre jelentősebb mértékű alkalmazása lehet az új trend. Az RPA-technológia fokozott mértékű megjelenésére inkább középtávon lehet számolni.

Az RPA és a robotok alkalmazására is jelentős példát tudunk felmutatni. A korábbi tanulmányunkban vizsgált Boston Dynamics Ltd. robotkutyája is munkába állt²⁶, méghozzá Új-Zélandon, „betöltve” a birkaterelő juhász munkakört. A robotgyártó vállalat nyilatkozata alapján koronavírus-járvány miatti esetlegesen fellépő munkaerőhiány kompenzálására szükség lehet ilyen robotokra, bár ez meglátásunk szerint csak egy marketing eszköz, mert a juhászatnál távolságtartóbb munkakört azért nehezen tudunk elképzelni. Véleményünk szerint a robotkutyával nem feltétlenül a munkahelyeket szeretnék elvenni, sokkal inkább a dolgozók lehetőségeit

²³ Hazaküldte dolgozóit és távolléti díjat is fizet a Magyar Telekom. https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/koronavirus-munkavallalo-tavmunka-telekom.702196.html?fbclid=IwAR3F82Uv3Nuwe8UOFRdI36Fmg4r2UB1s1b4xXLLc2LaxtxUpksks_dzTHNY, 2020. március 16.

²⁴ Nicholas BLOOM – James LIANG – John ROBERTS – Zichun Jenny YING: *Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment* 165. <https://nbloom.people.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj4746/f/wfh.pdf>, 2020. május 6.

²⁵ CSORBA Anna: Milyen típusú munkaügyi perek várhatóak a koronavírus hatására? *Magyar Munkajog* 2020/1., 29–37.

²⁶ RICZU Zsófia: A munka digitalizálásának és a robotika bevezetésének munkajogi és foglalkoztatáspolitikai következményei. *Miskolci Jogtudó* 2020/1., 116–125.

próbálják kibővíteni. Erre utal az is, hogy a Rocos nevű vállalat vezetője bejelentette partnerségét a Boston Dynamics-szel a mobil robotika vezető szereplőjével a jövőre vonatkozóan, melynek értelmében távoli küldetéstervezést és végrehajtást, valamint teleoperatív funkciókat biztosít, javítva a Spot meglévő képességeit.²⁷

A juhász munkakörön túllépve Szingapúr legfelsőbb kormányzati technológiai ügynökségének jelentése szerint a Spot néven ismert Boston Dynamics robotot telepítettek a Bishan-Ang Mo Kio parkba: „munkakörébe” tartozik, hogy emlékeztesse az embereket arra, hogy a járvány idején kövessék a fizikai távolságtartás irányelveit. A Spot modell fel van szerelve a GovTech által kifejlesztett egyedi szoftverrel, ezáltal képes megbecsülni, hogy egy adott időben hány ember tartózkodik a parkban.²⁸

Már a szingapúri kormány által alkalmazott Spot robot munkába állását is az állami szerepvállalás körébe sorolhatjuk, továbbá a bürokrácia csökkentése régóta a közigazgatás egyik fontos eleme. Ennek ellenére eddig nem jártak látványos eredménnyel az ilyen irányú törekvések. Az egyre fokozódó társadalmi nyomás, ennek nyomán bekövetkező jogszabályi változások, illetve az utóbbi években a technológiai fejlődés következményének és jelenleg zajló pandémia okán bekövetkező munkaerőpiaci változások ki fogják kényszeríteni a közigazgatási folyamatok hatékonyabb megszervezését. A közigazgatásban bár megkezdődött a digitális átállás, ez jellemzően az adminisztratív folyamatokra vonatkozik²⁹, illetve e folyamatok áthelyezésére a digitális térbe, ugyanakkor e vitathatatlan érdemmel jelentkező rendszerek háttérében még a manuális munkafolyamat jellemző.³⁰ Az adminisztrációs folyamatok digitalizációja mellett kicsit késve ugyan, de az állami közszolgáltatások nyújtása területén is elkezdtek az IKT-eszközök használatát. Cseh Gergely ezek közül is kiemeli az EESZT használatát.³¹

A hazai közigazgatás első jelentős modernizálására 2018-ban került sor. A fejlett gazdaságú országokban közel egy évtizede ismert és az elmúlt néhány évben rohamosan terjedő RPA-technológiák közigazgatásban történő bevezetését célszerű lenne az automatikus döntéshozatal és más munkafolyamatok támogatására igénybe venni, ezt követően pedig az RPA technológiai megoldásait több területre kiterjeszteni. Fontos különbség az RPA és a korábban jellemző automatizációalapú projektek között, hogy az RPA-rendszerek nem igénylik a meglévő informatikai

²⁷ *Rocos partners with Boston Dynamics*. <https://blog.rocos.io/rocos-partners-with-boston-dynamics>, 2020. június 5.

²⁸ *Spot the robot is reminding parkgoers in Singapore to keep their distance from one another*. <https://www.theverge.com/2020/5/8/21251788/spot-boston-dynamics-robot-singapore-park-social-distancing>, 2020. június 10.

²⁹ CZÉKMANN Zsolt: Újabb gondolattörések az e-közigazgatás fogalmáról – 10 év változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/2. ksz., 7–12.

³⁰ Gábor MÉLYPATAKI: *Social Innovation and the Civil Service Law*. *Lex et Scientia* XXVI, 2019, 7–19.

³¹ CSEH Gergely: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató – Magyarország európai uniós teljesítménye a digitalizált világban. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. ksz., 51–60.

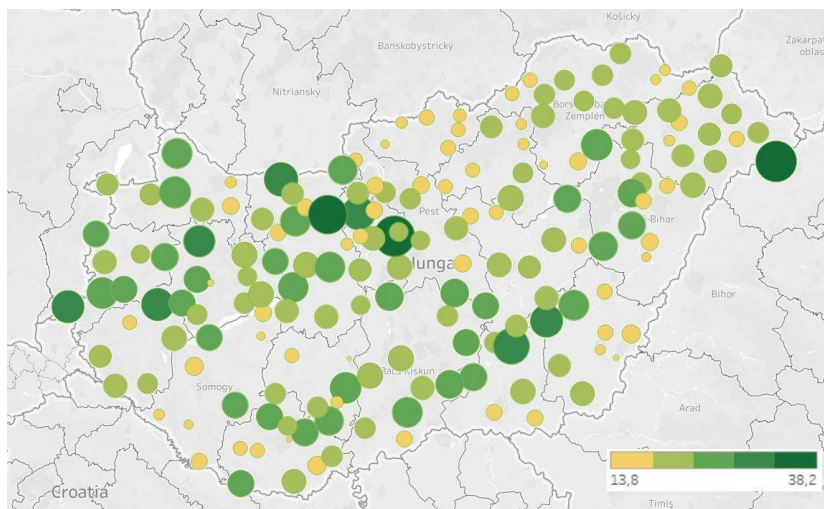
rendszerek alapvető megváltoztatását, nem követelnek meg külön rendszerintegrációs feladatokat, ezáltal, implementálási folyamat egyszerűbb. A szoftver segítségével gyakorlatilag virtuális munkaerőt hozunk létre, a szoftverrobot lényegében ugyanazt a munkafolyamatot végzi, mint egy munkavállaló – mindezt azonban lényegesen gyorsabban, kevesebb hibával.³² A Horváth & Partners német nyelvterületen végzett 2017-es felmérése alapján a pénzügyi szektorban legalább 10%-os megtakarítást várnak a szoftverrobotoktól³³. Alkalmazásukkal olyan munkaerővel kapcsolatos kockázatokat is képesek lesznek lényegesen csökkenteni, mint az ügyintézői hibalehetőségek, betegállomány, fluktuáció és ezek következményei. Hiába rendelkezünk a technológiai és a jogi alapokkal a közigazgatásban az otthoni munkavégzés, vagy akár az RPA-technológiák alkalmazásához, ezen technológiák alkalmazása limitált volt. Nem érvényesült olyan mértékben, mint a magánszektorban.

A járványügyi helyzethez kapcsolódóan meglátásunk szerint jelentős szerepet kellene, hogy kapjon a szociális párbeszéd. A gazdaság működésének fenntartása érdekében a Kormány által hozott rendeletek közvetlen hatást gyakorolnak a munkaadókra, amely miatt a foglalkoztatók olyan intézkedéseket kénytelenek meghozni, amelynek eredménye végül a munkavállalókon csapódik le. Sajnos azonban azt látni, hogy a Kormány sem a járvány első hullámában, sem a mostani 2020 őszi második hullámában nem tartja fontosnak az egyeztetéseket. Minden a munkaerőpiacot érintő rendelkezést konzultáción kívül hoz meg, mely a jelen helyzetben a hatékonyságot talán szolgálja, de a jogbiztonságot semmiképp. Az állampolgárok fáradtak. Itt nemcsak a karanténfáradtságra gondolunk, hanem abba a helyzetbe való belefáradásba, amely a foglalkoztatási és szociális válságot adódik. Ezért fontosnak tartjuk a Kormány és a szociális partnerek közötti egyeztetés megvalósulását a járványügyi helyzetet illetően, nem csupán nemzeti, hanem európai, illetve nemzetközi szinten is. Úgy gondolom, a munkaadói, illetve munkavállalói érdekképviselők részvételével hozott rendelkezések hatékonyabbak lehetnek, mint a szociális párbeszéd mellőzésével meghozott intézkedések. A megalkotott rendeletek jelentős hatást gyakorolnak a munkáltatók által hozott döntésekre, de a téma átfogó jellege miatt úgy vélem, ez külön értekezést érdemel. A jogalkotó kötelezettsége azonban nemcsak a munkahelyek védelme lenne, hanem a munka nélkül maradók védelme is. Európában Magyarországon a legrövidebb a munkanélküli ellátás folyósításának az időszaka maximum 90 nap. A válság azonban ennél hosszabb lesz, és sokan lesznek, akiken sem a munkavédelmi akciótervek, sem a legjobb munkáltatói szándék nem tud segíteni. Az ő esetükben, ha nem lép fel az állam és nem születik döntés, akkor egy elég erőteljes egzisztenciális romlás következik be. Ez érvényes a mostani pandémia okozta helyzetben

³² *Új megoldások a bürokráciacsökkentésre: szoftverrobotok a közigazgatásban.* <https://hirlevel.egov.hu/2017/12/17/uj-megoldasok-a-burokraciacsokkentésre-szoftverrobotok-a-kozigazgatásban-robotic-process-automation-rpa/>, 2020. június 8.

³³ Az IFUA Horváth & Partners Kft. és az eGOV közös megoldása a bürokráciacsökkentésre. Nemzetközi felmérés: a Robotic Process Automation (RPA) Tanács Zoltán partner IFUA Horváth & Partners Kft. (zoltan.tanacs@horvathpartners.com), Sántha György vezető tanácsadó eGOV (gyorgy.santha@egov.hu).

is. Nagyon sok ember vesztette el a munkáját a járvány következtében, azonban sokak nem jogosultak álláskeresési járadékra. A merce.hu egyik elemző cikke az április adatokat mutatja mely szerint 2020 áprilisában 330 700 álláskereső volt, melynek mindössze 1/3-a volt jogosult álláskeresési járadékra.³⁴ A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 2020 szeptemberi gyorsjelentése alapján 323 400 álláskereső szerepelt, ami több mint 80,0 ezer fős növekedés az előző év azonos időszakához képest, így 2019. szeptemberhez képest az álláskeresők száma 32,9%-kal nőtt. Ez utóbbi adat alapján a tárgy hónapban 153 900 fő álláskereső volt jogosult pénzbeli ellátásra, akiknek 53,5% álláskeresési ellátásban, 46,5%-a pedig szociális jellegű támogatásban részesült. Az álláskeresők 52,4%-a semmilyen pénzbeli támogatást nem kapott a tárgy hónapban.³⁵ A szociális párbeszéd jelentősége az idézett adatok alapján ennek megfelelően abban is állna, hogy a munka nélkül maradók is felkarolja. A piac nem fogja megoldani a problémát, illetve nem szociális eszközökkel. Ha a jogalkotó és a szociális partnerek felismerik ezt a tényt, akkor nem csak a mostani helyzet negatív hatásait tudják tompítani. Egyfajta prevenciót is tud alkalmazni a vírus későbbi hullámainak a következményeivel és a munkaerőpiac digitális robbanásával szemben, főleg úgy, hogy az alábbi térkép alapján a munkahelyek robotizációval való érintettsége folyamatosan egyre nagyobb lesz.



1. ábra

Az automatizálható munkahelyek száma járásonként³⁶

³⁴ KISS Miklós: *A bizonytalanságalapú társadalom tragédiája*. <https://merce.hu/2020/06/26/a-bizonytalansagalapu-tarsadalom-tragediaja/>, 2020. október 11.

³⁵ *A munkaerőpiaci helyzet alakulása a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján 2020. szeptember*. https://nfsz.munka.hu/nfsz/document/1/1/8/3/doc_url/nfsz_stat_merop_helyzet_2020_09.pdf, 2020. október 11.

³⁶ NÁBELEK Fruzsina – VÁGI Eszter: A szakmák automatizálhatósága és az automatizáció lehetséges munkaerőpiaci hatásai Magyarországon. *MKIK GVI Kutatási Füzetek* 2019, 3, 21.

Összefoglalás

Általánosságban elmondható, hogy a változó foglalkoztatási feltételek új kompetenciákat követelnek mind a kormányok, mind a munkaadói, mind pedig munkavállalói oldalon. A munkaerőpiac a szakmai ismeretek meglétén túl ezenkívül alapkövetelményként rögzíti a digitális kompetencia birtoklását is. „*A digitális kompetencia egy olyan képesség, ami a felhasználó egyéneket és szervezeteket képessé teszi az infokommunikációs rendszerek bevezetése révén előálló üzleti lehetőségek felismerésére és kihasználására, ezáltal növelve a digitális ökoszisztéma egyensúlyát és csökkentve a digitális megosztottságot.*”³⁷ A digitalizáció megjelenése magával hozta az élethosszig tartó tanulást, a „life-long-learning” fogalmát, mely során a dolgozók folyamatosan új készségeket elsajátítva, könnyebben alkalmazkodhatnak a megújuló munkafeltételekhez és munkakörülményekhez, adott esetben pedig a pályamódosítás vagy a munkahelyváltás sem lehetetlen. A digitális kompetenciák megszerzésének kikényszerítése hosszabb távon pozitív munkaerőpiaci hatásokkal is járni fog. A pandémia miatt sokan kellett, hogy hirtelen megtanulják mindkét oldalon, mit is jelent a távmunka, home office, RPA, automatizálás. Rövid távon ez nem mindenkinek pozitív. De hosszabb távon mind a munkáltató, mind a munkavállaló, mind az állam profitálhat az új kompetenciák megszerzéséből. A pandémiára ilyen szempontból gondolhatunk az új ismeretek megszerzésének a katalizátorára. Az állam szociális szerepvállalása körében pedig további ismeretek megszerzésének az ösztönzése is cél kell legyen a munkahelyteremtés mellett.

Úgy véljük, a technológiai fejlődés munkaerőpiaci hatásainak elemzését nem zárhatjuk le anélkül, hogy ne érintenénk a közeljövőben várható változásokat. A technológiai és társadalmi változások jelentős mértékben hatással vannak az emberek mindennapjaira, ezek a relációk pedig hatást gyakorolnak a munkajogi kapcsolatokra. A fejlődés nem áll meg, felvázolhatók azok az új jelenségek, amelyek tovább formálhatják és fejleszthetik világunkat, ezáltal a munkahelyeket, amely szükség-szerűen vonzza majd a munkaerőpiaci és foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai átalakulásokat. Ahogy korábbi tanulmányunkban is hangsúlyoztuk: a digitalizáció immár nem választás kérdése: az ezt fel nem ismerő vállalkozások hazai és nemzetközi versenyképességüket, a munkavállalók pedig munkaerőpiaci esélyeiket veszítik el.³⁸ A BBC technológiai kutatása és előrejelzése is világosan mutatja, hogy nem csupán az alacsony képzettséget igénylő fizikai munkák lesznek kiválthatók digitális eszközökkel, hanem akár magasabb kvalifikációt igénylő szellemi munkavégzés is.³⁹

Hisszük, hogy a munka jövője alakítható. Függetlenül attól, mennyire nyer teret az automatizálás, a digitális munkavégzés és a mesterséges intelligencia, illetve a robotok alkalmazása, törekednünk kell a méltányos munka- és foglalkoztatáspolitikai körülmények kialakítására, az elérhető és megfelelő mértékű szociális ellátások

³⁷ NYIKES Zoltán – KERTI András: *A digitális kompetencia napjainkban*. Paper 56. Proceedings of 8th International Engineering Symposium at Bánki 2016, 2.

³⁸ RICZU, 2020, 116–125.

³⁹ *Will a robot take your Job?* <https://www.bbc.com/news/technology-34066941>, 2019. augusztus 16.

biztosítására az adaptáció időszakában. A digitális átalakulás egy olyan esélyteremtő társadalmi változás, amelynek középpontjában maguk az emberek állnak, a munkajog pedig megpróbálja követni a mindennapi társadalmi változásokat.

Bár a jelenlegi helyzetben a munkaerőpiaci jövőkép elég kiszámíthatatlan, úgy véljük, társadalmi összefogással, megfelelő foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazásával, de legfőképp a megfelelő munkajogi háttér és szociális biztonsági rendszer kialakításával megteremthető az adaptáció és a munkaerőpiac alkalmazkodni fog a változásokhoz. A korábbi hazai megoldásokat vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy valamennyi reform jelentős teret és helyet kapott. 2020 márciusában egy kormányrendelet megingatta – a járvány elleni védekezés és a munkaerőpiaci helyzet megoldására való hivatkozással – a munkajog évszázados alaptételét, amely szerint a munkavállaló javára lehetséges csak a törvényi, illetve a kollektív szerződéses szabályoktól való eltérés. Kérdés, hogy a rendeletet értelmezhetjük-e egy nyílt támadásként magára a munkajogra.

Az mindenestre világossá vált, hogy felgyorsult világunkban a kormányok és a nemzetközi szervezetek nem engedhetik meg, hogy passzív megfigyelőként vegyenek részt a fejlődési folyamatokban. Ezt felismerve számos kormány aktívan részt vesz közösségi párbeszéd kialakításában, az automatizálás hatásainak vizsgálatában, többek között Dánia és Szingapúr is. Néhány esetben viszont kifejezetten a civil szervezetek kezdeményezték az innovációs törekvéseket, például a svéd Wallenberg Alapítvány. Washington államban pedig létrejött a *Munka Jövője* munkacsoport, mely javaslattételi és munkaügyi feladatai mellett a megfelelő foglalkoztatáspolitikai eszközök biztosításával segíti a munkavállalók fejlődését.⁴⁰

A járvány alapjaiban ingatta meg az egyes államok gazdasági stabilitását, ennek következtében további munkaerőpiaci átalakulás várható. Új elvek, új helyzetek alakítják a munkajogi kereteket. Ahogy Mélypataki Gábor és Máté Dávid Adrián is megfogalmazta: a 2008-as pénzügyi válságtól eltérően a napjainkban zajló gazdasági-társadalmi válság már nem kezelhető a klasszikus foglalkoztatási és munkaerőpiaci eszközökkel.⁴¹

Ebből kiindulva a már bevált szociális eszközök és gyakorlatok sem feltétlenül alkalmasak a helyzet kezelésére és a következmények mérséklésére. A járványügyi helyzet a szociális ellátórendszerek instabilitását is fokozza. Meglátásunk szerint a gazdaság helyreállításának kulcsa nem csupán foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazása: a szociális biztonsági rendszerek és ellátórendszerek adaptálása a pandémiát követő munkamódszerekhez elengedhetetlen lesz. Fontos kiemelnünk,

⁴⁰ McKinsey&Company: *A government blueprint to adapt the ecosystem to automation and the Future of Work*. 26 (2020), <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/A%20government%20blueprint%20to%20adapt%20the%20ecosystem%20to%20the%20future%20of%20work/A-government-blueprint-to-adapt-the-ecosystem-February.ashx>, 2019. október 8.

⁴¹ Gábor MÉLYPATAKI – Dávid Adrián MÁTÉ: Necessity of Reconsideration of Labour Law Relations – Pandemic, Labour Market, Social Innovation. *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej* 2021/1. (megjelenés alatt).

hogy nemcsak a szociális partnerek adaptálódása a kérdés, hanem az állam adaptálódási képessége. Az elmúlt hónapok adatai alapján a szociális partnerek a lehetőségeikhez képest jól vették az akadályt. Persze szükséges volt az állami programok bevezetésére is. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy az állami programoknak igazodnia kell a 21. század kihívásaihoz. Az állami mentőcsomagoknak is alkalmazkodnia kell az új kihívásokhoz, mert ha nem teszi hatástalan lesz.

Milyen innovációra van szükség? Véleményünk szerint olyanra, amely úgy járul hozzá a munkaerőpiac fenntartásához, hogy nemcsak a munkaerő hosszabb távú reprodukcióját, hanem a fenntartható fejlődést, társadalmi innovációt, egyúttal igazságosságot is biztosít, valamint megfelelő szociálpolitikai eszközök erősítését is szolgálja.

Felhasznált irodalom

- [1] 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.
- [2] *180 milliárd forint jön kölcsönbe Brüsszelből munkahelyvédelemre.* https://hvg.hu/gazdasag/20201007_brusszel_tamogatas_euro_munkahelyvedelem_sure_alap, 2020. október 11.
- [3] 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet.
- [4] *A munkaerő-piaci helyzet alakulása a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján* https://nfsz.munka.hu/nfsz/document/9/7/5/doc_url/nfsz_stat_merop_helyzet_2020_04.pdf, 2020. május 15.
- [5] *A munkaerőpiaci helyzet alakulása a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat legfrissebb adatai alapján* 2020. szeptember, https://nfsz.munka.hu/nfsz/document/1/1/8/3/doc_url/nfsz_stat_merop_helyzet_2020_09.pdf, 2020. október 11.
- [6] Az IFUA Horváth & Partners Kft. és az eGOV közös megoldása a bürokrácia-csökkentésre. Nemzetközi felmérés: a Robotic Process Automation (RPA) Tanács Zoltán partner IFUA Horváth & Partners Kft. (zoltan.tanacs@horvathpartners.com), Sántha György vezető tanácsadó eGOV (gyorgy.santha@egov.hu).
- [7] BAJKA Györgyi: *Covid19-világjárvány: a digitális kirekesztés valós probléma.* <https://epale.ec.europa.eu/hu/blog/covid-19-digital-exclusion-reality>, 2020. október 11.
- [8] BOHUS Kálmán: *Robotic Process Automation (RPA), avagy a szoftverrobotok munkára fogása.* <https://blog.ixenit.com/kezdolap/-/blogs/robotic-process-automation-rpa-avagy-a-szoftverrobotok-munkara-foga-1>, 2019. november 5.
- [9] CZÉKMANN Zsolt: Újabb gondolatföredékek az e-közigazgatás fogalmáról – 10 év változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/2. ksz., 7–12.
- [10] CSEH Gergely: A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató – Magyarország európai uniós teljesítménye a digitalizált világban. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. ksz., 51–60.

- [11] CSORBA Anna: Milyen típusú munkaügyi perek várhatóak a koronavírus hatására? *Magyar Munkajog* 2020/1., 29–37.
- [12] Jeffrey DASTIN: *Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women*. <https://uk.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight/amazon-scraps-secret-ai-recruiting-tool-that-showed-bias-against-women-idUKKCN1MK08G>, 2020. április 20.
- [13] Alexander De BECKER: COVID–19 and Labour Law: Belgium. *Italian Labour Law Journal* 13:1 (2020), 1–3. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10792>
- [14] European Commission: *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_28_may_0.pdf, 2020. április 6.
- [15] Martin FORD: *Robotok kora*. HVG könyvek, Budapest, 2017.
- [16] Carl Benedict FREY – Michael A. OSBORNE: *The future of employment how susceptible are jobs to computerisation?* (2013) https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, 2019. szeptember.
- [17] Chiara GAGLIONE – Ilaria PURIFICATO – Olga PAVLOVNA RYMKEVICH: COVID–19 and Labour Law: Italy. *Italian Labour Law Journal e-Journal Special Issue 1*, Vol. 13 (2020), <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10767>
- [18] *Hazaküldte dolgozóit és távolléti díjat is fizet a Magyar Telekom*. https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/koronavirus-munkavallalo-tavmunka-telekom.702196.html?fbclid=IwAR3F82Uv3Nuwe8UOFRdI36Fmg4r2UB1s1b4xXLLc2LaxtXUpksks_dzTHNY, 2020. március 16.
- [19] Ivana GRGUREV: COVID–19 and Labour Law: Croatia. *Italian Labour Law Journal e-Journal Special Issue* 13:1 (2020), <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10773>
- [20] JAKAB Nóra: Robotika és a jog – A robotika munkajogot érintő kapcsolódásai, különös tekintettel a munkavállalói jogalanyiságra I. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1., 48–59.
- [21] KIS Miklós: *A bizonytalanságalapú társadalom tragédiája*. <https://merce.hu/2020/06/26/a-bizonytalansagalapu-tarsadalom-tragediaja/>, 2020. október 11.
- [22] KISS Ambrus: *Mit okozott a válság a munkaerőpiacon?* <https://ujjegylenloseg.hu/mit-okozott-a-valsag-a-munkaeropiacon/>, 2020. október 11.
- [23] *Koronavírus: a Bizottság minden erőforrását mozgósítja az életek és a megélhetés védelme érdekében*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_582, 2020. október 11.

- [24] Rüdiger KRAUSE – Jonas Walter KÜHN: COVID–19 and Labour Law: Germany. *Italian Labour Law Journal* 2020, 13, 1, 1–4. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10768>
- [25] Viktor KRIZAN: COVID–19 and Labour Law: Slovakia. *Italian Labour Law Journal* 2020, 13, 1, DOI:10.6092/issn.1561-8048/10957.
- [26] McKinsey&Company: *A government blueprint to adapt the ecosystem to automation and the Future of Work*. 2020, p. 26, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/A%20government%20blueprint%20to%20adapt%20the%20ecosystem%20to%20the%20future%20of%20work/A-government-blueprint-to-adapt-the-ecosystem-February.ashx>, 2019. október 8.
- [27] Gábor MÉLYPATAKI – Dávid Adrián MÁTÉ: Necessity of Reconsideration of Labour Law Relations – Pandemic, Labour Market, Social Innovation. *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej* 2021/1. (megjelenés alatt).
- [28] Gábor MÉLYPATAKI: Social Innovation and the Civil Service Law. *Lex et Scientia* XXVI, 2019, 7–19.
- [29] NÁBELEK Fruzsina – VÁGI Eszter: A szakmák automatizálhatósága és az automatizáció lehetséges munkaerőpiaci hatásai Magyarországon. *MKIK GVI Kutatási Füzetek* 2019/3.
- [30] Nicholas BLOOM – James LIANG – John ROBERTS – Zichun Jenny YING: *Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment* 165. <https://nbloom.people.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj4746/f/wfh.pdf>, 2020. május 6.
- [31] NYIKES Zoltán – KERTI András: A digitális kompetencia napjainkban. Paper 56. *Proceedings of 8th International Engineering Symposium at Bánki*, 2016.
- [32] RICZU Zsófia: A munka digitalizálásának és a robotika bevezetésének munkajogi és foglalkoztatáspolitikai következményei. *Miskolci Jogtudó* 2020/1., 116–125.
- [33] Martin RISAK: COVID–19 and Labour Law: Austria. *Italian Labour Law Journal* 2020, 13, 1, 1–3, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10787>
- [34] *Rocos partners with Boston Dynamics*. <https://blog.rocos.io/rocos-partners-with-boston-dynamics>, 2020. június 5.
- [35] *Spot the robot is reminding parkgoers in Singapore to keep their distance from one another*. <https://www.theverge.com/2020/5/8/21251788/spot-boston-dynamics-robot-singapore-park-social-distancing>, 2020. június 10.
- [36] Jessica STILLMAN: *21 Future Jobs the Robots Are Actually Creating*. <https://www.inc.com/jessica-stillman/21-future-jobs-robots-are-actually-creating.html>, 2019. szeptember 27.

