

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XXXIX/1



MISKOLC UNIVERSITY PRESS
2021

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XXXIX/1

MISKOLC UNIVERSITY PRESS
2021

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

1. KÖTET

I. ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI TÁRGYÚ TANULMÁNYOK

<i>Bajánházy István: A publicanus társaságok könyvelése és az actio ad exhibendum</i>	7
<i>Lengyelne Bús, Zita: The leaders of local organisations in the state administration during the council system period (1950–1990)</i>	36
<i>Makács Adrienn: Az érdemtelenség és a kitagadás jogintézményeinek rendezése Magyarországon a XX. század elején</i>	54

II. ÁLLAMTUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ TANULMÁNYOK

<i>Fábián Klaudia – Varga Zoltán: Az Európai Unió költségvetési szabályozásáról</i>	81
<i>Horváth Attila – Pék Erzsébet – Szegedi László – Szőke Péter: Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Széljegyzetek egy fogalom történetéhez II.</i>	116
<i>Marinkás György: A COVID–19-járvány európai uniós kezelése a „hatáskörök hálójá” avagy a rejtett hatáskörök révén</i>	138
<i>Tóthné Karczub Eszter: Az oktatáshoz való jog érvényesülése a COVID–19 okozta járványhelyzetben</i>	167

I.

ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI TÁRGYÚ TANULMÁNYOK

A PUBLICANUS TÁRSASÁGOK KÖNYVELÉSE ÉS AZ *ACTIO AD EXHIBENDUM*

The accounts of the tax-farmers companies and the *actio ad exhibendum*

BAJÁNHÁZY ISTVÁN*

Absztrakt: Jelen tanulmány célja, hogy Cicero Verres elleni perbeszédének egy apró, de igen érdekes és eddig árnyékban megbújó részének elemzése, a mai fogalmaink szerinti „közérdekű adatigénylés”-ért, a római jog szerint egy dolog felmutatására (*actio ad exhibendum*) irányuló keresettel indított per elemzése. Ennek rövid lényege, hogy a Verres elleni vád képviselőjéhez bizonyítékot gyűjtő Cicero előbb betekintést nyert a szicíliai publicanus társaság könyvelésébe, ahol számos ártírt betűt talált. Ezután pert indított a társaság könyvelését őrző személy, nevezetesen Carpinatius ellen, a könyvelést tartalmazó táblák felmutatása, vagyis az abban szereplő adatok nyilvánosságra hozatalára, abból a célból, hogy azokat később felhasználhassa bizonyítékként a Rómában indított perben, mely célját ebben a korábbi perben el is érte.

Kulcsszavak: római jog, publicanus társaság, viasztábla, okirathamisítás, felmutatásra szóló kereset (*actio ad exhibendum*), M. Tullius Cicero

Abstract: The aim of this paper is to show a tiny, but very interesting and until now hiding in the shadows part of the speech of Cicero against Verres, and that is the examination of a lawsuit, our present day's definition: a suit for "access to public data", in the Roman Law: a suit for production of a thing (*actio ad exhibendum*). The short story is: Cicero during the preparation for the accusation against Verres collected some evidence and he reached the insight to the company of the publicans's (tax-collectors) books, where he found some corrupt letters. After it, he brought a law-suit against of the keeper of the books of the company, namely Carpinatius, to show up these books for the public, i.e. for the publication of the data kept in them, for the purpose, to use them in the process in Rome as evidence, which aim was reached by him in this earlier process.

Keywords: Roman law, company of tax-farmers, wax-tablet, document forgery, action for production (*actio ad exhibendum*), M. Tullius Cicero

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

1. Bevezetés, Cicero nyomozása a Verres elleni per előkészítése során

Cicero Kr. e. 70-ben lépett fel – életében egyébként egyetlen alkalommal – vádlóként egy perben, méghozzá Caius Verres ellen. A vádlott korábban három évig (Kr. e. 73–71) Szicília provincia helytartója (*praetor Siciliae*) volt, ahol igen változatos eszközökkel rengeteg pénzt és műkincset zsarolt ki a helyi lakosoktól. A provincia lakói ezért az új helytartó hivatalba lépése után Cicerohoz fordultak és őt kérték fel a vád képviselésére, aki azt el is vállalta. A vádemelésre a tartományi lakosokkal szembeni vagyoni visszaélések miatt került sor (*crimen repetundarum*). Ez a közüldözés alá eső bűncselekmény ekkor már jó ideje ismert volt a római jogban, bár az csak fokozatosan alakult ki. Kezdetben még csak az általános szabályok tiltották, hogy a magisztrátus tevékenységéért anyagi ellenszolgáltatást kérjen vagy fogadjon el a római polgároktól, a meghódított területeken szervezett tartományokban (*provincia*) élő népeket azonban a római jog kezdetben még nem védte. A tartományi tisztségviselők egyre fokozódó mohósága azonban azzal fenyegetett, hogy a provinciákban a fokozódó elégedetlenség felkeléseket válthat ki, ami már érzékenyen érintette a római államot is, ezért fokozatosan kialakult a provinciái lakosok speciális jogvédelme. Ennek első esetei a hispániai provinciái helytartók ellen Kr. e. 171-ben megindított – akkor még rendkívüli, a szenátus eseti döntése alapján megindított – eljárások.¹ Ekkor a zsarolással megszerzett összegek visszakövetelése még nem volt lehetséges, de a fokozott igények miatt annak lehetősége később megjelent és Kr. e. 149-től már törvény² is szabályozta azt. Cicero szerint ezt a törvényt kifejezetten a szövetséges (azaz meghódított) lakosok védelmében hozták,³ később pedig Sulla külön állandó bíróságot (*quaestio de pecuniis repetundis*)⁴ is alakított ezek kivizsgálására, ami a probléma állandósulását is bizonyítja. Cicero idejére tehát már mind a bűncselekmény, mind annak a kivizsgálása jogilag pontosan szabályozott és körülhatárolt volt. Ennek ellenére ez a per nem volt egyszerű, Cicerónak ugyanis már az eljárás elején a vádlói tisztség elnyeréséért is harcba kellett szállnia a konkurenciával, ugyanis a vádlott és segítői megpróbálták egyik bizalmasukat, Caecilium erre a tisztségre beállítani, azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy a vádló kevésbé lelkes fellépésével a védelem helyzetét megkönnyítse. Cicero ezzel kapcsolatos beszéde (*Divinatio* vagy *Oratio in Caecilium*) is ránk maradt, amelynek hatására a bíróság végül őt fogadta el a vád képviselőjéül. Ezután kezdhette meg Cicero a bizonyítékok összegyűjtését, amit viszont a vádlott és segítői igyekeztek megakadályozni. Tudjuk például, hogy Verres egyik fő társa Apronius saját könyvelését meg is semmisítette,

¹ A konkrét vád azonban ekkor még nem a későbbi terminus technikus használatával került jelölésre: „*pecunias captas*”. (Liv. 43.2.3.) A három ismert eljárásból egy felmentéssel, a másik kettő elvileg marasztalással végződött volna (Liv. 43.2.6.), a vádlottak azonban az ítélethozatal előtt önkéntes száműzetésbe vonultak, így egy elmarasztaló ítélet sem született ekkor. (Liv. 43.2.10.)

² *lex Calpurnia de repetundis* (Kr. e. 149).

³ Cic. div. in Caec. 5.18. „*lex de pecuniis repetundis sociorum cause constituta sit. Nam civibus cum sunt ereptae pecuniae, civili fere actione et privato iure repetuntur. Haec lex sociatis est.*”

⁴ *lex Cornelia de repetundis* (Kr. e. 81).

majd arra hivatkozott, hogy nem is vezetett könyvelést, ami életszerűtlen volt, mivel ebben az időben minden művelt római vezetett könyvelést.⁵ A *publicanus* társaság emberei pedig a római központjuk és a szicíliai kirendeltségük közötti levelezés egy részét semmisítették meg.⁶ Ennek ellenére Cicerónak sikerült annyi bizonyítékot összegyűjtenie, hogy a perben tartott első beszéd (*actio prima*) után vádlott nem várta meg a folytatást és a nyilvánvalóan elmarasztaló ítéletet, hanem önkéntes száműzetésbe vonult Massiliába, ahol élete végéig élt. Erre a vádlottnak általában lehetősége is volt a római perjogi szabályok szerint, az önkéntes száműzetésbe vonulás egyrészt a bűnösség beismerését jelentette, másrésztől viszont megakadályozta az ítéleti marasztalást. Ezért Cicero nyertesén került ki a perből, bár ítélet hiányában a provinciai lakosok nem kapták vissza a kizsartolt összegeket. A fentiek miatt Cicero a Verres főbeszédét (*actio secunda*) – amelyből a legtöbb információnk származik – már nem is mondhatta el a bíróság előtt, viszont arra nyilvánvalóan alaposan felkészült (ezt a beszéd hossza és az ügy bonyolultsága egyaránt indokolta) és hogy fáradozása ne menjen kárba, azt később írásban is kiadta. Ezt azért fontos megjegyezni, mivel ez maradt aztán ránk és bár a szöveget hitelesnek fogadhatjuk el, az ebben a formájában mégsem hangzott el és ezért nem lehetünk biztosak abban sem, hogy Cicero az eljárás végeredményének ismeretében és a szöveg „sajtó alá rendezése során” nem változtatott-e az eredeti elképzelésein.

Ami minket ebből most közelebbről érint, az Cicero perelőkészítő tevékenysége. Ő ugyanis a vádlói tisztség elnyerése után a helyszínre utazott, ahol adatokat gyűjtött a peranyaghoz. Ennek során nyilván sok emberrel beszélt és tanúkat kutatott fel a későbbi perhez. A tanúk mellett egy fontos írásbeli bizonyítékot is felfedezett: méghozzá az ottani gabonaadó behajtását végző társaság (*societas publicanorum*) könyvelésében, amit nem sikerült a vádlottnak ill. segítőinek eltüntetnie. Cicero azonban nemcsak tudni akart a könyvelés meghamisításáról, hanem azt be is akarta mutatni Rómában. Mivel ez jogi akadályba ütközött, ezért egy előper indításával jutott hozzá az eredeti okirat szó szerinti (a hamisítás nyomait is rögzítő) másolatához. Mielőtt a pert megvizsgálnánk, nézzük meg, hogy mit érdemes tudni az adóbeszedést végző társaságokról, ill. az általuk használt nyilvántartásokról.

2. A *societas publicanorum*

A közjog területén működő társaságokra a források általában *societates publicanorum* vagyis a *publicanusok* társaságai kifejezést használják.⁷ A kifejezés nyilvánva-

⁵ Cic. in Verr. 2,3,47. (112). „Nem Apronius könyveléséből amit, amikor kerestem, nem találtam meg, s amikor megidéztem, azt a vallomást csikartam ki belőle, hogy nem vezet könyvelést.” = „*Non ex Apronii tabulis, quas ego cum conquirem non inveni, et cum in ius ipsum eduxi ut conficere se tabulas negaret.*” Ford. Nótári Tamás: *Marcus Tullius Cicero összes perbeszédei*. Lectum Kiadó, Szeged, 2010. Cicero Verres elleni beszédének további fordításai – ahol más jelzés nincs – ebből a fordításból származnak.

⁶ Cic. in Verr. 2,2,73. (180): „*quaeram remotaene sint litterae?*”

⁷ A latin kifejezés meggyökeresedett fordítása „adóberlő”, ami azonban dogmatikailag helytelen, ezért szándékosan kerülöm annak használatát. Vö. FÖLDI András: *Kereske-*

lóan a „köz dolgaiból” (*res publica*) ered, definíciószerű meghatározást pedig a *Digestában* Ulpianustól⁸ és Gaiustól⁹ is találunk, amelyek lényege, hogy „az állammal szerződést kötő” személyeket értettek a fogalom alatt. ÜRÖGDI szerint az állammal (vagyis köztársaság korában Róma városával) valamilyen üzleti kapcsolatban álló személyeket értünk ez alatt,¹⁰ BADIAN szerint pedig azokat nevezték így, akik tevékenysége a római nép „köztulajdonával” („*publica*”) volt kapcsolatban.¹¹ A fentiekhez hasonló megfogalmazásokat találunk általában a szakirodalomban is.¹² Ezeknek a társaságoknak a pontos eredete ugyan nem ismert, de már a második pun háború idején Kr. e. 215-ben – a hadiszállítások területén – már biztosan működtek¹³ és bár ez a *publicanus* társaságok első irodalmi említése, még sincs utalásunk arra, hogy ezt akkor, mint új megoldást a rendkívüli helyzet miatt vezették volna be,¹⁴ mint ahogy a halasztott fizetéssel történő szerződéskötést, mint eltérést a főszabálytól, mindig megemlíti Livius.¹⁵

delmi jogintézmények a római jogban. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1997, 189. 379. lb. „A *publicanus*okat egyszerűség kedvéért bevett magyar szóval adóbérlőnek nevezem, de megjegyzem, hogy ez az elnevezés leegyszerűsítő.” MALMENDIER is „szerencsétlennek” tartja ugyanennek hasonló német fordítását. Ulriche MALMENDIER: *Societas Publicanorum, Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer.* Böhlau Verlag, Köln, 2002, 30. „Die Beziehung als ‘Staatspächters’ ist in zweifacher Hinsicht eine eher unglückliche Übersetzung.”

⁸ Ulp. D. 39,4,1,1.: „*Publicani autem sunt, qui publico fruuntur (nam inde nomen habet) sive fisco vectigal pendant vel tributum consequantur: et omnes, qui quod a fisco conducunt, recte appellatur publicani.*”

⁹ Gai. D. 50,16,16.: „*Eum qui vectigal populi Romani conductum habet ‘publicanum’ appellamus.*”

¹⁰ ÜRÖGDI György: A publicanusok. *Antik Tanulmányok* 25/1 (1968), 101.

¹¹ Ernst BADIAN: *Zöllner und Sünder, Unternehmer im Dienst der römischen Republik.* Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1997, 7. „Selbst der Name *publicani* leitet sich von der Tatsache ab, dass sie mit den öffentlichen Eigentum (*publica*) des römischen Volkes umgingen.”

¹² Ferdinand KNIEP: *Societas Publicanorum.* Verlag von Gustav Fischer, Jena, 1896, 1, 9, 11.; Ettore DE RUGGIERO: *Lo stato e le opere pubbliche in Roma antica.* Fratelli Bocca Editori, Torino, 1925, 179.; J. S. RICHARDSON *The Spanish Mines and the Development of Provincial Taxation in the Second Century B.C., JRS* 66 (1979), 139–152., 145.; Maria Rosa CIMMA: *Ricerche sulle società di publicani.* Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1981, 53.; Antonio MATEO: *MANCEPS, REDEMPTOR, PUBLICANUS Contribución al estudio de los contratistas públicos en Roma.* Universidad de Cantabria, 1999, 89.; MALMENDIER i. m. 4.

¹³ Liv. 23.49.1. „a kijelölt napon tizenkilenc, három haszonbérlő (sic!) társaságba tömörült vállalkozó jelentkezett.” = „*Ubi ea dies venit, ad conducendum tres societates aderant hominum undeviginti.*”

¹⁴ Liv. 23.48-49., KNIEP i. m. 11–12., Georg THIELMANN: *Die Römische Privatauction.* Duncker und Humblot, Berlin, 1961, 251.; Vincenzo ARANGIO-RUIZ: *La società in diritto Romano.* Jovene Editore, Napoli, 1982, 28.

¹⁵ Liv. 23.48.10., Liv. 24.18.11., Liv. 34.6.12., visszatérés az azonnali fizetéshez: Liv. 27.10.13.

Ezek a társaságok gyakorlatilag bármilyen állami feladat elvégzését vállalhatták, a hadiszállításokon¹⁶ túl az állam által megrendelt építkezések¹⁷ és bizonyos adók beszedése¹⁸ voltak a legfontosabb területek. A vállalkozók közötti társasági szerződés a magánjog keretében került megkötésre,¹⁹ de annak közjogi vonzatai is voltak.²⁰ Ezekre a társaságokra a közjoggal való kapcsolatuk miatt – bizonyíthatóan ugyan csak a Kr. e. I. századtól –, az általánostól eltérő szabályok vonatkoztak.²¹ Az eltérés két legfontosabb területe a társaság megszűnése (ideértve a tagok közötti elszámolási per megindítását is) és a társaság tagjainak tevékenysége során okozott károk megtérítése. A magánjog szerint a társaság bármelyik tag halálával megszünt,²² ami az állammal szerződéses kapcsolatban álló társaságok működését ellehetetlenítette volna, ezért ezeknél a tag halála nem szüntette meg a társaságot,²³ de hasonló eltérést találunk a tagok közötti perindításnak a társaságot megszüntető hatásában is.²⁴ Ezek miatt a romanisztika általában ezen társaságoknál *elismeri* a

¹⁶ Liv. 23.49.1., 27.10.13., 44.16.4.

¹⁷ Liv. 27.11.16., 29.37.2., 34.53.3., 39.44.5-6., 41.27.5-10., Polyb. 6.13.

¹⁸ Liv. 39.44.8., 43.16.2.

¹⁹ Jean-Jaques AUBERT: *Business Managers in Ancient Rome*. E.J. Brill, Leiden, 1994, 327.: „The legal relationship between the *manceps* and the *socii* was determined by private contract.”

²⁰ MALMENDIER: i. m. 237.; THIELMANN: i. m. 250.: „Sie war ursprünglich eine gewöhnliche Gesellschaft. Erst im Laufe der Zeit bildete sich durch die Staatspraxis ein besonderes Recht dieser Sozietäten aus, und so entstand der Unterschied zwischen den *societates voluntariae* oder *privatae* und den Gesellschaften der Publikanen.”

²¹ Pomp. D. 17,2,59., Gai. D. 3,4,1,pr. „*ut ecce vectigalium publicorum sociis permissum est corpus habere vel aurifodinarum vel argentifodinarum et salinarum.*” Szicíliaiban Cicero idején például rájuk vonatkozó a jogszolgáltatás is eltért az általános szabályozástól. Vö. Cic. in Verr. 2,2,13. (32)

²² Pomponius szerint még közös akarattal sem folytathatja a jogutód az elhunyt tag tagságát. Vö. Pomp. D. 17,2,59,pr.: „*Adeo morte socii solvitur societas, ut nec ab initio pacisci possimus, ut heres etiam succedat societati.*”

²³ Pomp. D. 17,2,59,pr.: „*Adeo morte socii solvitur societas ... haec ita in privatis societatibus ait: in societate vectigalium nihilo minus manet societas et post mortem alicuis.*” AUBERT i. m. 326.: „which was not dissolved by the coming or withdrawal/death of the partners/shareholders (*socii*)”. Az elhunyt tag jogutódja azonban nem lett automatikusan a társaság tagja, ezt MEISSEL szerint több körülmény is befolyásolhatta, például a társasági szerződés és az éppen hatályos *lex locationis* rendelkezései. Franz-Stefan MEISSEL: *Societas, Struktur und Typenvielfalt des römischen Gesellschaftsvertrages*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2004, 215–216.: „daß der Erbe nicht automatisch Gesellschafter anstellte (...) daß zum einen im vornherein (*in abstracto*) Regelungen im Gesellschaftsvertrag und/oder der *lex locationis* für den Fall des Todes eines socius getroffen wurden.” A tag jogutódja tehát csak kifejezett belépéssel válhatott taggá, amit igazol Ulpianus is. Ulp. D. 17,2,63,8. „*et circa societates vectigalium ceterorumque idem observamus, ut heres socius non sit nisi fuerit adscitus.*”

²⁴ Paul. D. 17,2,65,15.: „*Nonnunquam necessarium est et manete societate agi pro socio, veluti cum societas vectigalium causa coita est propterque varios contractus neutri expediat recedere a societate nec refertur in medium quod ad alterum pervenerit.*”

jogi személyiséget,²⁵ bár ismert azt tagadó,²⁶ ill. harmadik „új” önálló társasági formaként való elismerés is.²⁷ A jogi személyiség mellett szól az is, hogy idővel ezen társaságok tagolt szervezete is kialakult. Alkalmazásra került egy (vagy több) ún. *magister*,²⁸ aki a társaság üzletvezetését, számvitelét ellenőrizte, ill. a társaság könyveit vezette, úgy hogy azokat saját magánál tartotta, vagyis az okiratok birtokosa volt. Változás esetén a leköszönő *magister* átadta a társaság iratait utódjának, bár saját biztonsága érdekében azokat előtte általában lemásolta magának és a másolatot megtartotta.²⁹ A társaság a provinciákba ún. *promagisterek*et küldött, akik a helyszínen intézték, ill. ellenőrizték a társaság ügyeit.³⁰ A *magister* munkáját Ciceró írása szerint *decumanusok* is segítették,³¹ mely kifejezés pontos jelentése nehezen meghatározható.³² Az egyik nézet szerint ezek a tagságból kerültek ki, ÜRÖGDI a felügyelőbizottsági tagsággal azonosítja,³³ MEISSEL azonban egyfajta vezetőségnek tartja.³⁴ A társaság tagjai időnként teljes létszámban „közgyűléseket” (*conventus*)³⁵ is tartottak, melyeken döntéseket is hoztak (*decretum societatis*).³⁶

Érdekes és kevésbé vizsgált terület ezen társaságok felelősségi szabályainak elemzése. A magyar romanisztikában FÖLDI foglalkozott ezzel a kérdéssel, de én nem osztom azon álláspontját, ami szerint a *publicanusok*ra vonatkozó speciális

²⁵ MEISSEL i. m. 210., Alfred PERNICE: Parerga II, Beziehungen des öffentlichen römischen Rechts zum Privatrechte, ZSS 13 (1884), 1–135., 105–106., KNIEP i. m. 488., Claude NICOLET: *L'ordre équestre à l'époque républicaine (312-43 av. J.C.)*. E. de Boccard, Paris, 1974, 334., Boudewijn SIRKS: *Food for Rome*. J.C. Gieben, Amsterdam, 1991, 27., AUBERT i. m. 326., THIELMANN i. m. 250., FÖLDI: Kereskedelmi... 178. 431. lb.: „speciális szabályok vonatkoztak az adóberlők társaságaira (*societates publicanorum*), amelyek jogalanyisággal rendelkeztek.”

²⁶ Heinrich DERNBURG – Paul SOKOLOWSKI: *System des Römischen Rechts*. Verlag von H. W. Müller, Berlin, 1912, 818.

²⁷ MALMENDIER: i. m. 255., 275.

²⁸ Cic. in Verr. 2,2,71.(173): „*qui tum magister erat eius societatis*,” Cic. fam. 13.9.2.: „*qui est magister in ea societate*,” MALMENDIER: i. m. 261–263., AUBERT: i. m. 327.

²⁹ Cic. in Verr. 2,2,74.(182): „*ut cum tabulas novo magistro traderent, exempla litterarum ipsi habere non nollent*.”

³⁰ Cic. in Verr. 2,2,69.(169): „*In scriptura Siciliae pro magistro est quidam L. Carpinatus*,” Cic. fam. 13.65.1., MALMENDIER: i. m. 262–263., MEISSEL: i. m. 207., AUBERT: i. m. 327.

³¹ Cic. in Verr. 2,2,71.(175): „*Decumani, hoc est principes et quasi senatores publicanorum*.”; Cic. in Verr. 2,3,61.(141): Cic. in Verr. 2,3,26.(66), Cic. in Verr. 2,2,72.(176).

³² A tisztánlátást nehezíti, egyrészt az, hogy csak Cicerónál találkozunk ebben az összefüggésben a kifejezéssel, másrészt viszont az adóbeszedőket is ugyanígy nevezték a tizedről (*decuma*).

³³ ÜRÖGDI: i. m. 104.

³⁴ MEISSEL: i. m. 207. „als eine Art Gesellschafter-Vorstand”.

³⁵ A kifejezés a római polgárok időszakos területi gyűléseiből eredt: Id. Cic. in Verr. 2,2,13.(32), Cic. in Verr. 2,2,13.(34), Cic. pro Lig. 8.24., Cic. pro Sest. 14.32.

³⁶ Cic. in Piso. 18.41. „*decreta publicanorum*”, Cic. in Verr. 2,2,71.(177), Cic. domo 28.74., MALMENDIER: i. m. 267.

keresetek a visszaélések elleni harc eredményeként jöttek volna létre.³⁷ Álláspontom szerint a szabályok pont fordítva, a *publicanusok* védelme érdekében jöttek létre, mivel azok több ponton is kedveztek ezen társaságok tagjainak (pl.: a követelhető összeg nem négyszeres, hanem csak kétszeres volt, egy éven túl pedig csak egyszeres,³⁸ a *publicanust* pedig a per során megillette a választási lehetőség is: a *litis contestatio* előtt vállalhatta az [egyszeres] önkéntes visszatérítést,³⁹ az erőszakkal elvett állatokra pedig akkor sem lehetett a rablás keresetével perelni, ha a *publicanus* tévedett az adótartozás fennállása felől⁴⁰). Ezen kedvezménynek az a magyarázata, hogy az adóbeszedés során a tévedés lehetősége mindig fennállt, de az általános szabályok alkalmazása megnövelte volna a *publicanusok* kockázatát és ezzel az adóbeszedés költségeit is, ami visszahatott volna magára a közösségre is, vagyis az adóbeszedés drágább lett volna!

A korai időkben ezek a társaságok egyértelműen pozitív szerepet tölthettek be: megkímélték a római államot nagy bürokrácia kiépítésétől,⁴¹ sőt válságos helyzetekben anyagilag is tudták azt segíteni. Idővel azonban az anyagi javak koncentrációja miatt, mely egyértelműen a nagy haszonnal járó adóbeszedéshez kapcsolódott, a *publicanusok* hatalma túlságosan megnövekedett. Ehhez járult még közismert mohóságuk, amit mind az ókori, mind a modern irodalom általában elítél.⁴² A haszon érdekében ugyanis kizárták az egymás közötti konkurenciát, és az üzleti lehetőségeket a háttérben egymás között felosztották,⁴³ sőt bár jogilag nem pontosan meghatározottan,⁴⁴ de idővel már egységes rendként (*ordo publicanorum*) is megjelentek érdekeik

³⁷ FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 189–190.

³⁸ D. 39,4,1,pr. Ulpianusnak az ediktumhoz írt ötvenötödik könyvéből. „A *praetor* mondja: 'Ha a *publicanus* vagy a *publicanus* alkalmazottja a köz nevében erőszakkal elvesz valamit és azt nem adja vissza, kétszeresre menő, ha egy év után perelnek egyszeresre menő keresetet adok.'” = *Ulpianus libro quinqueagesimo quinto ad edictum*. „*Praetor ait: 'Quod publicanus euis publici nomine vi ademerit quodue familia publicanorum si id restitutum non erit, in duplum aut, si post annum agetur, in simplum iudicium dabo.'*”

³⁹ Georg KLINGENBERG: *Commissum. Der Verfall nichtdeklarierten Sachen im römischen Zollrecht*. Leykam-Verlag, Graz, 1977, 134.

⁴⁰ Ulp. D. 47,8,2,20.: „*Si publicanus pecus meum abduxerit, dum putat contra legem vectigalis aliquid a me factum: quamvis erraverit, agi tamen cum eo vi bonorum raptorum non posse Labeo ait.*”

⁴¹ ÜRÖGDI: i. m. 101., Gabriella BODEI-GIGLIONI: *Lavori pubblici e occupazione nell'antichità classica*. Casa Editrice Pátron, Bologna, 1974, 75.

⁴² Ennek összefoglalását ld. MALMENDIER: i. m. 17.

⁴³ ÜRÖGDI a *publicanus*-rendszer három előnye mellett annak három fő hátrányát határozza meg, ezek a provinciák kizsákmányolása, a verseny kizárása és a politikusok befolyásolása és ezzel a közélet korrumpálása. ÜRÖGDI: i. m. 101., vö. MALMENDIER: i. m. 190., THIELMANN: i. m. 257.

⁴⁴ Jochen BLEICKEN: *Cicero und die Ritter*. Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, Göttingen, 1995, 24.: „Eine im rechtlichen Sinne agierende Gruppe mit fester Mitgliedschaft ist der *ordo publiconrum* jedoch bei Cicero nicht.”

védelmében.⁴⁵ A *publicanusok* növekvő gazdasági hatalmát erősítette meg C. Semp-ronius Gracchus is, aki az újonnan megszerzett *Asia* provincia teljes adóbeszedését Kr. e. 123-ban a cenzorok hatáskörébe utalta és ezzel a *publicanusok*nak juttatta.⁴⁶ Ezután pedig még politikai hatalmukat is jelentősen megnövelte a *lex Sempronia iudicaria* elfogadtatásával, ami a provinciái helytartók zsarolási ügyeinek elbírálását a lovagrendbe tartozó bíróból álló bíróságokra ruházta.⁴⁷ Ezután a szenátori rendből kikerülő helytartók nem nagyon tudták megakadályozni az általában a lovagrendből kikerülő *publicanusok* visszaéléseit. Erre találunk példát P. Rutilius ügyében, aki *Asia* provincia lakóinak védelmében fellépett a *publicanusok* ellen, amiért később a lovagrendi bíróság – Livius szerint ártatlanul – *repetunda* elkövetése miatt száműzetésre ítélte.⁴⁸ Ezután a *publicanusok* évtizedek alatt annyira kiszorították ezt a provinciát, hogy az elégedetlenség végül külső segítséggel⁴⁹ Kr. e. 88-ban nyílt felkelésben tört ki, ami során az ott tartózkodó római polgárok nagy részét meggyilkolták.⁵⁰ Más provinciákból is ismerünk visszaéléseket, Macedonia provinciában például egy időre a szenátus megszüntette a nemesfémhányák üzemeltetését a visszaélések miatt.⁵¹ Ez figyelemre méltó bizonyíték a *publicanusok* fontosságáról, hiszen azt állítja, hogy nélkülük nincs lehetőség a bányák működtetésére („*sine publicani exerceri non posse*”), és azt is tudjuk, hogy ez a bezárás csak időleges volt, mivel a bevételekre a római államnak szüksége volt.⁵²

A visszaélések ellenére a kialakult gyakorlaton mégsem történt változtatás, sőt később ez lett több provincia gazdasági működtetésének is a modellje.⁵³ Cicero a

⁴⁵ ÜRÖGDI: i. m. 102., M. ROSTOWZEW: *Geschichte de Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diokletian*. Dieterische Verlagsbuchhandlung, Leipzig, 1902, 374.

⁴⁶ *lex Sempronia de provincia Asia*, Cic. in Verr. 2.3.6.(12), Cic. fam. 12.15.1., Cic. Att. 1.17., ROSTOWZEW i. m. 370.

⁴⁷ ÜRÖGDI: i. m. 103.

⁴⁸ Liv. per. 70. „*P. Rutilius vir summae innocentiae, quoniam legatus C. Mucii pro cos. a publicanorum iniuriis Asiam defenderat, invisus equestri ordini, penes quem iudicia erant, repetundarum damnatus in exilium missus est.*”

⁴⁹ Pontus királya VI. Mithridates segítette a felkelést.

⁵⁰ Liv. per. 78., ÜRÖGDI i. m. 103. Ez egyben a római hitelrendszer összeomlásával is fenyegetett, (vö. Cic. leg. Manil. 7.19.), ld. P. A. BRUNT: Sulla and the Asian Publicans. *Latomus* 15 (1956), 17–25., 18. A helyzetet végül csak Pompeius rendezte a *lex Manilia* (Kr. e. 66) felhatalmazása alapján.

⁵¹ Liv. 45.18.3.: „Azt is elhatározták, hogy megszüntetik a rendkívül nagy bevételeket jelentő macedoniai ércbányák és a vidéki birtokok bérbeadását (sic!), mert ezeket bérlő (sic!) nélkül nem lehet művelni, ahol pedig bérlő (sic!) van, ott vagy az állam tulajdonjoga nem érvényesül, vagy a szövetséges nép szabadságát veszik semmibe.” = „*Metalli quoque Macedonici, quod ingens vectigal erat, locationes praediorumque rusticorum tolli placebat; nam neque sine publicano exerceri posse et, ubi publicanus esset, ibi aut ius publicum vanum aut libertatem sociis nullam esse.*”

⁵² ÜRÖGDI i. m. 103.

⁵³ Cic. in Verr. 2,3,11.(27): „*Cum omnibus in aliis vectigalibus Asiae, Macedoniae, Hispaniae, Galliae, Africae, Sardiniae, ipsius Italiae quae vectigalia sunt, cum in his, inquam, rebus omnibus publicanus petitor ac pignerator, non ereptor neque possessor*

*publicanus*ok tevékenységére utalva találóan jegyezte meg, hogy Róma az egész világ ura és adószedője („*imperator et portitor*”) is egyben.⁵⁴ A *publicanus*ok a jövedelmek beszedésére helyi lakosokat is alkalmaztak, akikről honfittársaik körében szintén elég kedvezőtlen kép alakult ki a visszeléseik miatt.⁵⁵ A visszaélések lehetek kevésbé látványosak, mint például a gabonaadónál a mérőkanál púposra merítése,⁵⁶ de alkalmaztak kitalált, nem létező jogcímekeket is, néha akár nyílt erőszakot is. Bár ezen visszaélések ellen ismert jogsegélyt a római jog,⁵⁷ akkor is, ha a jogkövetkezmények kedvezőbbek voltak az általános szabályoknál. A fő probléma azonban álláspontom szerint az volt, hogy a megfélemlített provinciái lakosok praktikus okokból nem nagyon mertek vagy tudtak élni ezekkel. Még a *publicanus*okkal jó kapcsolatban lévő Cicerónak⁵⁸ is – aki mindig dicsérőleg szólt róluk, sőt a köztársaság szilárd alapjának tekintette tevékenységüket⁵⁹ – tartományi helytartóként,⁶⁰ minden igyekezetét igénybe kellett vennie, hogy elkerülje a nyílt összeütközést a *publicanus*okkal.⁶¹ A *publicanus*ok hatalmát mutatja az is, hogy csak rájuk vonat-

soleat esse.”; ehhez hasonlóan *Iudea* provincia is (Cic. pro Flac. 69., Cic. prov. cons. 4.10.) és *Syria* is. (Cic. prov. cons. 4.10.)

⁵⁴ Cic. rep. 4.7.(7) „*Nolo enim eundem populum imperatorem et portitorem esse terrarum.*”

⁵⁵ Ezt bizonyítja a Szentírásban az Újszövetség számos helyen: Lk 5,27; Mt 9,9-13; Mk 2,13-16.

⁵⁶ Cic. in Verr. 2,3,50.(118).

⁵⁷ D. 39,4,1,pr. Ulpianusnak az ediktumhoz írt ötvenötödik könyvéből. „A *praetor* mondja: 'Ha a *publicanus* vagy a *publicanus* alkalmazottja a köz nevében erőszakkal elvesz valamit és azt nem adja vissza, kétszeresre menő, ha egy év után perelnek egyszeresre menő keresetet adok.'” = *Ulpianus libro quinqueagesimo quinto ad edictum.* „*Praetor ait: 'Quod publicanus euis publici nomine vi ademerit quodue familia publicanorum si id restitutum non erit, in duplum aut, si post annum agetur, in simplum iudicium dabo.'*” Ld. még: Ulp. D. 47,8,2,20. „*Si publicanus pecus meum abduxerit, dum putat contra legem vectigalis aliquid a me factum: quamvis erraverit, agi tamen cum eo vi bonorum raptorum non posse Labeo ait.*”

⁵⁸ Cic. in Verr. 2,3,72. (168). „*si publicani, hoc est si equites Romani iudicarent*”; ld. még Cic. pro Rab. Post. 2.3. „*huius pater C. Curtius princeps ordinis equestris fortissimus et maximus publicanus*”; Cic. in Verr. 2,1,52.(137) „*eques Romanus, publicanus,*”; Cic. fam. 13.9.2. „*ordini publicanorum*”; Cic. fam. 13.10.2. „*in societates publicanorum*”; Cic. in Piso. 17.41. „*cum equites Romanos in provincia, cum publicanos nobiscum*”.

⁵⁹ Cic. pro Planc. 9.23. „*Flos enim equitum Romanorum, ornamentum civitatis, firmamentum rei publicae, publicanorum ordine continetur.*”

⁶⁰ Kilikia (Kr. e. 51/50), Cicero provinciái ediktumának első fejezete foglalkozott a *publicanus*okkal. Cic. Att. 6.1. ld. még: David C. BRAUND: *The Administration of the Roman Empire 241 B.C- A.D. 193*, Exeter University Press, Exeter, 1983, 4.

⁶¹ Cic. fam. 2.13.4. „*publicanis etiam superioris lustris reliqua, sine sociorum ulla querella*” ill. Cic. Quint. fr. 1.1.33. „*ut et publicanis satisfacias praesertim publicis male redemptis, ac socios perire non sinas*”. (Mindkét forráshelyben a *socius* nem a társaság tagját, hanem a meghódított „szövetségeseket” jelenti.) BRAUND ezzel szemben Cicerót sem tartja jobbnak Verresnél a helyi lakosok érdekét érintő kérdésekben: „However Cicero was hardly less concerned with the potencial conflicts between himself, provincial communities and the Roman tax-farmers (*publicani*)”, ld. BRAUND: i. m. 5.

kozó elkülönült szabályok alakultak ki már köztársaság idején is⁶², és ezek részben később is fennmaradtak.⁶³

A *publicanusok* azonban nemcsak az általuk elnyert szerződésben rögzített állami feladatok elvégzését látták el, de egyéb gazdasági tevékenységet is: kereskedtek,⁶⁴ de leginkább banki tevékenységet folytattak. Mivel sok pénz folyt át kezeik között, ezért logikusan adódott, hogy pénzváltással,⁶⁵ pénzek letéti kezelésével⁶⁶ is foglalkoztak, szabad pénzeszközöikre pedig kölcsönügyleteket is kötöttek.⁶⁷ Ezekkel nemcsak további bevételekre tettek szert,⁶⁸ de még jobban befolyásuk alá vonták mind az adott provinciát, mind Rómát, mint hatalmi központot is.⁶⁹

A *publicanusok* hatalmát először Sulla csökkentette, aki mind jogilag (pl. az adósságrendezési eljárás bevezetésével, ill. a bírósági monopóliumuk megvonásával),⁷⁰ mind fizikailag⁷¹ megtörte hatalmukat, bár célja nem a *publicanus*-rendszer eltörlése⁷² volt, negatív hatású fellépésének inkább anyagi okai lehettek.⁷³ Sulla

⁶² Cic. Att. 6.1. „*Quorum unum est provinciale, ... in eodem omnia de publicanis*”, D. 19.1.19. „*Gaius edictum praetoris titulo de publicanis*”, Gai. D.39.4.5.pr. *Gaius ad edictum praetoris urbani titulo de publicanis*.

⁶³ LENEL az *Edictum Perpetuum* XXXII. fejezeteként rekonstruálta a rájuk vonatkozó szabályokat. Vö. Otto LENEL: *Das Edictum Perpetuum. Ein Versuch zu seiner Wiederherstellung*. Scientia Verlag, Aalen, 1974, 387–388. *De publicanis* című fejezete, de ezt mutatja a D. 39.4. titulus címe is: „*De publicanis et vectigalibus et commissis*” ill. az Ulp. D. 39.4.1.1. „*Hic titulus ad publicanos pertinet*.”

⁶⁴ Cic. pro Font. 14. 32. „*omnes equites Romani, qui in illa provincia fuerunt, omnes negotiatores eius provinciae*”.

⁶⁵ Cic. fam. 2.17.7., sőt a helytartóknak is szükségük lehetett pénzváltásra, ami feltehetőleg szintén a *publicanusok*nál történt. Ld. Cic. fam. 3.5.4.

⁶⁶ Cic. fam. 5.20.9.

⁶⁷ Cic. in Verr. 2,3,72. (168).

⁶⁸ Cic. in Verr. 2,3,71.(167).

⁶⁹ Erre a legszemléletesebb példa két *publicanus* társaság érdekeinek ütközése, ami a *lex portorii Asiae*-ben tetten érhető: a bányák hasznosítását felvállaló társaság ugyanis elérte, hogy ugyan nem vámmentesen, de előre rögzített és csak az ásvány mennyiségétől, de nem annak értékétől függő vámot kelljen fizetnie a vámjövédelmet beszedő másik társaság részére. Vö. Helmut ENGELMAN – Dieter KNIBBLE: *Das Zollgesetz der Provinz Asia*. EA 14 (1989), 97.

⁷⁰ ÜRÖGDI: i. m. 105., adósságrendezés: *lex Cornelia unciaria* (Kr. e. 88), bírósági szerep: *lex Cornelia iudicaria* (Kr. e. 82), ami a repetunda pereket újra a szenátori bírósághoz sorolta, Cic. in Verr. 2,3,72. (168).

⁷¹ ÜRÖGDI: i. m. 105. A *proscriptio*nak mintegy 1600 lovagi rendbe tartozó áldozata volt.

⁷² Ehhez hasonlóan Sulla bírósági reformintézkedése (*lex Cornelia iudicaria*), amely a *senatus* bíraskodási jogát állította vissza, szintén nem a lovagok elleni fellépést szolgálta, mivel ekkor éppen ő növelte kétszeresére a szenátus létszámát és az új helyeket általában lovagokkal töltötte fel. Vö. Liv. per. 89. „*senatum ex equestri ordine supplevit*.”

⁷³ BRUNT szerint Sulla *Asia* provincia adóját azért nem velük szedette be, mert a korábbi zavargások miatt a helyi alkalmazottak nagy része meghalt vagy elmenekült, a súlyos pénzügyi megterhelésre pedig a háborús kiadások kényszeríthették. A *proscriptio* sok

után ezért még egy ideig erőre kaptak, de aztán a principátus idején a császári adminisztráció fokozatosan átvette addigi szerepüket, Augustustól valamennyi provincia adóbeszedését fokozatosan átvette a *fiscus*,⁷⁴ így előbb a *publicanusok* gazdasági hatalma, majd maga az elkülönült rend is megszűnt, megmaradt tagjaik a császári közigazgatásban találtak megélhetési forrást. Ennek ellenére egyes kisebb feladatokra⁷⁵ továbbra is használatos volt a társasági forma, azok működéséről még a Kr. u. III. században is találunk bizonyítékot,⁷⁶ sőt még Iustinianus idejében is működtek ilyen társaságok.⁷⁷

Jelen vizsgálatunk szempontjából különösen érdekes, hogy még a minden ismert szabályt felrúgó és igen gátlástalan Verrest is sikerült a *publicanusok*nak idővel szövetségesükké szelídíteniük Szicíliában. Ő ugyan kezdetben semmibe vette érdekeiket saját nyeresége érdekében, ezért például vámok megfizetése nélkül („*sine portorio Syracusis*”) exportálta saját termékeit. Ezt a *publicanus* társaság levelezése rögzítette is, helyi képviselőjük Carpinatius egyenesen Verres lopásairól beszélt, amivel megfosztotta a társaságot a várt bevételektől.⁷⁸ Később azonban, miután szorosabb üzleti kapcsolatokba került velük, magatartása is megváltozott, ettől kezdve a *publicanusok* képviselője már dicsérte működését és nemcsak a korábban írottak figyelmen kívül hagyását kérte, de egyenesen azok törlését is!⁷⁹ Ez azért is figyelemre méltó, mert ha a levelezés törlésére nem is került sor, a helyi könyvelési adatokban Cicero felfedezett hamisítást, törlést!

3. A könyvelés és az okirat-hamisítás

A rómaiaknál ebben a korban a fő íráshordozó anyag a viasztábla (*tabula ceratae*) volt, ami bőségesen állt rendelkezésre, és könnyű alakíthatósága szempontjából alkalmas volt az írás könnyű felvitelére. A viaszt felolvasztották és egy peremmel ellátott fatáblába öntötték, ahol az megszilárdult és alkalmassá vált az írás hordozására. A könnyű felolvaszthatóság azzal az előnnyel is járt, hogy a már aktualitásukat veszített táblákat újra fel lehetett használni: a viaszt visszanyerték, majd felolvasztva újra a táblába öntötték, így egy új, tökéletesen használható új táblát kaptak.⁸⁰ A viasz a könnyű újrahasznosíthatósága miatt elsősorban a napi használat céljára volt alkalmas (pl. a betűvetés elsajátítása, feljegyzések készítése, levél írása⁸¹, de használták előbb

áldozata pedig köztudottan nagy vagyona miatt került a listákra, tehát itt sem a rend eleni szervezett fellépésről volt szó. BRUNT: i. m. 17–18.

⁷⁴ BRAUND: i. m. 8.

⁷⁵ Például a vízvezetékek javításával kapcsolatban. Vö. Front. 109., Front. 119.

⁷⁶ ÜRÖGDI: i. m. 108–109.

⁷⁷ Ulp. D. 22,1,17,7.; D. 39, 4. *De publicanis...* című titulusa.

⁷⁸ Cic. in Verr. 2,2,70.(171).

⁷⁹ Cic. in Verr. 2,2,70.(172). „*tum ille etiam plura sciberet ad socios, ut, si posset quae antea scripserat, ea plane exstingeret.*”

⁸⁰ A régészeti források nagy része ilyen, az újrahasznosításra váró táblákból áll. Ld. Heinrich ERMAN: Zum antiken Urkundenwesen. ZSS 26 (1905), 456–478., 462.

⁸¹ Gell. N.A. 17,9,16.-17.; Liv. 7.21., 8.23., 9.38.

a népgyűléseken a szavazatok összeszámlálására is,⁸² majd később a szavazatok leadása is ezeken történt⁸³), így először az egyszerű (egy oldalból álló) tábla (*tabula*) alakult ki. Mivel ez nem volt védett az utólagos beavatkozásoktól, később kialakult az a gyakorlat, hogy két, majd három, (de akár még ennél is több) táblát egymásra helyezve zsinórral összefűzték, majd a zsinórt lepecsételték, így a táblák belső tartalmát megvédték az utólagos beavatkozás lehetőségétől. Az ezzel a technikával kialakított okiratokat a táblák száma alapján nevezték el, ismerünk tehát két (*diptychon* – *δίπτυχον*), három (*triptychon* – *τρίπτυχον*), vagy több (*polyptychon* – *πολυπτυχον*) fatáblából álló okiratot, a ránk maradt leletek alapján a három táblás megoldás volt az általános. A táblák összefűzésére az idők során két megoldás alakult ki: a régebbi gyakorlat az volt, hogy a fatáblák külső részén egy rovátka futott végig és ebbe illesztették bele a fonalat, amit aztán lepecsételtek.⁸⁴ A másik, az újabb megoldást a Kr. u. 61-ben kiadott SC Neronianum rendelte el:⁸⁵ ez a jogszabály már előírta a táblák átfúrását és a furaton átvezetett három zsinór alkalmazását.⁸⁶ Ettől kezdve a táblákat azok hosszabbik oldalán a peremen átfűrték, itt húzták át a táblákat összekötő három fonalat (*triplex linum*), amiket aztán a második tábla hátsó-külső oldalán pecsétekkel zártak le. A hármas szám előírása a biztonságot szolgálta, a későbbi joggyakorlat szerint ugyanis, ha a fonalak közül egyesek el is szakadtak, de legalább egy még kitartott, akkor a többi sérülése nem érintette az okirat érvényességét.⁸⁷ Érdekes azonban, hogy a jogszabályi rendelkezés ellenére a későbbi joggyakorlat elfogadta a tábláknak egy vászonborítékba való helyezését és a vászon lepecsételését is.⁸⁸

⁸² Cic. de leg. 3.33.

⁸³ *lex Gabinia tabellaria*, Kr. e. 139; *lex Cassia tabellaria* Kr. e. 137; *lex Papiria tabellaria* Kr. e. 131; *lex Caelia tabellaria* Kr. e. 107.

⁸⁴ ERMAN: i. m. 463., Az ún. Iucundus-okiratokon még ezt találjuk. Vö. Lucius Caecilius Iucundus, pompeii bankár irattárát a Vezúv által okozott korábbi földrengés (Kr. u. 62) temette be, még a várost teljesen elpusztító Kr. u. 79. VIII. 24.-i kitérés előtt.

⁸⁵ Suet. Nero 17: „A hamisítók ellen először találta ki, hogy nem tekinthető lepecsételt okiratnak az, ami nincs átfúrva és három fonallal a lyukakon keresztül átkötve.” = „*Adversus falsarios tunc primum repertum ne tabulae nisi pertusae ac ter lino per foramina traiecto obsignarentur.*” P.S. 5.25.6.: „A szenátori rend elrendelte, hogy azon táblák, amelyek köz- vagy magán írásbeli szerződéseket tartalmaznak és azokon tanúkat és ennél fogva pecsétet alkalmaznak, azokat a hosszabbik szegélyen közép tájékon át kell fűzni és ezen keresztül kell három fonállal összekötni és a fonalakat viasszal és pecséttel lepecsételni, hogy a külső írást a belső hitelesítse. Máskülönben az említett táblák nem érvényesek.” = „*Amplissimus ordo decrevit eas tabulas, quae publici vel privati contractus scripturam continent, adhibitis testibus ita signari, ut in summa marginis ad mediam partem perforatae triplici lino constringantur atque impositae supra linum cerae signa imprimantur, ut exteriori scripturae fidem interior servet. Aliter tabulae prolatae nihil momenti habent.*”

⁸⁶ PÓLAY: i. m. 41–42.

⁸⁷ Ulp. D. 37,11,1,11. „sic videntur tabulae signatae, ... vel unum linum tenere.”

⁸⁸ D. 28,1,22,7: Ulpianusnak az ediktumhoz írt harminckilencedik könyvéből: „A táblákat akkor tekinthetjük lepecsételtnek, ha a vászon, ami a táblákat magában foglalja, le van

A nyitott táblákat ugyanakkor már a korai időktől kezdve használták a római állam⁸⁹ pénzügyi nyilvántartásaiban, a kezdetben egyszerű, csak egy bevételi és egy kiadási oldallal működő állami nyilvántartást már a Kr. e. III. század kezdetétől felváltotta egy összetett, több alrovatot is magában foglaló nyilvántartás.⁹⁰ A kialakított megoldásokat később átvették az egyes városi közösségek (*municipii*),⁹¹ és a római üzletemberek⁹² is használták azokat a pénzügyi nyilvántartásaik vezetésére. Nem meglepő, hogy ilyen nyilvántartásokat használtak a *publicanus* társaságok is.⁹³ Mivel ezek napi használatban voltak, a bejegyzéseket folyamatosan vezették, ill. időnként a régebbi bejegyzésekre is szükség lehetett, ezért ezen okiratok nyitott okiratok maradtak, akkor is, amikor kialakult a fontosabb okiratok lezárása és lepecsételése. Egy *Digesta* forráshely tanúsága szerint ugyanis nem minden okirat került mindig szükségképpen lepecsételésre, de attól függetlenül a szöveg megváltoztatása akkor is okirathamisításnak minősült.⁹⁴ A Sulla uralma alatt meghozott és

pecsételve.” = „*Signatas tabulas accipi oportet et si linteo, quo tabulae involutae sunt, signa impressa fuerint.*” A szerző saját fordítása.

⁸⁹ Vö. *lex Tarentina* 13. (FIRA I. 121.) „*tabul[eis p]ubliceis*”, *lex Ursonensis* LXXXI. 16–17. (FIRA I. 129.) „*tabulas publicas*”, *lex municipalis Malacitana* LXIII. 12–13. (FIRA I. 153.) „*in tabulas communes*”; Liv. 26.36.11. „s olyan lelkesen versengtek, hogy a hivatalos jegyzékbe elsőnek vagy az elsők közé kerüljön be a nevük, hogy a triumvirek nem győzték az átvételt, az írnokok a bejegyzést.” = „*tanto certamine iniecto ut prima aut inter primos nomina sua vellent in publicis tabulis esse, ut nec triumviri accipiundo nec scribae referendo sufficerent.*”; Cic. pro Publ. Quinct. 4.17. „*quod propter aerariam rationem non satis erat in tabulis inspexisse*” Tacit. ann. 13.18. „*neve multam ab iis dictam quaestores aerarii in publicas tabulas ante quattuor menses referret.*” Ralf Michael THILO: *Der Codex accepti et expensi im römischen Recht.* Göttinger Studien zur Rechtsgeschichte, Muster-Schmidt, Göttingen, 1980, 175.; Rudolf BEIGEL: *Rechnungswesen und Buchführung der Römer.* Verlag der G. Braunschen Hofbuchdruckerei, Karlsruhe, 1904, 110.

⁹⁰ Roch KNAPOWSKI: *Der Staatshaushalt der Römischen Republik.* Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1961. (A Kr. e. 293. év ill. a Kr. e. 168–167. éveket vizsgálja.) Ld. még Roch KNAPOWSKI: *Die Staatsrechnungen der Römischen Republik in den Jahren 49–45 v. Chr.* Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1967.

⁹¹ BEIGEL: i. m. 112–113.

⁹² Pomp. D. 40.7.21.pr. „*Calenus dispensator meus, si rationes diligenter tractasse videbitur, liber esto*”, Ulp. D. 2.13.4.pr. „*Praetor ait: 'Argentariae mensae exertitores rationem.*”

⁹³ Cic. in Verr. 2,2,76. (186). „*Nunc ad sociorum tabulas accepti et expensi.*”

⁹⁴ Paul. D. 48,10,16,1.: Paulusnak a jogi szakvéleményekről írt harmadik könyvéből: 1. Paulus véleménye, hogy a *lex Cornelia* alapján büntetendők még mindazok, akik a végrendeleteken kívül más okiratokat is hamisan megpecsételnek. 2. És mindazokra, akik meghamisítják a számlakönyveket, táblákat és közokiratokat és más okiratokat, anélkül, hogy azokat lepecsételnék (...) nem kétséges, hogy (azokra is) ugyanezen büntetést kell alkalmazni.” = „*Paulus respondit legis Corneliae pona omnes teneri, qui etiam extra testamanta cetera falsa signassent. 2: Sed et ceteros, qui in rationibus tabulis litteris publicis aliave qua re sine consignatione falsum fecerunt (vel, ut verum non appareat,*

Cicero idején is hatályban volt *lex Cornelia de falsis* (Kr. e. 81) hamisítás elleni rendelkezéseit a későbbi klasszikus kor jogtudósa kiterjesztette a pecséttel le nem zárt okiratokra is. A nyílt, le nem pecsételt okiratok ugyanis könnyebb lehetőséget adtak a bennük foglalt adatok utólagos meghamisítására, bár a szöveg egy részét nyomtalanul átírni eléggé nehéz lehetett. A hamisítás így a gyakorlatban inkább a tábla viaszának felolvasztása és újraöntése után a teljes írás meghamisítására terjedhetett ki.⁹⁵

Cicero tehát betekintést nyert a gabonaadó beszédését végző *publicanus* társaság könyvelésébe, amely megőrizte a helytartó egyes zsarolási ügyeinek pénzügyi nyomát. A kizsarolt provinciai lakosok ugyanis sok esetben a nagy pénzek felett rendelkező ezen társaságtól vettek fel kölcsönt, méghozzá úgy, hogy a pénzt a társaság rögtön Verresnek folyósította, így neve szükségképpen szerepelt a könyvelésben. A pertől tartva azonban a Verres-szel üzletelő társaság helyi vezetője megpróbálta ezt a nyomot eltüntetni, ami nem sikerült túl jól, Cicero ugyanis észrevette a javításokat, amelyeket mint a könyvelésben „ütött friss sebeket”⁹⁶ írt le. Cicero felfigyelt arra is, hogy sok könyvelési tételben szerepelt egy bizonyos *Verrucius* nevű személy. Közelebbről megtekintve azonban azt találta, hogy a táblán javítás nyomai látszottak, az első „VERR”-rész érintetlen volt, a második „R” utáni betűtől azonban átírták a szöveget:

„C. Verruciusból, Caius fiától kapott bevételek voltak, de úgy, hogy a második”r”-ig minden betű érintetlen volt, a többit azonban egy javítás fölé volt írva: két, három, négy, sok ilyen tétel volt.”⁹⁷

Ezután Cicero nyomozni kezdett, hogy ki lehetett az a bizonyos *Verrucius*, de nem jutott eredményre: nem hogy nem élt ilyen nevű személy a szigeten, de senki sem emlékezett ilyen utazóra vagy kereskedőre még annak ellenére sem, hogy a *publicanus* társaság könyvelésében rögzített adatok alapján az ismeretlen igen jelentős vagyonnal rendelkezhetett. Az azonban szintén feltűnő volt, hogy ez a *Verrucius* éppen akkor jelent meg a társaság könyvelésében, amikor Verres helytartóként Szicíliaába érkezett, és rögtön el is tűnt onnan, amikor Verres elhagyta a provinciáját. Az összefüggés tehát nyilvánvaló volt: egy nyilvánvalóan átírt könyvelésben, egy olyan nem létező személlyel kötött jelentős ügyletek sora, akinek neve hasonlít a vádlottra és még időben is összekapcsolható a két szál, ami nyilván nem lehet véletlen.

Miután Cicero egyes szám első személyben ír a táblák megtekintéséről, sőt azt is leírja, hogy azokat a kezében fogta,⁹⁸ ezért alappal feltételezhetjük, hogy valóban

quid celaverunt subriperunt deleverunt subiecerunt resignaverunt), eadem poena adfici solere dubium non esse.” A szerző saját fordítása.

⁹⁵ ERMAN: i. m. 462.

⁹⁶ Cic. in Verr. 2,2,76.(187). „*quasi quaedam vulnera tabularum recentia.*”

⁹⁷ Cic. in Verr. 2,2,76. (187). „*Erant acceptae pecuniae C. VERRUCIO C. F., sic tamen ut usque ad alterum R litterae constarent integrae, reliquae omnes essent in litura; alterum, tertium, quartum, permulta erant eiusdem modi nomina.*”

személyesen látta is azokat, és nem egy névtelen informátora szivárogtatta ki ezeket a gyanús körülményeket, bár ez utóbbi lehetőséget sem vethetjük azért teljesen el. Kérdésként merül tehát fel, hogy Cicero milyen alapon tekinthette meg egy ilyen társaság üzleti iratait. Ez azért is érdekes kérdés, mivel azokat egy Lucius Carpinatius nevű személy kezelte, aki Verres-szel korábban jó barátságban volt, ezért feltételezhetően anyagi hasznot is húzott Verres ügyleteiből.⁹⁹

Az egyik kézenfekvő válasz az, hogy – mivel ezek a társaságok a római állammal kötöttek szerződéseket –, így ezek iratai minden római polgár számára nyilvánosak és hozzáférhetőek voltak, ahogy azt BADIAN véli.¹⁰⁰ Erre azonban nincs közvetlen bizonyítékunk, sőt a későbbiekben elemzendő per éppen ezt cáfolja. A másik lehetőség, hogy Cicero tagja volt ennek a társaságnak, így mint tag illette meg a betekintés joga. Tudjuk ugyanis, hogy Cicero korában ezeknek a nagy társaságoknak már nem pár tucat, hanem több ezer római polgár is tagja volt, a társasági részesedésről okiratot (*partes*, azaz részjegyeket vagy „részvényeket”)¹⁰¹ állítottak ki, amelyek forgalomképesek voltak, és ezeknek komoly piaca volt Rómában, ezekkel egyfajta „tőzsde” is működött.¹⁰² Ez egyrészt praktikus volt, mivel így a társaság tőkét tudott a gazdálkodásba bevonni, a haszonból megillető részesedés pedig a „kiszármazások” anyagi helyzetét javította, ugyanakkor ez a korábbi személyegyesítő jellegű vagyonegyesítővé változtatta, ami megnyilvánul abban a szabályban, hogy az ilyen társaságok nem szűntek meg bármelyik tag halálával, csak a „társaság vezetője”, azaz a *manceps* halála eredményezte a társaság megszűnését.¹⁰³ Cicerónak tehát elegendő volt egy részjeggyel igazolnia tagságát és a személyes betekintés lehetősége így biztosítva volt. Mivel Cicero tudatosan készült a perre és kifejezetten bizonyítékgyűjtés céljából utazott a szigetre, ezért könnyen elképzelhető, hogy ha korábban nem is volt tagja ennek a társaságnak, akkor az utazás előtt egyszerűen vásárolt egy ilyen részjegyet Rómában magának, így kis költséggel hozzáfűtött a tagsághoz és ezzel a betekintési joghoz. Lehetséges az is, hogy mivel Cicero lovagrendből kikerülő és Rómában élő *magisterek*et ismerte – sőt feltehetőleg jó kapcsolatokat is ápolt velük –, így ezek egyszerűen utasították a *promagistert* az iratokhoz való hozzáférés birtosítására. Ezt azonban cáfolja és egyben a következő lehetőséget erősíti Cicero egy helyen, amikor arról ír, hogy

⁹⁸ Cic. in Verr. 2,2,77. (187): „Amikor ezt alaposan megvizsgáltam és a könyvelést kezembe fogtam.” = „*Cum haec maxime cognosceremus et in manibus tabulas haberemus.*”

⁹⁹ Cic. in Verr. 2,2,70. (172)

¹⁰⁰ BADIAN: i. m. 96.: „Die Geschäftsbücher (*tabulae*) der Pachtgesellschaft waren öffentliche Dokumente.”

¹⁰¹ Pomp. D. 17.2.59.pr., Cic. pro Rab. Post. 2.4., Cic. in Vatin. 12.29.

¹⁰² ÜRÖGDI: i. m. 104.

¹⁰³ Pomp. D. 17,2,59, pr. „*Adeo morte socii solvitur societas ... haec ita in privatis societatis ait: in societate vectigalium nihilo minus manet societas et post mortem alicuis.*”; ld. AUBERT: i. m. 326. Az elhunyt tag jogutódja azonban nem lett automatikusan a társaság tagja, csak a belépéssel válhatott taggá: Ulp. D. 17,2,63,8.: „*et circa societates vectigalium ceterorumque idem observamus, ut heres socius non sit nisi fuerit adscitus.*”

elutazása előtt meglepetésszerűen „meglátogatta” az egyik *magistert* (*L. Vibiust*) Rómában és nála okiratokat (leveleket) pecsételt le.¹⁰⁴ Ez pedig csak úgy tehetette meg, hogy ő ekkor már elnyerte a vád képviselőjének jogát, így ez a minősége – mint közvadás ügyben nyomozást végző személy – alapozta meg az iratokba való betekintés, ill. azok lefoglalásának jogát. Ez alapján viszont már Szicíliában is betekinthezett külön engedély nélkül a társaság könyvelésébe. Ettől függetlenül továbbra is megoldandó kérdésként maradt számára, hogy hogyan fogja a könyvelés adatait Rómában a bíróság elé tárni, ami a közvetlenség elve miatt szükséges volt és a vádló feladatát képezte! Cicero ugyanis egy olyan jogi tilalomra hivatkozott, ami megtiltotta ezen okiratok Rómába vitelét:

„Mint hogy törvényi előírás tiltja, hogy az adóbérlők könyvelését Rómába hozzuk.”¹⁰⁵

Ez a kijelentés egyáltalán nem tűnik logikusnak, és azért is problémás, mivel ilyen általános tilalmat más forrásból nem ismerünk,¹⁰⁶ sőt az ellenkezik azzal a – bár későbbi (Kr. e. 59 utáni) és csak a helytartókra vonatkozó – szabállyal, ami szerint a helytartó könyvelését több (három) példányban kellett vezetni. Ezekből pedig egyet Rómába is el kellett küldeni, a fennmaradó (két) példányt, pedig az adott provincia (két) legjelentősebb városában kellett elhelyezni, aminek nyilvánvaló garanciális okai voltak.¹⁰⁷

Mivel Cicero egy perbeszédben – még ha a második beszéd ténylegesen nem is került előadásra –, saját kortársai előtt hivatkozott erre, ill. emiatt kellett még egy pert is megindítania, ezért elvethetjük, hogy ezen kijelentésének ne lett volna valós alapja. Mivel Cicero itt általánosságban fogalmaz, ezért az egyik lehetőség, hogy ez a rendelkezés nemcsak az érintett adóbehajtó társaságra vonatkozott, hanem minden ilyen társaságra. Ezt azonban a források hallgatása miatt kizárhatjuk, azt azonban nem, hogy a szicíliai társaság(ok)ra ne lett volna ilyen tilalom:

Az egyik lehetőség egy általános jogszabályi tilalom. Az adóztatás ugyanis itt annyiban volt különleges, hogy azt nem a rómaiak vezették be a sziget megszállása után, hanem lényegében átvették Szirakúza korábbi uralkodója (*II. Hiero*)¹⁰⁸

¹⁰⁴ Cic. in Verr. 2,2,74. (182). Ezek még L. Canuleisnak Verres ellen írt korábbi panaszos levelei voltak, melyben jelezte és kifogásolta, hogy Verres kikötői vámfizetés nélkül vitetett ki árucikkeket.