-
- [37] SZALAI Erzsébet: *Koronavírus és a jövő alternatívái*. <https://merce.hu/2020/04/01/szalai-erzsebet-koronavirus-es-a-jovo-alternativai/>, 2020. június 8.
- [38] *Transformation of labour and future of labour law in Europe*. https://www.medelnet.eu/images/stories/docs/supiotreport_en.pdf, 2019. szeptember 10.
- [39] *Új megoldások a bürokráciacsökkentésre: szoftverrobotok a közigazgatásban*. <https://hirlevel.egov.hu/2017/12/17/uj-megoldasok-a-burokraciacsokken-tesre-szoftverrobotok-a-kozigazgatasban-robotic-process-automation-rpa/>, 2020. június 8.
- [40] *Will a robot take your Job?* <https://www.bbc.com/news/technology-34066941>, 2019. augusztus 16.

A GLIFOZÁT KÖRNYEZETRE ÉS EMBERI EGÉSZSÉGRE GYAKOROLT HATÁSAIVAL KAPCSOLATOS JOGI KÉRDÉSEK

LEGAL PROBLEMS RELATED TO THE EFFECTS OF THE GLYPHOSATE ON THE ENVIRONMENT AND ON HUMAN HEALTH

SZEGEDI LÁSZLÓ* – TELEKI BÁLINT**

Absztrakt: A glifozát az 1970-es évek óta a meghatározó hatóanyaga a piacvezető gyomirtóknak, növényvédő szereknek. Esetleges rákkeltő volta a mai napig tudományos viták tárgya, amely viták nem mentesek a tudományelméleti ellentmondások, módszertani különbségek és a kapcsolódó iparág befolyása okozta kételyektől. Míg az EU és az USA hatáskörrel bíró ügynökségei és bizonyos nemzetközi entitások is tagadják rákkeltő voltát, addig az International Agency for Research on Cancer (IARC) ezzel ellentétes állásponton van. Szintén a rákkeltő jellegét hajlamos elfogadni az EU-n belül Ausztria, Németország és részben Franciaország, az USA-ban pedig Kalifornia állam. A tanulmány az előbbieket ismertetésén túl ismerteti a mindezekkel kapcsolatos jogi természetű kérdéseket és problémákat az EU-ban, ill. részben az USA-ban.

Kulcsszavak: EU-ügynökségek, glifozát, IARC, Monsanto, rákkeltő anyagok, USA-ügynökségek, WHO

Abstract: Glyphosate is the crucial active ingredient of the market leading herbicides, plant protection materials since the 1970s. Its possible carcinogenic effects is a question under debate to date, and this debate is not free from the doubts caused by theoretical contradictions, methodological differences and the influence of the industry concerned. As the agencies of the EU and the USA, in consort with certain international entities deny its carcinogenic nature, the International Agency for Research on Cancer (IARC) disagrees with them.

* DR. SZEGEDI LÁSZLÓ LL.M, PhD
adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Európai Köz- és Magánjogi Tanszék
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu

** DR. TELEKI BÁLINT
PhD-hallgató
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Teleki.Balint@uni-nke.hu

The carcinogenic nature is also accepted by Austria, Germany and partially France in the EU and by the State of California in the USA. This study, besides reviewing the aforementioned, undertakes to examine the legal issues and problems related to them in the EU and partially in the USA.

Keywords: EU agencies, glyphosate, IARC, Monsanto, carcinogens, USA agencies, WHO

Bevezetés

Az állam alapvető feladatai között is kiemelkedő fontosságúnak tekintik az emberi élet, az egészség, valamint a testi épség védelmét, amit polgárainak és a területén tartózkodó más személyeknek biztosít. Ezek sorába tartozik többek között az egészséges élelmiszerekhez, valamint az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása is.¹ Az államok mellett kötelessége ez az Európai Uniónak is. Az európai élelmiszerbiztonsági szabályozás több mint ötven éves múlttal bír, 1962 óta foglalkozik a közösség e terület szabályozásával.²

A jogági felosztás szerint az élelmiszerlánc szabályozása és ellenőrzése az agrárjog területére, azon belül is az agrominimum előírások területére tartozik. Az Európai Unióban az áruk szabad mozgásához kapcsolódóan ez olyan átfogó fogyasztóvédelmi tevékenységet jelent, amely az alapanyagok útját úgy mond „a szántóföldtől az asztalig” nyomon követi.³ Emellett a terület kapcsolódik a környezetjoghoz is, amelynek viszonya az agrárjoggal dogmatikai viták tárgyát képezi. Napjainkban egyre jobban megfigyelhetővé válik az integrációra való törekvés, amelynek lényege, hogy a környezeti szempontokat minden környezetileg releváns társadalmi viszony szabályozása során meg kell jeleníteni, így tehát az agrárjog által lefedett területeken is állandó figyelemmel kell lenni a környezetjog speciális szabályrendszerére. Ezt erősíti az is, hogy az EU költségvetésében 2007-től kezdve a környezeti és agrártámogatások egyaránt a „természeti erőforrások” címszó alatt szerepelnek.⁴

Az elmúlt időszak egyik figyelemre méltó tudományos és jogi vitája e területen a glifozát-hatóanyagú gyomirtók rákkeltő voltának elismerése körül zajlik. Mivel az érintett piac legmeghatározóbb termékeit és vállalatait érintené katasztrofálisan, ha a glifozát mint hatóanyag betiltásra kerülne, ezért különösen nagy körültekintést igényel a kérdés vizsgálata. Hasonlóan körültekintőnek kell lenni abból a szempontból is, hogy nyilvánvalóan egyetlen környezet- és egészségvédelmi rezsím sem hagyhatja figyelmen kívül, ha a kérdéses anyag valóban rákkeltő.

¹ REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc szabályozásának célja és szervezeti kérdései. In: *Tavaszi Szél 2014 konferenciakötet I* (szerk.: Csiszár Imre – Kőmives Péter Miklós). DOSZ, Debrecen, 2014, 201.

² REITERER: i. m. 202.

³ OLAJOS István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere. In: *Agrárjog – a magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 441.

⁴ SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikai alapvetései. In: *Agrárjog – a magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 43.

A tudományos vita immáron hosszú évek óta zajlik, és mindkét oldal jelentős mennyiségű tudományos/szakértői anyagot tett le az asztalra, amelyek természetesen visszahatottak a szabályozói közeg viszonyulására is. Tanulmányunkban bemutatjuk a glifozát történetét, és felrajzoljuk azon erővonalakat, amelyek mentén a pro és kontra oldal szereplői elhelyezkednek a glifozát rákkeltő voltával kapcsolatos kérdésben.

Megvizsgáljuk az ügyben megjelenő főbb kockázatokat, elsősorban a tudományelméleti, az intézményi és a módszertani eltérésekre visszavezethető kockázatokra fókuszálva. Ezen túlmenően cikkünk európai uniós fókuszát erősítendő kitérünk az esetleges tiltásnak az uniós belső piacra való kihatására – ugyanis van már olyan tagállam, amely ezt a lépést megtette – és megvizsgáljuk a glifozáthoz hasonló veszélyes vegyi anyagokkal kapcsolatos információkhoz való hozzáférés legújabb fejleményeit. Végül megkíséreljük megválaszolni a kérdést, hogy van-e globális megoldás az ehhez hasonló problémákra, vagy csak a helyi/regionális szintű megoldási kísérletek együtthatásáról beszélhetünk.

1. A glifozát megítélése

A glifozát 1971-es, aktív gyomirtó hatóanyagként való megjelenése óta globálisan piacvezető gyomirtószer.⁵ Az eredeti szabadalmat 1971-ben jegyeztette be a *Monsanto* vállalatóriás, amely szabadalmat az 1980-as években új adalékok hozzáadása nyomán meghosszabbítottak, és amely így az Egyesült Államok (USA) területén 2000-ben, a legtöbb érintett USA-n kívüli területen pedig már 1991-ben lejárt, ezt követően vált világviszonylatban is az egyik legnagyobb generikus hatóanyaggá. Jelenleg a hatóanyagot meghatározó mennyiségben Kínában gyártják.⁶

Ezzel összefüggésben beszélhetünk glifozátalapú gyomirtókról (*glyphosate-based herbicides* – *GBH*).⁷ Elsődleges megjelenési formája a *Monsanto* által gyártott *Roundup*, illetve annak különböző alváltozatai, amelyet elsősorban genetikailag módosított kukorica és szójabab védelmére használnak, jelenleg ezen növények tekintetében a *Roundup* az USA-beli mezőgazdasági termelés 90%-át érinti.⁸ Ezen

⁵ Ld. pl. Jose V. TARAZONA, et al.: Glyphosate toxicity and carcinogenicity: a review of the scientific basis of the European Union assessment and its differences with IARC. *Archives of Toxicology* 2017/91., 2723–2743.; Philipp J. LANDRIGAN – Fiorella BELPOGGI: The need for independent research on the health effects of glyphosate-based herbicides. *Environmental Health* 2018/51., 1–4.; András SZÉKÁCS – Béla DARVAS: Re-registration Challenges of Glyphosate in the European Union. *Frontiers in Environmental Science* 2018/78., 1–35.

⁶ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 2.; valamint: DARVAS Béla: A glyphosate-ügy. *Élet és Irodalom* 2018/8., <https://www.es.hu/cikk/2018-02-23/darvas-bela/a-glyphosate-ugy.html>, 2019. október 31.

⁷ Charles M. BENBROOK: How did the US EPA and IARC reach diametrically opposed conclusions on the genotoxicity of glyphosate-based herbicide? *Environmental Science Europe* 2019/2., 1–16.

⁸ LANDRIGAN – BELPOGGI: i. m. 1.

gyomirtók használatuk során elszennyezik a felszíni és talaj-, így az ivóvizeket is, állományszáritásra való használatukkal pedig az élelmiszereket, erre vezethető vissza, hogy a számos nem várt helyen megjelent, így például brit péksüteményekben, német sörökben, USA-beli borokban, vagy akár argentin tamponokban, és mindezek folytán mutatható ki gyakran az emberi vérben (vagy akár vizeletben⁹) is.¹⁰

A glifozát veszélyes (mérgező) volta nem vitatott, és nem is lehet kérdés, hiszen egy piacvezető növényvédő szerről van szó, amelynek *per definitionem toxikusnak kell lennie*. A rákkeltő hatása azonban vitatott, és végső soron ezen vita és az egyes álláspontoknak a – jelen esetben elsősorban az európai uniós – szabályozásban való lecsapódása jelenti magát a glifozát-ügyet.

Lévén szó gyomirtó/kártevőirtó szerekről, a fentebb említett szellemi tulajdonjogok mellett a világ számos pontján az aktív hatóanyagok használatára való engedélyt, azok regisztrációját is időről időre meg kell újítani, amelyet a hatáskörrel bíró nemzeti hatóságoknál vagy nemzetközi szereplőknél lehet elvégezni.¹¹ Az egyesült államokbeli regisztráció (1974), majd a kezdeti újra-regisztrációk (1983 és 1993) idején Európában minden országnak külön kellett regisztrálnia a glifozátot.

Ebben változást a 91/414/EGK tanácsi irányelv¹² elfogadása hozott, amely két-szintű rendszerre osztotta a regisztrációt. Amíg az aktív hatóanyagokat az – akkor még – Európai Közösségek – EK szintjén kellett regisztrálni, amelyet az Európai Bizottság végzett, addig az azokat tartalmazó különféle növényvédő szereket viszont a tagállamok szintjén. Ebben a rendszerben a glifozát először 1995-ben került értékelésre. Az értékelést három iparági munkacsoport és Németország, mint kijelölt *rapporteur* tagállam végezték, és a glifozát végül a munkacsoportok által közösen előterjesztett dosszié *peer review* jellegű értékelése után felvételre került a fenti irányelv I. mellékletébe¹³ (a fenti irányelvet módosító 2001/99/EK bizottsági irányelv¹⁴ elfogadásán keresztül).¹⁵

⁹ LANDRIGAN – BELPOGGI: i. m. 1.

¹⁰ DARVAS: i. m. 1.

¹¹ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 1.

¹² A Tanács 91/414/EGK irányelve (1991. július 15.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról. (HL L 230., 1991. augusztus 19., 1–32. o.) [hatályon kívül helyezve 2011. június. 13 nappal].

¹³ „25. | Glifozát CAS-szám: 1071-83-6 CIPAC-szám: 284 | N-(foszfonometil)-glicin | 950 g/kg | 2002. július 1. | 2012. június 30. | Felhasználása csak gyomirtó szerként engedélyezhető. A VI. melléklet egységes alapelveinek végrehajtásakor figyelembe kell venni a glifozátról szóló felülvizsgálati jelentésnek – különös tekintettel annak I. és II. függelékére – a Növény-egészségügyi Állandó Bizottság által 2001. június 29-én véglegesített következtetéseit. Ebben az általános értékelésben a tagállamoknak: a sérülékeny területeken különös figyelmet kell fordítaniuk a talajvíz védelmére, különös tekintettel a nem növénytermesztési célú felhasználására.”

¹⁴ A Bizottság 2001/99/EK irányelve (2001. november 20.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 91/414/EGK tanácsi irányelv I. mellékletének a glifozát és a tífenszulfuron-metil hatóanyagként történő felvétele céljából történő módosításáról (HL L 304., 2011. november 20., 14–16. o.) [hatályon kívül helyezve 2011. június 13 nappal].

Ez a regisztráció 2012. június 30-án lejárt, ekkor már egy másik jogforrás, az 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁶ képezte a szabályozás alapját. A glifozát újregisztrációját azonban 38 másik kártevőirtó felhasználású aktív hatóanyagával együtt, a megnövekedett ügyteherre való hivatkozással 2015-ig elhalasztották. Ugyanakkor időközben egyre több kérdés merült fel és tanulmány jelent meg a glifozát májkárosító (hepatotoxikus), sejtmérgező (citotoxikus), rákkeltő irányú mutagen (genotoxikus) és rákkeltő (karcinogén) jellegével kapcsolatban.¹⁷ A glifozát hatásának kitett népesség körében felbukkanó születési rendellenességek kapcsán a *Greenpeace* és a *Pesticide Action Network (PAN)* nemzetközi nem kormányzati szervezetek közérdekű adatigénylése iránti pert indított a Bizottság ellen, konkrétan a glifozát fenti tulajdonságaival kapcsolatos kockázatértékelési dokumentumok nyilvánossá tételéért. A Törvényszék elsőfokon helyt adott a keresetnek,¹⁸ azonban a Bizottság sikeresen támadta meg másodfokon a Bíróság előtt az ítéletet. A Bíróság azt hatályon kívül helyezte, és visszautalta a Törvényszék elé,¹⁹ amely a megismételt eljárásban a keresetet elutasította.²⁰ A Bizottság ezzel párhuzamosan, 2016 júniusában a glifozát regisztrációját átmeneti jelleggel 18 hónapos időtartamra meghosszabbította,²¹ majd azt 2017. december 12. nappal további 5 évre meghosszabbították.²²

Ezzel el is érünk az alapkérdéshez, azaz a glifozát rákkeltő mivolta körüli vitához. Itt egy meglehetősen éles határvonal húzódik a kérdéssel foglalkozó USA-beli és EU-ügynökségek között, amelyek a szakértői értékelésért felelnek. Egyrészt az érintett szabályozó ügynökségek, így az USA-ban működő *Environmental Protection Agency (EPA)* és az EU-ban működő *European Food Safety Agency (EFSA)* valamint *European Chemicals Agency (ECHA)* – továbbá a 2016-os *Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues (JMPR)*²³ – a glifozát nem rákkeltő volta mellett foglalnak állást. Másrészt a WHO kötelékébe tartozó *International Agency for Research on Cancer (IARC, ill. CIRC)* a glifozátot a saját rendszere szerinti „*probably carcinogenic to humans*” kategóriába sorolta, azaz kimondottan valószínűnek tartja a szer rákkeltő hatását.²⁴ Mindkét oldal komoly tudományos

¹⁵ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 3.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1107/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről (HL L 309., 2009. november 24., 1–50. o.)

¹⁷ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 3–4.

¹⁸ T-545/11. sz. ítélet a Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság ügyben. (ECLI:EU:T:2013:523)

¹⁹ C-673/13. sz. ítélet a Bizottság kontra Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe ügyben. (ECLI:EU:C:2016:889)

²⁰ T-545/11. RENV. sz. ítélet a Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság ügyben. (ECLI:EU:T:2018:817)

²¹ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 11.

²² EFSA saját tájékoztatója a glifozáttal kapcsolatban ld.: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/glyphosate_en, 2019. 10. 03.

²³ TARAZONA et al.: i. m. 2724.

²⁴ BENBROOK: i. m. 2. és SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 1.

érvrendszert sorakoztatott fel álláspontja alátámasztására, amelyek módszertana azonban sok ponton elvi jelleggel különbözik a másiktól, és emellett más tényezők is közrejátszanak az eltérő következtetések létrejöttében, ezt később részletesen kifejthetjük.

2. Kockázati értékelés a belső piacon és azon kívül

2.1. Tudományelméleti ellentmondások

Előjáróban néhány tudományelméleti és egyéb kapcsolódó kérdést is tisztázni kell. A 2017-ben a regisztráció megújítása körüli – és egyébként egyéb toxikus anyagok körül is folyó – viták nyomán három kérdéskör volt azonosítható, amelyek nehezítik az ilyen kérdések ellentmondásmentes rendezését: 1) a tudományos bizonytalanság, amely az egész témára jellemző; 2) a kérdés átpolitizált jellege; és 3) a döntéshozók közötti megosztottság.²⁵

Ennél még érdekesebb az ún. *Jasanoff-féle „three-body problem”*, amely azzal foglalkozik, hogy a szakértői válasz egy adott kérdésre gyakran alapjaiban összeegyeztethetetlen az emberek által feltett gyakorlati kérdéssel. Ennek keretében három különböző szféra/szervtípus (*three bodies*) vizsgálendő, mint a szakértői legitimitáció letéteményese: 1) a releváns tudományos tudással rendelkező szerv; 2) az egyéni tudományos szakértő (mint szerv része); és 3) a döntéshozóknak tanácsot adó szakértői testületek/szervek.²⁶ „*Tudomány a jogban (science in law)*” megközelítésben vizsgáljuk az előbbi három kategóriát.

A *tudományos tudás* konstruktivista megközelítése arra mutat rá, hogy a *policy* alkotást elősegítő tudományos tudást befolyásolják az alapvető közös értékek és a politikai kontextus. A társadalmilag konstruált tudomány pedig a saját legitimitását ássa alá a jogi szférában. Így a környezetvédelmi *policy* megalkotásakor is a természeti/kulturális különbségeknek, valamint olyan fogalmaknak, mint az érvényesség, okozatiság, biztonság, kockázat is a társadalmi felfogása kerül előtérbe.²⁷

A *szakértőket* gyakran éri az a kritika, hogy áldozatul esnek a „*capture paradigm*” nevű jelenségnek, vagyis túl közel kerülve a vizsgálatuk tárgyát képező iparághoz, nem tudnak igazán független, objektív elemzést készíteni róla. Ez gyakran kérdéseket vet fel a hitelességükkel szemben – amelynek egyetlen valódi vizsgálója az általuk nyújtott tudományos teljesítmény – és politikai szereplők is gyakran gyanakvással vagy elutasítással kezelik őket.²⁸

A *szakértői szervezetek* azok, amelyek a szükséges hozzáértést és kritikus hozzáállást viszik be a szabályozói rendszerbe, amely egyébként túlságosan ki van szolgáltatva a politika elvárásainak. Ugyanakkor mivel ebben a közegben dolgoznak,

²⁵ Emanuela BOZZINI: *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*. Springer eBooks, New York, 2017, 78.

²⁶ Caer SMYTH: What counts as expertise? The case of glyphosate and Jasanoff's 'three-body problem'. *Environmental Law Review* 2017/3., 169.

²⁷ SMYTH: i. m. 170–171.

²⁸ SMYTH: i. m. 171–173.

szükségszerűen bekapcsolódnak a politikai munkába is, sőt adott esetben szabályozói hatásköreik is lehetnek.²⁹

2.2. Az ügynökségi modell kockázatai

Esetünkben konkrétan *ügynökség* típusú szakértői és/vagy szabályozó szervekről van szó. Az ügynökségek eredete az Amerikai Egyesült Államokban (ill. a pán-amerikai kontinensen) keresendő. Az USA-ban az ügynökségek, az ottani terminológia szerinti *független szabályozó ügynökségek* („*independent regulatory agencies*”) már a második világháború előtt is az állam meghatározó intézményei voltak, míg a világ többi országában szerepük egészen az 1980-as évekig marginális volt. Jellemzőjük a központi kormányzattól való *relatív függetlenség* és a *nem minisztériumi* („*non-departmental*”) jelleg. Fontos megemlíteni, hogy az USA-ban is több, különböző szintű definíció létezik az ügynökség, azaz *agency* kifejezésre. Az európai értelemben vett ügynökségekhez leginkább az USA általános és állandó („*general and permanent*”) jogszabályait tartalmazó U.S. Code szerinti független szabályozó ügynökségek hasonlítanak.³⁰

Európai uniós ügynökség alatt pedig értjük azokat az uniós jogi aktus által létrehozott, jogi személyiséggel és relatíve független szervezettel rendelkező közigazgatási szerveket, amelyek egy ágazat európai szintű szabályozásában és/vagy egy közösségi politika megvalósításában vesznek részt.³¹ Ami talán a leglényegesebb, hogy az európai ügynökségek ún. szerződésidegen vagy szerződésen kívüli intézmények („*non-treaty bodies*”), ugyanis mind a mai napig hiányoznak az elsődleges jogból, vagyis az Alapító Szerződésekből és az azokat módosító szerződésekből a létezésük jogalapját biztosító rendelkezések.³²

Röviden pár szót ejtenünk kell az érintett EU-ügynökségekről. Az EFSA 2002-ben került megalapításra az 1990-es évek élelmiszerkrízisei nyomán, az úgynevezett *általános élelmiszerjogi rendelet*³³ által. A legjelentősebb ilyen élelmiszerkrízis a BSE, azaz a szarvasmarhák szivacsos agyvelősorvadása, közismert nevén a „kergemarhakór”³⁴ volt, amely emberre is veszélyes, és amely Nagy-Britannia felől indulva az egész uniós belső piacot kihívások elé állította az élelmiszerbiztonság

²⁹ SMYTH: i. m. 173–174.

³⁰ KÁLMÁN János: Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De iuresprudentia et iure publico* 2013/3., 1.

³¹ KÁLMÁN: i. m. 3.

³² SZEGEDI László: Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets. *Public Finance Quarterly* 2012/2., 349.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. (HL L 31., 2002. február 1., 1–24.)

³⁴ Ld.: <http://www.mezogazdasagikonyvtar.hu/assets/euag/EA0103/bse.html>, 2019. október 22.

terén, tekintettel a belső vámhatár hiányára.³⁵ Az EFSA székhelye az olaszországi Parmában van. Az EFSA feladat- és hatáskörei lényegében elsősorban az élelmiszer- és élelembiztonsággal, tápanyagokkal, állategészségüggyel és jóléttel, növényvédelemmel és egészségüggyel kapcsolatos kockázatelemzésre, valamint az élelmiszerellátási-láncoknak a környezeti hatásaival kapcsolatos környezeti kockázatok (pl. biodiverzitás és természetes élőhelyek kérdései) elemzésére vonatkoznak. Ennélfogva tevékenysége jelentős mértékben tudományos/szakértői mandátumán alapul. Egységes kockázatértékelési és -kezelési rendszer bevezetését tűzte ki célul a belső piac egészén, ennek keretében szakvéleményeivel segíti a Bizottság és a komitológiai bizottságok munkáját, adatokat gyűjt, és a felmerülő kockázatokot elemzi.³⁶

A 2007-ben alapított *ECHA* több, külön jogforrás által meghatározott mechanizmuson keresztül valósítja meg az Unió vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozását az emberi egészség és a környezet védelme érdekében. Székhelye Helsinkiben van. A *REACH*-mechanizmus a vállalatok által gyártott vagy importált veszélyes vegyi anyagokkal foglalkozik kockázati és fogyasztóvédelmi szempontból egyaránt. A *CLP* mechanizmus az egységes osztályozással, csomagolással, címkézéssel foglalkozik, a *BPR*-mechanizmus a biocid szerekkel (pl. rovarölőszerek) kapcsolatos információkkal, a *PIC*-mechanizmus pedig a veszélyes vegyi anyagok importjával és exportjával. Az anyagok és a benyújtott adatok értékelését a tagállami hatóságok és az *ECHA* egymással együttműködve végzi el, ennek lebonyolítására az illetékes tagállami hatóságot kijelölő eljárási rend jött létre. Az engedélyezési tevékenység célja a különös aggodalomra okot adó anyagok fokozatos felváltása megfelelő alternatívákkal, ennek eljárása során az *ECHA* (speciális bizottságai) véleménytervezetet nyújt(anak) be, míg az engedélyezési kérelmekről szóló határozatok meghozataláért a Bizottság felel. Hasonlóképpen történik a korlátozásokról való döntéshozatal.³⁷ A *CLP*-rendelet területén a piaci szereplőknek az *ECHA*-t arról kell tájékoztatniuk, hogy az általuk gyártott, forgalmazott anyagoknál milyen címkézést és osztályozást használnak, amelyet elérhetővé tesznek az

³⁵ SZEGEDI László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest, 2018, 92–93.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (magyar kiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463–486.) 30–34. cikkei.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyi anyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 136., 2007. május. 29., 3–281.) VII–VIII. cím.

uniós polgárok számára. Hasonló szabályozási rezsimet vezettek be a biocid termékek piacán.³⁸

Az ügynökségek kapcsán a konkrét esetben két kérdést szükséges megvizsgálnunk: 1) az EU ügynökségi jellegéből következően szakértői tevékenységük korlátait; és ezzel összefüggésben 2) azt, hogy mennyiben képesek ezek a szervek a gyakorlatban betölteni azon funkcióikat, vagyis szakmailag helyes döntéseket hozni – tekintettel pl. a fentebb már említett ellentmondásokra.