¹⁰⁵ Cic. in Verr. 2,2,76. (187): „*Quod lege excipiuntur tabulae publicanorum quo minus Romam deportentur.*”

¹⁰⁶ Nem osztom BADIAN azon véleményét, hogy egy általános törvényi tilalom vonatkozott volna a provinciái könyvelések Rómába vitele ellen. Vö. BADIAN: i. m. 96.

¹⁰⁷ *lex Iulia de pecuniis repetundis* (Kr. e. 59), ld.: Cic. fam. 5.20.2., Cic. fam. 5.20.7., Cic. in Piso. 25.61. BEIGEL szerint ezen törvény alapján három példányban kellett könyvelni, melyből kettő a provincia két legjelentősebb városában maradt. Vö. BEIGEL: i. m. 105.

¹⁰⁸ Kr. e. 270–215 közötti uralkodása Szicília egyik – a két római–pun háború közötti – fénykora volt.

által kialakított rendszert, és azt a továbbiakként *lex Hieronica*¹⁰⁹-ként hivatkozták. A római uralom idején a szigetet egy helytartó (*praetor Siciliae*) kormányozta, aki más magisztrátusok által kialakított gyakorlat szerint egy rendeletben (*edictum*) állapította meg hivatali idejére (ez Verres esetében három év volt) az irányadó szabályokat. A kialakult gyakorlat szerint, hasonlóan a magánjog fejlesztésében használt technikával, nem minden kérdést szabályoztak mindig újra, hanem csak azokat, amivel nem értettek egyet vagy másképp akartak szabályozni. Így Verres is átvette elődjének rendelkezéseit, ahogy az ő elődje is átvette elődeitől. A minket érdeklő gabonatermelés adóztatására vonatkozó szabályozás tehát fő jellemzőiben (legalábbis az adó mértékében és a kivetés, ill. a beszédés módjában) visszavezethető volt a sziget meghódítása után átvett szabályig, amit hagyománytiszteltből *lex Hieronica*nak neveztek, hasonlóan ahhoz, ahogy a cenzori szerződéseket is általában *leges censoriae*-nak nevezték abban az időben is, amikor azt nem is a cenzorok kötötték meg.¹¹⁰ Cicero sem azt vetette Verres szemére, hogy az adóztatás rendjét megváltoztatta volna (holott erre a hivatali hatalma megvolt), hanem csak azt, hogy a jogszabályi előírásokat úgy forgatta ki, hogy azzal törvénytelenül tett szert haszonra. A szabályozás pedig eredetileg az adó beszédésére irányuló szerződés megkötését csak Sziciliában letelepedett lakosoknak engedélyezte, ezért a társaság (még ha voltak ekkor már nem a szigeten élő tagjai is) központjának és így a könyvelésnek Sziciliában kellett állandóan lennie, annak Rómába vitele tehát nem volt lehetséges.

A másik értelmezési lehetőség, hogy a tilalmat nem az *edictum*, hanem „csak” a praetorral az adóbeszédésére kötött szerződés alapította meg. Ez a magyarázat azon alapul, hogy a szövegben jelző nélkül szereplő „*lex*” nemcsak a köztársasági törvényre (*lex rogata* vagy *lex data*) utalhat, hanem a társasággal kötött állami szerződésre is. Az állam által kötött szerződésekre ugyanis a források következetesen nem a *contractus*, hanem a *lex*¹¹¹ kifejezést használják, így a cenzor,¹¹² a praetor,¹¹³ de később még a *coloniák* által kötött szerződésekre is.¹¹⁴ Ezeket összefoglalóan szokás *leges censoriae* elnevezéssel jelölni még akkor is, ha azokat egy-egy konkrét esetben nem a cenzor kötötte.¹¹⁵ A „*lex*” kifejezés ezen értelmezése vitatott a romanisztikában, ezzel kapcsolatban két eltérő álláspont különböztethető meg aszerint, hogy „*lex*” alatt jogszabályi¹¹⁶ vagy szerződéses¹¹⁷ rendelkezést értenek. Én az utóbbi álláspontot fogadom el azzal, hogy ezen egyedi szerződéses rendelkezéseknek idővel kialakult – a fent leírt ediktum fejlődéshez hasonlóan – egy állandósult

¹⁰⁹ Cic. in Verr. 2,2,13. (32): „*lege frumentaria, quam Hieronicam appellant*”, Cic. in Verr. 2,3,49. (117): „*cum lege Hieronica venirent, quanti nunc lege Verria venierunt.*”

¹¹⁰ Cic. in Verr. 2,1,55.(143). „*Corriguntur leges censoriae.*”

¹¹¹ Alfén. D.19,2,29. „*In lege locationis*”, Gell. 11.17.2. „*ex lege locationis*”.

¹¹² Cic. in Verr. 2,1,55.(143). „*Corriguntur leges censoriae.*”

¹¹³ Cic. in Verr. 2,1,55.(143). „*LEX OPERI FACIUNDO.*”

¹¹⁴ Ld. LEX PARIETI FACIUNDO PUTEOLANA Kr. e. 105-ből. FIRA III. 472–475.

¹¹⁵ Cic. in Verr. 2,1,55.(143). „*C. VERRES PRAETOR URBANUS ADDIT. Corriguntur leges censoriae.*”, *lex portorii Asiae* 42. §, 43. §, 44. §.

¹¹⁶ KNIEP: i. m. 115., MALMENDIER: i. m. 66., PERNICE: i. m. 112.

¹¹⁷ PERNICE: i. m. 114.

(törzs) anyaga, vagyis általános értelemben vett szerződés minták kerültek kialakításra.¹¹⁸ A helyes álláspont szerint azonban a *lex* még nem magát a szerződést,¹¹⁹ hanem csak a szerződéskötés során az állam részéről egyoldalúan megfogalmazott szerződési feltételeket jelentette,¹²⁰ amit legjobban az bizonyít, hogy az ellenérték (vállalkozói díj) ezekben még nem szerepelhetett,¹²¹ mivel az a szerződéskötés során került kialakításra az árverés (*auctio*) útján. A *lex Hieronica* ebben az értelemben tehát a mindenkori szicíliai praetor *edictum*ának az a része, amelyben a gabonaadó behajtására kötendő szerződés állam által diktált feltételeit szabályozta, amely az *edictum*ban egy fejezetben kapott helyet. Az idetartozó rendelkezéseket pedig a rómaiaknál erős hagyománytisztelet alapján a rendszert először bevezető uralkodó törvényéből képzett *lex Hieronica* kifejezéssel illették továbbra is, bár Cicero az új szabályozásra, ahol azt megkülönbözteti a régitől, használja a Verres nevéből képzett alakot (*lex Verria*) is.¹²²

Bármelyik értelmezést is fogadjuk le, a minket érdeklő lényeges pont ebből a szempontból ugyanaz: az eredeti okiratot nem lehetett Szicília területéről kivinni, a római perrendben is megjelenő közvetlenség elve alapján viszont a vád képviselőjének azt, vagy legalább annak hiteles másolatát be kellett tudnia a perben mutatnia. Cicerónak tehát egy áthidaló megoldást kellett találnia, amit ő egy „közérdekű adatigénylési per” indításában talált meg.

4. A per Cicero leírása szerint

Cicero ezért Szirakúzában a provincia akkori helytartója Metellus praetor előtt beperelte Verres korábbi barátját,¹²³ Carpinatiust, aki a társaság könyveit őrizte. Nézzük meg, hogy erről Cicero mit hagyott az utókorra:

„Az ügyet Metellus elé tártam, azt, hogy áttekinttem a bérlőtársak könyvelését...”¹²⁴

¹¹⁸ Cic. in Verr. 2,1,55.(143): „*Video in multis veteribus legibus*”; Cicero is arról ír, hogy Verres, (más ügyben, mint *praetor urbanus*) kijavította („*Corriguntur leges censoriae*”), ill. kiegészítette („*C. VERRES PRAETOR URBANUS ADDIDIT*”) a cenzori szerződéseket, holott sem akkor, sem előtte jó pár évig nem is működtek cenzorok, ami azt bizonyítja, hogy a minta ekkor már létezett. [vö. Cic. in Verr. 2,1,55.(143)] Hasonló figyelhető meg a *lex portorii Asiae* szövegénél. Vö. ENGELMAN – KNIBBLE: i. m. 165.

¹¹⁹ Peter RIES: *Bauverträge im römischen Recht*. Univ. Diss., München, 1989, 55.

¹²⁰ Ulrich von LÜBTOW: *Catos leges venditioni et locationi dictae*. In: *Gesammelte Schriften, Abteilung I: Römisches Recht (3)*. Schäuble Verlag, Reinfelden–Freiburg–Berlin, 1989, 1–263., 26.: „einseitig formulierten Bedingungen”; Jaakko SOULAHTI: *The Roman Censors. A Study on Social Structure*. Suomalaisen Kirjallisuuden Kirjapain Oy, Helsinki, 1963, 59.: „terms of contract”.

¹²¹ RIES: i. m. 56.

¹²² Cic. in Verr. 2,3,49. (117): „*cum lege Hieronica venirent, quanti nunc lege Verria venierunt*”.

¹²³ Cic. in Verr. 2.3.76.(186).

¹²⁴ Cic. in Verr. 2,2,77. (188): „*Rem ad Metellum defero, me tabulas perpexisse sociorum.*”

„Követeltem, hogy válaszoljon: ki ez a Verrucius, kereskedő vagy üzlet-ember, földműves vagy pásztor, Sziciliában él-e, vagy már elhunyt?”¹²⁵

„Ragaszkodtam hozzá, hogy válaszoljon: ki ez, hol él, és hová valósi, továbbá, hogy a társaság rabszolgája, aki a könyvelést vezette, miért mindig Verrucius nevénél egy meghatározott helyen ejtett hibát.”¹²⁶

„Ezt azonban nem azért követeltem, mert úgy véltem, hogy kényszeríteni kellene, hogy akarata ellenére válaszoljon, hanem hogy mindenki számára nyilvánvalóvá váljék Verres tolvajlása, Carpinatius alávalósága és mindkettejük vakmerősége. Így hát ott hagytam a törvény előtt a félelemtől és a büntudattól megnémult, benuult és félholt embert. A könyvelést pedig a főtéren, hatalmas embertömeg közepén lemásoltattam; a másolásban a tanács vezető emberei vettek részt, minden beűt és javítást pontosan és világosan átmásoltak a könyvelésből a jegyzékeimbe.”¹²⁷

Ezeket a másolatokat aztán később, mint bizonyítékot kívánta bemutatni a Verres elleni perben, újra rámutatva az azokon jól látható javításokra.¹²⁸

Vizsgáljuk meg most közelebbről ezt az előpert, mivel Cicero e kérdésben elég nagyvonalú, sem a pontos keresetet, sem a per menetének pontos leírását nem hagyta ránk. Azt láthatjuk, hogy a per magánfelek közötti, a magánjog alapján indított eljárás volt, amit bizonyít a per lefolyása és szerkezete egyaránt. Kirázhatjuk tehát a közjogi jelleget, ez esetben ugyanis a helytartó (a *praetor*) lett volna az ügy kivizsgálója és a döntéshozó is egy személyben. A perbeli pozíciók (felperes-alperes), de még inkább a per kettéosztottsága (*in iure – apud iudicem* szakasz) bizonyítja a magánjogi jelleget.

¹²⁵ Cic. in Verr. 2,2,77. (188): „*Postulo ut mihi respondeat qui sit Verrucius, mercator an negotiator an arator an pecuarius, in Sicilia sit an iam decesserit.*”

¹²⁶ Cic. in Verr. 2,2,77. (188): „*Ego instare ut mihi responderet quis esset, ubi esset, unde esset: cur servus societatis qui tabulas conficeret semper in Verruci nomine certo ex loco mendosus esset.*” Ford. Nótári Tamás: *Marcus Tullius Cicero összes perbeszédei*. Lectum Kiadó, Szeged, 2010, 377–378.

¹²⁷ Cic. in Verr. 2,2,77. (189): „*Atque haec postulabam, non quo illum cogi putarem oportere ut ad ea mihi responderet invitus, sed ut omnibus istius furta, illius flagitium, utrisque audacia perspicua esse posset. Itaque illum in iure metu conscientiaque peccati mutum atque exanimatum ac vix vivum relinquo; tabulas in foro summa hominum frequentia exscribo; adhibentur in scribendo ex conventu viri primarii, litterae lituraeque omnes adsimulatae et expressae de tabulis in libros transferuntur.*”

¹²⁸ Cic. in Verr. 2,2,78. (191): „Látjátok Verrucius nevét? Látjátok, hogy az első betűk sértetlenek? Látjátok a név utolsó részét, hogy Verres neve, mint a malac farka a sárban, elsüllyedt a javításban?” = „*Videtis Verrucium? videtis primas litteras integras? videtis extremam partem nominis, codam illam Verrinam tamquam in luto demersam esse in litura?*” A szerző fordítása, Nótári Tamás fordítása alapján *Marcus Tullius Cicero összes perbeszédei*. Lectum Kiadó, Szeged, 2010, 378.

A pert tehát Cicero, mint egy római polgár indította, egy másik római polgár Lucius Carpinatius ellen. A felperesi oldalon az aktív perbeli legitimáció adott volt, más kérdés, hogy mivel ő maga ismerte ezeket az adatokat, így a perben az ő célja ténylegesen nem az adatok megismerése, hanem azok nyilvánosságra hozatala és lemásolása volt. Az alperesi oldalon azonban már kérdéses lehet, hogy a *publicanus* társaságot, vagy Carpinatiust kellett-e ehhez perelnie. A római magánjogban a társaság (*societas*) nem minősült jogi személynek, ezért nem is volt perképes, így adott, hogy a társaság nem volt perelhető. Láthatunk ugyanakkor, hogy a közjog területén működő társaságok Cicero idejére már elmozdultak a vagyonegyesítéses jelleg, így a jogi személyiség irányába, ami alapján perelhetőségük mégis elképzelhető. A peranyag azonban azt mutatja, hogy egyértelműen nem a társaság, hanem Carpinatius volt az alperes. Carpinatius, mint a társaság helyi vezetője (*promagister*)¹²⁹ birtokolta ezeket az okiratokat, így ő lehetett csak az alperes. Ez magyarázatot ad arra is, hogy Cicero miért nem a társaság *magisterét* vagy *magistereit*¹³⁰ perelte és miért nem Rómában: náluk nem voltak megtalálhatóak az eredeti könyvek, csak összesítéseket kaphattak a helyi képviselőjüktől. Ha valamelyikük ennél részletesebb ellenőrzést akart lefolytatni, akkor neki is Szicíliaba kellett volna utaznia, mivel a könyvelés nem volt kivihető a szigetről.

Kérdésként merülhet fel még a per tárgya is: mivel Cicero ismerte az adatokat, így a per nem az adatok megismerésére, hanem a könyvelés felmutatására, azaz az abban szereplő adatok kiadására irányult, a felmutatás pedig az *actio ad exhibendum* kereset jellemzője.

Vizsgáljuk meg azonban először Cicero saját maga által rögzített kérelmeit! A *postulatio* köznapi értelemben követelést, kívánságot jelent, azonban jogi szakkifejezésként jelenti a praetori perrend egyik központi elemét, a felperes kereseti kérelmének előadását. A praetori perrendben ennek előadása alakszerűtlenül (formális mondóka használata nélkül) történt és a praetor ez alapján döntött a kereset befogadásáról, mely esetén további – részben az alperes reakciótól is függő – lépések vezettek el a formula kibocsátásához vagy a kereset megtagadásához (*denegatio actionis*).

Cicero két helyen is úgy adja elő, mintha az előterjesztett kereseti kérelmét idézné:

„Ki ez a Verrucius, kereskedő vagy üzletember, földműves vagy pásztor, Szicíliában él-e, vagy már elhunyt?”¹³¹

„Ki ez, hol él, és hová valósi, továbbá, hogy a társaság rabszolgája, aki a könyvelést vezette, miért mindig Verrucius nevénél egy meghatározott helyen ejtett hibát?”¹³²

¹²⁹ Cic. in Verr. 2,2,69.(169): „*In scriptura Siciliae pro magistro est quidam L. Carpinatius.*”

¹³⁰ Cic. in Verr. 2,2,74.(182): *L. Vibius*, ill. még további három személyt is megnevez ugyanebben a tisztségben: Ld. Cic. in Verr. 2,3,71.(167): „*Litterae missae P. Vettii, P. Servilii, C. Antistini magistrorum.*”

¹³¹ Cic. in Verr. 2,2,77. (188): „*qui sit Verrucius, mercator an negotiator an arator an pecuarius, in Sicilia sit an iam decesserit.*”

Ezek szerint tehát a per a felperes szerint nem is létező Verrucius kilétének feltárására irányult, ennek keretében a könyvelést jegyző rabszolga következetes hibáit firtatta. A leírásból azt látjuk, hogy ezekre az alperes ugyan zavarba jött, amit azonban Cicero szokásához híven valószínűleg erősen kiszínezett („megnémult”, „bénult”, „félholt”), de azokra mégsem válaszolt. Ezt az alperes azonban megtehetette, ami viszont azzal a jogkövetkezménnyel járt, hogy a magisztrátus a felperes keresetének helyt adva, magisztrátusi döntéssel (pl. *addictio*) rendezi véglegesen a jogvitát és nem került tovább az eljárás a második, a bíró előtti (*apud iudicem*) döntési szakaszba. Cicero ugyan nem tér ki erre, de a leírása szerint az alperes válasz helyett bemutatta a társaság könyvelését, máskülönben Cicero nem lett volna abban a helyzetben, hogy azt lemásoltathassa! Mivel a könyvelés az alperes birtokában volt, de tudjuk, hogy azt Cicero a fórumon másoltatta le, ebből következik, hogy azt az alperes elhozta oda magával! Ez viszont felveti azt a kérdést, hogy ha Cicero valóban arra indította meg a pert, amire a *postulatio*it megjelölte, akkor az alperesnek milyen érdeke fűződhetett az egyébként titkos könyvelés adatainak nyilvánossá tételével. Ezen túl Cicero kifejezetten azt adja írásában olvasói tudomására, hogy ő maga hagyta ott az *in iure* szakaszban az alperest, ami a fenti keresetektől való elállását jelentené. Ez esetben viszont az eljárás perjogi győztese nem Cicero, hanem az alperes lett volna! Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy Cicero célja nem a pereskedés, hanem csak a bizonyíték beszerzése volt, amit tudósítása szerint el is ért, hiszen a könyvelés másolata rendelkezésére állt később Rómában! Érdekes ugyanakkor, hogy a táblák másolásában a perben részt nem vevő, a társaság „vezető emberei” (*ex conventu viri primarii*)¹³³ vettek részt, ők tanúsították a másolatoknak – az eredeti okiratban lévő javításokra, átírásokra is kiterjedő – teljes egyezőségét az eredeti okiratokkal. Mivel a per szabadtéren a nyilvánosság előtt zajlott, ezért nem meglepő, hogy a közönség soraiban a *publicanus* társaság vezetőségének tagjai is megtalálhatóak voltak, azonban Cicero nyitva hagyja a kérdést, hogy a könyvelés adatainak másolásában, ill. a másolat hitelesítésében ők mi alapján vettek részt, ill. azt sem tudjuk, hogy ezek helyi emberek voltak vagy esetleg Rómából jöttek Ciceróval, mintegy a *promagister* ellenőrzése céljából.

Álláspontom szerint a fent leírt és nehezen magyarázható ellentmondásoknak van egy logikus feloldási lehetősége: Cicero kereseti kérelme nem Verrucius személyének tisztázására vonatkozott, az erre irányuló és a későbbi perbeszédébe beidézett kérdései legfeljebb retorikai fogásként hangozhattak el, de a kereseti kérelme nem erre, hanem a társaság könyvelésének felmutatására, vagyis a könyvelési adatok nyilvánosságra hozatalára irányult, azaz egy *actio ad exhibendum* volt!

¹³² Cic. in Verr. 2,2,77. (188): „*quis esset, ubi esset, unde esset: cur servus societatis qui tabulas conficeret semper in Verruci nomine certo ex loco mendosus esset.*”

¹³³ Cic. in Verr. 2,2,77. (189): „*tabulas in foro summa hominum frequentia exscribo; adhibentur in scribendo ex conventu viri primarii.*”

5. A per elemzése az *actio ad exhibendum* szabályai alapján

Nézzük meg tehát a pert a felmutatásra irányuló kereset (*actio ad exhibendum*)¹³⁴ általunk ismert, a jusztiniánuszi kodifikációban a *Digesta* 10. könyvének 4. titulussában – igaz jóval később, de a korábbi klasszikus kor gyakorlata alapján – rögzített szabályai szerint.¹³⁵

Az első fontos szabály, hogy ezt a keresetet, mely egyértelműen *in personam*,¹³⁶ azaz kötelmi jellegű volt, a jogirodalom általában egy dologi jogi (általában tulajdoni)¹³⁷ per előperének tekinti. Ennek keretében az vagy pusztán a dolog felismerését volt hivatott biztosítani (pl. a *rei vindicatio*, de a kötelmi jogi *actio furti* megindítása előtt is) vagy az egy gyenge dologegyesülésnél a dolog szétválasztására is irányulhatott,¹³⁸ így adva utat az ismét önálló dologgá vált saját dolog kiadása iránti perhez (*rei vindicatio*). Alkalmazható volt még az ún. noxalis pereknél a tényleges elkövető beazonosítására is, hogy aztán a *delictum* miatt a rabszolga tulajdonosa vagy a hatalomgyakorló *pater familias* perelhető legyen. Ezen közismert eseteken túl azonban a kereset alkalmazhatósága sokkal tágabb volt. A *Digesta* megfogalmazása szerint:

D. 10,4,2: Paulusnak az Edictumhoz írt huszonegyedik könyvéből:
„A felmutatás a közösség hatalmába adás, hogy aki pert akar indítani, annak arra lehetősége legyen.”¹³⁹

A jogtudós tehát – a római jogban ritka megoldásként – nem felsorolásként, hanem általános jelleggel adja meg a kereset alkalmazhatóságát, melynek lényege a felmutatás általi nyilvánosságra hozatal. A kereset igen ősi eredetű, feltehetőleg már a XII táblás törvény idején is ismert volt és a későbbi jogtudósok is egyértelműen civiljogi keresetek közé sorolják. Cicero idején tehát már jól ismert volt a római jogban, de később is használatban maradt, amire utal az is, hogy a klasszikus kor jogtudósa, Ulpianus szerint az mindennapi használatú kereset volt.¹⁴⁰

¹³⁴ A jogintézmény bővebb elemzését ld. Jan Dirk HARKE: *Actio ad exhibendum*, Vorlegungsklage im römischen Recht. *Schriften zur Rechtsgeschichte (RG)*. Duncker & Humplot, Berlin, 2019/188., 1–129.

¹³⁵ Ismert volt emellett peren kívüli jogsegélyként az *interdictum ad exhibendum* is, amely a jusztiniánuszi kodifikáció során már mint rendkívüli kereset érvényesült, ezekről a *Digesta* 43. könyve rendelkezik, ezek közül az 5. fejezetben taglalt okiratfelmutatás (*De tabulis exhibendi*) áll jelen témánkhoz a legközelebb.

¹³⁶ Ulp. D. 10,4,3,2.: „*Est autem personalis haec actio.*”

¹³⁷ GÖNCZI Gergely: Az *actio ad exhibendum* alkalmazása a kellemetlenkedő szomszéd ellen. *Modern jogintézmények történeti és komparatív vizsgálata, azok reflexiója a XXI. századi jogi reformokkal* workshop. Szekszárd, 2012. június 29.

¹³⁸ Paul. D. 6,1,23,5.: „*sed ad exhibendum agere potest, ut separatur et tunc vindicerentur*”.

¹³⁹ D. 10,4,2.: *Paulus libro vincensimo primo ad edictum*: „*Exhibere est facere in publico potestatem, ut ei qui agat experiundi sit copia.*”

¹⁴⁰ Ulp. D. 10,4,1.: „*vis eius in usu cottidiano est*”.

További lényeges eleme a keresetnek, hogy még egy dologi jogi per előkészítése esetén sem volt a keresetindítás feltétele az, hogy azt a tulajdonos indítsa meg, azt bárki megindíthatta, aki bármilyen érdekelttségét igazolni tudta!

D.10,4,3,1: Ulpianusnak az Edictumhoz írt huszonnegyedik könyvből: „Aki felmutatásra perel, nem szükséges sem az, hogy magát tulajdonosnak állítsa, se az, hogy ezt bizonyítsa, mivel sok jogcímen lehet kiadásra perelni.”¹⁴¹

Az előper felperese tehát bárki lehetett, aki érdekét igazolta, Cicerónak e körben nem volt nehéz dolga: ő maga ismerte ugyan a könyvelési adatokat, de a könyvelést tartalmazó okiratokat jogszabályi tilalom miatt nem vihette, ill. nem vitethette eredeti alakjukban Rómába. Ott viszont azokra szüksége volt, mint bizonyítékra a Verres ellen indítandó perben, ezzel jogi érdekét is igazolta.

Ezen előper alperese bárki lehetett, aki a dolgot birtokolta, sőt még az is, aki a birtokától rosszhiszeműen szabadult meg. Ami érdekesebb, hogy alperes nemcsak magánszemély, de jogi személy is lehetett,¹⁴² azonban azt már tisztáztuk, hogy Cicero Carpinatiust mint magánszemélyt perelte be.

Egy igen érdekes és talán kevésbé ismert lehetőség a felmutatási keresettel okiratok tartalmának megismerését elérni. Itt tehát nem az okiraton, mint ingó dolgon, hanem azok tartalmán, az azokban foglalt információhoz való nyilvános hozzáférésben van a hangsúly. Ez elsődlegesen két helyzetben merülhet fel:

Az első eset amikor más a hordozó anyag és az írást rögzítő anyag tulajdonosa, ami a dologegyesülés kérdéskörébe¹⁴³ tartozik. Cicero esetében ez a jogalap nyilván fel sem merült, nem is hivatkozott, de nem is hivatkozhatott arra, hogy a bejegyzésekkel kapcsolatban tulajdoni igénye lenne, már csak azért sem, mivel a könyvelést viasztáblákon vezették, ahol fogalmilag kizárt a dologegyesülés, az csak a papirusz vagy vászontekercs esetében képzelhető el, ahol lehetséges, hogy a tinta más tulajdonában van, mint az íráshordozó anyag. A D. 10,4,3,14. fragmentumban hivatkozott *casus* mégis érdekes jelen vizsgálat szempontjából, mivel az szintén könyvelési adatokkal foglalkozik: ebben a férj a felesége rabszolgája által vezetett könyvelését (*rationes*) szeretné, feltehetőleg a feleség gyámjától visszakapni,¹⁴⁴ amire a jogtudós csak abban az esetben adja meg a felmutatási keresetet, ha azt a feleség rabszolgája a férj papírjára (*charta*) írta, mivel az a fődolog és így az írás annak sorsát osztja, így arra tulajdoni pert (*rei vindicatio*) indíthat majd a férj. Ha azonban a papír nem a férj tulajdonát képezi, akkor se *vindicatiót*, se *actio*

¹⁴¹ D. 10,4,3,1.: *Ulpianus libro vicensimo quarto ad edictum: „Qui ad exhibendum agit, non utique dominum se dicit nec debet ostendere, cum multae sint causae ad exhibendum agendi.”*

¹⁴² Ulp. D. 10,4,7,3.: *„Item municipies ad exhibendum conveniri possunt, quia facultas est restituendi: nem et possidere et usucapere eos posse constat.”*

¹⁴³ Gai. Inst. 2,77. és 2,78.

¹⁴⁴ Ulp. D. 10,4,3,14. *„Servus, inquit, uxoris meae rationes meas conscripsit: haec rationes a te possidentur: desidero eas exhiberi.”*

*ad exhibendum*ot nem ad a jogtudós, hanem „csak” egy, a tényállásra alapított keresetet (*in factum actio*).

A másik alkalmazási lehetőség a tulajdoni helyzettől függetlenül annak kikényszerítése, hogy az okirat szövege nyilvánosan megismerhető legyen. Ez a jogi forrásokban az *interdictum ad exhibendum* tárgyalása során jelenik meg, mely során néhol az *actio ad exhibendum* is megemlítésre kerül. A D. 43, 5. titulus címe alapján (*De tabulis exhibendis*) ezt leginkább a végrendeleteket tartalmazó viasztáblákra lehetne értelmezni, én azonban nem zárom ki az ennél általánosabb, minden okíratra való értelmezést sem!

D. 43,5,3,7. Ulpianusnak az Ediktumhoz írt hatvannyolcadik könyvéből: „Ez az parancs (*interdictum*) felmutatásra szól. Nézzük meg, mit jelent a »felmutatás«. A felmutatás lehetőség magának az anyagnak a megragadására.”¹⁴⁵

És ez az a lehetőség, amit Cicero is felhasznált, de talán meglepő, hogy egy zárt, tehát elvileg titkos végrendeletnél ez milyen okból merülhet fel. Az egyik ok lehet, hogy maga a végrendelező még életében szeretné visszaszerezni a végrendeletét, például annak megsemmisítése, azaz visszavonása céljából, erre az *interdictum*¹⁴⁶ nem, de az *actio ad exhibendum* alkalmazható.¹⁴⁷ A másik lehetőség, hogy azok kérhették a végintézkedést tartalmazó okirat felmutatását, akikre abban valamilyen rendelkezés volt¹⁴⁸ vagy legalábbis ezt állították, aminek tisztázása teljesen logikus és érthető egy későbbi öröklési per előkérdéseként.

Igen érdekes, hogy mit értünk a római jogban „felmutatás” alatt és hol történt ez meg. Zárt okiratok esetében egyértelműen *in ius*, vagyis a magisztrátus előtt, mivel ő tudta igazolni az okiratot lezáró pecsétek sértetlenségét,¹⁴⁹ más dolgok esetében azonban lehetséges volt *in situ*, azaz a dolog tartózkodási helyén is a felmutatási kötelezettségnek eleget tenni. Ha a felmutatás megtörtént, akkor a felperes vagy nem ismerte fel a dolgát és akkor nem volt további folytatása az előpernek. Ha azonban felismerte, akkor következhetett a tényleges per, ha potenciális alperes nem akart perbe bocsátkozni, akkor a kérelmező a magisztrátustól az azonnali birtokba utalást („*duci vel ferri iubere*”) kért. A kifejezésből az első fordulat a rab-szolgák és (igás) állatok elvezetését, míg a második az egyéb ingóságok elvitelét jelentette, vagyis ezt a jogsegélyt csak ingó dolgokra lehetett igénybe venni. Ha az alperes perbe bocsátkozott, akkor formula kibocsátására került sor és az ügy az esküdtbíró elé került.

¹⁴⁵ D. 43,5,3,7.: *Ulpianus libro sexagesimo octavo ad edictum: „Hoc interdictum exhibitorium est. Quid sit exhibere, videmus. Exhibere hoc est materiae ipsius adprehendendae copiam facere.”*

¹⁴⁶ Ulp. D. 43,5,1,10.

¹⁴⁷ Ulp. D. 43,5,3,5.

¹⁴⁸ Ulp. D. 43,5,3,10.: „*Solent autem exhiberi tabulas desiderare omnes omnino, qui quid in testamento adscriptum habent.*”

¹⁴⁹ Ulp. D. 43,5,3,9. „*Exhibere autem apud praetorem oporteret.*”

Ha azonban az előperben az alperes, bár lehetősége lett volna rá, de nem tett eleget a felmutatási kötelezettségének, akkor ismét esküdtbíró került kinevezésre és ő az alperest a felperes által esküben meghatározott pénzüsszeg megfizetésre kötelezte, tehát ez egy *actio arbitraria* volt.

D. 10,4,3,2: Ulpianusnak az Edictumhoz írt huszonegyedik könyvéből:
„Továbbá meg kell jegyeznünk ezzel a keresettel kapcsolatban, hogy a makacsul ellenálló alperest a perben a felperes által esküben megjelölt összegben lehet marasztalni, a bíró által becsült mértékig.”¹⁵⁰

Ezzel az egyébként más esetekben is használt jogi eszközzel érte el a római jog, hogy az alperes alaptalanul ne állhasson ellent ezen keresetnek. Ezt a lehetőséget nyilvánvalóan Cicero is ismerte és – bár nem írja –, de olyan magas összeget határozhatott meg, hogy az alperes nem kockáztatta, hogy magánvagyonát ilyen kár érje, tehát inkább azt választotta, hogy eleget tesz a felperesi kérelemnek. Bár láttuk, hogy a *publicanus* társaságok jogi személyisége kérdéses, de Cicero egyértelműen nem a társaságot, hanem annak egyik tagját perelte. A tag saját személyében szerezte meg a jogokat és kötelezettségeket és az azokban való részesedést a társasági szerződés alapján követelhetette a többi tagtól, de a felmutatási kötelezettség megszegése miatti marasztalás megtérítését nem kérhette, mivel az saját szándékos magatartásának következménye volt. Ezt az alperes nyilván nem vállalta fel, inkább kiadta az okiratokat. Így érthetővé válik az is, hogy az alperes miért hozta magával azokat és az is, hogy miért nem válaszolt a többi állítólag feltett kérdésre, már ha azokat Cicero formálisan keresetként egyáltalán előterjesztette, amit én a per itt ismertett logikája alapján kizárok. Mivel Cicero által előterjesztett kereset nem Verrucius személyére irányult, hanem az okiratok bemutatására (és ezzel a másolás lehetővé tételére), ezért a Verrucius személyét firtató kérdéseknek ebben a perben nem volt jelentősége. Az más kérdés, hogy a Verres elleni perben Cicero ezeket a kérdéseket kívánta inkább feltenni, ill. hogy ott visszautalt a korábbi perre, egyben ügyes csúsztatással elhallgatni kívánta, hogy ezen kérdései ott nem, vagy legalábbis nem kereseti kérelemként hangzottak el. Ez egyben megmagyarázza azt is, hogy a későbbi perre való felkészülésekor Cicero miért Verrucius nevére és nem a könyvelési adatok nyilvánosságra hozatalára helyezte a hangsúlyt. Mivel ezt a vádbeszédét a vádlottnak címezte, így annak volt számára jelentősége, hogy a vádlottat ezzel zavarba hozza, az okiratok viszont akkor már a birtokában voltak, így azok nyilvánosságra hozatalának ekkor nem volt számára jelentősége. Az előbbi célt szolgálta nyilvánvalóan retorikai szempontból az is, hogy a korábbi perben az alperest zavartnak és védekezni, magyarázatot adni képtelen személynek mutatta be („félholt” és „bénult”), holott egyáltalán nem biztos, hogy ez valóban így történt!

¹⁵⁰ D. 10,4,3,2.: *Ulpianus libro vicensimo quarto ad edictum: „Praetere in hac actione notatum est, quod reus contumax per in litem iusurandum petitoris damnari possit ei iudice quantitem taxante.”*

Összegzés

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a Cicero a Verres elleni perhez igen lelkiismeretesen készült fel, a helyszínre utazott, ahol bizonyítékokat gyűjtött, ennek során tanúkat kutatott fel és okirati bizonyítékokat is beszerzett, még hozzá olyanokat, melyek a vádlott és a *publicanus* társaság közötti összefonódásokat bizonyították. Ez az összefonódás olyan erős volt, hogy a vádlott segítői még a társaság könyvelésének meghamisításától sem riadtak vissza. Láthattuk, hogy a viasztáblákon vezetett könyvelési adatok viszonylag könnyen átírhatók voltak, azonban ez a változás nem történhetett nyom nélkül, az utólagos beavatkozás könnyen felfedezhető volt. Mivel azonban a könyvelést tartalmazó eredeti táblákat ebben az időben jogi akadály miatt nem lehetett Rómába vinni, ezért megoldandó kérdésként jelentkezett az azokról hiteles másolat készítése. Ennek érdekében Cicero pert indított a társaság helyi vezetője, Carpinatius ellen. Erre a perre a későbbi perben is hivatkozott, ugyanakkor ezen hivatkozása már teljesen pontos, azt egyrészt hangulati elemekkel színezte ki, másrészt elhallgatta a később már nem fontos részleteket. Emiatt ezen per megértése nehézségeket okoz az utókornak. Ugyanakkor a római jog ismeretében a hiányzó részletekre fényt deríthetünk és ez által a perbeli történések is értelmet nyernek. A per egy a dolog felmutatására irányuló előper volt, a keresetet a római jog *actio ad exhibendum* néven ismerte. Ezt a keresetet főleg tulajdoni igények előzményeként használták a per tárgyának beazonosítására. Ugyanakkor még dologi jogi pereknél sem volt előfeltétel, hogy a felperes dologi jogi igényét ebben a perben igazolja, az a főper kérdése volt. Ebben a perben elegendő volt a jogi érdekének igazolása. A vizsgált esetünkben ezt Cicero a főper indításával és az ahhoz szükséges bizonyíték beszerzésével és ezen bizonyítéknak a fő perben a bíróság elé tárásának jogi lehetetlenségével igazolta, amely a *lex Hieronica* név alatt megfogalmazott tartományi ediktális (közvetlenül vagy közvetetten beálló) tilalmat jelentett, ami a hivatalban lévő praetor számára közzismert volt, azt tehát külön nem is kellett igazolni, elég volt a hivatkozás rá. Az alperes felmutatási kötelezettségét a római jog a felperes által meghatározott bírság megfizetésével kényszerítette ki. Mivel köztudomású tény volt, hogy az alperes a könyvelési okiratok őrzője, tehát ő birtokolja, így az alperes nem védekezhetett azzal sem, hogy nincs mit felmutatnia, a bírság – melynek összege nyilván kellően magas összegben került Cicero által meghatározásra – ugyanis az ő magánvagyonát terhelte volna, ezért inkább eleget tett a felmutatásnak, így a felperes elérte az egyik célját, az okiratok nyilvánosságra kerültek. Kérdéses azonban a másik cél, az okiratok lemásolásának az elérése. Nem tudjuk ugyanis biztosan, hogy az a felmutatási kereset részét képezte-e. Ha igen, akkor a másolás érthető módon *in iure*, azaz a magisztrátus előtt történt, ahogy arra a szöveg is utal, a nyilvánosságot, ill. a másolatok eredetiségét pedig nem az alperes, hanem a társaság más vezető emberei tanúsították. A másik lehetőség az, hogy a nyilvánosságra hozatal után az okiratok „szabadon”, bárki által lemásolhatóak lettek volna, szerintem kizárható, márcsak azért is, mert ha a kereset csak felmutatásra és nem az okiratok kiadására szolgált, akkor azok továbbra is az alperes birtokában kellett, hogy maradjanak. Ezt indokol-

ja az is, hogy ő, mint a társaság helyi vezetője felelősséggel tartozott azért, hogy a könyvelési adatok megőrzésre kerüljenek a társaság további működése céljából. Egy bírósági eljáráson kívüli lemásolásra ez esetben se kötelezettsége nem lett volna, se érdeke nem fűződött ehhez, így ezt kizárhatjuk. Ez esetben csak a társaság tagjainak jogon kívüli ráhatása érhetne el a lemásolást, amire szintén találhatunk utalást a szövegből, Cicero azonban egyik álláspontot sem erősíti meg kifejezetten. Én az első megoldást tartom elfogadhatóbbnak, a Verres-szel jó kapcsolatban lévő Carpinatiust álláspontom szerint csak a magisztrátusi előtti jogi kényszer vehette rá az okiratok lemásolásának lehetővé tételére, a társaság tagjainak befolyása ehhez kevés lett volna.

Felhasznált irodalom

- [1] Vincenzo ARANGIO-RUIZ: *La società in diritto Romano*. Jovene Editore, Napoli, 1982.
- [2] Jean-Jaques AUBERT: *Business Managers in Ancient Rome*. E.J. Brill, Leiden, 1994.
- [3] Ernst BADIAN: *Zöllner und Sünder, Unternehmer im Dienst der römischen Republik*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1997.
- [4] Rudolf BEIGEL: *Rechnungswesen und Buchführung der Römer*. Verlag der G. Braunschen Hofbuchdruckerei, Karlsruhe, 1904.
- [5] Gabriella BODEI-GIGLIONI: *Lavori pubblici e occupatione nell'antichità classica*. Casa Editrice Pátron, Bologna, 1974.
- [6] P. A. BRUNT: Sulla and the Asian Publicans. *Latomus* 15 (1956), 17–25.
- [7] David C. BRAUND: *The Administration of the Roman Empire 241 B.C.-A.D. 193*. Exeter University Press, Exeter, 1983.
- [8] Maria Rosa CIMMA: *Ricerche sulle società di publicani*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1981.
- [9] Heinrich DERNBURG – Paul SOKOLOWSKI: *System des Römischen Rechts*. Verlag von H. W. Müller, Berlin, 1912.
- [10] Helmut ENGELMAN – Dieter KNIBBLE: Das Zollgesetz der Provinz Asia. *EA* 14 (1989), 1–169.
- [11] Heinrich ERMAN: Zum antiken Urkundenwesen. *ZSS* 26 (1905), 456–478.
- [12] FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
- [13] GÖNCZI Gergely: Az actio ad exhibendum alkalmazása a kellemetlenkedő szomszéd ellen. *Modern jogintézmények történeti és komparatív vizsgálata*,

- azok reflexiója a XXI. századi jogi reformokkal* workshop. Szekszárd, 2012. június 29.
- [14] Jan Dirk HARKE: *Actio ad exhibendum, Vorlegungsklage im römischen Recht. Schriften zur Rechtsgeschichte (RG)*. Duncker & Humplot, Berlin, 2019/188., 1–129.
- [15] Georg KLINGENBERG: *Commissum. Der Verfall nichtdeklarierten Sachen im römischen Zollrecht*. Leykam-Verlag, Graz, 1977.
- [16] Roch KNAPOWSKI: *Der Staatshaushalt der Römischen Republik*. Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1961.
- [17] Roch KNAPOWSKI: *Die Staatsrechnungen der Römischen Republik in den Jahren 49–45 v. Chr.* Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1967.
- [18] Ferdinand KNIEP: *Societas Publicanorum*. Verlag von Gustav Fischer, Jena, 1896.
- [19] Otto LENEL: *Das Edictum Perpetuu. Ein Versuch zu seiner Wiederherstellung*. Scientia Verlag, Aalen, 1974.
- [20] Ulrich von LÜBTOW: *Catos leges venditioni et locationi dictae*. In: *Gesammelte Schriften. Abteilung I: Römisches Recht (3)*. Schäuble Verlag, Reinfelden–Freiburg–Berlin, 1989, 1–263.
- [21] Ulriche MALMENDIER: *Societas Publicanorum. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*. Böhlau Verlag, Köln, 2002.
- [22] Antonio MATEO: *MANCEPS, REDEMPTOR, PUBLICANUS Contribución al estudio de los contratistas públicos en Roma*. Universidad de Cantabria, 1999.
- [23] Franz-Stefan MEISSEL: *Societas, Struktur und Typenvielfalt des römischen Gesellschaftsvertrages*. Peter Lang, Frankfurt am Main, 2004.
- [24] Claude NICOLET: *L'ordre équestre à l'époque républicaine (312-43 av. J.C.)*. E. de Boccard, Paris, 1974.
- [25] *Marcus Tullius Cicero összes perbeszédei*. (ford. Nótári Tamás) Lectum Kiadó, Szeged, 2010.
- [26] Peter RIES: *Bauvertäge im römischen Recht*. Univ. Diss., München, 1989.
- [27] M. ROSTOWZEW: *Geschichte de Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diokletian*. Dieterische Verlagsbuchhandlung, Leipzig, 1902.
- [28] Boudewijn SIRKS: *Food for Rome*. J.C. Gieben, Amsterdam, 1991.
- [29] Jaakko SOULAHTI: *The Roman Censors. A Study on Social Structure*. Suomalaisen Kirjallisuuden Kirjapain Oy, Helsinki, 1963.

-
- [30] Georg THIELMAN: *Die Römische Privatauction*. Duncker und Humblot, Berlin, 1961.
- [31] Ralf Michael THILO: *Der Codex accepti et expensi im Römischen Recht*. Göttinger Studien zur Rechtsgeschichte, Muster-Schmidt, Göttingen, 1980.
- [32] Alfred PERNICE: Parerga II, Beziehungen des öffentlichen römischen Rechts zum Privatrechte. *ZSS* 13 (1884), 1–135.
- [33] J. S. RICHARDSON The Spanish Mines and the Development of Provincial Taxation in the Second Century B.C. *JRS* 66 (1979), 139–152.
- [34] ÜRÖGDI György: A publicanusok. *Antik Tanulmányok* 25/1 (1968), 101–109.

**THE LEADERS OF LOCAL ORGANISATIONS
IN THE STATE ADMINISTRATION
DURING THE COUNCIL SYSTEM PERIOD (1950–1990)**

**Az államigazgatás helyi szerveinek vezetői a tanácsrendszer időszakában
(1950–1990)**

ZITA BÚS LENGYELNÉ *

Abstract: The main topic of my study is the parallel elements between the person(s) carrying out the local tasks of state administration and the clerk in the council system period (1950–1990). Despite the fact that the notary post was terminated in 1948, the circle of tasks and powers of the notary thereafter were carried out by the secretaries of the executive committees, that is by the ec-secretaries (the managing officials of the council system); at the administrative departments these tasks were carried out by the managers of the departments.

The post of the ec-secretary was terminated by the introduction of the local government system in 1990. The Act LXV of 1990 on the Local Governments restored the local government system and together with it, the notary post, too.

Keywords: *council system, notary, ec-secretary, council laws*

Absztrakt: Tanulmányom fő témája az államigazgatás helyi feladatait ellátó személy(ek) és a jegyző közötti párhuzamos elemek vizsgálata a tanácsrendszer időszakában (1950–1990). Annak ellenére, hogy maga a jegyzői tisztség a 1948-ban megszüntetésre került, a jegyző feladat- és hatáskörét a továbbiakban a végrehajtó bizottságok titkárai, vagyis a vb-titkárok (a tanácsi szervezet vezető tisztségviselői) láttak el, a szakigazgatási szerveknél ugyanezen feladatokat a szervek vezetői végezték.

A vb-titkár tisztsége az önkormányzati rendszer bevezetésével szűnt meg 1990-ben. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény visszahozta az önkormányzati rendszert, s ezzel együtt a jegyzői tisztséget is.

Kulcsszavak: *tanácsrendszer, jegyző, vb-titkár, tanácstörvények*

* ZITA BÚS LENGYELNÉ
IV. year correspondent PhD student
University of Miskolc Faculty of Law
Institute of Legal History and Legal Theory
Department of Legal History
3515 Miskolc-Egyetemváros
lengyelne.zita@gmail.com

Introduction

The title of my doctoral research is ‘*The changes of notaries’ status in Hungary since the 19th century until now.*’ My research is basically related to legal history, the purpose of which is to introduce the changes of the notary status reaching back to as far as the 19th century. In my current study, I am going to present the parallel elements between the person(s) carrying out the local tasks of state administration and the clerk in the council system period (1950–1990). I consider it is important to introduce this period, because following the WWII, the local governments were liquidated, and thus the notary post was also terminated. The secretary of the executive committee (in short ec-secretary) was one of the managing officials of the council organisation during the council system between 1950 and 1990. The ec-secretary was a professional state administration worker, the assistant of the president of the council in organising his/her activity. His/her task was to ensure the socialist legality, the effectiveness of the activity of the authority, the order of the office work. The ec-secretary managed the unified administrative department, similarly to the present day notary.

The post was established with the introduction of the council system in 1950 and was terminated with the introduction of the local government system in 1990.

1. The development and the role of the clerk post in the period before the Council System, that is, the conceptual foundation

In this subchapter I think it is important to clarify what we consider the essential element of the legal status of the clerk.

It is a fundamental preliminary question whether we consider the local governments before 1950 the forerunner of the current local governments. In the period of council administration, however, the public administration situation was definitely different, as one sub-system of the civil public administration was completely missing (See: *2.1. The historical background of the council system*). The legal status of councils also changed in the given period, as at the beginning they became state power-, later on state administration bodies.

The notarius (notary) was a hired official carrying out the orders of the county. It was a paid post. He/she carried out a written, administrative activity. The notary was freely elected by the municipality; they could elect another one to replace him/her. The first and second municipality laws reinforced the position of the notaries; at that time, the notary was elected on the basis of an open application for an indeterminate period.

The 19th century can be considered as a milestone in relation to the notary post, as the Act XVIII of 1871 brought about significant changes in this field. The bidirectional dependence (between the state and the municipality) prevailed; however,

change took place, as the notary, the official of the municipality, became an executor of state administration at the same time.¹

It was recorded in the law that the notary can hold his/her office throughout a lifetime, that is, he/she is elected for an indeterminate period, as at that time the position was not filled via appointment. In relation to the Act of 1881, it can be said that by recording the rules of the remuneration and dismissal, the stabilisation of the position of the notary was realised.

After the Act XXII of 1886 on Municipalities came into effect, the notary of the municipality is more and more actively joins the management of the cases in the municipality. Beginning from the 1890s, he/she presents the cases to be discussed to the representative body.²

The Act XVIII of 1897 obliged the municipalities to have a notary, settled the legal problems of the notary post and that early, it required passing the notarial exam to fill in the post, which legislation prevailed up to the WWI. Although there were no significant changes between the two world wars, the deputy-lieutenant was at the top of the counties, subordinated to him the notary chief and the deputy notary, who carried out drafting-presenting tasks; nevertheless, the institution and the person of the notary deserves a special attention, as handling public administration on a scientific level started in Hungary only in the 1930s.³

Not long after overthrowing the Hungarian Soviet Republic, the government placed reforming public administration on the agenda. The Hungarian Law Association also put the reform of training public administration officials on the agenda.

The Közigazgatási Kislexikon (small encyclopaedia on public administration) writes the following about the 'municipality notary':

*'The municipality notary is the spiritual leader of the municipality's magistracy, its most important member. The municipality (district) notary, involving the other members of the magistracy, administers the enforcement of laws, decrees, ordinances, he/she carries out the written tasks in the circle of cases of the municipality administration, he/she governs the life of the local government and administers, manages the assets-management and economy of the municipality. His/her job is for a lifetime.'*⁴

The most prominent representative of the Hungarian civil public administration science is Zoltán Magyar. Magyar established the thesis that at the necessary number of staff, in addition to the amount of the work and the way of proceeding, the decisive factor is the staff, on which the selection, qualification and certification of the staff has the greatest significance.

¹ FEIK Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről. *Új Magyar Közigazgatás* 2012/7–8., 73.

² Act XXII of 1886 On Municipalities.

³ CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Bp., 1976, 38.

⁴ BÁRDOS László: A jegyző. (Jegyzői annotációk) *Új Magyar Közigazgatás* 2011/5., 41.

The party considered one of the most significant tasks of 1949 to prepare a fundamental reform of the public administration. They considered the extension of notary courses as one of the tools of the public administration reform, so that the notary of the future is suitably prepared from political point of view and excellently prepared from professional point of view.⁵

At the end of this sub-chapter we can establish that in the council period we cannot speak of the notarius, that is, the clerk, at least not in the sense as in the previous period, beginning from the 19th century; what is more, not even of a person who could parallel it, maximum certain parallels can be discovered. As we will see, it was the ec-secretary who carried out similar tasks to those of the clerk, which were mainly state administration tasks. [See: 2. *Parallel elements between the person(s) carrying out the local tasks of state administration and the clerk in the council system period.*]

2. Parallel elements between the person(s) carrying out the local tasks of state administration and the clerk in the council system period

2.1. The historical background of the council system

Following the WWII, significant changes took place in our country's public administration. Between 1949 and 1956, the Soviet-type state arrangements developed in Hungary, which can be conceived as a strongly ideological⁶ state formation, building on foreign traditions, rather different from the usual Eastern-Middle-European state arrangement.

The first written, chartal constitution of our country, the Act XX of 1949⁷, was created in 1949, by which the councils were established, which functioned as the local organisations of the units and the centralised state power. This constitution can be conceived as a Stalinian' constitution, which was opposing the most important principles of civil democracy, namely rule of law and the achievements of European legal culture that can date back to several thousand years.⁸

The Act I of 1950 on the Councils was created, which organised the councils (county, district, city, municipality) after the Soviet model. Electing the bodies of the council took place in a closed-circuit listed system, first on 22 October 1950. It was headed by a president, who had limited ordinance-creating powers. The local administration was headed by the executive committee. Between 1950 and 1953, the central governance of the councils was carried out by the Minister of the Interi-

⁵ BESZTERI BÉLÁNÉ: *A Tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus lerakásának időszakában. Vizsgálat a Veszprém megyei modell alapján (1945–1962)*, 38. http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/19367/1/1979_beszteri_belane_2.pdf, 1 April 2021.

⁶ See more about the ideological basis: MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, 2003, 463–467.

⁷ See more about the elaboration of the Constitution: MEZEY: op. cit. 469–470.

⁸ MEZEY: op. cit. 468.

or, in 1953–1954 by the Council of Ministers, without their countersignature, none of the regulations of the council could enter force. Later this rigour showed certain détente. In accordance with the legislation, the establishment of a local council was required in settlements where the number of residents exceeded 500 persons.⁹ In settlements where the number of residents is under 500 persons, a joint municipality council has to be established.¹⁰

The Act X of 1954 was the so-called second council law, which regulated the operation of local councils in our country between 1954 and 1971. The law introduces an individual electoral district system and established the councils' own development- and reserve fund. In their operation area, the councils carried out their state power activity in accordance with the Constitution and within the framework defined by constitutionally created legislation and the higher state power bodies. In the circle of their activity, they participate in the continuous increasing of the standard of living of the public, ensure the implementation of tasks referred to their powers, and make decisions about issues of local significance.¹¹

The council performs its tasks with the permanent contribution of the council members. The council members take part in the creation of the council's resolutions and regulations, in the council's organising and educational work, in monitoring the implementation of the created resolutions and regulations.¹²

We refer to the Act I of 1971 as the third council law, which defines the councils as representative local government and state administration bodies. It decreases the rigour of the central governance, as their functioning is no longer determined by instructions, but legislation and legislation of other level disposed of this.¹³ The bodies of the council included the executive committees, the committees, administrative departments, in the districts the district office, in the independent city (with county licences) the District Office.¹⁴ The state administration tasks directly affecting the public belonged to the councils' powers.¹⁵

Despite the fact that the notary post itself was terminated in 1948, the circle of tasks and powers were performed by the secretaries of the executive committees, that is, by the ec-secretaries (the managing officials of the council organisation); at the administrative departments these tasks were carried out by the managers of the bodies. Among others, the task of the ec-secretary included preparing the council sessions, checking the legality of proposals and the council regulations, proclaiming them, preparing the annual working plan, unifying the management of internal bodies, monitoring the activity of administrative departments, as well as exercising

⁹ Act I of 1950 on Councils 3. § Paragraph (3).

¹⁰ Act I of 1950 on Councils 9. § Paragraph (2).

¹¹ Act X of 1954 on Councils 6. §.

¹² Act X of 1954 on Councils 7. § Paragraph (1).

¹³ Law disposes of the establishment of the Hungarian council system. *Múlt-kor Történelmi Magazin* <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=9649>, 1 April 2021.

¹⁴ Act I of 1971 on Councils 2. § Paragraph (2).

¹⁵ Act I of 1971 on Councils 6. § Paragraph (1).

the legal supervision of the council bodies.¹⁶ In the first period of the council system, the ec-secretary task was rather of political nature.¹⁷

The above-mentioned Act X of 1954, that is, the second council law, elevated the ec-secretary to the rank of deputy-president.¹⁸

2.2. The change of the legal status of the ec-secretary in the Council System

Along with the political changes taking place in the years of 1945–1950, as a ‘result’ of building the Soviet-type state, almost all the independence of the local society ceased to exist. In 1948, the clerk positions became terminated, then in 1950, the local governmental public administration was terminated as well. It was the ec-secretary who carried out similar tasks to those of the clerk, which were mainly state administration tasks.¹⁹ The Act XX of 1949 disposes of our Constitution, councils were established, which were defined as the local bodies of the unified and centralised state power. Paralelly with this, local governmental public administration and the clerk position were terminated, this is verbalised in the I. council law of 1950. However, it is important to emphasise that the council system left the clerk’s circle of tasks and powers unseparated; one part of them was carried out by the secretaries of the executive committees (ec-secretary); at divided organisations the leaders of administrative departments got them; the minor part – mainly the employer rights – were assigned to the president of the council.

As a matter of fact, the tasks similar to those of the notary, mainly of state administration nature, were carried out by the ec-secretary.²⁰

The secretary of the executive committee (ec-secretary) was one of the head officials of the council organisation. Their task was to ensure legality in the work of the council organisation, checking the administrative departments, work of bodies, and matters concerning the authorities. In the first phase of the council system the ec-secretary job was also rather of political nature, who actively participated in shaping the party politics. The changes in the power system almost completely excluded the ec-secretary from the local public and the social circulation; it made him an executive bureaucrat.²¹

The ec-secretary was a professional state administration worker, the assistant of the president of the council. His/her task was to ensure the socialist legality, the effectiveness of the authorities’ activity and the order of the office work. In this

¹⁶ BÁRDOS: op. cit. 40.

¹⁷ BALOGHNÉ NAGY Erika: A jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. *Comitatus-Önkormányzati Szemle* 1993/7–8., 79.

¹⁸ VEREBÉLYI Imre: *A tanácsi önkormányzat: Önkormányzat és központosítás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1987, 411.

¹⁹ BÁRDOS: op. cit. 40.

²⁰ BÁRDOS: op. cit. 40.

²¹ SZÁNTÓ Mária: Községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi jegyző mindennapjain keresztül I. *Comitatus: önkormányzati szemle* 1994/4., 53.

period, the commission of the ec-secretary lasted to the constituent sitting of the new council following the expiration of the council that elected him/her.

The ec-secretary, as the head official of the council organisation, embodied the local public administration. His/her work could partially be related to the council, council committees and council members. As main tasks, he/she performed the following: took part in the preparation of the sessions; carried out checking the legality of proposals, council regulations, proclaimed them, prepared the annual working plan for the executive committees; unified the management of the internal bodies and monitored the authoritative activity of the specialised administration bodies. As his/her most important activity, we can highlight the legal supervision over every council body.²²

Despite all this, the I. council law is very restrained to defy the tasks of the ec-secretary, who at the time undertakes an active role in local party politics as compared to the II council law of 1954.²³

This regulation brought about a fundamental change in the life of the ec-secretary, it elevated his/her position to the deputy-president level. Basically, he/she became the implementer of the presidential tasks, carried out the supervising and coordinating activity of the administrative departments.

The Act I of 1971 was the third council law, which considerably altered the standpoint of the ec-secretary compared to the previous ones. It appointed him/her 'as the deputy of the president of the council' and as a matter of fact, he/she was supposed to supervise the legality of the complete specialised administrative organisation.²⁴

From 1971, the situation of the ec-secretary significantly changed. From then on, his/her post was considered a state administration function, therefore he/ she did not have to be a member of the council, but qualification requirements were set. Beginning from this time, this post was not elected by the executive committee, but by the body of the council, and the appointment was for an indeterminate period.²⁵

2.2.1. The tasks of the ec-secretary

If we wish to summarise the tasks of the ec-secretary on the basis of my previous chapter (2.2. *The change of the legal status of the ec-secretary in the Council System*), then we can say that the tasks of the ec-secretary were partially related to the council, council committees and the council members, but the main centroids of his/her activity directed to the executive committee and the administrative departments. In relation to its content, it mainly served ensuring legality in the work of the council bodies.

²² BÁRDOS: op. cit. 40.

²³ BALOGHNÉ NAGY: op. cit. 79.

²⁴ Act I of 1971.

²⁵ HOLLÓ András: *A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981, 9–18.

The grouping of his/her tasks:

- In accordance with the instructions of the president of the council, he/she took part in the preparation of the council sessions (at least 4) and ensured the preliminary legality inspection of proposals, resolution drafts (regulations). He/she looked after the proclamation of council regulations.
- He/she prepared the annual working plan of the executive committee, based on this, the sessions of the executive committee (at least 12). He/she was responsible for carrying out the tasks management related to the functioning of the executive committee (for instance writing the minutes/ having them written).
- He/she checked the authoritative activity of the administrative departments (in concrete cases with decision-making power) and coordinated the management of internal organisations. In municipalities, he/she was the manager of the unified administrative department.
- His/her legal supervision ensured that in all council bodies tasks are carried out in accordance with the legislation. If he/she found any infringement at the dispositions of the council, the executive committee(s) or the president of the council, he/she had an obligation to indicate (to signal) it towards these bodies. If he/she found the activity (legal activity) of one of the administrative departments unlawful, he/she called the managers of the body so that they saw to terminating the infringement in his/her own powers. In case of the inefficiency of the call, he/she suspended the procedure, the execution of the disposition. He/she forwarded the case for decision to the executive committee, or in cases concerning the authorities to the body possessing power for proceeding. (See: 2.2.2. *The legal supervision of the ec-secretary*)
- He/she reported to the council, the executive committee, as well as to the president of the council about his/her audit work in the above-mentioned cases.
- The audit work of the county, capital executive committee secretaries covered the complete area of the capital or the county. He/she assessed the complaints against the second instance decisions of the county, capital administrative departments.²⁶

The Act I of 1971 writes the following about the secretary of the executive committee:

- ‘55. § (1) The secretary of the executive committee:
- a) ensures that the council bodies carry out their tasks in accordance with the legislation; sees to the termination and remedies of infringements, as well as initiates measures;
 - b) takes part in the preparation of the council sessions, prepares the session of the executive committee, organises and monitors the implementation of their dispositions; sees to the proclamation of council regulations and executive committee resolutions of general binding; participates in organising the council work;
 - c) monitors the authoritative activity of the administrative departments;

²⁶ HOLLÓ: op. cit. 18.

- d) is answerable to the council, to the executive committee and to the president of the council for the implementation of his/her tasks;
- e) manages the administrative department in the municipality.

(2) The secretary of the capital-, county- and the independent city (with county licences) executive committee assesses the complaints against the second instance decisions of the county, capital administrative departments.

(3) The secretary of the capital-, county- and the independent city (with county licences) executive committee decided about cancelling the fine for committing an offence²⁷

From the tasks of the ec-secretary (See: in the current chapter: 2.2.1. *The tasks of the ec-secretary* and from the sections of the previous chapter. *The change of the legal status of the ec-secretary in the Council System*), we can see that up to 1971, the ec-secretary was elected by the council's executive committee from among its own members with the approval of the superior council (in case of the capital- or county ec-secretary by the Council of Ministers). The executive committee could even withdraw its secretary, but similarly to his/her election, the superior approval was required. In this period the commission of the ec-secretary was for the same duration as that of the executive committee, that is, it lasted to the constitutional sitting of the new council following the expiration of the council that elected him/her. Strangely, the first council law²⁸ did not require the agreement of the involved council itself for the election and for the withdrawal, only the second council law stated it from 1954.²⁹

From 1971, the third council law³⁰ entering into force, the situation of the ec-secretary changed significantly. From then on, the post of the ec-secretary was considered a state administration function, therefore he/ she did not necessarily have to be a member of the council, but needed specified (either state administration or legal) qualifications. He gained his/her post not via being elected by the executive committee, but via appointment by the body of the council, and for an indeterminate period. However, the council could not freely decide about the appointment, as the candidate for the post of the ec-secretary was recommended by the executive committee of the superior council (in case of capital- or county ec-secretary by the Council of Ministers), therefore the body of the council only had the right of approval, which in most cases was only a formality.³¹

²⁷ Act I of 1971.

²⁸ 1950: Act I.

²⁹ Act X of 1954.

³⁰ Act I of 1971.

³¹ VEREBÉLYI Imre: *A tanácsi önkormányzat: Önkormányzat és központosítás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987, 411–432.

2.2.2. The legal supervision of the ec-secretary

If on the basis of my main chapter (2.2. *The change of the legal status of the ec-secretary in the Council System*) we would like to summarise the legal supervision of the ec-secretary, we can state that there are very tight-lipped dispositions about the tasks and powers of the ec-secretary in the first council law.³²

The second council law significantly changed the legal status of the ec-secretary, essentially, he/she got to deputy-president level, became a contributor to the realisation of the ec-president's tasks. Among the tasks, it has to be highlighted that, inter alia, controlling, monitoring, coordinating the work of the administrative departments was partially realised by the deputy-president (deputy-presidents).

The third council law resulted in further significant position changes of tasks and powers, modification for the ec-secretary. As the 'state administration deputy' of the president of the council, he/she was considered as the person responsible for the lawful functioning of the apparatus (specialised administrative body). Enforcing legality supposed the continuity of the legal supervision, not its cyclical functioning.

According to the wording of the legislation, the monitoring task of the ec-secretary extended to council bodies, he/she was responsible for the lawful functioning of the council bodies. In order to terminate any infringement, he/she took measures, or initiated measures. In addition to the general legislation, also generally but from body- and operational aspects in a specified way, the ec-secretary monitored the authoritative activity of the specialised administrative body.³³

2.2.3. The ec-secretary's qualifications, employment right status and correct election

Beginning from the third council law³⁴ entering into force, the president of the council and the deputy president of the council were still elected; the secretary of the executive committee became not an elected, but an appointed official, whose employment was for an indeterminate period. In addition to the requirements set to managers, (There was a triple requirement-system. 1. Political reliability [Did not have to be a party member] 2. Professional reliability 3. Reliable attitude), in accordance with an internal resolution³⁵, he/she also had to meet qualification requirements. Namely, the ec-secretary of a settlement and major settlement had to have council academy-, college- or university qualifications, as well as a two years' council experience.

Every other ec-secretary had to have state- and legal science university degree and at least a four years' state administration experience at the council. In 1951 the new Labour Code was created, which regulated the employment of workers in a unified way. Due to a political decision, the so far separated employment relations became under the effect of the same rules. As a result of this, the provisions concern-

³² 1950: Act I.

³³ HOLLÓ: op. cit. 9–18.

³⁴ Act I of 1971.

³⁵ 1020/1970. (VI. 7.) Governmental Decree.

ing civil servants and public servants became a part of the labour law. The new approach abolished the previous view, according to which the public service law constitutes a higher level of legal status. Endeavours to highlight labour law and to amalgamate public service could be observed. According to the Labour Code of 1967, the subjects of the legal status are the worker and the company, that is, the employer, which, however, also included the independent budgetary authorities of the state.³⁶

However, there were problems with the envisioned socialist-based public service model. The unified legislation desired to be created was not realised to the full extent. Obviously, the ever-existing Labour Code, as a general rule, continuously prevailed, but the Council of Ministers had the opportunity to create the special rules. Among others, the Nr 31/1952. (I. 31.) Council of Ministers Decree relates here, which included the concept of the public service employee, according to which, one must mean the staff with a regular salary elected, appointed or employed with a contract to carry out public service tasks of the central and local bodies of state administration. The created system, however, did not seem lasting, as the salary systems collapsed by the second half of the 1970s, which partially were related to the expansion of public administration. The Nr 38/1973. (X. 27.) Council of Ministers Decree regulated certain issues of state administration and justice workers' employment relations.³⁷

At the end of this subchapter of my study, I find it important to demonstrate with examples how the election and appointment of officials took place in the Council System period. I would like to illustrate it with an example from Veszprém County. The Veszprém County Committee of the MDP dealt with the council election tasks in details for the first time during its session of 12 September 1950. The account presented the central directives. It thoroughly dealt with the correct election of the president of the council, the deputy president and the secretary. In relation to the president function, in addition to the suitability for the management of the local public administration, it stressed that the candidate should be a person who is well known in the community and who has prestige. In relation to this, it stated that the notary or the chief notary could be nominated for the post if they are politically suitable among the public, but it considered more practical if he/she is nominated to be the secretary because of the nature of the function.³⁸

2.2.4. The ec-secretary as the manager of the administrative department

From one side, carrying out specialised administrative tasks was characterised by professionalism, from the other side by the requirement of (socialist) legality. The administrative department of the council was less divided compared to the administrative departments of national level. On municipality level, a unified administra-

³⁶ MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés, Miskolc, 2016, 161–162. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/24234/19627.pdf>, 2 April 2021.

³⁷ MÉLYPATAKI: op. cit. 163.

³⁸ BESZTERI: op. cit. 59–60.

tive department without the internal, independent units functioned. Its manager was the ec-secretary that functioned in the executive committees in direct subordination to the county-, city councils. He/she could supervise the decisions made during sectoral, political and local socio-political tasks. The executive committee exercised annulling and altering rights over the resolutions of the specialised administrative body, which violated legislation, or the interests of the public.³⁹

The minister carried out the central governance of the specialised administrative activity via the county (capital) executive committees. He/she monitored the execution of legislation of higher level and the implementation of sectoral tasks.⁴⁰

The administrative department carried out the institution-governance tasks. They took part in the elaboration of development proposals. The manager of the capital-, and county administrative department appointed the managers of council companies and institutions. In the districts, the state administration tasks were carried out by the district office. In independent cities (with county licences), the county city council established a district office or offices for carrying out first instance cases.

The directives and interests of division of the administrative department were determined by the President of the Council Office of the Council of Ministers (MT TH) in agreement with the ministers. The power list of departments, groups, independent rapporteurs was compiled by the ministries.

The administrative departments exercised their authority powers enforced by law independently and in this power, they were not intractable. The interested parties could appeal against the first instance decision within 15 days.

To realise administration work brought closer to the citizens, local administrative branches could be established.

The organisation of joint councils and the major settlement form allowed for the wide-range of decentralisation of the first instance official procedures. The administration tasks transferred together with the economic powers also increased the role of local councils in satisfying the demand of the public.⁴¹

3. The notary in the 1990s and restoring the post of the notary

The post of the ec-secretary ceased to exist in 1990 with the introduction of the local government system. The Act LXV of 1990 on the Local Governments (Ötv.) reintroduced the local government system and together with it, the post of the notary as well.

This is the period of the establishment of mayor's offices, district notary offices. Notaries have to meet qualification requirements defined by legislation; their ap-

³⁹ SCHMIDT Péter: *Alkotmányjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1976, 433–436.

⁴⁰ POPOVICS Béla: *Államigazgatás A-TÓL Z-ig*. Budapest, 1973, 786–787.

⁴¹ SZÜCS István: A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsi igazgatásban. *Acta Juridica et Politica* Tomus VIII. Fasciculus 8., Szeged, 1961. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6303/1/juridpol_008_fasc_008_001-023.pdf, 2 April 2021.

pointment is for an indeterminate period and are appointed by the representative body via application. Legislation wished to ensure the notaries' independence from the political power that be and their impartiality.

The local government legislation of 1990 reached back to the public administration traditions. In the period before the council system, the notary used to be the public official of the state, the manager of the municipality public administration. The notary post developed in Europe in the 19th century, while in the Hungarian public administration it became regulated, general during the reign of Empress Maria Theresa. The role of the notary was characterised by duality from the beginnings, that is, from the 17–18th century. This originated – and it still holds – that the notary is on the one hand, the local official of the settlement, an organisation of the local government's representative body, on the other hand, a public administration authority having state administration powers. From the 1990s, the most powerful wording perhaps has been by Kéki Zoltán, according to whom the 'day labourer and at the same time, the foundation stone⁴² of Hungarian public administration' is the notary. He/she is the recipient of almost all first-instance state administration powers. This duality results in a two-way dependence in the legal status of the notary, which is complicated by the peculiar situation that the decision about employing the notary has always been made on local level. This decision took place through election or designation. The 'most ideal' form for establishing the public service legal status of the notary is appointment for an indefinite duration, which has prevailed exhaustively only since the entry into force of the Ötv. of 1990.⁴³

We can establish that one of the main characteristic features of public administration is the continuous change and renewal. The deliberate transition of public administration was created in 1990.⁴⁴

It is important that the legislator had the intention to create a notary status which is independent of the representative body and the mayor as well, he/she manages the office, and what is perhaps the most important that the notary must not be subordinated as an employee to the mayor.⁴⁵

The notary is the head of the office of the municipalities' local governments, who is selected from among the applicants, then is appointed for an indefinite duration by the representative body. His/her employer is the representative body; the other employer rights are exercised by the mayor. In relation to his/her qualifica-

⁴² KÉKI Zoltán: *A jegyzői szerepkör változása* című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26–28.

⁴³ FEIK Csaba: A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat-és hatásköre. *Szakmai Fórum* 2014, 134–135.

⁴⁴ MÁTHÉ Gábor: A jegyzői jogállás változásai a magyar jogrendszerben. *Jegyzők 2. országos konferenciája*. Siófok, 1994. szept. 1–3. Összeáll. Várszegi Erzsébet. Szerk. Kolber István. Magyar Közigazgatási Kamara, Infomark, Bp., 1994, 21–25.

⁴⁵ BALOGHNÉ NAGY Erika: A jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. *Comitatus: önkormányzati szemle* 1993/7–8., 78–88.

tion, the Act on Public Administration (Ktv.) rules.⁴⁶ For his/her appointment management-organisation or state- and law science doctoral qualification and at least a two years' professional experience are necessary. The notary is the person of the local government, though has general powers, he/she is a local state administration organisation at the same time, as he/she is the recipient of several state administration powers.⁴⁷

The dual-modelled system of the local government is determined by the special legal status of the notary. Namely, the notary can be considered as an independent administration manager in the Ötv. system. Though it is true that the other employer rights over the notary are exercised by the mayor, but the notary is appointed, and is relieved from his/her duties by the representative body for an indefinite duration, as well as the representative body exercises the discipline powers, too.⁴⁸ On the basis of this, the notary cannot be considered as a mayor's subordinate, as the establishment of his/her appointment does not depend on the mayor. The special legal status of the notary is also shown by the fact that the Ötv. and the Ktv. determine strict employment conditions from which exemption can be given only in exceptional cases. The purpose of these professional conditions is that the notary is an administration professional, who applies the professional aspects of public administration during the everyday local government operation. On the basis of this, it can be said that theoretically the notary is impartial and neutral, as opposed to the non-professional and local political element of the representative body, its committees and the mayor as well.⁴⁹ Moreover, the notary is the guard of legitimacy at the local government, an embodiment of professional element opposed to politics.⁵⁰

The clerk has to take part in the sessions of the representative body and has to and is obliged to indicate any fact of law infringement by the representative body. I can say from experience that this does not prevent the representatives from making the criticised decisions; however, it is recorded in the minutes in every case. The Clerk has an important role in preparing the sessions of the representative body and committees and the mayor's professional decisions. As far as the execution of tasks is concerned, a significant part of the tasks rests on his/her shoulders. Although the resolutions of the body typically name the mayor as the responsible person, in practice, their operative execution is carried out by the Clerk and the public servant staff.⁵¹

⁴⁶ 8. § Section (1)–(2) of the Ktv. (Act on Public Administration).

⁴⁷ KÉKI Zoltán: A jegyző szerepe az államigazgatásban a járáások megalakulása után. *Szakmai fórum* 59.

⁴⁸ CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára.* Új Historica Kiadó, Villány, 1999, 141–142.

⁴⁹ CSEFKÓ: op. cit. 143.

⁵⁰ FEIK Csaba – TÁBIT Renáta: Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére. In: Boros Anita – Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István: *Az önkormányzati működés alapjai.* Polgármesteri Akadémia, 2009, 12.

⁵¹ BÉRCESI Ferenc – FÁBIÁN Adrián (szerk.): *A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban.* Pécs, 2010, 87–88.

In addition to the powers defined in local government matters, the Clerk performs delegated state administration powers as well. On the basis of § 7 Paragraph (1) of the Ötv., the primary recipient of state administration powers delegated to local government organisations and office-holders is the clerk. In Hungary, within the administration organisation system, there is a strong separation of the manager proceeding in delegated state administration matters and in local government cases. The organisational rules of the Ötv., as well as the rules of transferring administrative powers also ensure that the mayor cannot instruct the clerk in relation to decisions made in delegated state administration powers. Unfortunately, not every mayor keeps to this, and in many cases, they try to interfere despite the fact that they do not have powers in the given matter. This is further reinforced by the above-mentioned image in the public, who as they assess the mayor's activity in the efficiency of the mayor's official work, they confuse the state administration and local government powers. These two powers are not separated in their way of thinking, regardless of the fact that they are legally rigid in relation to the Clerk's state administrative powers. Comprehending this cannot be expected from an average person, as seemingly there is no difference. On the basis of the Ötv., the Clerk is present during body and committee sessions; on them, he/she has consultation rights. In addition, on the basis of legislation in Point a) of 36. § Paragraph (2) of the Ötv., the Clerk ensures performing the tasks related to the operation of the local government. On the basis of this, the Clerk takes part in the role of preparing decisions in managing local government powers as well. However, the Clerk cannot actually perform the state administration management separately, free from the influence of the representative body and the mayor, because via exercising employer rights, the representative body and the mayor have a significant influence on the activity of the Clerk. As far as the legal status of the Clerk is concerned, the period between 1990–2000 can be considered as the age of heroism. During this period, the task and powers of the Clerk are the same. The recipient of almost all first-instance state administration powers is the Clerk. The period between 1990–2000 are the years of establishing and consolidation of the new local government system. This is when mayor's offices and district Clerk offices are established.⁵²

We can state that the Hungarian local government system developing in 1990, taking the previous legislation abilities and historical traditions into account, established a dual system with strong, direct body management licences by institutionalising the roles of the local politician mayor and the administration professional notary.⁵³

As a summary, we can say that Act of 1990 on Local Governments (Ötv.) regulated the legal status, tasks and powers of the notary based on the traditions of Hungarian public administration history, too. On the one hand, the legislator

⁵² FOGARASI József: Jegyzői szerepkör és jogállás újragondolása. *Magyar polgármester* 10. évf., 2008/5., 10.

⁵³ HOFFMANN István: Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel. *Közjogi Szemle* 2011/4., 19.

reached back to the old name, title; on the other hand, he/she restored the fundamental rules of tasks- and powers of the era before the first Council Law.⁵⁴ That is, on the one hand, the notary, as the head of the office of the representative body, is responsible for preparing the decisions for local government cases and for their implementation; on the other hand, he/she is the recipient of powers in state administration circles. Placed in the system of the Hungarian public administration, the notary is a local first-instance state administration organisation with general powers. The Act on Local Governments of 1990 tried to establish and define his/her independence of the current political power, that the notary was selected by the representative body via application from among the applicants and his/her appointment is for an indefinite duration. Following the Act of 1990, the expectations from the notary were: impartiality, neutrality and outstanding professional qualifications.⁵⁵

Finally, it was important to state that after the change of the régime, the clerk was a body of dual legal status, which paralelly carried out local government task and administered the state administration cases on the lowest level. The situation partially changed in 2013 with the establishment of the district offices. The clerk's state administration role of general powers was shared by the district office, as several powers of his/her were transferred there.

Summary

In my study, I have presented that following the WWII, the local governments were liquidated, and thus the notary post was also terminated. Instead of the notary post, the Act I of 1950 on the Councils established the post of the executive committee secretary (ec-secretary). The secretary of the executive committee (ec-secretary) was one of the managing officials of the council organisation. Their task was to ensure legality in the work of the council bodies, to monitor the administrative departments and the matters concerning the authorities. Actually, tasks similar to those of the notary, mainly of state administrative nature, were performed by the ec-secretary.

The post of the ec-secretary was terminated with the introduction of the local government system in 1990. The act LXV of 1990 on Local Governments reintroduced the local government system, and together with it, the post of the notary as well. The local government legislation of 1990 reached back to the public administration traditions. In the period before the council system, the notary used to be the public official of the state, the manager of the municipality public administration.

⁵⁴ 1950: Act I.

⁵⁵ KÉKI Zoltán: A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után. *Szakmai fórum* 61–63.

Bibliography

- [1] BALOGHNÉ NAGY Erika: A jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. *Comitatus – Önkormányzati Szemle* 1993/7–8., 78–88.
- [2] BÁRDOS László: A jegyző. (Jegyzői annotációk) *Új Magyar Közigazgatás* 2011/5., 40–42.
- [3] BÉRCESI Ferenc – FÁBIÁN Adrián (szerk.): *A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus, Pécs, 2010.
- [4] BESZTERI Béláné: *A Tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus lerakásának időszakában. Vizsgálat a Veszprém megyei modell alapján (1945–1962)*, 38, http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/19367/1/1979_beszteri_belane_2.pdf, 2 April 2021.
- [5] CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára*. Új Historica Kiadó, Villány, 1999.
- [6] CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Bp., 1976.
- [7] FEIK Csaba – TÁBIT Renáta: Önkormányzati ismeretek és praktikák polgármesterek részére. In: Boros Anita – Budai Balázs – Feik Csaba – Szalai András – Tábit Renáta – Temesi István: *Az önkormányzati működés alapjai*. Polgármesteri Akadémia, 2009, 7–49.
- [8] FEIK Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt helyéről. *Új Magyar Közigazgatás* 2012/7–8., 73–75.
- [9] FEIK Csaba: A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat- és hatásköre. *Szakmai Fórum* 2014, 120–143.
- [10] FOGARASI József: Jegyzői szerepkör és jogállás újragondolása. *Magyar polgármester* 10. évf. 2008/5., 10–20.
- [11] HOFFMANN István: Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel. *Közjogi Szemle* 2011/4., 12–21.
- [12] HOLLÓ András: *A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981.
- [13] KÉKI Zoltán: *A jegyzői szerepkör változása* című előadása a XX. Országos Jegyző- Közigazgatási Konferencián, Keszthely, 2012. szeptember 26–28.
- [14] MÁTHÉ Gábor: A jegyzői jogállás változásai a magyar jogrendszerben. *Jegyzők 2. országos konferenciája*. Siófok, 1994. szept. 1–3. Összeáll. Várszegi Erzsébet (szerk.: Kolber István), Magyar Közigazgatási Kamara, Infomark, Bp., 1994, 21–25.

- [15] MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés, Miskolc, 2016, <http://midra.uni-miskolc.hu/document/24234/19627.pdf>, 2 April 2021.
- [16] MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Bp., 2003.
- [17] POPOVICS Béla: *Államigazgatás A-TÓL Z-ig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1973.
- [18] SCHMIDT Péter: *Alkotmányjog*. Tamkönyvkiadó, Budapest, 1976.
- [19] SZÁNTÓ Mária: Községi jegyző helye, szerepe a magyar önkormányzati rendszerben: helyzetelemzés egy községi jegyző mindennapjain keresztül I. *Comitatus: önkormányzati szemle* 1994/4., 51–59.
- [20] SZÜCS István: A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsi igazgatásban. *Acta Juridica et Politica* Tomus VIII. Fasciculus 8, Szeged, 1961, http://acta.bibl.u-szeged.hu/6303/1/juridpol_008_fasc_008_001-023.pdf, 2 April 2021.
- [21] Law disposes of the establishment of the Hungarian council system. *Múlt-kor történelmi magazin* <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=9649>, 1 April 2021.
- [22] VEREBÉLYI Imre: *A tanácsi önkormányzat: Önkormányzat és központosítás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

LEGISLATION

- [23] Act XXII of 1886 On Municipalities
- [24] Act I of 1950 on Councils
- [25] Act X of 1954 on Councils
- [26] Act I of 1971 on Councils
- [27] 1020/1970. (VI. 7.) Governmental Decree

AZ ÉRDEMTELENSÉG ÉS A KITAGADÁS JOGINTÉZMÉNYEINEK RENDEZÉSE MAGYARORSZÁGON A XX. SZÁZAD ELEJÉN

Settlement of the legal institutions of worthlessness and disinheritance in Hungary at the beginning of the 20th century

MAKÁCS ADRIENN*

Absztrakt: Magyarországon a magánjogi kodifikáció más európai országokkal ellentétben még a XX. század elején sem mutatott előrehaladást, hazánk bíróságai továbbra is az utolsó írott jog, Werbőczy István 1514-ben megjelent *Hármaskönyve* szerint látták el tevékenységüket. A számos kodifikációs kísérlet közül kiemelendő Szászy-Schwarz Gusztáv jogtudós századfordulón készült kitűnő öröklési jogi tervezete, amelynek csak töredékével, az érdemtelenység és a kitagadás rendezésével foglalkozik jelen dolgozat.

Kulcsszavak: *érdemtelenység, kitagadás, kötelesrész, öröklés, végrendelet, jogtörténet*

Abstract: In Hungary, the codification of private law, unlike in other European countries, did not show any significant progress even at the beginning of the 20th century, the courts of our country continued to operate according to the last written law, István Werbőczy's *Tripar-titum* published in 1514. Among the many codification attempts, the excellent draft of inheritance elaborated by the jurist Gusztáv Szászy-Schwarz at the turn of the century is worthy to mention, but this essay only deals with the fragment of this draft, the settlement of unworthiness and disinheritance.

Keywords: *unworthiness, disinheritance, reserved portion, inheritance, last will, legal history*

Bevezetés

Azt követően két hónappal, hogy Szilágyi Dezső igazságügy-miniszter 1890. február 5. napján megtartott költségvetési beszédében a kodifikációs munkálatok tekintetében irányvonalként szabta az öröklési jog és a családi jog külön történő ren-

* DR. MAKÁCS ADRIENN
IV. évfolyamos levelező tagozatos PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
közjegyzőhelyettes
Dr. Gigler Zoltán közjegyzői irodája
1111 Budapest, Karinthy Frigyes út 8.
adrienn.m9@gmail.com

dezésének elkerülését, megbízta Grosschmid Bénit, Králik Lajost, Sipőcz Lászlót, valamint Győry Eleket a teljes családi jogi javaslat kidolgozásával, amely munkálatok következtében a házassági jogról, a gyermekek vallásáról és az állami anyakönyvek vezetéséről szóló törvénycikkek hatályba léptek,¹ azonban a komplett családjogi tervezet sosem emelkedett törvényerőre. A részleges kodifikáció kudarcba fulladása után az újonnan kinevezett igazságügy-miniszter – Erdély Sándor – már a teljes magánjog kodifikációját véve célba új bizottságot nevezett ki a polgári törvénykönyv megszerkesztésére. A jogalkotási folyamat 1895. október 16. napján² vette kezdetét Grosschmid, Sipőcz László, Imling Konrád, Thirring Lajos és Szászy-Schwarz Gusztáv részvételével – utóbbi felelt az öröklési jogi részért. Érdeemes megvizsgálnunk közelebbről a magánjog kodifikációjának ezen állomásán a méltán elismert Szászy-Schwarz Gusztáv öröklési jogi tervezetében, majd az annak alapján elkészült öröklési jogi törvényjavaslatokban, beleértve az 1928-ban benyújtott magánjogi javaslatban szabályozott kitagadási és érdemtelen-ségi rendszereket.

1. A kitagadás és az érdemtelenység rendezése Szászy-Schwarz öröklési jogi tervezetében

A bizottsági munka eredményeképpen már 1900-ban közzétételre került a magánjogi kódex első teljes tervezete *A magyar általános polgári törvénykönyv tervezete. Első szöveg* elnevezéssel.³ Az öröklési jog a tervezet utolsó, V. részében kapott helyet, az 1794–2043. §§-ig terjedő szakaszokban. Szászy-Schwarz Gusztáv ezt követően 1902-ben jelentette meg az öröklési jogi részhez írt indoklását egységes műben az ági öröklésről és az 1894. évi házassági jogról szóló törvényjavaslat bírálatáról szóló műveivel.⁴

Szászy-Schwarz az érdemtelenység és a kitagadás jogintézményeit különválasztva rendelte szabályozni, eltérően az akkor hatályban lévő Ideiglenes Törvénykezési Szabályoktól, ami még visszautalva a Hármaskönyv rendelkezéseire engedte meg a leszármazók, illetve a szülők kirekesztését a törvényes osztályrészből, és amely kirekesztési okok az érdemtelenység és a kitagadás kevert jogintézményei voltak. Megemlíti Szászy-Schwarz is a tervezet indoklásában,⁵ hogy az érdemteleniséget ugyan a hatályos törvény nem ismeri, azonban a jogintézmény mégsem ismeretlen a magyar jogban, mert a gyakorlat analóg törvényalkalmazás útján meghonosította. Az érdemtelenység tervezetbeli szabályozása és az ahhoz fűzött kommentár egyaránt világos, bárki számára érthető. Szászy-Schwarz kiemelte, hogy azért szüksé-

¹ 1894. évi XXXI. törvénycikk a házassági jogról, 1894. évi XXXII. törvénycikk a gyermekek vallásáról, 1894. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről.

² MOSCOVITZ Iván: *A magyar általános polgári törvénykönyv tervezete. A Jog* 1900/45., 321.

³ *A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezete. Első szöveg*. Budapest, Grill Károly Cs. és Kir. Udvar. könyvkereskedése, 1900.

⁴ SCHWARZ Gusztáv: *Codificationalis dolgozatok*. Budapest, Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése, 1902.

⁵ SCHWARZ Gusztáv: *Codificationalis dolgozatok...* 401.

ges a kitagadás és az érdemtelenység külön történő szabályozása, mert vannak olyan, a társadalom által is súlyosnak, kirívónak tartott esetek, amikor az érdemtelenek öröklése valóságos „közbotrányt”⁶ okozna, míg a kitagadás körébe vont esetekben teljes mértékben az örökhagyó döntheti el, hogy mennyire sértette az adott cselekmény az ő kegyeletét. Szászy-Schwarz szerint hiba volna csak az egyik vagy csak a másik intézmény kizárólagos megtartása, mert a szabályozási körükbe vont cselekmények elválasztása mentén ez nem adna kielégítő megoldást, ugyanis az érdemtelenység inkább a közérdek, míg a kitagadásra okot adó magatartások a magánérdek ellen irányulnak.

Tervezetében a fentiek figyelembevételével a következő esetek elkövetőit minősítette öröklésre érdemtelennek:

„1795. §

Öröklésre érdemtelen:

1. a ki az örökhagyó élete ellen tört;

2. a ki az örökhagyót szándékkal állandóan képtelenné tette vagy fenyegetés vagy megfélemlítés által jogtalanul reá birta arra vagy megakadályozta abban, hogy végintézkedést tegyen vagy visszavonjon;

3. a ki az örökhagyó végintézkedése tekintetében az 1878: V. t.-cz. 391–406. §-aiba ütköző valamely büntetendő cselekményt követett el.

Nem érdemtelen, kinek az örökhagyó megbocsátott.”

Láthatóan mind a három érdemtelenégi kör kifejezetten bűncselekmények elkövetésével párosul. Az első pont a befejezett vagy megkísérelt emberölésre, a második a testi sértésre és a kényszerítésre, a harmadik pedig visszautalva az akkortájt hatályban lévő Csemegi-kódex rendelkezéseire,⁷ a közokirat- és a magánokirat-hamisításra épülve szabályozta az érdemteleniség jogintézményét. A második és a harmadik pont között az a különbség, hogy míg a második pontban írt cselekmények akaratot bénító erőszak vagy fenyegetés alkalmazásával, közvetlenül az érdemtelen örökös és az örökhagyó között valósulhattak meg, addig a harmadik pont körébe vont esetekben közvetetten – hamis vagy hamisított közokirat, illetve magánokirat alkalmazásával, tehát erőszak vagy fenyegetés nélkül – jöhetett létre az érdemteleniség.

Valójában már az érdemteleniséget magával hozó fenti cselekmények elkövetésével súlyos bűncselekmények valósultak volna meg, így igaz az, hogy esetükben a közérdek komolyan sérülne. Szászy-Schwarz beemelte volna a törvény szövegébe, hogy „Az érdemteleniség hivatalból figyelembe nem vétetik” (1796. §), amely sokkal jobban eleget tesz a jogbiztonság követelményének, mint a hatályos, vagy mint az 1959-től hatályban volt polgári törvénykönyveink, amelyek kimondták, hogy

⁶ SCHWARZ Gusztáv: *Codificationalis dolgozatok...* 404.

⁷ 1878. évi V. törvénycikk XXXII. Fejezet. Okirat hamisítás. Lásd: *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről. 1878-ki V. törvénycikk, betűrendes tárgymutatóval. A hivatalos törvénytár hű másolata.* Tettey Nándor és társa, Budapest, 1878, 97–100.

egy örökös érdemteleniségére kinek és mikor van joga hivatkozni, nem pedig direkte azt, hogy azt a bíróság (közjegyző) nem veheti hivatalból figyelembe. Ez utóbbi megoldások ugyanis nem emelik ki az érdemtelenységnek azt a fontos elemét, hogy a jogintézmény nem ipso iure érvényesül.

A kitagadási magatartásokat Szászy-Schwarz tervezete külön bontva szabályozta a lemenőkre, a szülőkre és a házastársra.

A leszármazók kitagadhatóságát a következőképpen rendelte volna szabályozni:

„1976. § A kötelesrész az ivadéktól elvonható:

- 1. ha az örökhagyónak vagy ivadékának vagy házastársának vagy szülőjének élete ellen tört vagy egyéb természetű büntetést vagy súlyos vétséget követett el ellenük;*
- 2. ha az örökhagyót erőszakos módon tettelegesen bántalmazta;*
- 3. ha az örökhagyó iránti tartási kötelezettséget súlyosan megsértette; vagy*
- 4. ha a közerkölcsiségbe ütköző botrányos életmódot megátalkodva folytat.”*

A kitagadáshoz fűzött indokolás erősen hiányos, az csupán a házastárs kitagadhatóságára ad némi eligazítást. A leszármazók kitagadásának első pontjában az örökhagyó belátására bízta Szászy-Schwarz az örökhagyó sérelmére elkövetett emberölés kísérletének, valamint a meghatározott családtagok ellen megkísérelt vagy befejezett emberölés kitagadással történő szankcionálását. Átfedés látható az érdemteleniségre okot adó magatartások első pontja és ezen első pont között, hiszen az örökhagyó élete elleni kísérleti szakaszban maradt cselekményre az örökhagyó – végintézkedésében kitagadási okként megjelölve – valamint más örökös is – a hagyatéki eljárás során – hivatkozhatna. A meghatározott alanyi kör sérelmére elkövetett egyéb büntettek és súlyos vétségek is elég objektívek, mert a Csemegi-kódex, valamint a bíróság által ilyenek minősített esetek jöhettek itt szóba. Ezzel kapcsolatban a kérdés az, hogy ezeknek a büntetteknek, súlyos vétségeknek az örökös általi elkövetettségét vajon büntetőbíróságnak meg kellett-e jogerős ítéletében állapítania, vagy elég lehetett azok elkövetése is. A kommentár erre nem adott választ. Általánosságban véve abban az esetben, ha ezen fenti cselekményeknek a megvalósulását nem mondja ki bíróság, úgy felmerülhetne a jövőbeli, esetleg alaptalan pereskedések elszaporodása azon belül pedig az elkövetett magatartás bizonyításának nehézsége. Másrészt szem előtt kell tartani, hogy a családon belüli erőszak sokszor családon belül marad az annak kitudódásával járó szégyen, a család belső ügyeinek magánszférában tartása okán vagy a családtag(ok)tól való félelem, esetleg zsarolás miatt. Talán helyesebb, ha a fenti bűncselekmények elkövetésével megvalósuló kitagadást bírósági ítélet nélkül is fennállónak fogadjuk el, és a bizonyítási kérdések eldöntését a kitagadás érvénytelenségét tárgyaló bíróságra bizzuk.

A második pont körében testi sértések jöhettek szóba, azonban, ha olyan egészségkárosító hatással járt, hogy amiatt az örökhagyó már nem tudott végintézkedést tenni, módosítani vagy visszavonni, akkor érdemtelenégi okként más is hivatkoz-

hatott rá. A tervezethez készült kommentár szerint⁸ az érdemtelenység a kitagadás-hoz mint kevesebb a többen viszonyban áll, és az érdemtelenység fenti három esete a kitagadási magatartások első pontjába beleértendők, amely megállapítással nem lehet vitatkozni, hiszen azok mind az örökgyó sérelmére elkövethető bűncselekmények. Fentiek értelmében a végintézkedés közokirat-hamisítással vagy magánokirat-hamisítással létrejött voltára tehát az örökgyó, valamint más öröklésben érdekelték is hivatkozhattak.

A tartási kötelezettség megsértése körében Szász-Schwarz nem tisztázta részleteit például annak, hogy kell-e és milyen eredménnyel járna, illetve, hogy annak megállapítását bírósági határozathoz köti-e vagy sem, továbbá a közérköcsöt sértő magatartás peremeit sem határozta meg a tervezet, illetve az indoklása sem.

Házastársát az örökgyó Szász-Schwarz tervezete szerint csak olyan cselekmény miatt foszthatta meg örökségétől kötelesrészére is kiterjedően, amely miatt ellene a házasság felbontása lett volna kérhető (1977. §). Kiemelte Szász-Schwarz, hogy a bontóper nem kellett megindítani, hanem elég volt olyan cselekménynek fennállnia, amely miatt a házasság felbontása kérhető lett volna, nem ritka dolog ugyanis, hogy felek a házasság felbontása nélkül csak a tényleges különélésre határozzák el magukat.⁹

A tervezet megoldása első látásra furcsának tűnik, megvizsgálva a házassági bontó okokat pedig számos érdekességet vet fel. Megállapítható, hogy a házastárs kitagadhatósága egyszerre bővebb is és szűkebb is a leszármazók kitagadhatóságánál,¹⁰ ugyanis míg a házasság felbontása az örökgyó leszármazói, szülői elleni befejezett

⁸ SCHWARZ Gusztáv: *Codificationalis dolgozatok...* 404.

⁹ SCHWARZ Gusztáv: *Codificationalis dolgozatok...* 725.

¹⁰ A házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk:

„76. § A házasság felbontását kérheti az a házasság, kinek házastársa házasságtörést vagy természet elleni fajtalaniságot követ el, avagy tudva, hogy házassága még fennáll, új házasságot köt.

77. § A házasság felbontását kérheti az a házasság, kit házastársa szándékosan és jogos ok nélkül elhagyott:

a) ha a házassági életközösséget megbontó házasság a házastársának elhagyásától számított hat hó elteltével bírói határozattal az életközösség visszaállítására lett kötelezve, és e határozatnak a bíróilag megszabott határidő alatt igazolatlanul eleget nem tesz;

b) ha a házassági életközösséget megbontó házasság, kinek tartózkodási helye legalább egy év óta ismeretlen, az életközösségnek egy év alatt leendő visszaállítására bírói hirdetmény útján felhívott és e felhívásnak igazolatlanul eleget nem tesz.

78. § A házasság felbontását kérheti az a házasság, kinek házastársa élete ellen tört, vagy a kit házastársa testi épségét avagy egészségét veszélyeztető módon szándékosan súlyosan bántalmazott.

79. § A házasság felbontását kérheti az a házasság, kinek házastársát a házasság megkötése után halálra vagy legalább öt évi fegyházra vagy börtönre ítélték.

A házasság felbontásának nincs helye, ha a házasság a bűntettet a házasság megkötése előtt követte el és erről házastársának a házasság megkötésekor tudomása volt.

80. § A házasság az egyik házasság fél kérelmére felbontható, ha a másik házasság fél:

vagy megkísérelt emberölés, illetve az ellenük irányult büntett vagy súlyos vétség miatt nem lehetett volna kitagadni, addig arra hivatkozással viszont igen, hogy börtönbüntetésre ítélték vagy házasságtörést követett el. Az összes bontóindok kapcsán a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk rögzítette, hogy a kereseti jog elenyészik, ha a házastárs a vétkes cselekményt megbocsátotta (82. §), ami azért vet fel aggályt a fenti öröklési jogi rendelkezések vonatkozásában, mert míg a házassági életközösség folytatása nyilvánvalóan ráutaló magatartással megvalósult megbocsátásnak tekinthető, a keresetindítás nélküli kitagadhatóság lehetősége a házasság végéig adott lett volna, amely igazságtalannak tűnik. Ha Szászy-Schwarz ragaszkodott a házastárs kitagadhatóságát a bontó okokhoz igazítani, méltányosabb lett volna legalább a bontás iránti keresetlevél benyújtását megkövetelni, de igazából szerencsésebb lett volna a házasság kitagadhatóságát külön szabályrendszerben megállapítani, figyelembe véve a házassági kapcsolatból adódó specialitásokat. Az örökhagyó iránti tartási kötelezettség súlyos megsértésére hivatkozva sem lehetett volna a tervezet szerint kitagadni a házasságot, azonban ez analógia útján levezethető a házastársi kötelezettségek szándékos magaviselet általi súlyos megsértéséből [a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk 80. § a) pont].

A kötelesrész elvonását a szülőktől Szászy-Schwarz a leszármazók kitagadásának 1–3. pontjaiban határozta meg (1978. §), tehát a közérkölcstört cselekményt megvalósító szülő nem volt kitagadható erre hivatkozással. Ez a rendelkezés a külföldi korabeli kódexekhez, így pl. a német BGB szabályozásához hasonlatos.

Szászy-Schwarz tervezete is tartalmazta a megbocsátás jogintézményét, mint a kitagadást érvénytelenítő, valamint hatálytalanító hatást (1979. §).

A tervezet szövegét és az ahhoz fűzött kommentárt összevetve Szászy-Schwarz nagyszerűen megragadta az érdemtelenység és a kitagadás jogintézményei közti különbséget és elhatárolásuk pontjait. Valóban, az érdemtelenység úgy viszonyul a kitagadáshoz, mint a semmisség a megtámadhatósághoz vagy a hivatalból üldözendő cselekmények a magánindítványra büntetendőkhöz, és azzal sem lehet vitatkozni, hogy az érdemtelenység esetei nem egyebek, mint minősített kitagadási okok.

Szászy-Schwarz elkészült tervezete a korabeli hazai jogirodalomban számos elismerésben részesült, így például Weinmann Fülöp királyi közjegyző méltatta a tervezet kötelesrésze vonatkozó szabályozásának tömörségét és egyben érthető, áttekinthető voltát. Emellett Weinmann a kötelesrészből való kitagadás kapcsán felvetette, hogy vajon szükséges-e az a tervezeti rendelkezés, amely szerint kifejezetten meg kell jelölni végintézkedésben a kitagadás okát, ugyanis véleménye sze-

a) a házastársi kötelezettségeket a 76–78. §-ok esetein kívül szándékos magaviselete által súlyosan megsérti;

b) a házastársak családjához tartozó gyermeket bűncselekmény elkövetésére vagy erkölcstelen életre reábirja vagy reábirni törekszik;

c) erkölcstelen életet megátalkodottan folytat;

d) a házasság megkötése után öt évnél rövidebb tartamu fegyházra vagy börtönre, avagy nyereségvágányból elkövetett vétség miatt fogházra ítéltetett.” <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89400031.TV>, 2021. április 12.

rint nem indokolt, hogy a család belső viszonyai ilyen módon nyilvánosságra kerüljenek. Nem lehet osztani ezt az álláspontot figyelemmel arra, hogy a kitagadást tartalmazó végrendelet megtámadása esetén bizonyítási kérdések merülnek fel, utólagos pontosításra már nincs mód, ezért elengedhetetlen az indok minél szabotósabb körülírása, a kitagadást megvalósító magatartás konkrét behatárolása annak érdekében, hogy eldönthető lehessen, hogy azt a cselekményt vajon elkövették-e vagy sem.

Misner Ignác budapesti ügyvéd szerint a tervezet öröklési szabályainak szövegezése ellen nemigen lehet kifogást találni, a rendelkezések rövidek, világosak, pontosak és a leszármazók nélkül járó házastársi kötelesrész szívesen fogadott újítása a tervezetnek, hiszen a hatályos ITSZ a gyermektelen örökgyógy özvegye számára kötelesrészt nem biztosít.¹¹

Mángold Ármin ügyvéd a kitagadási és érdemtelenégi okok tervezetbeli elkülönült rendezését üdvözölte, emellett felvetette a kitagadási magatartások egy szakaszban történő rendezését. Mángold a tervezet által szabályozott kitagadási okokat tüzetes vizsgálat alá véve számos észrevételt tett, felvetéseivel észrevehetően a német BGB kitagadási rendelkezéseihez történő igazodást támogatva. Kifogásolhatónak tartotta többek között a leszármazók kitagadásának teljes első pontját, mert véleménye szerint az homályos és ellentmondásos. Elsősorban Mángold szerint az „életre törés” kifejezés az életellenes cselekmények előkészületét is magában foglalja, ám egyéb büntettekkel és vétségekkel való együtt szerepeltetése elhomályosítja az emberölés előkészületi voltára való kiterjesztését. Másodsorban emellett – figyelembe véve azt, hogy a büntető törvénykönyv a vétségek súlyos és nem súlyos osztályozását nem ismeri –, a kitagadási pont szubjektív elemeket tartalmaz, mert egyrészt a kitagadásra okot kereső örökgyógy örökösének bármely sérelmet okozó magatartásában láthat olyan vétkes cselekményt, amely alapján erre a pontra hivatkozva őt kitagadhatja, másrészt pedig a cselekmény által előidézett súlyos sérelem relatív, így az arról döntő bíróságok eltérően mérlegelhetik azt, illetően az örökgyógy számára nincs biztosítéka annak, hogy végintézkedése nem lesz megdönthető. Mindent összevetve Mángoldnak az volt a véleménye, hogy az első kitagadási pont perek sorozatát indítaná el a fentiek okán, ezért helyesebb lenne a súlyos vétség kifejezés helyett a szándékos vétség fogalmát használni vagy pedig a kitagadást megvalósító szándékos vétségeket taxatív felsorolni. Mángold meglátása egyrészt helyes, mert az akkor hatályban volt Csemegi-kódex valóban nem ismerte a vétségek súlyos és enyhe voltát, ezért valóban szerencsésebb lett volna Szász-Schwarznek „súlyos vétség” helyett a „szándékos vétség” fogalmát alkalmaznia – legalább a kommentárban leírtan – még akkor is, ha egyébként a szándéka egyértelműen erre irányult, ezért nem tűnt az fel más, a tervezet rendelkezéseiről véleményt megfogalmazó szakembernek. Mángold álláspontjának az a része, ami szerint az örökgyógy számára bizonytalanságot eredményezhet az első pont alkalmazása, a tervezethez fűzött indoklás azon hiányosságából eredhet, hogy az nem

¹¹ MISNER Ignác: A magyar általános polgári törvénykönyv tervezetének a házastársi és özvegyi öröklést tárgyozó rendelkezései. *Ügyvédek Lapja* 1901/2., 5.

tisztázta azt a nagyon fontos kérdést, hogy a kitagadási okot megvalósító magatartás elkövettségét jogerősen meg kellett-e bíróságnak állapítani vagy elég volt-e annak elkövetése. Az biztos, hogy a szándékos vétségek tételes felsorolása a kitagadási okok közt mindenképpen kerülendő, mert átláthatatlanná tette volna a rendelkezéseket, másrészt pedig azok változása és így a kitagadási rendelkezések gyakori módosítása jogbizonytalanságot eredményezett volna. Mángoldnak azzal a meglátásával sem lehet egyetérteni, hogy az előkészületi emberölés büntetést elhomályosítja az egyéb büntettekkel és vétségekkel történő együttserpeltetés, mert a rendelkezés elég egyértelmű, mindenki számára világos, hogy az emberölés előkészületét és kísérletét – a befejezett cselekmény értelemszerűen csak érdemtelenégi ok lehet – foglalja magában.

A német BGB-hez hasonlóan Mángold javasolta felvenni a kitagadásra okot adó magatartások második pontjába az örökhagyó házastársa ellen erőszakosan elkövetett tetteles bántalmazást is, mert véleménye szerint az elkövetett bántalmazás mindkét esetben egyforma súlyos mérték alá esik: egyrészt az örökös másik felmenője ellen irányul, másrészt az örökhagyó a házastársán elkövetett bántalmat „éppoly súlyosan érzi, mintha az őt magát érte volna”.¹² A javaslattal azért nem lehet egyetérteni, mert a házastárs nem feltétlenül az örökös másik felmenője, de ebben az esetben is módja lenne a másik szülőnek erre a pontra hivatkozva kitagadnia leszármazóját, másrészt pedig a házastárs elleni bántalmazás vétsége vagy éppen büntette a kitagadási magatartások első pontjában megtalálható. Egyébiránt az akkortájt hatályos német BGB csak akkor tette lehetővé a házastárs bántalmazása miatti kitagadást, ha a leszármazó a bántalmazott házastárstól származott.

Javasolta felvenni továbbá Mángold a szülő kitagadhatóságát annak közerkölcsbe ütköző magatartása miatt. Véleménye szerint az a szülő, aki önmagáról és családjáról megfélemlítve erkölcstelen életmódot folytat, megérdemli a vagyonból történő kitagadást, és nem panaszkodhat az őt meg nem illető tisztelet hiányára emiatt. Javasolta a közerkölcsiség kategóriájához illeszteni a kifogásolt életmódnak az örökhagyó akarataiba ütközése kikötését is, mert ha éppenséggel a közerkölcsöt sértő életmód a végrendelkezőnek megfelel, úgy ez nem szolgálhat később kitagadási okként számára. Az valóban támogatható, hogy a kirívóan társadalmi erkölcsellenes magatartást tanúsító szülő részére ne legyen kötelező kötelesrészt juttatni, de talán ennek általános kimondása eltúlzott. Annak a szülőnek, aki például italizik, szerencsejátékot űz, tehát vagyont tékozló életmódot folytat, valóban nem célszerű vagyont adni, hiszen valószínűsíthetően az említett célokra használná fel, azonban ez csak valószínű, ráadásul a tervezet szerint a szülő kötelesrésze az ági vagyonnak a fele lett volna, annak a vagyonnak, amely erről az adott szülőről, vagy annak családjáról háramlott az őt kitagadni szándékozó örökhagyóra. Érdekes, hogy Mángold ennek a kitagadási oknak az esetében nem a német BGB rendelkezéseit helyezte, a német BGB ugyanis nem engedte kitagadni a szülőt erkölcstelen életmódjára hivatkozva. Mángoldnak az a felvetése, hogy feltételül kellett vol-

¹² MÁNGOLD Ármin: A kötelesrész elvonása és korlátozása a magyar polgári törvénykönyv tervezetében. *Jogtudományi Közöny* 1903/19., 159.

na szabni a magatartásnak az örökhatározó akarata ellenére valóságát, mindenképpen támogatható, egyébként a német BGB is így rendelkezett.

A házastárs kitagadhatósága kapcsán Mángold ismét csak a német BGB-hez való fordulást szorgalmazva előadta, hogy a német polgári törvénykönyv csak azon bontó okokat jelöli meg kitagadási okként, amelyek esetében annak fennállása kétségtelenül megállapítható, míg Szász-Schwarz tervezete az összes válóokot kitagadási okként sorolta fel. Mángold szerint az 1894. évi XXXI. törvénycikknek a házasság felbontását tartalmazó 80. § a–d) pontjai¹³ relatívak, a bíróság esetenként dönti el ezek fennállását vagy fenn nem állását.

Hozzá kell ehhez tenni, hogy a német BGB-ben öt házassági bontó ok szerepelt, és egyedül az utolsóra hivatkozva nem lehetett a házastársat kitagadni – mégpedig akkor, ha a házastárs a házasság alatt elmebeteg lett, ez legalább három évig fennállt és emiatt a felek közti lelki kapocs megszűnt, aminek helyreállítására semmi remény nem mutatkozott. Ezen utóbbi bontó ok alapján is kétséget kizáróan megállapítható lett volna a kitagadási ok, mert az eléggé objektív, orvosi dokumentummal igazolható volt a betegség fennállta, az más kérdés, hogy a gondozásra szoruló házastársra tekintettel, méltányosságból nem engedte a német jogalkotó kitagadni a beteg házastársat. Ez a megoldási javaslat tehát megint csak a német polgári törvénykönyv felé való elkanyarodás szorgalmazása volt.

Katona Mór egyetemi tanár a tervezet érdemtelenségi és kitagadási okainak gyakorlati problémáira hívta fel a figyelmet írásában.¹⁴ Katona szerint míg kitagadás esetén az örökös meg sem szerezheti a hagyatékot, addig érdemtelenség esetén igen, majd az arra való hivatkozást követően vonhatják el az öröklésre érdemtelentől azt. Ezzel azért nem lehet egyetérteni, mert érdemtelenségre való hivatkozás esetén a hagyatékot a hagyatéki eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező királyi járásbíró¹⁵ vita esetén örökösödési perre utasította, elfogadás esetén pedig átadta a hagyatékot az érdemtelen személy öröklésből való kiesésének kimondásával,

¹³ „80. § A házasság az egyik házastárs kérelmére felbontható, ha a másik házastárs:
a) a házastársi kötelezettségeket a 76–78. §-ok esetein kívül szándékos magaviselete által súlyosan megsérti;
b) a házastársak családjához tartozó gyermeket bűncselekmény elkövetésére vagy erkölcstelen életre rábírja vagy rábírti törekszik;
c) erkölcstelen életet megátalkodottan folytat;
d) a házasság megkötése után öt évnél rövidebb tartamu fegyházra vagy börtönre, avagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt fogházra ítéltetett.

Ezen esetekben a házasság csak akkor bontható fel, ha a bíróság a házastársak egyéniségének és életviszonyainak gondos figyelembevételével meggyőződött arról: hogy a felsorolt okok valamelyike következtében a házassági viszony annyira fel van dülve, hogy a felbontást kérvényező nézve a további életközösség elviselhetetlenné vált.”

<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89400031.TV>, 2021. április 12.

¹⁴ KATONA Mór: Az érdemtelenség viszonya a kitagadáshoz. *Jogtudományi Közlemény* 1906/14., 115–117.

¹⁵ 1894. évi XVI. törvénycikk az örökösödési eljárásról 6–7. §§. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89400016.TV>, 2021. április 12.

tehát az érdemtelenység tisztázásáig a hagyaték átadása meg sem történt. Katona feleslegesnek nevezte a megbocsátás jogintézményét is. Véleménye szerint az esetek többségében a megbocsátásra már nincs alkalom, mert az örökhagyó evégből nem támadhat fel. Katona véleménye eltúlzottnak tűnik, nem minden esetre igaz. Kétséget kizáróan igaz az örökhagyó élete ellen törés esetére, ekkor már valóban nem tud megbocsátani az elhunyt, de igaz lehet azon hamis, hamisított okirat alkalmazásával megmásított, létrehozott végintézkedések esetében is, amelyek csak az örökhagyó halálát követően derülnek ki. Az érdemtelenégi esetek második pontjára azonban Katona állítása nem igaz, mert ezekben az esetekben a megbocsátás nagyon is életszerű lehet. Szászy-Schwarz tervezetének rendelkezése logikusan alkalmazandó tehát.

2. Az érdemtelenység és a kitagadás szabályozása az 1913-ban benyújtott öröklési jogi törvényjavaslatban

Az elkészített első kodifikációs munka megjelentetését követően a bizottság vezetősége a magánjogi kodifikáció jelentőségére és a szakirodalomban is megjelent felbolydulásra figyelemmel úgy döntött,¹⁶ hogy a tervezet minél tágabb körben történő megvitatását és bírálatát szorgalmazva lehetővé teszi az akár közvetlenül az igazságügyi minisztériumhoz intézett beadványok, akár irodalmi közlések útján történő javaslatok megtételét.

A tekintélyes számú észrevételre és elvi kérdésre tekintettel a bizottság 1904 és 1906 között kilenc kötetből álló kommentárjellegű tanulmányban – az ún. főelőadmányban – jelentette meg a kritikai anyaggyűjtés során felmerült kérdésekre, felvetésekre adott álláspontjait, nézeteit. Mindezeket követően az Imling Konrád, Szászy Béla, Sipőcz László, Thirring Lajos, Barna Ignác, Szladits Károly és Bartha Richárd alkotta bizottság¹⁷ által összeállított, a főelőadmányban összegyűjtött javaslatokkal módosított tervezetet – amelynek szövegi kidolgozását Szászy-Schwarz nem vállalta¹⁸ – Balogh Jenő igazságügy-miniszter nyújtotta be törvényjavaslatként a képviselőházhoz 1913. október 8. napján.¹⁹ Az öröklési jog a törvényjavaslat IV. részét képezte, a fejezetek címei és az öröklési jogi rész tagoltsága nem változott, de az első szöveghez képest mintegy kétszer annyi szakaszra bővültek a rendelkezések, összesen 464 §-ra. A javaslatként benyújtott örökjogi tervezet érdemtelenégi szabályrendszerében találunk némi eltérést az első tervezet szöve-

¹⁶ *A magyar általános polgári törvénykönyv tervezetének további tárgyalását előkészítő főelőadmány és a tervezetre vonatkozó bírálati anyag.* Előterjeszti az igazságügyminisztériumban szervezett állandó bizottság vezetősége. I. kötet. Budapest, Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése, 1904, 1–2.

¹⁷ PESTHY Pál: Magyarország Magánjogi Törvénykönyve. *Pesti Napló* 1928/53., 2.

¹⁸ SÁNDOR István: Szászy-Schwarz Gusztáv munkássága. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* XLVIII. (2011), 175.

¹⁹ *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai.* XXXI. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1914, 392.

géhez képest. A második szöveg a következőképpen rendelte volna szabályozni az érdemtelenység okait:²⁰

„1522. § Méltatlan az öröklésre:

1. aki az örökhagyó élete ellen tört;
2. aki szándékos és jogellenes cselekményével az örökhagyót oly állapotba hozta, amelynél fogva haláláig végintézkedést nem tehetett vagy végintézkedését vissza nem vonhatta;
3. aki az örökhagyót szándékosan és jogellenesen megakadályozta abban, hogy végintézkedést tegyen vagy végintézkedését visszavonja;
4. aki az örökhagyót testi erőszakkal végintézkedés tételére vagy végintézkedésének visszavonására kényszerítette, vagy aki őt csalárd megtévesztéssel vagy jogellenes fenyegetéssel bírta erre;
5. aki az örökhagyó végintézkedése vagy az örökhagyóként feltüntetett végintézkedés tekintetében az okirathamisítás büntettét vagy vétségét követte el;
6. aki az örökhagyó szóbeli végrendeletének létrejötte vagy tartalma tekintetében a hamis tanúzás büntettét követte el;
7. aki az 5. vagy a 6. pontban megjelölt büntetendő cselekmény kísérletét követte el, vagy aki ily büntetendő cselekménynek vagy kísérletének a részese volt.”

Nem változott tehát az első pontban szabályozott „életére tört” kifejezés, de az érdemtelenység érvényesíthetősége sem, minthogy az öröklési jogi tervezet második szövege sem írta elő, hogy arra kinek és meddig lehetne hivatkozni. Az érdemtelenység érvényesíthetőségének megszabott határideje a javaslatához készített indoklás szerint²¹ veszélyes volna, mert számos érdemtelenégi eset csak jóval az örökhagyó halála után derül ki. Ezzel az indokkal nem lehet egyetérteni és a szabályozási megoldás sem megfelelő, mert valóban előfordulhatnak olyan esetek, amikor sokkal később derül fény az érdemtelen tetre, de ha objektív határidőt nem is, szubjektív időtartamot célszerű lett volna szabni, így például az érdemtelenégi okról való tudomásszerzést követő egy éven belüli igényérvényesítést. Tulajdonképpen a rendelkezések 2., 3. és 4. pontja az első tervezeti szöveg 2. pontjának felelnek meg, a 6. pont újdonság, valamint a fizikai, illetve a pszichikai bántalmazásban való részvétel kivételével a bűnrészes is érdemteleniséggel sújtható lett volna a javaslat szerint. Megmaradtak továbbá a fenyegetéssel és a megtévesztéssel elkövethető érdemtelenégi magatartások is. Megállapítható, hogy az újabb rendelkezések inkább bonyolultabbak lettek, de szigorúbbak nem. A bűnrészesek öröklésre méltatlanságát kívánatos lett volna kiterjeszteni a többi esetre is, mert azokban is legalább akkora valószínűséggel fordulhat elő, mint a magán-, illetve közokirat-hamisítás, valamint a hamis tanúzás eseteiben. Kiemelte a javaslatához készített

²⁰ Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai. XXXI. kötet... 298.

²¹ Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai. XXXIII. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1914, 271.

indoklás, hogy a Szászy-Schwarz által megállapított érdemtelenység kifejezést azért cserélte le a második szöveg méltatlanságra, mert a jogalkotó „nem valamely érdemet kíván meg az öröklés pozitív alapjául”,²² hanem bizonyos cselekményeket minősít olyanokká, amelyek elkövetőjüket méltatlanná teszik az öröklésre. Valójában annak, hogy valaki nem érdemli meg a neki járó örökséget vagy méltatlan arra, nincs jelentésbeli különbsége, mindkettő jól fejezi ki a jogintézményt.

A kitagadási magatartásokat az öröklési jogi tervezet második szövege is különrendelte szabályozni a kötelesrésztre jogosultak tekintetében, azonban szemmel látható változás figyelhető meg a rendelkezésekben.

A leszármazók kitagadása a következőképpen szerepelt a második szövegben:

„1788. § Az örökhagyó a kötelesrészt elvonhatja (kitagadás) attól az ivadéktól:

- 1. aki az örökhagyó ivadékanak vagy házastársának élete ellen tört;*
- 2. aki az örökhagyó vagy ennek házastársa ellen büntettet vagy büntett kísérletét, vagy az örökhagyó ellen szándékosan súlyos vétséget vagy ily vétség büntetendő kísérletét követte el, vagy aki az említett büntetendő cselekményeknek vagy azok kísérletének a részese volt;*
- 3. aki az örökhagyó irányában őt törvéynél fogva terhelő eltartási kötelezettséget szándékosan és súlyosan megsértette;*
- 4. aki az örökhagyót vagy ennek házastársát, aki az ivadéknak felmenő ágbeli rokona, szándékosan és súlyosan tetteleg bántalmazta;*
- 5. aki a közerkölcsiségbe ütköző botrányos életmódot megátalkodva folytat.”*

Érdekes változást figyelhetünk meg az első tervezet szövegéhez képest a kitagadásra okot adó magatartások több pontján is, egyik helyen szigorítva, míg más helyen enyhítve azokat. A javaslat az örökhagyó életére törést már nem szerepeltette külön kitagadási okként, ami számos gondolatot vet fel. Elsősorban kérdésként adódik, hogy vajon az örökhagyó élete elleni büntett, illetve kísérlet a jelen második szöveg 2. pontjába beilleszthetőnek tekintendők-e. Amennyiben igen, úgy felmerül az élet elleni törés kiemelésének feleslegessége a büntettek közül és igaz ez az összes sértetti körre. Amennyiben az élet elleni támadás nem tartozna bele a 2. pontba, és oda az ezen kívüli egyéb bűncselekmények értendőek, úgy arra az eredményre jutunk, hogy az örökhagyó életére törés nem kitagadási ok az öröklési tervezet második szövege szerint, így arra az örökhagyó végintézkedésben nem tudott volna hivatkozni, csak örökösei a hagyatéki eljárás során érdemteleniségként. Az örökhagyó szülei ellen elkövethető bűncselekményekhez már nem kapcsolott volna kitagadást a második szöveg, tehát e körben enyhültek a rendelkezések. A bűncselekmények kísérlete és az azokban való részesség is bekerült a javaslat szövegébe, valamint a tartási kötelezettség megszegése körében is rögzítették, hogy csak a törvényen alapuló tartások jöhetnek szóba. A kötelesrésztre jogosult által elkövethe-

²² Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai. XXXIII. kötet... 270.

tó „súlyos vétség” és „súlyosan megsértett” tartási kötelezettség kiegészült a bizottsági tárgyalásokon preferált szándékosság elemével, meghagyva a korábbi fogalmat, így tulajdonképpen nem változott e körben a szabályozás. A német BGB-hez való közeledés figyelhető meg a javaslat szövegének 4. pontjában azzal, hogy az örökgyó házastársa ellen elkövethető minősített bántalmazás csak akkor járt volna kitagadási lehetőséggel, ha a sértett az elkövető örökösnek szülője vagy egyéb felmenője. A közérkölségbe ütköző kitagadási magatartás rendezése a korábbi bizottsági javaslatnak részben eleget téve annyiban változott, hogy az öröklési jogi javaslatba felvették azt, hogy az ilyen magatartáson alapult kitagadás hatálytalanná válik, amennyiben az ivadék az örökgyó halála idején az erkölcsstelen életmóddal tartósan felhagyott (1790. §). A közérkölségbe ütköző botránys életmód a szöveghez készített kommentár szerint²³ csak akkor képezhet kitagadási okot, ha pazarlással kapcsolatos. Ezzel a megállapítással a szóban forgó kitagadási kategória ha lehet, még homályosabbá vált, mert például a prostitúció folytatása, a csavargás vagy egyéb, megbotránkozást keltő viselkedésformák nem járnak pazarlással, mégis egyet lehet abban érteni, hogy ezek minden bizonnyal beletartoznak ebbe a kitagadási kategóriába.

Az örökgyó szüleinek kitagadhatósága az első tervezeti szöveghez képest szűkült:

„1789. §. Az örökgyó kitagadhatja szülőjét, aki az 1788. § 1–3. pontjaiban meghatározott cselekmények valamelyikét követte el.”²⁴

A második öröklési jogi tervezet szövege értelmében szüleit az örökgyó immár akkor sem tagadhatta volna ki kötelesrészükből, ha őt vagy házastársát szándékosan és súlyosan fizikailag bántalmazták volna, amely érdekes eredménnyel járt volna. A bizottság korábbi álláspontja szerint ugyanis helytelen lenne, ha a gyermek kitagadhatná szülőjét arra hivatkozva, hogy az kiskorában fenytési céllal megverte, ezért megállapították az első tervezeti szöveg ezirányú módosítását. A második szöveg emellett az örökgyó házastársának súlyos fizikai bántalmazását a kitagadhatóság szankciója nélkül engedte volna meg a szülőknek, amely érthetetlen, nem egyezett a jogalkotói szándékkal az – a kommentár magyarázatának hiányában – feltételezhetően nagy valószínűséggel technikai, szerkesztési hiba lehetett.

A túlélő házastárs kitagadhatósága a korábbi tervezeti szöveghez és a bizottsági tárgyalásokhoz képest váratlan fordulatot vett, mert a kötelesrészre jogosult házastárs a tervezet második szövege szerint tulajdonképpen nem volt kitagadható:

„1836. §. Ha a feleség férjével szemben olyan magaviselet tanúsított, amely miatt a szülő gyermekét kitagadhatja, a férj az özvegyi kötelesrészt az 1790. és az 1791. § szabályainak megfelelő alkalmazásával a szükös eltartásra szoríthatja.”

²³ *Az 1910. évi június hó 21-ére hirtetett Országgyűlés képviselőházának irományai.* XXXIII. kötet... 388.

²⁴ *Az 1910. évi június hó 21-ére hirtetett Országgyűlés képviselőházának irományai.* XXXI. kötet... 352.

Az özvegyasszony korábbi társadalmi helyzete és életszínvonala változhatott volna meg tehát, ha őt férje érvényesen, végrendeletbe foglalva kitagadta.

3. Az érdemtelenység és a kitagadás szabályai a magyar általános polgári törvénykönyv tervezetének harmadik szövegében

A javaslatként benyújtott törvényszöveg megvitatására a képviselőház ötven tagú különbizottságot választott, amelynek elnöke id. Erdély Sándor, főelőadója pedig Nagy Ferenc volt.²⁵ A bizottság részletes, változtatásokkal teli jelentését (a 1192. számú irományt) a képviselőház 1915. évi május hó 5. napján tartott ülésén terjesztette elő.²⁶

Az öröklési jog a leendő polgári törvénykönyv szövegének harmadik hivatalos változatában is a negyedik részben kapott helyet. A kötelesrészre vonatkozó rendelkezések semmit sem változtak a korábbiakhoz képest, ahogyan az érdemtelenység szabályozása sem, csupán kifejezésbeli pontosításokat figyelhetünk meg az 5. és a 7. pontban.²⁷ A 2. érdemtelenégi pont kapcsán konkrétan kimondta a bizottság,²⁸ hogy annak megvalósulásához nem szükséges a megjelölt állapot előidézésére irányzott speciális szándék (*dolus specialis*), elegendő az is, ha a végintézkedés tételére vagy visszavonására való képtelenség az örökös szándékos és jogellenes cselekményének eredménye.