Ami a jogi környezet jelentette korlátokat illeti, az EU ügynökségei számára a *Meroni-doktrína*, ill. annak módosított változata, az ún. *Meroni 2.0* az irányadó.³⁹ A *Meroni-ítélet*⁴⁰ – és néhány későbbi, azzal egybecsengő ítélet⁴¹ – alapján kialakult doktrína lefekteti, hogy az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket ügynökségekhez, ha: 1) azzal a hatáskörrel maga is rendelkezik; 2) a delegált hatáskörök pontosan meghatározott végrehajtási feladatok, és nem igényelnek diszkrecionális döntést; valamint az átruházó továbbra is felügyelete alatt tartja azokat; 3) az átruházás explicit döntésben valósul meg és 4) az átruházás nem zavarja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.⁴² Ezt a paradigmát azonban az ún. *ESMA-ítélet*⁴³ módosította az eredeti doktrínát (*Meroni 2.0*) annyiban, hogy a „széles diszkrecionális jogkörrel” való felruházáson túllépve jobban engedi érvényesülni az ügynökségeket, de azokat változatlanul kizárólagos döntési jogkör nélküli, alapvetően szakértői szereplőknek tekinti.⁴⁴ A doktrínák problémája az, hogy az uniós szabályozás túllépett már azon több más ágazatban, hogy az ügynökségekre mint pusztán szakértői jelentéstevő szervekre tekintsen. A szakvélemények megfogalmazása adott esetben a *Meroni-követelményeken* nem lép túl. Széles körű mérlegelésre nincs lehetősége az ügynökségnek, mivel az EFSA önálló (végső)

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról, a 67/548/EGK és az 1999/45/EK irányelv módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1907/2006/EK rendelet módosításáról (HL L 353., 2008. december 31., 1–1355.); Az Európai Parlament és a Tanács 528/2012/EU rendelete (2012. május 22.) a biocid termékek forgalmazásáról és felhasználásáról (HL L 167, 2012. június 27.).

³⁹ SMYTH: i. m. 173.

⁴⁰ C-9/56. sz. ítélet a *Meroni* kontra Főhatóság ügyben. (ECLI:EU:C:1958:7)

⁴¹ Ld. pl.: C-19/67. sz. ítélet a *Soziale Verzeckeringsbank* kontra *van der Vecht* ügyben. (ECLI:EU:C:1967:49); és C-98/80. sz. ítélet a *Giuseppe Romano* kontra *Institut national d'assurance maladie-invalidité* ügyben (ECLI:EU:C:1981:104).

⁴² Ld. C-9/56. sz. ítélet, 40–47. pontjaiban kifejtett álláspont.

⁴³ C-270/12. sz. ítélet a *UK* kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben. (ECLI:EU:C:2014:18)

⁴⁴ C-270/12. sz. ítélet 41–68. pontok. Ugyanakkor az átruházás modernizált sarokköveit lefektette az EUB, így ezek: 1) a hatáskörök címzettje uniós jogalkotó által létrehozott uniós jogalany lehet 2) csak pontosan behatárolt hatáskört lehet átruházni, 3) valamint azok a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra tekintettel bírósági felülvizsgálat tárgyai (ld. bővebben a megújított értelmezési keretéről János KÁLMÁN: *The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union. International Relations Quarterly* 2014/2., 17.).

döntést a Bizottság és/vagy komitológia bizottság helyett nem hozhat. Bár a szakvélemények mint „köztes előkészítő dokumentumok és a kapcsolódó eljárás” helyzete már korábban is Bíróság vizsgálatának tárgya volt: így az EUB kimondta, a Bizottság feladata, hogy (adott) szakpolitikai irányelv által ráruházott végrehajtási hatáskörénél fogva elfogadja és *a gondos ügyintézés elvével összhangban az érdekelt felek számára hozzáférhetővé tegye az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatósággal (EFSA-val) történő konzultációs szakasz átlátható és észszerű időn belüli lefolyását biztosító eszközöket.*⁴⁵ A gyakorlatban az ügynökségi szakvélemény mégis döntő befolyással lehet a végső döntésre. Éppen ezért a pártatlanság és függetlenség követelményének kiemelt szerepe a tudományos testületek tagjainál lehet.⁴⁶ Erre szolgál példaként a forgóajtó-jelenség, amely utal a piaci szereplőkkel való érdekbeli összeütközések elkerülhetetlen mivoltára. Az EFSA kapcsán is felmerült az szabályozott/felügyelt piaccal való összeférhetlenség dilemmája (bár nem a szakértői stáb tagjával szemben).⁴⁷

Az előbbieken ismertetett példák, jól érzékeltetik az ügynökségi működés inherens kockázatait. A következőkben egy olyan kockázati tényezőre térünk rá, amely teljességgel a glifozát esetéhez kapcsolódik.

Bár nem kapcsolódik általános jelleggel az ügynökségek problematikájához, de az EFSA tevékenységéhez és a kapcsolódó bírósági eljárásokhoz igen, ezért itt említjük meg az élelmiszerjog alapelveinek⁴⁸ különös jelentőségét, amelyek közül is kiemelendő itt az elővigyázatosság elve.⁴⁹ Az elővigyázatossági alapelv (*precautionary principle*) alapján a fogyasztók egészségének védelme érdekében elővigyázatossági intézkedések alkalmazhatók, ha felmerül a gyanú, hogy egyes élelmiszerek fogyasztása korábban fel nem ismert kockázattal járhat, de ehhez nem állnak rendelkezésre tudományosan megalapozott ismeretek.⁵⁰ Az adott helyzetben hozott döntés politikai jellegű, célja a kockázatnak kitett társadalom számára még elfogadható mértékű kockázat szintjéhez való igazodás. Az alapelv különösen lényeges a genetikailag módosított élelmiszerek megítélése körében, ahol is az USA-ban a termék tulajdonságai – tehát nem az előállítási folyamat – alapján vett kockázat-

⁴⁵ Alliance for Natural Health-ítélet, EU:C:2005:449, 82. pontja.

⁴⁶ Ellen VOS: European Agencies and the Composite EU Executive. In: *European Agencies in between Institutions and Member States* (eds.: Michelle EVERSON – Cosimo MONDA – Ellen VOS), Wolters Kluwer International BV, Deventer, 2014, 11–49.

⁴⁷ Az alábbi hírről lsd. részletesen: <https://www.politico.eu/article/efsa-chair-resigns-over-conflict-of-interest/>, 2019. október 22.

⁴⁸ Az élelmiszerjog alapelvei (az Európai Unióban): 1) az áruk szabad áramlásának elve, 2) szubszidiaritás, 3) proporcionalitás, 4) kölcsönösség vagy kölcsönös elismerés elve, 5) horizontális szabályozás elve, 6) a fogyasztók egészségének védelme, 7) elővigyázatosság elve, 8) nyomonkövethetőség elve, 9) kockázatelemzés.

⁴⁹ BÁNÁTI Diána: Az EU élelmiszer politikájának változása. In: *Élelmiszerbiztonság a nemzetközi kereskedelemben* (szerk.: Popp József – Bánáti Diána), Agrárgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2006, 30.

⁵⁰ BÁNÁTI: i. m. 32.

becslés, az EU-ban viszont az elővigyázatosság elvén nyugvó folyamat alapú megközelítés nyomán születik döntés.⁵¹

2.3. Módszertani eltérések és hatásuk

A tanulmány szerzőinek meglátása szerint a legnagyobb kockázat a glifozát – illetve ebből kiindulva bármely érintett hatóanyag – karcinogenitásának értékelése során az, hogy a különböző szervek egymástól eltérő módszertani megközelítésben végzik a vizsgálatot, amely lényegi kihatással van a kapott eredményekre.

Az Európai Unió a vegyi anyagokkal kapcsolatos kockázatértékeléshez alapvetően az ENSZ által az 1992-es *Earth Summit* konferencia nyomán kifejlesztett, vegyi anyagokat érintő globális harmonizált rendszert (*UN-GHS*) használja. Az UN-GHS fokozatosan felváltja a különböző nemzeti rendszereket, a FAO kifejezett ajánlása mellett működik, az EU a fentebb már említett CLP-mechanizmust statuáló rendelettel⁵² ültette át saját jogrendjébe. Az UN-GHS kockázatelemzésének középpontjában a *hazard*, vagyis a veszély áll.⁵³ Az USA és az EU kockázatértékelési rendszere egyaránt a népesség ún. étrendi kitettségét („*dietary exposure*”) veszi figyelembe, és nem helyez hangsúlyt a kitettség egyéb fajtáira, amelyek gyakran súlyosabbak az étrendinél (pl. a bőrrel való érintkezés pl. permetezés során).⁵⁴

Az IARC által alkalmazott rendszer és az ún. szabályozói értékelés („*regulatory assessment*”) ld. pl. az előbbieket, egymással általában komplementer viszonyban állnak.⁵⁵ A IARC metódusának a középpontjában a *risk*, vagyis a kockázat áll. A szakirodalom egy részének álláspontja szerint éppen a glifozát-ügy mutatott rá a veszélyalapú és a kockázatalapú értékelési szisztémák közötti éles különbségre. A fő probléma az, hogy az EU ügynökségek jogi felhatalmazásukat követve az aktív hatóanyagok toxikológiájára fókuszálnak, figyelmen kívül hagyva azon valós élethelyzeteket, amikor az alanyok termék formájában („*formulated*”) találkoznak a kérdéses anyaggal. Az IARC ezzel szemben, mivel ilyen jellegű jogi előírások nem kötik, sokkal inkább vizsgálja a komplex termékeket és azok sajátosságait. Emellett nem a „*general population*” áll a fókuszukban, hanem azon speciális csoportok, ahol a kitettség nagyobb.⁵⁶

További problémát jelent bizonyos tanulmányok iparági szponzorációja. Ahogy fentebb már esett róla szó, a szakértői hitelességet aláássa, ha az illető nem tud kellőképpen objektív képet adni az általa vizsgált témáról, mivel túl közel kerül az érdekelt iparághoz. Márpedig világszerte számos jogrendszer megköveteli az ilyen

⁵¹ BÁNÁTI: i. m. 32.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról, a 67/548/EGK és az 1999/45/EK irányelv módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1907/2006/EK rendelet módosításáról. (HL L 353., 2008. december 31., 1–1355. o.)

⁵³ TARAZONA et al.: i. m. 2724–2725.

⁵⁴ BENBROOK: i. m. 2.

⁵⁵ TARAZONA et al.: i. m. 2725.

⁵⁶ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 22.

jellegű tanulmányok elkészítését.⁵⁷ A Monsanto és az egyéb iparági szereplők (pl.: Syngenta, Cheminova) gyakorlatilag saját toxikológiai kutatásokat rendelnek meg. Publikálásra került olyan kimutatás, amely a glifozát kapcsán megállapítja, hogy míg az érdekelt piaci szereplők által szponzorált kutatásoknak csupán 2%-a mutatott ki genotoxicitást, addig a független, *peer-reviewed* folyóiratokban megjelenő tanulmányok esetében ez az érték 67%.⁵⁸

A legutóbbi újregisztrációs kör kezdete tájékán komoly botrányt kavart egy, a Monsanto elsődleges glifozát-hatóanyagú gyomirtóját, a Roundupot rákkeltőnek leíró tudományos cikk visszavonásának kikényszerítése egy szakmai folyóiratból. Gille-Eric Séralini és kollégái kétéves kutatás és állatkísérletek nyomán állapították meg, hogy a Roundupnak való kitettség hosszú távon máj- és vesekárosodást, majd abból kialakuló rákos megbetegedést okoz, az eredményeket 2012-ben a *Food and Chemical Toxicology* folyóiratban publikálták. 2013 novemberében a főszerkesztő, Wallace Hayes visszavonatta a cikket, mondván, hogy az „*nem meggyőző / nem egyértelmű*” („*inconclusive*”), amely azonban nem minősül olyan etikai vétségnek, amely a visszavonást indokolhatná. Az ügy nyomán 126 tudós írt alá nyílt levelet az *Independent Science News* oldalán, amelyben az ügyet a GMO-lobbi érdekeit sértő tudósok zaklatásának nevezték. A kérdéses cikk 2014-ben újra publikálásra került az *Environmental Sciences Europe* hasábjain.⁵⁹

Az EFSA és az IARC egyaránt végzett a glifozát hatásával (egereken, ill. patkányokon) kapcsolatos állatkísérleteket. A szakirodalom egy része itt az IARC-nak rója fel, hogy bizonyos valid tanulmányokat nem vett figyelembe, valamint hogy míg az EFSA a szabályozói értékelés kötöttségeinek megfelelően az eredeti tanulmányokat vette figyelembe, addig az IARC elveinek megfelelően nem publikált tanulmányokat, valamint a JMPR és az US-EPA által biztosított másodkézbeli információkat elemzett.⁶⁰ Ugyanazon szerzők viszont kijelentik azt is, hogy az újregisztráció problémájának élesedésekor, tehát 2015-ben az IARC volt a legfelkészültebb a glifozát humán karcinogenitását vizsgáló epidemiológiai szemléletű tanulmányok tekintetében.⁶¹

Az IARC nem maradt teljesen egyedül az álláspontjával. Érdekes tény, és egyben sokat elárul az USA föderális működéséről is, hogy Kalifornia állam szembe helyezkedve az US EPA-val, átvette az IARC álláspontját, és 2017. július 7. napi hatállyal a rákkeltő anyagok listájára tette a glifozátot. Azonban az ellenérdekelt felek – így a Monsanto, valamint a National Association of Wheat Growers és egyéb mezőgazdasági érdekcsoportok sikeresen támadták meg ezt a döntést a bíróságon (U.S. District Court, Eastern District of California), amely elfogadta érvelésüket, amely pontosan arra hivatkozott, hogy az IARC teljesen egyedül van véle-

⁵⁷ TARAZONA et al.: i. m. 2727–2728.

⁵⁸ BENBROOK: i. m. 10.

⁵⁹ SMYTH: i. m. 175–176.

⁶⁰ TARAZONA et al.: i. m. 2727–2728.

⁶¹ TARAZONA et al.: i. m. 2727.

ményével számos más neves hatósággal és szervezettel szemben.⁶² Az ideiglenes intézkedésben („*preliminary injunction*”) megfogalmazott álláspontot a 2020. június 22-én meghozott ítélet is fenntartotta.⁶³

2018-ban a PAN elemzése nyomán olyan független publikáció is született, amely kritizálja az EFSA, az ECHA és a Németország, mint *rapporteur* állam hatáskörrel bíró szerve, a *Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)* metódusát. A tanulmány állítja, hogy e három szerv (az EFSA, az ECHA és a BfR) megsértette a kockázatértékelés szabályait, amennyiben figyelmen kívül hagyott 11 statisztikailag szignifikáns, a rák megnövekedett kockázatát mutató esetet az egér- és patkánykísérletek során. Ezek alapján ugyanis a glifozátot az EU-nak a rákkeltő anyagok közé kellene sorolnia.⁶⁴

3. Az elővigyázatosság gyakorlati kérdőjelei

A fenti tudományos eszmefuttatások mellett meg kell vizsgáljuk az ügy gyakorlati vonatkozásait, nem kizárólag a toxicitás/karcinogenitás tekintetében, hanem a kérdéshez kapcsolódó egyéb gyakorlati tényezők miatt is.

3.1. Mégis közérdekű információ?

Korábban ismertettünk egy olyan ügyet, ahol a Greenpeace és a PAN elsőfokon sikeresen, majd a másodfokon és a megismételt elsőfokon sikertelenül próbálta az EUB előtt elérni, hogy a glifozát kockázatértékelésével kapcsolatos dokumentumokat számukra a Bizottság kiadja. Azóta két másik ilyen jellegű per is indult az EFSA-val szemben, amelyek kereseti kérelme a Törvényszék előtt elsőfokon ismét megállt, és egyelőre nem tudni, hogy lesz-e folytatásuk másodfokon, a Bíróság előtt.

A T-716/14. sz. ügyet⁶⁵ egy belga illetőségű személy kezdeményezte a Svéd Királyság támogatásával, míg a T-329/17. sz. ügyet négy európai parlamenti képviselő indította.⁶⁶ Az utóbbi ügyben az EFSA oldalán támogatóként három érdekelt vállalat, így a Monsanto is megjelent. A Törvényszék mindkét ügyben 2019. március 7-én hozott gyakorlatilag egybecsengő ítéletet.

Az ítélet végső konklúziója a T-716/14. ügyben ez volt: „*A Törvényszék megsemmisíti az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságnak (EFSA) a 2014. július 30-i határozatot megsemmisítő és annak helyébe lépő, a glifozát hatóanyagra vonatkozó, az ezen hatóanyag jóváhagyásának megújítása keretében elvégzett két toxicitási*

⁶² SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 13.

⁶³ National Association of Wheat Growers et al v. Lauren Zeise, director of OEHHA, et al. U.S. District Court, Eastern District of California, No. 17-cv-02401.

(Az ügy dokumentumait ld.: <http://www.caed.uscourts.gov/caednew/index.cfm/clerks-office/cases-of-interest/217-cv-2401-wbs-efb-national-association-of-wheat-growers-et-al-v-zeise-et-al/>; Az ítélettel kapcsolatban lsd. továbbá: <https://www.wheatworld.org/glyphosate-use-in-wheat/>)

⁶⁴ SZÉKÁCS – DARVAS: i. m. 13–14.

⁶⁵ T-716/14. sz. ítélet a Tweedale kontra EFSA ügyben. (ECLI:EU:T:2019:141)

⁶⁶ T-329/17. sz. ítélet a Hautala és társai kontra EFSA ügyben. (ECLI:EU:T:2019:142)

vizsgálathoz való részleges hozzáférés biztosításáról szóló, 2017. október 16-i határozatát, amennyiben az EFSA megtagadja az ilyen vizsgálatok összességének hozzáférhetővé tételét, az azokban említett személyek neveinek és aláírásainak kivételével.” A T-329/17. ügy esetében pedig ez:⁶⁷ „A Törvényszék annyiban megsemmisíti az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) a 2017. március 14-i határozatát, amennyiben az EFSA megtagadja a glifozát aktív hatóanyagáról készült tizenkét karcinogenitási vizsgálat ’anyag, kísérleti feltételek és módszertan [material, experimental conditions and methods]’ valamint az ’eredmények és vita [results and discussion]’ részeihez való hozzáférést.”

A Törvényszék érvelését mindkét esetben a „környezetbe való kibocsátás” fogalomkörébe tartozó információk köré építette fel, megállapítva, hogy a felperesek által kért információk ebbe a körbe tartoznak, és ennél fogva a vonatkozó uniós normák értelmében „a hozzáférhetővé tétel nyomós közérdeknek minősül”.⁶⁸ Az EFSA az ügyben vitatta, hogy a felperes által kért információk a „környezetbe való kibocsátás” fogalomkörébe tartoznának, még hozzá azon az alapon, hogy a kért vizsgálatok nem valós kibocsátásokra, vagy a kibocsátás nem valós hatásaira vonatkoznak, ezt az érvelést a Törvényszék nem fogadta el.⁶⁹

A Törvényszék szerint ugyanis nem minősül olyan információnak, amely a „környezetbe való kibocsátásra vonatkozik”, többek között az olyan kísérletből származó adat, melynek célja a szóban forgó termék vagy anyag annál sokkal nagyobb dózisban való használata hatásainak vizsgálata, mint amekkora dózist a forgalombahozatali engedélyben megadtak, és amelyet a gyakorlatban használni fognak, vagy a sokkal jelentősebb koncentrációban való használat hatásainak vizsgálata, mivel az ilyen adatok *nem a rendes vagy reális felhasználási feltételek melletti előre látható kibocsátásra vonatkoznak*.⁷⁰

Ezzel szemben olyan információ fogalmi körébe tartoznak, amely a „környezetbe való kibocsátásra vonatkozik”, az olyan vizsgálatok, amelyek valamely termék vagy anyag mérgező hatásának, más hatásainak vagy egyéb jellemzőinek az észszerűen bekövetkezni képes legkedvezőtlenebb, a *rendes mezőgazdasági gyakorlathoz legközelebb álló olyan reális feltételek melletti meghatározására irányulnak, amelyek megfelelnek az abban a zónában uralkodó viszonyoknak, ahol ezen anyagot használni kívánják*.⁷¹

Egyelőre nem világos, hogy az EFSA megtámadja-e a Bíróság előtt ezen ítéletet, de amennyiben nem, vagy amennyiben igen, de a Bíróság ezúttal egyetért a Törvényszék által kimondottakkal, úgy ezen ügyek nyomán sokkal egyszerűbbé válhat nemcsak a glifozát, de bármely veszélyes anyag kapcsán a vonatkozó szabályozói (szakértői) értékeléshez, és az alapul fekvő kutatási anyagokhoz való hozzáférés a szélesebb nyilvánosság számára.

⁶⁷ Szerzői fordítás, az EUB még nem tett elérhetővé hivatalos magyar szövegváltozatot.

⁶⁸ Ld. T-716/14. sz. ítélet 119–120. pontok.

⁶⁹ Ld. T-716/14. sz. ítélet 85–88. pontok.

⁷⁰ Ld. T-716/14. sz. ítélet 111. pontot.

⁷¹ Ld. T-716/14. sz. ítélet 112. pontot.

Itt megemlítendő, hogy nemrég megjelent egy új európai uniós módosító rendelet⁷² az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatértékelés átláthatósága és fenntarthatósága tárgykorében. Amint a preambulum (27) pontja is írja: „*A »Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerek*től!« című európai polgári kezdeményezés szintén igazolta az iparág által megrendelt és engedélyezési eljárások keretében benyújtott tanulmányok átláthatóságára vonatkozó aggályokat.” Vagyis a glifozáttal kapcsolatos aggodalmak felismerése hozzájárult az élelmiszerláncban kapcsolatos kockázatértékelési eljárás átláthatóbbá tételéhez. A módosítások így elsősorban a kockázati kommunikáció, a konzultáció és az információkezelés egyéb területein hoznak változásokat a nyilvánosság számára.

3.2. Az összetettség dilemmája

A EU-n belüli ágazati szakpolitika tekintetében is lényeges, hogy az élelmiszerbiztonság, valamint a vegyi anyagok regisztrációja tekintetében is bonyolult, összetett szervezetrendszer alakult ki uniós szinten, amely óhatatlanul a politikai megfontolások címzettje is, függetlenül attól, hogy az uniós jogalkotó és jogalkalmazó (EUB) máig ezekre a szervekre inkább, mint szakértői szereplőkre tekint.

Az 1990-es évek végén a Bizottság szervezeti keretein belül – az élelmiszerbiztonságért felelős komitológiai bizottságok rendszere mellett – külön szakértői stábbal hozták létre az Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatalt, amelyet felhatalmaztak az EU területén kívüli és belüli helyszíni (a tagállami hatóságokra is kiterjedő) ellenőrzések végzésével.⁷³ Ennek a „betetőzése” volt az EFSA létrehozatala, amely ugyanakkor arra is rávilágíthat, hogy a túl sok ágazati szereplő bonyolult döntéshozatali folyamathoz vezethet. Bár arra is találunk példát, hogy egy szervezet keretein belüli funkciók, különösen érdekegyeztető fórumok létrehozása, így egyfajta vegyes mandátum felvállalása sem a gyors, hatékony döntéshozatal, vagy a politikai implikációk kizárásnak biztos módja lenne. Ennek megfelelően az ECHA belső szervezeti felépítése egyszerre tükrözi vissza szakértői funkcióját (kockázatértékelési és társadalmi-gazdasági elemzési bizottság) és közvetítő funkcióját (komitológia bizottságokhoz hasonló tagállami bizottság és a tagállami végrehajtással kapcsolatos információcseréért felelős fórum).⁷⁴

⁷² Az Európai Parlament és a Tanács 2019/1381/EU rendelete (2019. június 20.) az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatértékelés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról, továbbá a 178/2002/EK, az 1829/2003/EK, az 1831/2003/EK, a 2065/2003/EK, az 1935/2004/EK, az 1331/2008/EK, az 1107/2009/EK, valamint az (EU) 2015/2283 rendelet és a 2001/18/EK irányelv módosításáról. (HL L 231., 2019. szeptember 6., 1–28. o.)

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről. 45. cikke. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, magyar kiadás, 03/45. kötet. 2004. 4. 30., 200–251. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0882&from=HU>, 2020. július 4.

⁷⁴ REACH-rendelet 76. cikk.

Bármennyire is könnyebb út lehet a szakértői ügynökség számára a pusztán szakértői funkcióhoz való ragaszkodás, a gyakorlatban azonban ez nehezen jelentheti egyben a közpolitikai/szakpolitikai folyamatoktól való távolmaradást is. Minden szakvélemény egyúttal állásfoglalás is, amelyre óhatatlanul kihatnak az EU tágabb értelemben vett közpolitikai folyamatai, az aktuális jogalkotási és döntéshozatali folyamatok dinamizmusa. Érthető és elvárható a függetlenség és pártatlanság megtartása, de „*three-body problem*” alól az EFSA sem vonhatja ki magát.

Ahogy erre az EFSA igazgatója utalt, jogosnak, de a tudomány világán „túlmutatónak” érezte a glifozáttal kapcsolatos vitát. Ennek kapcsán ugyanis közvetett módon az EFSA-nak abban kellett volna állást foglalnia, hogy mi legyen/lehetne az európai agrártermelés meghatározó iránya, és ez az EFSA szakmai kompetenciái felől óhatatlanul a globalizáció, a nagyőke, a nemzetközi vállalatcsoportok befolyása, sőt, akár a társadalmi egyenlőtlenség problémája felé téríti el a dialógust.⁷⁵ Adott szakpolitikai állásfoglalások megtételétől még a szigorú értelemben vett szakértői mandátum megtartása mellett sem zárkozhat el az ügynökség. Ez nem jelenti persze azt, hogy a való élet körülményei szerint elképzelhetetlen szcenáriók vizsgálatát vállalja fel adott szereknek való kitétség kockázatainak elemzésekor, de a tudományos objektívitás és a pártatlanság megkövetelheti az eddigi gyakorlat felülvizsgálatát, ahogy arra az uniós jogalkotó is reagált. El kell ismerni, hogy ezt a kérdést is több tényező árnyalhatja, így a Horizon2020 program keretében maga az EU várja el az iparági szereplőkkel való együttműködést, míg a kapcsolódó költségek is fontos tényezőt jelentenek, amelyek meghatározhatják az EUügynökség aktivitását.⁷⁶

3.3. Globális veszélyek vagy lokális döntések?

Az EU-tagállamok sem egységesek a glifozát veszélyességi fokának megítélésében (ld. pl. a német, francia tiltást), és az USA föderális struktúráján belül is több álláspont van (ld. pl. Kalifornia állam szembenállását a szövetségi szintű ügynökséggel). Alapvetően nincsen olyan mechanizmus, intézmény vagy szervezet, amely garantálná egy adott vegyi anyag esetében azt, hogy annak globálisan egységes megítélése legyen akár olyan lényeges ismérvei mentén, mint a toxicitás vagy a karcinogenitás.

Ugyanakkor bizonyos folyamatok láthatóan egy irányba tartanak. A glifozát rákkeltő voltát elismerő tudományos kutatások és az ezeket elfogadó engedélyező döntések mellett sor került már polgári jogi perekre is a Monsanto Roundup nevű termékével kapcsolatban. Jelenleg több mint 18 400 természetes személy felperest tartanak nyilván összesen 1290 függőben levő perben a Monsantoval szemben.⁷⁷

⁷⁵ Euractive: EFSA – glyphosate ban debate legitim but not about science, ld.: <https://www.euractiv.com/section/science-policy-making/news/efsa-glyphosate-ban-debate-legitimate-but-not-about-science/>, 2019. október 27.

⁷⁶ Uo. Euractive weboldal.

⁷⁷ A vonatkozó statisztikai adatokról ld.: <https://usrtk.org/monsanto-papers/>, 2019. október 17.

Eddig többen is pert nyertek a cég ellen, ezek közül a talán legismertebb ügy az *Edwin Hardeman v. Monsanto Company* ügy⁷⁸, amelyet a szakirodalom amolyan próbapernek („*bellwether trial*”) tekint, az ún. „*federal multidistrict litigation (MDL)*” rendszerben, vagyis ez volt az első USA-beli szövetségi szintű pernyerteség a Roundup ügyében. Igaz, a szövetségi bíró az állami bíróság által megítélt 80 millió USD körüli kártérítést 25 millió USD összegre vitte le, de ez még így is rendkívül jelentős összeg. Az MDL-rendszer pedig számos körzetben teszi lehetővé az ezen ítélet alapján történő perindítást, ezek közül több már tárgyalásra van kitűzve.⁷⁹ A Hardeman-ügyben hozott döntés tudományos értékét tovább árnyalhatja, hogy esküdtszék mondta ki azt, tehát laikusok ítélték meg a kérdést a perben meghallgatott szakértők véleményei alapján. A vonatkozó dokumentumból az derül ki, hogy különösen nagy jelentőséget tulajdonítottak annak a ténynek, hogy maga a Monsanto 1991 után saját bevallása szerint sem végzett további állatkísérleteket a Roundup rákkeltő voltának tisztázására.⁸⁰

Az ehhez hasonló ügyek halmozódása, és itt nemcsak a kaliforniai perekre gondolunk, de minden olyan, a tudományos életből vagy az engedélyezési közegből érkező megnyilvánulásra, amely alátámasztja a rákkeltő hatást, bár nem jelenti a kérdés globális rendezését, de a probléma globális tudatosításához és ezen keresztül a téma felszínén tartásához hozzájárul, amely előbb-utóbb elvezethet az ügy átértékeléséhez.

Ezzel összefüggésben érdekes, hogy az Európai Unió 2019 nyarán elfogadta az élelmiszerlánci kockázatelemzés átláthatóságával kapcsolatos rendeletet⁸¹, amely számos, élelmiszerbiztonsági rendeletet és irányelvet módosított, köztük az általános élelmiszerjogi rendeletet is, valamint az EFSA státuszát és mandátumát szabályozó rendeletet is. Az uniós jogalkotó elismerte, hogy „*a kockázati kommunikáció a kockázatelemzési eljárás alapvető fontosságú része*”.⁸²

Ezért a kockázatelemzés keretében átlátható, folyamatos és inkluzív kockázati kommunikáció biztosítására van szükség, amely garantálja az uniós és a nemzeti kockázatelemzők és kockázatkezelők részvételét. Ennek a kockázati kommunikációnak meg kell erősítenie a polgárok bizalmát a tekintetben, hogy a kockázatelemzés az emberi egészség és a fogyasztói érdekek magas szintű védelmének biztosítására irányuló célkitűzésen alapul. Az említett kockázati kommunikációnak alkal-

⁷⁸ *Edwin Hardeman v. Monsanto Company*, U.S. District Court, Northern District of California, No. C 16-00525 VC.

⁷⁹ Az ügyről bővebben ld.: <https://www.baumhedlundlaw.com/edwin-hardeman-v-monsanto>, 2019. október 17.

⁸⁰ A kapcsolódó ügyről ld.: <https://usrtk.org/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2019/03/Trial-Transcript-The-Verdict-March-19-2019.pdf>, 2019. október 21.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1381 rendelete (2019. június 20.) az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatelemzés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról, továbbá a 178/2002/EK, az 1829/2003/EK, az 1831/2003/EK, a 2065/2003/EK, az 1935/2004/EK, az 1331/2008/EK, az 1107/2009/EK, valamint az (EU) 2015/2283 rendelet és a 2001/18/EK irányelv módosításáról (HL L 231., 2019. szeptember 6., 1–28. o.)

⁸² 2019/1381/EU rendelet, Preambulum (3) bek. 1. mondat.

masnak kell lennie arra, hogy elősegítse az összes érdekelt fél közötti, részvételen alapuló nyílt párbeszédet annak biztosítása érdekében, hogy a kockázatelemzési eljárás során figyelembe veszik a közérdek érvényesülését, valamint a pontosságot, a teljességet, az átláthatóságot, a következetességet és az elszámoltathatóságot.⁸³

A regisztráció megújítása tekintetében pedig a következő a célkitűzés: „Az engedélyek vagy jóváhagyások megújítására vonatkozó kérelmek vagy bejelentések esetén az engedélyezett vagy jóváhagyott anyag vagy termék már több éve piaci forgalomban van. Következésképpen az említett anyagra vagy termékre vonatkozóan már tapasztalatok és ismeretek állnak rendelkezésre. Amennyiben a Hatóságnak (szerzők: ebben a tekintetben EFSA-nak) esetlegesen tudományos eredményeket kell nyújtania, helyénvaló, hogy a megújítási kérelmek alátámasztását szolgáló azon tervezett tanulmányokkal kapcsolatban – a tervezett kialakításukra vonatkozó információkat is ideértve –, amelyekről a kérelmező vagy a bejelentő értesítette a Hatóságot, konzultációra kerüljön sor harmadik felekkel. A Hatóságnak a beérkező észrevételeket figyelembe véve szisztematikusan tanácsokkal kell ellátnia a kérelmezőket vagy bejelentőket a benyújtani kívánt megújítási kérelmek vagy bejelentések tartalmára és a tanulmányok kialakítására vonatkozóan.”⁸⁴ Ugyanis: „A közvélemény aggályosnak találja, hogy a Hatóság által az engedélyezési eljárások keretében végzett értékelés elsősorban iparági tanulmányokon alapul.”⁸⁵

A fenti módosító rendelet reményt ad mindezek alapján, hogy a jövőben a glifozáthoz hasonló szerek újregisztrációja sokkal átláthatóbb módon menjen végbe, mint eddig, és ez, ha nem is globális, de EU-léptékű megoldást jelenthet a kérdésben.

Összegzés

A világ legelterjedtebb aktív gyomirtó hatóanyaga a glifozát, amely több évtizedes múltat tekint vissza. Az elmúlt szűk egy évtizedben felélénkült az azzal kapcsolatos tudományos vita, hogy rákkeltő-e, vagy sem. Az érintett amerikai és európai szabályozó ügynökségek (US-EPA, EU-EFSA, EU-ECHA), valamint a JMPR nem fogadják el az anyag rákkeltő voltát, míg az IARC, és bizonyos országok (pl. Németország) és USA-tagállamok (Kalifornia) igen.

Az egymással szöges ellentétben álló tudományos vélemények több oldalról is megközelíthetők. A legáltalánosabban beszélhetünk különféle tudományelméleti kérdésekről, például a szakértői szervek sajátosságairól. Ezzel összefüggésben komoly kockázatot jelent a fenti szervek döntő szakértői mandátuma, annak függetlensége. További kockázatot képeznek a módszertani eltérések, és azok háttere, főleg, ahol gyakorlatilag arról van szó, hogy a glifozát, ill. glifozát hatóanyagú növényvédő szerek gyártásában érdekelt óriásvállalatok befolyással bírnak a tudományos szféra kapcsolódó szegmensére.

⁸³ 2019/1381/EU rendelet, Preambulum (4) bek.

⁸⁴ 2019/1381/EU rendelet, Preambulum (23) bek.

⁸⁵ 2019/1381/EU rendelet, Preambulum (24) bek. 1. mondat.

Az elővigyázatosság gyakorlati kérdőjelei szintén fontosak. Németország, Ausztria, és részben Franciaország megkezdte a hatóanyag tiltását felmenő rendszerben. Ez természetesen érinti az európai uniós belső piacot, ugyanakkor idővel a leglényegesebb a megbízható és a független (annak látszatát is fenntartó) uniós engedélyezés biztosítása, amely több ítélethez vezetett az Európai Unió Bírósága előtt az információkhoz való hozzáférés kapcsán.

Globális szabályozó hiányában értelemszerűen nincsen olyan mechanizmus, intézmény, vagy szervezet, amely garantálná vegyi anyagok globálisan egységes megítélését. Ezért a globális megoldás csak olyan, egymással párhuzamosan hasonló irányba mutató folyamatok együtthatása révén lehetséges, mint amilyenek a regionális szabályozói, szakértői és regisztrációs (pl. az EU élelmiszerkockázati elemzési folyamatainak transzparenssebbé tétele), a tudományos (újabb és újabb független tanulmányok megjelentetése) és a civil (pl. az USA-ban a Monsanto ellen indított és megnyert polgári perek a glifozát okozta rák miatt) aktivitás különféle megnyilvánulásai.

Felhasznált irodalom

- [1] BÁNÁTI Diána: Az EU élelmiszer politikájának változása. In: *Élelmiszerbiztonság a nemzetközi kereskedelemben* (szerk.: Popp József – Bánáti Diána). Agrárgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2006, 29–38.
- [2] Charles M. BENBROOK: How did the US EPA and IARC reach diametrically opposed conclusions on the genotoxicity of glyphosate-based herbicide? *Environmental Science Europe* 2019/2., 1–16.
- [3] Emanuela BOZZINI: *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*. Springer eBooks, New York, 2017.
- [4] DARVAS Béla: A glyphosate-ügy. *Élet és Irodalom* 2018/8., Elérhető: <https://www.es.hu/cikk/2018-02-23/darvas-bela/a-glyphosate-ugy.html>, 2019. október 31.
- [5] KÁLMÁN János: Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De iure prudentia et iure publico* 2013/3., 1–17.
- [6] János KÁLMÁN: The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union. *International Relations Quarterly* 2014/2., 1–20.
- [7] Philipp J. LANDRIGAN – Fiorella BELPOGGI: The need for independent research on the health effects of glyphosate-based herbicides. *Environmental Health* 2018/51., 1–4.
- [8] OLAJOS István: Az élelmiszerlánc jogi rendszere. In: *Agrárjog – a magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 441–471.

- [9] REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc szabályozásának célja és szervezeti kérdései. In: *Tavaszi Szél 2014 konferenciakötet II* (szerk.: Csiszár Imre – Kőmíves Péter Miklós). DOSZ, Debrecen, 2014, 200–223.
- [10] Caer SMYTH: What counts as expertise? The case of glyphosate and Jasanoff's 'three-body problem'. *Environmental Law Review* 2017/3., 168–182.
- [11] László SZEGEDI: Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets. *Public Finance Quarterly* 2012/2., 347–357.
- [12] SZEGEDI László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest, 2018.
- [13] András SZÉKÁCS – Béla DARVAS: Re-registration Challenges of Glyphosate in the European Union. *Frontiers in Environmental Science* 2018/78., 1–35.
- [14] SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikai alapvetései. In: *Agrárjog – a magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között* (szerk.: Csák Csilla). Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 17–44.
- [15] Jose V. TARAZONA – Daniele COURT-MARQUES – Manuela TIRAMANI – Hermine REICH – Rudolf PFEIL – Frederique ISTACE – Federica CRIVELLENTI: Glyphosate toxicity and carcinogenicity: a review of the scientific basis of the European Union assessment and its differences with IARC. *Archives of Toxicology* 2017/91., 2723–2743.
- [16] Ellen VOS: European Agencies and the Composite EU Executive. In: *European Agencies in between Institutions and Member States* (eds.: Michelle EVERSON – Cosimo MONDA – Ellen VOS), Wolters Kluwer International BV, Deventer, 2014, 11–49.

**AMI KÖZÖS, CSAK PROBLÉMÁS LEHET?
SZEMELVÉNYEK A TÁRSASHÁZI KÖZÖS KÖLTSÉGGEL ÉS
A KÖZÖS KÉPVISELETTEL KAPCSOLATOS DILEMMÁK KÖZÜL**

**IS COMMON PROPERTY ALWAYS PROBLEMATIC?
EXCERPTS FROM THE DILEMMAS RELATED
TO CONDOMINIUM COMMON COST AND JOINT REPRESENTATION**

TÓTHNÉ KARCZUB ESZTER*

Absztrakt: Jelen tanulmány a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény által szabályozott néhány problémás kérdésre kíván rávilágítani. A társasházak hazai kialakulásának rövid áttekintését követően a szerző a társasházi közös költséggel, illetve a közös képvisellel kapcsolatos dilemmákat tekinti át. A tanulmány a társasházakról szóló törvény mellett a bírói gyakorlatot is feldolgozza, és igyekszik az egyes felvetett problémákra megoldási javaslatokkal is élni.

Kulcsszavak: társasház, közös költség, közös képviselet

Abstract: The present study focuses on some problematic issues which are regulated by Act CXXXIII of 2003 on Condominiums. After shortly summarising the development of condominiums in Hungary, the author overviews the dilemmas related to condominium common cost and joint representation. Apart from the Act on Condominiums, the study also analyses judicial practice, and aims to suggest solutions to some of the problematic issues.

Keywords: condominium, common cost, joint representation

Bevezetés

A társasház egy majdnem 100 éves jogintézmény hazánkban, amelynek relevanciája nem vitatható el, tekintettel arra, hogy a KSH adatai szerint a teljes népesség kb. 15%-a társasházban lakik.¹ A jelenleg is hatályos a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv.), amely valójában a korábbi törvények és a

* TÓTHNÉ DR. KARCZUB ESZTER
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79.
eszter.karczub.tothne@mfi.gov.hu

¹ Központi Statisztikai Hivatal: *Társadalmi helyzetkép, Lakáshelyzet.* 2010.

kialakult joggyakorlat gyűjteménye.² A Thtv. azonban számos ponton tartalmaz hézagos, ellentmondó rendelkezéseket, nehéz helyzetbe hozva ezzel a jogalkalmazókat.

Jelen cikk keretei között a társasházak magyarországi kialakulásának rövid áttekintését követően a törvény kritikus elemei közül a társasházi közös költséggel és a közös képviselettel kapcsolatos dilemmákra kívánok fókuszálni.

1. A társasházak kialakulásának rövid története Magyarországon

Az 1924. évi XII. törvénycikk a társasháztulajdonról (a továbbiakban: 1924. évi XII. tc.) deklarálta a társasházat, mint jogi konstrukciót hazánkban, amely törvény hatálybalépése óta beszélhetünk tulajdonképpen a mai értelemben vett társasházról.³ Az 1924. évi XII. törvénycikk modernnek számított, tekintettel arra, hogy az általa használt társasházfogalom megegyezett a korabeli külföldi törvények által használt társasházfogalmakkal. Eszerint társasháznak nevezték tágabb értelemben magát a jogi konstrukciót, szűkebb értelemben pedig az önálló forgalom tárgyául szolgáló, a kizárólagos tulajdonból és a közös tulajdonból az egyes tulajdonosra eső hányadból álló részt.⁴

Az 1924. évi XII. tc. hatálybalépése után megszorodott a társasházak építése mind Budapesten, mind a nagyobb vidéki városokban. Ennek a hullámnak a második világháború és az azt követő időszak vetett véget, amikor az új házak építése helyett a lerombolt régieket kellett rendbe hozni, újjáépíteni. 1964-ig egy sor rendelet⁵ született, amelyek pontatlanul, nem megfelelően szabályozták a társasház-építkezéseket. Áttörést a 2/1964. (VII. 5.) ÉM sz. rendelet hozott,⁶ ami meghatározta a „magánkezdeményezésből történő lakásépítés”, a „takarékpénztár beruházásban értékesítés céljára történő lakásépítés”, valamint az „építőközösség” fogalmát, így Magyarországon ismét meglendült a társasházak építése. Indokolttá vált felülvizsgálni az 1924. évi XII. tc.-et, aminek a helyébe a társasházakról szóló 1977. évi 11. törvényerejű rendelet lépett, azonban ez érdemben csaknem azonos módon szabályozta a társasházakat, mint elődje. Az „építési boomnak” az 1980-as évek végén történő építési hitelfelvétel szigorítása, illetve a rendszerváltozás miatt bekövetkező privatizáció vetett véget.

Ezek meghaladottá tették az akkor hatályos törvényerejű rendeletet, amely szervezeti, döntéshozatali kötöttségei miatt nem tette lehetővé a nagy létszámú társasházak működését, így került sor az új, a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény megalkotására. Az 1997. évi CLVII. törvény egy, a szakirodalomban fellelhető kritika szerint tartalmát tekintve több helyen pontatlan, ellentmondásos és nehe-

² MATÚZ György: Nyolcvan éves a társasház. *Magyar Jog* 2005/1., 4–8.

³ MACHER Gábor: A társasház-tulajdonról szóló 1924. évi XII. törvénycikk. *Jogtörténeti Szemle* 2016/2., 58.

⁴ MATÚZ: i. m. 2.

⁵ 6290/1945. (VIII. 24.) ME. Sz. r., 5930/1964. (VII. 7.) ME. R., 4360/1948. (IV. 9.) Korm. sz. r., 12.260/1948. (XII. 4.) Korm. r., 11/1956. (IV. 24.) MT. Sz. r., 27/1959. (V. 7.) Korm. sz. r., 10/1957. (IX. 27.) IM. Sz. r., 54/1960. (XI. 27.) Korm. sz. r.

⁶ 2/1964. (VII. 5.) ÉM sz. rendelet a magánerejű lakás- és csoportos lakóházépítésekről.

zen értelmezhető volt.⁷ Egy másik vélemény szintén hiányosságokra utal, amikor kifejti, hogy a törvényből hiányoznak a közös tulajdon birtoklására, használatára, hasznosítására, valamint a megszüntetésére vonatkozó egységes elvek.⁸

2003-ban ismét aktuálissá vált a társasházak újraszabályozása, azonban a jelenleg is hatályos Thtv.-t azóta már több alkalommal is módosították. Ezzel szemben az első, társasházról szóló jogszabályunk már 1924-ben lefektetett egy sor olyan tételt, amely mindmáig helytálló, pl.: a társasház jogi fogalma, a társasházak alapját képező szervek rögzítése, illetve a jelzalogbejegyzés lehetősége a közös építményrészek költségének biztosítása végett.⁹

2. A jelenleg hatályos társasházi törvény

A Thtv. preambuluma rögzíti a törvény célját, amikor kimondja, hogy a törvény megalkotására „[...]a társasháztulajdon létesítése és biztonságos fenntartása, a társasházak szabályszerű, szakszerű és biztonságos működése, valamint a tulajdonosok érdekeinek érvényesítése érdekében[...]” került sor. Látható, hogy a törvény – a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályai-val összhangban – igyekszik egy minél átfogóbb szabályozást adni, ami kellőképpen lefedni mind a társasházi tulajdonosok jogait és kötelezettségeit, mind a társasház szervezeti felépítését és működését, illetve a kifelé történő képviseletet. Azonban az igyekezet ellenére találhatóak benne hézagok, amelyek jogalkalmazási problémákat vetnek fel,¹⁰ az ítélkezési gyakorlat számos ponton ellentmondásos. Több olyan kérdés is a bírák elé kerül, amelyben még mindig nincs egységes álláspont, dacára az évek során történt módosításoknak.¹¹ Kritikaként megfogalmazható az is, hogy a törvény szövege sok esetben nem felel meg annak a követelménynek, hogy a laikusok számára is érthető legyen, ami pedig kívánatos lenne, tekintettel arra a tényre, hogy a társasházi törvényt számos esetben alkalmazzák jogi végzettséggel nem rendelkezők, a hatlakásosnál kisebb társasházak esetében pedig csak ezt alkalmazzák.¹²

A Thtv. 4/A. § értelmében a törvény háttérjogszabálya a Ptk., amely kiterjed minden olyan kapcsolatra, amelyet polgári jogi normával rendezni lehet, függetlenül

⁷ HIDASI Gábor: Társasházi bizonytalanságok. *Gazdaság és Jog* 2000/9–10., 41.

⁸ RAKVÁCS József: A közös tulajdon bírói gyakorlatának elemzése és annak tanulságai. A társasháztulajdon. *Gazdaság és Jog* 2000/9–10., 45.

⁹ MACHER Gábor: Az 1924. évi XII. törvénycikk a társasház-tulajdonról: a társasházi konstrukció megjelenése, szabályozásának kezdetei Magyarországon. *Közjegyzők Közlönye* 2016/5., 51.

¹⁰ PRUGBERGER Tamás: Az új társasházi törvény néhány jogalkalmazási problémája. *Gazdaság és Jog* 2005/2., 10.

¹¹ KISS Gábor: *A társasházi törvény magyarázata*. HVG-Orac Kft., Budapest, 2017, 14.

¹² HORVÁTH Gyula: *Kommentár a társasházi törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2017, 11.

attól, hogy az adott norma háttérjogszabályául jelöli-e meg a törvénykönyvet.¹³ Ezek a külön törvények elsőbbséget élveznek a Ptk.-val szemben a tekintetben, hogy mellettük a kódex csupán szubszidiárius joganyagot képez a lehető legnagyobb mértékű összhang megteremtése mellett. A Ptk. kodifikálásakor felmerült az a lehetőség, hogy a külön társasházi törvény kerüljön bele a kódex közös tulajdonnal foglalkozó részébe, tekintettel arra, hogy a Thtv. szinte teljes egészében polgári jogi jellegű szabályokat tartalmaz.¹⁴ A Polgári törvénykönyv bizottsági szövege szerint¹⁵ azonban a társasház, mint mesterséges jogi konstrukció olyannyira speciális, hogy nem illeszthető be a hagyományos dologi jogi dogmatikai keretek közé, ezért nem volt indokolt a Ptk.-ban való elhelyezése. Épp ez a specialitás adja az intézmény szabályozásával kapcsolatos problematikákat, hiszen a társasház komplexitása folytán egyes részein önálló tulajdonjogok keletkeznek, míg más részein közös tulajdon áll fenn,¹⁶ ezen túlmenően pedig a külön tulajdoni részek mindenkor tulajdonosai tagjai ennek a sajátos, jogalanyisággal részben rendelkező társulásnak is.¹⁷

3. A közös költséggel kapcsolatos egyes kérdések

3.1. Az eladónak vagy a vevőnek kell-e megfizetni az eladó által felhalmozott közösköltség-hátralékot tulajdonosváltás esetén?

A gyakorlatban számos alkalommal fordul elő, hogy a tulajdonostárs közösköltség-tartozást hátrahagyva értékesíti az ingatlanát. Az ítélkezési gyakorlat nem egységes abban a kérdésben, hogy ilyenkor az eladónak vagy a vevőnek kell-e megfizetnie a hátralékot, ugyanis a Thtv. nem ad egzakt eligazítást erre a problémakörre. A Kúria elnöke 2016 januárjában felállított egy joggyakorlat-elemző csoportot, amely fő feladatául a társasházi törvénnyel kapcsolatos legsürgetőbb kérdések megválaszolását tűzte ki az egységes bírói gyakorlat előmozdítása végett. Az elemző csoport összefoglaló véleményében¹⁸ leírtaknak megfelelően látható, hogy ebben a kérdésben olyannyira megoszlottak a nézetek – mind az egyes bíróságok, mind az elemző csoport tagjai között – hogy végül nem is született egységes álláspont.

¹³ VÉKÁS Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv kódex-jellege és jelentősége. In: Vékás Lajos (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatok magyarázatokkal*. CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2012, 19.

¹⁴ SÁRKÖZY Tamás: A Ptk. dologi jogi könyvének koncepciója. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2001/6., 10.

¹⁵ MENYHÁRD Attila: XX. Fejezet. A Társasház. In: Vékás (szerk.): i. m. 307.

¹⁶ SÁNDOR István: A társasházak szabályozásának jogi sajátosságai. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái. Tanulmánykötet*. Budapest Fidesz-Magyar Polgári Szövetség – Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 28.

¹⁷ MENYHÁRD Attila: *Dologi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 331.

¹⁸ 2016.El.II.JGY.P.1. számú összefoglaló vélemény a társasházi jogviták egyes eljárási és anyagi jogi kérdéseinek vizsgálatára alakult joggyakorlat-elemző csoport tevékenységéről. (A továbbiakban: 2016.El.II.JGY.P.1. számú összefoglaló vélemény.) https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/vegleges_es_javitott_tarsashazi_joggyak_ossze_foglalo.pdf, 2021. január 8.

A közös költség megfizetése a törvény erejénél fogva a tulajdonjoguk ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésétől annak törléséig terheli a tulajdonosokat, még hozzá tulajdoni hányaduk szerint, a fizetési kötelezettség pedig érvényesen nem zárható ki.¹⁹ A Thtv. 24. § (1) bekezdésének rendelkezése értelmében közös költség a közös tulajdonba tartozó épületrész, épületberendezés, nem lakás céljára szolgáló helyiség és lakás fenntartásának költsége, valamint a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadás. A köznyelvben elterjedt közösköltség-fizetési kötelezettség valójában helytelen fogalom, hiszen a Thtv. 43. § (1) bekezdés c) pontja szerint a tulajdonostársak hozzájárulást fizetnek az őket terhelő közös költséghez. A megfogalmazás azért lényeges, mert a Thtv. 3. § (1) bekezdés alapján a társasházközösség önálló jogalany, amikor gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat és viseli a közös tulajdon terheit, pl. fizeti a közös költséget. Ennek értelmében a társasházközösség és a tulajdonostársak között törvényes vagyonszétválási kötelelem áll fenn, amiből kifolyólag a hozzájárulás megfizetésének késedelme, illetve elmaradása kötelemsértést eredményez.²⁰ A KSH 2015. évi elemzése szerint a társasházak közös költsége a lakásfenntartásokra fordított jelentős kiadás, ugyanis a szemétszállítással, a vízellátással és szennyvízelvezetéssel együtt kiteszi a lakásfenntartási tételek 27,3%-át.²¹

3.2. Az ítélkezési gyakorlatban képviselt álláspontok

A fent leírtak szerint az ítélkezési gyakorlat nem egységes abban a kérdésben, hogy ha az adott tulajdonostárs közösköltség-tartozást hátrahagyva adja el tulajdonát, akkor az ingatlan eladása után tartozik-e az új tulajdonos a régi helyett. Míg az ország legtöbb bíróságán elutasítják az új tulajdonossal szembeni keresetet, egyes bíróságok a Thtv. 46. § (1) bekezdésbe foglalt közösköltség-tartozásról szóló nyilatkozatból azt vezetik le, hogy tulajdonosváltás esetén az eladó tartozásának a vevő lesz az adója, hiszen véleményük szerint a jogalkotó nem foglalta volna bele a törvénybe a nyilatkozattételi kötelezettséget, ha nem akarta volna, hogy a vevő váljon adóssá.²² Az álláspont képviselői azzal érvelnek, hogy a Thtv.-t a Ptk. 6:207. §-a szerinti, tartozásátvállalásról szóló jogszabálynak kell tekinteni, így a jogosult a szolgáltatást az új kötelezettől követelhetné. Azonban a Thtv. nem tartalmaz olyan kifejezett rendelkezést, hogy a közösköltség-tartozás átszáll az új tulajdonosra, így a Ptk. ezen szabálya nem alkalmazható.²³ A vevő fizetési kötelezettsége mellett érvelők szerint álláspontjukat a társasház speciális tulajdoni formája is igazolja, miszerint a társasház működéséért szükséges anyagi erőforrások biztosítása a mindenkori tulajdonosok feladata. A vevőnek számolnia kell azzal, hogy az ingatlan megszerzésével a

¹⁹ FÓNYINÉ KAZARECZKI Andrea – TOLNAI Ildikó: *Ingatlanjog I.* Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016, 437.

²⁰ HIDASI Gábor: Tulajdonosváltás és közös költség. *Ügyvédek Lapja* 2016/4., 27.

²¹ Központi Statisztikai Hivatal: A háztartások fogyasztása, 2015 (előzetes adatok alapján). *Statisztikai Tükör* 2016. április 8.

²² Uo. 29.