²⁵ Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* XX/98. füzet, Budapest, Franklin-Társulat bizománya, 1928, 5.

²⁶ MÁDL Ferenc: Magyarország első polgári törvénykönyve – az 1959. évi IV. törvény – a polgári jogi kodifikáció történetének tükrében. *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi – Történeti Tudományok Osztályának közleményei* X/1–2., Budapest, Akadémiai Kiadó, 1960, 64.

²⁷ „1525. §. Méltatlan az öröklésre:

1. aki az örökhagyó élete ellen tört;
2. aki szándékos és jogellenes cselekményével az örökhagyót oly állapotba hozta, amelynél fogva haláláig végintézkedést nem tehetett vagy végintézkedését vissza nem vonhatta;
3. aki az örökhagyót szándékosan és jogellenesen megakadályozta abban, hogy végintézkedést tegyen vagy végintézkedését visszavonja;
4. aki az örökhagyót testi erőszakkal végintézkedés tételére vagy végintézkedésének visszavonására kényszerítette, vagy aki őt csalárd megtévesztéssel vagy jogellenes fenyegetéssel bírta erre;
5. aki az örökhagyó végintézkedése vagy az örökhagyótól származónak feltüntetett végintézkedés tekintetében az okirathamisítás büntettét vagy vétségét követte el;
6. aki az örökhagyó szóbeli végrendeletének létrejötte vagy tartalma tekintetében a hamis tanulás büntettét követte el;
7. aki az 5. vagy a 6. pontban megjelölt *bűncselekmény* kísérletét követte el, vagy aki ily bűncselekménynek vagy kísérletének a részese volt.” Lásd: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai*. XLVIII. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915, 549.

²⁸ *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai*. XLVIII. kötet... 202.

A kitagadás okai egy magatartással kibővültek a korábbi rendelkezéshez képest, amely így mindhárom örökös kör esetében a kitagadás lehetőségének kiterjesztésével járt volna:

„1793. §

Az örökgyó a kötelesrészt elvonhatja (kitagadás) attól az ivadékatól:

1. aki az örökgyó ivadékanak vagy házastársának élete ellen tört;
2. aki az örökgyó vagy ennek házastársa ellen büntettet vagy büntett kísérletét, vagy az örökgyó ellen szándékosan súlyos vétséget vagy ily vétség büntetendő kísérletét követte el, vagy aki az említett bűncselekményeknek vagy azok kísérletének a részese volt;
3. aki az örökgyó irányában őt törvéynél fogva terhelő eltartási kötelezettséget szándékosan és súlyosan megsértette;
4. aki az örökgyót szándékosan és súlyosan tetteg bántalmazta, vagy tette ezt az örökgyó házastársa ellen, aki felmenő ágon rokona;
5. aki a közérkölciségbe ütköző botrányos életmódot megátalkodva folytat;
6. aki hazaárulást követett el.”

A 2. pont kapcsán fontos hiányt pótolta a bizottság. A kommentárban rögzítette,²⁹ hogy a fent említett bűncselekmények fennállását nem szükséges büntetőbírói ítéletnek kimondania. Mindenképpen elengedhetetlen a bírói ítélet léte vagy nem léte szükségességének kimondása a jogbiztonság érdekében. Az 1. pontban meghatározott élet ellen törés és a 4. pontban szereplő súlyos testi sértés fennállásának vagy fenn nem állásának esetében azonban továbbra sem találunk semmilyen támpontot. Általánosságban véve tulajdonképpen a büntetőjogi kategóriák kapcsán ugyanaz a kulcskérdés merül fel: szükséges-e azokat bíróságnak vagy más hatóságnak megállapítania? Amennyiben igen, a szabályozás és annak alkalmazása egyértelmű. Amennyiben nem, úgy fontos bizonyítási kérdések merülnek fel a végrendelet megtámadását követő perben. Érdekes kevertséggel a javaslat kommentárja a kérdést nyitva hagyta két büntetőjogi kategóriában is, de még a tartási kötelezettség megszegése esetében is és egyedül a 2. pont vonatkozásában adott egyértelmű útmutatást. Figyelemmel a kitagadás személyes jellegére és a családon belüli erőszak jellemzőire, a fenti cselekmények elkövetését igazoló ítélet vagy határozat megkövetelése sok esetben teljesen ellehetetlenítené a kitagadást, vagyis az örökgyó végrendelezési szabadságának érvényesülését.

Az első világháború kirobbanásának hatása érezhető a hazaárulás kitagadással való szankcionálhatóságában, amely mindhárom kötelesrészre jogosulti kört érintette.³⁰ A bizottság szerint a kitagadási ok bevezetése megfelelné régi jogunk szel-

²⁹ *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai.* XLVIII. kötet... 231.

³⁰ „1794. § Az örökgyó kitagadhatja szülőjét, aki az 1793. §. 1–3. és 6. pontjában meghatározott cselekmények valamelyikét követte el.”

„1836. § Ha a feleség férjével szemben olyan magaviseletet tanúsított, amely miatt a szülő gyermekét kitagadhatja, a férj az özvegyi kötelesrészt az 1795. és az 1796. §. sza-

lemének, valamint a hazaárulást függetleníteni kell annak büntetőjogi meghatározásától tekintettel arra, hogy „háború idején oly cselekményeknek is megvan a hazaáruló jellegük, amelyeket nem lehet előre a felségsértés és hűtlenség szűk kategóriáiba beleszorítani”.³¹ Azzal nem igazán lehet egyetérteni, hogy a hazaáruló kötelelésre jogosult kitagadása igazodna a korábbi jogunkhoz, mert az sem a kötelelésről és a kitagadást bevezető Optk.-ban, sem Teleszky István tervezetében, de még a Tripartitumban sem volt olvasható, egyedül 900 évvel korábban Szent István második dekrétuma rendelkezett a felségsértők és hazaárulók vagyonának elkobzásáról.³²

Annak ellenére, hogy még maga Szászy-Schwarz is ösztönzőleg gondolt az első világháború bekövetkeztére a magánjogi kodifikációs folyamatok terén,³³ az mégis meghiúsította a törvényjavaslat törvényerőre emelkedését.

4. Az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat törvényes öröklési szabályai, valamint az érdemtelenység és a kitagadás jogintézményeinek rendezése

Nagyrészt Szászy-Schwarz Gusztáv kitartó ösztönzésének köszönhetően³⁴ a háború alatt sem szakadtak meg a magánjogi kodifikációs munkálatok, és a Szászy-Schwarz, valamint Szladits Károly alkotta új különbizottság tüzetes vizsgálat alá vette a képviselőház öttagú különbizottsága által átalakított törvényjavaslat szövegét. Az új bizottság tervei között szerepelt a javaslat szövegének érthetőbbé, világosabbá tétele és annak a német polgári törvénykönyvtől történő elmozdítása. A kodifikáci-

bályainak megfelelő alkalmazásával a szűkös eltartásra szoríthatja.” Lásd: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai*. XLVIII. kötet... 603. és 611.

³¹ *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai*. XLVIII. kötet... 232.

³² „Szent István király dekrétomainak második könyve 35. FEJEZET. A királyok adományairól és a tulajdon javak birásáról.

Hajoltunk a tanács egyakaró kérelmére, hogy ki-ki ura legyen az ő tulajdonának, szinte úgy a király adományainak is, míg él; kivéve a püspökséghez vagy ispánsághoz tartozandókat.

1. §. És az ő halála után fiai hasonló urasággal birják örökségöket.

2. §. És senki semmi véték okáért kárvallást az ő javaiban ne szenvedjen, hanem ha a király életére tör, vagy országárulást követ el, vagy idegen földre szökik.

3. §. Akkor a királyra szálljanak javai, őt magát pedig itélik meg, de ártatlan fiainak bántások ne legyen.”

<https://mek.oszk.hu/01300/01396/html/01.htm>, 2021. április 12.

³³ SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: A polgári törvénykönyv és a háború. *Jogtudományi Közlöny* 1916/22., 195.

³⁴ Lásd: SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: A polgári törvénykönyv és a háború... 193–195., Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényjavaslatáról... 6–7., Törvényszéki csarnok. Magyar jogtudós előadása Lipcsében. *Budapesti Hirlap* 1917/265., 12., Szemle. Belföld. *Jogtudományi Közlöny* 1915/50., 506. valamint Igazságszolgáltatás. Magyar egyetemi tanár előadása Bécsben. *Az Ujság* 1917/79., 10.

ós folyamatok azonban a háború utáni események és Szászy-Schwarz 1920-ban bekövetkezett halála okán mégis abbamaradtak.

Az első világháború utáni zűrzavaros helyzet után 1922-re állt össze az új kodifikációs bizottság Szászy Béla igazságügyi államtitkár vezetésével. A bizottság többévi munkájának eredményeként Pesthy Pál igazságügy-miniszter 1928. március 1-jén az Országgyűlés elé terjesztette Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Javaslatát (Mtj.),³⁵ amelynek kidolgozásában Szászy Béla, Térfy Gyula, Puria László, Gabona Lajos, Szüts Kálmán, Nizsalovszky Endre, Fodor Ármin, Kuncz Ödön, Thury Sándor, Szladits Károly, Bartha Richárd, Nyulászy János, Sichermann Bernát és Vladár Gábor vettek részt.³⁶

Ahogy a korábbi javaslatokban is, a felsőház elé 500. számon beterjesztett törvényjavaslatnak szintén a negyedik részében találjuk meg az öröklési jogra vonatkozó rendelkezéseket, 405 szakaszba szedve.

A kötelesrész szabályai az új javaslatban lényeges átalakításon estek át: mellett, hogy a rendelkezések a korábbi szövegekhez képest rövidebbek és így valóban átláthatóbbak, logikusabban felépítettek lettek, az Mtj. már nem kívánt kötelesrész biztosítani az örökhagyók özvegyeinek. Az érdemtelenség és a kitagadás szabályozásában is változások történtek a korábbi rendelkezésekhez képest.

Az érdemtelenség esetei az Mtj. szerint a következőképpen nyertek volna szabályozást:

„1770. § Méltatlan az öröklésre:

- 1. aki az örökhagyó életére tört;*
- 2. aki az örökhagyót szándékosan és jogellenesen oly állapotba hozta, amelynek következtében többé végintézkedést nem tehetett vagy végintézkedését vissza nem vonhatta;*
- 3. aki az örökhagyót szándékosan megakadályozta vagy csalárd megtevésztéssel vagy jogellenes fenyegetéssel reábirta, hogy végintézkedést tegyen vagy végintézkedését visszavonja;*
- 4. aki az örökhagyótól származó vagy neki tulajdonított végintézkedés tekintetében az okirathamisítás vagy a szándékos hamis tanuzás bűncselekményét követte el;*
- 5. aki a végből, hogy örököljön, nem az örökhagyónak, hanem más oly személynek életére tört, akinek halálától öröklése függött, és erről a cselekményről vagy elkövetőjéről az örökhagyó – haláláig – nem tudott vagy tudott ugyan, de oly állapotban volt, hogy többé végintézkedést nem tehetett vagy végintézkedését vissza nem vonhatta; ez a méltatlanság azonban csak arra az öröklésre terjed ki, amely a sértett halálától függött.*

³⁵ SZLADITS Károly: A Magánjogi Törvénykönyv javaslata. *Jogtudományi Közlöny* 1928/6., 49.

³⁶ Magyarország tizennégy legkitűnőbb jogásza készítette évek óta a magyar magánjog törvénykönyvét. *Ujság* 1928/50., 4.

Házastársának hagyatékában öröklésre méltatlan az a házastárs, aki tudja, hogy házassága még fennáll, új házasságot kötött.”³⁷

Első olvasatra nem tűnik fel lényegi változtatás a szövegen, valójában azonban minden egyes korábbi érdemtelenégi ponton módosított a bizottság. A korábbi 3. és 4. pontok összevonásra kerültek az Mtj. 1770. § 3. pontjában azzal, hogy a testi erőszakkal történő végintézkedés tételére vagy visszavonására irányuló örökös cselekmény kikerült a szövegből. Ez azzal a furcsa eredménnyel járt volna a javaslat törvényerőre emelkedésével, hogy a testi sértéssel, fizikai bántalommal végrendelet tételére, illetve visszavonására való kényszerítés nem valósított volna meg érdemtelenéget. A testi erőszakkal történő előbbi eredmény kikényszerítése ugyanis nem azonos a 2. pontban írt „állapottal”, mert az a „többé” szó alkalmazásával végleges állapotba helyezést jelentett. A 3. pontban írt szándékos megakadályozás esete pedig az örökös passzivitás eredményét jelentette, de az örökös aktív cselekvést az Mtj. csak megtevesztéssel, illetve fenyegetéssel történt örökös cselekmény esetében sújtotta volna érdemtelenéssel. Előbbiek mellett az Mtj. már nem kapcsolt volna érdemtelenéget sem kísérlethez, sem bűnrészesi cselekményhez. Új elemként került volna a szabályozásba az 5. pont, amely alapvetően kitagadási magatartás, de kitagadást tartalmazó végrendelet nélkül bármely örökös hivatkozhatott volna rá. Szintén új érdemtelenégi ok lett volna a rosszhiszeműen kettős házasságra lépő házastársi magatartás, illetve elrejtve találunk még egy házastárs által megvalósítható érdemtelenégi okot a javaslat 1823. §-ában:

„Özvegyi jogra – az öröklésre méltatlanság egyéb esetein felül – méltatlan az özvegy akkor is, ha férjétől halálakor különválva élt és oly magaviseletet tanúsított, amely miatt eltartást sem követelhetne férjétől. Megbocsátással ez a méltatlanság is megszűnik.”

Alföldy Dezső curiai bíró bírálta az Mtj. fenti, 1823. §-át, mert véleménye szerint nem összeegyeztethető a méltányossággal, hogy azt a különváltan élő nőt se illesse özvegyi jog, akinek különélésére vétkes magatartásával a férje szolgáltat okot.³⁸ Alföldy szerint helyesebb lett volna akként fogalmazni, hogy az özvegyet, aki férjétől halálakor különváltan élt, csak abban az esetben illeti özvegyi jog, ha igazolja, hogy a különválásra a férje szolgáltatott okot. Az észrevétellel azért lehet egyetérteni, mert a javaslat valóban általánosít, és noha a házassági jogról szóló törvény szerint vétkeségi alapon a házasság az egyik házastárs kérelmére felbontható, nem feltétlenül kerül sor minden esetben válásra vagy a válókereset benyújtására. Amennyiben például a jogos ok nélkül elhagyott özvegyasszonyok vagy bármilyen

³⁷ 500. szám. Törvényjavaslat. Magyarország Magánjogi Törvénykönyve. Az 1927. évi január hó 25-ére összehívott országgyűlés képviselőházának irományai. VIII. kötet. Budapest, Váci kir. országos fegyintézet könyvnyomdája, 1928, 468.

³⁸ ALFÖLDY Dezső: Észrevételek a Magyar Magánjogi Törvénykönyv Javaslatának az ági öröklést, özvegyi jogot és kötelesrészt szabályozó részeihez. *Jogtudományi Közöny* 1930/19., 173.

más érhető okból külön élő, különböző indok miatt elválni nem tudók új élet folytatása reményében szerelmi viszonyba bonyolódtak volna, a javaslat szerint érdemtelennek számítottak volna az özvegyi jogra.

Az Mtj.-beli házastársi érdemtelenséggel kapcsolatban Teller Miksa fogalmazott meg kritikát. Véleménye szerint a javaslat a 161. §. és 1785. §-aival³⁹ „nemcsak kitágítja a házastárs érdemtelenségének területét, hanem az érdemtelenség új területeit nyitja meg, a nélkül, hogy erre szükség volna”.⁴⁰

Az Mtj. 161. §-ának kapcsán teljes mértékben egyet lehet érteni Teller véleményével, miszerint ez az újítás a közszerzemény fogalmával nem egyeztethető össze, mert az a házastárs vagyona, és így akár azt is kijelenthetné a jogalkotó, hogy aki házastársának életére tör, annak egész vagyonát el kell kobozni. Valóban, az élet ellen törő fél közszerzeménye a saját vagyona, érdemtelen a másik fél közszerzeményének megszerzésére, jóllehet, saját vagyonára fogalmilag kizártan nem. Az érdemtelenség öröklési jogi kategória, a közszerzemény pedig a házaselek közös szerzéséből, az együttélésükből eredő, azon alapuló házassági vagyonjoghoz kapcsolódó intézmény. A korábbi bírói gyakorlat is ellentétes álláspontot képviselt az Mtj. ide vonatkozó szakaszával szemben, hiszen a Kúria szerint a közszerzemény a kitagadást vagy érdemtelenséget megvalósító felet is megillető jog, az tőle ilyen címen el nem vonható.⁴¹

Azzal kapcsolatban, amit Teller az Mtj. 1785. §-áról mond, nem lehet mindenben osztozni. Teller érdemtelenségi kategóriának nevezi az 1785. §-t, ámde az az öröklésből történő kiesés egyik speciális, házastársak esetén alkalmazható fajtája az érdemtelenség, a lemondás, a kitagadás, a visszautasítás, valamint az örökhagyó előtti elhalálozás kategóriái mellett.⁴² Így volt ez Szász-Schwarz első tervezeté-

³⁹ „161. § Közszerzeményt nem követelhet az a házastárs, aki házastársának életére tört. Ellenkező kikötés semmis.”

„1785. § Törvényes öröklés nem illeti a házastársat, ha az örökhagyó – halála idejében – a házasság felbontását kérhette és eziránt vagy az ágytól és asztaltól való elválasztás iránt a keresetet megindította vagy erre megbízást adott.”

⁴⁰ TELLER Miksa: A hitvestárs érdemtelensége. *Jogtudományi Közlöny* 1928/17., 159.

⁴¹ 4947/1914., 4499/1922. SZLADITS Károly – FÜRST László (szerk.): *A magyar bírói gyakorlat. Magánjog*. I. kötet. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1935, 268. és 4658/1915. TÉRFY Gyula (szerk.): *Grill-féle új döntvénytár*. XVII. kötet. 1916–1924. Grill Károly könyvkiadóvállalata, Budapest, 1927, 163.

⁴² „1769. § Nem örökölhét és ennél fogva épúgy, mint az, aki nem éli túl az örökhagyót, kiesik az őt különben megillető öröklésből:

1. aki az öröklés megnyíltakor általában vagy az öröklés tárgya tekintetében jogok szerzésére a törvény szerint képtelen;
2. aki az öröklésre méltatlan;
3. aki vagy akire kihatóan más lemondott az öröklésről, abban a részben, amelyre a lemondás kiterjed;
4. akit az örökhagyó az öröklésből kirekesztett, abban a részben, amelyre a kirekesztés vonatkozik;

ben⁴³ és az 1915. évi javaslatban,⁴⁴ de így rendezte az 1959. évi Polgári törvénykönyv (601. §) és rendezi hatályos Polgári törvénykönyvünk (7:62. §) is. Ennélfogva nem lehet azzal egyetérteni, hogy az Mtj. 1785. §-a lényegesen kiterjesztené a házastárs érdemteleniségét, merthogy az nem azt szabályozta.

Azzal azonban fontos és érdekes kérdésre hívta fel a figyelmet Teller, hogy könnyen igazságtalansághoz vezethet a bontóper megindításához, illetve az arra történő megbízás adásához érdemteleniséget – jelen esetben inkább kiesést – kapcsolni. Teller szerint sokszor abbamarad a bontóper például a felek kibékülése okán, és felmerülhet az az eset is, hogy a bontókeresetet a túlélő házastárs adta be és az örökgyógyó csak viszontkeresetet indított ellene. Az biztos, hogy komoly visszaélésre adhatott volna okot, ha csupán egy ügyvédi megbízás adásával már öröklésből kiesettnek nyilvánítana a törvény állampolgárokat, ez a szabály tehát nem kellően átgondolt. Emellett persze előfordulhatnak olyan esetek is, amikor komoly indok vezet a házasság felbontásának megindítására és az örökgyógyó a tárgyalás kitűzését már nem élhette meg. Ekkor az örökösöknek lehetőséget kell adni a vétke házastárs elleni perben történő bizonyításra, de egy ügyvédi megbízás aláírása még nem feltétlen jelent komoly válási szándékot is, úgy, hogy ráadásul a kötelesrészre nem jogosult házastársat végrendelettel bármikor mellőzni engedte volna a hagyatékából az Mtj.

A viszontkereset kapcsán annyit lehet hozzáfűzni Teller gondolatmenetéhez, hogy a túlélő házastárs által benyújtott kereset esetében a válni kívánó házaspár komolyan számíthatott a kereset benyújtásakor az öröklésből történő kiesésére is. A kitagadás eseteit az Mtj. a következőképpen határozta meg a leszármazók és a szülők esetében:⁴⁵

„2010. § Az örökgyógyó ivadékától a kötelesrészt elvonhatja – ivadékát kitagadhatja – ha az ivadék:

- 1. az örökgyógyónak, az örökgyógyó ivadékának, házastársának vagy szülőjének életére tört vagy sérelmükre egyéb súlyos bűncselekményt követett el;*
- 2. az örökgyógyót vagy az örökgyógyó házastársát vagy szülőjét szándékosan súlyos tetteleges bántalommal illette;*

5. aki az örökséget vagy a hagyományt visszautasította, arra az öröklésre nézve, amelyre a visszautasítás vonatkozik.”

⁴³ „1817. §. Házastársi (1805. §), valamint özvegyi öröklésnek (1816. §.) *nincs helye:*

1. ha a házasság semmis volt vagy megtámadható volt és megtámadtatott;
2. ha a házasság felbontása vagy az ágytól és asztaltól való elválás ítéletileg kimondatott;
3. ha az örökgyógyó halálakor a felbontást vagy az ágytól és asztaltól való elválasztást házastársának egyedül vétke miatt nyilvánítása mellett kérhette és ez iránt a keresetet megindította.”

⁴⁴ „1534. § Ha ivadék nincs, az örökgyógyó házastársa a törvényes örökös. A házastárs nem törvényes örökös, ha az örökgyógyó, halála idejében, házastársának egyedül vétke miatt nyilvánítása mellett a házasság felbontását vagy az ágytól és asztaltól való elválasztást kérhette és a keresetet évégett megindította.”

⁴⁵ 500. szám. Törvényjavaslat... 524.

3. az örökhagyó irányában fennálló törvényes eltartási kötelezettségét súlyosan megsértette;

4. megátalkodottan becstelen vagy erkölcstelen életmódot folytat; vagy

5. hazaárulást követett el.

E §. 2. pontjának alkalmazásában az örökhagyónak csak oly házastársát lehet figyelembe venni, aki elődje a kitagadott ivadéknak.

2011. §. Az örökhagyó kitagadhatja szülőjét az előbbi § 1., 3., 4. és 5. pontjában meghatározott okból.”

A kitagadási okok Mtj.-beli rendezése egyaránt emlékeztetnek Szászy-Schwarz 1902-ben megjelent tervezetére és a német BGB kitagadási rendszerére. Ismét visszakerült a szövegbe az örökhagyó életére törés, valamint a szülők elleni bűncselekmények szankcionálása. A korábbi elképzeléseknek megfelelően a 4. pontban a becstelen és az erkölcstelen életmód megkülönböztetésre került sor, és nagyon fontos újdonság, hogy immár az örökhagyó akkor is kitagadhatta volna szülőjét, ha az erkölcstelen életmódot folytatott. Sándorfalvi Pap István indokoltan tartotta volna felvenni a szülői kitagadások körébe a 2. pontot is, mégpedig akként, hogy kitagadható lehessen az az apa, aki az örökhagyót, házastársát vagy az örökhagyó édesanyját tettelesen, súlyosan bántalmazta.⁴⁶ Ez a vélemény egyrészt támogatható, mert nagyon is valóságos lehetnek az előbbi esetek, másrészt nem indokolt csak az örökhagyó édesanyja ellen irányuló bántalmakra kiterjeszteni a szabályt. A szülők kitagadhatóságának 3. pontban foglalt esete a korabeli bírói gyakorlattal is egybevágott, mert a Curia szerint az atya gyermekétől csak akkor nem követelhet eltartást, ha atyai kötelességeit szándékosan és súlyosan sértette vagy olyan egyéb cselekedetet követett el, mely az öröklésből való kitagadásra is okul szolgálhatna gyermeke számára, ellenben a szülő általi többrendbeli súlyos becsületsértő kifejezések használata nem adott mentesítést gyermekének az eltartási kötelezettség alól.⁴⁷

Teller Miksa az Mtj. kitagadási rendelkezéseivel szemben is kritikát fogalmazott meg, összehasonlítva azt az 1913. évi javaslat és a BGB szövegével. Véleménye szerint az Mtj. 2010. § 1. pontjában írt bűncselekmény-fogalom indokolatlanul tág, mert abba nemcsak a büntett, hanem a vétség, sőt a kihágás is beleértendő.⁴⁸ Ezzel a meglátással teljes mértékben egyet lehet érteni, ráadásul az Mtj.-hez tartozó kommentár hiányában még támpontot sem adott a bizottság a kitagadási pont értelmezéséhez. Mindehhez hozzá kell még tenni, hogy a korábbi tervezet, illetve javaslat szövegeihez képest az Mtj. a bűncselekmény fogalma mellől a szándékoság feltételét elejtette, így az is igaz, hogy a gondatlan bűncselekmények is beleértendőek lettek volna ebbe a kitagadási körbe. Teller a testvérek sérelmére elkövet-

⁴⁶ SÁNDORFALVI PAP István: Hozzászólásaim a Magyar Magánjogi Törvénykönyv javaslatához a Magyar Jogászegyletben. *Jogtudományi Közöny* 1930/19., 171.

⁴⁷ P.III. 5181/1927., P.III. 5262/1927. SZLADITS Károly – FÜRST László (szerk.): *A magyar bírói gyakorlat. Magánjog*. I. kötet... 362.

⁴⁸ TELLER Miksa: A kitagadási okok lényeges kiterjesztése a Mjtj.-ban. *Jogtudományi Közöny* 1929/2., 15.

hető bűncselekmények kitagadással történő szankcionálását azért tartotta elvetendőnek, mert a BGB ilyen rendelkezést nem tartalmaz. A BGB valóban nem szankcionálta az örökhagyó ivadéka ellen elkövetett bűncselekményt kitagadással, de csupán az erre való hivatkozás nem szolgálhat kellő indokkal annak magyar elvetésére. Nagyon is érthető az a szabályozási gondolat, amely megengedi egy szülőnek, hogy kitagadhassa egyik gyermekét, ha az a másik kárára súlyos bűncselekményt követett el. Utóbbi esetben is inkább a bűncselekmény kategóriájának megítélésén van a hangsúly. Teller bírálta még az Mtj.-nek azt a megoldását, amely szerint a becstelen vagy erkölcstelen életmód miatt történt kitagadás hatálytalanná válik, ha az ivadék ezt az életmódját abbahagyva az örökhagyó halála idejében már jó útra tért (2013. §). Teller szerint az 1913. évi javaslat szövege helyesebb volt – mellesleg megfelelt volna a BGB-nek is –, mely szerint a kitagadás csak az esetben válna hatálytalanná, ha az örökös kérdéses életmódjával az örökhagyó halála idején tartósan felhagyott. Valójában nem lehet nagy különbséget tenni a két megfogalmazás között. Amennyiben az esetleges visszaesésre gondolt Teller, akkor semmi sem támasztja alá egyik esetben sem azt, hogy tartós marad az örökös józan élete a továbbiakban, azonban mindkét definícióból egyértelműen kitűnik, hogy az erkölcstelen életmód feladásának komoly szándékúnak kell lennie még az örökhagyó életében.

Figyelemre méltó Ludvig Rezső kúriai bíró meglátása is, aki a végrendelezési szabadságát a kitagadás általa bővebben ki nem fejtett súlyos eseteinek kivételével teljesen törölte volna az Mtj.-ből, mert „a nemzet érdeke előbbrevaló, mint a végrendelezési szabadság, a családoknak vagyonuk megvédésével való megszilárdítása fontosabb, mint a gavalléroskodás”.⁴⁹

A Magánjogi Törvényjavaslat 1928. március 1-je óta a felsőház előtt állt. Törvényerőre emelését nemcsak a felsőház tagjai, hanem a korabeli jogélet képviselői egyaránt támogatták.⁵⁰ Mindeközben a képviselőház Igazságügyi és Közjogi Bizottsága 1203. számú együttes jelentésében sürgősséggel ajánlotta az országgyűlésnek az Mtj. részletes vitára bocsátását és mihamarabbi hatályba léptetését figyelemmel arra, hogy a javaslat az elméleti és a gyakorlati szakemberek részéről „be-

⁴⁹ LUDVIG Rezső: Végrendelet. *Jogtudományi Közlöny* 1930/1., 3.

⁵⁰ Így például Szuly János ügyvéd. Lásd: Szuly János felszólalása az országgyűlés felsőházának 37. ülésén, 1928. évi június hó 19-én. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója*. II. kötet. Budapest, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1928, 349., Pesthy Pál igazságügy-miniszter, Lásd: Pesthy Pál felszólalása az országgyűlés felsőházának 41. ülésén, 1928. évi június hó 23-án. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója*. II. kötet... 434., Menyhárth Gáspár egyetemi tanár, lásd: Menyhárth Gáspár felszólalása az országgyűlés felsőházának 81. ülésén, 1930. évi június hó 23-án. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója*. V. kötet. Budapest, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1929, 251. vagy Tóth Lajos egyetemi tanár, lásd: Tóth Lajos felszólalása az országgyűlés felsőházának 98. ülésén, 1931. évi május hó 30-án. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója*. VI. kötet. Budapest, az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1931, 181.

ható méltatásban és bírálatban részesült”.⁵¹ A Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényhozási tárgyalásáról szóló törvényjavaslatot Zsitvay Tibor igazságügy-miniszter támogató javaslatára, mely szerint az éppen teljes politikai függetlenséget kapott Magyarországnak meg kell ragadnia az alkalmat az önálló nemzeti magánjogi kódex megalkotására, a felsőház 1931. május 30. napján tartott ülésén részletes tárgyalásra elfogadta.⁵² A törvényjavaslat érdemi, részletes tárgyalására azonban sem a felsőházban, sem az országgyűlés plénumán nem került sor. Az Mtj. 1936-ban még mindig a felsőház előtt feküdt,⁵³ majd a második világháború kitörésével a kodifikáció kérdése ismét háttérbe szorult.

Felhasznált irodalom

- [1] 500. szám. Törvényjavaslat. Magyarország Magánjogi Törvénykönyve. *Az 1927. évi január hó 25-ére összehívott országgyűlés képviselőházának irományai*. VIII. kötet. Budapest, Váci kir. országos fegyintézet könyvnyomdája, 1928.
- [2] 1878. évi V. törvénycikk XXXII. Fejezet. Okirat hamisítás. Lásd: *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről. 1878-ki V. törvénycikk, betűrendes tárgymutatóval. A hivatalos törvénytár hű másolata*. Tettey Nándor és társa, Budapest, 1878.
- [3] *A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezete. Első szöveg*. Budapest, Grill Károly Cs. és Kir. Udvar. könyvkereskedése, 1900.
- [4] *A magyar általános polgári törvénykönyv tervezetének további tárgyalását előkészítő föelőadmány és a tervezetre vonatkozó bírálati anyag*. Előterjeszti az igazságügyminisiteriumban szervezett állandó bizottság vezetősége. I. kötet. Budapest, Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése, 1904.
- [5] ALFÖLDY Dezső: Észrevételek a Magyar Magánjogi Törvénykönyv Javaslatának az ági öröklést, özvegyi jogot és kötelesrészt szabályozó részeihez. *Jogtudományi Közlöny* 1930/19., 171–173.
- [6] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai*. XXXI. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1914.
- [7] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai*. XXXIII. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1914.

⁵¹ Az Igazságügyi és Közjogi Bizottság együttes jelentése «Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényhozási tárgyalásáról» szóló 1199. számú törvényjavaslat tárgyában. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai*. XXIV. kötet. Budapest, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1931, 533.

⁵² ZSITVAY Tibor igazságügyminiszter felszólalása az országgyűlés felsőházának 98. ülésén, 1931. évi május hó 30-án. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója*. VI. kötet... 181.

⁵³ BALLA Ignác: A véka alá rejtett nagy magyar törvényt. *Ujság* 1936/215., 26.

- [8] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett Országgyűlés képviselőházának irományai.* XLVIII. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915.
- [9] *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója.* II. kötet. Budapest, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1928, 41–453.
- [10] *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója.* V. kötet. Budapest, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1929, 231–254.
- [11] *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés felsőházának naplója.* VI. kötet. Budapest, Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1931, 157–183.
- [12] Az Igazságügyi és Közjogi Bizottság együttes jelentése «Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényhozási tárgyalásáról» szóló 1199. számú törvényjavaslat tárgyában. *Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* XXIV. kötet, Budapest, az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat nyomása, 1931, 533.
- [13] Igazságszolgáltatás. Magyar egyetemi tanár előadása Bécsben. *Az Ujság* 1917/79., 10.
- [14] BALLA Ignác: A véka alá rejtett nagy magyar törvényt. *Ujság* 1936/215., 26.
- [15] Törvényszéki csarnok. Magyar jogtudós előadása Lipcsében. *Budapesti Hírlap* 1917/265., 12.
- [16] Szemle. Belföld. *Jogtudományi Közlöny* 1915/50., 506–508.
- [17] KATONA Mór: Az érdemtelenség viszonya a kitagadáshoz. *Jogtudományi Közlöny* 1906/14., 115–117.
- [18] LUDVIG Rezső: Végrendelet. *Jogtudományi Közlöny* 1930/1., 2–3.
- [19] Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések* XX/98. füzet, Budapest, Franklin-Társulat bizománya, 1928.
- [20] MÁDL Ferenc: Magyarország első polgári törvénykönyve – az 1959. évi IV. törvény – a polgári jogi kodifikáció történetének tükrében. *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi – Történeti Tudományok Osztályának közleményei* X/1–2., Budapest, Akadémiai kiadó, 1960, 3–88.
- [21] MÁNGOLD Ármin: A kötelesrész elvonása és korlátozása a magyar polgári törvénykönyv tervezetében. *Jogtudományi Közlöny* 1903/19., 159–160.
- [22] MISNER Ignác: A magyar általános polgári törvénykönyv tervezetének a házastársi és özvegyi öröklést tárgyzó rendelkezései. *Ügyvédek Lapja* 1901/2., 5–7.

-
- [23] MOSCOVITZ Iván: A magyar általános polgári törvénykönyv tervezete. *A Jog* 1900/45., 321–322.
- [24] PESTHY Pál: Magyarország Magánjogi Törvénykönyve. *Pesti Napló* 1928/53., 1–2.
- [25] SÁNDOR István: Szászy-Schwarz Gusztáv munkássága. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* XLVIII. (2011), 147–179.
- [26] SÁNDORFALVI PAP István: Hozzászólásaim a Magyar Magánjogi Törvénykönyv javaslatához a Magyar Jogászegyletben. *Jogtudományi Közlöny* 1930/19., 169–171.
- [27] SCHWARZ Gusztáv: *Codificationalis dolgozatok*. Budapest, Grill Károly cs. és kir. udvari könyvkereskedése, 1902.
- [28] SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: A polgári törvénykönyv és a háború. *Jogtudományi Közlöny* 1916/22., 193–195.
- [29] SZLADITS Károly: A Magánjogi Törvénykönyv javaslata. *Jogtudományi Közlöny* 1928/6., 49–50.
- [30] SZLADITS Károly – FÜRST László (szerk.): *A magyar bírói gyakorlat. Magánjog*. I. kötet. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1935.
- [31] Magyarország tizennégy legkitűnőbb jogásza készítette évek óta a magyar magánjog törvénykönyvét. *Ujság* 1928/50., 4.
- [32] TELLER Miksa: A hitvestárs érdemtelensége. *Jogtudományi Közlöny* 1928/17., 159–162.
- [33] TELLER Miksa: A kitagadási okok lényeges kiterjesztése a Mjtj.-ban. *Jogtudományi Közlöny* 1929/2., 15–16.
- [34] TÉRFY Gyula (szerk.): *Grill-féle új döntvénytár*. XVII. kötet, 1916–1924. Grill Károly könyvkiadóvállalata, Budapest, 1927.

II.

**ÁLLAMTUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ
TANULMÁNYOK**

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁSÁRÓL

On the budgetary regulation of the European Union

FÁBIÁN KLAUDIA* – VARGA ZOLTÁN**

Absztrakt: Tanulmányunk kutatási témája az Európai Unió költségvetésének szabályozása, valamint lehetséges fejlődési stratégiái. A vizsgálat kiterjed egyrészt az Európai Unió közös költségvetésére, illetve annak szabályozási kérdéseire, másrészt tanulmányozza a költségvetés finanszírozását és a költségvetésből nyújtott támogatások szabályozásának alapvető kérdéseit is. A tanulmány részletesen elemzi a költségvetési szabályozás múltját, ennek tekintetében az elmúlt öt évben történő jelentős változásokat is statisztikákkal és részletszabályokkal összekötve. Továbbá foglalkozik az elmúlt évek, évtizedek forradalmi változásaival, valamint a várható fejlődési tendenciáival a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében.

Kulcsszavak: *Európai Unió költségvetése, uniós költségvetés, többéves pénzügyi terv*

Abstract: The research topic of our study is the regulation of the European Union budget and possible development strategies. The study covers, on the one hand, the general budget of the European Union and its regulatory issues, and, on the other hand, the basic issues of the financing of the budget and the regulation of subsidies from the budget. The study provides a detailed analysis of the past of fiscal regulation, linking significant changes over the past five years with statistics and modalities. It also addresses the revolutionary changes of recent years and decades, as well as their expected development trends in the light of the 2021–2027 multiannual financial framework.

Keywords: *European Union budget, EU budget, multiannual financial perspective*

Bevezetés

Az elemzésünkben előtérbe kerül minden, a költségvetési szabályozást érintő általános kérdés, a költségvetési bevételek rendszere, a középtávú pénzügyi terv, a költségvetés megalkotásának alapelvei, a költségvetés megalkotásának, elfogadásának

* DR. FÁBIÁN KLAUDIA
jogász
fabian.klaudia226@gmail.com

** DR. VARGA ZOLTÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrvz@uni-miskolc.hu

szakaszai, végrehajtásának és ellenőrzésének folyamata, szerkezete és tartalma; a költségvetési jog egykori és hatályos forrásai és az éves költségvetési eljárás is. A rendelkezésre álló szakirodalmat, jogforrásokat és az Európai Közösségek Bíróságának vonatkozó gyakorlatát, valamint az Európai Számvevőszék jelentéseinek és véleményeinek áttekintéseit alapul véve saját kutatási eredményeinkkel egészítjük ki. Célunk továbbá, hogy ismertessük a korábbi évek elért eredményeit a kitűzött célokhoz mérten, valamint az is, hogy a hosszú távon megnyíló és ezt kihasználható fejlődési lehetőségek megítéléséhez a költségvetési keretekről folytatott egyeztetések tapasztalatai alapján milyen általános megállapításokat vonhatunk le következtetésképpen, amely valószínűleg befolyásolni fogja a jelenleg még fennálló és stabil korlátokat. A rendelkezésre álló forrásokból egy aktuális képet kapunk annak a lehetőségéről, hogy az Európai Unió az elmúlt években, évtizedekben, valamint napjainkban mely területekre összpontosította és összpontosítja jelenleg is költségvetésének fejlődését, illetve arról, hogy mely ágazatok részesülnek egyre inkább a költségvetésből. Kitérünk továbbá az aktuális 2020-as és 2021-es évben történő folyamatos változásokra, összpontosítva arra, hogy milyen módon befolyásolja a pandémia a költségvetési ciklusok kialakulását. Erre tekintettel elemezzük az ebből kifolyó változásokat is. Az 2020-as év meghatározóan alakította a költségvetés eljárását, mivel csak többszöri módosítással sikerült azt a lehető legjobban megalkotni a veszélyhelyzetre való tekintettel. Ennek tükrében kerül bemutatásra a jelenlegi álláspont, illetve annak folyamata.

1. Az Európai Unió költségvetése

Az EU költségvetéséből finanszírozott fellépések és projektek az EU által egy adott időpontban meghatározott prioritásokat tükrözik. Az uniós kiadások százalékos megoszlása szerint a 2007–2013 közötti időszakban a legnagyobb prioritásként a versenyképesség és a kohézió jelent meg, ennek aránya 44,6% volt. A 2007–2013 közötti időszak tekintetében az uniós országok úgy döntöttek, hogy közös erőfeszítéseik és az EU költségvetésének jelentős részét arra fordítják, hogy nagyobb gazdasági növekedést érjenek el és több munkahelyet teremtsenek. A fenntartható növekedés az Unió egyik fő prioritásává vált. Az EU gazdaságának versenyképesebbé kell válnia, és a kevésbé jómódú régióknak utol kell érniük a többieket.¹

A második helyre a természeti erőforrások kerültek: a mezőgazdaság, a vidékfejlesztés, a környezetvédelem és a halászat. Európa földrajzi és klimatikus sokféleségének köszönhetően az uniós országok rengetegféle mezőgazdasági terméket állítanak elő. E téren az Európai Unió két fő szempontot irányoz elő. Fontos az, hogy amit előállítanak, az feleljen is meg a fogyasztók igényeinek, másrészt fontos törekedni arra is, hogy az előállított mezőgazdasági terméknek a minősége is és az előállítás biztonsága is magas fokú legyen. Emellett természeti erőforrásaink sike-

¹ *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban*. Európai Bizottság. Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 3.

res kezelésének és védelmének fel kell ölelnie a környezet védelmét, a vidéki gazdaságok szerkezetének átalakítását és szélesítését, valamint a fenntartható halászat előmozdítását célzó közvetlen intézkedéseket is. Hiszen az állatbetegségek, az olajfoltok és a légszennyezés nem állnak meg az országhatárokon. Az ilyen veszélyek több országban, számos fronton megvalósított, kiterjedt fellépést igényelnek.²

Ezt követi 1,3%-os aránymegoszlással az állampolgárság, a szabadság és biztonság, valamint jogok érvényesülése. Az EU arra törekszik, hogy hatékonyabban kezelje az Unióba irányuló migrációs áramlásokat, kiterjessze a büntetőügyekben folytatott és igazságügyi együttműködést, valamint megerősítse a jogállamiságon alapuló társadalmakat.³

Ezek a jelenleg is legfőbb kiadási kategóriák. Az EU költségvetését eredetileg a tagállamok által elfogadott közös politikák finanszírozásának biztosítása érdekében hozták létre. Az integrációs folyamat, valamint a külső környezet változásai azonban új politikákat tettek és tesznek szükségessé. Az Európai Unió közös költségvetése azonban csak részben tudta követni ezt a fejlődést, nem utolsósorban azon tagállamok hozzáállása miatt, amelyek nagy figyelmet fordítottak az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk és az azokhoz való hozzájárulásuk egyensúlyára. Ez a hozzáállás (és ennek terjedése) fokozatosan háttérbe szorította a viták során a közösen elfogadott közös politikák közös (társ)finanszírozásának eredeti célkitűzését.⁴

Pénzügyi jogi nézőpontból azt a költségvetést vesszük alapul, amely az Európai Unió működésének finanszírozását biztosítja. Az Európai Unió költségvetése egyedülálló, ugyanakkor részben összehasonlítható egy-egy nemzetközi szervezet, vagy akár egy tagállam költségvetésével, azonban sok szempontból különböznek, így rengeteg eltérés található benne.

A kutatás eredményeként megállapítható, hogy az Európai Unió költségvetése évről évre egyre összetettebbé válik. Az előző éves tendenciák azt mutatják, hogy a költségvetés olyan változásokon megy keresztül, amely pozitív hatással van a gazdaságra is. Az Európai Unió éves költségvetése meghatározza az Európai Uniónak az adott aktuális évre vonatkozó összes bevételét és kiadását. A költségvetés biztosítja többek között a programok finanszírozását, valamint azt, hogy az EU hozzájusson azokhoz a bevételekhez, amelyek a kiadásai fedezéséhez szükségesek. Az EU költségvetése olyan szakpolitikai területeken finanszíroz fellépéseket és projekteket, ahol valamennyi uniós ország beleegyezett abba, hogy a cselekvésre az Unió szintjén kerüljön sor. E területeken erejük egyesítése révén a tagállamok kisebb költséggráfordítással érhetnek el jelentősebb eredményeket.⁵

² JUHÁSZ Erika: *Hazai és nemzetközi pályázatok forrásai kulturális fejlesztésre*. 2. modul. http://www.kulturasz.hu/letoltes/KPCM_Alapjai.pdf, 2020. szeptember 10., 147.

³ JUHÁSZ Erika: i. m. 147.

⁴ SZEMPLÉR Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép. *Európai Tükör* 2019/1., 8. <http://doi.org/10.32559/et.2019.1.1>.

⁵ *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban*. Európai Bizottság, Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 2.

Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés rögzíti a költségvetés működésére vonatkozó elveket, a saját források szükségességét, valamint részletesen szabályozzák a közös költségvetés elkészítésének, elfogadásának és végrehajtásának intézményi, döntéshozatali folyamatát. Ugyanakkor korántsem beszélhetünk a tagállamok és az uniós szint között kialakított, világosan körülhatárolt, föderatív jellegű munkamegosztásról.⁷

Az EU költségvetési kiadásainak meghatározó részét, százalékos arányban kifejezve 60-70 százalékát képezik az olyan kiadások, amelyek az agrárpolitikával és a regionális politikával vannak összefüggésben. Ez elsősorban allokációs, disztribúciós és fejlesztési funkciókat jelent. Ugyanakkor a redisztribúciós, azaz az újraelosztási politika legtöbb területére mégsem terjed ki, mert az EU költségvetése nem foglalkozik jóléti transzferekkel (például munkanélküli-segélyekkel), egészségügyi biztosítással vagy például olyan közjavakkal, mint a védelem.⁸

2. Az uniós jog forrásai és hierarchiájuk

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz); az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz); és ezek jegyzőkönyvei (a szerződésekhez 37 jegyzőkönyv, 2 melléklet és 65 nyilatkozat került csatolásra olyan részletek szabályozása céljából, amelyek nincsenek a jogszabálysövegbe belefoglalva);
- az Európai Unió Alapjogi Chartája;
- az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) külön szerződésként még mindig hatályban van;
- nemzetközi megállapodások;
- az uniós jog általános elvei;
- másodlagos jog.⁹

A jogszabályi hierarchia csúcán az elsődleges jogként ismert szerződések és általános elvek állnak. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatálybalépését követően velük azonos rangúvá vált az Alapjogi Charta is. Alattuk helyezkednek el az Unió által kötött nemzetközi megállapodások. Az ez alatti szinten a másodlagos jog található, amely csak akkor érvényes, ha összhangban van a hierarchiában felette álló jogszabályokkal.¹⁰ A másodlagos jog az egyoldalú jogi aktusokat foglalja magában, amelyek két kategóriába sorolhatók:

⁶ Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) II. cím pénzügyi rendelkezések 310. cikk.

⁷ KENGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 522.

⁸ KENGYEL Ákos: i. m. 522.

⁹ *Az Európai Parlament Hivatalos Lapja*. <https://www.europarl.europa.eu/portal/hu>, 2020. szeptember 10.

¹⁰ *Az Európai Unió ismertetése, 2021. Az Európai Unió jog forrásai és hatálya*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.2.1.pdf, 2020. október 5.

- az EUMSZ 288. cikkében felsoroltak: rendeletek, irányelvek, határozatok, vélemények és ajánlások;
- az EUMSZ 288. cikkében nem felsoroltak, vagyis atipikus aktusok, mint például a közlemények és az állásfoglalások, valamint a fehér és a zöld könyvek.¹¹

2.1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés kritériumai a költségvetés tekintetében

Az EUMSZ szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető egyéb kérdéseket is, beleértve az Európai Unió költségvetéskészítési kötelezettségét, ahol a költségvetés magában foglalja a Közösség valamennyi bevételét és kiadását, továbbá a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos igazgatási kiadásokat is. Az EUMSZ rögzíti ezen kívül a költségvetés finanszírozására vonatkozó alapvető szabályokat, a költségvetési felhatalmazás időszakát, az éves költségvetés elvét is. A költségvetés elkészítésének rendjéről is találunk rendelkezéseket a 3. fejezet 313–314. cikkében. Az Európai Központi Bank kivételével valamennyi intézmény július 1-je előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait.¹² Az EUMSZ rendelkezik a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumairól, a Bizottság általános felelősségéről a költségvetés végrehajtásáért, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményéről.

3. Az Európai Unió költségvetési bevételeinek és kiadásainak rendszere

Az Európai Unió (EU) működésének alapja a kiegyensúlyozott költségvetés. Az Európai Unió kiadásainak finanszírozására érdekében forrásokkal rendelkezik, a költségvetését teljes egészében saját forrásaiból finanszírozza. Ezek jogszerűen az Unió forrásai. Mivel az Európai Unió nem rendelkezik saját, önálló vám-, valamint adóhatósággal, ezért ezeket az Európai Unió megbízásából a tagállamok szednék be és egyúttal meghatározott ütemezésben továbbítják is az EU költségvetésébe. A költségvetés összetevőibe tervezett bevételek és kiadások kerülnek.

Az EU költségvetése (az egységesség elvét követve) két fő részből tevődik össze: a kiadásokból és a bevételekből. Ezek nagysága (a költségvetési egyensúly elve alapján) meg kell, hogy egyezzen egymással.¹³

A Bizottság kivételével valamennyi intézmény becslést készít tervezett bevételeiről és kiadásairól, és ezt minden év július 1-jéig megküldi a Bizottságnak, valamint ezzel egyidejűleg tájékoztatás céljából az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.¹⁴

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114534>, 2020. szeptember 15.

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. fejezet, 314. cikk.

¹³ MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen*. PhD-értekezés, Pécs, 2018, 26.

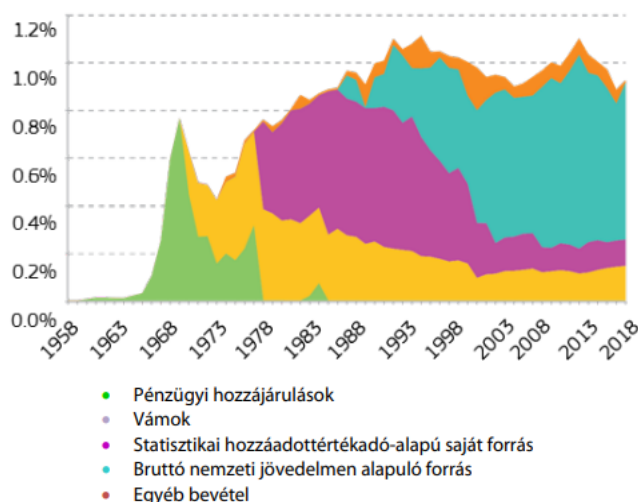
¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 36. cikk.

A költségvetési tervezet tartalmazza az Unió bevételei és kiadásai általános ki-mutatásának összefoglalóját, és összevonja a 36. cikkben említett tervezett össze-geket. A tervezet az intézmények által becsült összegektől eltérő tervezett össze-geket is tartalmazhat.¹⁵

A költségvetés feladata általában abban áll, hogy átcsoportosítsa az állam (vagy egy állam alatti szint, vagy éppen egy szupranacionális szervezet) bevételeit annak érdekében, hogy finanszírozza annak kiadásait. A költségvetési bevételek jellem-zően adók, vámok és különféle hozzájárulások lehetnek; különböző szervezetek esetében a bevételi struktúra akár nagymértékben is eltérő lehet.¹⁶

3.1. A saját bevételek

A Közösségek saját forrásai rendszerének megfelelő forrásokat kell biztosítani a közösségi politikák szabályos fejlődéséhez, figyelemmel a szigorú költségvetési fegyelem szükségességére is.¹⁷ A közös költségvetés bevételei tehát két fő kategó-riára oszthatók: az ún. saját forrásokra és az egyéb bevételekre. Az egyéb bevételek a költségvetésnek csak egy elenyésző részét képezik, így az Európai Unió a saját hagyományos forrásaira épít.



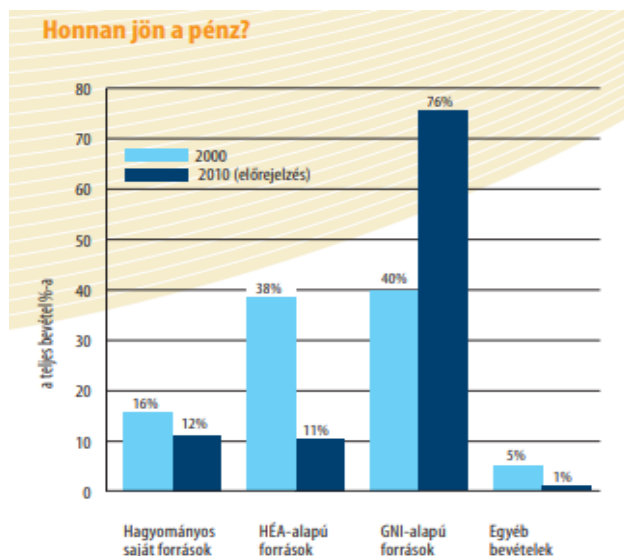
1. ábra. A saját források alakulása 1958 óta¹⁸

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 38. cikk.

¹⁶ SZEMPLÉR Tamás: i. m. 8.

¹⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007/436/EK, Euratom.

¹⁸ Európai Parlament – Részletes elemzés a BUDG kérésére – Az uniós költségvetés története, költségvetési ügyek. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572713/IPOL_IDA\(2017\)572713_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572713/IPOL_IDA(2017)572713_HU.pdf), 2020. október 5., 15.



2. ábra. Az EU-költségvetés saját forrásai¹⁹

Megkülönböztetünk tradicionális, hagyományos saját forrásokat, ezen források nagy része főként a nem uniós államokból érkező termékek behozatalára kiszabott vámokból keletkezik.

Ez az uniós teljes bevétel megközelítőleg 12%-át teszi ki. A hozzáadottértékadó forrás olyan egységes százalékos kulcs, amelyet valamennyi tagállam harmonizált héabevételére alkalmaznak. A héaalapú forrás a teljes bevétel 11%-át teszi ki. A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapú saját forrás tekintetében minden tagállam GNI-jére egységes kulcsot alkalmaznak.

Ez a forrás az egyes tagállamok bruttó nemzeti jövedelme (GNI) alapján egységes kulcs alkalmazásával kerül lehívásra, és az EU költségvetése azon részének finanszírozására használják, amelyet nem fedeznek a saját források és más bevételi források. Célja a bevételek és kiadások egyensúlyának biztosítása.²⁰

Továbbá megállapíthatjuk azt is, hogy a hagyományos saját forrásokból származó bevételek fokozatos térvesztése és az elmúlt költségvetési időszakok során végbement arányeltolódás következtében az EU költségvetésének bevételei egyre inkább a GNI-arányos hozzájárulásokból származnak. Ez a folyamat aláássa a saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodás elvét és az EU finanszírozási autonómiáját, hiszen lényegében csak a vámbevételek az EU költségvetésének valódi saját forrásai.

¹⁹ Az Európai Unió költségvetése dióhéjban. Európai Bizottság, https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_hu.pdf, 2020. október 5., 6.

²⁰ Az Európai Unió Hivatalos Lapja – HL L 163., 2007. június 23.

A hozzáadottértékadó-alapú forrás és a GNI-alapú hozzájárulás már a tagállami költségvetésekhez kötődik, ezáltal az uniós költségvetés – ez utóbbi két tételt összeadva – gyakorlatilag legalább 85%-ban a tagállamok befizetési hajlandóságától függ, vagyis nem beszélhetünk valóban autonóm költségvetési gazdálkodásról.²¹ A javasolt új források a közös költségvetés bevételeinek körülbelül 12%-át tennék ki. Tehát továbbra is fennmaradna a GNI-alapú befizetésektől való nagymértékű függőség, ugyanakkor valóban el lehetne indulni a valódi saját források megteremtése felé. A Bizottság számításai szerint az EU költségvetésének bevételi oldalán a hagyományos saját források részaránya a 2018-as 15,9%-ról 15,1%-ra csökkenne 2027-ben. A hozzáadottértékadó-alapú befizetés részesedése a 2018. évi 12%-ról 14,1%-ra változna. A GNI-alapú befizetés a 2018-as 72,1%-os részarányról 56,8%-ra mérséklődne 2027-re.²²



3. ábra (saját szerkesztés)²³



4. ábra (saját szerkesztés)²⁴

²¹ KENGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 524.

²² KENGYEL Ákos: i. m. 525.

²³ KENGYEL Ákos: i. m. 526.

²⁴ KENGYEL Ákos: i. m. 526.

3.2. Az egyéb bevételek

Az egyéb bevételek kategóriájába sorolhatjuk a korábbi költségvetési évek többlet-bevételét vagy a közösségi intézményekkel kapcsolatban álló személyektől, a közösségi intézmények alkalmazottjaitól származó bevételeket, így az általuk fizetett adókat, nyugdíjjárulékokat. A közösségi intézmények igazgatási tevékenységéből származó bevételeit, eszközök értékesítését, kamatokat is, különböző közösségi programokhoz kapcsolódó kiadások visszafizetéseit, késedelmi kamatokat és pénzbírságokat, hitelműveletekből származó bevételeket.²⁵ További kikötés a 2007/436/EK, Euratom 7. cikk alapján, hogy a Közösségek költségvetésében a pénzügyi év folyamán az összes tényleges kiadást meghaladó közösségi bevételi többletet a következő pénzügyi évre viszik át.

3.3. A kiadások

Az EU költségvetésének kiadási oldala hosszú időn keresztül alakult ki, ebben jelenleg a mezőgazdasági politika és a kohéziós politika képviselik a legnagyobb alkotórészt, összrészességük aránya megközelítőleg 80%. Az 1980-as éveket követően a költségvetési kiadások jelentős részét képviselte a kohéziós politika, azaz a regionális és szociális politika, amely társfinanszírozás formájában projektek széles körét öleli fel, így például az infrastruktúra kiépítését vagy a szakmai képzést.²⁶

A költségvetés kiadási oldala 10 fejezetre tagolódik, ezek a fejezetek a következők: az *Európai Parlament*, a *Tanács*, a *Bizottság*, a *Bíróság*, a *Számvevőszék*, a *Gazdasági és Szociális Bizottság*, a *Régiók Bizottsága*, az *Európai Ombudsman*, az *Európai Adatvédelmi Biztos* és az *Európai Külügyi Szolgálat*.

A kiadási fejezetek előirányzatai mind kizárólag működési előirányzatok, kivételt képez a Bizottság fejezete, amely két fő részre oszlik, mint a Bizottság működési előirányzatai, továbbá az uniós politikák – mezőgazdaság, strukturális politika – finanszírozására vonatkozó előirányzatok. A költségvetés kiadási oldala első körben az intézmények fejezeteire oszlik, amely fejezetek döntően az intézmények adminisztrációs, működési kiadásainak fedezetéül szolgáló előirányzatokat tartalmaznak. Az Unió politikai céljai, műveletei fedezetéül szolgáló előirányzatok nem önálló részben, hanem a Bizottság fejezetében találhatóak. Ebben a fejezetben a Bizottság operatív működését fedező előirányzatokon túl az alábbi hét fő kategóriára oszlanak az Unió politikáinak finanszírozására szolgáló előirányzatok:

- közös agrárpolitika (KAP);
- strukturális alapok és kohéziós politika – ez a két előirányzat a mai napig vezető pozícióban áll –;
- egyéb belső politikák;

²⁵ HALÁSZ Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Bp., 2018, 49.

²⁶ GIDAY Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: *Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége*. [Európai Tükör Műhelytanulmányok 87.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2002, 505.

- a külső – harmadik államokkal kapcsolatos – műveletek (+ előcsatlakozási eszköz);
- adminisztrációs előirányzatok;
- tartalékok.

3.4. A költségvetés bevételeit és kiadásait korlátozó tényezők

Korlátozó tényezőként jelennek meg első körben maguk a szerződések. Az Európai Unió költségvetésének nem lehet hiánya, ami azt jelenti, hogy a bevételeknek fedezniük kell az összes kiadást. A következő tényező a kiadások felső határa, amelyet a tagállamok kormányai és parlamentjei állapítanak meg közösen. A „saját források felső korlátjaként” ismert és az EU költségvetéséből kifizetésekre fordítható határérték jelenleg az Unió bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,24%-a. Ez átlagban uniós polgáronként megközelítőleg 293 eurónak felel meg; – a többéves pénzügyi keret, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság állapít meg közösen, és amely adott időszakban költségkategóriánként szabályozza az EU költségvetésének alakulását; a Tanács és a Parlament által elfogadott költségvetési rendelet, amely rögzíti a költségvetés összeállításának, végrehajtásának, irányításának és ellenőrzésének szabályait.²⁷

4. A költségvetési szabályozás alapelvei

A költségvetési alapelvek a költségvetési gazdálkodás általános kereteit határozzák meg. Általános jelleggel fedik le a költségvetési gazdálkodás egész területét, ugyanakkor a legalapvetőbb vázát adják a költségvetésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek.²⁸

Az alapelvek tartalmazzak úgynevezett költségvetési gazdálkodási, másrészt számviteli vagy azzal összefüggő szabályokat is. Ezek a költségvetési alapelvek segítik az Európai Uniót abban, hogy a kidolgozott költségvetés legyen átlátható. Ezek az alapelvek a kezdetektől fogva léteztek, és folyamatosan fejlődésen és kiegészítéseken mentek keresztül.²⁹ Hatályos szabályozás szerint egyrészt az EUMSZ-ben, másrészt a költségvetési rendeletben található meg a költségvetési jog alapvető elvei:

1. Az *egységesség elve*, amely szerint a Közösség valamennyi pénzügyi művelete, összes bevétele és kiadása egyetlen dokumentumban, a költségvetésben kerül összefoglalásra. Az EUMSZ hatályos rendelkezései szerint a Közösség valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.³⁰ A költségvetésben semmilyen bevétel nem szedhető be és semmilyen kiadás nem teljesíthető,

²⁷ *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban*. Európai Bizottság. Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 7.

²⁸ HALÁSZ Zsolt: i. m. 42.

²⁹ ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai büntügyi együttműködés rendszerében* (szerk.: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 43–63.

³⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 310. cikk.

ha nincs a költségvetésben feltüntetve. A költségvetésben szereplő előirányzatok a kiadások felső határát is jelentik egyben, és ennek megfelelően nem vállalható és nem engedélyezhető kiadási kötelezettség a jóváhagyott költségvetési előirányzatokat meghaladóan. A költségvetésben csak olyan előirányzat szerepelhet, amely konkrét célhoz kötött, és amelyet szükségesnek tekintenek, és ennek megfelelően a költségvetés nem tartalmazhat olyan előirányzatot, amely szükségtelennek tekintett kiadásra vonatkozik.³¹ Az elmúlt évtizedekben számos próbálkozás volt több irányból – köztük az Európai Parlament részéről is – e költségvetésen kívüli tételek költségvetésbe történő integrálására. Ezek közül az Európai Fejlesztési Alap költségvetési helyzetét érintő vitában az Európai Közösségek Bíróságának is állást kellett foglalnia.³²

2. *Az éves költségvetés elve.* Az éves költségvetés elve szerint a Közösség költségvetésének egyetlen és teljes költségvetési évre kell vonatkoznia. Az Unióban – a magyar és sok más európai állam rendszeréhez hasonlóan – a költségvetési év január 1-jén kezdődik és december 31-ig tart. A költségvetésben szereplő előirányzatok, amennyiben a költségvetést elfogadták, január 1-jétől kezdődő hatállyal használhatók fel – főszabályként – a költségvetési év végéig, azaz december 31-ig.³³

Az adott költségvetési évre jóváhagyott előirányzatokat mindenképp abban a költségvetési évben kell felhasználni, amelyre a jóváhagyás megszületett, de amennyiben előfordul, hogy mégsem kerülnek felhasználásra, azokat törölni szükséges. Bizonyos esetekben előfordulhat, hogy a *költségvetési előirányzatok átvihetőek a következő évre.* Ilyen kivételek

- az olyan kötelezettségvállalási előirányzatokkal összefüggő összegek, amelyek esetében a kötelezettségvállalási eljárás előkészítésének jelentős része december 31-ig megtörtént. Ezen összegek tekintetében a következő év március 31-ig kötelezettségvállalás tehető;
- azon kötelezettségvállalások, amelyek jogalapját a jogalkotó a pénzügyi év utolsó negyedében már elfogadta, de a Bizottság nem tudta e célra az előirányzatot biztosítani december 31-re;
- azon kifizetési előirányzatok, amelyek meglévő kötelezettségvállalások fedezésére szükségesek, amennyiben a következő pénzügyi év költségvetésének vonatkozó során szereplő előirányzatok nem fedezik a szükségleteket. Az érintett intézmény először az adott pénzügyi évre vonatkozó előirányzatokat használhatja fel, és nem használhatja fel az áthozott előirányzatokat, amíg az előbbi ki nem merítette;
- a pénzügyi év végén kötött szerződésből származó kötelezettségvállalásokkal összefüggő nem differenciált előirányzatok automatikusan, de csak a következő pénzügyi évre.³⁴

³¹ HALÁSZ Zsolt: i. m. 44.