²³ Uo. 28.

korábbi tulajdonos kvázi pozíciójába lép, azaz jogutóddá válik az alapító okiratban foglalt összes relációja tekintetében.²⁴ Az ezzel ellentétes – tehát az eladó fizetési kötelezettségét vállaló – álláspont szerint a tulajdonos költségviselése a tulajdonjog időbeli terjedelméhez illeszkedik, így a vevő értelemszerűen nem tartozhat a saját tulajdonjoga bejegyzése előtt keletkezett hátralékért.²⁵ Ez alól kivétel az az eset, amikor a vevő jelzáloggal terhelt ingatlant vásárol, ugyanis ilyenkor a jelzálogért az ingatlannal helytállni köteles, természetesen csakis abban az esetben, ha a jelzálogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.²⁶

Ezt a dilemmát fel lehetne oldani a Thtv. 46.§ (1) bekezdésben jelenleg lehetőségként beszerezhető közösköltség-igazolás kötelezővé tételével, akár olyan módon, hogy annak megléte a tulajdonosváltás ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésének feltétele legyen.²⁷ Ugyanakkor ez a megoldás további problémákat is felvetne, tekintettel arra, hogy megnőhet az igazolás beszerzésével járó adminisztrációs teher, valamint azt sem szabad elfelejteni, hogy sokan vásárolnak adóssággal terhelt ingatlant oly módon, hogy a tartozásról tudomásuk van.

Kiemelendő, hogy a közös költség a tulajdonhoz és nem a használathoz kapcsolódik, így nem hivatkozhat a tulajdonos arra, hogy ő a társasház közös részeit vagy a külön tulajdonát nem használja, pl. bérbeadás okán.²⁸

3.3. A felhalmozott hátralék behajtása

A Thtv. 24. § (2) bekezdés c) pontja szerint a szervezeti-működési szabályzatban (a továbbiakban: SZMSZ) kell meghatározni a közös képviselőnek vagy az intézőbizottság elnökének a felhalmozott közös költség hátralék megfizetése érdekében tett feladatait.

A hátralékos tulajdonostársat – az SZMSZ-ben meghatározottak szerint – a közös képviselőnek írásban, határidő megjelölésével fel kell szólítania a fizetésre. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, akkor a közös képviselő fizetési meghagyás kibocsátását, három millió forint feletti összeghatár esetén per indítást vagy jelzálogjog bejegyzését kezdeményezi. Utóbbit akár a közgyűlés összehívásával, akár önállóan megteheti – amennyiben őt az SZMSZ erre feljogosítja – ha az adott tulajdonostárs legalább háromhavi összegű közös költséggel tartozik. A bírói gyakorlat szerint azonban a tulajdonostársak gyakran nem élnek a jelzálogjog bejegyzésének lehetőségével tekintettel arra, hogy a beadvány illetékköteles. Ezt a problémát a tárgyi illetékmentesség oldhatná fel, amelynek főleg akkor lenne relevanciája, ha több személynek is van tartozása egy társasházon belül.²⁹ A jelzálogjog bejegyezte-

²⁴ 2016.El.II.JGY.P.1. számú összefoglaló vélemény. 5.

²⁵ VARGA Edit: Ki fizet a társasháznak? – dilemmák a közös költség tartozás viselése körül. *Magyar Jog* 2017/5., 319.

²⁶ 2016.El.II.JGY.P.1. számú összefoglaló vélemény, 4.

²⁷ Uo. 6.

²⁸ FÓNYINÉ KAZARECZKI – TOLNAI : i. m. 437.

²⁹ RAKVÁCS József: A társasházak elszámolásával kapcsolatos jogalkotási kérdések. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-

tésének lehetősége különösen a nagy összegű hátralékok esetén praktikus, hiszen az ingatlan-nyilvántartásban szereplő tartozásról így a leendő vevő is tudomást szerez, aki ennek ismeretében kérheti az adott ingatlan tehermentesítését.

A fizetési meghagyásos eljárás tekintetében egy dolog igényel külön magyarázatot. A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 20. § (1) bekezdés d) pontja szerint a kérelemben fel kell tüntetni a követelés beazonosításához szükséges adatokat (számlatartozás esetén a számla kelte és sorszáma, stb.). Fontos azonban, hogy önmagában az a tény, miszerint a társasházi közös költségről számla nem kerül kiállításra, még nem teszi elhagyhatóvá a követelés beazonosításához szükséges adatokat. A NAV hivatalos állásfoglalása szerint: „[a] tulajdonostársak közössége és a közösség tagjai között nem történik adóköteles szolgáltatásnyújtás a közös tulajdon fenntartása során közösen igénybevett víz-, villany-, személyszállítás stb. szolgáltatások ellenértékének a tulajdonostársak közötti megosztása miatt még akkor sem, ha egyéb tevékenységére tekintettel a társasház áfa adóalannyá válik. Ezért, ez esetben a társasház (mint a tulajdonostársak közössége) számlát nem bocsáthat ki a tagok felé, mivel a közösen igénybe vett, hasznosított szolgáltatást nem nyújthatja tovább a tagoknak, hiszen a tagok alkotják magát a tulajdonközösséget is.”³⁰ A fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelemben pontosan meg kell jelölni azt is, hogy mely időszakra vonatkozik a hátralék. Ennek azért van jelentősége, mert így egyrészt a kötelezett tisztában lesz azzal, hogy melyik időszakban esedékes követelését érvényesíti ellene a jogosult, másrészt ezek alapján lehet később eldönteni, hogy mire terjed ki az ítélt dolog.³¹

Ehhez a problémakörhöz tartozik annak megemlítése is, hogy a társasházi közösköltség-tartozások nagyon nehezen szedhetők be. Ennek részben az az oka, hogy a közös költség, mint jogcím a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 165. § (1) bekezdés f) pontjába tartozó egyéb követelésnek minősül, ami azt jelenti, hogy a követelések kielégítési sorrendjében az utolsó előtti helyen áll. A mai gazdasági helyzetben gyakran előfordul, hogy az adóssal szemben más követelés is – pl. tartásdíj, lakáskölcsön, munkabér, adótartozás stb. – behajtás alatt áll, ami gyakorlatilag azt eredményezi, hogy a végrehajtási eljárásban a végrehajtáskor befolyt összeg nem mindig fedezi az összes követelést, jelen esetben a közösköltség-tartozást.³² Ennek megoldására több javaslat is fellelhető a szakirodalomban. Egyrészt, előrébb kellene hozni a közösköltség-tartozást a kielégítési jogcímek sorrendjében, a Vht. 165. § (1) bekezdés d) pontjába, meg-

Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 135.

³⁰ 2019. évi 28. számú tájékoztató füzet a társasházak adózásának alapvető szabályairól.

³¹ SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf: *Nagykommentár a fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvényhez*. CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2012, 228–229.

³² KREJNIKER Miklós: A közös költségek végrehajtásának gyorsításai lehetőségei. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 113.

előzve ezzel pl. az adó- és más köztartozásokat.³³ Ennek a megoldásnak azonban kevés realitása van, tekintettel arra, hogy az adó közérdek, míg a közös költség „csupán” kötelmi természetű. Másrészt, le kellene venni a társasházak „válláról” az eljárási díjak viselését, úgy, mint a fizetési meghagyásos eljárás minimum 5000 forintos eljárási díját, adott esetben a jelzőbejegyzés 12 600 forintos szolgáltatási díját, illetve a felmerülő ügyvédi díjakat.³⁴

3.4. Haszonélvezettel terhelt külön tulajdon

A joggyakorlatot régóta foglalkoztatja az a kérdés is, hogy a külön tulajdonon fennálló haszonélvezet esetén ki köteles viselni a közös költséget. A gyakorlatban előfordul, hogy alperesként vagy a tulajdonos, vagy a haszonélvező, esetleg ők egyetemlegesen vannak feltüntetve,³⁵ és az előző ponthoz hasonlóan itt sincs egyetértés a bíróságok között abban, hogy ténylegesen kitől kellene követelni a közösköltségtartozást.

A tulajdonos fizetési kötelezettsége mellett érvelők álláspontjukat a Thtv. 24. § (1) bekezdésére alapítják, amely kimondja, hogy *[...] a közös költség a tulajdonostársakat tulajdoni hányaduk szerint terheli [...]*. Ez a megoldás a társasház működését szolgálja, amikor a tulajdonos és a haszonélvező közötti jogviszonyt kívül emeli ezen a problémán. Természetesen a kettejük közötti belső jogviszonyban lehetőség van arra, hogy elszámoljanak egymással a közös költség tekintetében, a társasházközösség azonban nem hozhat érvényes marasztaló határozatot a haszonélvezővel szemben.³⁶

Ezzel szemben azok a bírák, akik a haszonélvezőt kötelezik a közös költség megfizetésére, a Thtv. 4/A. §-sal érvelnek, és így az egész vitát a Ptk. körébe telepítik. Azzal indokolják álláspontjukat, hogy a tulajdonos és a haszonélvező jogviszonyára a Ptk. XXX. fejezete irányadó, az 5:149. § (3) bekezdés szerint a haszonélvező viseli a dologgal kapcsolatos terheket és őt terhelik a dolog használatával kapcsolatos kötelezettségek. Ez utóbbiak körébe tartozik, hogy a haszonélvezőre vonatkozik pl. a házirend, ill. az SZMSZ, amennyiben utóbbi külön is nevesíti a haszonélvezőt.

A harmadik álláspontot képviselik azok, akik szerint a tulajdonos és a haszonélvező együttesen köteles helyt állni, tekintettel arra, hogy mindketten gyakorolják a tulajdon részjogosítványait.³⁷

³³ Uo. 114.

³⁴ RUBOVSKY Csilla: A közös költség tartozás érvényesítésének nehézségei a mindennapokban – a megvalósult és tervezett jogszabály módosításának tükrében. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 101.

³⁵ HARTER Mária: A társasházi jogvitákkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat. *Forum Sententiarum Curiae* 2016/1., 5.

³⁶ 2016.El.II.JGY.P.1. számú összefoglaló vélemény, 6.

³⁷ Uo. 6.

A kúriai joggyakorlat-elemző csoport a fenti nézőpontokat megvitatva úgy döntött, hogy a közös költség megfizetésére – vita esetén – a tulajdonost kell kötelezni.

4. A közös képvisellel kapcsolatos egyes kérdések

4.1. A közös képviselő személye

A társasház ugyan nem jogi személy, azonban harmadik személyekkel szemben a közös képviselőn keresztül egységesen lép fel a közös tulajdont érintő kérdésekben. Éppen ezért a közös képviselő személye rendkívül meghatározó, mégis korlátozottak a tevékenységének ellenőrzésére, visszahívására irányuló eszközök.³⁸ A Thtv. III. fejezetében a *Közös képviselő, illetőleg intézőbizottság* elnevezésű cím alatt rendelkezik a közös képviselet feladatairól, azonban számos esetben előfordul, hogy a tulajdonosi közösség nem tud érdemben fellépni a feladatait el nem látó, vagy hiányosan ellátó közös képviselővel szemben, ugyanis semmiféle lehetőség nem áll rendelkezésükre ahhoz, hogy adott esetben helyreállítsák a törvényes működést.³⁹

A közös képviselő megválasztása a közgyűlés kizárólagos feladatkörébe tartozik. Megválasztható a társasházban lakó természetes személy, vagy a társasházon kívüli magánszemély, illetve egyéni vagy társas vállalkozás. A közgyűlésnek a közös képviselő személyén kívül meg kell jelölnie azt is, hogy ki lássa el a társasházkezelői tevékenységet. Amennyiben erre a közgyűlés a társasházban lakó magánszemély közös képviselőt jelöli ki, a tulajdonosoknak döntenüik kell arról is, hogy előírják-e számára a képesítés megszerzését. Hogyha nem, akkor a közös képviselő tevékenysége – a tiszteletdíj ellenére – nem lesz sem üzletszerű, sem vállalkozási jellegű. Abban az esetben, ha a közgyűlés egyéni vagy társas vállalkozást bíz meg a közös képviselői, illetve a társasházkezelői feladatok végzésével, akkor a Thtv. 55. § (1) bekezdés alapján a megbízottnak rendelkeznie kell a szükséges szakképesítéssel.⁴⁰

A társasházkezelő, az ingatlankezelő, az ingatlanközvetítő, valamint az ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szolgáltatói tevékenység üzletszerűen történő végzésének feltételeiről és a nyilvántartásba vétel részletes szabályairól szóló 499/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet 3. §-a⁴¹ határozza meg, hogy ki, milyen feltéte-

³⁸ SÁNDOR: i. m. 39.

³⁹ BÉK Ágnes: Tapasztalataink szerinti gondok a társasházaknál. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 146.

⁴⁰ FARKAS Tamás: Lakásszövetkezetek-társasházak jogállása, sajátos szabályozásukból adódó gondjaik. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 242.

⁴¹ 3. § Szolgáltatási tevékenységet olyan

a) természetes személy szolgáltató végezhet, aki

aa) a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló miniszteri rendelet szerinti társasházkezelői, ingatlankezelői, ingatlanközvetítői vagy ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítői szakképesítéssel (a továbbiakban: szakképesítés) rendelkezik, és

lekkel láthat el a társasházkezelés tárgykörbe tartozó szolgáltatási tevékenységet. Tekintettel arra, hogy a szolgáltató lakóhelye vagy székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalaként kijelölt hatóság a szolgáltatást végzőkről nyilvántartást vezet, jelenleg a társasházkezelői tevékenység üzletszerű végzése ehhez a nyilvántartásba vételhez kötött.

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Büromódtv.) 32. § (1) bekezdése 2021. január 1-jétől a IV/A. Fejezettel egészíti ki a Thtv.-t. Az 55/A–55/D. §§-ok a társasházi tisztségviselők nyilvántartásáról rendelkeznek.

Az 55/A. § (1) bekezdés határozza meg a nyilvántartás célját, miszerint [...] „a közösség ügyintézését ellátó tisztségviselők e törvényben meghatározott adatainak országosan nyilvános közzétételével megvalósuljon a társasházak működésének transzparenciája, a jegyző társasházak felett gyakorolt törvényességi felügyeletének hatékonysága biztosított legyen, továbbá a társasházak és a közösség jogait és kötelezettségeit érintő hatósági eljárások során a megfelelő kapcsolattartást elősegítse”. Mindez azt jelenti a gyakorlatban, hogy ismert lesz a társasházak száma, a közös képviselő és a gazdálkodás adatai, elvárt lesz a szakmai hozzáértés.⁴²

Az 55/A. § (2) bekezdés akként rendelkezik, hogy „[a] közgyűlés által megválasztott közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke a közösség ügyintézését ellátó tevékenységet csak akkor láthat el, ha a tisztség keletkezésének tényét az ingatlanügyi hatóság – az erre irányuló kérelme alapján – az ingatlan-nyilvántartásba – a társasház törzslapra – feljegyezte”. Ehhez kapcsolódik a Thtv. új, az Átmeneti rendelkezések közé foglalt 64/A. §⁴³-a, amely szerint „[a] közgyűlés által megválasztott közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke a közösség ügyintézését ellátó tevékenységet 2021. május 1. napjáig – nyilvántartásba vételtől függetlenül – elláthatja, ha a tevékenység végzésére való jogosultságát, hitelt érdemlő módon igazolja”.

ab) olyan gazdálkodó szervezet személyesen közreműködő tagja, alkalmazottja vagy foglalkoztatottja, melynek tevékenységi köre az általa nyújtani kívánt, mindenkor hatályos TEÁOR nomenklatúra szerinti ingatlanügynöki vagy -kezelési szolgáltatásra is kiterjed,

b) gazdálkodó szervezet szolgáltató végezhet,

ba) amelynek tevékenységi köre az általa nyújtani kívánt, mindenkor hatályos TEÁOR nomenklatúra szerinti ingatlanügynöki vagy -kezelési szolgáltatásra is kiterjed, és

bb) amely legalább egy olyan személyesen közreműködő taggal, alkalmazottal vagy – egyéni vállalkozó esetén, ha a tevékenységet nem maga látja el, legalább egy olyan – foglalkoztatottal rendelkezik, aki a hatóság által vezetett, általa nyújtani kívánt szolgáltatásra vonatkozó, e rendelet szerinti nyilvántartásban szerepel.

⁴² Farkas Tamás előadása a LOSZ társasházkezelői, ingatlankezelői szakmai napján 2018. május 9-én. http://www.losz.hu/wp-content/uploads/2018/05/szakmai_nap_20180509_presentation.pdf, 2021. január 8.

⁴³ A 64/A. §-t újonnan a 2017: CLXXXVI. törvény 32. § – 2018: CXXIII. törvény 11. §-ával megállapított – (3) bekezdése iktatta be.

A fent hivatkozott jogszabályhelyek értelmében a 2021. január 1-je után megválasztott közös képviselő elsősorban egy feljegyzési kérelmet, illetve annak mellékleteként a megválasztását tartalmazó okiratot köteles benyújtani a társasház címe szerint illetékes ingatlanügyi hatósághoz. A tevékenység megkezdésének előfeltétele ennek a kérelemnek történő helyt adás, azaz a társasházi törzslapra történő feljegyzés.⁴⁴

Az 55/C. § kimondja, hogy „a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv az általa üzemeltetett honlapon – bárki számára korlátozásmentes hozzáférést biztosítva – közzéteszi a társasházi tisztségviselők e fejezetben meghatározott adatait, a társasházak számviteli szabályok szerinti beszámolóit, valamint a társasház közösségének nevét, címét, helyrajzi számát”.

Az 55/D. § szerint „[a] közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke látja el a nyilvántartásba vétellel és az adatváltozás bejelentésével kapcsolatos, jogszabályban foglalt feladatait”. Amennyiben ezt összevetjük az 55/A. § (2) bekezdéssel, láthatjuk, hogy egyedül a feljegyzett tisztségviselő járhat el a megválasztott, de fel nem jegyzett tisztségviselő feljegyzése iránti eljárásban, valamint a saját feljegyzésének törlése érdekében is, tekintettel arra, hogy akit még nem jegyeztek fel, nem intézhet ügyet. Ez abból a szempontból okozhat majd problémát, amikor a tisztség pl. halál vagy cégnyilvántartási törlés miatt szűnik meg, így a későbbiekben szükség lehet a szabályok pontosítására.

Ráadásul mindez sértheti a forgalom biztonságát, hiszen a feljegyzett közös képviselő, ill. a társasházzal jogviszonyba kerülők – a közös képviselet feljegyzett tényének közhitelességénél fogva – hivatkozhatnak arra, hogy hiába van új tisztségviselő megválasztva, hiszen amíg nincs feljegyezve, az általa történő ügyintézés kizárt.⁴⁵ Ehhez azonban hozzá kell fűzni, hogy az álképviselet szabályai alapján a képviseleti jog nélkül vagy a képviseleti jogkörét túllépve eljáró közös képviselő jognyilatkozata utóbb a képviselt fél nyilatkozatától függően vált ki joghatást.

A Thvtv. 49. § (6) bekezdés újonnan beiktatott, 2021. január 1-jén hatályba lépő c) pontja alapján nem lehet közös képviselő, intézőbizottság elnöke, tagja és nem láthat el társasházkezelői, ingatlankezelői tevékenységet az, aki a megválasztását követően legkésőbb a jogszabályban előírt határidőn belül nem kezdeményezi nyilvántartásba vételét az ingatlanügyi hatóságnál.

A Büromódtv. imént tárgyalt, a társasházi tisztségviselők nyilvántartásáról szóló rendelkezései eredetileg 2020. január 1-jén léptek volna hatályba, azonban az ingatlan-nyilvántartást, valamint egyes közigazgatási hatósági eljárásokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXXII. törvénnyel ezt a dátumot egy évvel elhalasztották. A társasházi tisztségviselők tehát 2021. január 1-jéig haladékot kaptak a kötelező regisztráció elvégzésére.

Ahogy a közös képviselő megválasztása, úgy a felmentése is a közgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. Amennyiben a közgyűlés a közös képviselő felmenté-

⁴⁴ HIDASI Gábor: Változások a társasházi közös képviselet nyilvántartásában. *Pesti Ügyvéd* 2019/9., 7–8.

⁴⁵ Uo. 8.

se mellett dönt, a Thtv. 28. § (3) bekezdésben foglaltak alapján határozatban fogalmazzák meg számára az átmeneti időszakban – az új közös képviselő megválasztásáig vagy a felmentését követő 90 napban – ügyvivőként ellátandó feladatait, amelyeket változatlan díjazás mellett köteles elvégezni. A Thtv. 48. § (3) bekezdés rögzíti, hogy a közös képviselő a felmentése esetén köteles az új közös képviselő részére, annak megválasztásától számított 30 napon belül írásbeli jegyzőkönyv alapján, a társasházra vonatkozó összes iratot, az erről szóló teljességi nyilatkozattal együtt, átadni.

A közgyűlésnek lehetősége van a közös képviselőt azonnali hatállyal is felmenteni. A Thtv. 49. § (6) bekezdés alapján erre akkor kerülhet sor, ha a közös képviselő a Thtv.-ben meghatározott határidőben nem igazolta, hogy büntetlen előéletű és ilyen tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt nem áll és nem bizonyítja, hogy a kötelezettség elmulasztása rajta kívül álló ok következménye, vagy ha a kizáró ok fennállását a közgyűlés az igazolás céljából a büntügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági (erkölcsi) bizonyítvány tartalma alapján megállapítja.

4.2. A közös képviselők feladatellátásának segítése

A közös képviselő feladatai közül igen jelentősek a társasház gazdálkodásához, illetve a társasház működőképességének fenntartásához kapcsolódóak. A Thtv. 43. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerint köteles megtenni minden szükséges intézkedést az épület fenntartásának biztosítása érdekében, valamint köteles beszédni a tulajdonostársakat terhelő közös költséghez való hozzájárulás összegét, a külön jog alapján megállapított szolgáltatások díját és érvényesíteni az ezzel kapcsolatos igényeket. A közös képviselőnek ebben a feladatkörében hatalmas pénzüsszegek kezelése felett van rendelkezési joga. Aggályosnak tartható, hogy az esetenként jelentős értékű épületállomány fenntartását gyakran olyanok végzik, akik kívül esnek a szakmai irányítás körén, tekintve, hogy a kötelező képesítési előírások csak a vállalkozási oldalról érintik a társasházkezelőket.⁴⁶

Az imént említettekre, ezáltal a közös képviselővel kapcsolatos problémás pontokra megoldást nyújtana egy, a közös képviselőket tömörítő szakmai kamara felállítása.

A Magyar Közös Képviselők Egyesületének szakmai álláspontja szerint⁴⁷ a megnövekedett jogszabályi környezet indokoltta tette azt, hogy a közös képviselők folyamatosan részt vegyenek hivatásbeli továbbképzéseken. Jelenleg előfordulhat, hogy egy-egy társasház kezelését olyan közös képviselő látja el, aki több mint tízéves OKJ-s vizsgával rendelkezik, aminek megszerzése óta nem vizsgálták újra a társasházkezelésre való alkalmasságát. A kamara felállítása lehetővé tenné a közös képviselők szaktudásának széles körű bővítését, egyúttal védettséget is adna a kö-

⁴⁶ FARKAS: i. m. 243.

⁴⁷ <https://hirado.hu/2017/02/24/kamara-javithatna-a-kozos-kepviselok-megitelesen/?source=hirkereso>, 2021. január 8.

zös képviselők közösségének a szakma rossz hírnevét keltő közös képviselők ellen. A kamara lehetőséget biztosítana arra is, hogy az esetlegesen felmerült problémás, ill. vitás kérdésekben hitelt érdemlő választ nyújthasson a tagjainak. Ugyanakkor a kamara létrehozása ellen lehet érvelni pl. azzal, hogy sokszor maga a piaci verseny is megoldhatja a problémát, hiszen az alkalmatlan közös képviselőt a lakóközösség, mint megbízó el is bocsáthatja.

4.3. A közös képviselő képviseleti joga

Gondok vannak a közös képviselő képviseleti jogkörének definiálásában is, mivel a Thtv. ellentétes rendelkezéseket tartalmaz erre nézve. A Thtv. 50. § (1) bekezdés deklarálja a közös képviselő eljárásjogi képviseletét, nem szól azonban az anyagi jogi képviseletről, holott a Ptk. 3:3. § (2) bekezdésében foglalt utaló szabály miatt a társasháznak – mivel az relatív jogképességgel rendelkezik – is kell, hogy legyen törvényes képviselője.⁴⁸ A társasházi törvény szerint a közös képviselő képviseleti jogkörének korlátozása harmadik személyekkel szemben hatálytalan.

A közös képviselő eljárási képviseletéből eredően – építésügyi hatósági eljárás kivételével – jogosult a közösség képviseletének ellátására a bíróság és más hatóság előtt. Ennek megfelelően a közös képviselő eljárhat a közjegyző előtti egyezségi eljárásban is, amely során az eljáró közjegyzőnek különös figyelmet kell fordítania a közös képviselő képviseleti jogának igazolására.⁴⁹

A közelmúltig az ítélezési gyakorlat is azon a véleményen volt, hogy a külső jogviszonyokban nincs hatása az alapító okiratba, az SZMSZ-be, ill. a közgyűlési határozatba foglalt, a képviseleti jogosultságot érintő korlátozásnak. A Kúria a BH2014.154. sz. és a BH2015.191. sz. határozataiban viszont ezzel ellentétes álláspontra helyezkedett, amikor kifejtette, hogy a közös képviselő képviseleti joga nem korlátlan, ezért, amennyiben olyan szerződést köt, amelyről csak a közgyűlés dönthet és ilyen döntés nincs, akkor a szerződés nem jön létre szerződési akarat hiányában.⁵⁰

A Kúria szerint⁵¹ a közös képviselő nyilatkozata nem alkalmas a szerződési akaratnyilatkozat pótlására, tekintettel arra, hogy csak a közös képviselő által képviselt társasháznak lehet ilyen akaratnyilatkozata, a közös képviselőnek nem, azaz a képviselő joga nem lehet korlátlan. Az álképviselet szabályai körében a Kúria azt is kifejtette, hogy amennyiben az adott ügy közös képviselője álképviselőként járt el a szerződés megkötése során, a Ptk. alapján a képviseletet az álképviselő eljárása nem köti, így nem releváns az sem, hogy létezett-e egyáltalán az a közgyűlési határozat, amely alapján az álképviselő a szerződést megkötötte.⁵²

⁴⁸ KISS: i. m. 262.

⁴⁹ CSUPORNÉ KUKUCSKA Szilvia: A közjegyző előtti egyezségi eljárás 2. rész (folytatás). *Közjegyzők Közlönye* 2018/5., 40.

⁵⁰ HORVÁTH: i. m. 331–332.

⁵¹ Kúria Pfv. VI. 20.823/2014. sz. döntés.

⁵² MÁTYÁS Ferenc: *A társasházi közös képviselet határai*. <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-tarsashazi-kozos-kepviselet-hatarai/>, 2021. január 8.

Hitelezővédelmi szempontból elfogadhatatlan a képviseleti jog kifelé történő korlátozása. Amennyiben a megváltozott bírói gyakorlat állandósul, akkor a társasházakkal szerződést kötőknek állandóan vizsgálniuk kell, hogy a közgyűlés hozott-e előzetesen olyan döntést, amely a közös képviselőt feljogosítja az adott szerződés megkötésére. A Thtv. számos szakasza tartalmaz előírásokat a közös képviseletre vonatkozóan, azonban egyik sem rendelkezik annak terjedelméről. A probléma megoldása lehetne a korábbi ítélkezési gyakorlat újbóli uralkodóvá tétele, amely szerint a közös képviselő harmadik személyek irányába korlátozás nélkül tegyen vagy fogadjon el jognyilatkozatot.

Összegzés

A fentieket olvasva megállapítható, hogy a társasházak működésével kapcsolatos egyes kérdések jóval túlmutatnak a jog által könnyen szabályozható élethelyzeteken.

A gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a társasházak működésének gördülékenységét egyrészt a tulajdonostársak, illetőleg a közös képviseletet ellátó személyek emberi oldala jelentős mértékben befolyásolja. Belátható, hogy a tulajdonostársak különböző anyagi és szociális helyzete, fizetési morálja, illetve a közösséghez, annak ügyeihez való hozzáállása, valamint a közös képviselő szakszerű eljárásra való törekvése mind-mind releváns tényezők pl. a társasház gazdálkodásának szempontjából. Másik oldalról a társasházak optimális működéséért természetesen maga a törvény a felelős, azonban a Thtv. több ponton egymásnak ellentmondó rendelkezései, bonyolult nyelvezete, kissé elmaradott szabályozása gyakran nehéz helyzetbe hozza a jogalkalmazókat.

Felhasznált irodalom

- [1] BÉK Ágnes: Tapasztalataink szerinti gondok a társasházaknál. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 141–151.
- [2] CSUPORNÉ KUKUCSKA Szilvia: A közjegyző előtti egyezségi eljárás 2. rész (folytatás). *Közjegyzők Közlönye* 2018/5., 35–46.
- [3] FARKAS Tamás: Lakásszövetkezetek-társasházak jogállása, sajátos szabályozásukból adódó gondjaik. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 238–246.
- [4] FÓNYINÉ KAZARECZKI Andrea – TOLNAI Ildikó: *Ingatlanjog I.* Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016.
- [5] HARTER Mária: A társasházi jogvitákkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat. *Forum Sententiarum Curiae* 2016/1., 5–6.

-
- [6] HIDASI Gábor: Társasházi bizonytalanságok. *Gazdaság és Jog* 2000/9–10., 33–41.
- [7] HIDASI Gábor: Tulajdonosváltás és közös költség. *Ügyvédek Lapja* 2016/4., 26–29.
- [8] HIDASI Gábor: Változások a társasházi közös képviselet nyilvántartásában. *Pesti Ügyvéd* 2019/9., 7–8.
- [9] HORVÁTH Gyula: *Kommentár a társasházi törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2017.
- [10] KISS Gábor: *A társasházi törvény magyarázata*. HVG-Orac Kft., Budapest, 2017.
- [11] KREJNIKER Miklós: A közös költségek végrehajtásának gyorsítási lehetőségei. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 111–116.
- [12] MACHER Gábor: A társasház-tulajdonról szóló 1924. évi XII. törvénycikk. *Jogtörténeti Szemle* 2016/2., 58.
- [13] MACHER Gábor: Az 1924. évi XII. törvénycikk a társasház-tulajdonról: a társasházi konstrukció megjelenése, szabályozásának kezdetei Magyarországon. *Közjegyzők Közlönye* 2016/5., 30–52.
- [14] MATÚZ György: Nyolcvan éves a társasház. *Magyar Jog* 2005/1., 1–12.
- [15] MÁTYÁS Ferenc: *A társasházi közös képviselet határai*. <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-tarsashazi-kozos-kepviselet-hatarai/>, 2021. január 8.
- [16] MENYHÁRD Attila: *Dologi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- [17] PRUGBERGER Tamás: Az új társasházi törvény néhány jogalkalmazási problémája. *Gazdaság és Jog* 2005/2., 10–12.
- [18] RAKVÁCS József: A közös tulajdon bírói gyakorlatának elemzése és annak tanulságai. A társasháztulajdon. *Gazdaság és Jog* 2000/9–10., 42–46.
- [19] RAKVÁCS József: A társasházak elszámolásával kapcsolatos jogalkotási kérdések. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 135–136.
- [20] RUBOVSKY Csilla: A közös költség tartozás érvényesítésének nehézségei a mindennapokban – a megvalósult és tervezett jogszabály módosításának tükrében. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz-Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 98–102.

- [21] SÁNDOR István: A társasházak szabályozásának jogi sajátosságai. In: *A társasházak jogi szabályozásának problémái*. Tanulmánykötet, Budapest, Fidesz–Magyar Polgári Szövetség–Kereszténydemokrata Néppárt Népjóléti Kabinet, 2011, 28–43.
- [22] SÁRKÖZY Tamás: A Ptk. dologi jogi könyvének koncepciója. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2001/6., 9–12.
- [23] SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf: *Nagykommentár a fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvényhez*. CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2012.
- [24] VARGA Edit: Ki fizet a társasháznak? – dilemmák a közös költség tartozás viselése körül. *Magyar Jog* 2017/5., 318–320.
- [25] VÉKÁS Lajos (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatát magyarázatokkal*. CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2012.
- [26] Központi Statisztikai Hivatal: *Társadalmi helyzetkép, Lakáshelyzet*. 2010.
- [27] Központi Statisztikai Hivatal: A háztartások fogyasztása, 2015 (előzetes adatok alapján). *Statisztikai Tükör* 2016. április 8., 1–4.
- [28] *2019. évi 28. számú tájékoztató füzet a társasházak adózásának alapvető szabályairól*.
- [29] *Farkas Tamás előadása a LOSZ társasházkezelői, ingatlankezelői szakmai napján 2018. május 9-én*. http://www.losz.hu/wp-content/uploads/2018/05/szakmai_nap_20180509_prezentalhato.pdf, 2021. január 8.
- [30] https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/vegleges_es_javitott_tarsashazi_joggyak_osszefoglalo.pdf, 2021. január 8.
- [31] 2016.El.II.JGY.P.1. számú összefoglaló vélemény a társasházi jogviták egyes eljárási és anyagi jogi kérdéseinek vizsgálatára alakult joggyakorlat-elemző csoport tevékenységéről.

MEGJEGYZÉSEK A MEZŐGAZDASÁGI FÖLDEK FORGALMÁRÓL LENGYELORSZÁGBAN

REMARKS ON THE REGULATIONS OF AGRICULTURAL LAND TRADE IN POLAND

ZOMBORY KATARZYNA*

Absztrakt: A jelen tanulmány a lengyel földforgalmi rendszer tulajdonszerzési előírásait vizsgálja, és betekintést ad a lengyel és külföldi honosságú természetes és jogi személyek földszerzésére vonatkozó szabályozásba. A lengyel alkotmányban található alapelv értelmében a lengyel mezőgazdaság rendszerének alapja a családi gazdaság. Ebből kifolyólag a lengyel jogalkotó számos olyan törvényi intézkedést hozott, amelyek a földtulajdon szabad áramlásának jelentős korlátozásához vezettek. A főszabály szerint a termőföld tulajdonjogát csak az egyéni földművesek szerezhetik meg, az Államkinctárt pedig elővásárlási jog illeti meg. A lengyel földforgalmi szabályozás nem rögzíti a jogi személyek tulajdonszerzési tilalmát, helyette a nem egyéni földművesek és a külföldiek termőföldszerzését hatósági engedélyhez köti.

Kulcsszavak: *Lengyelország, mezőgazdasági földek forgalma, jogi személyek földszerzése, külföldiek földszerzése*

Abstract: The aim of the article is to present an analysis of the Polish legal regulations concerning the acquisition of agricultural land by Polish nationals and by foreign individuals and legal entities. The Constitution of Poland lays down the principle that the basis of the agricultural system in Poland shall be the family farm. For this reason, several restrictions have been imposed on the trade of agricultural land, such as the general rule that only individual farmers may acquire the ownership of agricultural property, or the pre-emption rights of the State Treasury. Under certain circumstances, legal persons and foreigners may also acquire agricultural land in Poland upon receiving permission of the competent authority.

Keywords: *Poland, agricultural land turnover, acquisition of agricultural land by legal persons, acquisition of agricultural land by foreigners*

* DR. ZOMBORY KATARZYNA PhD
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
Magánjogi Főosztály
1123 Budapest, Alkotás u. 55–61.
katarzyna.zombory@mfi.gov.hu

Alapvetés

A mezőgazdasági földterületek forgalma a teljes Európai Unió szintjén fontos kérdés. Számos erővonal mentén alakult ki és formálódik a szabályozás: egyfelől a tőke szabad áramlásának elve a mezőgazdasági földterületek forgalmát elősegítő hatás, másfelől, tekintettel a mezőgazdasági földterületek különleges erőforrás jellegére, a forgalom ellenőrzésének és korlátozásának jogos igénye merül fel. E korlátozások körében az összehasonlító jogi módszer alkalmazásával számos technikát lehet azonosítani. Ilyenek az előzetes engedélyezés, elővásárlási jogok rendszere, az árkontroll különböző mechanizmusai, a tulajdonos által történő megművelési kötelezettség, a mezőgazdasági szakmai végzettség bizonyítása, jogi személyek tulajdonszerzésének tilalma, mennyiségi korlátok (birtokmaximum) bevezetése, kölcsönösségi elv érvényesítése stb. Az EU joga kétségtelenül lehetővé tesz bizonyos indokolt, a közérdeket védő és arányos korlátozásokat, viszont az, hogy mi számít indokoltnak és arányosnak, komoly viták tárgyát képezi.¹

Ebben a kontextusban a magyar jogászok számára sem érdektelen, hogy milyen a vonatkozó lengyel szabályozás.

1. A földforgalom jogforrásai

A lengyel mezőgazdasági földforgalmi rezsím több jogszabályi alapon nyugvó, összetett jogi rendszer, amelynek az elvi alapjait az 1997. évi alkotmány adja meg.² Ezen túl a jelenlegi lengyel földforgalmi rezsímnek hátterét a következő törvények

¹ A magyar földforgalmi szabályozásról, különös tekintettel a jogi személyek földszerzésére és Magyarországgal szemben indított kötelezettségzegési eljárásokra, ld. pl: ANDRÉKA Tamás – OLAJOS István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. *Magyar Jog* 2017/7–8., 410–424.; Csilla CSÁK: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2010/9., 20–31.; Csilla CSÁK – Bianka KOCSIS – Anikó RAISZ: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2015/19., 32–43.; KOROM Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái. *Gazdálkodás* 2010/3., 344–350.; KOROM Ágoston – BOKOR Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban: transzparencia és egyenlő elbánás. In: *Honori et virtuti: ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára* (szerk.: Gellén Klára), Iurisperitus, Szeged, 2017, 259–267.; KOROM Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata. *Magyar Jog* 2011/3., 152–159.; KURUCZ Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014* (szerk.: Szalma József), Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015, 120–173.; Anikó RAISZ: Topical issues of the Hungarian land-transfer law. *CEDR Journal of Rural Law* 2017/1., 69., 73–74.; RAISZ Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica XXXV*, 2017, 434–443.; SZILÁGYI János Ede: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása. *Agrár- és Környezetjog* 2017/23., 165–181.; SZILÁGYI János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsímje és a határon átnyúló tulajdonszerzések. *Miskolci Jogi Szemle* 12. évfolyam (2017) különszám, 107–124.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 a későbbi változásokkal.

képezik: (1) a Polgári törvénykönyv,³ (2) a mezőgazdasági rendszer alakításáról szóló 2003. április 11-i törvény (továbbiakban: mezőgazdasági törvény)⁴ –, valamint (3) a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. március 24-i törvény.⁵ Az állami tulajdonban lévő mezőgazdasági ingatlanok forgalma elsősorban az Államkincstár mezőgazdasági ingatlanainak gazdálkodásáról szóló 1991. október 19-i törvényben⁶, továbbá az ingatlangazdálkodásról szóló 1997. augusztus 21-i törvényben⁷, illetve az Államkincstár Földalapjához tartozó mezőgazdasági ingatlanok értékesítésének felfüggesztéséről szóló 2016. április 14-i törvényben került szabályozásra.

A jelen tanulmányban tárgyalt földforgalmi rezsimmel kapcsolatos jogszabályi keretek a mezőgazdasági földekre – azaz a lengyel nomenklatúra szerinti mezőgazdasági ingatlanokra (*nieruchomości rolne*) – vonatkoznak (a továbbiakban: *mezőgazdasági ingatlan vagy termőföld*). A lengyel földforgalmi rezsim a termőföld tulajdonszerzésére, valamint az ún. élethosszig tartó haszonélvezeti jog (*użytkowanie wieczyste*) szerzésére terjed ki. Jelen tanulmányban a tulajdonjogi kérdéseket vizsgálom a nem állami tulajdonú mezőgazdasági ingatlanok feletti tulajdonjog megszerzésének vonatkozásában (továbbiakban: *általános földforgalmi rezsim*), ezen belül pedig a vizsgálat tárgyát képezi a külföldiek ingatlanszerzése (továbbiakban: *speciális földforgalmi rezsim*).

2. A földpiac/földforgalom történeti áttekintése

A jelenlegi lengyel földforgalmi rezsim az 1997. évi alkotmány 23. cikkében megfogalmazott alapelv megvalósítására törekszik, amely szerint az állam mezőgazdasági rendszerének alapja a családi gazdaság. Habár az alaptörvény a tulajdont és a vállalkozási szabadságot is védelemben részesíti, az új földforgalmi rezsim kialakításakor – az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán – a lengyel jogalkotó számos olyan törvényi intézkedést hozott, amely a termőföld tulajdonszerzésének és a földtulajdon szabad áramlásának jelentős korlátozásához vezetett. A törvényi indoklás szerint a 2016-ban, nem sokkal az átmeneti időszak lejárta előtt bevezetett korlátozó intézkedések célja a mezőgazdasági földszerzést célzó ellenőrizetlen,

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 a későbbi változásokkal (a továbbiakban: Polgári törvénykönyv).

⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592 a későbbi változásokkal (továbbiakban *mezőgazdasági törvény*). E jogszabályt jelentős mértékben módosította az Államkincstár Földalapjához tartozó mezőgazdasági ingatlanok értékesítésének felfüggesztéséről szóló 2016. április 14-i törvény. Vö. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 585 a későbbi változásokkal.

⁵ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. z 1920 r. Nr 31, poz. 178 a későbbi változásokkal (továbbiakban *a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény*).

⁶ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464 a későbbi változásokkal.

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 a későbbi változásokkal.

spekulatív jogügyletek megakadályozása volt.⁸ A jogalkotó olyan befektetési célú ügyleteket kívánt kizárni a lengyel agrárpiacon, amelyek nem biztosítják a lengyel termőföldek mezőgazdasági hasznosításban tartását. A jogalkotó megítélésében ugyanis ez a jelenség súlyos fenyegetést jelent Lengyelország élelmezésbiztonságára, valamint az egész lengyel gazdaságra is.⁹ Fontos azonban megjegyezni, hogy a korlátozó intézkedések bevezetése ellenére az Európai Bizottság nem döntött a kötelezettségszegési eljárás megindítása mellett Lengyelország ellen, ahogyan ezt Magyarország és a 2004-ben csatlakozott három másik tagállam esetén megtette.¹⁰

Lengyelországban a földforgalmat korlátozó intézkedéseknek a múltban gyökerező jogtörténeti előzményei vannak. A függetlenség visszaszerzése utáni első lengyel alkotmány, amelyet az újonnan alakult lengyel Sejm 1921. március 17-én fogadott el, a 99. cikkében rögzítette, hogy „a föld, azáltal, hogy a nemzet és az állam létezésének egyik legfontosabb tényezője, nem képezheti tárgyát a korlátlan forgalomnak”¹¹. A földforgalom korlátozására irányuló jogalkotói szándék azonban még korábban megjelent a lengyel törvényalkotásban. 1920. március 24-én elfogadásra került a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény, amelynek értelmében a külföldiek (ideértve a természetes személyeket és a jogi személyeket egyaránt) ingatlanszerzése a kormány előzetes engedélyéhez volt kötött (1. cikk). A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. március 24-i törvény mind a mai napig hatályban van, ám az Európai Unióhoz való csatlakozást követő – tizenkét éves – átmeneti időszak lejárta után a törvényszöveg módosításra került a tagállami állampolgárok ingatlanszerzése vonatkozásában az EU-konform jogszabályi környezet kialakítása érdekében. A 1935. április 23-i alaptörvény hatályban tartotta a 1921. évi alkotmánynak a földforgalom korlátozására vonatkozó 99. cikkét.¹²

Az 1944-ben elrendelt agrárreform a nagy mezőgazdasági földbirtokok felosztására irányult, és elindította a mezőgazdasági földek kollektivizálási és államosítási folyamatát, amely a Lengyel Népköztársaság 1952. évi alkotmányának elfogadása után is folytatódott.¹³ Ennek eredményeképpen a kommunista diktatúra idejében a termőföldforgalom jelentős korlátozások alá esett Lengyelországban.¹⁴

⁸ *Az Államkincstár Földalapjához tartozó mezőgazdasági ingatlanok értékesítésének felfüggesztéséről, valamint egyes törvények módosításáról szóló kormányjavaslat, Indoklás*, 2016. március 4., Druk nr 293, 30. A kormányjavaslat – lengyel nyelven – az alábbi lapon tekinthető meg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=293>, 2020. október 14.

⁹ Uo. 12.

¹⁰ Ld. European Commission – Press release, *Financial Services: Commission opens infringement procedures against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on investor restrictions for agricultural land*, 2015. március 26., IP/15/4673.

¹¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267. 1918 őszén Lengyelország visszanyerte függetlenségét a 123 évig tartó felosztása után.

¹² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 0935 r. Nr 30, poz. 227, 81. cikk (2) bek.

¹³ Ld. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprawieniu reformy rolnej, Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 a későbbi változásokkal; Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232, 10. cikk.

¹⁴ Az 1944-ben elrendelt agrárreform a nagybirtokok felszámolására és a föld nélküli és a kisbirtokos parasztok közötti felosztására irányult. Az ilyen úton történő földszerzés számos kötelezett-

A rendszerváltás után a 1990 és 2003 közötti időszakban a magánszemélyek közötti ügyletekben nem érvényesültek földforgalmi korlátozások, ugyanis a 1990. július 29-i törvénymódosítás törölte az 1964. évi lengyel polgári törvénykönyvből a mezőgazdasági földek tulajdonszerzésével kapcsolatos korlátozásokat. 1992-ben megkezdte működését az Államkincstár Mezőgazdasági Tulajdonának Ügynöksége (*Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa*), amelynek hatásköre és feladata – az Államkincstár mezőgazdasági ingatlanainak gazdálkodásáról szóló 1991. évi törvény értelmében – az állami mezőgazdasági földekkel való gazdálkodás, a mezőgazdasági gazdaságok létrehozása, általánosságban a reorganizációs és privatizációs folyamat végrehajtása volt.¹⁵ Az Államkincstár Mezőgazdasági Tulajdonának Ügynöksége 2003 óta Mezőgazdasági Vagyonyügynökségként működött (*Agencja Nieruchomości Rolnych*). 2017. szeptember 1-jén a Mezőgazdasági Vagyonyügynökség feladatait a Nemzeti Mezőgazdasági Támogatási Központ (*Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, továbbiakban: KOWR) vette át.¹⁶ A mezőgazdasági ügynökséget érintő névváltozás a földforgalmi rezsim szabályozásának fejlődését, illetve változásait követte: 2003. április 11-én elfogadásra került a mezőgazdasági rendszer alakításáról szóló törvény, amely korlátozta a magántulajdonú mezőgazdasági földtulajdon átruházását, és bevezette az államot megillető elővásárlási jogot. Az említett törvény jelentős módosításokon esett át 2016-ban, amikor az átmeneti időszak megszűnésére tekintettel a lengyel jogalkotó újabb szigorításokat vezetett be a földforgalmi rezsimbe. A 2016. április 14-én elfogadott, 2016. április 30-tól hatályos törvénymódosítás következtében megjelent a lengyel jogrendben az a szabály, amely szerint a termőföld tulajdonjogát kizárólag egyéni földműves szerezheti meg, ha a törvény nem rendelkezik másként.¹⁷ Ezzel egyidejűleg 300 hektáros birtokmaximum is bevezetésre került. A módosított törvény lehetővé tette a termőföldtulajdon-szerzést azon személyek részére is, akik nem minősülnek egyéni földműveseknek, vagy akikre nem vonatkoznak a törvényi kivételek, ugyanakkor az ilyen tulajdonszerzést az állami mezőgazdasági ügynökség előzetes engedélyéhez kötötte. Az állami tulajdonban lévő termőföldek értékesítését a 2016. április 14-i törvény értelmében 5 évre felfüggesztették.¹⁸

A Legfelsőbb Ellenőrző Kamara (*Najwyższa Izba Kontroli*, továbbiakban: NIK)¹⁹ 2016 és 2018 között vizsgálatot folytatott a mezőgazdasági földforgalommal kapcsolo-

séggel és a termőföld elidegenítésének és felosztásának tilalmával járt. Ld. Patrycja BARTOSZ-BURDIAK – Natalia BIELIŃSKA: *Obrót nieruchomości rolnymi w polskim systemie prawnym – dawniej i dziś*, https://www.temidium.pl/arttykul/obrot_nieruchomosciami_rolnymi_w_polskim_systemie_prawnym_dawniej_i_dzis-5536.html, 2020. október 14.

¹⁵ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, 6. cikk az 1991 és 1994 között hatályos változatban.

¹⁶ A 2017. február 10-i törvény 45. cikke alapján: Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz. U. z 2017 r., poz. 624 a későbbi változásokkal.

¹⁷ A mezőgazdasági törvény 2a cikke.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, 1. cikk.

¹⁹ A közigazgatási szervek, állami jogi személyek, illetve a Lengyel Nemzeti Bank tevékenységét ellenőrző szerv, amely a Szejmnek alárendelve látja el feladatait.

latos jogszabályi környezet áttekintésére, illetve az agrárminisztérium és a KOWR termőföldforgalommal összefüggő tevékenységének ellenőrzésére. A vizsgálat eredményeként a 2019 márciusában készített jelentésben megállapításra került, hogy a lengyel mezőgazdasági földforgalmi rezsimet túlzó szigorúság jellemzi.²⁰ A NIK arra utalt, hogy az illetékes hatóságokra ráruházott jogosultságok és a földforgalom résztvevőit terhelő korlátozások nincsenek arányban, ezért ennek kiegyensúlyozását javasolták. A 2019. április 26-án elfogadott törvénymódosítás²¹ bizonyos könnyítéseket vezetett be a nem állami tulajdonosok közötti termőföld tulajdonszerzésével kapcsolatban (pl. 0,3 ha helyett 1 ha-ra növelte annak a termőföldnek a területét, amelynek megszerzése nem engedélyköteles²²), ugyanakkor a lengyel földforgalmi rezsimnek a mezőgazdasági törvénybe iktatott főszabálya, amely szerint a termőföld tulajdonjogát kizárólag egyéni földműves szerezheti meg, változatlan maradt.

Nem állnak rendelkezésünkre arra vonatkozó statisztikai adatok, amelyek azt mutatnák be, hogy jelen pillanatban Lengyelországban a termőföld tulajdonosai milyen arányban jogi személyek. Azonban a külföldiek ingatlanszerzését szabályozó 1920. évi törvény alapján a belügyminiszter nyilvántartást vezet azokról a külföldi természetes és jogi személyekről, akik Lengyelországban ingatlantulajdont szereztek.²³ Az említett törvény értelmében az EGT-honosságú személyek és a harmadik országbeli személyek egyaránt külföldieknek minősülnek, ezért a nyilvántartás az EGT-honosságú és harmadik országbeli természetes és jogi személyek ingatlanszerzésével kapcsolatos adatokat egyaránt tartalmazza. A belügyminisztérium által közzétett adatok szerint:

- a) 2018-ban összesen:
 - 16 531 ingatlanszerzés került bejegyzésre a nyilvántartásba, ebből
 - 7334 ingatlanszerzés (5035,51 ha) a földingatlanok tulajdonjog átruházására vonatkozott, ebből

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, „Obrót nieruchomościami rolnymi”, 2019. március 19., KRR 430.006.2018, ikt. szám: 172/2018/P/18/042/KRR. A vizsgálati jelentés – lengyel nyelven – az alábbi lapon tekinthető meg: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/042/>, 2020. október 14.

²¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r., poz. 1080.

²² A módosított mezőgazdasági törvény 2a. cikk (3) bek. 1a) pontja.

²³ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 8a. cikke értelmében a közjegyző köteles továbbítani a belügyminiszter részére a közjegyzői okiratot, amely alapján a külföldi személy megszerezte a Lengyelország területén található ingatlan tulajdonát, vagy tagja, illetve részvényese lett olyan gazdasági társaságnak, amely Lengyelországban ingatlan-tulajdonjoggal rendelkezik. A tájékoztatási kötelezettség az öröklés útján bekövetkezett tulajdonszerzés vagy üzlet-, részvény-szerzés esetén is terheli a közjegyzőt. Abban az esetben, ha külföldi személy a bírósági vagy közigazgatási hatósági döntés alapján szerezte meg az ingatlan tulajdonjogát vagy üzlet-részt/részvényt, a tájékoztatási kötelezettség a bíróságot vagy a közigazgatási hatóságot terheli. A továbbított adatok alapján a belügyminiszter nyilvántartást vezet a külföldiek által megszerzett ingatlanokról, részvényekről és üzletrészekről. A 8. cikk (4) bek. szerint nyilvántartásba kell venni mind az engedély alapján, mind az engedély nélkül megvalósult ingatlan tulajdonszerzését (részvény, üzlet rész szerzését), ideértve az EU/EGT-állampolgárok tulajdonszerzését is.

- 1044 ingatlanszerzés (798,91 ha) a mező- és erdőgazdasági ingatlanok tulajdon átruházására vonatkozott, ebből
- 265 ingatlanszerzés (351,40 ha) külföldi jogi személy, 779 ingatlanszerzés (447,52 ha) külföldi természetes személy részéről történt meg.

Azok közül a külföldi jogi személyek közül, akik lengyelországi termőföld tulajdonát szerezték meg 2018-ben, a német, a ciprusi, a luxemburgi, a holland és a dán tőke volt képviselve legnagyobb arányban.²⁴

b) 2016-ban összesen:

- 11 586 ingatlanszerzés került bejegyzésre a nyilvántartásba, ebből
- 5191 ingatlanszerzés (3185,48 ha) a földingatlanok tulajdonjog átruházására vonatkozott, ebből
- 743 ingatlanszerzés (575,89 ha) a mező- és erdőgazdasági ingatlantulajdonok átruházására vonatkozott, ebből
- 179 ingatlanszerzés (155,14 ha) külföldi jogi személy, 564 ingatlanszerzés (420,76 ha) pedig külföldi természetes személy részére történt meg.²⁵

3. A földforgalmi rezsimet korlátozó intézményrendszer

3.1. A tulajdonszerzési jogosultság feltételei, korlátai

Az általános földforgalmi rezsim főszabálya szerint – a mezőgazdasági törvény rendelkezéseinek megfelelően – a mezőgazdasági ingatlant kizárólag egyéni földműves szerezheti meg, ha a törvény nem rendelkezik másként (az egyéni földműves fogalma később részletes kifejtésre kerül). A megszerezni kívánt termőföld területnagysága – a szerző fél családi gazdaságának részét képező termőföldek területnagyságának a beszámításával – nem haladhatja meg 300 hektárt.²⁶

A törvényi meghatározás szerint a *mezőgazdasági ingatlan szerzése* átfogja a jogügylet eredményeképpen, továbbá a bírósági vagy a hatósági döntés alapján, valamint egyéb jogi cselekmény útján ingatlan tulajdonjogának átruházását vagy szerzését.²⁷ A tulajdonjog szerzésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket megfele-

²⁴ 2018. évi jelentés a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. évi törvény végrehajtásáról: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Sprawozdanie z realizacji w 2018 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, 2019. március, a jelentés – lengyel nyelven – az alábbi honlapon érhető el: <https://www.gov.pl/attachment/876e3da3-f8b5-4b32-9cd7-ecc54c53670a>, 2020. október 14. Az adatok többek között a jelentés 41–47., 62–70. oldalán található.