³² IVÁN Gábor: *Az Európai Unió költségvetése.* Budapest, Complex Kiadó, 2006, 40.

³³ HALÁSZ Zsolt: i. m. 44.

³⁴ HALÁSZ Zsolt: i. m. 49.

Az EUMSZ 315. cikke kimondja, hogy amennyiben a pénzügyi év kezdetére a költségvetést nem sikerült elfogadni, a Szerződés alapján minden fejezet vagy más kisebb egység számára havi kiadások állapíthatók meg az előző költségvetési évben biztosított eszközök egy tizenketted részéig, ugyanakkor az előirányzatok legmagasabb összege az előkészítés alatt lévő költségvetési tervben foglaltakat nem haladhatja meg.

3. Az *egyensúly elve* szerint az Unió költségvetésében a kiadásokat teljes egészében bevételekkel fedezik, vagyis a költségvetés nem tartalmazhat sem többletet, sem hiányt, nincs lehetőség a költségvetési kiadások hitelfelvétellel történő fedezésére. A nemzeti költségvetésektől talán a legmarkánsabban e szabály miatt tér el az EU költségvetése. Az egyensúly elve egyfelől azt jelenti, hogy sem költségvetési többlet, sem hiány nem tervezhető, a kifizetéseket a bevételeknek teljes egészében fedezniük kell.³⁵

Ez az alapelv egyszerűen betarthatónak tűnik, de lényeges körülménnyel szembeütköző, hogy a költségvetésben nem tervezhető hiány vagy többlet, és a költségvetés végrehajtása során is törekedni kell arra, hogy a bevételek fedezzék a kiadásokat. Tekintettel arra, hogy az egyensúly elve értelmében nincs lehetőség az előre nem látott, illetve tervezett költségvetési hiány kölcsönfelvétellel történő fedezésére, a hiány (vagy többlet) kialakulása esetén módosító költségvetést kell készíteni, amely vagy az előirányzatokat csoportosítja át, vagy pótlólagos forrásokat von be.³⁶

4. Az *elszámolási egység elve*. A részletesség elve szerint a költségvetési előirányzatokat nemcsak egy összegben, hanem különböző mélységű bontásban is meg kell adni.

A költségvetés elszámolási egysége az euró. A tagállamok egy jelentős része ma még saját nemzeti valutáját használja, így szükséges azt is szabályozás alá venni, hogy miként, milyen árfolyamon történhet az euró és a nemzeti valuták közötti átváltás. A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai szerint főszabályként a Hivatalos Lapban közzétett napi euró-árfolyamot kell ebben az esetben figyelembe venni. Abban az esetben pedig, ha nem kerülne sor a napi árfolyam közzétételére, akkor a havi elszámolási árfolyamot kell figyelembe venni. Noha az euró használata a költségvetési kérdésekben ma már triviálisnak tűnhet, ugyanakkor fontos jelentősége volt az elszámolási egység alapelvi szintű meghatározásának a közös pénz bevezetése előtti időszakban.³⁷

5. Az *univerzalitás elve*, amely kimondja, hogy minden bevételt és kiadást teljes egészében, egymással szembeni beszámítás nélkül kell feltüntetni. Így tulajdonképpen megegyezik a bruttó elszámolás elvével, amely a magyar számviteli törvényben kerül nevesítésre. A bevételek és a költségek (ráfördí-

³⁵ MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő család ellen*. PhD-értekezés, Pécs, 2018, 18.

³⁶ IVÁN Gábor: i. m. 704.

³⁷ HALÁSZ Zsolt: i. m. 54.

tások), illetve a követelések és a kötelezettségek egymással szemben – az e törvényben szabályozott esetek kivételével – nem számolhatók el.³⁸

Amennyiben nem a bruttó elszámolás elvét vennénk alapul, hanem a nettó elszámolás elve érvényesülne, ami akkor valósul meg, ha a bevételek és a kiadások egymással szemben elszámolhatóak lennének, akkor a Tanács és a Parlament csak a bevételek és a kiadások különbségéről dönthetne, vagyis az egész rendszer alapjaiban kérdőjeleződne meg.

6. *A részletesség és egyediség elve.* A részletesség vagy más néven egyediség elve azt irányozza elő, hogy a költségvetésben szereplő előirányzatok – főként a kiadási oldal előirányzatai – megfelelő részletezettséggel legyenek megtervezve, előterjesztve, elfogadva és hasonló részletezettséggel történjen a beszámolás is a végrehajtásról. A megfelelő részletezettség a garancia arra, hogy csak azok a kiadások valósulnak meg, amelyeket a költségvetést elfogadó, megalkotó intézmény(ek) szándékoltak.³⁹ Az elvet az EUMSZ rögzíti a 316. cikkében. Az előirányzatokat különböző alcímek alá kell sorolni, ezeken belül a kiadásokat természetük és rendeltetésük szerint csoportosítva, illetve a 322. cikk értelmében elfogadott rendeletnek megfelelően továbbrészletezve. Az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Bizottság, valamint az Európai Unió Bírósága kiadásai – az egyes közös kiadásokra vonatkozó külön rendelkezések sérelme nélkül – a költségvetésben önálló részeket képeznek.⁴⁰

Az EUMSZ 316. és 322. cikkei (korábban az EK Szerződés 271. és 279. cikkei) alapján írja elő a költségvetési rendelet a költségvetés megfelelő tagolását. A költségvetésben a következő tagolási kategóriákkal találkozunk (a legnagyobbtól a legkisebb felé haladva): – *könyv (volume) vagy szakasz (section)*, amelynek a magyar terminológiai megfelelője a fejezet lehet – *önálló könyv/szakasz a költségvetésben az alább felsorolt intézmények*; – *cím (title)*, amelynek a magyar terminológiai megfelelője a cím lehet – címként jelennek meg például egy adott intézmény működési bevételei, személyi, illetve dologi kiadásai; – a címeken belül további kategóriák az *alcímek (chapter)*, *jogcímcsoportok (article)* és *jogcímek (item)*.⁴¹

7. *A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve*, valamint a *gondos pénzgazdálkodás elve* szerint a költségvetés pénzével takarékosan kell bánni, törekedni kell az eredmény és a ráfordítások közötti optimumra. A Számvevőszék ellenőrzése erre terjed ki.

A hatékony és eredményes gazdálkodás záloga azonban nemcsak a megfelelő döntéshozatalban, hanem a hatékony és eredményes belső ellenőrzésben is rejlik, amelynek célja a költségvetési rendelet 31. cikke alapján

- a. a műveletek hatékonyságának, eredményességének és gazdaságosságának,
- b. a jelentések megbízhatóságának,
- c. az eszközök és információk védelmének,

³⁸ 2000. évi C. törvény a számvitelről.

³⁹ HALÁSZ Zsolt: i. m. 57.

⁴⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 316. cikk.

⁴¹ HALÁSZ Zsolt: i. m. 58.

- d. a csalások és a szabálytalanságok megelőzésének, felderítésének, korrekciójának, nyomon követésének, valamint
 - e. az érintett műveletek törvényességéhez és szabályosságához kapcsolódó kockázatok megfelelő kezelésének biztosítása.⁴²
8. Az *átláthatóság elve*. A költségvetés megállapítása és végrehajtása, valamint a beszámolók benyújtása az átláthatóság elvével összhangban megfelelően történik.⁴³ A költségvetési rendelet meghatározza továbbá azt is, hogy a költségvetést és a költségvetés-módosításokat végleges formájukban az Európai Parlament elnöke teszi közzé, továbbá az összevont éves beszámolót, valamint az egyes intézmények által elkészített, a költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló jelentéseket szintén az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni.

A költségvetési ellenőrzés során kiemelkedő szerepe van az Európai Számvevőszék által végzett ellenőrzéseknek. A Számvevőszék által készített éves jelentéseket, megbízhatósági nyilatkozatokat, külön jelentéseket, éves külön jelentéseket és véleményeket szintén közzé kell tenni a Hivatalos Lapban, de emellett megtalálhatók a Számvevőszék honlapján is.⁴⁴

Fontos megemlíteni, hogy az átláthatóság nem egyenlő a nyilvánossággal. A nyilvánosság azt jelenti, hogy a jelentés, az adat bárki számára hozzáférhető, szabadon áttekinthető. Az átláthatóság ennél sokkal szűkebb fogalmi kört képez, mégpedig azt, hogy a megismert tények, adatok vagy akár információk tegyék lehetővé annak valós voltában megismerhetőségét, hogy amennyiben a költségvetést, vagy annak egy-egy részét vizsgálják, vagy éppen egy költségvetési intézmény gazdálkodását elemzik, kiderüljön, hogy a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően történik mindez. Ennek egyik fontos eszköze az összehasonlíthatóság számviteli elvének alkalmazása. Ennek megfelelően az Áht. 4. § (4) bekezdés előírja, hogy „[a] beszámolás során biztosítani kell, hogy valamennyi bevétel és kiadás teljes összegében, a költségvetési évek között összehasonlítható módon kerüljön számbavételre”.⁴⁵

9. A *nyilvánosság elve* alapján az Unió költségvetését a Közösség Hivatalos Lapjában, az elfogadást követő két hónapon belül közzé kell tenni.

Az alapelveket követően a költségvetésnek ezen túlmenően bizonyos kritériumoknak is meg kell felelnie, ennek tükrében jelenik meg az externalitás, amely tulajdonképpen annak feltételezése, hogy a tevékenységek egy részével kapcsolatosan a költségek és a hasznok a partnerországokban is megjelennek, ami megfelelő ellenőrzést és kompenzációkat igényelhet. A következő kritérium az osztatlanság,

⁴² HALÁSZ Zsolt: i. m. 62.

⁴³ Az Európai Parlament és a tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 26.

⁴⁴ HALÁSZ Zsolt: i. m. 63., A Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól.

⁴⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

mely alapján bizonyos tevékenységek méretgazdasági és funkcionális okokból nem oszthatók szét a tagállamok között, ezért ezeket mindenképpen közösségi szinten kell megvalósítani. A következő a kohézió, mint jövedelemtranszfer, így a gazdagabbaktól a szegényebb és gyengébb gazdaságok javára továbbít. A közösség valamennyi polgára számára biztosítani kell a szolgáltatások minimumát. Az utolsó kritérium a szubsidiaritás: a funkciókat a legalacsonyabb szintre kell delegálni, ha semmilyen előny nem származik abból, hogy magasabb szinten gyakorolják azokat.⁴⁶

Ezen alapelvek határozzák meg a költségvetés felépítését és teljességét.

5. Az Európai Unió éves költségvetésének elfogadása

A költségvetés megalkotásával kapcsolatos feladat- és a hatáskörök megoszlanak az Unió három fő intézménye, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között.

A Bizottság feladata a költségvetés megtervezése és az előzetes költségvetési terv elkészítése. A költségvetés elfogadásának specifikuma, hogy 1975 óta az elfogadás jogköre megoszlik a két másik intézmény az Európai Parlament és a Tanács között. (Korábban a költségvetést a Parlamenttel való konzultáció után a Tanács fogadta el.) A nemzeti költségvetésektől eltérően az Unió költségvetését a két intézménynek együttesen kell elfogadnia.⁴⁷

A fentiek ismeretében elmondható, hogy alapvetően egy hosszú folyamatról van szó. Hónapokon át tartó ülésés és javaslattevés után kerül sor az elfogadásra, melynek pragmatikus menetrendje a következőképpen alakul. Ez egy sokáig elhúzódó, egyedi feladat. Az egyedi jellege alatt értve azt, hogy sem a rendes költségvetési eljárás, sem pedig annak módosítására irányuló eljárás nem egyesíthető és nem vonható össze más egyéb eljárásokkal. Az Európai Unióban ilyen vegyes jogalkotási eljárásra nincs lehetőség. Mind a költségvetés, mind a költségvetés módosítása, mind pedig a beszámoló elfogadása egy speciális eljárás keretében történik, amely nem teszi lehetővé, hogy a más típusú eljárással elfogandó jogszabályokat vagy a költségvetést a költségvetés vagy a beszámoló elfogadására irányuló javaslat részévé tegyenek.⁴⁸

Február hónapban a Tanács és az Európai Parlament költségvetési iránymutatásokat fogad el, majd márciusban a Tanács és az Európai Parlament találkozót tart, melyen ismertetik prioritásaikat, és megállapodnak a fő időpontokról.

A költségvetés-tervezetet a Bizottság készíti el, általában május végére, amelyet benyújt a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Júliusban a Tanács kialakítja álláspontját. Szeptemberben a Tanács elfogadja álláspontját, és továbbítja az Európai Parlamentnek. 42 napon belül az Európai Parlament vagy jóváhagyja a Tanács álláspontját, vagy módosításokat fogad el.

Októberben a Bizottság elfogadja a mezőgazdaságról szóló módosító indítványt. Ha az Európai Parlament módosításokat fogad el a Tanács álláspontjára vonatko-

⁴⁶ SZEVERÉNYI Dávid: *Oktatói kézikönyv, Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul Európai dimenzió*. 2012, <https://nkrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/100056/423.pdf?jsessionid=2CF876783CCE42F66E7C6A2B40AC845E?sequence=2>, 23.

⁴⁷ HALÁSZ Zsolt: i. m. 139.

⁴⁸ HALÁSZ Zsolt: i. m. 150.

zóan, összehívják az egyeztetőbizottságot, amelynek 21 napja van egy közös szöveg elfogadására. Ha az egyeztetőbizottságnak sikerül közös szövegről megállapodnia, a Tanácsnak és a Parlamentnek 14 napja van, hogy jóváhagyja azt. Ebben az esetben az éves költségvetés elfogadásra kerül.

Ha nem jön létre megállapodás a Tanács és az Európai Parlament között, a Bizottságnak új költségvetés-tervezetet kell benyújtania. Ha az éves költségvetést a következő év elejéig nem sikerül elfogadni, az ún. ideiglenes tizenkettedek rendszerét kell alkalmazni: minden hónapban az előző év költségvetésének 1/12 része használható fel.⁴⁹

A költségvetés végleges elfogadása lényeges mozzanat a Közösségek és a tagállamok pénzügyi kapcsolatai szempontjából is. A költségvetés véglegesen elfogadottá nyilvánítása ugyanis fontos kötelezettséget ró a tagállamokra, tekintettel arra, hogy ha az Európai Parlament elnöke a költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánította, minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-jétől kezdve, köteles a Közösségek rendelkezésére bocsátani a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozatban meghatározott saját forrásoknak nevezett összegeket.⁵⁰

6. Az Európai Unió éves költségvetésének végrehajtása

A EK Szerződésnek és az EUMSZ rendelkezéseinek megfelelően az Európai Unió általános költségvetésének elfogadása a Tanács és a Parlament, míg annak végrehajtása a Bizottság feladata. Az viszont egyértelműen nem állítható, hogy valamennyi végrehajtási hatáskört kizárólag a Bizottság gyakorol. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.

A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával.⁵¹

A korábbi költségvetés végrehajtása négy módon történhet. Az első költségvetési rendeletet 1977. december 21-én fogadták el. Az utolsó felülvizsgált költségvetési rendeletet 2012-ben fogadták el a Bizottság által 2010-ben kezdeményezett jogalkotási eljárást követően, amelyet egy nyilvános konzultáció előzött meg 2009-ben. A rendeletet 2014 májusában, majd 2015 októberében módosították.⁵²

1. Központosított módon, amelynek során a Bizottság közvetlenül saját szervezeti egységein keresztül vagy közvetetten, a közösségi jog hatálya alá tartozó végrehajtó hivatalok, szakosított szervek (pl. Európai Beruházási Bank), tag-

⁴⁹ Infografika. Az uniós költségvetés elfogadásának menete (pragmatikus menetrend). <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/eu-budget-timeline/>, 2020. október 20.

⁵⁰ HALÁSZ Zsolt: i. m. 208.

⁵¹ Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 317. cikk.

⁵² Az Unió működése. Finanszírozás. *A költségvetés végrehajtása*. <https://www.euro-parl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/30/a-koltsegvetes-vegrehajtasa>, 2020. november 20.

- állami vagy nemzetközi közszektorbeli szervek, illetve magánjogi közfeladatot ellátó szervek közreműködésével teljesíti a végrehajtási feladatokat;
2. a tagállamokkal megosztott módon, amikor a Bizottság egyes végrehajtási feladatokat átruház a tagállamokra;
 3. decentralizált módon, amelynek során a végrehajtási feladatok harmadik államokat – is – terhelnek; továbbá
 4. nemzetközi szervezetekkel közös gazdálkodás keretében.⁵³

Az új rendelet alapján három módozatot különböztetünk meg, így a *közvetlen végrehajtást*, amelynek során a Bizottság a saját szervezeti egységei vagy a végrehajtó ügynökségei által látja el a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat.

A közvetlen végrehajtás azt jelenti, hogy a Bizottság teljesen önállóan, valamely tagállam vagy tagállamok formális közreműködése nélkül hajtja végre a költségvetést (pontosabban annak bizonyos előirányzatait). Ennek során maga a Bizottság (mint intézmény és nem mint a biztosok testülete) jár el, vagy végrehajtó ügynökségek által történik, ha a végrehajtással megbízott szervek rendelkeznek átlátható, megkülönböztetés- és összeférhetetlenség-mentes beszerzési és támogatás odaítélési eljárásokkal, hatékony és eredményes belső ellenőrzési rendszerrel, a források helyes felhasználásának ellenőrzését lehetővé tevő elszámolási rendszert működtetnek, biztosított a külső ellenőrzés, az információkhoz való nyilvános hozzáférés, valamint a kedvezményezettek jegyzékének évenkénti közzététele.⁵⁴

A második módozat a tagállamokkal *megosztott végrehajtást* jelenti, amikor a Bizottság a felelősségét megtartva, de a feladatokat a tagállamokkal megosztva látja el a végrehajtási feladatokat (tipikusan a költségvetés legnagyobb hányadát kitevő Európai Mezőgazdasági Garancia Alap, valamint az Európai Strukturális és Beruházási Alapok esetében). A költségvetési rendelet II. részének I. és II. címe (168–180. cikkek) meghatározza egyrészt azt, hogy az EMGA-ra, az EMVA-ra, a Strukturális Alapokra, a Kohéziós Alapra, valamint az ETHA-ra is alkalmazni kell a végrehajtásra vonatkozó, a költségvetési rendelet I. részében meghatározott – és a központosított végrehajtás tekintetében fentebb tárgyalt rendelkezéseket –, de ugyanakkor az említett költségvetési eszközök végrehajtása során emellett figyelembe kell venni nemcsak a költségvetési rendelet (és végrehajtási rendelete), hanem az alapokra vonatkozó külön rendeletek előírásait is.⁵⁵

A harmadik módozat a *közvetett végrehajtás*, amikor a végrehajtási feladatok ellátásával a Bizottság harmadik személyeket vagy akár egyes szervezeteket bíz meg, legyen az akár harmadik ország, nemzetközi szervezetek, Európai Beruházási Bank vagy közjogi jogi személyek. A gyakorlatban a költségvetés mintegy 76%-át „megosztott irányítás” keretében költik el, amelynek során a pénzeszközök elosztását és a kiadások kezelését a tagállamok végzik, 22%-át „közvetlen irányítással” a

⁵³ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248, 2002. 9. 16., 53. cikk.

⁵⁴ HALÁSZ Zsolt: i. m. 174.

⁵⁵ HALÁSZ Zsolt: i. m. 179.

Bizottság vagy végrehajtó ügynökségei hajtják végre, és a fennmaradó 2% tartozik „közvetett irányítás” alá.⁵⁶

Az EUMSZ 317. cikke kimondja, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve hajtja végre, és hozzáteszi, hogy az EUMSZ 322. cikke értelmében elfogadott rendelkezések meghatározzák a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.⁵⁷

7. Az Európai Unió éves költségvetésének ellenőrzése

A nemzeti szintű ellenőrzés mellett az uniós szintű ellenőrzés is megvalósul. Uniós szinten megkülönböztetünk belső ellenőrzést. Az ellenőrzést az egyes intézményekben az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a számvitelért felelős tisztviselők, majd az egyes intézmények belső ellenőre végzik.⁵⁸

A külső ellenőrzésért a Számvevőszék felel.⁵⁹ A külső ellenőrzést a nemzeti számvevőszékek és az Európai Számvevőszék végzik. Ez utóbbi az EUMSZ 287. cikkével összhangban minden évben a következő részletes jelentéseket terjeszti a költségvetési hatóság elé:

- az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló megbízhatósági nyilatkozat (DAS);
- éves beszámoló az általános költségvetés végrehajtására vonatkozóan, ideértve valamennyi intézmény és kapcsolt szerv költségvetését;
- az Európai Unió ügynökségeire és szerveire vonatkozó éves külön jelentések;
- külön jelentések egyes konkrét kérdésekről (teljesítményvizsgálatok);
- ellenőrzési jelentések és vélemények;
- a szakpolitikákkal és irányítási témákkal foglalkozó felülvizsgálatok, a még nem ellenőrzött területek elemzése, vagy bizonyos témák tényszerű alapjának megállapítása (2019 szeptemberéig a felülvizsgálatok több alkategóriát tartalmaztak: állapotfelmérések, tájékoztató dokumentumok és gyors esettanulmányok).⁶⁰

Azzal tulajdonképpen, hogy az Európai Számvevőszék átfogó, terjedelmes és valós ellenőrzési jelentéseket és véleményeket készít bizonyos kérdésekben, egyúttal hozzájárul az Európai Unió gazdaságának és gazdálkodásának javításához, ezzel védve az európai uniós polgárok érdekeit.

⁵⁶ A Bizottság Költségvetési Főigazgatóságának statisztikai adatai alapján.

⁵⁷ <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU1.4.4.pdf>, 2020. december 20.

⁵⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/31/a-koltsegvetes-ellenorzes>, 2020. november 20.

⁵⁹ Lásd erről bővebben: ERDŐS Éva: Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk.: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 63–83.

⁶⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/31/a-koltsegvetes-ellenorzes>, 2020. november 20.

A Számvevőszék éves jelentést készít minden egyes év költségvetéséről, miután az Európai Bizottságtól megkapta az elszámolást. Vizsgálhatja az EU eszközzeit, bevételeit és kötelezettségeit, és hatáskörrel rendelkezik az uniós kiadások nemzeti szinten történő ellenőrzésére. 1993 óta a Számvevőszék az uniós elszámolás megbízhatóságát igazoló „megbízhatósági nyilatkozat” kiadására vonatkozó hatáskörrel is rendelkezik. (EUSZ 45c. cikk és 188c. cikk) 2003 óta „ez a nyilatkozat a Közösség tevékenységének valamennyi főbb területére kiterjedő külön értékelésekkel egészíthető ki. (EUSZ 45c., 160c. és 248. cikk) 1999 óta a Számvevőszék hatáskörébe már nemcsak az elszámolás hatékonyságának és eredményességének ellenőrzése tartozik, hanem jelentést tesz, ha szabálytalanságot észlel. (EUSZ 45c., 23 160c. és 188c. cikk) 1993 óta a Számvevőszék a pénzügyi megfelelés ellenőrzése mellett külön jelentéseket is készít a kiadási politikák minőségéről.”⁶¹

A politikai szintű ellenőrzés az Európai Parlament feladata. Az Európai Parlamenten belül a *Költségvetési Ellenőrző Bizottság* feladata a Parlament álláspontjának elkészítése és különösen:

- az Európai Unió és az Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása feletti ellenőrzés;
- az Unió, annak intézményei és az Unió által finanszírozott minden szervezet elszámolásainak és mérlegének lezárása és ellenőrzése;
- az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenységeinek ellenőrzése;
- az Unió szakpolitikáinak végrehajtása során az európai finanszírozás különféle formái költséghatékonyságának figyelemmel kísérése;
- az Unió költségvetésének végrehajtása során előforduló csalások és szabálytalanságok vizsgálata, az ilyen esetek megelőzését és a velük szemben történő fellépést célzó intézkedések elfogadása, valamint általánosságban az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.⁶²

Az Európai Számvevőszéknek nincs arra kapacitása, hogy minden évben minden területen részletes ellenőrzést folytasson, ezért ellenőrzési feladatokat választ ki annak érdekében, hogy erőforrásait a leghatékonyabb módon tudja felhasználni. Az egyes feladatok kiválasztása során számos tényezőt vesz figyelembe, ilyen tényező például a teljesítménnyel kapcsolatos kockázatok, a kiadások szabályszerűsége, az elköltött összegek szintje a legutóbbi számvevőszéki ellenőrzés óta, illetve a szabályozási és működési keretekben bekövetkező várható fejlemények és a politikai vagy közérdek figyelembevétele.⁶³

⁶¹ *Az uniós költségvetés története, költségvetési ügyek.* Európai Parlament. Részletes elemzés a BUDG kérésére. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_HU.pdf), 2021. január 18.

⁶² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/31/a-koltsegvetes-ellenorzes>, 2021. január 18.

⁶³ GIDAY Zoltán: i. m. 506.

8. A 2018. évi európai uniós költségvetés

A 2018. évi uniós költségvetés 160,1 milliárd EUR kötelezettségvállalás előirányzására törekedett. Ennek fejében megállapítható, hogy az előző év eredményéhez képest ez 0,2%-os növekedést jelentett a módosított 2017-es uniós költségvetéshez képest.

A kifizetések teljes összege ebben az időszakban 144,7 milliárd EUR, ami 14,1%-os növekedést jelent 2017-hez képest. A kifizetések azért nőnek számottevő mértékben, mert a várakozások szerint a 2014–2020-as programok végrehajtása végre teljes sebességgel zajlik majd.⁶⁴

A 2018-as költségvetés szerint a következők kaptak jelentős finanszírozási részt:⁶⁵

	Kötelezettség- vállalások (millió euró)	Kifizetések (millió euró)
Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért (kutatás, innováció, oktatás, kis- és középvállalkozások stb.)	22 001	20 097
Gazdasági, társadalmi és területi kohézió (regionális, társadalmi és befektetési alapok stb.)	55 532	46 527
Fenntartható fejlődés, természeti erőforrások (mezőgazdaság, halászat, vidék- és környezetvédelmi politikák stb.)	59 285	56 084
ebből: Gazdálkodóknak és piaci intervencióra biztosított közvetlen pénzügyi támogatás	(43 235)	(43 189)
Biztonság és uniós polgárság (határvédelem, menedékjogi politika, terrorizmus elleni intézkedések)	3 493	2 981
Globális Európa (fejlesztési segély az EU-n kívül, humanitárius segély stb.)	9 569	8 906
Igazgatás (alkalmazotti fizetések, nyugdíjak és működési költségek)	9 666	9 666
Speciális eszközök	567	420
Teljes összeg az időszakra	160 113	144 681

A kutatás eredménye, hogy a Tanács továbbra is különös figyelmet fordított a versenyképességre, a munkahelyteremtésre és a növekedésbe való beruházásra. A 2018-as költségvetés 11,2 milliárd EUR-t irányzott elő *Horizont 2020* uniós kutatási és

⁶⁴ Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye. 2017. november 30. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/30/a-renewed-eu-industrial-policy-strategy-council-adopts-conclusions/>, 2021. január 18.

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/LSU/?uri=CELEX%3A32018B0251>, 2021. január 18.

innovációs program számára, ami 8,4%-os növekedésnek felelt meg a 2017-es uniós költségvetéshez képest. A COSME program célja volt, hogy olyan működő kkv-k hitelhez jutását támogassa, amelyek magasabb kockázatuk vagy a pénzügyi intézet által elvárt fedezet hiánya miatt nem valósulhatnak meg. A kkv-kat segítő COSME program is további forrásokhoz jutott az év során (összesen 354 millió EUR-hoz, ami 1,4%-os növekedést jelent). A közlekedési, energiaügyi, illetve az információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos projektek finanszírozására 2,7 milliárd EUR – vagyis 7,9%-kal több, mint 2017-ben – állt rendelkezésre.

Továbbá a LIFE program keretében a környezetvédelmi és az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedésekre is több pénz állt rendelkezésre, amely 523 millió EUR-t kap, 5,9%-kal többet, mint 2017-ben. A következő prioritás, a *fiatalok támogatása* szintén kiemelt támogatást kapott. Az *Erasmus+ programra* elkülönített pénzügyi összeg 12,1%-kal 2,3 milliárd EUR-ra nőtt. Az *ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés* (YEI) céljára 350 millió EUR-t különítettek el, hogy ezzel is javítani lehessen a fiatalok elhelyezkedési lehetőségeit. Az uniós intézmények a költségvetési tárgyalások során azt is hangsúlyozták, hogy fel kell gyorsítani a YEI végrehajtását. A fiataloknak az európai közösségek javára indított projektekben való önkéntes részvételét, illetve munkavállalását lehetővé tevő, újonnan létrehozott *Európai Szolidaritási Testület* is kapott forrásokat a költségvetésből.⁶⁶

A demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a sajtószabadság törökországi helyzetére tekintettel az EU az eredeti bizottsági javaslatához képest 105 millió EUR-val csökkentette az országnak nyújtott előcsatlakozási támogatást, és további 70 millió EUR-t tartalékol, ameddig az ország nem ér el mérhető és elégséges javulást e területeken.

A 2018-as uniós költségvetés továbbá 0,8 millió EUR-t irányzott elő az Európai Külügyi Szolgálat stratégiai kommunikációs képességének megerősítésére, hogy a Szolgálat megkezdhesse a félretájékoztató elleni küzdelmet.

9. Az Európai Unió 2019. évi költségvetése

A következő oldalon látható táblázat alapján világossá válik, hogy a Tanács összesen 164,1 milliárd euró kötelezettségvállalást és 148,2 milliárd euró kifizetésének előirányzatát tervezi a következő évi költségvetéshez. Összehasonlítva ez 2018-hoz képest a kötelezettségvállalások 2,09%-os és a kifizetések 2,34%-os növekedését jelenti.

A Tanács továbbra is kiegyensúlyozott megközelítést követett az éves költségvetési folyamat tekintetében. Az uniós költségvetés egyik legfőbb koncentrált területe volt – amely prioritást élvezett – a gazdasági növekedés, valamint a legjobban teljesítő programok. Hartwig Löger, osztrák szövetségi pénzügyminiszter álláspontja szerint „[a]z elemzéseink által indokolt esetekben módosítottunk néhány, a Bizottság által javasolt összeget. Ezenkívül a tagállamok biztosították, hogy a költ-

⁶⁶ Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye. 2017. november 30. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/30/a-renewed-eu-industrial-policy-strategy-council-adopts-conclusions/>, 2021. március 12.

ségvetésben elegendő tartalék álljon majd rendelkezésre ahhoz, hogy reagálni tudjunk a váratlanul felmerülő igényekre. Örömmre szolgál, hogy a tanácsi álláspont határozott támogatása szilárd alapot biztosít az elnökség számára az Európai Parlamenttel folytatandó tárgyalásokhoz.” A korábbi években is megfigyelhető volt, hogy a Tanács növelni kívánja a kutatás és az innováció, az ifjúsági csereprogramok és a célzott infrastrukturális beruházások terén megvalósuló uniós programok támogatását.

	Megnevezés	A 2018. évi költségvetés (az 1–3/2018. sz. módosítással együtt)		A Tanács álláspontja a 2019. évi költségvetés-tervezetről		Különbség (%)	
		KöE	KiE	KöE	KiE	KöE	KiE
1.	Intelligens és inkluzív növekedés	77,5	66,6	79,1	67,5	+2,07%	+1,25%
1a.	Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	22,0	20,1	22,1	20,4	+0,29%	+1,62%
1b.	Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	55,5	46,5	57,1	47,0	+2,78%	+1,09%
2.	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	59,3	56,1	59,7	57,5	+0,68%	+2,46%
3.	Biztonság és uniós polgárság	3,5	3,0	3,7	3,5	+5,73%	+16,83%
4.	Globális Európa	10,0	8,9	11,1	9,5	+10,02%	+6,25%
5.	Igazgatás	9,7	9,7	9,9	9,9	+2,33%	+2,36%
	TPK-fejezetek	160,0	144,3	163,5	147,8	+2,15%	+2,42%
	Speciális eszközök	0,7	0,5	0,6	0,4	-13,14%	-20,44%
	Sürgősségsegély-tartalék	0,3	0,3	0,4	0,4	+2,00%	+2,00%
	Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap	0,2	0,03	0,2	0,01	+2,00%	-60,00%
	Az Európai Unió Szolidaritási Alapja	0,1	0,1	0,05	0,05	-66,14%	-66,14%
	Összes előirányzat	160,7	144,8	164,1	148,2	+2,09%	+2,34%

5. ábra⁶⁷

A Horizont 2020 támogatása 5,79%-kal (11,9 milliárd EUR-ra), az Erasmus+ programé 10,37%-kal (2,6 milliárd EUR-ra), az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközé pedig 26,46%-kal (3,5 milliárd EUR-ra) növekedett 2018-hoz képest. A környezetvédelem és az éghajlatpolitika támogatása érdekében a LIFE program is 5,2%-kal több finanszírozást (azaz 550 millió EUR-t) kapott. A migrációt illetően, a migrációs áramlások hatékony kezelése érdekében a tanácsi álláspont jelentős mértékben, 55,8%-kal 1,1 milliárd EUR-ra növelte a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap támogatását. Ennek keretében több pénz jutott a közös európai menekültügyi rendszer reformjára. Az Unió határain kívül a Tanács többletfinanszírozást irányzott elő a Földközi-tenger középső térségében húzódó útvonal és a törökországi menekülteket támogató eszköz vonatkozásában.

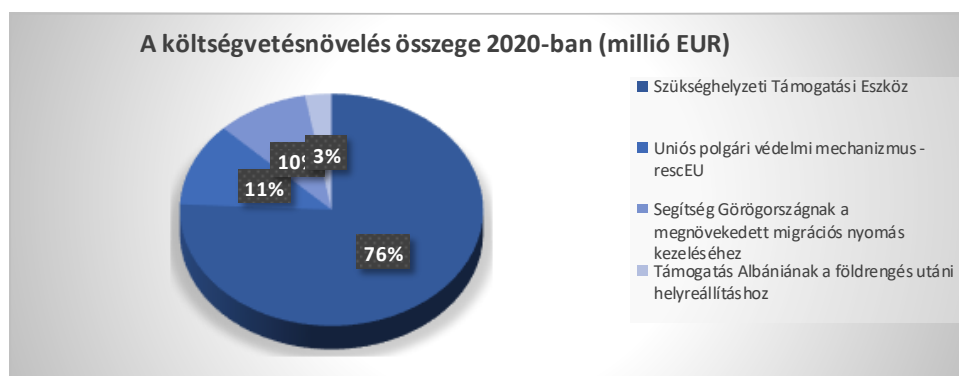
⁶⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/36137/sn03422-hu18.pdf>, 2021.március 10., 1.

10. A fejlődés következő szakasza: a 2020. évi uniós költségvetés és módosításai

172,5 milliárd euró összegű kötelezettségvállalási előirányzat – amely azt jelenti, hogy az EU ebben az évben ezen összeghatárig vállalhat jogi kötelezettségeket például szerződések formájában és ezentúl 155,4 milliárd euró összegű kifizetési előirányzat – tényleges kiadások 2020-ban.

10.1. A költségvetés növelésének okai, az Európai Unió fellépése a COVID–19-válság ellen

A tanulmány aktualitását mutatja az is, hogy a Tanács 2020. április 14-én, a Központi Maradványelszámolási Alapból, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő és fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról két költségvetés-módosítást fogadott el, mindezt abból a célból, hogy több támogatást tudjon biztosítani azokon a területeken, amelyeken erre jelenleg is a legnagyobb szükség van. Ennek fejében az Unió 3,1 milliárd eurót biztosít a COVID–19-pandémia leküzdésére, valamint külön 350 millió eurót nyújt Görögország számára, hogy segítsen az országnak a megnövekedett migrációs nyomás kezelésében.



6. ábra (saját szerkesztés a költségvetési adatok alapján)

A fenti ábra foglalja össze a kutatás eredményét, azt, hogy a támogatási összegek milyen százalékos eloszlásban jelennek meg. 2,7 milliárd euró támogatási összeget fordít az úgynevezett szükséghelyzeti támogatási eszközökre. Ezen eszközök alá sorolhatjuk a gyógyszerek és vizsgálati módszerek fejlesztését, vagy éppen a betegek átszállítását más országokba, vagy a megfelelő védőeszközök biztosítását. 415 millió eurót fordít az orvosi eszközök beszerzésére, az uniós tagállamok támogatására, valamint a külföldön rekedt állampolgárok hazaszállítására. Ezen támogatási összegekről 2020. szeptember 11-én a Tanács megállapodott abban, hogy további 6,2 milliárd euróval növeli az EU 2020. évi költségvetését. A felülvizsgált költségvetés a COVID–19 elleni oltóanyag kifejlesztésének és alkalmazásának kifizetését emeli, továbbá a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezések ezek az uniós költségvetésből irányítanak át összegeket a COVID–19-válság kezelésére (5,1 milliárd EUR). Az Európai Unió további fellépése a COVID–19-válság

ellen, hogy bizonyos kohéziós forrásokat csoportosított át azért, hogy ezzel is segítséget nyújtson a tagállamoknak. Az átcsoportosítás a következőképpen alakult:

- az uniós költségvetésből 37 milliárd EUR áll rendelkezésre az egészségügyi rendszerek, a kis- és középvállalkozások (kkv-k), valamint a munkaerőpiacok támogatására a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezésen (CRII) keresztül;
- a Strukturális Alapokból 28 milliárd EUR összeghatárig válságkezelési céllal támogatás nyújtható a 2014–2020-ra szóló azon nemzeti keretösszegekből, amelyeket még nem különítettek el projektek számára;
- a Szolidaritási Alapból 800 millió EUR összeghatárig támogatás nyújtható a válság által leginkább sújtott országok számára, miután az EU kiterjesztette az alap alkalmazási körét a népegészségügyi válságokra.⁶⁸

A tagállamok szabad kezet kaptak továbbá ahhoz is, hogy a forrásokat saját maguk is átcsoportosíthatják a különböző alapok között, így fennáll az áttelepítések lehetősége, hogy a leginkább érintett régiókban is rendelkezésre állhassanak. A kezdeményezés magában foglalja a halászok és a mezőgazdasági termelők támogatását, valamint a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD) felülvizsgálatát is. A következő lépésre 2020. szeptember 25-én került sor, ugyanis a Tanács 87,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást hagyott jóvá 16 uniós tagállam számára a SURE-ből nyújtandó uniós hitelek keretében. A SURE egy biztonsági háló. A koronavírus-járvány hatalmas megrázkódtatást jelent mind az európai, mind a globális gazdaságnak. A tagállamok sorra hoznak költségvetési, likviditási és szakpolitikai intézkedéseket abból a célból, hogy növeljék egészségügyi rendszereik kapacitását, és segítséget nyújtsanak a válság által különösen súlyosan érintett magánszemélyeknek és gazdasági ágazatoknak.⁶⁹

A világjárvány következtében jelentősen megemelkedtek az állami közkiadások. A támogatás jelentős segítő szerepet nyújt az államoknak, hogy fedezni tudják a közkiadásait. Elsősorban azon közkiadásokról van szó, amelyen 2020. február 1. óta a pandémia miatt merültek fel. A SURE az új szolidaritási eszköz, egy biztonsági háló, amely a munkavállalókat, vállalkozásokat védi, segít a munkahelyek megőrzésében, védi a családok egzisztenciáját. Így lehetővé teszi az emberek számára, hogy továbbra is fizethessék megélhetésüket, számláikat és élelmiszer-vásárlásaikat, valamint elősegíti, hogy a gazdaság hozzájuthasson az annyira szükséges stabilitáshoz. Mindazonáltal az államháztartást is erősíti, így ezt az uniós vezetők is jóváhagyták. A válság mélysége és kiterjedése olyan nagyságrendű és gyorsaságú, a szolidaritás olyan fokát igénylő válaszlépéseket tesz szükségessé, amelyekre korábban nem volt példa. Támó-

⁶⁸ COVID-19: a negatív gazdasági következményekre adott uniós válasz. *Az Európai Unió Tanácsának Hivatalos Lapja* <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/coronavirus/covid-19-economy/>, 2021. március 27.

⁶⁹ A munkahelyek és a gazdaság védelme a koronavírus-világjárvány idején. *Európai Bizottság*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_hu, 2021. április 8.

gatásra sürgősen szükség van: az orvosi berendezések és védőeszközök vásárlásától és szállításától annak biztosításáig, hogy a leginkább rászoruló személyek folyamatosan hozzáférhessenek az élelmiszerekhez vagy kielégíthessék más alapvető szükségleteiket. Az emberek jövedelmének és munkahelyének a válság végéig történő biztosításától a vállalkozások fennmaradásának biztosításáig és a gazdaságunk arra való felkészítésig, hogy az minél hamarabb ismét működőképpé váljon.⁷⁰

Az alábbi ábra a 2018, 2019 és 2020. évekre megállapított költségvetés – azaz kötelezettségvállalás és kifizetések – arányát mutatja meg:



7. ábra (saját szerkesztés az évi költségvetési adatok alapján)

11. A 2021 és 2027 közötti időszakra szóló hosszú távú költségvetés

Legfőbb kérdés, hogy alapvetően mi befolyásolja a jövőbeli változtatások lehetőségeinek irányait és korlátait. A következőkben vizsgáljuk a lehetséges módokat annak tükrében, hogy 2021 és 2027 közötti időszakra készülő többéves pénzügyi keretre vonatkozó egyrésztől bizottsági javaslatcsomag és az abban körvonalozott elképzelések mennyire megvalósíthatóak.

Ezek a többéves tervek tartalmazzák a következő időszak fő kiadási kategóriáit, illetve ezek felső határát. Ez egyrészt meghatározza az egyes tagállamok nettó pénzügyi pozícióit, mivel az Unió éves költségvetésének igazodnia kell a pénzügyi keret számaihoz. Másrészt a keret magával hozza a legfontosabb politikák reformját, kiemelhet olyan területeket, melyek az integráció szempontjából a következő időszakban fontosak lehetnek, így ezekre több forrást lehet biztosítani. Más politikák esetleg veszíthetnek jelentőségükből, amennyiben ezt a biztosított források nagyságán és azok változásán mérjük le. A költségvetési döntés csak a mozgásteret határozza meg, az egyes szakpolitikák tényleges megvalósulását külön-külön rendeletek szabályozzák, így a pénzügyi döntés mindenképpen magával hozza az eljárási változásokat is.⁷¹

⁷⁰ *Válaszintézkedések a koronavírus ellen.* COM (2020) 143 final Brüsszel, 2020. 4. 2., Az Európai Bizottság közleménye. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0143&from=FR>, 2021. április 8.

⁷¹ KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-európai közlemények* (13), 2020, 1–2.

A vezérelek között találjuk a szubszidiaritás, az arányosság, a feltételesség és a szolidaritás elvét, ahogyan azt a jogos igényt is, miszerint az EU-politikáknak valós hozzáadott értéket kell biztosítaniuk. Ez utóbbi alatt azt kell érteni, hogy a közös költségvetési forrásokat, az utolsó eurócentig, a lehető leghatékonyabban kell felhasználni. A költségvetés minőségét javítani kell, ami a hatóságok részéről bizonyos fokú rugalmasságra és egyszerűsítésre való törekvést is feltételez, illetve azt, hogy a forrásokat olyan területek koncentrálják, amelyek a leginkább hozzájárulnak a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság emelkedéséhez, illetve a versenyképesség javulásához.⁷²

11.1. A többéves pénzügyi keret

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. cikke rendelkezik a többéves pénzügyi keretről. A jogszabály nem rendelkezik a keret tényleges hosszáról, csupán annyit köt ki, hogy annak legalább ötévesnek kell lennie. Így alakult ez a korábbi évek folyamán is, a korábbi időszakok gyakorlatát követve (2000–2006, 2007–2013, 2014–2020) az Európai Unióban hétéves időszakokkal dolgoznak. A jelenlegi tervek is 2021–2027-ig szólnak. Ez a *pénzügyi keret rendelet formájában* jelenik meg. A többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

A többéves pénzügyi keretben foglalt felső határok nem jelentenek kiadási célkitűzést, az EU éves költségvetése rendszerint alacsonyabb, mint a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletben szereplő felső kiadási határok, az egyetlen kivétel ez alól a kohéziós politika, amelynek tekintetében a többéves pénzügyi keret felső határa ténylegesen kiadási célkitűzést jelent.⁷³

Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy az első albekezdésben említett rendelet elfogadásáról minősített többségi szavazással döntsön. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az új pénzügyi keret elfogadására irányuló eljárás során mindvégig köteles minden szükséges intézkedést megtenni az elfogadás megkönnyítése érdekében.⁷⁴

A hosszadalmas egyeztetésekből következik az, hogy a végül elfogadott többéves pénzügyi keret nem optimális, csupán egy jó egyezséggé vagy kompromiszsummá válhat minden ország számára. Ezt a döntést minden tagállam a saját nemzeti érdekeinek megfelelően kívánja meghozni, itt a későbbiekben a részesülési arány lesz a fontos.

A költségvetés struktúrája döntően a redistributív politikákra koncentrál, s ezek több szempontból kérdéses megfontolásokon nyugszanak. Az EU és a tagországok

⁷² SOMAI Miklós: *Az EU 2014–2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra*. <http://real.mtak.hu/17230/1/SOMAI-EU-TUKOR-2014-1.pdf>, 2021. mácius 12., 2.

⁷³ NYIKOS Györgyi: *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 94.

⁷⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 312. cikk.

helyzete a világban jelentősen megváltozott az elmúlt évtizedekben. Például a globális versenyképesség vagy a környezetvédelmi kérdések mára sokkal fontosabbakká váltak, mint amilyenek akár csak néhány évvel ezelőtt voltak. Ezek a változások viszont nem tükröződnek teljesen vagy megfelelő mértékben vissza az EU költségvetésében eddig bekövetkezett prioritásbeli módosulásokban.⁷⁵

A Bizottság rámutat a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret alulfinanszírozásához kapcsolódó súlyos problémákra, ebből következik, hogy amennyiben lehetőség van rá, el kell kerülni, hogy a korábbi hibák valamilyen formában megismétlődjenek, ez pedig azzal orvosolható, ha a következő 7 éves időszakban olyan költségvetést határoznak meg, amelyből minden teljesíthető, stabil és hiteles. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretnek alapvetően biztosítania kell az Unió számára a fenntartható gazdasági növekedés, a kutatás és az innováció serkentéséhez, a fiatalok szerepvállalásának előmozdításához, a migrációs kihívások hatékony kezeléséhez, a munkanélküliség, a tartós szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemhez, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió további megerősítéséhez, a fenntarthatóság, a biológiai sokféleség csökkenése és az éghajlatváltozás kezeléséhez, az EU biztonságának és védelmének megerősítéséhez és külső határainak védelméhez, valamint a szomszédos országok támogatásához szükséges forrásokat.⁷⁶

Fontos, hogy a pénzügyi keret kiküszöbölje a korábbi évek problémáit, álljon rendelkezésre olyan keret, amelyből együttműködés jön létre olyan területeken, mint a válságkezelés és az egészségügy, megerősödik az egységes piac, és az Unió hosszú távú költségvetéshez jut a zöld és a digitális átállás, valamint egy méltányosabb és ellenállóképesebb gazdaság teremtődik meg. Ez a pénzügyi keret 1824,3 milliárd euró, ebből az Európai Unió 7 éves költségvetése, azaz a többéves pénzügyi keret 1074,3 milliárd euró. Fontos megemlíteni továbbá, hogy a többéves pénzügyi keret alkalmatlan az olyan válsághelyzetekre, új nemzetközi kötelezettségvállalásokra és új politikai kihívásokra való reagálásra, amelyeket az elfogadásakor nem vettek figyelembe, és/vagy amelyek nem voltak előre láthatók; mivel a szükséges finanszírozás biztosítására való törekvés miatt a többéves pénzügyi keret már elérte határait, aminek eredményeképpen a rendelkezésre álló tartalékkeretek kimerülését követően eddig nem tapasztalt mértékben igénybevételre kerültek a rugalmassági rendelkezések és a különleges eszközök; mivel a kutatásra és az infrastruktúrákra irányuló, magas prioritású uniós programok költségvetése az elfogadásukat követő mindössze két év után már csökkentésre került.⁷⁷

⁷⁵ DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör* 2008/2., 40.

⁷⁶ Időközi jelentés – a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról – a Parlament álláspontja a megállapodás érdekében. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_HU.html, 2021. április 10.

⁷⁷ Időközi jelentés a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. A Parlament álláspontja a megállapodás

A hosszú távú költségvetés 1988 óta van jelen az Európai Unió életében, és eddig mindig 5–7 éves időszakokat ölelt fel. Az első hosszú távú költségvetés, az úgynevezett első Delors-csomag az 1988-tól 1992-ig tartó időszakra vonatkozott, és az egységes piac megteremtésére, valamint a többéves kutatási-fejlesztési keretprogram konszolidálására összpontosított.

A második hosszú távú költségvetés, a második Delors-csomag (1993–1999) a szociális és a kohéziós politikát, valamint az euró bevezetését kezelte kiemelt területként.

Az „Agenda 2000” néven ismert hosszú távú költségvetés a 2000 és 2006 közötti időszakot fedte le, és az Unió bővítésére összpontosított.

A 2007-től 2013-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetés a munkahelyteremtés érdekében a fenntartható növekedésre és a versenyképességre helyezte a hangsúlyt.

Az új struktúra és a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi tervben szereplő kiadási tételek súlyainak változása (European Commission, 2014/85/EU) jól érzékelhetően tükrözte ezt a szándékot – a közvetlenül a versenyképesség javítását célzó összegek aránya jelentősen növekedett –, de a hatások az uniós költségvetés továbbra is behatárolt mérete miatt viszonylag korlátozottak voltak. A hatásokat azért sem egyszerű megítélni, mivel a 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság gyakorlatilag minden korábbi forgatókönyvet felülírt. Pozitívumként volt értékelendő ugyanakkor, hogy a kibővült EU közös költségvetése működőképes maradt, még ha számos „speciális elbánással” (azaz kivétellel) „gazdagabban” is a korábbiaknál.⁷⁸

A 2014-től 2020-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetés az emberek munkához jutását és a gazdaság növekedését helyezte előtérbe, az „Európa 2020”-hoz, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájához igazodva.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret szerkezete az alábbiak szerint alakul:

- 1. fejezet – Intelligens és befogadó növekedés;
 - 1a) alfejezet – Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért, amely az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt tartalmazza;
 - 1b) alfejezet – Gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- 2. fejezet – Fenntartható növekedés: természeti erőforrások, amelynek keretében felső határ vonatkozik a piachoz kapcsolódó agrárkiadásokra és a közvetlen kifizetésekre,
- 3. fejezet – Biztonság és uniós polgárság;
- 4. fejezet – Az EU mint globális szereplő;
- 5. fejezet – Igazgatás, amelynek keretében felső határ vonatkozik az igazgatási kiadásokra;
- 6. fejezet – Ellentételezések. Az EU történetében most először fordul elő, hogy a következő hétéves időszakra kisebb keretösszeget határoztak meg, mint az előző ciklusra. A megállapodás értelmében a többéves keret főösszege 960 milliárd

érdekében [COM (2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)] https://www.euro-parl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_HU.html, 2021. április 10.

⁷⁸ SZEMPLÉR Tamás: i. m. 12.

euró a kötelezettségvállalások (a leköthető források) szintjén, a többéves kereten kívüli tételekkel együtt pedig 996,8 milliárd euró (2011. évi árakon).⁷⁹

A 2021-től 2027-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú keret új, modern, pragmatikus költségvetést ad a 27 tagú Unió kezébe. Összeállításakor az volt a vezérelv, hogy olyan világos, egyszerű és rugalmas költségvetés jöjjön létre, amely a lehető legnagyobb európai hozzáadott érték mellett a legfontosabb prioritásokra és szakpolitikákra koncentrál. Másként fogalmazva az új költségvetés egy olyan Európa kialakításába fektet be, amely védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújt polgárainak, ahogyan azt Jean-Claude Juncker elnök az Unió helyzetét értékelő 2016-os beszédében szorgalmazta. A javaslat emellett a közös agrárpolitika és a kohéziós politika programjaira szánt finanszírozás mérsékelt csökkentésével méltányos és kiegyensúlyozott módon figyelembe veszi az uniós költségvetés egyik fontos befizetője, az Egyesült Királyság kilépését is.⁸⁰

A közös költségvetésnek egyrészt katalizátorként kell segítenie a növekedést és a munkahelyteremtést, többek között a méretgazdaságosság és a határokon átnyúló és tovagyűrűző hatásokban rejlő lehetőségek kihasználásával; másrészt, tükröznie kell a tagországok azon konszolidációs erőfeszítéseit, melyeket az államháztartási hiány leszorítása és az államadósság fenntartható pályára való állítása érdekében tettek.⁸¹

11.2. A 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretben javasolt változtatási irány

A pénzügyi keret tanulmányozása eredményeként elmondható, hogy a 2021 és 2027 közötti időszakban az Unió még többet fordít majd bizonyos területekre, ahol a tagállamok önállóan egyáltalán nem, vagy csak nehezen tudnak boldogulni, vagy ahol hatékonyabb a közös fellépés – legyen az a kutatás, a migráció, a határellenőrzés vagy a védelem területe. Emellett az Unió folytatni fogja az olyan hagyományos – de modernizált – szakpolitikák finanszírozását, mint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika.⁸² A Bizottság 2018. május 2-án hozta nyilvánosságra a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó javaslatcsomagját egy méltányos átállást támogató mechanizmussal. Az Európai Bizottság olyan új kerettervezetet terjesztett elő, mely előfeltétele lehet a legfőbb szakpolitikák régóta tervezett reformjának. Ezekon felül is számos újjdonságot tartalmazott, mint például a jogállamiság kritériumának előírása.⁸³

⁷⁹ HALMAI Péter: Az Európai Unió közös költségvetése. In: *Európai Gazdasági Integráció*. Dialog Campus, Budapest, 2020, 108. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15859/717_Europai_gazdasagi_integracio.pdf?sequence=1, 2021. április 20.

⁸⁰ A modern költségvetés. Tájékoztató, Európai Bizottság. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_18_3621, 2021. április 11.

⁸¹ SOMAI Miklós: i. m. 2.

⁸² *A 2021–2027-es időszakra szóló többéves uniós költségvetés: a Bizottság modern költségvetést javasol a védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára.* https://ec.europa.eu/hungary/news/20180502_multiannual_financial_framework_hu, 2021. április 12.

⁸³ KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: i. m. 1–2.

A többéves pénzügyi keret elfogadása mindig hosszas előkészületet igényel, több egyeztetés és tárgyalás előzi meg. Ennek az az oka, hogy a tagállamoknak egyöntetű döntést kell hozniuk azzal kapcsolatban, hogy az elkövetkező 7 évben mely célok bírnak kiemelkedő jelentőséggel, és mire kell a legtöbb forrást fordítaniuk, melyik az a terület, amelyet kiemelkedően kell kezelniük.

A Bizottság javaslata alapján a cél nem más, mint egy modern, egyszerű és rugalmas költségvetés kialakítása. Viszonylag nagy rugalmasságot biztosít a programok között és a programokon belül, továbbá a jelen aktualitásában megerősíti a válságkezelési eszközöket és emellett egy úgynevezett új „uniós tartalékot” hoz létre az előre nem látható események és vészhelyzetek kezeléséhez. Továbbá a Bizottság egy új európai beruházásstabilizáló funkció bevezetését is szorgalmazza, valamint egy új reformtámogató programra is javaslatot tesz, amely – összesen 25 milliárd eurós költségvetéssel – támogatást kínál majd minden tagállamnak a kiemelt reformok végrehajtása céljából, különösen az európai szemeszter összefüggésében. Egy új konvergenciatámogató eszköz pedig célzott támogatást fog biztosítani az euróövezeten kívüli, a közös valutához való csatlakozás előtt álló tagállamok számára (2,16 milliárd euró).⁸⁴

A pénzügyi terv egy másik újítása, hogy a javasolt költségvetésben az uniós finanszírozás és a jogállamiság közötti kapcsolat megerősödik. A sajtóközlemény alapján a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen annak érdekében, hogy felelősségteljesen kerüljön elköltésre az európai adófizetők pénze. A Bizottság ezért új mechanizmust javasol, amely megvédi az uniós költségvetést a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól. Az újonnan javasolt, minden tagállamra vonatkozó eszközök lehetővé teszik az Unió számára, hogy felfüggeszse, csökkentse vagy korlátozza az uniós finanszírozáshoz való hozzáférést a jogállamiságot érintő hiányosságok jellegével, súlyosságával és hatókörével arányos módon. Az ezt megfogalmazó határozatra a Bizottság tesz majd javaslatot, elfogadásáról pedig a Tanács dönt majd fordított minősített többségi szavazással.

Az előző évekhez képest ennek tükrében sem a költségvetés mértékében, sem pedig a költségvetés szerkezetében nem történt jelentősebb változás, mivel a pénzügyi keret megszavazásánál minden tagállamnak vétőjoga van. A korábbi gyakorlatnak megfelelően a Bizottság a 2021–2027-es évekre mégis változtatott a költségvetés szerkezetén, így fejezeteket szedett szét, programokat csoportosított át a különböző fejezetek között.

⁸⁴ *A 2021–2027-es időszakra szóló többéves uniós költségvetés: a Bizottság modern költségvetést javasol a védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára.* https://ec.europa.eu/hungary/news/20180502_multiannual_financial_framework_hu, 2021. április 12.



8. ábra (Saját szerkesztés az Európai Bizottság statisztikai adatai alapján)

Az alábbi táblázat a kiadások nagyságát mutatja 2007–2013 és a 2014–2020-as időszakokra tett bizottsági javaslatban (2011-es árakon, milliárd euróban):⁸⁵

	2007–2013	2014–2020
Intelligens és inkluzív növekedés	437	490,9
– ebből kohézió	354,8	336
Természeti erőforrások	413	382,9
– ebből közvetlen kifizetések	330	281
Biztonság és uniós polgárság	12	18
Globális Európa	56	70
Igazgatás	56	63

Az egyes kiadási kategóriákra jutó források változása a tervezett pénzügyi keretben a 2014–2020-es időszakhoz képest

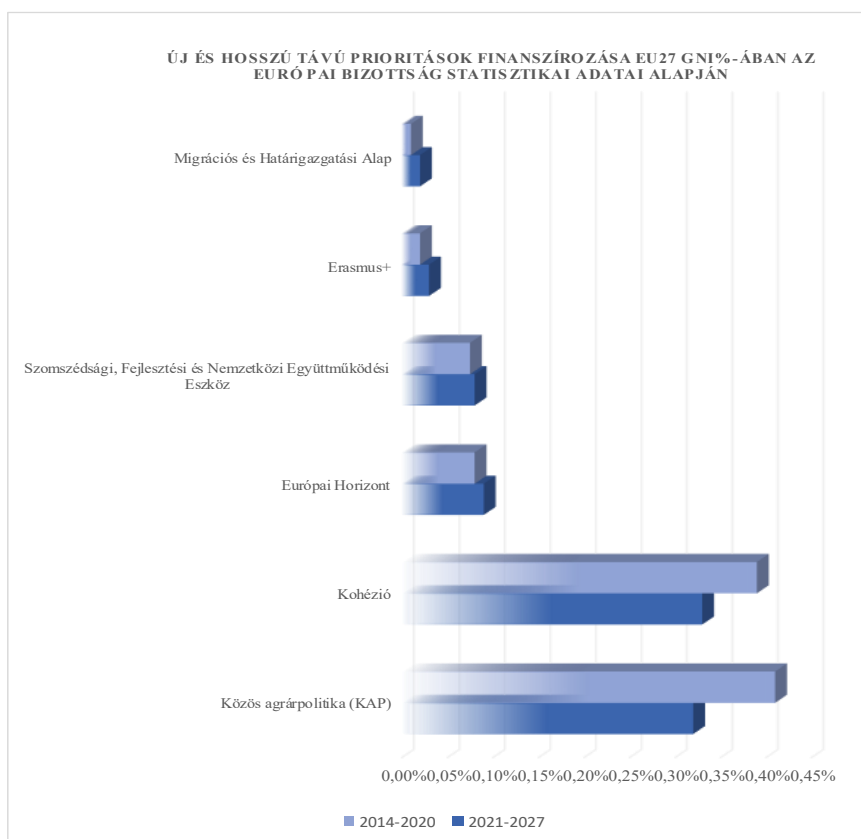
Kiadási kategória	Változás 2014–2020-hoz képest
Versenyképesség (kutatás, innováció, infrastruktúra)	+34%
Kohéziós kiadások	–7%
Közös agrárpolitika	–15%
Biztonság és belő politikák	+258%
Külpolitika	+80%
Adminisztráció	+10%

9. ábra⁸⁶

⁸⁵ BAJUSZ Anna: Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása. *Európai Tükör* 2012./1., https://brexit.kormany.hu/download/1/8e/30000/europai_tukor_2012_01.pdf, 2021. 04. 12., 8.

⁸⁶ KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: i. m. 1–2.

Egyértelmű ütemtervet vezettek be az új saját forrásokra vonatkozóan: 2021 júniusáig javaslatot kell tenni az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmusra, a kibocsátáskereskedelmi rendszeren alapuló saját forrásra és egy digitális illetékre, valamint 2024 júniusáig további új saját forrásokra. Megállapodás született egy külön mechanizmusról is, amelynek célja, hogy megvédje az uniós költségvetést a jogállamiság megsértésével szemben.⁸⁷



10. ábra (saját szerkesztés)⁸⁸

A 2021–2027-es időszakra javasolt többéves pénzügyi keretről ugyanakkor kijelenthető, hogy előtérbe helyez számos olyan meghatározó területet, amelyek valóban stratégiai jelentőségűek az egész integrációs folyamat szempontjából. Ugyanis

⁸⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/29/a-tobbeves-penzugyi-keret>, 2021. április 12.

⁸⁸ KUTASI Gábor: *A 2021–2027-es EU költségvetési ciklus, Nyerő ágazatok, támogatott területek* című tanulmánya alapján. <https://gvk.uni-nke.hu/document/gvk-uni-nke-hu/EUkv-2021-2027.pdf>, 2021. április 12.

gazdasági téren az Európai Unió legfőbb feladata a versenyképesség és a konvergencia erősítése. Ennek motorját a belső piac megfelelő működése mellett a kohéziós politikai támogatások jelentik. Ezt a javasolt költségvetés kiadási tételei figyelembe veszik: a költségvetés az integráltabb és versenyképesebb Európa megteremtéséhez a maga eszközeivel hozzá tud járulni a kutatás-fejlesztés, az innováció, a digitális gazdaság, az oktatás és az infrastruktúra területeire jutó kiadások növelésével.⁸⁹ A költségvetésnek szintén meg kell változnia, valamint törekednie kell arra, hogy maximalizálja a közösségi lépések hosszú távú hatásait. Közel két évtizeddel a költségvetés rendszerében végrehajtott utolsó nagyobb változtatások után eljött az ideje annak, hogy a kibővített EU tagországai konszenzusra jussanak a közös költségvetés főbb kiadási tételeivel kapcsolatban, amelyek aztán majd jobban fogják tükrözni a változásokból fakadó új kihívásokra adandó válaszokat a következő évtizedekre.⁹⁰

Záró gondolatok

Álláspontunk szerint az előző évek egyértelműen mutatják a fejlődést az Európai Unió költségvetését tekintve – ez egyértelműen látszik a fennálló statisztikákból is –, hiszen az elmúlt időszakban egyre több terület kerül bevonásra, ami pozitív hatással van mind a költségvetésre, mind a fejlődésre. A középtávú pénzügyi terv hatása évekre, sőt évtizedekre visszamenőleg is látszik, így szorgalmazzuk a következő évekre is ezen terv lefolytatását. Ugyanakkor ez a pénzügyi terv nem teljes egészében képes előre reagálni a felmerülő változásokra, ennek hátránya az is, hogy ezt előre nem lehet úgy megtervezni, hogy lefedjen szinte minden területet a következő évekre tekintettel. Ugyan megtörténik az előre tervezés, mégis befolyásolhatatlan tényezők nehezíthetik napjainkat. Így a legfontosabb az, hogy minél hamarabb tudjon reagálni a költségvetés ezekre a váratlan eseményekre. Ha ez a reakció azonnal megvalósul, a költségvetés meg fogja állni a helyét.

Véleményünk szerint továbbá az is, hogy az uniós költségvetés csökkentése nagy valószínűséggel azzal járna, hogy az Európai Unió nehezen tudná a legfőbb és kötelezően teljesítendő feladatait, továbbá prioritásait megvalósítani, és így kevésbé tudná biztosítani például a diákok, kutatók, mezőgazdasági termelők, illetve minden más, az uniós költségvetés más kedvezményezettjei számára a megfelelő mértékben szükséges támogatást. Így a legfontosabb az lehet, hogy törekedjünk egy olyan valós költségvetés megalkotására, amely teljeskörűen el tudja látni a feladatokat.

Az uniós költségvetés sokrétű, szerteágazó, de úgy gondoljuk, hogy a jelenlegi struktúra szinten tartásával még egy ennél is fejlődőbb tendenciát érhetnénk el. A jelenlegit akár tovább tudjuk fejleszteni annak tükrében, hogy a megoszlás minél

⁸⁹ KENGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 546.

⁹⁰ DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör* 2008/2., 37.

több kedvezményezetthez eljusson, és minél több állampolgár részesülhessen ezekben a pozitív változásokban.

Tanulmányunkban részletesen elemeztük az Európai Unió költségvetésének megalkotási, végrehajtási, ellenőrzési folyamatát és változásait, hiszen fontos, hogy a témában érdeklődők egy átfogó képet kapjanak annak érdekében, hogy az uniós költségvetést kellő részletességgel a lehető legjobban megismerhessék.

Felhasznált irodalom

- [1] DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör* 2008/2., 37–40.
- [2] ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 43–63.
- [3] ERDŐS Éva: Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk: Farkas Ákos). KJK- Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 64–103.
- [4] GIDAY Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: *Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége* [Európai Tükör Műhelytanulmányok 87.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2002, 505–506.
- [5] HALÁSZ ZSOLT: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Bp., 2018.
- [6] HALMAI Péter: Az Európai Unió közös költségvetése. In: *Európai Gazdasági Integráció*. Dialog Campus, Budapest, 2020, 108. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15859/717_Europai_gazdasagi_integracio.pdf?sequence=1, 2021. április 20.
- [7] IVÁN Gábor: *Az Európai Unió költségvetése*. 40, Complex Kiadó, Budapest, 2006.
- [8] JUHÁSZ Erika: *Hazai és nemzetközi pályázatok forrásai kulturális fejlesztésre*. 2. modul, http://www.kulturasz.hu/letoltes/KPCM_Alapjai.pdf, 2020. szeptember 10.
- [9] KÉNGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 522–546.
- [10] KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: Az EU 2021-2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-európai közlemények* (13), Kaposvár, 2020, 1–2.

-
- [11] MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen*. PhD-értekezés, Pécs, 2018.
- [12] NYIKOS Györgyi: *Kohéziós politika 2014-2020*. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017.
- [13] SOMAI Miklós: *Az EU 2014-2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra*. <http://real.mtak.hu/17230/1/SOMAI-EU-TUKOR-2014-1.pdf>, 2.
- [14] SZEMPLÉR Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép. *Európai Tükör* 2019/1., 8, <http://doi.org/10.32559/et.2019.1.1>
- [15] SZEVERÉNYI Dávid: *Oktatói kézikönyv, Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul Európai dimenzió*. 2012, <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/100056/423.pdf;jsessionid=2CF876783CCE42F66E7C6A2B40AC845E?sequence=2>, 23.

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

Constitutional identity: shield, sword or dialogue? Some remarks on the history of an idea – part II

HORVÁTH ATTILA* – PÉK ERZSÉBET** –
SZEGEDI LÁSZLÓ*** – SZŐKE 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. A második részben a tagállami alkotmánybíróságok legújabb releváns döntéseinek tárgyalása képezi az elemzési szempontot.

-
- * DR. HORVÁTH ATTILA,
PhD adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
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. SZŐKE PÉTER
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79
peter.szoke@mfi.gov.hu

Kulcsszavak: alkotmányos identitás, alkotmánybíróságok, alkotmányos párbeszéd, Franciaország, Németország, Olaszország

Absztrakt: 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 second part, the recent decisions of the constitutional courts on constitutional identity serve as basis of comparison.

Keywords: constitutional identity, constitutional courts, constitutional dialogue, France, Germany, Italy

(A tanulmány első része a folyóirat előző számában került publikálásra.)

1. Az identitásfelfogás változásai a közelmúltban

1.1. Franciaország: az alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó legutóbbi alkotmánytanácsí határozatok

Emlékeztetőül: az Alkotmánytanács 2006-ban fogalmazta meg először azt a kritériumot, amelyet azóta további ítéletében alkalmazott változatlan formában: „*Valamilyen irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult.*”¹ Az egyetlen – bár nem elhanyagolható – újdonság eközben az volt, hogy a vizsgálatot és ezzel a formula „hatályát” az uniós irányelveken túl kiterjesztette az EU által kötött nemzetközi egyezményekre (EU–Kanada szabadkereskedelmi megállapodás, 2017),² 2018-ban pedig az – elvileg közvetlenül hatályos – GDPR rendelet tagállami jogban való végrehajtásához szükséges rendelkezésekre is.³ (A többi ítélet a génmódosított szervezetekkel, a szerencsejáték szolgáltatással, a menekültügyi szabályokkal, idegenrendészeti szabályokkal, tengerentúli területekre vonatkozó vámszabályokkal foglalkozott, és a schengeni kódexszel kapcsolatos uniós szabályok uniós jog átültetését vizsgálta.)

¹ „...la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti”. 2006-540 DC du 27 juillet 2006 19. 19. bek., <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm>, 2021. február 7.

² Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017749DC.htm>, 2020. június 1.

³ Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018.

A következőkben az Alkotmánytanács 2019. december 6-i ítéletét⁴ járjuk körül, rámutatva az ügyben felmerülő dilemmákra.

Az Alkotmánytanácsot a Semmítőszék (*Cour de cassation*) az év október 3-án kereste meg az alkotmány 61-1. cikke szerinti elsőbbségi eljárásban (*question prioritaire de constitutionnalité*)⁵ azzal, hogy állapítsa meg: a külföldiek belépéséről és tartózkodásáról, valamint a menedéjogról szóló törvénykönyv L. 213-2 és L. 221-4. cikkei összhangban vannak-e az alkotmányban biztosított emberi és szabadságjogokkal. Az inkriminált rendelkezések lényege az, hogy amennyiben a külfölditől megtagadják az ország területére történő belépést, akkor az erről szóló határozatnak tartalmaznia kell ugyan a külföldinek azt a jogát, hogy szabad választása szerint jogi tanácsadást vegyen igénybe, és a tanácsadó szervezettel vagy személlyel szabadon érintkezzen a kijelölt várakozási zónában tartózkodása idején, ám az ügyvédhez való jogot, valamint az ügyvéd jelenlétét a hatósági meghallgatások során már nem garantálják. A panasszal élők és az indítványozók szerint ezek a rendelkezések ebben a formában sértik a jogi védelemhez fűződő alkotmányos jogot, valamint a hatályos francia alkotmány részét képező Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának (1789) 7., 9. és 16. pontját, azaz az önkényes fogva tartás tilalmát, valamint az ártatlanság vélelmének, a jogállamiságnak és a hatalmi ágak elválasztásának elveit. Az Alkotmánytanács a panaszt elutasította azon az alapon, hogy a közigazgatási eljárásban zajló hatósági meghallgatások nem büntetőjogi szankció kirovására, hanem annak megállapítására irányulnak, hogy a külföldi beléptetésének feltételei fennállnak-e, nemleges esetben pedig elő lehessen készíteni kitoloncolását. Az eljárás tehát nem valamilyen jogsértés megállapítására és szankcionálására szolgál a külföldivel szemben.

Miután azonban a megkeresésben kifogásolt törvényi szakasz uniós jogi vonatkozású, a testület azt is vizsgálta, vajon nem az uniós jogszabály – konkrétan a schengeni határellenőrzési kódex⁶ – átültetéséből származik-e esetleg alkotmány-sértés. Ez a vizsgálat azonban olyannyira érintőleges volt, hogy a testület határozathoz fűzött hivatalos kommentárja nem is tér ki rá. A határozat szövegének 6–7. pontjaiban megtaláljuk ugyanakkor azt az ezekben az ítéletekben már-már záradék-szerűen visszaköszönő formulát, amelyről az eddigiekben szó esett. A határozat ezen a helyen megállapítja, hogy a kifogásolt francia törvényi rendelkezés csupán a vonatkozó európai uniós rendelet „feltétel nélküli és pontos szabályait alkalmazza” (*appliquerait les dispositions inconditionnelles et précises du règlement*). Ha megítélése szerint nem fog kockán a francia alkotmányos identitáshoz szervesen hozzátartozó szabály vagy elv, akkor az Alkotmánytanácsnak nincs hatásköre arra,

⁴ Décision n° 2019-818 QPC du 6 décembre 2019, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019818QPC.htm>, 2020. június 16.

⁵ A magyar Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontban szabályozott alkotmányjogi panaszhoz hasonló eljárás.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (schengeni határellenőrzési kódex).

hogyan vizsgálja azoknak a rendelkezéseknek az alkotmányos szabadságjogokba ütközését, amelyek pusztán arra szorítkoznak, hogy valamely uniós irányelv egyértelmű és feltétel nélkül alkalmazandó rendelkezéseiből vagy a valamely uniós rendeletből szükségszerűen adódó következtetéseket levonják. (Az Alkotmánytanács tehát különbséget tesz irányelv és rendelet között: az utóbbit nem kell és elvileg nem is szabad átültetni, de egy irányelvnek is lehetnek olyan rendelkezései, amelyek a tagállami jogalkotó számára sem hagynak mozgásteret.)

Am ezekben a határozatokban hiába keresnénk, mit értsünk a „Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályok vagy elvek” alatt; az Alkotmánytanács egyelőre adós marad az alkotmányos identitás definíciójával. Ariane Vidal-Naquet úgy véli, hogy az Alkotmánytanács által gyakorolt normakontroll természetesen nem teszi lehetővé, hogy általa finomítsuk a fogalom jelentését, hiszen az alkotmányos identitást az alkotmány nem definiálja. Amint a szerző rámutat, amikor az Alkotmánytanács először bevezette az alkotmányos identitás fogalmát a saját esetjogába, akkor ennek a forrását nem a francia alkotmányban, hanem a francia nép többsége által elutasított Alkotmányszerződésben találta meg.⁷ A testületet 1998 és 2007 között elnöklő Pierre Mazeaud az alkotmányos identitás fogalmára ezt a kissé talán tautologikus meghatározást adta: „*A Köztársaság lényege*”.⁸ Trócsányi a francia alkotmányjogi irodalom alapján az alkotmányos identitást alkotó elemek közé a „szabadság, egyenlőség, testvériség” hármas jelszava mellett a laicitás elvét, valamint az ország oszthatatlanságát és a francia nyelv védelmét sorolja.⁹ Kruzslicz – aki ehhez még hozzáteszi a köztársasági államformát – figyelemre méltó véleményt fogalmaz meg: a jelenlegi jogfejlődés mellett nem tartja valószínűnek, hogy a francia alkotmányos rend alapját képező, említett elvek az uniós építkezés hatására sérüljenek.¹⁰

A jelen cikk az alkotmányos identitást a szupremácia-problematika felől közelítve tárgyalja. Érdekes azonban megemlíteni, hogy az alkotmányos identitás nemcsak az uniós jog elsőségének lehet korlátja, hanem a tagállami jogalkotó, sőt, akár az alkotmányozó is szembekerülhet vele. Ennek kifejtése külön tanulmányt érde-

⁷ 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.

⁸ „L'essentiel de la République”. 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/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/voeux-du-president-du-conseil-constitutionnel-m-pierre-mazeaud-au-president-de-la-republique-0>, 2020. június 27. Idézi: TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac, Budapest, 2014, 74.

⁹ TRÓCSÁNYI: i. m. 74.

¹⁰ 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., <https://doi.org/10.14232/phd.10156>. Ez összhangban van azzal, amit a fentiekben igyekeztünk kimutatni: a francia Alkotmánytanács a fogalmat nem konfrontatív vagy polemikus összefüggésben használja.

melne, ezért ehelyütt legyen elég egyetlen példa. Van-e a német alaptörvény örökkévalósági záradékának (*Ewigkeitsklausel*) megfelelő francia alkotmányos tilalom, amelynek címzettje maga a szuverén? Nos, a francia alkotmány is alkalmaz valamiféle változtatási tilalmat két intézmény, vagy inkább érték tekintetében: a köztársasági államformát és az államterület sérthetlenségét.¹¹

Az újabb francia irodalomból említsük meg Bertrand Matthieu izgalmas és vitatható nézeteit, amelyet *A jog a demokrácia ellen?* címen magyarul is megjelent könyvében¹² fejt ki. Vizsgálódásának elsődleges tárgya ugyan nem az alkotmányos identitás, hanem a népakaratot képviselő, demokratikus állam sorsa, végső soron a hatalmi ágak egyensúlya, amely véleménye szerint a népszuverenitás, azaz választások által legitimált törvényhozói és végrehajtói hatalom rovására napjainkban eltolódott bizonyos fajta jogalkalmazói, sőt, „szakértői hatalom” irányába. Hazánkban hasonló következtetésekre jut Pokol Béla, aki a „jurisztokrácia” átfogó kritikájának egész kötetet szentel; a fogalom alatt a bírónak és jogi szakértőknek a demokráciát felváltó oligarchikus uralmát érti, amely a legitimitását választásokon elnyerő hatalom, végső soron a másik két hatalmi ág rovására nyer teret.¹³

1.2. Olaszország: az alkotmányos identitás, mint a büntetőjog törvényessége területén érvényesülő fenntartás

Az olasz alkotmánybíróság *controlimiti* elvre alapuló ítélkezési gyakorlatában, mely vonatkozásában Giacomo Di Federico kimondta,¹⁴ hogy az alkotmánybíróság határozottan megerősítette saját előjogát az alapvető jogok és az olasz alkotmányos rend védelme terén, 2017-ben a *Taricco* ügy¹⁵ kapcsán új elemként jelent meg az alkot-

¹¹ Az alkotmány módosításának módját és eljárását szabályozó 89. cikk rögzíti ezt a két kivételt. Az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák kapcsolatára lásd: SZAKÁLY Zsuzsa – TRIBL Norbert: Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. *Pro Futuro* 2018/4., 9–25. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/4/2875>. A szerzők szerint az egyes tagállamoknál az örökkévalósági klauzulával védett alkotmányi rendelkezések és a tagállamok alkotmányos identitása között kapcsolat mutatható ki (24.).

¹² Bertrand MATHIEU: *A jog a demokrácia ellen?* (ford.: Kisari Miklós), Századvég Kiadó, Budapest, 2018.

¹³ POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.

¹⁴ Giacomo DI FEDERICO: Identità nazionale e controlimiti l’inapplicabilità della ‘regola Taricco’ nell’ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all’art. 4, par. 2, TUE. *Federalismi.it* 20 February 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documnto.cfm?Artid=38091>, 2020. június 27.

¹⁵ Az ügy előzménye az cuneo-i városi bíróság előtt Ivo Taricco és társai ellen bünszervezetben elkövetett áfacsalás és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények miatt indult büntető-eljárás. Az eljáró bíróság álláspontja szerint az olasz büntető törvénykönyv elévülési szabályai, valamint a büntetőeljárásról szóló törvény alapján az elévülés félbeszakadása az elévüléshez szükséges időnek legfeljebb a negyedével történő meghosszabbodását eredményezheti, amely miatt a jogerős ítélet meghozatala előtt elévülnek a vádlottakkal szemben felhozott cselekmények, *de facto* büntetlenséget eredményezve.

mányos identításra való hivatkozás, amely mind az olasz alkotmánybíróság, mind az Európai Unió Bírósága gyakorlatában több szempontból is precedens értékűvé vált, illetve példaként szolgált a bíróságok közötti párbeszédre.

A cuneo-i városi bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB-nál azzal kapcsolatban, hogy az olasz elévülési szabályok sértik-e a többek között a verseny védelmére, a tiltott támogatásra és a rendezett államháztartásra vonatkozó, az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) rögzített kötelezettségeket, és megkívánja-e az uniós jog, hogy a tagállamok bíróságai eltekintsenek bizonyos, a bűncselekmények büntetőségének elévülésére vonatkozó nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától az adóbűncselekmények hatékony szankcionálásának biztosítása érdekében.

Az EUB 2015. szeptember 8-án meghozott ítéletének¹⁶ (Taricco I. C-105/14) jelentős eleme az ún. Taricco-szabály kimondása, mely szerint a nemzeti bíróság feladata, hogy biztosítsa az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdésének teljes érvényesülését, szükség esetén eltekintve azon nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától, melyek azzal a hatással járnak, hogy megakadályozzák az érintett tagállamot abban, hogy teljesítse az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdésében rárótt kötelezettségeket. Az EUB az érintett személyek alapvető jogai tekintetében kimondta, hogy a nemzeti bíróságnak kell gondoskodnia arról, hogy az érintett személyek az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikke¹⁷ által biztosított alapvető jogait tiszteletben tartsák.

Az olasz semmítőszék és a milánói fellebbviteli bíróság ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy az EUB által megfogalmazott Taricco-szabály ellentétes az olasz alkotmányos rend alapelveivel és az elidegeníthetetlen emberi jogokkal, melyeket az alkotmány rögzít, illetve különösen az alkotmány 25. cikkében¹⁸ rögzített büntetőjog törvényességének elvével, ezért e bíróságok az előttük folyamatban lévő ügyben az olasz alkotmánybírósághoz fordultak.

¹⁶ A nemzeti jogban előírt elévülési szabály – amely szerint az áfacsalások miatti büntető-eljárások keretében bekövetkező, az elévülést félbeszakító cselekmények esetén az elévülési idő csak az eredeti időtartamának egynegyedével hosszabbodik meg – alkalmazása sértheti az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdése által a tagállamokra rótt kötelezettségeket, amennyiben a nemzeti szabályozás az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalás eseteinek jelentős számában megakadályozza a hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabását, vagy az érintett tagállam pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire hosszabb elévülési időt ír elő, mint az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire, amit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálni.

¹⁷ Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.

¹⁸ Senki nem fosztható meg a törvényben meghatározott rendes bíróságtól. Senki nem büntethető az elkövetés idején hatályba nem lépett törvény alapján.

Az alkotmánybíróság a semmítőszék és a milánói fellebbviteli bíróság alkotmányossági kérdése nyomán az EUB előtti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről döntött. Az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem tárgyában elfogadott 24/2017 végzése¹⁹ meghatározó jelentőségű több szempontból is. E határozatban jelent meg az alkotmánybíróság gyakorlatában elsőként az alkotmányos identitás fogalma, illetve a végzés előrevetítette az alkotmánybíróság irányultságát is a közösségi jog és az Európai Unió Bíróságának viszonylatában.

Az alkotmánybíróság az EUB-hoz való fordulás indokaként az uniós fórum által meghatározott Taricco-szabály alkalmazását jelölte meg, mely miatt szükségessé vált annak tisztázása, hogy a nemzeti bírónak alkalmazni kell-e olyan szabályt, amely sérti az olasz alkotmányos rend alapvető elveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat. Az alkotmánybíróság végzésében leszögezi, hogy a büntetőjog törvényességének elve az olasz alkotmányosság egyik alapelve, amely biztosítja az egyének sérthetetlen jogait, előírva a büntetőjogi normák meghatározottságát és a visszaható hatály tilalmát.

Az alkotmánybíróság a közösségi jog elsőbbségét az alkotmány 11. cikkére alapozva elismeri ugyan, de kimondja azt is, hogy a közösségi jog elsőbbsége elvének alkalmazását az olasz alkotmányban rögzített alapelvek és alapvető jogok – köztük a konkrét ügyben felmerülő büntetőjog törvényessége és a visszaható hatály tilalma – korlátozzák. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen alapelvek vagy alapjogok sérelme esetén alkotmányellenesnek kell nyilvánítani az uniós normát ratifikáló és végrehajtó belső jogi norma olasz alkotmány alapelveivel és az alapvető jogokkal ellentétes részét.

Az alkotmánybíróság a végzésében abból indult ki, hogy az európai integráció az Európai Unió jogrendjében meglévő sokféleségen, az Unió és a tagállamok közötti kapcsolat pedig a kölcsönös együttműködésen alapul. Egy ilyen pluralizmusra épülő jogrend legitimitációja és egysége így abban rejlik, hogy magában foglalja a különbözőséget, azaz nem kizárt a tagállam alapvető rendjében rejlő nemzeti identitás megőrzése. Az olasz alkotmánybíróság továbbá emlékeztet arra, hogy az Európai Unió jogába beépítésre kerültek a tagállamok alkotmányos tradíciói, melyet azonban nem lehet úgy értelmezni, miszerint a tagállamnak le kellene mondani a saját alkotmányos rendjének alapelveiről.

Az alkotmánybíróság ugyanezen végzésében rögzítette az EUB, az olasz bíróságok és az olasz alkotmánybíróság szerepét a közösségi jog és a belső jog összhangjának vizsgálata során. Álláspontja szerint az EUB-nak kell meghatározni az uniós jog alkalmazásának területét, és *ultra vires* vizsgálatban megállapítani, hogy az uniós jog összeegyeztethető-e minden egyes tagállam alkotmányos identitásával. Azon esetekben, amikor ez a vizsgálat nem egyértelmű, akkor az európai bírónak, azaz az EUB-nak kell meghatározni az uniós norma jelentését. A nemzeti jogrend (alkotmányos) alapelvei betartásának vizsgálata azonban a nemzeti hatóságok feladata. Az olasz alkotmány ennek vizsgálatát az alkotmánybíróságra bízta, az eljáró bíróságok feladata az alkotmányossági kérdés alkotmánybíróság részére való elő-

¹⁹ Ordinanza 24/2017.

terjesztésére. Az olasz alkotmánybíróság álláspontja szerint a Taricco-szabály nincs összhangban az olasz alkotmányos identitással, mert a büntetőjog törvényességének fogalma tágabb az európai normákban foglaltaknál, és magában foglalja a meghatározottságot.

Az alkotmánybíróság a közösségi jog és a nemzeti jog viszonyát ítélkezési gyakorlatában a *controlimiti elv* tükrében értelmezte,²⁰ amely szerint az uniós jog elsőbbsége nem korlátok nélküli, vagyis nem alkalmazható azokban az esetekben, mikor az uniós jog ellentétes a nemzeti alkotmányos rend alapelveivel és az elidegeníthetetlen emberi jogokkal. A 2017-es végzés újítása, hogy az identitás kérdését a büntetőjog törvényessége formájában a belső jogrendbe tartozó fogalomként, az olasz jogrend alapelvként jelenítette meg, melynek vizsgálatát a nemzeti hatóság feladatai, így az alkotmánybíróság által fenntartott azon területek közé sorolta, amelyek elsőbbséget élveznek a közösségi joggal szemben. Az olasz alkotmánybíróság ugyanakkor az identitás kérdését az európai integráció és a tagállamok közösségi jogba beépült alkotmányos hagyományai keretében is értelmezte.

Az EUB a *Taricco II.* ítéletében (C-42/17)²¹ korábbi ítéletét pontosítva kimondta, hogy az ún. Taricco-szabályt nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor a mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét, vagy ha a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályban lévónél súlyosabb büntetést megállapító jogszabályt visszamenőleges hatállyal, jelen esetben a *Taricco I.* ítélet meghozatala, azaz a 2015. szeptember 8-a előtt elkövetett cselekményekre kellene alkalmazni. Az EUB határozatában reagált az olasz alkotmánybíróság alkotmányos identitásra vonatkozó érvelésére is, és korábbi ítéleteire hivatkozva kimondta, hogy a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része, vagyis a nemzeti bíróságra bízta annak megítélését, hogy az EUMSZ 325. cikkének alkalmazása sérti-e a jogbiztonságot és a tagállam alkotmányos identitását. Az EUB ítéletében gyakorlatilag megerősítette korábbi, a közösségi jog elsőbbsége, valamint az alapvető jogok vonatkozásában kialakított ítélkezési gyakorlatát, ugyanakkor az olasz alkotmánybíróság előreláthatóságra, pontosságra és a visszamenőleges hatályra vonatkozó érveit el-

²⁰ Vincenzo GIGLIO: La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza n. 24/2017. *Filodiritto.com* 3 Februray 2017, <https://www.filodiritto.com/la-consulta-sul-caso-taricco-analisi-dellordinanza-n-242017>, 2020. június 26.

²¹ Az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az előírja a nemzeti bíróság számára, hogy az áfaterületen elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárásban mellőzze az elévülésre vonatkozó azon nemzeti rendelkezések alkalmazását, amelyek az esetek jelentős számában megakadályozzák az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalások miatt hatékony és visszatartó erejű büntetőjogi szankciók kiszabását, illetve amelyek az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások vonatkozásában rövidebb elévülési időt írnak elő, mint az állam pénzügyi érdekeit sértő csalások esetében, kivéve, ha e mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét annak okán, hogy az alkalmazandó jog nem kellően pontos, vagy hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályban lévőknel súlyosabb büntethetőséget megállapító jogszabály visszaható hatállyal alkalmazandó.

fogadta. Az EUB ítélete így a legfőbb uniós bírói fórum és egy tagállami bíróság, jelen esetben az olasz alkotmánybíróság közötti párbeszéd egy elemének tekinthető.

Az EUB Taricco II. ítéletét követő kilencedik napon az olasz alkotmánybíróság által meghozott 269/2017 határozatának²² nincs közvetlen összefüggése a Taricco-üggyel, ugyanakkor mégis érezhető, hogy az említett ítéletre is reagálva az olasz alkotmánybíróság a közösségi jog elsőbbségének megállapítására vonatkozó alkotmányossági felülvizsgálati gyakorlatában új megközelítést vezetett be, ezúttal is a *controlimiti* elvet is megalapozó Granital-ítéletének tükrében.²³ A határozatban az alkotmánybíróság gyakorlatilag *obiter dictum* kimondta, hogy mindazon esetekben *erga omnes* határozatot hozhat, amikor az alapügy tárgyát képező belső jogszabály az olasz alkotmány és az Alapjogi Charta rendelkezéseit egyidejűleg sérti (ún. *doppia pregiudizialità*, azaz kettős előzetes döntéshozatal). Döntésének indokolása szerint az Alapjogi Charta az uniós jog része, tartalmát illetően tipikusan alkotmányos jellegzetességekkel bír, az abban rögzített elvek és jogok egybeesnek az olasz alkotmány által meghatározott elvekkel és jogokkal. Kimondta, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az olasz alkotmányos, vagy a közösségi normák alapján folytatja le aszerint, hogy esetenként melyik a megfelelő, ez által biztosítva az Alapjogi Chartában rögzített jognak az alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezését. Az alkotmánybíróság az ítélet alapján magához vonta és elsőbbséget biztosított az általa lefolytatott, a közvetlenül alkalmazandó Alapjogi Charta és az olasz belső jog összeütközésére vonatkozó alkotmányossági vizsgálatnak, így biztosítva hatáskörét az alkotmány alapvető értékei és az alapvető jogok védelme területén, vagyis a nemzeti alkotmánybíróságnak kell megítélni az egyéni jogok sérelmét, mert csak így biztosítható az alkotmányossági vizsgálat alkotmányos felépítményre alapuló lefolytatása és az Alapjogi Charta alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezése.²⁴ Az alkotmánybíróság ugyanakkor ítéletében fenntartotta az EUB-hoz való fordulás jogát is, amely így az alkotmánybíróság részéről is a luxemburgi bíróság és a nemzeti bíróságok közötti párbeszédre való törekvésként értelmezhető.

A Taricco ügy végül az alkotmánybíróság 115/2018 határozatával²⁵ zárult le. A semmítőszék és a milánói fellebbviteli bíróság beadványában kezdeményezte Lisszaboni Szerződést ratifikáló 2008. évi 130. számú törvény 2. cikkének hatályon kívül helyezését,²⁶ többek között az alkotmány 25. cikkében foglalt törvényesség elvének megsértése miatt. Az alkotmánybíróság ezúttal nem fordult előzetes dön-

²² Sentenza 269/2017.

²³ Chiara AMALFITANO: Il dialogo tra giudice comune, corte di giustizia e corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017. *Osservatorio Sulle Fonti* 2019/2., 1–29.

²⁴ Francesco SAVERIO MARINI: I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017. *Federalismi.it* 14 February 2018, <https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2018/02/I-diritti-europei-e-il-rapporto-tra-le-Corti-le-novita%C3%A0-della-sentenza-n.-269-del-2017.pdf>, 2020. június 28.

²⁵ Sentenza n. 115/2018.

²⁶ A 2. cikk ad felhatalmazást az EUMSZ-t módosító Lisszaboni Szerződés végrehajtására, és a kérelmező bíróságok szerint ezen belül az EUMSZ 325. cikkének végrehajtására.

téshozatal iránti kérelemmel az Európai Unió Bíróságához, és bár az előterjesztők kérelmét elutasította, döntésében egyértelműen kimondta az Európai Unió Bírósága által kidolgozott Taricco-szabály teljes alkalmazhatatlanságát, azaz fenntartotta a nemzeti jogi rendelkezések alkalmazását az uniós jogból fakadó kötelezettségekkel szemben.

A 115/2018 határozat alapja a korábbi 24/2017 végzés, amelyben az alkotmánybíróság már kimondta, hogy jogosult annak megállapítására, hogy a közösségi jog sérti az olasz alkotmányos rend alapelveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat, ezen belül nyilatkozhat a Taricco-szabály alkalmazhatóságáról is. A 2018-as határozatában az alkotmánybíróság megerősítette, hogy saját hatáskörébe tartozik a közösségi jog és az alkotmányos rend alapvető értékei és az elidegeníthetetlen emberi jogok közötti összeütközés vizsgálata. E tekintetben a határozat illeszkedik a korábbi határozatokban megfogalmazott, az alkotmányos identitást is magában foglaló fenntartásokra épülő értelmezésével, melyeket fenntartott a közösségi jog feltétlen érvényesülésével szemben, ugyanis míg az alkotmánybíróság a 24/2017 végzésében még szerepel a közös alkotmányos tradíciókra való utalás, mely szerint „a büntetőjog törvényességének elve, ahogy az európai Unió Bírósága is elismerte, a tagállamok közös alkotmányos tradícióinak része”, ezen hivatkozás a 115/2018 határozatból már eltűnik és csak az alkotmányos identitásra való utalás jelenik meg.²⁷ Az alkotmánybíróság határozatát a meghatározottság (*determinatezza*) fogalmára alapozta, amely magában foglalja az egyértelmű büntető jogalkotást, a jogsértő magatartáshoz kapcsolódó előrelátható és az érintettek által is hozzáférhető jogszabályokban lefektetett jogkövetkezményeket. A határozat szerint a kontinentális jogrendszerű országokban, mint Olaszország, ez alapvető kötelezettsége a jogalkotónak, az EUMSZ 325. cikke azonban nem biztosítja ezt a meghatározottságot, mivel az érintettek nem láthatják előre a Taricco-szabály alkalmazását, és az elkövetett cselekményhez fűződő szigorúbb jogi következményeket. Az alkotmánybíróság ezáltal megállapította, hogy a Taricco-szabály alkalmazhatatlanságát az olasz alkotmány és egyidejűleg a közösségi jog is megalapozza, következésképp kimondta, hogy a büntetőjogi szabályok meghatározottsága elvének sérelme miatt a Taricco-szabály nem kaphat helyt az olasz jogrendben.

Az alkotmányos identitás, amint az a Taricco ügy kapcsán az olasz alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága közötti párbeszédben megjelent, egyrészt hatáskörmegosztási kérdésként, másrészt a közösségi jog és a tagállam alkotmányos rendje közötti összeütközés esetén a *controlimiti* elv érvényesítésének eszközeként merült fel. Az alkotmánybíróság az irányadó 24/2017 végzésében is kimondta, hogy az Európai Unió Bíróságának *ultra vires* kontroll keretében vizsgálnia kell az egyes tagállam alkotmányos identitásának sérelmét, amennyiben a közösségi jog és a belső jog közötti összeütközés a tagállam alkotmányos rendjét érinti. Az EUB az alapvető jogok vonatkozásában elfogadta a nemzeti szabályozás érvényesülését, de

²⁷ Daniele GALLO: La Corte costituzionale chiude la “saga Taricco”: tra riserva di legge, opposizione de facto del controlimiti e implicita negazione dell’effetto diretto. *European Papers* 2018/2., 885–895., <https://doi.org/10.15166/2499-8249/229>.

a Taricco-szabályt összességében nem vizsgálta felül. Az olasz alkotmánybíróság ezzel szemben kimondta, hogy a közösségi jogot sértő belső jogszabály alkalmazásától való eltekintés kötelezettségét rögzítő Taricco-szabály nem alkalmazható azokban az esetekben, amikor az ellentétes lenne az olasz jogrend sajátosságaival. Az olasz alkotmánybíróság az alkotmányos identitás vonatkozásában a büntetőjog törvényessége formájában a büntetőjog területét érintő fenntartást tett, és biztosította az olasz jogszabályok érvényesülését a közösségi joggal – az adott ügyben az EUMSZ 325. cikkével – szemben, de fenntartva magának az alkotmányossági felülvizsgálat jogát, vagyis az alkotmánybíróság határozottan megerősítette saját központi és kizárólagos szerepét az alapvető jogok értelmezése és garانتálása terén.²⁸

Az alkotmánybíróság 24/2017 végzésének, továbbá a 269/2017, valamint a 115/2018 határozatainak együttes értelmezése megerősíti az olasz alkotmánybíróság *controlimiti* elvre épülő ítélkezési gyakorlatát, azaz a fenntartásokkal érvényesülő elsőbbség (*primato con riserva*) elvét és az alkotmánybíróság saját szerepéről alkotott felfogását. Eszerint az alkotmánybíróság, mint *controlimiti* bíróság (*giudice dei controlimiti*) kényes feladata a jogrend valamely alapvető elvének külső forrás általi sérelmének megállapítása,²⁹ ezzel együtt az olasz alkotmánybíróság az európai integráció és a tagállamok alkotmányos hagyományaira épülő közösségi jog, valamint az Európai Unió Bíróságával folytatott kooperatív párbeszéd keretében maradt.

1.3. Pajzs, kard vagy valami más? Az alkotmányos identitással kapcsolatos legújabb német gyakorlat

Az utóbbi években több ügyben is felmerült, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió keretében megvalósított uniós intézkedések mennyiben felelnek meg a német alkotmány felhatalmazási rendelkezéseinek és az alkotmányos identitás tesztjének. A 2000-es évek végének pénzügyi, majd gazdasági világválsága az EU szintjén az integráció újragondolását tette szükségessé – különösen, ami a bajba jutott tagállamok „megsegítését”, a pénzpiacok prudenciális felügyeletét, végül a banki szereplők szanálását illeti.

2011-ben kezdte meg működését decentralizált EU-ügynökségként az egyes pénzügyi piaci szereplők felügyeletéért felelős három európai felügyeleti hatóság, köztük az Európai Bankhatóság. Utóbbit a korábbi EU-ügynökségekhez képest igen jelentős hatáskörökkel ruházták fel, ám a napi pénzpiaci felügyeleti feladatok ellátása továbbra is tagállami szinten valósul meg. Emellett az EU-ügynökségek alapítási és

²⁸ Antonio RUGGERI: Dopo Taricco: Identità costituzionale e primato della costituzione o della corte costituzionale? *Osservatorio Sulle Fonti* 2018/3., 1–21.

²⁹ Simona POLIMENI: Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l’evoluzione dei controlimiti attraverso il „dialogo” tra le Corti, dopo la sent. n. 115/2018. *Osservatorio costituzionale* 2018/2., 1–26.

működési (általános) szabályait máig *soft law* jellegű dokumentumok³⁰ rendezik, így az ügynökségek „szerződésidegen” uniós szervek.³¹ Ebből adódóan az EUB esetjoga az EU-ügynökségek tekintetében máig a korlátozott hatáskör-átruházás megközelítését követi – az EU-ügynökségekre olyan szereplőként tekint, amelyek önálló döntéshozatalra alapvetően nem jogosultak.³² A szerződésidegen jogi helyzet miatt a 2010-es években több alkalommal szükséges mentőcsomagok után a „nem szerződésidegen”, kellő intézményi kapacitással rendelkező EKB-t jelölték ki az egyes nagyobb (rendszerkockázatot jelentő) bankok közvetlen (uniós szintű) felügyeletére. A létrejövő bankunió két leglényegesebb (a német alkotmánybíróság vonatkozó döntése által is érintett) pillére: az Egységes Felügyeleti Mechanizmus³³ (EFM) és az Egységes Szanálási Mechanizmus³⁴ (ESZM). Az EFM révén közvetlen felügyeleti funkciók kerültek az EKB-hoz, összességében a kapcsolódó felügyeleti hatásköröket a bankszektor felett az uniós és a tagállami felügyeleti szintek egymással együttműködve gyakorolják. Az ESZM keretében pedig újabb EU-ügynökségként az Európai Szanálási Testület (ESZT) hozza meg a krízishelyzetbe jutott pénzügyi szereplők szanálásával kapcsolatos döntéseket, ennek anyagi háttérét pedig az Egységes Szanálási Alap biztosítja. Az ESZT elsősorban az előzetes terveket hagyja jóvá, míg azok konkrét végrehajtása (így a szanálási terv konkretizálása) a tagállamok feladata (kivéve az említett rendszerkockázatot jelentő piaci szereplőknél, amelyeknél közvetlenül az ESZT jár el szanálási hatóságként).

A bankuniót elemző döntésében³⁵ az alkotmánybíróság a hatáskörtúllépést a szerződések kapcsolódó rendelkezéseinek részletes elemzése, az EUB EU-ügynökségekre való korlátozott hatáskörátruházás doktrínájának érvelése, valamint a (tagállami és az uniós szint közötti) osztott hatásköri rendszer alapján nem állapította meg. Az alkotmányos identitás tesztjének követelményeit némileg tágabban értelmezve (a demokratikus akaratképzés egyes területeinek érintettségén túllépve) egyfajta *input* és *output* alapú tényezőkre fókuszáló legitimációs tesztet végzett el.

³⁰ Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság 2012-es közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről, valamint annak mellékleteként közös koncepció.

³¹ Bővebben lásd: SZEGEDI László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt – Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtás során.* HVG-Orac, Budapest, 2019, 215–224.

³² *Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács* ítélet – *ESMA* ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18., 46–52. és 65–66. pontjai.

³³ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013. 10. 29., 63–89.).

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 225., 2014. július 30., 1–90.)

³⁵ BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019, 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14.

Utóbbi az EFM (az EKB-re és a tagállami szervekre is) és az ESZM szereplőire alkalmazva részben követte azt a megközelítést, amely többek között az EU-ügynökségek kapcsán már a szakirodalomban³⁶ is feltűnt (utóbbira az EUB legutóbbi döntésében csak részben vállalkozott). Ez felölelte a demokratikus legitimációs mechanizmusok tágabb körének vizsgálatát köztük és elsősorban a népképviselői szerv jogainak biztosítását különböző elszámoltathatósági elemek révén az uniós szereplők működésére részletesen kitérve – ahogyan a megváltozott jogi helyzetű tagállami szereplők fellépésére is.³⁷ A Szanálási Alap tekintetében pedig alapvetően a költségvetési jogkörök érintetlenségét az alapján állapította meg az alkotmánybíróság, hogy az Alapba történő befizetések nem az uniós jog, hanem nemzetközi jogi egyezmény alapján történnek meg.

A német alkotmánybíróság döntése értelmében a bankunió jelen állapotában még fennáll a legitimációs visszacsatolás kellő szintje. Ennek feltétele az említett mechanizmusok léte és a hatáskörmegosztás a tagállami és az uniós szint között (az uniós jog végrehajtásakor). Ha ez az állapot a közvetlen végrehajtás (uniós szereplő közvetlen fellépése, így az EKB vagy EU-ügynökségek bankfelügyeleti hatáskörrel való felruházása) erősödésével megváltozik, akkor a legitimációs lánc „megnyúlhat”. Utóbbira egyébként már ma is találunk példákat, ahol a közvetlen végrehajtás keretében uniós szerv „teljesen közvetlenül” jár el tagállami szervek bármilyen bevonása nélkül.³⁸ Az uniós jog egyes rendelkezései egyfajta továbbfejlődési útra (integrációs programra) engednek következtetni. Ennek alapja, hogy az EKB közvetlen felügyelete a biztosítási terület kivételével a banki mellett a tőkepiaci területre is utóbb kiterjedhet, míg maga az EFM rendelet részletezi a kevésbé lényeges banki szereplőkre való kiterjesztés lehetőségét is. Az Alapba történő befizetést szabályozó rendelkezések uniós joggá válása is elképzelhető. Utóbbiak megtörténte és a teljesen közvetlen fellépés további erősödése már elvezethet a kapcsolódó tesztek megsértéséhez. Ebben a tekintetben az alkotmánybíróság döntése jelezte, hogy az uniós szabályozás egyfajta átruházási korláthoz ért el.

A német alkotmánybíróság másik, 2020 májusában meghozott döntése³⁹ számos értékelést és kritikát kapott az utóbbi időszakban. Terjedelmi okokból csak egy-egy kérdéskörre kívánunk itt kitérni. A döntés tárgya az EKB PSPP (*Public Sector Purchase Program*) kötvényvásárlási programjának megfelelése a fenti tesztek

³⁶ Stefan GRILLER – Andreas ORATOR: Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine. *European Law Review* 2010/1., 3–35.

³⁷ Ennek bővebb elemzését lásd: SZEGEDI László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében. *Jogtudományi Közöny* 2020/2., 98–100.

³⁸ Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság az uniós hitelminősítőkkal szemben kizárólagos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik [ld. az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról (HL L 145., 2011. 5. 31., 30–56.)].

³⁹ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

követelményeinek – amelyről az EUB korábbi előzetes döntéshozatali eljárásban nem állapította meg az EKB hatáskörtúllépését, valamint a jegybanki finanszírozás tilalmának megsértését. A döntésnek jelentős a súlya. Az uniós jog végrehajtásának megtiltására korábban is volt már példa a német alkotmánybíróság európai elfogatóparanccsal kapcsolatos döntésében, amely ugyanakkor egy egyedi aktusra vonatkozott. Ám a PSPP program kapcsán hozott határozat az EKB-eszközrendszer egészét érinti, amelynek megítélése érzékeny témakör, hiszen a koronavírus miatti program megvalósíthatóságára is kihathat.

Az alkotmánybíróság döntésének lényegi érve alapján az EUB arányosságra vonatkozó értelmezése lehetővé teszi, hogy az EKB monetáris célok megvalósításán túli területekre is kiterjessze hatásköreit – az utóbbi pedig megalapozta a kérdéses aktusoknak az alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságát. Az EUB döntésének kifogásolhatósága (önkényesség tesztje) az alkotmánybírók döntése alapján azért állt fenn, mert az EKB Kormányzótanácsa nem vette figyelembe, hogy a PSPP program milyen gazdasági hatásokkal járhat (amely hatások a program hossza és méretének függvényében is változhatnak), illetve ezek arányosak-e a monetáris célok eléréshez. Utóbbi pedig óhatatlanul kedvezőbb körülményeket teremt az érintett tagállamok számára, mintha egyébként piaci alapon kívánnának forrásokhoz jutni (akárcsak, ha az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében jutnának finanszírozáshoz). Tágabb értelemben ez olyan hatásokat ölel fel, amelyek igen szerteágazók, így a kereskedelmi banki szektoron túl az érintett egyénekre, megtakarításokra is kihathatnak, amelyek számbavétele elmaradt az EKB Kormányzótanácsának döntéseiben.

A PSPP programban való részvétellel kapcsolatban az alkotmányos identitás megsértését (vagyis a népképviselői szerv költségvetési jogainak elvonását a lényeges bevételeket és kiadásokat illetően) nem állapította meg az alkotmánybíróság. A PSPP program ugyanis nem vázolt fel olyan kockázatmegosztási rendszert az EKB és a tagállami jegybankok között, amely ellentétes lett volna az alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésével és a testület kapcsolódó esetjogi követelményeivel. Ennek során az alkotmánybírók arra voltak tekintettel, hogy tagállami jegybankok közötti megosztás mennyiben módosítható utóbb – ám ez nem lehetséges, ugyanis többek között az uniós elsődleges jogi követelményekkel is ellentétes lenne.

Követve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, több alkotmányos szerv kötelezettségét fogalmazta meg az alkotmánybíróság: a szövetségi gyűlés és a kormány köteles az EKB-ra hatni, vagy egyébként a szerződéseknek megfelelő állapotról (helyreállításáról) gondoskodni, míg a hatáskörtúllépést megtestesítő uniós aktus átültetésében, végrehajtásában, megvalósításában a német jegybank nem működhet közre.⁴⁰ A döntés kényes mivolta értelemszerű, hiszen az abban megszabott határ-

⁴⁰ A Németország ellen a PSPP-döntés miatt megindítható kötelezettségzegési eljárás lehetőségéről lásd: Hoai-Thu NGUYEN – Merijn CHAMON: *The ultra vires decision of the German Constitutional Court Time to fight fire with fire?* (Hertie School Jacques Delors Centre, 28 May 2020), <https://tinyurl.com/ybethks9>, 2020. június 27. Az EUB és a német alkotmánybíróság közötti dialógus lehetőségéről lásd: Sebastian LEUSCHNER:

idő elteltével, ha nem történik változás (kellő mérlegelés indokainak megadása), úgy a német jegybank a PSPP programban való részvételével német, annak elhagyásával pedig uniós jogot sért.⁴¹ Végül az arányos döntéshozatal megítéléséhez az EKB a német fél rendelkezésre bocsátotta a kapcsolódó dokumentumokat.⁴²

Jelen állás szerint a hatáskörátlépés (*ultra vires* teszt) tekintetében az EKB átlépett egy korlátot, amellyel ismét kiéleződött a vita az alkotmánybíróság és az EUB között, ám ez nem feltétlenül mondható el az alkotmányos identitás kapcsán. A Lisszabon-döntés által lefektetett alkotmányos identitás szempontjából lényeges szabályozási tárgykörök átruházási korlátként való konkretizálása az utóbbi évtizedben megtörtént, még ha nem is ellentmondásoktól mentesen. Ennek eredményeként a lényeges bevételeket és kiadásokat illető költségvetési jog egyértelműen átruházási korlát.⁴³ Tágabb értelemben az EU szerepkörének további erősítése – bár utóbbi óhatatlanul egyedi alapon ítélni lehet meg – potenciálisan elvezethet az identitás-teszt felhívásához, a német átruházási korlátok megsértéséhez. Ebben a tekintetben az explicit és állandó német megközelítés⁴⁴ kevésbé rugalmas, mint a francia. Ez a kevésbé rugalmas jelleg konfliktusokhoz is vezetett, bár ez a PSPP-döntésben nem is közvetlenül az alkotmányos identitás sérelme, hanem az EKB hatáskörtúllépése merült fel.

Ein Vertrags-verletzungs-verfahren als Deeskalations-instrument? *Verfassungsblog.de* 17 May 2020, <https://verfassungsblog.de/ein-vertragsverletzungsverfahren-als-deeskalationsinstrument/>, 2020. június 28., <https://doi.org/10.17176/20200518-013141-0>.

⁴¹ A EUB és a német alkotmánybíróság értelmezései közötti különbségekről lásd: 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-ppsp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28. <https://doi.org/10.17176/20200526-013433-0>.

⁴² Yves MERSCH: In the spirit of European cooperation. Introductory remarks. *Salzburg Global webinar*, 2 July 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>, 2020. július 5.

⁴³ Az már más kérdés, hogy a PSPP-döntéssel kapcsolatban egyértelmű kritikai észrevétel többek között a túlzottan absztrakt alapjogsérelmi érintettség megléte, mivel a költségvetési jogra (és a választójogra) való kihatás szinte bármely tagállami vagy uniós döntéssel összefüggésben is felvethető lenne (VINCZE Attila: A német szövetségi alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése. *Jogtudományi Közöny* 2020/7–8., 329.; CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle* 2020/2., 77.).

⁴⁴ ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubsidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*. PhD-értekezés, PPKÉ Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019, 43., https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf, 2020. május 25.

2. Összegzés: az identitás misztikuma

A fentiekből kitűnik, hogy a három alapító tagállam különböző utat járt be a nemzeti szuverenitás fenntartása és az uniós tagság összhangba hozatala során, és ez a folyamat természetesen távolról sem tekinthető lezártnak. Nemcsak a három alkotmány normatív rendelkezései mutatnak markáns különbséget, hanem a három alkotmánybíróság (a francia Alkotmánytanácsot is idesorolva) is különböző érvek mentén interpretálta a nemzeti jog és az uniós jog kapcsolatrendszerét. Az alkotmányos identitás fogalmát megragadni ennek okán legalább annyira nehéz, mint állást foglalni az elemzett döntések és a kialakult gyakorlatok következetességét illetően. Ahogyan az EUB döntései, az integráció mélyülése és ezzel párhuzamosan az átalakuló uniós szabályozási rendszer újabb és újabb területeken generált konfrontációt a tagállami szuverenitással, az egyes tagállami alkotmánybíróságok és egyéb bírói fórumok újabb és újabb védelmi vonalakat húztak a szuverenitás köré. Erre a folyamatra értelemszerűen katalizátorként hatott az EUSz 4. cikk (2) bekezdése, amely minden korábbinál világosabban utalt a nemzeti identitás tiszteletben tartására.

Vizsgálatainkból az is kirajzolódott, hogy bizonyos szempontból mindhárom alkotmánybíróság magáénak tudhat egy „leg”-et. Az olasz alkotmánybíróság a Frontini-ügyben már 1973-ban deklarálta az alkotmány „védett magjának” elsődlegességét, ezzel Olaszország volt a legelső tagállam, ahol csorbát szenvedett a közösségi jog felülvizsgálhatatlansága. Ugyanakkor a francia Alkotmánytanács volt az első, amely közvetlenül hivatkozott az alkotmányos identitásra, még ha ebben a 2006-os határozatban nem is annyira az alkotmányos identitásról volt szó, hanem inkább magának az alkotmánynak az identitásáról.⁴⁵ (A 2007-es Lisszabon-határozatban viszont már jelenik meg az alkotmányos identitás.) A nemzeti alkotmánybíróságok közül a német alkotmánybíróság bizonyult a legaktívabbnak az alkotmányos identitás értelmezésében,⁴⁶ és általában is ezen testület Lisszabon-döntése bírt a legnagyobb hatással.

Sulyok Márton szerint „*a nemzeti AB-k gyakorlatában megjelenő alkotmányos, kulturális, vallási, nyelvi és egyéb identitás-elemek mind gátját képezhetik az EU-integrációnak és feltörhetik az EU-jog abszolút elsőbbségének, primátusának elvét*”.⁴⁷ Ezzel kapcsolatban Franciaország esetén arra kell rámutatni, hogy az alkotmányos identitás mint az alkotmányosság legmagasabb viszonyítási pontja egyelőre nem futott be német megfelelőjéhez hasonló pályát. Az Alkotmánytanács az idézett példák egyikében sem mutatta ki olyan sérelmét, amely alkotmányellenesség megállapítását alapozta volna meg, s így nem eredményezett konfliktust az

⁴⁵ DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018, <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5.

⁴⁶ DRINÓCZI: i. m. [3].

⁴⁷ Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában* (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.

uniós és a francia nemzeti jog vagy intézmények között sem. Az alkotmányos identitás tehát – Theodore Konstadinides közismert metaforájával szemben⁴⁸ – nem „kard és pajzs”, még akkor sem, ha „kovácsolják” (*forge*), mint Vidal-Naquet idézett tanulmányának címe mondja; érdemesebb inkább úgy felfogni, mint *interface* a nemzeti és az uniós jog között. Párbeszédre kényszerít, mivel maga is párbeszéd folyamatosan alakuló terméke. Talán aszimmetrikus, egyenlőtlen: hisz a tagállami bírói fórumok előnyben vannak, amennyiben igazi bíróságok, amelyek ítéleteik végrehajtásához akár az állam erőszakszervezeteit is igénybe vehetik. Még ha a nemzetközi és az uniós jog primátusát el is ismerjük, az ezeknek érvényt szerezni hivatott, nemzetek fölötti bíróságok ítéletei mögött effajta hatalom nem áll – hiszen az EU nem állam. Végző soron nem marad más, mint a bizalom, valamint az alkotmányos párbeszéd az Európai Unió Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok között. Annak a két értéknek az összebékítésére, amelyeket Anne Levaदे európai létszükségletnek (*exigences existentielles européennes*) és nemzeti alkotmányos identitásnak (*identités constitutionnelles nationales*) nevez.⁴⁹

Amint láttuk, az alkotmányos identitás megjelenése az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában a *controlimiti* elven alapuló ítélkezési gyakorlat tükrében értelmezhető, amely 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. A Taricco ügyben az olasz alkotmánybíróság a *controlimiti* elv logikája alapján az alkotmányos identitás sajátos értelmezésével az olasz alkotmányos rend alapelvei, ezen belül is a büntetőjog törvényessége formájában a büntetőjog területét érintő fenntartást tett, és biztosította az olasz jogszabályok érvényesülését a közösségi joggal szemben. Az alkotmánybíróság Taricco ügyben hozott mérföldkönek tekinthető döntései, a 24/2017 végzése, a 269/2017, valamint a 115/2018 határozatai együttes értelmezése megerősítik az olasz alkotmánybíróság *controlimiti* elvre épülő ítélkezési gyakorlatát.⁵⁰ Ugyanakkor a *controlimiti* elv következetes érvényesítése ellenére az olasz alkotmánybíróság nem kérdőjelezte meg az európai integrációt, a közösségi jog elsőbbségét, és megmaradt a tagállamok alkotmányos hagyományaira épülő közösségi jog, valamint az Európai Unió Bíróságával folytatott párbeszéd keretében.

Németország kapcsán arra világítottunk rá, hogy az alkotmányos identitás sajátos szerepet tölt be a jogrendszerben, de ez elválaszthatatlan a tágabb értelemben vett tesztek kialakulásától, amelynek központi kategóriája lett a hatáskörtúllépés vizsgálata is. Ez tulajdonképpen az alkotmányos identitás tesztjével össze is kapcsolódhat, de el is válik attól. Így a kialakult tesztek védik is a német jogrendszert

⁴⁸ Theodore KONSTADINIDES: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* Vol. 13, 2011, 195–218. <https://doi.org/10.5235/152888712801753031>.

⁴⁹ Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2010/26., 453–486.

⁵⁰ POLIMENI: i. m.

az integrációs „betörésektől”, egyúttal kihatottak az integráció mélyítésére is. 2020 kora nyarán óhatatlanul merül fel a kérdés, hogy a német alkotmánybíróság PSPP-döntése milyen irányba hathat majd ki, milyen funkciót kaphat majd, hiszen annak jogtudományi, gyakorlati értékelése is sok dilemmát vet fel. Az alkotmányos identitás kérdéskörén túl az is elképzelhető, hogy a testület PSPP-döntése egy újabb korszakhatár kezdő mozzanata lesz, amely a politikai diskurzus kikényszerítésével ösztönözheti az integráció további mélyítését.

A három alapító tagállam vizsgálata után érdemes röviden kitérni a témakör hazai vonatkozásaira is. Magyarországon a korábbi Alkotmányba 2002 végén került bele az ún. csatlakozási klauzula, amelynek megfogalmazás és időzítése akkoriban heves közjogi és politikai vitákat váltott ki.⁵¹ A jelenleg hatályos – a hetedik Alaptörvény-módosítással kiegészített – Európa-klauzula az Alaptörvény E) cikkében található. Amint fentebb láttuk, míg az olasz alkotmányból hiányzik az explicit Európa-klauzula, addig a német alaptörvény és a francia alkotmány tartalmaz ilyen jellegű rendelkezéseket, ahogyan a magyar Alaptörvény is. Mi olvasható ki az utóbbi három alkotmány kapcsolódó rendelkezéseinek összevetéséből? Álláspontunk szerint a – Kukorelli István által eurorealistaként jellemzett⁵² – magyar Alaptörvény a nemzeti szuverenitást középpontba állító francia megoldáshoz áll közel, főként annak tükrében, hogy az E) cikket értelmező 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kifejezetten kimondta a fenntartott szuverenitás vélelmét. („Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor.”)⁵³ Egyúttal azt is hangsúlyozni kell, hogy az AB határozaton erősen érződik a német alkotmánybíróság hatása, amelyet az egyik párhuzamos indokolás mintegy nehezményez is.⁵⁴ A francia és a német megoldáshoz képest ugyanakkor jelentős eltérésként értékelhető, hogy a hazai alkotmánybírói határozat a történeti alkotmányon alapuló önazonosságról ír,⁵⁵ vagyis az identitás nem a hatályos, konkrét alkotmányon alapszik.⁵⁶ Az, hogy a történeti al-

⁵¹ KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány* 2006/9., 1081–1089.

⁵² KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. In: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Cserny Ákos). Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 295.

⁵³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [60]. A határozat elemzésére lásd: BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.; KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2., 5–15.

⁵⁴ „Az általam hiányolt elemzés nélkül úgy tűnhet, hogy a határozat indokolása egyszerűen átveszi a német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontját.” (Juhász Imre párhuzamos indokolása) [86] Vö. KÉRI – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: i. m. 11.

⁵⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, rendelkező rész.

⁵⁶ BLUTMAN: i. m.

kormány mennyiben lehet alkalmas az alkotmányos identitás meghatározására, természetesen közjogi viták tárgyát képezi.⁵⁷

A hetedik Alaptörvény-módosítás nyomán az Európa-klauzulában erősödött a nemzeti identitás védelme, bár a módosítás indokolása – a módosítás politikai kontextusából adódóan – alapvetően a nemzeti szuverenitás védelméből vezeti le az Alaptörvény kiegészítésének szükségességét. [Itt jegyzendő meg, hogy ugyan mind a szuverenitás, mind az alkotmányos identitás védelme az EUSz 4. cikk (2) bekezdéséből fakad, azonban a két absztrakt fogalom pontos elhatárolása egyelőre várat magára.]⁵⁸ Az E) cikk kiegészítése lényegében értelmezni és konkretizálni igyekszik az EUSz hivatkozott rendelkezését. Az alapvető jogok és szabadságok nevesítése „sztenderd” megoldás, és párhuzamba állítható mind a német, mind az olasz – fentebb elemzett – alkotmánybíróvági határozatokkal. Ami a kiegészítés második részét illeti, a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére (pontosabban az ezekre vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogra) való hivatkozás egyes elemei szintén mutatnak hasonlóságot a német és a francia határozatokkal, azonban az „állami berendezkedés” kifejezés álláspontunk szerint – egyelőre legalábbis – meglehetősen homályosnak tűnik.⁵⁹ Ennek eloszlatása alapvető fontosságú lenne a jövő alkotmánybíróvági gyakorlatában, ugyanakkor látható, hogy a megvizsgált alapító tagállamok alkotmánybíróvági gyakorlata is más-más utat járt be az alkotmányos identitás konkretizálása-definiálása kapcsán.

A jövőben különösen érdekes lesz annak figyelemmel követése, hogy az alkotmányos identításra való hivatkozás milyen ügyekben szolgál majd eszközzül a nemzeti szabályozás védelmére.

Felhasznált irodalom

- [1] Chiara AMALFITANO: Il dialogo tra giudice comune, corte di giustizia e corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017. *Osservatorio Sulle Fonti* 2019/2., 1–29.
- [2] BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.

⁵⁷ Így pl. Sulyok Tamás és Deli Gergely amellet érvel, hogy a történeti alkotmány vívmányai doktrína alkalmas lehet arra, hogy a páneurópai párbeszéd értelmezési eszköze legyen (SULYOK Tamás – DELI Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróvági gyakorlatában. *Alkotmánybíróvági Szemle* 2019/1., 58.). Sente Zoltán viszont a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozás tarthatatlanságára hívja fel a figyelmet (SZENTE Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle* 2019/1., 1–7.).

⁵⁸ GRÓSZ Laura: Jogértelmezési dilemmák az Alaptörvény hetedik módosításának európai integrációt érintő rendelkezéseivel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2019/3., 50.

⁵⁹ Az EUSz 4. cikk (2) bekezdése a szintén nem túl konkrét „alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés” kifejezést használja.

- [3] CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle* 2020/2., 74–79.
- [4] Giacomo DI FEDERICO: Identità nazionale e controlimiti l’inapplicabilità della ‘regola Taricco’ nell’ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all’art. 4, par. 2, TUE. *Federalismi.it* 20 February 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38091>, 2020. június 27.
- [5] DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018, <http://ijoten.hu/szo-cikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5.
- [6] Daniele GALLO: La Corte costituzionale chiude la “saga Taricco”: tra riserva di legge, opposizione de facto del controlimite e implicita negazione dell’effetto diretto. *European Papers* 2018/2., 885–895. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/229>.
- [7] Vincenzo GIGLIO: La Consulta sul caso Taricco: analisi dell’ordinanza n. 24/2017. *Filodiritto.com* 3 February 2017, <https://www.filodiritto.com/la-consulta-sul-caso-taricco-analisi-dellordinanza-n-242017>, 2020. június 26.
- [8] Stefan GRILLER – Andreas ORATOR: Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine. *European Law Review* 2010/1., 3–35.
- [9] GRÓSZ Laura: Jogértelmezési dilemmák az Alaptörvény hetedik módosításának európai integrációt érintő rendelkezéseivel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2019/3., 48–53.
- [10] 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-bundesverfassungs-gericht/>, 2020. június 28., <https://doi.org/10.17176/20200526-013433-0>.
- [11] KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány* 2006/9., 1081–1089.
- [12] KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2., 5–15.
- [13] Theodore KONSTADINIDES: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* Vol. 13, 2011, 195–218., <https://doi.org/10.5235/152888712801753031>.

- [14] 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. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24., <https://doi.org/10.14232/phd.10156>.
- [15] KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. In: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Cserny Ákos). Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 287–295.
- [16] Sebastian LEUSCHNER: Ein Vertrags-verletzungs-verfahren als Deeskalations-instrument? *Verfassungsblog.de* 17 May 2020, <https://verfassungsblog.de/ein-vertragsverletzungsverfahren-als-deeskalationsinstrument/>, 2020. június 28., <https://doi/10.17176/20200518-013141-0>.
- [17] Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2010/26., 453–486.
- [18] Bertrand MATHIEU: *A jog a demokrácia ellen?* (ford.: Kisari Miklós), Századvég Kiadó, Budapest, 2018.
- [19] 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.
- [20] Yves MERSCH: In the spirit of European cooperation. Introductory remarks, *Salzburg Global webinar*, 2 July 2020. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>, 2020. július 5.
- [21] Hoai-Thu NGUYEN – Merijn CHAMON: *The ultra vires decision of the German Constitutional Court Time to fight fire with fire?* Hertie School Jacques Delors Centre, 28 May 2020, <https://tinyurl.com/ybethks9>, 2020. június 27.
- [22] ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*. PhD-értekezés, PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf, 2020. május 25.
- [23] POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
- [24] Simona POLIMENI: Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l’evoluzione dei controlli attraverso il „dialogo” tra le Corti, dopo la sent. n. 115/2018. *Osservatorio costituzionale* 2018/2., 1–26.
- [25] Antonio RUGGERI: Dopo Taricco: Identità costituzionale e primato della costituzione o della corte costituzionale? *Osservatorio Sulle Fonti* 2018/3., 1–21.
- [26] Francesco SAVERIO MARINI: I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017. *Federalismi.it* 14 February 2018,

<https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2018/02/I-diritti-europei-e-il-rapporto-tra-le-Corti-le-novit%C3%A0-della-sentenza-n.-269-del-2017.pdf>, 2020. június 28.