²⁵ 2016. évi jelentés a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. évi törvény végrehajtásáról: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Sprawozdanie z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, 2017. március, a jelentés – lengyel nyelven – az alábbi honlapon érhető el: <https://www.gov.pl/attachment/7e695390-381d-485f-8379-87d799a61c25>, 2020. október 14. Az adatok többek között a jelentés 45., 64–65. oldalán található.

²⁶ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (1) és (2) bek.

²⁷ A mezőgazdasági törvény 2. cikk 7) pontja. Az egyéb jogi cselekmény útján történő tulajdonszerzés példája az elbirtoklás.

lően kell alkalmazni az élethosszig tartó haszonélvezeti jog szerzésére is.²⁸ A *mezőgazdasági ingatlan* fogalmára vonatkozóan a mezőgazdasági törvény a Polgári törvénykönyv rendelkezéseire utal vissza: mezőgazdasági ingatlan alatt olyan ingatlant kell érteni, amely a Polgári törvénykönyv értelmében mezőgazdasági ingatlanok minősül, kivéve azokat a mezőgazdasági ingatlanokat, amelyeket a helyi településrendezési tervben nem mezőgazdasági célokra szántak.²⁹ A Polgári törvénykönyvben található általános meghatározás szerint az adott föld akkor minősül mezőgazdasági ingatlanok, ha azt mezőgazdasági termelői tevékenységre használják vagy használhatják, a növény- és állattenyésztés (ideértve a kertészeti termelést, gyümölcsstermesztést, valamint haltenyésztést) céljából. E helyütt fontos megjegyezni, hogy a 0,3 hektárnál kisebb területű mezőgazdasági ingatlanok nem tartoznak a mezőgazdasági törvény hatálya alá.³⁰ A mezőgazdasági törvény a *mezőgazdasági gazdaság* fogalmát is meghatározza, azzal, hogy a törvény hatálya alá kizárólag olyan mezőgazdasági gazdaságok tartoznak, amelyekben a mezőgazdasági ingatlan területűsége legalább 1 hektár.³¹ A mezőgazdasági törvény a *mezőgazdasági ingatlan* tulajdonjog-átruházását szabályozza, ugyanakkor azt is rögzíti, hogy törvényi előírásokat megfelelően kell alkalmazni a *mezőgazdasági gazdaság* átruházására is.³² A lengyelországi forgalmi viszonyokban a mezőgazdasági gazdaság jogi helyzete nem tisztázott kellőképpen, viszonylag ritkán fordul elő, hogy a tulajdon-átruházás tárgyát az egész mezőgazdasági gazdaság, mint szervezeti alapegység képezi.³³

A mezőgazdasági törvény több kivételt fogalmaz meg a tulajdonszerzési szabályok alól.³⁴ A korlátozások nem vonatkoznak többek között az 1 hektárnál kisebb termőföld tulajdonjogának átruházására, továbbá a közeli hozzátartozó, az önkormányzat és az Államkincstár, illetve a nemzeti parkok és az egyházi jogi szemé-

²⁸ A mezőgazdasági törvény 2c. cikke.

²⁹ A mezőgazdasági törvény 2. cikk 1) pontja.

³⁰ A mezőgazdasági törvény 1a. cikk 1b) pontja. A mezőgazdasági törvény hatálya nem terjed továbbra az Államkincstár Földalapjához tartozó mezőgazdasági ingatlanokra, illetve olyan mezőgazdasági ingatlanokra sem, amelyek belső útnak minősülnek, vagy olyan mezőgazdasági ingatlanok, amelyek összterületének legalább 70%-a halastó alatti földként van nyilvántartva.

³¹ A mezőgazdasági törvény 2. cikk 2) pontja. Lengyelül: *gospodarstwo rolne*. A mezőgazdasági törvény ezen a helyen a lengyel Polgári törvénykönyv 55.³ cikkében található meghatározásra utal, amely szerint a mezőgazdasági gazdaság alatt mező- és erdőgazdasági földeket kell érteni az építményekkel, a felszereléssel és az állatállománnyal együtt, amennyiben azok szervezett gazdasági egységet képeznek, ezen felül a mezőgazdasági gazdasághoz tartoznak a működtetésével kapcsolatos jogok is.

³² A mezőgazdasági törvény 4a cikke.

³³ A lengyel szakirodalomban és a bírósági joggyakorlatban egyaránt nincs egyetértés arra vonatkozóan, hogy a mezőgazdasági gazdaság, mint egység, önállóan képezheti-e jogügylet tárgyát, vagy csak az egyes vagyonelemei. Ld. pl. Władysław PAWLAK: Art. 55(3). In: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów* (red.: Jacek Gudowski), System Informatyki Prawnej Lex, 2018, 4. fejezet; Elżbieta KLAT-GÓRSKA: Art. 4(a). In: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Elżbieta Klat-Górska), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013, 1–2. fejezet.

³⁴ Ld. a mezőgazdasági törvény 2a. cikk (3) bek.-ben rögzített taxatív felsorolást.

lyek földtulajdonszerzésére. A tulajdonszerzési korlátozások továbbá nem terjednek ki az öröklés útján, a csődeljárásban és a végrehajtási eljárásban történő tulajdonszerzésre, illetve a közös tulajdon megszüntetésével, valamint a gazdasági társaságok különválásával, átalakulásával vagy egyesülésével megvalósuló tulajdonszerzésre sem.

A jogszabály nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a termőföld tulajdonjogát olyan személyek szerezhessék meg, akik nem minősülnek egyéni földműveseknek, vagy akikre nem vonatkoznak a törvényi kivételek. Ebben az esetben a mezőgazdasági törvény a tulajdonjogszerzést hatósági engedélyhez köti (*termőföldszerzési engedély*).³⁵ A KOWR főigazgatója abban az esetben engedélyezi a termőföld tulajdonszerzését, amennyiben valamennyi törvényi feltétel teljesül. Ezek elsősorban a termőföldek koncentrációjának tilalmára vagy a földművelési kötelezettségvállalásra vonatkoznak. Az eljárás nem hivatalból, hanem minden esetben az érintett kezdeményezésére indul.

A mezőgazdasági törvény értelmében a mezőgazdasági ingatlant szerző személy köteles a szerzéstől számított 5 éven keresztül üzemeltetni azt a mezőgazdasági gazdaságot, amelynek része lett a megszerzett termőföld.³⁶ A természetes személy esetén a jogszabály a mezőgazdasági gazdaság személyes üzemeltetését írja elő. Azon idő alatt, amíg a földművelési kötelezettség áll fenn, a termőföld tulajdonjoga másnak nem engedhető át, illetve a termőföld más birtokába sem adható át.³⁷ Ez alól a jogszabály több kivételt is megfogalmaz, így az elidegenítési tilalom és a földhasznosítási kötelezettség nem vonatkozik pl. olyan tulajdonszerzésre és birtokba adásra, amely az Államkincstár vagy a helyi önkormányzat részére történik, illetve a közeli hozzátartozók között vagy öröklés útján megvalósuló tulajdonszerzésre és birtokba adásra sem. A jogszabályi kötelezettség alá nem tartoznak továbbá olyan 1 hektárnál kisebb mezőgazdasági ingatlanok sem, amelyek a város közigazgatási határain belül fekszenek. A termőföld átengedése vagy más birtokába való átadása az 5 éves elidegenítési tilalom lejártá előtt kizárólag a KOWR főigazgatójának engedélyével lehetséges a közérdekre vagy a szerző fél fontos érdekére tekintettel.³⁸

Semmis az olyan termőföld tulajdon- vagy hasznélvezeti jogának szerzése, amely a mezőgazdasági törvény rendelkezéseinek megsértésével történt.³⁹ Ezen kívül semmis a részvény vagy az üzletrész megszerzése olyan gazdasági társaságban, amely 5 hektárnál nagyobb terület nagyságú termőföldnek a tulajdonosa, ha az átruházáskor nem tartották be a mezőgazdasági törvény előírásait. A semmisség szankciója különösen abban az esetben áll fenn, ha a termőföld tulajdonszerzése az elővásárlási jogra vonatkozó előírások megsértésével, illetve adott esetben hatósági engedély nélkül, illetve valótlan tartalmú nyilatkozatok vagy hamisított okiratok alapján történt meg. A semmisség megállapítására irányuló kérelmet a jogi érdek-

³⁵ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (4) bek.

³⁶ A mezőgazdasági törvény 2b. cikk (1) bek.

³⁷ A mezőgazdasági törvény 2b. cikk (2) bek.

³⁸ A mezőgazdasági törvény 2b. cikk (3) bek.

³⁹ A mezőgazdasági törvény 9. cikk (1) bek.

kel rendelkező személy és a KOWR terjesztheti elő a bíróságon. A semmisség mellett a mezőgazdasági törvény egy másik szankciót is rögzít, amely arra irányul, hogy a KOWR bírósági úton követelheti a termőföld tulajdonjogát a piaci értékének megfelelő vételár ellenében. Ez a szankció olyan egyéni földműves vagy más szerző személlyel szemben alkalmazható, aki a termőföld megszerzését követő 5 éven belül nem üzemeltetett mezőgazdasági gazdaságot, vagy aki nem teljesítette a földhasznosításra vonatkozó, az ingatlanszerzési engedélyezési eljárásban tett kötelezettségvállalását.⁴⁰

A mezőgazdasági törvény alapján a lengyel általános földforgalmi rezsím által szabályozott tulajdonszerzési esetek – a termőföld területnagyságára tekintettel – az alábbiak szerint összegezhetők:

- a) 0,3 hektárnál kisebb területnagyságú termőföldet a mezőgazdasági törvényben rögzített feltételek és korlátozások nélkül bárki szerezhethet, ugyanis az ilyen termőföld nem tartozik a mezőgazdasági törvény hatálya alá [1a. cikk 1b) pontja alapján];
- b) a 0,3 hektár és ettől nagyobb, de 1 hektárnál kisebb területnagyságú termőföld tulajdonszerzése a mezőgazdasági törvény hatálya alá tartozik, de kivételt képez az alól a szabály alól, amely szerint a földtulajdont csak egyéni földműves szerezhetheti meg [2a. cikk (3) bek. 1a) pontja alapján];
- c) 1 hektár és annál nagyobb területnagyságú termőföldtulajdont csak egyéni földműves szerezhethet meg. Egyéni földművesnek nem minősülő személy abban az esetben szerezhetheti meg az ilyen termőföld tulajdonjogát, ha a törvényben tételesen rögzített személyi vagy tárgyi kivételek egyike alkalmazható. Egyéb esetekben az 1 hektár és annál nagyobb területnagyságú termőföldtulajdon kizárólag az illetékes hatóság (KOWR) előzetes engedélyével szerezhethető meg [2a. cikk (3) és (4) bek. alapján].

A speciális földforgalmi rezsím főszabálya szerint – a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. március 24-i törvény értelmében – a külföldi személy ingatlan-tulajdon-szerzése a belügyminiszter engedélyéhez kötött (*ingatlanszerzési engedély*). Ez alól kivételt képeznek az EGT-államok és Svájc állampolgárai és az ott bejegyzett jogi személyek. Lengyelországnak a 2004-es uniós csatlakozását követő 12 éves átmeneti időszak alatt az EGT-honosságú természetes és jogi személyekre is vonatkozott az ingatlanszerzési engedélyezési kötelezettség, amennyiben azok mező- vagy erdőgazdasági föld tulajdonjogát kívánták megszerezni.⁴¹

A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény értelmében külföldinek számít:

- 1) az a természetes személy, aki nem lengyel állampolgár;
- 2) az a jogi személy, amelynek székhelye külföldön van;
- 3) az a 1–2. pontban említett személyek által a külföldi ország jogrendje alapján alapított jogi személyiséggel nem rendelkező társaság, amelynek székhelye külföldön van;

⁴⁰ A mezőgazdasági törvény 9. cikk (3) bek.

⁴¹ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 8. cikk (2) bek.

4) olyan lengyelországi székhelyű jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, amelynek irányítását közvetlenül vagy közvetve az 1–3. pontban felsorolt személyek gyakorolják.⁴²

Semmis az olyan ingatlanszerzés, amely az 1920. március 24-i törvény rendelkezéseinek megsértésével történt.

Az alábbiakban a termőföldtulajdont szerzők személyi köre kapcsán a korlátozásokat két csoportban mutatom be: a természetes személyek, valamint a jogi személyek vonatkozásában, ezen belül pedig a belföldi és tagállami, valamint az Európai Unió kívüli állampolgárok és jogi személyek vonatkozásában.

3.1.1. Belföldi és tagállami állampolgárok

A mezőgazdasági törvény alapján a lengyel általános földforgalmi rezsím fő kedvezményezettje az egyéni földműves, aki minden további engedély nélkül szerezheti meg a termőföld tulajdonjogát. A szabályozás célja, hogy olyan mezőgazdasági rendszer kerüljön kialakításra Lengyelországban, amely az egyéni földművesek tulajdonában lévő családi gazdaságokra épül.⁴³ A mezőgazdasági törvényben található meghatározás értelmében az *egyéni földműves* olyan természetes személy, aki 300 hektárt nem meghaladó mezőgazdasági ingatlan tulajdonosa, az élethosszig tartó haszonélvezet jogosultja, haszonbérelője vagy birtokosa, aki mezőgazdasági szakképzettséggel rendelkezik, és akinek az életvitelszerű lakóhelye legalább 5 éve abban a községben⁴⁴ van, amelynek közigazgatási területén a mezőgazdasági gazdasághoz tartozó mezőgazdasági ingatlanok egyike fekszik, és aki ez idő alatt a mezőgazdasági gazdaságot személyesen üzemeltette.⁴⁵ A mezőgazdasági gazdaság személyes üzemeltetésére vonatkozó feltétel akkor teljesül, ha az adott természetes személy dolgozik a gazdaságban, vagy ha ő hozza az adott gazdaságban folyó mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos valamennyi döntést.⁴⁶ A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata szerint a *mezőgazdasági gazdaság személyes üzemeltetése* a természetes személyt terhelő azon kötelezettséget jelenti, hogy a teljes gazdaságban vagy annak jelentős részében munkát végezzen.⁴⁷ A mezőgazdasági szakképzettség

⁴² A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1. cikk (2) bek.

⁴³ Tomasz CZECH: Art. 2(a) Warunki nabycia nieruchomości rolnej. In: *Kształtowanie ustroju rolnego Komentarz* (red.: Tomasz Czech), Wolters Kluwer Polska 2020, 4. fejezet. A 1997. évi alkotmány 23. cikke értelmében „Az állam mezőgazdasági rendszerének alapja a családi gazdaság”.

⁴⁴ Lengyelül: *gmina*, a lengyel közigazgatási rendszer területi és szervezeti alapegysége.

⁴⁵ A mezőgazdasági törvény 6. cikk (1) bek.

⁴⁶ A mezőgazdasági törvény 6. cikk (2) bek. 1) pontja.

⁴⁷ A Legfelsőbb Bíróság 2014. november 13-i ítélete (Wyrok Sądu Najwyższego z 13 listopada 2014 r.), V CSK 52/14. A magyar bírósági joggyakorlat elemzése kapcsán lsd. pl. István OLAJOS: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2017/23., 91–116.; István OLAJOS – Ágnes JUHÁSZ: The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2018/24., 164–193; VARGA Zoltán: A helyi földbizottság szerepe a közigazgatási perben – A helyi földbizottság eljárásjogi evolúciója, az ügyféli minőség és a kereshetőségi jog vizsgálata a közigazgatási perben. *Kodifikáció és közigazgatás* 2017/2., 70–85.

megléte akkor igazolható, ha az érintett természetes személy rendelkezik mezőgazdasági szakképzettséggel vagy mezőgazdasági felsőfokú végzettséggel, amely feltétel más végzettséggel és megfelelő mezőgazdasági szolgálati idővel is kiváltható.⁴⁸ A mezőgazdasági szakképzettség megállapításának részletes szabályait a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszteri rendelet tartalmazza.⁴⁹

Az egyéni földműves státusza független az állampolgárságtól, különösen nem feltétele a lengyel állampolgárság.⁵⁰

Egyéni földművesnek nem minősülő természetes személy kizárólag 1 hektárnál kisebb mezőgazdasági ingatlan tulajdonjogát szerezheti meg engedély nélkül. Az ennél nagyobb területű termőföld tulajdonszerzése engedélyhez kötött, ha nem teljesül azon törvényi kivételek egyike, amely a nem egyéni földműves részére tulajdonát ruházást tesz lehetővé.

Abban az esetben, ha a termőföld tulajdonszerzése a KOWR főigazgatójának engedélye alapján történik – amely esetben az egyéni földműves státuszához szükséges mezőgazdasági kvalitások, illetve a földhöz való elköteleződés nem adott – a mezőgazdasági törvény az engedély kiadását a szerző félnek ahhoz a kötelezettségvállaláshoz köti, amely szerint a termőföldet művelni fogja.⁵¹ Azon természetes személy részére, aki egy új családi gazdaságot kíván létrehozni, illetve aki a meglévő mezőgazdasági gazdaságát bővíteni kívánja, az engedélyezés előfeltétele a művelési kötelezettségvállaláson túl az is, hogy a tulajdonszerzéstől számított 5 éven keresztül abban a községben életvitelszerűen lakjon, amelynek közigazgatási területén a mezőgazdasági gazdasághoz tartozó termőföldek egyike fekszik.⁵²

A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. március 24-i törvény 8. cikke értelmében az EGT és Svájc állampolgárainak ingatlan-tulajdonszerzése mentesül az ingatlanszerzési engedély alól. Azonban amennyiben az EGT-állampolgár nem minősül egyéni földművesnek, úgy a mezőgazdasági ingatlanok tulajdonszerzésének általános rezsímje alapján a termőföldtulajon-szerzéséhez engedély szükséges.

3.1.2. Európai Unió kívüli állampolgárok

Az Európai Unió kívüli állampolgárok tulajdonszerzését a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. március 24-i törvény szabályozza. Ennek alapján az ingatlan tulajdonjogának külföldiek általi megszerzéséhez szükséges a belügyminiszter engedélye, amely ellen a honvédelmi miniszter, a mezőgazdasági ingatlanok esetén pedig – a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter kifogást támaszthat.⁵³ A törvény mind a tulajdonjogszerzést, mind az élethosszig tartó haszonélvezeti jog szerzését enge-

⁴⁸ A mezőgazdasági törvény 6. cikk (2)–(3) bek.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą, Dz. U. z 2012 r., poz. 109 a későbbi változásokkal.

⁵⁰ Ld. Tomasz CZECH: Art. 6. Rolnik indywidualny. In: *Kształtowanie ustroju rolnego Komentarz* (red.: Tomasz Czech). Wolters Kluwer Polska 2020, 14. fejezet.

⁵¹ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (4) bek. 1) pontja.

⁵² A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (4) bek. 2) és 3) pontja.

⁵³ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1. cikk (1) bek.

délyhez köti, attól függetlenül, hogy milyen jogi cselekmény vagy jogi esemény alapján történik.⁵⁴ Ez alól kivételt képez a törvényes öröklésre jogosult személy ingatlan-tulajdonszerzése, amire a törvény rendelkezései nem vonatkoznak.⁵⁵ A törvény értelmében a külföldi állampolgár mentesül az engedélykötelezettség alól – többek között: (1) amennyiben az állandó tartózkodási engedélye vagy a huzamos uniós tartózkodási engedélye kiadásától számított 5 éve Lengyelország területén lakik; (2) amennyiben lengyel állampolgár házastársa és az állandó tartózkodási engedélye vagy a huzamos uniós tartózkodási engedélye kiadásától számított 2 éve Lengyelország területén lakik és az ingatlan a házastársi vagyonszövetség részévé válik; (3) amennyiben a külföldi állampolgár az ingatlan előző tulajdonosa után törvényes öröklésre jogosult.⁵⁶ Az engedélykötelezettség alóli mentesítés azonban nem vonatkozik az 1 hektárnál nagyobb területű mezőgazdasági ingatlanok, illetve a határ menti területen lévő ingatlanok tulajdonszerzésére.⁵⁷

Az ingatlanszerzési engedély akkor adható ki, ha a külföldi állampolgár általi ingatlanszerzés a nemzeti védelmet, a nemzetbiztonságot vagy a közrendet nem veszélyezteti, és ha azt a szociálpolitikai és közegészségi okok nem zárják ki, továbbá, ha olyan körülmények állnak fenn, amelyek bizonyítják a külföldi állampolgár és a Lengyel Köztársaság közötti kötelék fennállását.⁵⁸ Ilyen körülménynek minősülhet pl. a lengyel származás, lengyel állampolgárral való házasságkötés, állandó vagy ideiglenes tartózkodási engedély, huzamos uniós tartózkodási engedély, gazdasági vagy mezőgazdasági tevékenység folytatása Lengyelország területén.⁵⁹ Az ingatlanszerzési engedély a kiadásától számított 2 évig érvényes.⁶⁰

Amennyiben a külföldi állampolgár 0,3 hektár vagy ennél nagyobb területű mezőgazdasági ingatlan tulajdonjogát kívánja megszerezni, úgy az ilyen tulajdonszerzésre az általános földforgalmi rendszer, azaz a mezőgazdasági törvény rendelkezései is alkalmazandók.⁶¹ Ebből adódóan a hatályos lengyel földforgalmi rendszer alapján fennállhat olyan helyzet, amikor a külföldi természetes személy ingatlanszerzéséhez két külön engedély szükséges, azaz egyrészt a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. évi törvény alapján a belügyminiszter által kiadott ingatlanszerzési engedély, másrészt pedig a 2003. évi mezőgazdasági törvény rendelkezései alapján a KOWR főigazgatója által kiadott termőföldszerzési engedély.⁶² Erre abban az esetben kerül sor, ha az ilyen tulajdonszerzés a 1920. március

⁵⁴ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1. cikk (4) bek.

⁵⁵ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 7. cikk (2) bek. Ld. Izabela WEREŚNIAK-MASRI: Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Zezwolenie i zgoda – problem podwójnej regulacji. In: *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego* (red.: Dorota Łobos-Kotowska), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2019, 64.

⁵⁶ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 8. cikk (1) bek.

⁵⁷ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 8. cikk (3) bek.

⁵⁸ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1a. cikk (1) bek.

⁵⁹ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1a. cikk (2) bek.

⁶⁰ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 3. cikk (2) bek. Ezzel szemben a mezőgazdasági törvény alapján kiadott ingatlanszerzési engedély korlátlan ideig érvényes.

⁶¹ A mezőgazdasági törvény hatálya alá nem tartoznak a 0,3 hektárnál kisebb mezőgazdasági ingatlanok.

⁶² A kettős engedélyeztetés problémájára a szakirodalom is utal, ld. WEREŚNIAK-MASRI: i. m. 59–72.

24-i törvényben és a 2003. április 11-i törvényben megfogalmazott személyi vagy tárgyi kivételek egyike alá sem tartozik.

3.1.3. Belföldi és tagállami honosságú jogi személyek

Az általános lengyel földforgalmi rezsimben a mezőgazdasági ingatlanok tulajdonjogának megszerzésében az egyéni földművesek preferáltak, azonban a lengyel jogalkotó – a magyar jogalkotóval ellentétben – nem vezette be a jogi személyek szerzőképességének hiányát a termőföld tulajdonszerzése vonatkozásában. A belföldi és tagállami honosságú jogi személyek egyrészt olyan termőföld tulajdonjogát szerezhetik meg engedély nélkül, amelyre a mezőgazdasági törvény rendelkezései nem vonatkoznak (pl. a 0,3 hektárnál kisebb földek), másrészt pedig olyan termőföld tulajdonjogát, amelyre nem vonatkozik az egyéni földműves státuszra vonatkozó követelmény és a földszerzési maximum sem (ld. jelen tanulmány 3.1. pontját). Ilyen pl. az 1 hektárnál kisebb termőföld tulajdonjoga. A törvényi kivételi kör bizonyos jogi személyeket is nevesít (pl. belső egyházi jogi személyek, a folyékony üzemanyagok továbbítására jogosult állami tulajdonú gazdasági társaságok, olyan villamos energia, gáznemű üzemanyagok és kőolajágazatban működő gazdasági társaságok, amelyek a termőföldtulajdont külön törvény alapján a tevékenységükhöz kapcsolódóan szerzik meg, továbbá mezőgazdasági szövetkezetek, és az Államkincstár), amelyekre nem vonatkoznak a korlátozások. Kiemelendő, hogy a tulajdonszerzési korlátozások nem terjednek ki a gazdasági társaságok különválásával, átalakulásával, egyesülésével megvalósuló földtulajdonszerzésre sem.⁶³

Az 1 hektárnál nagyobb területnagyságú termőföldnek a belföldi és tagállami honosságú jogi személyek (pl. gazdasági társaságok, alapítványok, szövetkezetek) általi tulajdonszerzése engedélyhez kötött.⁶⁴ A termőföldszerzési engedélyt a KOWR főigazgatója adja ki a mezőgazdasági ingatlan eladója által kezdeményezett eljárásban. Az engedély az alábbi feltételek együttes teljesítéséhez kötött:

- a) az eladó bebizonyította, hogy nem állt fenn annak a lehetősége, hogy a mezőgazdasági ingatlan egyéni földműves részére kerüljön eladásra, kivéve azt az esetet, ha a tulajdonjog átruházása nem adásvétel jogcímén történik;
- b) a mezőgazdasági ingatlant szerző fél kötelezettséget vállal a mezőgazdasági tevékenység folytatására a szerzett ingatlanon;
- c) a mezőgazdasági ingatlan tulajdonszerzése nem vezet a mezőgazdasági földek túlzott koncentrációjához.⁶⁵

A *túlzott koncentráció* fogalma nem került meghatározásra a mezőgazdasági törvényben. A szakirodalom szerint a földek koncentrációját bármely jogcímén (tulajdonjog, élethosszig tartó haszonélvezeti jog, használati, haszonbérleti, bérleti

⁶³ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (3) bek. 11) pontja.

⁶⁴ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (4) bek. alapján. Ld. Jerzy BIELUK: Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. *Studia Iuridica Lublinensia* 2017/1., 23–34. DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.23.

⁶⁵ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (4) bek. 1) pontja.

jog) használatban álló földek figyelembevételével kell vizsgálni.⁶⁶ A túlzott koncentráció megítélése kapcsán a jogszabály jelentős mérlegelési szabadságot biztosít a KOWR főigazgatója részére.⁶⁷

A 2019. április 26-i törvénymódosítás alapján a KOWR törvényi meghatalmazást kapott egy olyan elektronikus rendszer üzemeltetésére, amely alkalmas az eladásra szánt termőfölddel kapcsolatos hirdetések, illetve az ilyen hirdetésekre érkező vételi ajánlatok közlésére is.⁶⁸ Az elektronikus rendszer bevezetése azt a célt szolgálja, hogy az engedélyezési eljárásban lehetségessé váljon annak bizonyítása, hogy az érintett termőföld egyéni földműves részére történő eladására nem volt lehetőség. Az elektronikus rendszerre vonatkozó rendelkezések 2020. június 12-én léptek hatályba, a rendszer a <https://erolnik.gov.pl> címen elérhető.

Lengyelországban az alapítványok is – más jogi személyekhez hasonlóan – szerzhetnek ingatlantulajdont. Az alapítvány, mint jogi személy az Országos Bírósági Nyilvántartásban van bejegyezve, amely gazdasági társaságokat is tart nyilván.⁶⁹ Az alapítványok termőföldtulajdon-szerzésére a fentebb felvázolt általános szabályok vonatkoznak.