- [27] SÚLYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában* (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.
- [28] SÚLYOK Tamás – DELI Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/1., 57–59.
- [29] SZAKÁLY Zsuzsa – TRIBL Norbert: Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. *Pro Futuro* 2018/4., 9–25., <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/4/2875>.
- [30] SZEGEDI László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében. *Jogtudományi Közlöny* 2020/2., 96–100.
- [31] SZEGEDI László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt – Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtás során*. HVG-Orac, Budapest, 2019.
- [32] SZENTE Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle* 2019/1., 1–7.
- [33] TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac, Budapest, 2014.
- [34] 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.
- [35] VINCZE Attila: A német szövetségi alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése. *Jogtudományi Közlöny* 2020/7–8., 323–330.

**A COVID–19-JÁRVÁNY EURÓPAI UNIÓS KEZELÉSE
A „HATÁSKÖRÖK HÁLÓJA” AVAGY
A REJTETT HATÁSKÖRÖK RÉVÉN**

**Treating the COVID–19 pandemic on EU level
by using the ‘net of competences’ –
that is to say by the so far hidden competences**

MARINKÁS GYÖRGY*

Abstract: A szerző célja az volt a cikk megírásával, hogy megvizsgálja miként kezelte az Európai Unió 2020 első hónapjaiban a területére begyűrűző új típusú koronavírus-járványt, amely az uniós polgárok egészsége mellett az egységes belső piac megfelelő működését is komolyan veszélyeztetette. A kérdés azért érdemel alaposabb vizsgálatot, mert az Európai Unió az alapító szerződések rendelkezései alapján nem rendelkezik hatáskörrel kötelező erejű döntések meghozatalára „az emberi egészség védelme és javítása” terén, kizárólag támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések elfogadására. Ily módon szükségessé vált az alapító szerződések egységes piacra vonatkozó rendelkezéseinek oly módon történő újraértelmezése, hogy azok lehetővé tegyék a járványhelyzet kezelésével kapcsolatos tagállami intézkedések összehangolását, miközben az uniós intézmények maguk is komoly kihívásokkal szembesültek a döntéshozatali eljárásaik virtuális térbe helyezése kapcsán.

Kulcsszavak: *koronavírus, COVID–19, a hatáskörök hálója, az emberi egészség védelme és javítása, egységes belső piac*

Abstract: The aim of the author was to examine and to summarize his findings on how the EU handled the novel coronavirus-pandemic, which reached its territory in the first months of 2020. The pandemic threatened not only the health of the EU citizens, but endangered the proper functioning of the single market. The issue is worth a thorough examination, since on the field of ‘protection and improvement of human health’¹ the EU has no competence at all to make legally binding decision or to enforce them accordingly only to ‘support, coordinate or supplement’ the measures aimed at ‘protection and improvement of human health’. Thus, it was needed to interpret – or in some cases re-contextualize – the

* DR. MARINKÁS GYÖRGY
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék
joggyuri@uni-miskolc.hu

¹ As contained by Article 6 of TFEU – Treaty on the Functioning of the European Union OJ C 326, 26. 10. 2012, 47–390.

provisions of the founding treaties in order to allow the coordination of the member states' measures aimed at handling the pandemic situation. Not to mention that all of this had to be done in a situation, where the institutions of the EU too, faced serious challenges, while trying to place their decision-making procedures into the virtual space.

Keywords: coronavirus, COVID-19, the net of competences, protection and improvement of human health, single market

Bevezető gondolatok

A tavasz során világossá vált, hogy az új típusú koronavírus-járvány kezelése – amely január óta mind a közvéleményt, mind a tagállami és uniós döntéshozókat is foglalkoztatja – nem korlátozódik kizárólag járványügyi kérdésekre, azaz egy olyan területre, amelyben az EU gyakorlatilag semmilyen kompetenciával nem rendelkezik kötelező erejű döntések meghozatalára. A járvány ugyanis a lakosság egészsége mellett komolyan veszélyezteti az állami költségvetések egyensúlyát és a gazdaság működőképességét,² ily módon az egységes belső piac működését is fenyegeti. Ennek megfelelően az Unió intézményei – a Bizottsággal az élen – az alapító szerződések által lehetővé tett keretek között fellépve, különböző akciótervekkel és javaslatokkal álltak elő a belső piac működőképességének fenntartása érdekében, ideértve a személyek szabad mozgásának korlátozása esetén alkalmazandó egységes szempontokat. A jelen írás ennek megfelelően arra koncentrál, hogy megvizsgálja milyen alapító szerződésbeli – eredeti rendeltetésük szerint az egységes belső piac működését biztosítani hivatott – rendelkezések állnak az uniós intézmények rendelkezésére a koronavírus-járvány kezelése során meghozott tagállami intézkedések összehangolására.

1. A „hatáskörök hálója” elmélet, avagy az EU eddig is létező, de rejtett hatáskörei egy világjárvány kezelésére

1.1. Az EU fellépése járványügyi kérdésekben

Az EU kezdeti fellépését a koronavírus-járvány kezelésében számos kritika és vád érte, kiábrándítónak bélyegezve azt. Egyes vélemények egyenesen azzal vádolták az Európai Uniót, hogy cserbenhagyta a tagállamait.³ Ellentétben Kínával és Oroszor-

² Egyrészt az állami költségvetésekben komoly összeget szükséges átcsoportosítani a védekezés közvetlen költségeire – egészségügyi és védőfelszerelések –, másrészt közvetetten a gazdasági szereplők állami szubszidiálást igényelnek annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a gazdaság teljes összeomlása és a munkanélküliségi ráta egekbe szökkenése. Mindezt egy olyan helyzetben, amikor az államnak a gazdasági szereplők elmaradt jövedelmei miatt magának is elmaradó adóbevételekkel kell számolnia. Részletesen lásd az IMF elemzését: Deb PRAGYAN et al.: *The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures*. (IMF/WP/20/158)

³ Izabela WOJTYCZKA: Professor Tomasz Grzegorz Grosse interviewed by Izabela Wojtyczka: The virus will change the EU, but not how we might expect. *The Warsaw Institute review* 18 May 2020, <https://warsawinstitute.review/issue-2020/the-virus-will-change-the-eu-but-not-how-we-might-expect/>, 2020. október 21.

szággal, ahonnan a válság kezdetén a tagállamok segítséget remélhettek és kaptak.⁴ Olaszország esetében – ismerve a 2020 első negyedében ott kialakult helyzetet – egyáltalán nem meglepő, hogy növekedett az *euroszkeptikusok* tábora.⁵ – Az euroszkeptícizmus a francia és a német lakosság körében is növekedett, jóllehet kisebb mértékben.⁶

A tisztánlátást akadályozó indulatokat hátrahagyva, fel kell ismerni azonban, hogy az EU intézményeinek kezét kötötték az alapító szerződések rendelkezései. Azoknak a kialakult helyzetre tekintettel való értelmezése – adott esetben újraértelmezése – időt vett igénybe. Az alapító szerződések vonatkozó rendelkezései – többek között a hatáskör-átruházás elvét rögzítő EUSz. 5. cikk (1) (2) bekezdései, valamint az EU-t „az emberi egészség védelme és javítása terén” támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések elfogadására felhatalmazó EUMSz. 6. cikk – értelmében az EU cselekvési lehetőségei meglehetősen korlátozottak: főszabályként nem hozhat kötelező erejű döntéseket járványügyi kérdésekben. Az EU egészségügy terén meglévő hatásköreit az EUMSz. 168. cikke (Népegészségügy), valamint az 1082/2013/EU határozat⁷ rögzíti. Az EUMSz. 168. cikk (1) bekezdése értelmében „[...] az Unió fellépése, [...] kiegészíti a nemzeti politikákat, [...]” A (7) bekezdés pedig egyértelműen rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezése tagállami hatáskörben van. Mindez az *Európai Unió Alapjogi Chartájának*⁸ (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 35. cikkében is megerősítésre kerül a „nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett” kitételnek köszönhetően. A fent említett 1082/2013/EU határozat (i) elősegíti a tapasztalatok és jó gyakorlatok megosztását a tagállamok között; továbbá (ii) segíti a különféle egészségügyi fenyegetések kivédését célzó nemzeti stratégiák kidolgozását és azok interoperabilitását.⁹

⁴ Ismerve a világ működését a millió dolláros kérdés, hogy e segítség mennyire volt önzetlen. Lásd az Európai Bizottság által kiadott *A Covid19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket* című dokumentumot, illetve az Európai Parlament Kutatószolgálatának tájékoztatóját: Naja BENTZEN: *COVID-19 foreign influence campaigns Europe and the global battle of narratives*. European Parliamentary Research Service (PE 649.367) April 2020.

⁵ Luigi SCAZZIERI: The EU needs to counter Italy's coronavirus-induced Euroscepticism. *Centre for European Reform* 3 April 2020, <https://www.cer.eu/in-the-press/eu-needs-counter-italys-coronavirus-induced-euroscepticism> 2020. október 20.

⁶ Alice TIDEY: COVID-19 has ‘weakened’ the case for the EU, say Germans, French and Italians. *Euronews* (27/05/2020), <https://www.euronews.com/2020/05/26/covid-19-has-weakened-the-case-for-the-eu-say-germans-french-and-italians> 2020. október 20.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata (2013. október 22.) a határon áterjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg (HL L 293, 2013. 11. 5., 1–15.) – Amely a korábbi 2119/98/EK határozatot (HL L 268, 1998. 10. 3., 1–7.) váltotta fel.

⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 326., 2012. 10. 26., 391–407.).

⁹ Európai Bizottság crisis preparedness and response. https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/overview_hu, 2020. október 17.

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy a járványügyi védekezés az alapító szerződésekben rögzítettek szerint, főszabályként a tagállamok feladata, az EU-nak sem hatásköre, sem erőforrásai nincsenek az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezésére. Ugyanakkor, az EU intézményeinek, a kezdeti hezitálást felváltó határozott fellépése – és az azokat elemző, Kai P. Purnhagen és szerzőtársai által jegyzett tanulmány¹⁰ is – bizonyítja, a hatásköröket együtt, mintegy hálóként szemlélve megállapítható, hogy az EU meglehetősen széles körű hatáskörökkel rendelkezik.¹¹ Jóllehet e hatásköröket az egészségügyi területen kívül kell keresni. Ennek megfelelően az EU támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseit – amelyek „az emberi egészség védelmét és javítását” célozzák –, az egységes belső piac működése szempontjából érdemes megközelíteni. Az EUMSZ. 114. cikk (1) bekezdése alapján az EU a kereskedelmet akadályozó, vagy a versenyt torzító tényezők felszámolását célzó intézkedéseket fogadhat el. Ezen intézkedések közvetlenül vagy közvetetten szolgálhatják az emberi egészség védelmét és javítását.¹² az EUMSZ. 114. cikk (3) bekezdése értelmében, az EU egységes belső piacot érintő rendelkezéseinek kifejezetten védelemben kell részesíteniük az emberi egészséget, vagy javítaniuk kell azt. Ennek keretében, amennyiben új tudományos tények nyerne bizonyítást, az EU kötelezettsége a harmonizált intézkedéseinek kiigazítása.¹³ Példának okáért, amennyiben bármilyen új bizonyíték merülne fel a koronavírus ételcsomagolás útján történő terjedéséről, az EU intézményeinek ki kell igazítaniuk az ételek csomagolására vonatkozó egészségügyi szabályozást. Az EU-nak ezen felül lehetősége van ösztönző intézkedéseket is elfogadni. A jelenlegi helyzetben például a COVID elleni küzdelemben elért bizonyos eredményekhez köti a plusz uniós források lehívását. Purnhagen és szerzőtársai ezen felül – az első ránézésre – határokon átnyúló elemet nélkülöző tagállami intézkedések, példának okáért iskolabezárások és kijárási korlátozások, esetén is megállapíthatónak tartják az EU hatásköreit, többek között a Dassonville¹⁴ és a Carpenter¹⁵ ügyekre hivatkozva. Álláspontjukat arra alapozzák, hogy a kijárási korlátozás példának okáért akadályozhatja a határokon keresztül ingázó munkavállalókat abban, hogy elérjenek a munkahelyükre.

Purnhagen és szerzőtársai további példákat sorolnak fel az EU koordináló szerepére, amelyeket az eltelt időben a gyakorlat is igazolt.

¹⁰ Kai P. PURNHAGEN et al.: More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak. *European Journal of Risk Regulation* 11 (2020), 2, 297–306.

¹¹ PURNHAGEN et al.: i. m. 303.

¹² Lásd C-376/98. sz. Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (dohánytermékek reklámja) ügy, ítélet, 2000. október 5.

¹³ Lásd még a C-491/01. sz. *British American Tobacco* ügyet!

¹⁴ C-8/74 sz. *Dassonville* ügy, ítélet, 1974. július 11.

¹⁵ C-60/00 sz. *Carpenter* ügy, ítélet, 2002. július 11.

(i) A 2019/98/EK határozat¹⁶ óta az EU több esetben koordinálta a tagállamok járványügyi megfigyeléseit. E téren a 2005-ben felállított¹⁷ *Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC)*,¹⁸ valamint a Bizottságból és az egyes tagállamok illetékes közegészségügyi hatóságaiából álló *Korai Figyelmeztető és Gyorsreagáló Rendszer*¹⁹ is jól vizsgázott a szakirodalom megítélése szerint.²⁰ A tagállamok az utóbbi keretben hangolták össze az intenzív ellátási férőhelyeket és a megfelelően képzett, egészségügyi személyzetet érintő igényeket és felajánlásokat.²¹ A Bizottság a 2020. április 3-án közzétett iránymutatásaiban²² részletezte a határokon átnyúló egészségügyi segítségnyújtás koordinálása kapcsán figyelembe veendő szabályokat. Többek között arra buzdította a tagállamokat, hogy tekintsenek el egyes, a területet szabályozó uniós jogi aktusok²³ bizonyos rendelkezéseinek alkalmazásától: „A Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy *pragmatikus megközelítéssel* kezeljék a sürgős ellátást igénylő betegek esetét [...]”²⁴

(ii) Az EU több esetben bátorította a tagállamokat az együttműködésre annak érdekében, hogy azok *egységes utasszűrő intézkedéseket fogadjanak el, ideértve az utasok testhőmérsékletének szűrésére vonatkozó szabályok egységessé tételét*. A jogalapot az EUMSZ. 168. és 100. cikk (2) bekezdése, illetve az ezek alapján elfogadott, a polgári légi közlekedés védelmének közös szabályairól szóló európai parlamenti és a tanácsi rendelet²⁵ biztosítja.²⁶

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2119/98/EK határozata (1998. szeptember 24.) a Közösségben a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának létrehozásáról (HL L 268, 1998. 10. 3. 1–7.) – Hatályon kívül.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 851/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ létrehozásáról (HL L 142., 2004. 4. 30., 1–11.).

¹⁸ European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).

¹⁹ Early Warning and Response System (EWRS).

²⁰ David M.R. TOWNEND et al.: What is the Role of the European Union in the COVID-19 Pandemic? *Medicine and Law* Vol. 39 (2020), Issue 2, 249–268.

²¹ Lásd a német külügyminisztérium honlapját az intenzív ellátásra szoruló olasz és holland betegek átvételéről. – German Federal Foreign Office, How Germany is helping Europe in the Covid-19 crisis (24. 03. 2020) – <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/maas-corona-europe/2328352>, 2020. október 29.

²² Európai Bizottság: *Iránymutatások a COVID-19-válság összefüggésében folytatott határokon átnyúló egészségügyi együttműködésre irányuló uniós sürgősségi segítségnyújtásról*. (COM 2020/C 111 I/01, 2020. április 3.)

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004. 4. 30., 1.); Az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve (2011. március 9.) a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről (HL L 88., 2011. 4. 4., 45–65.).

²⁴ COM 2020/C 111 I/01, para. 4.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 300/2008/EK rendelete (2008. március 11.) a polgári légi közlekedés védelmének közös szabályairól és a 2320/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 97, 2008. 4. 9., 72–84.).

(iii) Annak ellenére, hogy az EU költségvetése arányaiban meglehetősen korlátozott, az EUMSZ. 180 és 181. cikkei alapján az EU hatáskörrel rendelkezik orvosi kutatások finanszírozására, ideértve a vakcinafejlesztést. Purnhagen és szerzőtársai e téren is helyesen „jósolták meg” az EU hatásköreit: az Európai Unió Bizottsága 2020. október 15-én adta ki a *Felkészülés a Covid19 oltási stratégiákra és az oltóanyagok alkalmazására* című közleményét,²⁷ amelyben a 2020. tavasz óta tartó tárgyalások eredményeit összegzi. A Bizottság a *Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz* finanszírozásával²⁸ hat szerződést írt alá vakcinagyártókkal összesen 2,3 milliárd dózis vakcina beszerzéséről.²⁹ A Bizottság célja a széles vakcina-portfólió kialakítása volt, tekintve, hogy a tárgyalások megkezdésekor még lehetetlen volt eldönteni, hogy a potenciális oltóanyagok közül melyik fogja sikerrel zárni a fejlesztési és engedélyezési eljárást – amely az uniós piacon való forgalomba hozatal előfeltétele –, illetve melyik bizonyul majd hatékonynak. A Bizottság a változatos portfólió révén tartotta maximalizálhatónak az európai polgárok számára a vakcinához való minél gyorsabb hozzáférés lehetőségét.³⁰ Az uniós szintű vakcinabeszerzési programot a Bizottság pozitívan értékelte, ám említést érdemel, hogy azt több irányból is bírálat érte annak bürokratikus, lassú volta miatt. Egyes álláspontok szerint egyenesen akadályozta a tagállamokat abban, hogy önállóan és hatékonyan cselekedjenek.³¹ Kritikai megjegyzések az EU-n kívülről is érkeztek: a kanadai és a japán kormány aggályait fejezte ki az uniós szinten bevezetett kivételi engedélyezési eljárás kapcsán.³²

(iv) Az EUMSZ. 122. cikk (1) bekezdése értelmében a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján módjában áll határozni a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen, ha egyes termékek esetén súlyos ellátási gondok merülnek fel. A (2) bekezdés értelmében pedig a Tanács uniós pénzügyi támogatást nyújthat a tagállamnak, amely általa nem befolyásolható rendkívüli eseményekből eredő nehézséggel küzd, illetve e nehézségek veszélye áll fenn.

(v) A Bizottságnak módjában áll az állami támogatások tilalma alól kivételeket biztosítani, amint az a tanulmány későbbi részeiben részletesen is kifejtésre kerül.

²⁶ A légi közlekedés szabályairól részletesen lásd: ANGYAL Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 330.

²⁷ Európai Bizottság: *Felkészülés a Covid19 oltási stratégiákra és az oltóanyagok alkalmazására*. Brüsszel, 2020. október 15. COM(2020)680 final.

²⁸ A Tanács (EU) 2016/369 rendelete (2016. március 15.) az Unión belül szükséghelyzeti támogatás nyújtásáról HL L 70., 2016. 3. 16., 1–6.

²⁹ Elena Sánchez NICOLÁS – Eszter ZALÁN: Has the EU purchased enough vaccines? *Euobserver* 28 January 2021, <https://euobserver.com/coronavirus/150747>, 2021. február 15.

³⁰ COM(2020)680 final, 3.

³¹ Jillian DEUTSCH – Sarah WHEATON: How Europe fell behind on vaccines. The EU secured some of the lowest prices in the world. At what cost? *Politico* 27 January 2021, <https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astra-zeneca/>, 2021. február 15.

³² Sam FLEMING – Michael PEEL: EU faces global criticism over curbs on vaccine exports. *Financial Times* 31 January 2021, <https://www.ft.com/content/5c15d7ea-aaf6-46f4-924e-30f168dd14dd>, 2021. február 15.

1.2. Az áruk szabad mozgásának korlátozása

Az influenza elleni védőoltásokra kivetett tagállami exporttilalmakra is tekintettel,³³ a szerző érdekesnek tartja *in medias res* az egészségügyi felszerelések és gyógyszerek kivételére a tagállamok által bevezetett korlátozásokkal kezdeni a kérdés tárgyalását annak érdekében, hogy érzékelhető legyen, *az egységes belső piac szabályai milyen mértékben hatják át az élet minden területét.* E helyütt érdemes emlékeztetni, hogy az előző pontban írottaknak megfelelően járványügyi intézkedések terén az EU nem rendelkezik jogosultsággal kötelező erejű döntések meghozatalára. *Amint azonban a Bizottság a 2020. március 13-án kelt, A COVID-19-járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingyázások című közleményében*³⁴ *emlékeztetett, a fent említett egészségügyi felszerelések és gyógyszerek árunak számítanak, következésképpen alkalmazandók rájuk az áruk szabad mozgásának szabályai.* Továbbá a Bizottság álláspontja szerint, *a tagállami korlátozások nem veszik figyelembe az ellátási lánc integrált voltát és azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy e javak nem jutnak el azon helyekre, ahol az adott pillanatban a legjobban szükség van rájuk.* A Bizottság álláspontja szerint az egészségügyi felszerelésekre bevezetett exportkorlátozások *az arányosság elvével ellentétesek és ennek megfelelően fogja azokat kezelni.*³⁵ Purnhagen és szerzőtársai ennek kapcsán jegyzik meg, *hogy itt tulajdonképpen az alapszabadságok és az azok alóli kivételek hagyományos megközelítésének megfordításáról van szó:* ahelyett, hogy a tagállamok az EUMSZ. 36. cikkben alapuló jogukat gyakorolva korlátoznák az alapszabadságok érvényesülését – azaz egészségügyi okokból korlátoznák az áruk szabad mozgását –, *az EU korlátozza a tagállamokat az alapító szerződésből eredő joguk gyakorlásában,* annak érdekében, hogy érvényt szerezzen a tagállamok közötti szolidaritásnak,³⁶ illetve biztosítsa az egészségügyi felszerelés eljuttatását a megfelelő célországokba.

*A Bizottság – az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatáshoz*³⁷ *kapcsolódva – március 23-án elfogadta a zöld sávok végrehajtásáról szóló közleményt.*³⁸ *A közlemény alapkonceptiója az ellátási láncok folyamatos működésének biztosítása az egységes piacon, valamint az esetleges hiányok elkerülése.*

³³ Tekintve, hogy 2020 őszén megugrott az igény az influenzaoltásra, a többletkészletekkel még rendelkező országok – többek között Németország és Belgium – exporttilalmat vezetett be a védőoltásokra. – Lásd: Portfolio.hu: *Magyarország egyelőre nem kap több influenza elleni vakcinát.* 2020. október 29. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20201029/magyarorszag-egyelore-nem-kap-tobb-influenza-elleni-vakcinat-454966> 2020. november 28.

³⁴ Európai Bizottság: *A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingyázások.* Brüsszel, 2020. 3. 13. COM(2020)112 final.

³⁵ COM(2020)112, para. 3.1.

³⁶ PURNHAGEN et al.: i. m. 304; lásd még COM(2020)112!

³⁷ Európai Bizottság: *Covid-19 – Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások.* Brüsszel, 2020. 3. 16. C (2020) 1753 final.

³⁸ European Commission: *Coronavirus: Commission presents practical guidance to ensure continuous flow of goods across EU via green lanes.* Brussels, 23 March 2020 IP/20/510.

A Bizottság amellet, hogy intézkedéseket javasolt az áruszállításban dolgozók egészségének védelme érdekében, a tagállamokat a szállítójárművek határon való fölösleges intézkedések nélküli átengedésére szólította fel.³⁹ *E zöld sávok továbbfejlesztésével kapcsolatban a Bizottság október 28-án adott ki újabb közleményt a járvány újbóli felerősödésére való tekintettel.*⁴⁰ A dokumentum révén a Bizottság megerősítette a korábban kitűzött célok érvényességét, ezzel egyidejűleg az adminisztráció és az ellenőrzések elektronikus úton történő végrehajtására ösztönözte a tagállamokat. Amint a Bizottság megjegyezte, a tagállamok egy része ezt már sikeresen meg is tette az első hullám idején. A Bizottság a Tanács 2020. október 13-i ajánlás⁴¹ 19. pontjának b) alpontjára utalva emlékezteti a tagállamokat, hogy *a szállítószemélyzetet minden tagállami hatóságnak kulcsfontosságú munkavállalóként és szolgáltatóként kell megjelölnie és elismernie*, és az ilyen munkavállalók nem kötelezhetők karanténra, amennyiben e kulcsfontosságú feladatukat látják el.

1.3. A személyek szabad mozgásának korlátozása: tagállami határzárak, egészségügyi karantén elrendelése új belépőknek, ingázó munkavállalókra vonatkozó kivételek

A személyek szabad mozgása – „lánykori nevéen” a munkavállalók szabad mozgása – az egységes belső piac működésének másik kiemelt fontossággal bíró alapköve, amelyet számos alapító szerződésbeli és egyéb elsődleges jogforrásnak tekinthető rendelkezés – EUMSZ. 45. cikk (1) bekezdése, a „schengeni vívmányok”⁴² – valamint számos másodlagos uniós jogforrás – köztük a 2004/38/EK irányelv⁴³ – garantálja. *A tagállamok ezen alapszabadság tekintetében is fenntartották azon jogukat, hogy közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból – mint amilyen egy fertőző betegség – korlátozhatják azt, és ideiglenes jelleggel visszaállítsák a határellenőrzést.* Amint azt Purnhagen és szerzőtársai áprilisban „megjósolták”, az EU e téren is rendelkezik a szükséges hatáskörökkel annak érdekében, hogy hatékonyan hangolja össze a tagállami intézkedéseket. E jóslatok az ősz folyamán teljesedtek be, amikor az EU egységes szabályozást vezetett be az országok besorolására, az utazási korlátozások bevezetésére és a határok lezárására.

³⁹ A Bizottság által támasztott követelmény az volt, hogy az áruszállító járműveket érintő várakozási idő összességében nem haladhatja meg a 15 percet, tekintet nélkül az általuk szállított árukra. Mindez a szerző szerint meglehetősen ambiciózus célkitűzés volt, tekintve, hogy márciusban a 10-15 km hosszú sorok sem voltak ritkák az egyes határátkelőknél.

⁴⁰ *A gazdaság működőképességének a Covid19-világjárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről.* Európai Bizottság, Brüsszel, 2020. 10. 28. COM(2020)685 final.

⁴¹ A Tanács (EU) 2020/1475 ajánlása (2020. október 13.) a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről, HL L 337., 2020. 10. 14., 3.

⁴² Schengeni Megállapodás (1985. június 14.); Schengeni Egyezmény (1990. június 19.).

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról [...] HL L 158, 2004. 4. 30., 77–123.

Az áruk szabad mozgása kapcsán a 2020. március 16-i „határigazgatási intézkedésekre vonatkozó bizottsági iránymutatásban” a Bizottság emlékezteti a tagállamokat, hogy bár a *Schengeni határellenőrzési kódex*⁴⁴ 25. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak a jogukban áll ideiglenesen visszaállítani a belső határellenőrzéseket,⁴⁵ az egészségügyi ellenőrzések (pl. testhőmérséklet-mérés) és egyéb intézkedések nem feltétlenül követelnek ilyen drasztikus korlátozásokat. Sőt, *a határellenőrzés visszaállítása felesleges torlódásokat okozhat a határokon, amely felgyorsíthatja a vírus terjedését,*⁴⁶ *valamint fokozza a gazdasági károkat.*⁴⁷ Amennyiben a tagállamok mégis a határellenőrzések ideiglenes bevezetése mellett döntenek, úgy *biztosítaniuk kell, hogy a kulcságazatokban dolgozó, napi szinten ingázó személyek számára a határok továbbra is átjárhatók maradjanak.*⁴⁸ A tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy a bevezetett korlátozó intézkedéseket – a *Gebhard-tesztnék*⁴⁹ megfelelően – (i) megkülönböztetés nélkül alkalmazzák. Továbbá az intézkedések (ii) a bevezetésüket közérdekű kényszerítő indokok tegyék szükségessé; (iii) alkalmasak legyenek az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására; (iv) és ne lépjenek túl az annak megvalósításához szükséges mértéket.

A járványhelyzet enyhülésével a *Bizottság 2020. május 13-án adta ki az iránymutatásait*⁵⁰ *a turisták, az utazók és a vállalkozások számára,* amelyben részletezi, hogy a tagállamok milyen egészségügyi óvintézkedések tiszteletben tartása mellett oldhatják fel az utazási korlátozásokat. A turisztikai cégek tevékenységének újraindítása érdekében pedig június 15-én elindította a *Re-open Europe platformot*⁵¹ annak érdekében, hogy elősegítse az utazás és idegenforgalom biztonságos újraindítását, illetve biztosítsa az utazni kívánó közönség tájékoztatását. *Problémaként merült fel ugyanakkor, hogy a tagállamok által bevezetett eltérő intézkedések – például a kötelező karantén időtartamára vonatkozóan –, továbbá az eltérő szempontok alapján alkalmazott zöld, narancssárga és piros besorolás, valamint a tagállamok által saját hatáskörben elrendelt határzárak*⁵² *koordinálatlansága potenciálisan veszélyeztették a személyek szabad mozgását.*

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről HL L 77., 2016. március 23., 1–52.

⁴⁵ Amelyről a kódex (2016/399/EU rendelet) 27. cikke által előírtak szerint előzetesen értesíteniük kell a többi tagállamot és a Bizottságot.

⁴⁶ C(2020)1753 final, paras. 18–25.

⁴⁷ Raffaella MENINNO – Guntram WOLFF: As the Coronavirus spreads, can the EU afford to close its borders? *Bruegel* 28 February 2020, <https://voxeu.org/content/coronavirus-spreads-can-eu-afford-close-its-borders>, 2020. december 13.

⁴⁸ C(2020)1753 final, paras. 18–25.

⁴⁹ Lásd: C-55/94. sz. *Gebhard* ügy, ítélet, 1995. november 30., para. 37.

⁵⁰ Európai Bizottság, Turizmus és közlekedés: *A Bizottság iránymutatása arról, hogy miként lehet a biztonságot szem előtt tartva újra utazni, és beindítani az európai turizmust 2020-ban és azon túl.* Brüsszel, 2020. május 13. (IP/20/854)

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/hu>, 2020. november 14.

⁵² Elena Sanchez NICOLÁS: EU warning after Hungary unilaterally shuts borders. *Euobserver* September 2020, <https://euobserver.com/coronavirus/149282>, 2020. november 14.

A problémák elhárítására a *Bizottság 2020. szeptember 4-i javaslatában*⁵³ egy tanácsi ajánlás meghozatalát kezdeményezte, amely végül 2020. október 13-án került kibocsátásra a szabad mozgásnak Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről címen. Jóllehet a határárak elrendelésének joga az alapító szerződésekben foglaltaknak megfelelően továbbra is tagállami hatáskörben maradt, az ajánlás a 8–12. pontjaiban meghatározza azokat a kritériumokat, amelyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük a korlátozások bevezetésekor – jelesül: az új esetek száma, pozitív teszteredmények aránya, tesztelési arány –, illetve a tagállamok adatszolgáltatási kötelezettségét, amely alapján az ECDC meghatározza az egyes országok besorolását. A 14–16. pontok rögzítik a tagállamok azon kötelezettségét, hogy az általuk tervezett korlátozó intézkedésekről a többi tagállamot és a Bizottságot tájékoztassák, valamint, hogy előzetesen koordinálják a bevezetendő intézkedéseket.

1.4. A válságkezelés tagállami gazdasági eszközeinek bizottsági értékelése, a GMU szabályaitól való eltérés engedélyezése – és a magyar támogatások

Tekintve az EU-büdzsének korlátozott méretét,⁵⁴ a koronavírus okozta gazdasági nehézségek leküzdése érdekében folyósított költségvetési támogatások fő forrásául a tagállami költségvetések szolgálnak. Az állami támogatások azonban az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdés⁵⁵ értelmében főszabályként tiltottak. A Bizottság ennek megfelelően a 2020. március 13-i közleményében megjelölte a tagállamok által, külön bizottsági értesítés és engedélyezés nélkül bevezethető intézkedések listáját. A dokumentum az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó állami támogatásokat, valamint az azok alá tartozó, ám a 107. cikk (3) bekezdés „b” pontja⁵⁶ értelmében kivételnek minősülő helyzeteket sorolja fel. A Bizottság álláspontja értelmében, az Olaszországban az év első hónapjaiban uralkodó állapotok egyértelműen a 107. cikk (3) bekezdés ’b’ pontja által említett „komoly zavar” minősültek, amely alapján a Bizottság különleges intézkedéseket fogantatosított.⁵⁷ A dokumen-

⁵³ *Javaslat a Covid19-világjárványra való reagálás keretében a szabad mozgás korlátozására vonatkozó összehangolt megközelítésről.* Európai Bizottság. Brüsszel, 2020. 9. 4. COM(2020)499 final.

⁵⁴ Az EU-büdzsének korlátozott méretét illetően lásd: MARINKÁS György: A 2008-as válság lehetséges okai és a válságra adott amerikai és európai válaszok, különös tekintettel a törvényi szabályozásra. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXVII/1 (2019), 187–227.

⁵⁵ 107. cikk (1) „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

⁵⁶ 107. cikk (3) „A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: [...] b) [...] egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás.”

⁵⁷ COM(2020)112, para. 5.

tumban a Bizottság jelezte, kész javaslatot tenni a Tanácsnak arra, hogy az uniós intézmények aktiválják az *általános mentesítési záradékot* egy általánosabb költségvetés-politikai támogatás biztosítása érdekében. A záradék súlyos gazdasági visszaesés esetén, a Tanács egyetértésével felfüggesztené a Tanács által ajánlott költségvetési kiigazítást az euróövezet, vagy az EU egészének viszonylatában. *A Bizottság egy héttel később, 2020. március 20-án kiadott újabb közleményében ideiglenes – az alapító szerződésbeli korlátozásokat felülíró – állami támogatási szabályokat fogadott el annak érdekében, hogy a kormányok likviditást tudjanak biztosítani a gazdaság számára.* Amint a Bizottság a dokumentum 4–6. pontjában jelezte: a tagállamok által nyújtott olyan támogatások, amelyek a bankokon, mint pénzügyi közvetítőkön keresztül jutnak el a vállalkozásokhoz, közvetlenül a vállalkozások javát szolgálják és nem a bankok „életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzése vagy helyreállítása” a céljuk, megengedhető támogatásnak minősülnek. A Bizottság ennek megfelelően, a 2020. március 20-i közleményében az ilyen támogatásokat kivonta a bankunióra⁵⁸ vonatkozó irányelv⁵⁹ és rendelet⁶⁰ hatálya alól. *A szóban forgó közlemény harmadik pontja tartalmazza azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállamok hozhatnak: (i) közvetlen támogatások, visszafizetendő előlegek vagy adókedvezmények formájában nyújtott támogatások; (ii) hitelgaranciák formájában nyújtott támogatások; (iii) kedvezményes hitelkamatlábak formájában nyújtott támogatások; (iv) hitelintézeteken vagy más pénzügyi intézményeken keresztül garancia vagy hitel formájában nyújtott támogatás; (v) rövid lejáratú exporthitel támogatás.* Az e támogatásokra vonatkozó részletsszabályokat a dokumentum 21–33. pontjai tartalmazzák. A dokumentum 34–38. pontjai rögzítik a *monitoring és jelentéstételi rendszert*, amelyben az államoknak minden a közlemény alapján nyújtott állami támogatásra vonatkozó információt

⁵⁸ A bankunió létrehozása és annak gyakorlati tapasztalatait illetően részletesen lásd: MARINKÁS György: *What if a new crisis comes? – In other words, is the EMU prepared for another possible financial crisis?* Bratislavské právnické fórum 2020. Právne vyzvy pre novú Európsku komisiu. Zborník z vedeckej konferencie organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou dňa 6 a 7. februára 2020 v priestoroch Univerzity Komenského v Bratislave (eds.: O. Blažo – L. Mokrá – A. Máčaj). 1st Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020. 140.; György MARINKÁS: *How not to build a Monetary Union? – The structural weaknesses of the EMU in the light of the 2008 crisis and the institutional reforms for their correction.* In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* (eds.: Marcell Szabó – Petra Lea Lános – Réka Varga). Vol. 2018 (Year of publication: 2019), 437–471.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról [...] HL L 173, 12. 6. 2014, 190–348.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról HL L 225, 30. 7. 2014, 1–90.

közzé kell tenniük a központi támogatási honlapjaikon, valamint éves jelentést kell tenniük a Bizottság számára.

A közleményben meghirdetett lehetőséggel élve a magyar kormány számos, az ideiglenes keretben meghatározottnak megfelelő állami támogatást jelentett be és hagyott jóvá a Bizottsággal.⁶¹ A kézirat lezárásának időpontjáig⁶² a Bizottság 17 magyar állami támogatási programot hagyott jóvá, a legutolsót 2021. január 15-én.⁶³

A koronavírus-járványra tekintettel folyósított állami támogatások kapcsán időközben a Törvényszéken benyújtásra kerültek az első beadványok: a Ryanair a tavasz és a nyár során a Bizottság több – állami támogatásokat jóváhagyó határozatát – is megtámadta a bírói fórum előtt.⁶⁴ A keresetleveleiben a Ryanair változatos jogalapokra hivatkozik, egy azonban mindegyikben közös: álláspontja szerint a Bizottság által jóváhagyott állami támogatások hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak a fapados légitársaságokkal szemben, mint amilyen a Ryanair. Az ügyek a kézirat lezárásnak időpontjában még kezdeti szakaszban voltak.⁶⁵

⁶¹ A teljesség igénye nélkül: 2020. április 8-án [Az Európai Bizottság sajtóközleménye, 2020. április 8. (IP/20/629)] egy 50 millió forint összértékű közvetlen állami támogatást a koronavírus-járvány gazdasági hatásai által különösen sújtott ágazatokban tevékenykedő közép- és nagyvállalatok számára. E támogatást egy jóval ambiciózusabb, 350 milliárd forint értékű, a Bizottság által 2020. április 17-én jóváhagyott program [Az Európai Bizottság sajtóközleménye, 2020. április 17. (IP/20/674)] követte, amelynek keretében az érintett vállalkozások közvetlen támogatások, kölcsönök és tőkebefektetési intézkedések formájában, az uniós strukturális alapok e célra történő felhasználása révén részesülhetnek támogatásban. A támogatás mikro-, kis- és középvállalkozások, valamint nagyvállalatok számára is nyitva áll. Ugyanaznap a Bizottság egy 31,5 milliárd forint összegű támogatási programot [Az Európai Bizottság sajtóközleménye, 2020. április 17. (IP/20/695)] hagyott jóvá.

⁶² 2021. február 2.

⁶³ Az Európai Bizottság által jóváhagyott támogatások teljes listája elérhető az Európai Bizottság honlapjának „Sajtósarok” fülén. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/hu>, 2020. október 29.

⁶⁴ T-238/20. sz. *Ryanair kontra Európai Bizottság* ügy, amelyben a Ryanair a Bizottságnak a Svédország által nyújtott állami támogatásról szóló 2020. április 11-i SA.56812. (EU) határozatát támadja meg; T-259/20. sz. *Ryanair kontra Európai Bizottság* ügy, amelyben a Ryanair a Bizottságnak Franciaország által nyújtott állami támogatásról szóló 2020. március 30-i SA.56765 (EU) határozatát támadja meg; T-378/20. sz. *Ryanair kontra Európai Bizottság* ügy, amelyben a Ryanair a Bizottságnak a Dánia által nyújtott állami támogatásról szóló 2020. április 15-i SA.56795 (EU) határozatát támadja meg; T-388/20. sz. *Ryanair kontra Európai Bizottság* ügy, amelyben a Ryanair a Bizottságnak a Dánia által nyújtott állami támogatásról szóló 2020. május 28-i SA.56809 (EU) határozatát támadja meg.

⁶⁵ Portugal: Ryanair challenges in court 6 state aids to European airlines. LUSA, 27-08-2020, <https://www.lusa.pt/article/ZOxfwQzi7BEZ3s5ACUtnBjMSZM5iuSII/portugal-ryanair-challenges-in-court-6-state-aids-to-european-airlines>, 2020. november 14.

Az Európai Unió Tanácsa 2020 májusában hozta létre a COVID–19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközt (SURE).⁶⁶ Az eszköz célja a rendelet 2. cikke szerint, hogy pénzügyi támogatás nyújtásával egészítse ki az érintett tagállamok által hozott nemzeti intézkedéseket. A pénzügyi támogatás a 4. cikk értelmében az érintett tagállamnak az Unió által nyújtott hitel formájában valósul meg. A Bizottság 2020. október 7-én javasolta a Tanácsnak, hogy Magyarország 504 millió euró összegű pénzügyi támogatásban részesüljön az eszközből, amelyet a Tanács az október 23-i döntésével jóváhagyott.⁶⁷

A Bizottság felismerve a helyzetet, miszerint a szorult gazdasági helyzetben lévő tagállamok számára csábító lehet a harmadik államok irányából, közvetlen külföldi befektetés (foreign direct investment, FDI) formájában érkező „könnyűpénz”,⁶⁸ 2020. március 25-én iránymutatást⁶⁹ bocsátott ki a 2019-ben létrehozott az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretnek⁷⁰ a koronavírus-járvány okozta helyzetben történő alkalmazását illetően. Az iránymutatással együtt kiadott sajtóközlemény értelmében az iránymutatás célja a kritikus európai eszközök és technológiák védelme a jelenlegi helyzetben.⁷¹ Az említett átvilágítási keret – amelynek alkalmazása 2020. október 11-én kezdődött meg –, egy olyan együttműködési mechanizmust hozott létre, amely a tagállamok és a Bizottság közötti információcserére vonatkozó kötelezettségen, valamint a Bizottság és a tagállamok azon lehetőségén alapul, hogy véleményeket bocsássonak ki és észrevételeket tegyenek az olyan befektetések esetén, amelyek valószínűleg hatást gyakorolnak az Unió és a tagállamok biztonságára és közrendjére. Az alapító szerződésben rögzített hatásköri szabályokkal összhangban a rendelet az 1. cikk (2) bekezdése alapján nem érinti az egyes tagállamokat nemzetbiztonságuk fenntartása tekintetében megillető, az EUSz 4. cikkének (2) bekezdésében meg-

⁶⁶ A Tanács (EU) 2020/672 rendelete (2020. május 19.) a COVID–19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról. HL L 159., 2020. 5. 20., 1–7.

⁶⁷ A Tanács (EU) 2020/1561 végrehajtási határozata (2020. október 23.) a COVID–19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatok mérséklése érdekében az (EU) 2020/672 rendelet alapján Magyarországnak nyújtandó ideiglenes támogatásról. HL L 357., 2020. 10. 27., 24–28.

⁶⁸ Részletesen lásd: Diana A. A. REISMAN: The EU and FDI: What to Expect from the New Screening Regulation. IRSEM Research Paper No. 104 (August 2020).

⁶⁹ Európai Bizottság, Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe’s strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation), Brussels, 25. 3. 2020 C(2020)1981 final.

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról (PE/72/2018/REV/1) HL L 79I., 2019. március 21., 1–14.

⁷¹ Az Európai Bizottság sajtóközleménye, 2020. március 25. (IP/20/528)

határozott kizárólagos feladatkört,⁷² sem pedig az egyes tagállamok alapvető biztonsági érdekeik védelméhez való, az EUMSZ 346. cikkének⁷³ megfelelő jogát.

2. Az EKB által alkalmazott válságkezelési eszközök és azok uniós jogi konformitása, különös tekintettel az EUB és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság közötti „vitára”

A válság kezeléséből az Európai Központi Banknak (EKB) is ki kellett vennie a részét.⁷⁴ Amint azt Isabel Schnabel, az EKB Igazgatóságának tagja egy 2020. júniusi előadásában kifejtette,⁷⁵ a koronavírus-járvány okozta gazdasági válság kezelése két szakaszban történt. Az első szakaszban a legfontosabb a gyors cselekvés volt annak érdekében, hogy az EU elkerülje egy a 2008-as válságot követő gazdasági visszaeséshez hasonló helyzet kialakulását. A második szakaszban a közvetlen veszélyhelyzet elhárítását és a piacok stabilizálását követően immáron más megfontolásokat is számításba kellett venni: a nulla százalék körülire, illetve egyes előrejelzések szerint negatív értékre prognosztizált infláció a bérek és a gazdasági növekedés csökkenésének, valamint a befektetések elmaradásának veszélyét hordozza magában. Egyes elemzők a nagy gazdasági világválság óta nem látott mértékű gazdasági visszaesést jósolták világszinten.⁷⁶ Az IMF 2020-as becslése⁷⁷ szerint az euróövezet összesített⁷⁸ GDP-je 2020 végére 7%-kal fog visszaesni az előző évi értékhez képest,

⁷² EUSz. 4. cikk (2): „[Az Unió] Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. [...]”

⁷³ EUMSZ. 364. cikk (1) „[...] a) egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közzétételét ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel; [...]”

⁷⁴ Mario DRAGHI: We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly. (Opinion) *Financial Times* 25 March 2020, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>, 2021. január 21.

⁷⁵ Isabel SCHNABEL: *The ECB's Monetary policy during the coronavirus crisis – necessary, suitable and proportionate*. Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB at the Petersberger Sommerdialog, 27. June 2020. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200627~6009be389f.en.html>, 2020. október 29.

⁷⁶ Lásd: Gita GOPINATH: The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. *IMF Blog* 14 April 2020, <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>, 2021. január 21.; lásd továbbá az OECD tanulmányát: Eric A. HANUSHEK – Ludger WOESSMANN: The Economic Impacts of Learning Losses. OECD (September 2020), <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf>, 2021. január 21.

⁷⁷ Regional Economic Outlook: Europe. Whatever It Takes: Europe's Response to COVID-19. *IMF* October 2020, 1.

⁷⁸ A járvány által elsőként és legsúlyosabban érintett Olaszország esetén a visszaesés mértékét az OECD 10,5%-ra tette. Lásd: *OECD Economic Outlook Interim Report Coronavirus (Covid-19): Living with uncertainty and the IMF's policy tracking platform Policy Responses to COVID-19*. https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_34ffc900-en#page1, 2021. január 20.

amely az eddigi történelmének legnagyobb visszaesése lesz. Az Európai Bizottság még nagyobb, 7,7%-os visszaeséssel számolt.⁷⁹ A két intézmény becslésében közös, hogy a GDP koronavírus-járvány előtti szintjének elérését 2022 vége előtt nem tartják reális célnak.⁸⁰

E kihívás kezelésére az EKB – tekintettel arra, hogy a 2008-as gazdasági válság és a 2010-es euróövezeti válság kezelése során más központi bankokhoz hasonlóan – kimerítette a konvencionális monetáris politika eszköztárát, újfent a 2010-es euróövezeti válság kezelésénél már bevált, nem konvencionális eszközökhöz nyúlt,⁸¹ mint amilyen a mennyiségi lazítás (quantitative easing, QE).⁸² Jóllehet ezen intézkedések korábban is ismertek voltak, kiterjedt alkalmazásukra a fent említett válságok kezelése érdekében került sor először, komoly aggodalmat keltve egyes közgazdászok körében.⁸³ A programokkal szemben visszatérő kritikaként fogalmazták meg, hogy hosszú távon inflációt generálhatnak, amely révén a káros hatásaiak felülmúlhatják az elért hasznot. A Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) esetén további potenciális hátrányként azonosították, hogy veszélyezteti annak alapító szerződésben rögzített célja – jelesül az árstabilitás⁸⁴ – elérését. Az aggodalmak azonban alaptalannak bizonyultak, mind az EKB mennyiségi lazítási programjai, mind az Egyesült Államok központi bankja (*Federal Reserve, Fed*) által meghirdetett programok esetén. Utóbbi ráadásul az EKB-val szemben kettős célkitűzéssel rendelkezik, azaz az enyhe mértékben növekvő infláció esetleges negatív hatásait bőven ellensúlyozta a másik célkitűzés, a foglalkoztatottság növelése terén elért siker.⁸⁵

⁷⁹ 2020. nyári gazdasági előrejelzés: még mélyebb recesszió és nagyobb eltérések. Az Európai Bizottság sajtóközleménye. Brüsszel, 2020. július 7., https://ec.europa.eu/com mission/presscorner/detail/hu/ip_20_1269, 2020. október 29.

⁸⁰ Grégory CLAEYS: The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Policy Contribution* Issue N°9 | May 2020, 4, <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/05/PC-09-2020-final.pdf>, 2020. október 29.

⁸¹ György MARINKÁS: Institutional Answers to the 2008 Crisis in the US and the EU: A Comparative Study. *European Integration Studies* 14 (2018), 1, 55–65.

⁸² A fogalmat lásd: <https://www.investopedia.com/terms/q/quantitative-easing.asp>, 2020. november 28.

⁸³ Amikor a Fed 2010-ben a mennyiségi lazítás eszközához nyúlt, közgazdászok egy csoportja nyílt levélben fordult annak akkori elnökéhez (Ben Bernanke), azt kérve, hogy vizsgálja felül a programot. Lásd: Open Letter to Ben Bernanke. *The Wall Street Journal* Nov 15, 2010. <https://blogs.wsj.com/economics/2010/11/15/open-letter-to-ben-bernanke/>, 2020. október 29.

⁸⁴ EUMSz. 127. cikk (1): „A Központi Bankok Európai Rendszerének (a továbbiakban: KBER) elsődleges célja az árstabilitás fenntartása [...]”

⁸⁵ Részletesen lásd: CZECZELI Vivien: A Federal Reserve mennyiségi lazításának egyes makrogazdasági hatásai. *Pénzügyi Szemle* 2016/4., 471–492. További országok központi bankjainak mennyiségi lazításait illetően lásd: KREKÓ Judit et al.: Nemkonvencionális jegybanki eszközök alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai és hazai lehetőségei. *MNB Tanulmányok* 100/2012.

A Schnabel felosztása szerinti első szakaszban az EKB 2020. március 24-én meghirdette az átmeneti jelleggel létrehozott „pandémiás vészhelyzeti vásárlási programot”⁸⁶ (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP), amelynek célja a legrosszabb forgatókönyv bekövetkeztének megakadályozása volt. A program eredeti kerete 750 milliárd € volt, amelyet az EKB Kormányzótanács a PEPP-határozat 2020. július 28-i módosításakor⁸⁷ majdnem a duplájára, 1350 milliárd € összegre emelt. A Kormányzótanács 2020. december 10-én a keret újabb 500 milliárd € összegű emeléséről döntött, illetve a futamidőt 2022 márciusáig meghosszabbította. A futamidőt illetően, az EKB Kormányzótanácsa a kapcsolódó sajtóközleményében jelezte, hogy a vásárlási programot mindaddig folytatni fogja, ameddig szükségesnek tartja.⁸⁸ Tekintve, hogy az EUB eddig az EKB összes hasonló intézkedésének jogszerűségét felülvizsgálta, illetve a német *Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, BVerfG)* joggyakorlatában is találni példát az uniós jogalkotási aktusok vizsgálatára, a szakirodalomban *több szerző is vizsgálta a PEPP esélyeit egy esetleges az EUB vagy egy tagállami alkotmánybíróság előtt bírósági eljárásban. Sebastian Grund szerint*⁸⁹ *az EUB eddigi ítélkezési gyakorlata*⁹⁰ *alapján a PEPP átmenne az EUB által felállított „teszten”, mivel (i) az intézkedésekkel az EKB nem lépte át a hatásköreit, (ii) tiszteletben tartja az arányosság elvét és (iii) a program nem ütközik az EUMSZ. 123. cikk (1) bekezdésben*⁹¹ *rögzített finanszírozási tilalomba. Grund megállapításait alátámasztja, hogy – amint azt Angyal Zoltán írta*⁹² *az ESMA-ügy*⁹³ *kapcsán – az EUB e területen jellemzően „Európa-barát” döntést hozott.*

⁸⁶ Az Európai Központi Bank (EU) 2020/440 határozata (2020. március 24.) az átmeneti pandémiás vészhelyzeti vásárlási programról (EKB/2020/17) (HL L 91., 2020 március 25., 1–4.).

⁸⁷ Az Európai Központi Bank (EU) 2020/1143 határozata (2020. július 28.) az átmeneti pandémiás vészhelyzeti vásárlási programról szóló (EU) 2020/440 határozat módosításáról (EKB/2020/36).

⁸⁸ ECB Press Release (10 December 2020) Monetary policy decisions.

⁸⁹ Sebastian GRUND: Legal, Compliant and Suitable: The ECB’s Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). *Bertelsmann Stiftung, Policy Brief* 25 March 2020; CLAEYS: i. m.

⁹⁰ C-62/14 sz. *Gauweiler és mások k. EKB*, ítélet, 2015. június 16; T-79/13 sz. *Accorinti és mások k. EKB*, ítélet, 2015. október 7; C-493/17 sz. *Weiss és mások k. EKB*, ítélet, 2018. december 11.

⁹¹ EUMSZ. 123. cikk (1): „Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai (a továbbiakban: nemzeti központi bankok) nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.”

⁹² Lásd többek között: ANGYAL Zoltán: Jogvita az európai értékpapír-piaci hatóság rendkívüli körülményekkel kapcsolatos beavatkozási hatásköréről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXIII, 2015, 129–143.

⁹³ C-270/12. sz. *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa*, ítélet, 2014. január 22.

Annamaria Viterbo a BVerfG 2020. május 5-i döntésének⁹⁴ fényében vetette alá vizsgálatnak PEPP programot. Jóllehet a német taláros testület a szóban forgó döntésében egyetlen egyszer sem említi a 2020. március 24-én bevezetett PEPP programot, Viterbo szerint nem lehet kizárni, hogy a testület egy esetleges későbbi döntésében hasonló álláspontra helyezkedik.⁹⁵ A BVerfG említett 2020. május 5-i döntését összefoglalva a testület álláspontja, hogy az EKB 2015-ben bevezetett PSPP programja – az EKB 2015/774 sz. határozata⁹⁶ és annak módosításai –, bár nem ellentétesek az EUMSZ. 123. cikkében rögzített finanszírozási tilalommal, az EKB a hatásköreit átlépve, azaz *ultra vires*, egyben Németország *alkotmányos identitását sértve* vezette be a programot. E helyütt érdemel említést a BVerfG egy évvel korábbi, a bankunióval kapcsolatos döntése,⁹⁷ amelyben a testület nem állapított meg hatáskörátlépést az EU részéről. A BVerfG álláspontja szerint a bankunió jelenlegi állapotában még fennáll a megfelelő szintű legitimációs visszacsatolás. Amennyiben azonban „a legitimációs lánc megnyúlik”, mindez már nem lesz érvényes. Ennek megfelelően a szóban forgó ítélet figyelmeztetésként is értelmezhető a BVerfG részéről: a taláros testület jelezte, hogy az uniós szabályozás egyfajta átruházási korlátot ért el.⁹⁸

Amint arra a BVerfG a 2020. május 5-i, a PSPP program kapcsán hozott döntésében rámutatott, az alapító szerződések rendelkezései alapján a szerződések urai a tagállamok, következésképpen: (i) az uniós intézmények nem állapíthatnak meg maguk számára a szerződésben nem rögzített hatásköröket; valamint a (ii) tagállamokat nem kötik az uniós intézmények olyan döntései, amelyek lényegében szerződésmódosítást eredményeznek. Mindez a német Alaptörvény⁹⁹ 23. cikk (1) bekezdés és a 79. cikk (2) (3) bekezdés együttes olvasatából vezethető le, amelynek értelmében a Szövetségi Állam a szuverenitásának elemeit csak az alsóház (Bundestag) és felsőház (Bundesrat) tagjainak kétharmados támogatásával elfogadott

⁹⁴ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 – 2 BvR 859/15.

⁹⁵ Lásd: Annamaria VITERBO: The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank. *European Papers* Vol. 5 (2020), No. 1, 671–685.

⁹⁶ Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10) HL L 121., 2015. 5. 14., 20–24 (hatályon kívül).

⁹⁷ BVerfG, Urteil vom 30 July 2019, 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14.

⁹⁸ Erről részletesen lásd: HORVÁTH Attila – PÉK Erzsébet – SZEGEDI László – SZÖKE Péter: *Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Szélgjegyzetek egy fogalom történetéhez.* 22, <http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2020/10/HORVATH-PEK-SZEGEDI-SZOKE-Alkotmanyos-identitas-Pajzs-kard-vagy-parbeszed.pdf>, 2021. február 15.

⁹⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

törvényben ruházhatja át.¹⁰⁰ Következésképpen az unió intézményeinek egyoldalú hatáskör-kiterjesztése sérti a német alkotmányos identitást. Az EKB a döntést annak érdemére való reagálás nélkül tudomásul vette, egyben kinyilvánította szándékát, hogy hatásköreivel élve a továbbiakban is ellássa az alapító szerződésekben rögzített célját.¹⁰¹ Az EUB, a 2020. május 8-án kiadott sajtóközleményében¹⁰² jelezte, hogy soha nem kommentálja a tagállami bíróságok döntéseit és a kérdést a maga részéről lezártnak tekinti. Állandó ítélkezési gyakorlatára¹⁰³ utalva emlékeztetett ugyanakkor, hogy (i) az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélete a tagállami bíróságokra nézve kötelező; illetve (ii) az uniós jog érvényességéről való döntés az EUB kizárólagos hatáskörébe tartozik. Amennyiben a tagállami bíróságok eltérnek e két szabálytól, az veszélyezteti az uniós jog egységes alkalmazását és a jogbiztonság érvényre jutását. José Luís da Cruz Vilaça¹⁰⁴ a tanulmányában¹⁰⁵ egyetért az EUB sajtóközleményében írtakkal, és részletesen ki is fejté az abban csak tömören jelzett problémákat. Amint írja a BVerfG ezzel a döntésével – a közte és az EUB között az utóbbi tíz évben újra fellángolt konfliktusban¹⁰⁶ – átlépte a „vörös vonalat” az által, hogy (i) nyíltan szembe helyezkedett az EUB ítéletével,¹⁰⁷ amelyben az megállapította a PSPP program uniós jogi konformitását, valamint, hogy (ii) nyíltan magának vindikálta az EU-jog értelmezésének és az érvényességéről való döntés jogát. Akkor is, ha (i) a BVerfG az ítéletével elsősorban a Német Szövetségi Bankot (*Deutsche Bundesbank*) hozta lehetetlen helyzetbe¹⁰⁸ és (ii) az

¹⁰⁰ 2-BvR 859/15, paras. 102., 110–114., 139., 158., 160., 171., 224.; A döntés szakirodalmi elemzését lásd: Sophie BERTIN et al.: Judgement of the BVerfG dated 5 May 2020: ECB’s Public Sector Asset Purchase Program. *Covington & Burling LLP* (July 29 2020), <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a51b3a53-df5f-4f51-b466-c249-f806a901>, 2021. január 21.

¹⁰¹ ECB Press Release (5 May 2020): ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate.

¹⁰² CJEU Press Release No 58/20 (8 May 2020): Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020.

¹⁰³ A sajtóközlemény a C-446/98 sz. *Fazenda Pública*, a C-314/85 sz. *Foto-Frost* és a C-212/04 sz. *Adeneler* és társai ügyeket említi expressis verbis.

¹⁰⁴ Az Európai Unió Bíróságának egykori bírója és főtanácsnoka, a Törvényszék egykori elnöke.

¹⁰⁵ José Luís DA CRUZ VILAÇA: *The judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union: judicial cooperation or dialogue of the deaf?* (5 Aug 2020), https://www.cruzvilaca.eu/xms/files/THE_JUDGMENT_OF_THE_GERMAN_FEDERAL_CONSTITUTIONAL_COURT_AND_THE_COURT_OF_JUSTICE_OF_THE_EUROPEAN_UNION_-2-.pdf, 2021. február 2.

¹⁰⁶ A Solange I.–II. ítéletekről részletesen lásd: MARINKÁS György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. *Miskolci Jogi Szemle* VIII. évfolyam, 2013/1., 97–120.

¹⁰⁷ C-493/17 sz. *Weiss és társai* ügy, ítélet, 2018. december 11.

¹⁰⁸ Jelesül, a Bundesbank választhat: a német joggal ellentétesen részt vesz a PSPP programban, vagy az uniós joggal ellentétesen elhagyja azt. Lásd HORVÁTH – PÉK – SZEGEDI – SZŐKE: i. m. 23.

ítéletben fellelhetők az együttműködő alkotmányosságra¹⁰⁹ való törekvés jelei¹¹⁰ – ahogyan a magyar Alkotmánybíróság 2016-os kvótahatározatában is¹¹¹ –, amely (iii) az EUB ítélkezési gyakorlatában egyes szerzők szerint nehezen érhető tetten.¹¹² *Da Cruz Vilaça fentebb ismertetett álláspontját összefoglalva a BVerfG veszélyes precedenst teremtett az ítéletével.*¹¹³ Mindez azért is megállja a helyét, mert a BVerfG egyes szerzők szerint könnyen tekinthető úgy, mint *primus inter pares* az európai alkotmánybíróságok között, amelynek ítélkezési gyakorlata példaként szolgál más – európai – alkotmánybíróságok számára.¹¹⁴ E jelenségre Juhász Imre alkotmánybíró is utal az általa a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban.¹¹⁵

¹⁰⁹ A fogalmat illetően részletesen lásd: VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány* 2019/2., 63–91.

¹¹⁰ 2-BvR 859/15, paras. 110–114.

¹¹¹ A magyar Alkotmánybíróság 2004-től – az ország EU-hoz való csatlakozásától – kezdve tizenkét évig került a konfrontáció az EUB-bal. A magyar taláros testület a 2016-os évben meghozott ún. „kvóta határozattal” [22/2016. (XII. 5.) AB hat.] kezdett óvatos szárnypróbálgatásba e téren és nyilvánította ki alkotmányvédelmi hatásköreit, amennyiben az uniós jogi aktus az Alaptörvény által garantált alapjogokat sért, illetve, amennyiben az uniós jog Magyarország szuverenitását vagy alkotmányos identitását sérti. A magyar Alkotmánybíróság két fontos megszorítást rögzített a saját hatásköreit illetően. Egyrészt, hogy az ultra vires és az identitáskontroll tárgyát nem közvetlenül az uniós jogi aktus érvényessége vagy annak értelmezése képezi, másrészt, hogy az identitáskontrollt az egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés – azaz együttműködő alkotmányosság – keretében folytatja le az EUB-bal. Az uniós jog elsőbbsége elvének az egyes tagállami alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatában való megjelenését illetően lásd: TRASER Julianna Sára – BÉRES Nóra – MARINKÁS György – PÉK Erzsébet: Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* XV. évfolyam 2020/2., 102–127.

¹¹² Részletesen lásd: László BLUTMAN: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law* 1 (2020), 2, 33–48.

¹¹³ Más szerzők egyenesen az euróövezet vagy az Európai Unió végét vizionálják. Piotr BURAS – John DALHUISEN: The German Constitutional Court’s ruling: A wake-up call for Europe. *ECFR Commentary* 25 May 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_the_german_constitutional_courts_ruling_a_wake_up_call_for_europ/, 2021. február 2.; Daniel SARMIENTO – Dolores UTRILLA: Germany’s Constitutional Court has gone nuclear. What happens next will shape the EU’s future. *Euronews* (22/05/2020), <https://www.euronews.com/2020/05/15/germany-constitutional-court-gone-nuclear-what-happens-next-will-shape-the-eu-future-view>, 2021. február 2.