3.1.4. Európai Unió kívüli jogi személyek

A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. évi törvényben a külföldi jogi személyek és a külföldi természetes személyek tulajdonszerzése közös szabályozás alá tartozik, ezért az Európai Unió kívüli állampolgárokra vonatkozó, fentebb tárgyalt engedélyezési feltételek és a törvényi kivételi kör a külföldi jogi személyekre is vonatkozik.

A 1920. március 24-i törvény személyi hatálya a gazdasági társaságokra és más jogi személyekre is kiterjed, pl. az alapítványokra, az egyesületekre, a szövetkezetekre, az egyházakra stb., amennyiben a székhelyük külföldön van.⁷⁰ A törvény olyan lengyelországi székhelyű jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságra is vonatkozik, amelynek irányítását közvetlenül vagy közvetve külföldi állampolgár, külföldi székhelyű jogi személy, külföldi állampolgár vagy külföldi székhelyű jogi személy által a külföldi ország jogrendje alapján alapított jogi személyiséggel nem rendelkező társaság gyakorolja.⁷¹ Ezzel kapcsó-

⁶⁶ CZECH: Art. 2a..., 180. fejezet., Jakub HELKA: Obrót nieruchomości rolnymi z udziałem spółek prawa handlowego. In: *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego* (red.: Dorota Łobos-Kotowska), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2019, 112.

⁶⁷ Dorota ŁOBOS-KOTOWSKA – Marek STAŃKO: Art. 2(a). In: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Dorota Łobos-Kotowska – Marek Stańko), Wolters Kluwer Polska, 2020, 2. fejezet.

⁶⁸ A mezőgazdasági törvény 4a. cikke.

⁶⁹ Az alapítványok jogi helyzetét és működési szabályokat, illetve az alapító okirat kötelező elemeit az alapítványokról szóló 1984. április 6-i törvény rögzíti: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97 a későbbi változásokkal.

⁷⁰ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1. cikk (2) bek. 2. pontja 2) alpontja, ld. WEREŚNIAK-MASRI: i. m. 64.

⁷¹ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1. cikk (2) bek. 2. pontja 4) alpontja.

latban kiemelendő, hogy a külföldi irányítású, de lengyel székhelyű jogi személyt a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény másképp kezeli, mint a lengyel irányítású (tulajdonú) jogi személyt. Az átláthatóság biztosítása érdekében a lengyel jogalkotó a 2016. december 2-i törvénymódosítással beiktatta az Országos Bírósági Nyilvántartásról szóló törvénybe azt a szabályt, amely szerint a cégbejegyzési kérelemhez (minden esetben), valamint a változásbejegyzési kérelemhez (amennyiben a változásbejegyzés az üzletrész vagy részvény átruházásához, illetve a tagjegyzék változásához kapcsolódik) csatolni kell az arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy a gazdasági társaság külföldi személynek minősül-e a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény értelmében.⁷²

Alapesetben a külföldi jogi személy földtulajdonszerzéséhez két külön engedély szükséges, egyrészt ingatlanszerzési engedély a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 1920. évi törvény alapján, másrészt pedig termőföldszerzési engedély a 2003. évi mezőgazdasági törvény rendelkezései alapján – ez utóbbi ugyanis főszabályként engedélyhez köti a jogi személy általi termőföld szerzését.

A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény értelmében nem csak a közvetlen tulajdonszerzés kötött engedélyhez. A belügyminiszter engedélyéhez kötött a külföldi jogi személy részére történő üzletrész vagy részvény átruházása is, ha olyan lengyelországi székhelyű gazdasági társaságnál valósul meg, amely Lengyelország területén található ingatlan tulajdonosa vagy élethosszig tartó hasznélvezetének jogosultja, ha az átruházás következtében a lengyel gazdasági társaság ellenőrzött társasággá válna.⁷³ Gyakorlatban az üzletrész/részvény átruházási szerződés közokiratba való foglalásakor a közjegyző ellenőrzi, hogy a törvényi feltételek megvalósulnak-e.⁷⁴ Köteles megtagadni a közreműködését, ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik.⁷⁵ Ezen túlmenően a közjegyző köteles 7 napon belül továbbítani a belügyminiszter részére azt a közjegyzői okiratot,

⁷² Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 1997 r. Nr 12, poz. 769 a későbbi változásokkal, 19c. cikke. Abban az esetben, ha a társaság külföldinek minősül, a cégbejegyzési vagy változásbejegyzési kérelemhez mellékelni kell egy olyan nyilatkozatot is, amelyből kiderül, hogy a társaság rendelkezik-e Lengyelországban ingatlantulajdonnal vagy ingatlan élethosszig tartó hasznélvezeti jogával.

⁷³ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 3e. cikk (1) bek. alapján. Az engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell többek között a külföldi személy megjelölését, jogi személy esetén a képviselők és a tagok/részvényesek adatait, valamint az őket megillető szavazati jog mértékét, a lengyel gazdasági társaság megjelölését, amelyben a külföldi személy üzletrészt/részvényt kívánt megszerezni, továbbá a képviselők és a tagok/részvényesek adatait, illetve a lengyel társaság tulajdonában vagy az élethosszig tartó hasznélvezetében levő ingatlanok pontos megjelölését, valamint az üzletrész/részvény átruházásával kapcsolatos jogügylet adatait, feltételeit. Az engedélyezési eljárásban benyújtandó dokumentumok és adatok körét a belügyminiszter 2012. június 20-i rendelete szabályozza: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości (Dz.U. z 2012 r., poz. 729).

⁷⁴ Ld. a közjegyzői törvény (Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, Dz. U. z 1991 r. Nr 22, poz. 91 a későbbi változásokkal) 92. cikk 1. § 4a) pontja, 95c. cikk 2. § 9) pontja, 99. cikk 3. §-a.

⁷⁵ A közjegyzői törvény 81. cikke.

amely alapján a külföldi személy tagja, illetve részvényese lett olyan gazdasági társaságnak, amely Lengyelországban ingatlan tulajdonjoggal rendelkezik.⁷⁶

3.2. Földszerzési maximumok

A 2016. évi törvénymódosítás birtokmaximumot vezetett be a mezőgazdasági törvénybe, amelynek értelmében a megszerezni kívánt termőföld területnagysága a szerző személy családi gazdaságának részét képező más termőföldek területnagyságával együtt nem haladhatja meg a 300 hektárt.⁷⁷ A 300 ha birtokmaximum a mezőgazdasági hasznosítású területekre vonatkozik, amely az egész mezőgazdasági ingatlan területnagyságától eltérő (kisebb) mértékű lehet.⁷⁸ A birtokmaximum szempontjából figyelembe kell venni a szerző személy használatában és birtokában bármely jogcímmel álló földeket, ideértve a tulajdoni jogot, élethosszig tartó haszonélvezeti jogot, használati, haszonbérleti és bérleti jogot is.⁷⁹

A birtokmaximum előírásait nem kell alkalmazni abban az esetben, ha a termőföld tulajdonszerzése a törvényben előírt kivételi körbe tartozik, amely kivételek kizárják az egyéni földművesre vonatkozó követelmény és földszerzési maximum alkalmazását.

3.3. Az elővásárlási jogok rendszere

Az elővásárlási jogok rendszerét a mezőgazdasági törvény 3. és 3a. cikke szabályozza, azzal, hogy az előbbi cikk a termőföldtulajdon átruházására vonatkozik, utóbbi pedig olyan gazdasági társaságban bekövetkező részvény- vagy üzletrész-átruházásra, amely termőföld tulajdonosa. A mezőgazdasági törvénynek az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni az élethosszig tartó haszonélvezeti jog átruházására⁸⁰, valamint a mezőgazdasági gazdaság tulajdonjogának átruházására is.⁸¹

A mezőgazdasági ingatlan eladása esetén elővásárlási jog illeti meg az ingatlan haszonbérletjét, a következő feltételek együttes megléte esetén: (1) a haszonbérleti szerződést olyan írásbeli formában kötötték meg, amely hiteles keltezési időt tartalmaz és a megkötéstől számított legalább három éven keresztül gyakorolták a haszonbérleti jogot, (2) a megvásárolt mezőgazdasági ingatlan a haszonbérlet családi gazdaságához tartozik. A mezőgazdasági gazdaság tulajdonátruházása esetén a haszonbérlet csak abban az esetben jogosult elővásárlási jog gyakorlására, ha az egész mezőgazdasági gazdaságra terjedő haszonbérleti joggal rendelkezik, a fenti feltételek teljesítése mellett.⁸²

⁷⁶ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 8a. cikk (1)–(3) bek.

⁷⁷ A mezőgazdasági törvény 2a. cikke (2) bek.

⁷⁸ CZECH: Art. 2a... 26. fejezet.

⁷⁹ Uo. 27. fejezet.

⁸⁰ A mezőgazdasági törvény 2c. cikke alapján.

⁸¹ A mezőgazdasági törvény 4a. cikke alapján.

⁸² A mezőgazdasági törvény 4a. cikke.

Az elővásárlási jog gyakorlására az értesítéstől számított egy hónap áll rendelkezésre.⁸³ Az elővásárlásra jogosult személy hiányában, illetve abban az esetben, ha az előírt határidőben a jogosult nem él az elővásárlási joggal, az elővásárlási jog a törvény erejénél fogva a KOWR-ot és ez által az Államkincstárt illeti meg.⁸⁴ A KOWR felé értesítési kötelezettség a föld eladóját terheli, akinek a feltételes adásvételi szerződés megkötését követően haladéktalanul kell értesítenie a hatóságot.⁸⁵

A törvény egy kivételi kört határoz meg a haszonbérlet és a KOWR-ot megillető termőföld-elővásárlási jog alól. A kivételi kör többek között azokra az esetekre terjed ki, amikor a termőföld tulajdonát közeli hozzátartozó, a területi önkormányzat vagy az Államkincstár, továbbá a folyékony üzemanyagok továbbítására jogosult állami tulajdonú gazdasági társaság, illetve az energia-, gáznemű üzemanyagok és kőolajágazatban külön törvény alapján működő gazdasági társaság szerzi meg. Az ugyanazon egyházon belül működő egyházi jogi személyek közötti termőföld-tulajdon-átruházása esetén a haszonbérlet és a KOWR-ot nem illeti meg az elővásárlási jog. Továbbá nem kell alkalmazni az elővásárlási jogra vonatkozó előírásokat abban az esetben sem, ha a termőföldtulajdon átruházására a KOWR által kiadott termőföldszerzési engedély alapján kerül sor.⁸⁶

A jogszabály elővásárlási jogot biztosít a KOWR-nak üzletrész vagy részvény átruházása esetén, amennyiben az érintett gazdasági társaság 5 hektár vagy nagyobb terület nagyságú termőföld tulajdonosa vagy élethosszig tartó haszonélvezet jogosultja.⁸⁷ Erre tekintettel az üzletrész vagy részvény átruházása kizárólag a függő hatályú (feltételes) szerződés alapján valósulhat meg érvényesen, amennyiben a jogosult (KOWR) nem gyakorolja az elővásárlási jogát a jogszabály által előírt határidőben. Az elővásárlási jog jogosultját annak a társaságnak kell értesítenie, amelynek az üzletrésze vagy részvénye eladásra kerül.⁸⁸ Az értesítést a feltételes szerződéssel és egyéb kötelező dokumentumokkal (pl. tulajdoni lap, tagjegyzék, létesítő okirat, mérleg és eredménykimutatás) együtt a gazdasági társaság székhelye szerinti illetékes KOWR kirendeltségén kell benyújtani. Érdemes megjegyezni, hogy az üzletrész és a részvény elidegenítésével kapcsolatos elővásárlási jog a korlátolt felelősségű társaság, illetve a részvénytársaság vonatkozásában került előírásra, és nem érinti az egyéb jogi személyekben (pl.: alapítványban, egyesület-

⁸³ A Polgári törvénykönyv 598. cikke 2. §-a. A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata szerint a mezőgazdasági törvényben rögzített, a termőföld vásárlására vonatkozó elővásárlási jogra alkalmazni kell a Polgári törvénykönyv rendelkezéseit: A Legfelsőbb Bíróság 2009. január 14-i határozata (Postanowienie Sądu Najwyższego z 14. 01. 2009 r.), IV CSK 344/08, a Legfelsőbb Bíróság 2018. szeptember 21-i ítélete (Wyrok Sądu Najwyższego z 21. 09. 2018 r.), V CSK 540/17.

⁸⁴ A mezőgazdasági törvény 3. cikk (4) bek.

⁸⁵ A Polgári törvénykönyv 598. cikke 1. §-a alapján. Ld. bővebben: Tomasz CZECH: Art. 3. Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej. In: *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Tomasz Czech), Wolters Kluwer Polska, 2020, 54. fejezet.

⁸⁶ A mezőgazdasági törvény 3. cikk (5) bek. 2) pontja.

⁸⁷ A mezőgazdasági törvény 3a. cikk (1) bek.

⁸⁸ A KOWR honlapján található tájékoztató szerint: <https://www.kowr.gov.pl/ukur/pierwokup-i-nabycie/spolki-kapitalowe-pierwokup-i-nabycie-udzialow-akcji>, 2020. október 14.

ben, betéti társaságban) bekövetkező tulajdonosi változásokat.⁸⁹ Az államot megillető, az üzletrészek vagy részvények átruházására vonatkozó elővásárlási jog nem gyakorolható olyan lengyelországi ingatlantulajdonnal rendelkező gazdasági társaság esetén, amelynek székhelye külföldön van.⁹⁰ Ezen túlmenően az elővásárlási jog előírásai nem vonatkoznak a törvényben rögzített kivételi körre.⁹¹

3.4. A hatósági engedélyezés rendszere

A lengyel földforgalmi rezsím két egymástól független engedélyezési eljárást szabályoz. Az egyiket – a termőföldszerzési engedélyt – a mezőgazdasági törvény, a másikat – az ingatlanszerzési engedélyt – a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény szabályozza.

A mezőgazdasági törvény értelmében nem egyéni földműves részére történő, illetve a jelen tanulmány korábbi részeiben tárgyalt kivételi körbe nem tartozó termőföldtulajdon átruházása hatósági engedélyhez kötött. Az ingatlanszerzési engedélyt a KOWR főigazgatója adja ki a kezdeményező fél kérésére, másodfokon pedig a vidékfejlesztési miniszter jár el.⁹² Az engedélyezési eljárás alatt az eljáró hatóság a kérelemhez csatolt igazoló dokumentumok alapján vizsgálja, hogy a törvényben rögzített valamennyi szerzési feltétel teljesül-e.⁹³ A mezőgazdasági törvény rendelkezései alapján kiadott ingatlanszerzési engedély érvényességi ideje nem korlátozott.

A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvényben előírt engedélyezési eljárásra akkor kerülhet sor, amennyiben Lengyelország területén található ingatlan, így a termőföld is, tulajdonát külföldinek minősülő természetes vagy jogi személy kívánja megszerezni, és az ilyen tulajdonszerzés nem esik a jelen tanulmány korábbi részeiben tárgyalt törvényi kivételek alá. A külföldi jogi személy vagy külföldi állampolgár ingatlanszerzésével kapcsolatban a belügyminiszter jár el, azonban az engedély kiadásával szemben a honvédelmi miniszter, a mezőgazdasági ingatlanok esetén pedig a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter kifogást támaszthat az értesítéstől számított 14 napon belül, amely határidő indokolt esetben 2 hónapig meghosszabbítható.⁹⁴ Az engedélyezési kérelemhez a külföldi személy köteles csatolni a törvényi feltételek teljesítését igazoló okiratokat, illetve egyéb dokumentumokat, amelyek lehetővé teszik annak a bizonyítását, hogy az ingatlan tulajdonszerzése szabályszerűen valósul meg.⁹⁵ Az ingatlanszerzési engedély a kiadásától számított 2 évig érvényes.⁹⁶

3.5. Egyéb korlátozások

⁸⁹ Tomasz CZECH: Art. 3(a) Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej. In: *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Tomasz Czech), Wolters Kluwer Polska, 2020, 2. fejezet.

⁹⁰ Uo. 4. fejezet.

⁹¹ A mezőgazdasági törvény 3a. cikk (2) bek.

⁹² A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (5) bek.

⁹³ A mezőgazdasági törvény 2a. cikk (5c) bek.

⁹⁴ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1. cikk (1) bek.

⁹⁵ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 1a. cikke (4) bek.

⁹⁶ A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény 3 cikk (2) bek.

A lengyel földforgalmi rezsimben a mezőgazdasági földterületek megóvását és céljának megfelelő hasznosítását – az előzőekben tárgyalt korlátozó rendszeren kívül – a családi gazdálkodáson alapuló termelési struktúrájának alkotmányos szintre való emelése, illetve a művelés alóli kivonás szigorú szabályozása segíti.

Ahogy ez már korábban is említésre került, a lengyel alkotmány 23. cikke értelmében az állam mezőgazdasági rendszerének alapját a családi gazdaság képezi. A mezőgazdasági törvény alapján, a családi gazdaság olyan, az egyéni földműves által üzemeltetett mezőgazdasági gazdaság, amelyben a mezőgazdasági hasznosítású területek nagysága nem haladja meg a 300 hektárt.⁹⁷ Továbbá, a mezőgazdasági törvény preambulumban meghatározottak szerint a törvényi szabályozás célja a családi gazdaságok fejlesztése és védelmük megerősítése, és ezáltal Lengyelország termőföldállománya megfelelő hasznosításának és az állampolgárok élelmiszerbiztonságának biztosítása, illetve a fenntartható mezőgazdaság támogatása. Habár az alaptörvény és a mezőgazdasági törvény szabályozásában megjelenik a családi gazdaság fogalma, a törvény nem szabályozza a családi gazdaságok jogállását.⁹⁸ A lengyel alkotmánybíróság értelmezése szerint a „családi gazdaság” az egy család tulajdonában álló mezőgazdasági gazdaságot jelenti.⁹⁹ Egy egyéni földművesnek csak egy családi gazdasága lehet.¹⁰⁰

A mezőgazdasági hasznosítású ingatlan földművelés alóli kivonása főszabály szerint kizárólag előzetes hatósági engedély alapján lehetséges.¹⁰¹ Ettől eltérő intézmény a lengyel jogban a mezőgazdasági ingatlanok nem mezőgazdasági ingatlanok nyilvánítása, amely változást a helyi területrendezési tervben kell átvezetni, és amely – az I–III. osztályozású termőföldre vonatkozóan – a vidékfejlesztési miniszter engedélyéhez kötött.¹⁰²

Következtetések

A lengyel jogalkotó számos olyan törvényi intézkedést hozott, amely a termőföld tulajdonszerzésének és a földtulajdon szabad áramlásának jelentős korlátozásához vezetett, mind a külföldiek ingatlanszerzését, mind pedig a belföldi és külföldi jogi

⁹⁷ A mezőgazdasági törvény 5. cikk (1) bek.

⁹⁸ Erre a hiányosságra a jogi szakirodalomban is utaltak: Zygmunta TRUSZKIEWICZ: O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościami prywatnymi gruntami rolnymi. *Studia Iuridica Agraria* tom XV, 2017, 253.

⁹⁹ A lengyel alkotmánybíróság 2014. május 7-i ítélete (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r.), K 43/12(), 4.2.4. pontja.

¹⁰⁰ CZECH, Art. 2a... 30. fejezet.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78 a későbbi változásokkal, 11. cikk. Az engedély előzetes jellegére a lengyel közigazgatási bíróságok joggyakorlata is utal, lsd. pl. a Łódź-i Közigazgatási Törvényszék 2012. november 8-i ítélete (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 listopada 2012 r.), II SA/Łd 598/12.

¹⁰² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 7. cikk. A művelés alóli kivonás és a mezőgazdasági ingatlanok nem mezőgazdasági ingatlanok nyilvánítása közötti különbségek a bírósági joggyakorlatban kerültek kifejtésre, ld. pl. a Krakói Közigazgatási Törvényszék 2019. április 26-i ítélete (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26 kwietnia 2019 r.), II SA/Kr 172/19.

személyek ingatlan-tulajdonszerzését illetően. A mezőgazdasági törvény 2019. április 26-i módosításával kapcsolatos jogalkotói indokolásban olvasható, hogy a 2016-ban bevezetett korlátozó intézkedések sikeresen megakadályozták az olyan személyek általi termőföldszerzést, akik befektetési vagy spekulatív céllal vásárolták volna lengyel termőföldet anélkül, hogy a termőföld mezőgazdasági hasznosításban tartása biztosított lett volna.¹⁰³ A mezőgazdasági törvénynek 2016-ben bekövetkezett módosítása óta a termőföldforgalom jellemzően egyéni földművesek között valósul meg.¹⁰⁴

Habár az általános lengyel fölforgalmi rezsím egyértelműen az egyéni földműves termőföld-tulajdonszerzését preferálja, a lengyel jogalkotó nem vezette be a jogi személyek tulajdonszerzési tilalmát, ahogy ezt a magyar jogalkotó tette a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben. Helyette a nem egyéni földművesek termőföldszerzését hatósági engedélyhez kötötte. A hatósági engedélyezésen túl, a mezőgazdasági törvény elvásárlási jogot ír elő az állam részére a termőföldtulajdon átruházásánál, valamint a jogi személy földtulajdonlásához kapcsolódó *share deal*-nél (részvény- vagy üzletrész-átruházás eseténél) is.

A külföldi jogi és természetes személyek általi ingatlanszerzést a vonatkozó törvény főszabály szerint miniszteri engedélyhez köti – kivéve az EU/EGT-állampolgárok ingatlanszerzését. A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló törvény alapján a belügyminiszter nyilvántartást vezet a külföldi személyek által szerzett ingatlanokról, illetve részvényekről és üzletrészekről. A nyilvántartás az EU/EGT-állampolgárok tulajdonszerzésével kapcsolatos adatokat is tartalmazza. A nyilvántartásban található adatok alapján a belügyminisztérium évente átfogó elemzést és jelentést készít, amelyet közzétesz a honlapján.

Az ingatlan tulajdonjog átruházásával kapcsolatban kiemelendő, hogy Lengyelországban az ingatlan adásvételi szerződés kizárólag a közjegyző közreműködésével, a közjegyzői okiratba foglalással valósulhat meg. A közjegyző, mint az állam nevében eljáró, közbizalommal felruházott személy, teljes pártatlanság mellett biztosítja az ingatlanügyletek és a forgalmi viszonyok biztonságát.

Felhasznált irodalom

- [1] ANDRÉKA Tamás – OLAJOS István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. *Magyar Jog* 2017/7–8., 410–424.
- [2] Patrycja BARTOSZ-BURDIÁK – Natalia BIELIŃSKA: *Obrót nieruchomościami rolnymi w polskim systemie prawnym – dawniej i dziś*. <https://www.temidi>

¹⁰³ A Kormánynek *A mezőgazdasági rendszer alakításáról szóló törvények valamint egyes törvények módosításáról szóló javaslata, Indoklás*. 2019. március 3., Druk nr 3298, 3. o. A törvényjavaslat – lengyel nyelven – az alábbi honlapon tekinthető meg: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=4AFFFA5CB644D5C3C12583C40030F6F0>, 2020. október 14.

¹⁰⁴ Uo. 2. Vö. NIK, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, 76.

- um.pl/artykul/obrot_nieruchomosciami_rolnymi_w_polskim_systemie_praw_nym_dawniej_i_dzis-5536.html, 2020. október 14.
- [3] Jerzy BIELUK: Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. *Studia Iuridica Lublinensia* 2017/1., 23–34., DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.23.
- [4] Csilla CSÁK: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2010/9., 20–31.
- [5] Csilla CSÁK – Bianka KOCSIS – Anikó RAISZ: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2015/19., 32–43.
- [6] Tomasz CZECH: Art. 2(a) Warunki nabycia nieruchomości rolnej. In: *Kształtowanie ustroju rolnego Komentarz* (red.: Tomasz Czech): Wolters Kluwer Polska, 2020 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [7] Tomasz CZECH: Art. 3. Prawo pierwokupu nieruchomości rolnej. In: *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Tomasz Czech), Wolters Kluwer Polska, 2020 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [8] Tomasz CZECH: Art. 3(a) Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej. In: *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Tomasz Czech): Wolters Kluwer Polska, 2020 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [9] Tomasz CZECH: Art. 6. Rolnik indywidualny. In: *Kształtowanie ustroju rolnego Komentarz* (red.: Tomasz Czech), Wolters Kluwer Polska, 2020 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [10] Jakub HEŁKA: Obrót nieruchomościami rolnymi z udziałem spółek prawa handlowego. In: *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego* (red.: Dorota Łobos-Kotowska): Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2019, 105–120.
- [11] KOROM Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái. *Gazdálkodás* 2010/3., 344–350.
- [12] KOROM Ágoston – BOKOR Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban: transzparencia és egyenlő elbánás. In: *Honori et virtuti: ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára* (szerk.: Gellén Klára), Iurisperitus, Szeged, 2017, 259–267.

- [13] KOROM Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata. *Magyar Jog* 2011/3., 152–159.
- [14] Elżbieta KLAT-GÓRSKA: Art. 4(a). In: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Elżbieta Klat-Górska), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [15] KURUCZ Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014* (szerk.: Szalma József), Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015, 120–173.
- [16] Dorota ŁOBOS-KOTOWSKA–Marek STAŃKO: Art. 2(a). In: *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz* (red.: Dorota Łobos-Kotowska – Marek Stańko), Wolters Kluwer Polska, 2020 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [17] István OLAJOS: The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2017/23., 91–116.
- [18] István OLAJOS – Ágnes JUHÁSZ: The relation between the land use register and the real estate registration proceeding, with regard to the justification of the lawful land use. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2018/24., 164–193.
- [19] Władysław PAWLAK: Art. 55(3). In: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów* (red.: Jacek Gudowski), System Informacji Prawnej Lex, 2018 (a lengyel jogi adatbázisban hozzáférhető elektronikus dokumentum, nem rendelkezik oldalszámozással).
- [20] RAISZ Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica XXXV*, 2017, 434–443.
- [21] Anikó RAISZ: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law* 2017/1., 69., 73–74.
- [22] SZILÁGYI János Ede: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása, *Agrár- és Környezetjog* 2017, 23, 165–181.
- [23] SZILÁGYI János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle* 12. évfolyam (2017) különszám, 107–124.
- [24] Izabela WEREŚNIAK-MASRI: Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Zezwolenie i zgoda – problem podwójnej regulacji. In: *Współczesne*

problemy prawa rolnego i żywnościowego (ed.: Dorota Łobos-Kotowska), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2019, 59–71.

- [25] VARGA Zoltán: A helyi földbizottság szerepe a közigazgatási perben – A helyi földbizottság eljárásjogi evolúciója, az ügyféli minőség és a keresetösségi jog vizsgálata a közigazgatási perben. *Kodifikáció és közigazgatás* 2017/2., 70–85.
- [26] Zygmunt TRUSZKIEWICZ: O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi. *Studia Iuridica Agraria* tom XV, 2017, 235–262.

A kiadásért felelős: Prof. dr. Horváth Zita
a Miskolci Egyetem rektora
A kéziratot gondozta a Miskolci Egyetemi Kiadó
A kiadó felelős vezetője: Szendi Attila
Kiadói szerkesztő: Gramantik Csilla
Korrektor: Juhász Zoltán
Készült a Miskolci Egyetem Sokszorosító Üzemében, Miskolcon
A sokszorosításért felelős: Pásztor Erzsébet
Példányszám:
MERT – 2021 – 79 – ME