¹¹⁴ Editorial Comments (2020): ‘Not mastering the Treaties: The German Federal Constitutional Court’s PSPP judgment’. *Common Market Law Review* 57 (4), 965–978.

¹¹⁵ „Véleményem szerint indokolt lett volna az Európai Unió joga által biztosított alapjogvédelmi szint mélyrehatóbb, a magyar alkotmányosság talajáról induló elemzése. [...] Az általam hiányolt elemzés nélkül úgy tűnhet, hogy a határozat indokolása egyszerűen átveszi a német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontját.” 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, [86].

A kérdés az Európai Parlament figyelmét sem kerülte el: hat képviselő 2020. július 20-án kérdést intézett az Európai Bizottsághoz azt illetően, hogy tervez-e kötelezettségzegést indítani Németországgal szemben a fent említett megfontolások alapján.¹¹⁶ Jóllehet a jelen tanulmány írója nem találta nyomát annak, hogy a Bizottság e kérdésre válaszolt volna, a testület elnöke *Ursula von der Leyen* 2020. május 10-én nyilatkozatot¹¹⁷ adott ki – amelyben az EuB fent említett nyilatkozatára is reflektálva – reagált a BVerfG ítéletére. A Bizottság elnöke *a nyilatkozatban három az uniós jogban alapvető tényre, illetve elvre hívta fel a figyelmet: (i) a monetáris politika kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik; (ii) az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben; (iii) az EUB ítéletei kötelezőek a tagállami bíróságokra, azaz az uniós jogot érintő kérdésekben a végső szót mindig Luxemburgban mondják ki.*

A mennyiségi lazítás másik eleme az EKB 2020. március 12-i bejelentése¹¹⁸ alapján a 2019-óta futó *harmadik szériás hosszabb lejáratú refinanszírozási műveletekre* (Targeted Longer-term Refinancing Operations, TLTRO III)¹¹⁹ vonatkozó szabályok enyhítése és a futamidő meghosszabbítása volt.¹²⁰ A rendelkezések kiemelt célja, hogy támogassa a kis- és középvállalkozások hitelhez jutását, ennek érdekében a hitelintézetek könnyített feltételek mellett vehetnek részt a programban és kínálhatnak hiteleket. Az új szabályok értelmében TLTRO I esetében megengedett, majd a TLTRO II és III esetében kivezetett futamidő lejárt előtti törlesztés is újból megengedetté vált. A program futamideje és a pénzügyi kerete is megnőtt,¹²¹ amelyről utoljára 2020 decemberében döntött az EKB Kormányzótanácsa.¹²² A programsorozat az EKB¹²³ és más tőle független források szerint is sikeresként könyvelhető el.¹²⁴

¹¹⁶ EP: Priority question for written answer to the Commission (P-004295/2020).

¹¹⁷ European Commission (10 May 2020) Statement by President von der Leyen.

¹¹⁸ ECB Press Release (12 March 2020): ECB announces easing of conditions for targeted longer-term refinancing operations. (TLTRO III)

¹¹⁹ Az Európai Központi Bank (EU) 2019/1311 határozata (2019. július 22.) a célzott hosszabb lejáratú refinanszírozási műveletek harmadik sorozatáról. (EKB/2019/21) HL L 204., 2019. 8. 2., 100–122.

¹²⁰ Az első két szériát az EKB 2014/34 és 2016/810 számú határozatai vezették be.

¹²¹ Az Európai Központi Bank (EU) 2020/614 határozata (2020. április 30.) a célzott hosszabb lejáratú refinanszírozási műveletek harmadik sorozatáról szóló (EU) 2019/1311 határozat módosításáról (EKB/2020/25) HL L 141., 2020. május 5., 28–36.

¹²² ECB Press Release (10 December 2020) Monetary policy decisions.

¹²³ Andreeva C. DESISLAVA – Miguel GARCÍA-POSADA: *The impact of the ECB's targeted long-term refinancing operations on banks' lending policies: the role of competition.* Working Paper Series, 2364 / January 2020, 68.

¹²⁴ Lásd: Bank of Finland Bulletin 1/2019 (3 Apr 2019), The ECB's targeted longer-term refinancing operations have increased bank lending to the private sector. <https://www.bofbulletin.fi/en/2019/1/the-ecb-s-targeted-longer-term-refinancing-operations-have-increased-bank-lending-to-the-private-sector/>, 2021. február 2.

A tavasz során a Fed is nyilvánosságra hozta a saját válságkezelési stratégiáját, amely *egyrészt* egyes régebb óta futó programok meghosszabbításából, *másrészt* új programok meghirdetéséből áll.¹²⁵ Az EKB programjához hasonlóan a mennyiségi lazítás eszköze meghatározó szerepet játszik benne. Továbbá a Fed – akárcsak az EKB – nem zárta ki a program határidejének kitolását, az azt szükségessé tevő körülmények fennálltának megszűnéséig.¹²⁶ A két központi bank programjai közötti alapvető különbség, hogy míg az EKB TLTRO III programja a kereskedelmi bankokon keresztül juttatja olcsó hitelhez a vállalati és a lakossági szektort, addig a Fed programja kötvények és egyéb értékpapírok vásárlása révén közvetlen hitelnyújtást is kínál a legnagyobb vállalati foglalkoztatók, illetve az egyes állami és önkormányzati szervek számára.¹²⁷ Az utóbbiak számára az EKB nem nyújthat támogatást tekintve, hogy az EUMSz. 123. cikke¹²⁸ kifejezetten tiltja azt. A Fed ezzel szemben a *szövetségi tartalékról szóló törvény* (Federal Reserve Act)¹²⁹ 13. cikk (3) bekezdése alapján – amennyiben a pénzügyminiszter jóváhagyja – jogosult a pénzügyi szektoron kívül is hitelt nyújtani kötvény és egyéb értékpapírok vásárlása révén.

Összefoglaló gondolatok

Jelen tanulmány első felében bemutatásra került, hogy bár az EU főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörökkel az egészségügyi válságkezeléssel és a különleges jogrendi helyzettel kapcsolatosan – az a tagállamok hatáskörébe tartozik az alapító szerződések alapján – a koronavírus-járvány új megközelítésbe helyezte az alapító szerződések egyes rendelkezéseit. Az EU intézményei és szervei a kezdeti hezitálást követően ráébredtek, hogy *a koronavírus-járvány okozta problémákat az egyéges belső piac felől közelítve, illetve a hatásköröket hálóként szemlélve az EU-nak számtalan eszköz áll a rendelkezésére* a koronavírus-járvány kezelése során

¹²⁵ A tanulmány terjedelmi korlátait meghaladja a Fed programjainak bemutatása. A programok listája és leírása elérhető: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/mainstreetlending.htm>, 2021. január 27.

¹²⁶ Howard SCHNEIDER et al.: Fed vows to buy bonds until it sees ‘substantial’ economic progress. *Reuters* (December 16, 2020), <https://www.reuters.com/article/us-usa-fed/fed-vows-to-buy-bonds-until-it-sees-substantial-economic-progress-idUKKBN28Q0M5>, 2021. január 27.

¹²⁷ A jelenlegi helyzet súlyosságát jól szemlélteti, hogy az utóbbi kettő kategóriába tartozó szervezetek még a 2008-as válságot követő „legsötétebb” időszakokban sem részesültek támogatásban a Fed részéről. Részletesen lásd: Jeffrey CHENG et al.: What’s the Fed doing in response to the COVID-19 crisis? What more could it do? *Brookings* December 11, 2020. <https://www.brookings.edu/research/fed-response-to-covid19/>, 2021. január 24.

¹²⁸ EUMSz. 123. cikk: (1) „Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai (a továbbiakban: nemzeti központi bankok) nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.”

¹²⁹ 12 U.S. Code § 226. “Federal Reserve Act”.

meghozott tagállami intézkedések összehangolására. E hatáskörök adott esetben egyes tagállami intézkedések megakadályozására is alkalmasak lehetnek, amennyiben azok ellentétesek az egységes belső piac vélt vagy valós érdekeivel. Szintén a tanulmány ezen felében került bemutatásra, hogy az uniós költségvetés korlátozott volta miatt a *koronavírus-járvány kezelése elsősorban a tagállami büdzsék terhére történik, az EU e körben legfőképpen az állami támogatások EUMSz. 107. cikke által rögzített tilalma alól adott mentességek révén segítheti a tagállamokat a járványkezelésben*. Tekintettel az állami támogatások potenciális piactorzító hatására, nem meglepő, hogy az EUB elé befutottak az első kereseti kérelmek a Bizottság által jóváhagyott állami támogatásokról szóló határozatok ellen. Jóllehet ezen eljárások még a kezdeti szakaszukban vannak, az eredményük számottevő érdeklődésre tarthat számot. Az e fejezetben bemutatott intézkedések kapcsán összefoglaló módon elmondható, hogy az EU intézményei a kezdeti hezitálásuk után megtalálták a módját annak, hogy az alapító szerződések négy alapszabadságra vonatkozó rendelkezései által garantált hatásköröket hálóként szemlélve hatékonyan reagáljanak a válság okozta kihívásokra és segítsék a tagállami intézkedéseket. Akkor is, ha egyes intézkedéseknek még ki kell állniuk az EUB felülvizsgálatának próbáját, az EU vakcinabeszerzési programjának pedig a lassúságát és bürokratikuságát kifogásoló kritikákat. Jóllehet e kritikák részben megalapozottak, a szerző álláspontja szerint egységesen cselekedni – még akkor is, ha ez lassítja a folyamatot – mindig szerencsésebb, mint 27-en, 27-féle stratégiát követni és hagyni a tárgyalópartnereknek, hogy kihasználják a megosztottságot és a belső feszültségeket. Amennyiben az Európai Unió tagállamai egységesen cselekednek, akkor egy majdnem 500 millió fős piacot képviselnek, amely komoly alkupozíciót jelent bármely tárgyaláson. A szerző álláspontja szerint erre tekintettel és a kritikákat figyelembe véve lenne célszerű felülvizsgálni és továbbfejleszteni az uniós vakcinabeszerzési programot, elvetni azonban semmiképpen sem javallott.

A tanulmány második szerkezeti egységében bemutatásra került, hogy az EKB által alkalmazott válságkezelés elsősorban a mennyiségi lazítás eszközére épül. A potenciális infláció növelő hatása miatt számos közgazdász által ellenzett mennyiségi lazítás a 2007–2008-as válság óta a Fed bevett eszköze, a 2010-es euróövezeti válságot követően pedig az EKB kezdte el széles körben alkalmazni. Az említett dátumok óta mindkét intézmény folyamatosan tart fenn mennyiségi lazításra épülő programokat a gazdaság élénkítése érdekében. Ahogyan a koronavírus-járvány kitörése óta a hétköznapi életben lassan a szokatlan vált szokássá – sőt szinte normálissá – úgy a 2007–2008 válság következtében a korábban egyértelműen nem konvencionális eszközként számontartott mennyiségi lazítás kvázi konvencionális eszközzé avanszolt a központi bankok kezében, miközben a hosszú távú káros hatásaikkal kapcsolatos aggodalmak alaptalannak bizonyultak. Mindazonáltal nem szabad megfeledkezni róla, hogy a mennyiségi lazítási programok potenciálisan ellentétesek lehetnek az EUMSz. 123. cikke által rögzített finanszírozási tilalommal, így azoknak több esetben ki kellett állniuk az EUB felülvizsgálatát. Az EKB által alkalmazott válságkezelési stratégia keretében életre hívott pandémiás vészhelyzeti vásárlási program – a PEPP – kapcsán is kérdésként merült fel, hogy az kiállná-e egy

bírósági felülvizsgálat próbáját. A szakirodalom arra az álláspontra helyezkedik, hogy igen, tekintve, hogy *egyrészt* a PEPP elfogadása révén az EKB nem lépte át a hatásköreit, az tiszteletben tartja az arányosság elvét és a program nem ütközik az EUMSZ.-ben rögzített finanszírozási tilalomba. *Másrészt*, az EUB minden valószínűség szerint ez ügyben is „baráti” attitűdöt tanúsítana. A BVerfG, a német alkotmánybíróság és az EuB közötti „vita”¹³⁰ azonban aggályokat vet fel az euróövezet jövőjét illetően. A BVerfG veszélyes precedenst teremtett – amint arra több szerző is rámutatott –, különös tekintettel arra, hogy a BVerfG az alapító szerződések által *expressis verbis* kizárólagos uniós hatáskörbe utalt területen¹³¹ vindikált magának ultra vires felülvizsgálati jogot. A szerző egyetért ezen állásponttal. Véleménye szerint a fentiekből kifolyólag az ország alkotmányos identitásának sérelmére való hivatkozás meglehetősen gyenge lábakon áll. További problematikus eleme a BVerfG ítéletének, hogy a testület semmilyen felhatalmazással nem rendelkezik az uniós jogi aktusok érvényességéről való döntésre, így az EKB által hozott válságkezelési stratégia uniós jogi konformitását sem kérdőjelezheti meg közvetlenül. Az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatát – az uniós jog egységes értelmezésének megőrzése érdekében – kizárólag az EUB előtt kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérheti. A szerző szerint a határok BVerfG általi feszegetése továbbá azért is problematikus, mert az Unió és annak jövője szempontjából egyik meghatározó – ha nem a legmeghatározóbb – országának alkotmánybíróságáról van szó. A primus inter pares alkotmánybíróságról, ahogyan azt egyes szerzők jellemezték. Az euróövezet működésében komoly zavart okozhat, amennyiben Németország – az alkotmánybírósága által hozott ítéletnek való megfelelés érdekében – szembemegy az EKB által választott válságkezelési stratégiával, akkor is, ha az EKB függetlensége – egyébként éppen német kérésre – megfelelő módon körülbástyázásra került az alapításakor. Erre tekintettel a szerző szerint az, hogy a BVerfG egy esetlegesen elé kerülő, a PEPP ultra vires és alkotmányos identitás szempontú felülvizsgálatát kezdeményező kérelemben hoz-e döntést és – amennyiben igen – milyen döntést, komoly, további kutatást érdemlő kérdéseket vet fel.

Felhasznált irodalom

- [1] Alice TIDEY: COVID-19 has 'weakened' the case for the EU, say Germans, French and Italians. *Euronews* (27/05/2020), <https://www.euronews.com/2020/05/26/covid-19-has-weakened-the-case-for-the-eu-say-germans-french-and-italians>, 2020. október 20.
- [2] Andreeva C. DESISLAVA – Miguel GARCÍA-POSADA: *The impact of the ECB's targeted long-term refinancing operations on banks' lending policies: the role of competition*. Working Paper Series, No 2364 / January 2020, 68.

¹³⁰ Jóllehet talán nem is a vita a legmegfelelőbb kifejezés, hiszen – amint arra egyes szerzők rámutattak –, az EUB soha nem reagál érdemben a tagállami alkotmánybíróságok alkotmányos identitással kapcsolatos aggodalmaira.

¹³¹ Ellentétben a magyar Alkotmánybíróság fentebb említett „kvóta határozatával”.

-
- [3] ANGYAL Zoltán: Jogvita az európai értékpapír-piaci hatóság rendkívüli körülményekkel kapcsolatos beavatkozási hatásköréről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXIII, 2015, 129–143.
- [4] ANGYAL Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 1–330.
- [5] Annamaria VITERBO: The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank. *European Papers* 5 (2020), 1, 671–685.
- [6] Bank of Finland Bulletin, 1/2019 (3 April 2019): The ECB’s targeted longer-term refinancing operations have increased bank lending to the private sector <https://www.bofbulletin.fi/en/2019/1/the-ecb-s-targeted-longer-term-refinancing-operations-have-increased-bank-lending-to-the-private-sector/>, 2021. február 2.
- [7] Benjamin BODSON: Rethinking EU institutions’ rules of procedure after COVID-19. *European Policy Brief* No. 62, July 2020, 1–6, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/07/epb-62-benjamin-bodson-final.pdf?type=pdf>, 2020. október 20.
- [8] BLUTMAN László: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law* 1 (2020), 2, 33–48.
- [9] CZECZELI Vivien: A Federal Reserve mennyiségi lazításának egyes makrogazdasági hatásai. *Pénzügyi Szemle* 2016/4., 471–492.
- [10] Daniel SARMIENTO – Dolores UTRILLA: Germany’s Constitutional Court has gone nuclear. What happens next will shape the EU’s future. *Euronews* (22/05/2020), <https://www.euronews.com/2020/05/15/germany-constitutional-court-gone-nuclear-what-happens-next-will-shape-the-eu-future-view>, 2021. február 2.
- [11] David M. HERSZENHORN – Sarah WHEATON: How Europe failed the coronavirus test: Contagion’s spread is a story of complacency, overconfidence and lack of preparation. *Politico Europe* 7 April 2020, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>, 2020. október 20.
- [12] David M. R. TOWNEND et al.: What is the Role of the European Union in the COVID-19 Pandemic? *Medicine and Law* 39 (2020), 2, 249–268.
- [13] Deb PRAGYAN et al.: *The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures* (IMF/WP/20/158).
- [14] Diana A. A. REISMAN: The EU and FDI: What to Expect from the New Screening Regulation. *IRSEM Research Paper* No. 104 (August 2020).

-
- [15] Donald P. KOMMERS: Germany: Balancing Rights and Duties. 2007, https://www.researchgate.net/publication/291055808_Germany_Balancing_Rights_and_Duties, 2020. november 8.
- [16] Editorial Comments (2020). ‘Not mastering the Treaties: The German Federal Constitutional Court’s PSPP judgment’. *Common Market Law Review* 57 (4), 965–978.
- [17] Elena Sánchez NICOLÁS – Eszter ZALÁN: Has the EU purchased enough vaccines? *Euobserver* 28 January 2021, <https://euobserver.com/coronavirus/150747>, 2021. február 15.
- [18] Elena Sanchez NICOLÁS: EU warning after Hungary unilaterally shuts borders. *Euobserver* 1 September 2020, <https://euobserver.com/coronavirus/149282>, 2020. november 14.
- [19] EPRS, PE 649.367 – April 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649367/EPRS_BRI\(2020\)649367_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649367/EPRS_BRI(2020)649367_EN.pdf), 2020. október 20.
- [20] Eric A. HANUSHEK – Ludger WOESSMANN: The Economic Impacts of Learning Losses. OECD (September 2020), <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf>, 2021. január 21.
- [21] European Union Aviation Safety Agency (EASA) (2020), *COVID-19 Aviation Health Safety Protocol Operational guidelines for the management of air passengers and aviation personnel in relation to the COVID-19 pandemic*. Issue No. 02 (Issue date: 30/06/2020), https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC_COVID-19_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers_v2.pdf, 2020. november 14.
- [22] Gavin VAN MARLE: Road freight industry needs €75bn from the EU to recover from pandemic. *The Loadstar* (23/06/2020), <https://theloadstar.com/road-freight-industry-needs-e75bn-from-the-ec-to-recover-from-pandemic/>, 2020. november 14.
- [23] German Federal Foreign Office: *How Germany is helping Europe in the Covid-19 crisis* (24. 03. 2020), <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/maas-corona-europe/2328352>, 2020. október 29.
- [24] Gita GOPINATH: The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. *IMF Blog* 14 April 2020, <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>, 2021. január 21.
- [25] Grégory CLAEYS: The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Policy Contribution* Issue N°9 | May 2020, <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/05/PC-09-2020-final.pdf>, 2020. október 29.

- [26] HORVÁTH Attila – PÉK Erzsébet – SZEGEDI László – SZÓKE Péter: *Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Szélgjegyzetek egy fogalom történetéhez*. 22, <http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2020/10/HORVATH-PEK-SZEGEDI-SZÓKE-Alkotmanyos-identitas-Pajzs-kard-vagy-parbeszed.pdf>, 2021. február 15.
- [27] Howard SCHNEIDER et al.: Fed vows to buy bonds until it sees ‘substantial’ economic progress. *Reuters* (December 16, 2020), <https://www.reuters.com/article/us-usa-fed/fed-vows-to-buy-bonds-until-it-sees-substantial-economic-progress-idUKKBN28Q0M5>, 2021. január 27.
- [28] IMF, Regional Economic Outlook: *Europe. Whatever It Takes: Europe’s Response to COVID-19*. October 2020.
- [29] Isabel SCHNABEL: *The ECB’s Monetary policy during the coronavirus crisis – necessary, suitable and proportionate*. Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB at the Petersberger Sommerdialog, 27. June 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200627~6009be389f.en.html>, 2020. október 29.
- [30] Izabela WOJTYCZKA: Professor Tomasz Grzegorz Grosse interviewed by Izabela Wojtyczka: The virus will change the EU, but not how we might expect. *The Warsaw Institute review* 18 May 2020, <https://warsawinstitute.review/issue-2020/the-virus-will-change-the-eu-but-not-how-we-might-expect/>, 2020. október 21.
- [31] Janice LEE: Note on COVID-19 and the Police Powers Doctrine: Assessing the Allowable Scope of Regulatory Measures During a Pandemic. *Contemporary Asia Arbitration Journal* 13 (2020), 1, 229–248.
- [32] Jeffrey CHENG et al.: What’s the Fed doing in response to the COVID-19 crisis? What more could it do? *Brookings* December 11, 2020, <https://www.brookings.edu/research/fed-response-to-covid19/>, 2021. január 24.
- [33] Jillian DEUTSCH – Sarah WHEATON: How Europe fell behind on vaccines. The EU secured some of the lowest prices in the world. At what cost? *Politico* 27 January 2021, <https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astrazeneca/>, 2021. február 15.
- [34] José Luís DA CRUZ VILAÇA: *The judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union: judicial cooperation or dialogue of the deaf?* (5 Aug 2020) https://www.cruzvilaca.eu/xms/files/THE_JUDGMENT_OF_THE_GERMAN_FEDERAL_CONSTITUTIONAL_COURT_AND_THE_COURT_OF_JUSTICE_OF_THE_EUROPEAN_UNION_-2-.pdf, 2021. február 2.

- [35] Kai P. PURNHAGEN et al.: More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak. *European Journal of Risk Regulation* 11 (2020), 2, 297–306.
- [36] KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás. In: *Vélemények a Katonai Jog Világából* (szerk.: Farkas Ádám). Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2019, 10.
- [37] KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai unió tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században* (szerk.: Bartkó Róbert). Gondolat, Budapest 2019, 9–34.
- [38] KREKÓ Judit et al.: Nemkonvencionális jegybanki eszközök alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai és hazai lehetőségei. *MNB Tanulmányok* 100/2012.
- [39] Luigi SCAZZIERI: *The EU needs to counter Italy's coronavirus-induced Euroscepticism*. Centre for European Reform, 3 April 2020, <https://www.cer.eu/in-the-press/eu-needs-counter-italys-coronavirus-induced-euroscepticism>, 2020. október 20.
- [40] MARINKÁS György: A 2008-as válság lehetséges okai és a válságra adott amerikai és európai válaszok, különös tekintettel a törvényi szabályozásra. *Publications Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXVII/1 (2019), 187–227.
- [41] MARINKÁS György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint a joggyakorlat fejlesztése a bíróságok részéről. *Miskolci Jogi Szemle* VIII. évfolyam, 2013/1., 97–120.
- [42] György MARINKÁS: How not to build a Monetary Union? – The structural weaknesses of the EMU in the light of the 2008 crisis and the institutional reforms for their correction. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* (eds.: Marcell Szabó – Petra Lea Láncoš – Réka Varga), 2018 (Year of publication: 2019), 437–471.
- [43] György MARINKÁS: Institutional Answers to the 2008 Crisis in the US and the EU: A Comparative Study. *European Integration Studies* 14 (2018), 1, 55–65.
- [44] György MARINKÁS: *What if a new crisis comes? – In other words, is the EMU prepared for another possible financial crisis?* Bratislavské právnické fórum 2020. Právne výzvy pre novú Európsku komisiu. Zborník z vedeckej konferencie organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou dňa 6 a 7. februára 2020 v priestoroch Univerzity Komenského v Bra-

- tislave (eds.: O. Blažo – L. Mokrá – A. Máčaj). 1st Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, 140.
- [45] Mario DRAGHI: We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly. (Opinion) *Financial Times* 25 March 2020, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>, 2021. január 21.
- [46] Naja BENTZEN: *COVID-19 foreign influence campaigns Europe and the global battle of narratives*. European Parliamentary Research Service (PE 649.367), April 2020.
- [47] Niels KIRST: *How a Public Health Crisis Became an Aggravation of the Rule of Law Crisis in the European Union*. Brexit Institute, 2020, <http://dcubrexitinstitute.eu/2020/04/how-a-public-health-crisis-became-an-aggravation-of-the-rule-of-law-crisis-in-the-european-union/>, 2020. november 8.
- [48] OECD Economic Outlook Interim Report Coronavirus (Covid-19): *Living with uncertainty and the IMF's policy tracking platform Policy Responses to COVID-19*. https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_34ffc900-en#page1, 2021. január 20.
- [49] Open Letter to Ben Bernanke. *The Wall Street Journal* Nov 15, 2010. <https://blogs.wsj.com/economics/2010/11/15/open-letter-to-ben-bernanke/>, 2020. október 29.
- [50] Piotr BURAS – John DALHUISEN: The German Constitutional Court's ruling: A wake-up call for Europe. *ECFR Commentary* 25 May 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_the_german_constitutional_courts_ruling_a_wake_up_call_for_europ/, 2021. február 2.
- [51] *Magyarország egyelőre nem kap több influenza elleni vakcinát*. 2020. október 29. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20201029/magyarorszag-egyelore-nem-kap-tobb-influenza-elleni-vakcinat-454966>, 2020. november. 28.
- [52] Portugal: Ryanair challenges in court 6 state aids to European airlines. LUSA, 27-08-2020, <https://www.lusa.pt/article/ZOxfwQzi7BEZ3s5ACUtnBjMSZM5iuSI1/portugal-ryanair-challenges-in-court-6-state-aids-to-european-airlines>, 2020. november. 14.
- [53] Raffaella MENINNO – Guntram WOLFF: As the Coronavirus spreads, can the EU afford to close its borders? *Bruegel* 28 February 2020, <https://voxeu.org/content/coronavirus-spreads-can-eu-afford-close-its-borders>, 2020. december 13
- [54] SÁGVÁRI Ádám: *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra*. (2016), <https://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen>, 2021. április 3.

- [55] Sam FLEMING – Michael PEEL: EU faces global criticism over curbs on vaccine exports. *Financial Times*, 31 January 2021, <https://www.ft.com/content/5c15d7ea-aaf6-46f4-924e-30f168dd14dd>, 2021. február 15.
- [56] Sebastian GRUND: Legal, Compliant and Suitable: The ECB’s Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) – *Bertelsmann Stiftung, Policy Brief* 25 March 2020.
- [57] Sophie BERTIN et al.: *Judgement of the BVerfG dated 5 May 2020: ECB’s Public Sector Asset Purchase Program*. Covington & Burling LLP (July 29 2020), <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a51b3a53-df5f-4f51-b466-c249f806a901>, 2021. január 21.
- [58] TILL Szabolcs: Különleges jogrend. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs). <http://ijoten.hu/szo-cikk/kulonleges-jogrend>, 2020. december 13.
- [59] TRASER Julianna Sára – BÉRES Nóra – MARINKÁS György – PÉK Erzsébet: Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* XV. évfolyam, 2020/2., 102–127.
- [60] UNGVÁRI Álmos – HOJNYÁK Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozás. *Miskolci Jogi Szemle* XV. évf., 2020/1., 122–138.
- [61] VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány* 2019/2., 63–91.
- [62] Zoisa WANAT – Florian EDER: Jourová: Brussels ‘concerned’ by Polish, Hungarian coronavirus measures. (April 9, 2020), <https://www.politico.eu/article/jourova-brussels-concerned-by-polish-hungarian-coronavirus-measures/>, 2020. november 8.

AZ OKTATÁSHOZ VALÓ JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE A COVID–19 OKOZTA JÁRVÁNYHELYZETBEN

Enforcement of the right to education in the epidemic situation caused by COVID–19

TÓTHNÉ KARCZUB ESZTER*

Absztrakt: Jelen tanulmány célja bemutatni elsősorban az oktatás területén, a koronavírus-járvány első, illetve második hullámában hozott hazai intézkedéseket, és azoknak az oktatáshoz való joghoz, mint alapjoghoz történő viszonyulását. A tanulmány néhány gondolat erejéig – mintegy összehasonlításképpen – kitér néhány külföldi állam által a koronavírusra adott válaszreakcióra is.

Kulcsszavak: *oktatáshoz való jog, koronavírus, távoktatás, köznevelés, digitalizáció, iskolabezárás*

Abstract: This study aims to present the national measures taken in the first and second wave of the pandemic with regard to the educational system first of all, and how these measures relate to the right of education as a fundamental right. For a couple of thoughts, the study also covers the reactions of some foreign countries towards the coronavirus in order to compare them to the Hungarian situation.

Keywords: *right of education, coronavirus, distance education, public education, digitalisation, school closure*

Bevezetés

A kínai Vuhanból 2019. év végén kiindult SARS-CoV-2 vírus okozta COVID–19-betegség miatti világgjárvány komoly változásokat hozott mind gazdasági, mind szociális téren. 2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (*World Health Organization*) az új koronavírus okozta járványt nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetté minősítette, 2020. március 11-én pedig világgjárvánnyá nyilvánította. A járvány többek között erőteljes hatással volt az oktatásra is, amelyre Európa egyes országai különböző intézkedésekkel reagáltak.

* TÓTHNÉ DR. KARCZUB ESZTER
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79.
karczubeszter@gmail.com

Jelen tanulmány célja bemutatni elsősorban az oktatás területén, a koronavírus-járvány első, illetve második hullámában hozott hazai intézkedéseket, és azoknak az oktatáshoz való joghoz, mint alapjoghoz történő viszonyulását. A tanulmány néhány gondolat erejéig – mintegy összehasonlításképpen – kitér néhány külföldi állam által a koronavírusra adott válaszreakcióra is.

1. Az oktatáshoz való jog

A gyermekek oktatáshoz való jogának horderejét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Maga az oktatáshoz való jog kiemelt helyet foglal el a jogok sorában, tekintettel annak közügyi minőségére. Mindezt az is igazolja, hogy napjainkban az egyes államok is kiemelt helyen, alkotmányaikban deklarálva kezelik. Az oktatás célja végső soron a gazdaság fejlődése, amelyet az állam a munkaerőpiac igényeit kielégítő szakemberek képzésével, valamint a szociális ellátórendszerben lévők számának csökkentésével kíván biztosítani.¹ Utóbbinak azért van jelentősége, mert az alacsony iskolázottság szociológiai szempontból jelentősen hozzájárul az elégtelen egzisztencia, illetve az inaktív státusz kialakulásához, fennmaradásához, továbbá fennáll az egyes generációk közötti átörökítésének a veszélye is.²

1.1. A művelődéshez való jog helye az emberi jogok között

Az emberi jogok csoportosítását többféleképpen elvégezhetjük, és ezek a csoportosítások koronként változhatnak. A jelenlegi formájában lévő, kialakulásuk szerinti generációk alapján történő rendszerezés a II. világháborút követő nemzetközi jogfejlődés terméke. Az első generációba tartoznak az angol és a francia forradalom, illetve az amerikai függetlenségi háború nyomán kialakult alapvető polgári és politikai jogok, szabadságjogok.

A második generáció a gazdasági-szociális-kulturális jogokat öleli fel, amelyek a 20. század elején, a bismarcki szociális törvényhozáshoz, a mexikói alkotmányhoz és az oroszországi bolsevik forradalomhoz kötődően alakultak ki.

A harmadik generációba – amely az előző kettőnél jóval bizonytalanabb tartalmú – a világ globális kihívásaira megoldást kereső jogok tartoznak, úgy, mint a fejlődéshez való jog, a békéhez való jog és az egészséges környezethez való jog.³

A művelődéshez való jog az ún. második generációs jogok közé tartozik, és történetét, valamint jelentőségét tekintve is az egyik legfontosabb kulturális jog, tekintettel arra, hogy a műveltség egy bizonyos szintjén való élés a szabadságjogokkal törté-

¹ KAZUSKA Melinda: A tankötelezettség múltja, jelene és jövője. *Miskolci Jogi Szemle* 2012/1., 128.

² MOLNÁR Zsolt: *A gyermek oktatáshoz való jogának új Ptk. szerinti szabályozása a szülői felügyelet aspektusából. Jogi Fórum Publikációk.* Gödöllő, 2015. június https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/molnar_zsolt_a_gyermek_oktatashoz_valo_joga_uj_ptk_szuloi_felugyelet%5bjogi_forum%5d.pdf, 2020. október 3.

³ KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 315.

nő rendelkezés alapfeltétele.⁴ Második generációs jogként az oktatáshoz való jog érvényesülése tevőleges állami beavatkozást igényel, ebből kifolyólag a jogosultak köre is szűkebb, mint az első generációs jogok esetén.⁵

A jog alanyai tekintetében elmondható, hogy az nincs leszűkítve csupán az állampolgárokra, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányára⁶ (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) minden egyén jogát elismeri a művelődéshez.

1.2. A művelődéshez való jog az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) XI. cikk (1) bekezdése deklarálja a minden magyar állampolgárt megillető művelődéshez való jogot. A (2) bekezdés alapján „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással [...]” kívánja biztosítani.

Az Alaptörvény további, az oktatáshoz való joghoz kapcsolódó alapjogokat is nevesít, úgy, mint a lelkiismereti és vallásszabadság jogát,⁷ a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot,⁸ illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvhasználatához és anyanyelvi oktatáshoz való jogát.⁹

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés szerint Magyarország biztosítja a „[...] lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát”.

Ezen jogokkal párhuzamosan a XVI. cikk (3) bekezdésében deklarálva van az oktatáshoz való jog – a gyermek szüleit terhelő – kötelezettségi oldala. Az Alaptörvény kimondja, hogy a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, amelynek ki kell terjednie a gyermekük taníttatására. A szülők azon joga, miszerint ők választhatják meg a gyermeküknek adandó nevelést,¹⁰ az állam oldalán kötelezettséget keletkeztet egy olyan oktatási rendszer kialakítására és fenntartására,

⁴ SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 335.

⁵ KISFALUDY László: *Köznevelés-politika*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020, 11.

⁶ Hatálybalépés ideje: 1976. január 3-án. Jelenleg 170 részes állama van, ám csupán 71 államban került sor az aláírására. Forrás: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en, 2020. április 8.

Magyarország az 1969-es aláírás és az 1974-es ratifikáció után az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel hirdette ki.

⁷ VII. cikk.

⁸ IX. cikk.

⁹ XXIX. cikk.

¹⁰ XVI. cikk (2) bekezdés.

amelyben a szülők élhetnek a választási lehetőséggel. Ez azt jelenti, hogy az államnak egyrészt világnézetileg semleges iskolákat kell működtetnie, másrészt – a választás lehetőségének megadása miatt – az egyházi intézmények fenntarthatósága tekintetében is terhelik bizonyos kötelezettségek.¹¹

A fentiekből látható, hogy az Alaptörvény csupán az oktatáshoz való jog alapvető kereteit rögzíti, a jog tartalmát a különféle ágazati jogszabályok részletezik.¹²

Az Alaptörvénynek a művelődéshez való joghoz történő viszonyulása természetesen megfelel a nemzetközi dokumentumokban lefektetett követelményeknek. Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata¹³ (*Universal Declaration of Human Rights*) 26. cikk (1) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek joga van az oktatáshoz, amely körében az elemi és alapvető oktatásnak kötelezőnek és ingyenesnek kell lennie. Az oktatás célja tekintetében a 26. cikk (2) bekezdése meghatározza, hogy annak az emberi személyiség teljes kibontakoztatására, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásának megerősítésére kell irányulnia. A (3) bekezdés alapján a szülők joga, hogy megválasszák a gyermeküknek adandó nevelést.

A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 13. cikkében deklarált művelődéshez való jogba beletartozik az oktatással szemben támasztott olyan komplex cél, amely képes az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és szabadságok iránti tisztelet megerősítésére, valamint minden személyt képessé tenni arra, hogy a társadalom hasznos tagjává váljék.¹⁴ Mindezeket az általános iskolai oktatás kötelezővé és ingyenessé tételével, a középfokú oktatás általánossá és mindenki számára elérhetővé tételével, a felsőoktatás mindenki számára a képességei alapulvételével, egyenlő feltételekkel való hozzáférhetővé tételével kell megvalósítani.

Az ENSZ-nek a Gyermek jogairól szóló egyezménye (*Convention on the Rights of the Child*) a 28. cikkében elismeri a gyermekek oktatáshoz való jogát. E jog gyakorlásának céljából az Egyezményben részes államok mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik az alapfokú oktatást, hozzáférhetővé és lehetőség szerint ingyenessé a középfokú oktatást, valamint az adott személy képességeitől függetlenül elérhetővé a felsőoktatást.

A művelődéshez való jogból fakadóan elmondható, hogy annak alanyi jogi jogosultságai az oktatással kapcsolatban, míg intézményvédelmi oldala az oktatási rendszer kiépítésében és fenntartásában, valamint az anyagi támogatásban és a szabályozási kötelezettségben jelennek meg.¹⁵

¹¹ SCHANDA – BALOGH: i. m. 337.

¹² BÁRÁNY V. Fanny: Az oktatás jogi környezete – az oktatáshoz való jog érvényesülése. *Neveléstudomány: oktatás – kutatás – innováció* 2018/4., 12.

¹³ Kihirdetés ideje: 1948. december 10.

¹⁴ KISS Barnabás – LICHTENSTEIN József – TÓTH Judit: *Alkotmányjog II. Alapjogok és emberi jogok*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018, 248.

¹⁵ SCHANDA – BALOGH: i. m. 338.

1.3. A nemzeti köznevelésről szóló törvény és a szakképzésről szóló törvény

A hazai köznevelés teljes működését szabályozó rendkívül komplex jogszabályi struktúra szerteágazó módon kiterjed a tantervi, a fenntartói, a közigazgatási, a foglalkoztatási, a finanszírozási, valamint a szociálpolitikai területekre is.¹⁶ A jogszabályi hierarchia csúcán álló Alaptörvényt, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Nkt.) követi a rangsorban. Az Nkt. 2. §-a rögzíti, hogy „[a]z Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, a szakgimnáziumi, szakiskolai nevelés-oktatásban a második szakképesítés, szakképzettség megszerzését biztosító első képesítő vizsga, szakmai vizsga befejezéséig, valamint a készségfejlesztő iskola utolsó gyakorlati évfolyamának befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata”. Az Nkt. biztosítja a köznevelési intézménylétesítés szabadságát a jogszabályi feltételek fennállta esetén.¹⁷

A nemzeti köznevelési törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet szabályozza többek között a köznevelés információs rendszerének (KIR) létrehozásával és működtetésével kapcsolatos feladatokat, a köznevelési intézményben térítésmentesen és térítési díj, valamint tandíj ellenében igénybe vehető köznevelési közfeladatokat.

A közneveléssel összefüggő törvények közül ki kell emelni a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvényt (a továbbiakban: Szakképzési tv.) és annak végrehajtási rendeletét, a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendeletet.

A Szakképzési tv. az oktatáshoz való jog biztosítása érdekében kijelenti, hogy „[a]z állam az Alaptörvény szerinti ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás keretében a szakképzésialapfeladat-ellátás kereteit és garanciáit – a hatékonyság, a szakszerűség, a magas szintű minőség és az egyenlő eséllyel történő hozzáférés követelményére figyelemmel – az e törvényben meghatározott módon biztosítja”.¹⁸

2. Digitalizáció az oktatásban

A digitalizáció kétségkívül egyre erőteljesebben van jelen életünk minden területén, ami alól természetesen az oktatás sem jelent kivételt. Valószínűsíthető, hogy a jövő iskolája valamilyen formában a digitális iskola lesz, amely némiképp megváltoztatja a tanulást, a tanítást jelenlegi mikéntjét.

Napjainkban egészen más kvalitásokkal kell rendelkezniük a gyermekeknek ahhoz, hogy az iskolából kilépve megállják a helyüket a társadalomban, tekintettel arra, hogy a digitalizációs készségek is társadalmi-gazdasági alapkészségekké váltak. A digitalizáció az oktatásban is számos új kihívást jelent. Habár az infokommunikációs technikák jelenlétét tapasztaljuk a hazai iskolákban – hiszen a legtöbb

¹⁶ KISFALUDY: i. m. 16.

¹⁷ 2. § (3) bekezdés.

¹⁸ Szakképzési tv. 2. § (1) bekezdés.

helyen rendelkezésre állnak az okostáblák, tabletek – az OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) által végzett PISA-felmérések alapján a magyar oktatási rendszer mégis az egyik legegyszerűsebb.¹⁹ Az OECD által megfogalmazott oktatási méltányosság²⁰ keretében minden tanulónak megvan a lehetősége arra, hogy – függetlenül nemétől, családi háttérétől, társadalmi-gazdasági státuszától – az oktatásból profitáljon. Az iskolával szemben megjelenik az az új elvárás, hogy az alapkészségek átadása mellett, személyre szabott fejlesztést is nyújtson, hogy megvalósuljon a tanulók egyéni képességeihez mért tudásfejlesztés. Az iskolával szemben támasztott ezen igény értelmében az oktatásnak biztosítania kell az egyénre szabott eszköz- és feltételrendszert.²¹

A művelődéshez való jog rendszerében azt szükséges megvizsgálni, hogy az iskolának mi a szerepe a médiaműveltség megszerzésében, annak fejlesztésében.²² Korunkban ugyanis egészen másfajta tudásátadásra van szükség mind az egyéni fejlődéshez, mind a társadalomban történő munkamegosztásban való részvételhez, és az iskolarendszert is ehhez szükséges alakítani.²³ Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája²⁴ szerint a hazai köznevelés előtt álló legnagyobb kihívás annak elérése, hogy növelni tudják a nevelés és az oktatás minőségét, hatékonyságát és esélyteremtő erejét, mindezt egy globálisan változó munkaerőpiaci környezetben.

2.1. A digitális távoktatásra való átállás a COVID–19 alatt

A koronavírus következtében képet kaphattunk arról, hogy miként is alakul(hat) majd az oktatás az internet világában, azonban a mostani járványhelyzetben ez az átállás túl hirtelen, túl drasztikusan, mintegy *vis maior*ként történt. Mindazonáltal az elmúlt tavasz tanulságait levonva tudunk alkalmazkodni, fejleszteni a rendszeren, hiszen jelen tanulmány írásakor épp a járvány második hullámában vagyunk, és itt-hon a középiskolák 2020. november 11. napjától ismételten átálltak a digitális tanrendre, míg az általános iskolákban egyelőre hagyományos módon folyik az oktatás.

A COVID–19-járvány első hullámában, a 2019/2020-as tanév második felében általános reakció volt az egyes országok, köztük Magyarország részéről az iskolák átmeneti bezárása, ezzel egyidejűleg pedig a digitális tanrendre való áttérés.

¹⁹ HOLLE Alexandra: Méltányosság az oktatásban. *Infojegyzet* 2016/40. (2016. szeptember 21.), 1–4.

²⁰ A fogalmat az OECD 2013-as jelentésében határozta meg.

²¹ SIÓ László: *Kihívások, lehetőségek, innovációk. A jövő iskolája*. https://gyermekkekhaza.hu/wp-content/uploads/2017/10/KIH%C3%8DV%C3%81SOKINNOV%C3%81CI%C3%93KLEHET%C5%90S%C3%89GEK_20160425_0.pdf, 2020. március 8.

²² NAGY Krisztina: *Műveltség, média, szabályozás. A médiaműveltség médiapolitikai jelentősége és szabályozási keretei*. Gondolat Kiadó, MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest–Pécs, 2018, 104.

²³ NAGY: i. m. 107.

²⁴ A Kormány a Digitális Jólét Program keretében 2016-ban fogadta el a Digitális Oktatási Stratégiáját.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (*Committee on the Rights of the Child*) 2020. áprilisi állásfoglalásában²⁵ az online oktatás tekintetében kifejtette, hogy az nem növelheti a gyermekek közötti egyenlőtlenségeket, valamint nem helyettesítheti a tanuló-tanár közötti kapcsolatot. A Bizottság szerint az online oktatás valójában a tantermi oktatás egy kreatív formája, amely kihívást jelent azon gyerekek számára, akik korlátozottan vagy egyáltalán nem rendelkeznek internet-hozzáféréssel, valamint megfelelő szülői támogatással. Az ő részükre alternatív megoldásokat kell nyújtani ahhoz, hogy megkapják a tanárok támogatását és útmutatását.

A Kormány a koronavírus miatt a köznevelési és szakképzési intézményekben új munkarend bevezetéséről szóló 1102/2020. (III. 14.) Kormányhatározatban²⁶ döntött az iskolákban a tantermen kívüli, digitális munkarend bevezetéséről. A határozat kihirdetésekor szövege alapján 2020. március 16. napjától az iskolákban a nevelés-oktatás tantermen kívüli, digitális munkarendben került megszervezésre oly módon, hogy a tananyag kijelölése, a tanulási folyamat ellenőrzése és támogatása a pedagógusok és a tanulók online vagy más, személyes találkozást nem igénylő kapcsolatában kellett történnie, valamint a tananyag tantermen kívüli, digitális munkarendben történő átadásának alkalmasnak kellett lennie a tanuló tanulmányi követelményeinek teljesítésére. Mindezek végrehajtására, annak érdekében, hogy a pedagógusok és a tanulók a lehető legkönnyebben térhessenek át az új munkarendre, az oktatásért felelős miniszter részéről kiadásra került egy módszertani ajánló. A 1102/2020. (III. 14.) Korm. határozat rendelkezett továbbá arról is, hogy 2020. március 16. napjától a szülők igényei alapján, indokolt esetben a nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó iskolák esetében a területileg illetékes tankerületi központ, szakképző intézmény esetében a területileg illetékes szakképzési centrum munkanapokon megszervezze a gyermekek, tanulók napközbeni kiscsoportos felügyeletét.

A fentiek értelmében itthon főszabályként mind az év végi számonkérések, az osztályozó- és a felvételi vizsgák, valamint az érettségi vizsgák is online, távoktatás keretében zajlottak le. A néhány kivételtől eltekintve, túlzás nélkül állítható, hogy mind a pedagógusoknak, mind a diákoknak, mind a szülőknek néhány nap, illetve hét alatt kellett alkalmazkodniuk ezekhez a változásokhoz.

2.2. Az iskolabezárások hátrányos következményei

Az ENSZ adatai szerint a járvány első hullámában világszerte mintegy 1,5 milliárd gyermeket érintettek az iskolabezárások.²⁷ Noha korábbi tapasztalatok²⁸ alapján

²⁵ Az állásfoglalás szövege itt érhető el: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treaty_body_external/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/STA/9095&Lang=en, 2020. október 14.

²⁶ Visszavonta az egyes kormányhatározatokban foglalt feladatok visszavonásáról és módosításáról szóló 1521/2020. (VIII. 14.) Korm. határozat 4. pontja.

²⁷ DRASKOVICH Edina: Gyermeki jogok a koronavírus járvány idején. *Infojegyzet* 2020/43. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_43_COVID-19_gyermeki_jogok.pdf/27f808c3-2729-5397-f3ea-cc8395570162?_=1590051477070, 1–4., 2020. szeptember 23.

kiindulva megállapítható, hogy a járvány terjedésének lassítása érdekében célravezető az oktatási intézmények bezárása, azonban nem hagyhatóak figyelmen kívül ennek a lépésnek a gyerekekre és családjaikra vonatkozó negatív hatásai.²⁹

Az UNESCO szerint³⁰ ilyen – az oktatási rendszerben már eleve meglévő különbségeket súlyosbító – következmények a megszakított tanulás, a lemorzsolódás növekedése, a társadalmi elszigeteltség.

Egyes gyerekcsoportok számára nő az erőszaknak és a kizsákmányolásnak való kitettség, tekintettel arra, hogy az iskolák bezárásakor ők gyermekmunkára, házaságra, korai gyerekvállalásra kényszerülnek.

További kihívásként jelenik meg a távoktatás létrehozásának, fenntartásának és fejlesztésének problémája. Ezek mellett további nehézségeket okoz, hogy a tanárokat és a szülőket felkészületlenül érte a távoktatásra és az otthoni oktatásra való hirtelen átállás.

Ezek mellett meg kell említeni még az iskolabezárások egészséges táplálkozásra gyakorolt negatív hatását, ugyanis ebben az esetben számos gyermek elesik az iskolában kapott ingyenes vagy kedvezményes étkezés lehetőségétől.

Az iskolák bezárása az egészségügyi ellátórendszert is kedvezőtlenül érinti, ugyanis az e szektorban dolgozó gyermekek szülei – tipikusan az ápolási feladatok ellátó nők – gyermekgondozási kötelezettségükből eredően nem tudják ellátni a munkájukat.

Egyéb negatívumként említi az UNESCO az otthoni oktatásnak a társadalmi kapcsolatokra, illetve a mentális egészségre gyakorolt hatását, hiszen ebben az esetben a társadalmi elszigeteltség, valamint a tanárokat, a szülőket és a tanulókat ért újfajta stresszhelyzetek – pl. a tudás mérésének és értékelésének kihívásai – is okozhatnak gondokat.

A szervezet felhívja a figyelmet a gazdasággal kapcsolatos összefüggésekre is. A gyermekükkel otthon maradni kényszerülő szülők ugyanis kiesnek a munkából, ami bérvésztiséget eredményez számukra, és kedvezőtlenül befolyásolja az ország termelékenységét is.

Az iskolabezárások okozta negatív hatásokat az egyes országok különböző megoldásokkal igyekeztek enyhíteni. Magyarországon a köztelevízió M5 csatornája egyfajta iskolatévéné alakult, és különböző oktatási műsorokat sugárzott az otthon tanuló diákok részére. Azon tanulók esetében, akik számára nem volt elérhető online a tananyag, a pedagógusok levélben, illetve telefonon keresztül – a személyes érintkezés elkerülésével – segítették a tanulást.³¹

²⁸ Az 1918–1919-es influenzajárvány, illetve a 2009-es H1N1 influenzajárvány idején is alkalmaztak iskolabezárásokat.

²⁹ HOLLE Alexandra: Oktatási rendszerek az új koronavírus járvány idején. *Infojegyzet* 2020/10., 1–4., https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_10_oktatas_COVID-19.pdf/d2d78e9f-ca5e-2d45-466d-6777d21d32d9?t=1586153146764, 2020. szeptember 23.

³⁰ <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>, 2020. szeptember 23.

³¹ <https://magyarnemzet.hu/belfold/hajnal-gabriella-minden-tanarnak-tudunk-digitalis-esz-kozt-biztositani-7917776/>, 2020. október 7.

A gyermekek étkeztetésének érdekében – amely önkormányzati feladat – az iskolai konyhák továbbra is rendelkezésre álltak, azonban magára az étkezésre nem kerülhetett sor az oktatási-nevelési intézményekben. Azon tanulók részére, akiknek ez indokolt volt, más módon, pl. kiszállítással kellett biztosítani az étkezést.³²

3. Rendeleti szabályozás a koronavírus első hulláma okozta veszélyhelyzetben

A koronavírus-járvány első hazai megjelenésére reagálva, Magyarország Kormánya a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel³³ az egész ország területére veszélyhelyzetet hirdetett az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében. Hazánk alkotmányos szabályozásában – a többi közép-kelet-európai államhoz hasonlóan – részletes rendelkezések vonatkoznak a különleges jogrendre. A jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy mik annak bevezetési, megszüntetési anyagi és eljárási szabályai, kijelölik a kereteit, valamint lefektetik, hogy az egyes államhatalmi szervek milyen többletjogosultsággal rendelkeznek.³⁴

Főszabályként a Kormány Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés alapján hozott rendeletei 15 napig maradnak hatályban, ugyanakkor az Országgyűlés – e törvényhely rendelkezéseivel összhangban – a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényben felhatalmazta a Kormányt arra, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.³⁵ A különleges jogrend alatt hozott szabályozás időbeli hatályáról megállapítható, hogy a magyar rendszer nem egy konkrét időbeli korlátot állapít meg a veszélyhelyzet fennállásra, hanem azt a körülményt, amikor a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn.³⁶

3.1. Az oktatáshoz való jogot érintő kormányrendeletek

Az alábbiakban a veszélyhelyzet alatt kihirdetett kormányrendeletek közül tekintjük át a témánk szempontjából relevánsakat.

Magyarország Kormánya 2020. március 11-én hirdette ki az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és

³² <https://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/oktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/uj-munkarend-a-koznevelési-es-szakkepzési-intezmenyekben>, 2020. október 7.

³³ Hatályon kívül helyezte a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszűnéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 3. §-a.

³⁴ BALÁZS István – HOFFMANN István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle* 2020/3., 2.

³⁵ 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdés.

³⁶ UNGVÁRI Álmos – HOJNYÁK Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1., 137.

életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.³⁷ A rendelet értelmében annak hatálybalépésétől – 2020. március 12. napjától – az összehangolt védekezés érdekében köznevelési intézményben rendkívüli szünetet nem rendelhetett el sem az intézményvezető, sem a jegyző, sem az Oktatási Hivatal. Ez alól a rendelkezés alól – a 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 6. § e) pontja alapján – utóbb kivételt képezett az óvoda. Továbbá ezen rendelet hatálybalépésével egyidejűleg felfüggesztésre került a Külföldi Nyelvtanulási Program, valamint betiltották a külföldre történő iskolai kirándulásokat, amelyek közül a már lefoglaltakat is le kellett mondani.³⁸

Az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet³⁹ felhatalmazta a bölcsődei ellátást végző intézmény, valamint az óvoda elhelyezkedése szerinti települési önkormányzat polgármesterét a bölcsődékben és óvodákban történő rendkívüli szünet elrendelésére azzal, hogy arról soron kívül tájékoztatnia kell az emberi erőforrások miniszterét.⁴⁰

Ezt követte a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet,⁴¹ amely 2020. március 28-án lépett hatályba. Ez a jogszabály azt a célt szolgálta, hogy az új koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzet ideje alatti társadalmi távolságtartással, azaz az emberek közötti társadalmi érintkezések korlátozásával lassítani lehessen a járvány terjedését.

Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet⁴² ismételten megtiltotta – a bölcsőde és az óvoda kivételével – a köznevelési intézményekben az intézményvezető, a jegyző, valamint az Oktatási Hivatal általi rendkívüli szünet elrendelését.⁴³ Ennek elrendelésére azért volt újra szükség, mert a korábbi 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet vonatkozó 4. §-a az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésben foglaltak alapján 2020. március 27. napjától hatálytalanná vált.

Az iskolák 2020. júniusi működéséről szóló 220/2020. (V. 22.) Korm. rendelet⁴⁴ szerint az iskolák – a szakképzést folytató iskolák kivételével – 2020. június 2–15. között továbbra is tantermen kívüli, digitális munkarendben működhetnek azzal az engedménnyel, hogy lehetővé vált a tanulók felzárkóztatása céljából egyéni vagy

³⁷ Hatályon kívül helyezte a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2. §-a.

³⁸ 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 4. § c) pont, e) pont, f) pont.

³⁹ Hatályon kívül helyezve az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés alapján.

⁴⁰ 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 2. §.

⁴¹ Hatályon kívül helyezte a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszűnéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. §-a.

⁴² Hatályon kívül helyezve az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés alapján.

⁴³ 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 6. § (3)–(4) bekezdés.

⁴⁴ Hatályon kívül helyezve az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés alapján.

kiscsoportos foglalkozások megszervezése. A rendelet értelmében továbbá 2020. június 2–26. között pedig minden általános iskolában és középiskolában meg kellett szervezni a tanulók felügyeletét.⁴⁵

A veszélyhelyzet ideje alatt a köznevelési intézmény működési engedély iránti kérelmének benyújtási határidejéről szóló 221/2020. (V. 22.) Korm. rendelet⁴⁶ értelmében a veszélyhelyzetre tekintettel a működési engedélyek benyújtására nyitva álló határidő 2020. június 30. napjáig meghosszabbodott.⁴⁷

A veszélyhelyzet során az egyes pedagógusminősítési eljárások lefolytatásáról és az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzésekről szóló 222/2020. (V. 22.) Korm. rendelet⁴⁸ a veszélyhelyzetre tekintettel a 2020/2021. tanítási év végéig módosította az egyes pedagógusminősítési eljárásokról szóló határidők megszervezését azon gyakoronokok, illetve pedagógusok esetén, akik vizsgájának eredeti időpontja a veszélyhelyzet idejére esett volna.⁴⁹

A Kormány 2020. június 17-én, a 2020. március 11-én elrendelt veszélyhelyzet megszűnéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel szüntette meg a veszélyhelyzetet, így a különleges jogrend alatt kihirdetett kormányrendeletek 2020. június 18. napjával hatályukat veszítették. A veszélyhelyzetben kiadott kormányrendeletek 15 napon túli hatályának általános meghosszabbításáról szóló 2020. évi XII. törvényt pedig a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény helyezte hatályon kívül.

3.2. Az alapjogok korlátozása a rendeleti kormányzás idején

A fent leírtak alapján megállapítható, hogy a veszélyhelyzet idején a Kormány bizonyos mértékig korlátozta az állampolgárok alapvető jogait, köztük az oktatáshoz való jogot. Olyan krízishelyzetekben, amelyek közegészségügyi szempontból indokoltak, a nemzetközi dokumentumok megengedik bizonyos emberi jogok gyakorlásának korlátozását, amennyiben a korlátozások szükségesek és arányosok az elérendő céllal, valamint minél csekélyebb mértékűek.⁵⁰

Hazánkban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés fogalmazza meg az alapvető jogok korlátozhatóságához szükséges kritériumokat, miszerint „[a]lapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”. Az Alkotmánybíróság által használt szükségesség, alkalmasság és arányosság tesztje alapján alapjogot fő-

⁴⁵ 220/2020. (V. 22.) Korm. rendelet 1–2. §.

⁴⁶ Hatályon kívül helyezve az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés alapján.

⁴⁷ 221/2020. (V. 22.) Korm. rendelet 1. §.

⁴⁸ Hatályon kívül helyezve az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés alapján.

⁴⁹ 222/2020. (V. 22.) Korm. rendelet 1. §.

⁵⁰ SZEIBERT Orsolya: A gyermek a COVID-19 járvány idején – gyermekjogi, gyermekvédelmi és családjogi ajánlások. *Családi jog* 2020/3., 40.

szabályként csak más alapjog érdekében lehet korlátozni abban az esetben, ha az adott célt más eszközzel nem lehet elérni.⁵¹

A különleges jogrendre vonatkozó szabályok alapján veszélyhelyzetben felfüggeszhető vagy korlátozható az alapjogok gyakorlása, kivéve az élethez és az emberi méltósághoz való jog, az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog, a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege*, illetve a *ne bis in idem* elve.⁵² Látható, hogy az Alaptörvény azokat a jogokat vette ki a korlátozhatóság alól, amelyekre nemzetközi kötelezettségek vonatkoznak.⁵³

4. A járvány második hullámában hozott intézkedések

Ahhoz, hogy a 2020/2021. tanév – a koronavírus-járvány második hullámában – viszonylag hagyományos módon megkezdődhessen, ismét egy sor intézkedés meghozatalára volt szükség már az előző tanév lezárása előtt.

4.1. A 2020. évi LVIII. törvény

Az Országgyűlés a Kormánynak a COVID–19-fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására a veszélyhelyzet idején tett rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetének biztosítása érdekében 2020. június 16-ai ülésnapján fogadta el a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt (a továbbiakban: Átmeneti tv.). Az Átmeneti tv. a köznevelési tárgyú átmeneti szabályok⁵⁴ körében úgy rendelkezett, hogy 2020. június 26-ig minden általános és középfokú iskola köteles volt megszervezni a tanulók felügyeletét, amelynek keretében napközit, szakkört, sportfoglalkozást, egyéni vagy csoportos felzárkóztató foglalkozást, fejlesztőfoglalkozást, illetve egyéni vagy csoportos tehetségfejlesztő foglalkozást lehetett tartani. Amennyiben a tanuló nem a lakóhelye szerinti településen járt iskolába, ahol nem tudott tanfelügyeletben részt venni, úgy a tanfelügyeletét a lakóhelye szerinti településen működő iskola nem tagadhatta meg. Az Átmeneti tv. előírta továbbá, hogy a 2020. június 26-ig napközbeni felügyeletet igénybe vevő tanulók részére intézményi gyermekétkeztetést,⁵⁵ a napközbeni felügyeletet igénybe nem vevő tanulók részére pedig szünidei gyermekétkeztetést⁵⁶ kellett biztosítani. A napközbeni tanulófelügyeletet igénybe vevők számáról pedig naponta kellett adatot

⁵¹ SCHANDA – BALOGH: i. m. 61–64.

⁵² Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

⁵³ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., 2013, 468.

⁵⁴ 2020. évi LVIII. törvény 76–78. §§.

⁵⁵ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 21/A. és 21/B. §-ában foglaltaknak megfelelően.

⁵⁶ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 21/C. §-ában foglaltaknak megfelelően.

szolgáltatni a KIR rendszerben meghatározott adattartalommal. E szabályok meghozatalára azért volt szükség, mert – tekintettel a tanév végéig tartó tantermen kívüli, digitális munkarendben történő oktatásra – indokoltá vált a tanulók napközbeni felügyeletének megszervezése, ha azt a szülők, illetve a törvényes képviselők nem tudták megoldani. Mivel a szülők a veszélyhelyzet elhúzódása miatt ezen időszakra nagyrészt már kimerítették a gyermekek családon belüli felügyeletére rendelkezésre álló megoldásokat, szükségessé vált a gyermekek iskolai felügyeletének, és ezzel párhuzamosan az étkeztetésének megoldása.⁵⁷

4.2. Az Intézkedési terv

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a honlapján 2020. augusztus 29. napján tett közzé a 2020/2021. tanévben a köznevelési intézményekben a járványügyi készenlét idején alkalmazandó eljárásrendről szóló Intézkedési tervet (a továbbiakban: Intézkedési terv⁵⁸), amelyet azóta már több alkalommal egészítettek ki.⁵⁹ Az Intézkedési terv azt hivatott biztosítani, hogy a köznevelésben dolgozó pedagógusok és tanulók megfelelő módon készülhessenek fel a koronavírus elleni védekezésre és megelőzésre, továbbá, hogy adott esetben megfelelő protokoll álljon rendelkezésre a veszélyeztetett intézmények azonosításához és támogatásához. Az Intézkedési terv minden köznevelési intézményre⁶⁰ – a helyi lehetőségekhez mérten – kötelezően alkalmazandó, az adott intézménytípus sajátosságait figyelembe véve. Az Intézkedési terv 11 témakörben fogalmaz meg elvárásokat az egyes intézmények részére. Ezek a következők: a takarítás, fertőtlenítés; az intézmények látogatása, rendezvények, kirándulások; az egészségügyi szempontból biztonságos környezet kialakítása; az étkeztetésre vonatkozó szabályok; a külföldről érkező kollégiumi tanulókra vonatkozó szabályok; a kollégiumi elhelyezésre vonatkozó szabályok; az iskola egészségügyi ellátásának szabályai; a tanulói hiányzások kezelése; az esetleges beteg személy tekintetében megfogalmazott teendők; a fertőzéssel érintett intézmények esetében történő intézkedések; valamint a kommunikáció.

Az Intézkedési tervben előírtak bevezetése és alkalmazása az intézményvezető, míg a megvalósítás ellenőrzése a fenntartó⁶¹ feladata.

⁵⁷ A 2020. évi LVIII. törvény 76–78. §§-hoz fűzött indokolás.

⁵⁸ Az Intézkedési terv megtekinthető: https://www.oktatas.hu/koznevelas/aktualis_tanev_esemenyei/covid19/intezkedesi_terv_koznev_int, 2020. október 7.

⁵⁹ A jelen tanulmány írásakor a 2020. október 1. napján közzétett, 3. verzió a hatályos.

⁶⁰ A Köznev. tv. 7. § alapján a tizenhárom köznevelési intézménytípus az óvoda, az általános iskola, a gimnázium, a szakgimnázium, a szakiskola, a készségfejlesztő iskola, az alapfokú művészeti iskola, a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola, a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, a kollégium, a pedagógiai szakszolgálati intézmény, a pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény és a kiegészítő nemzetiségi óvoda.

⁶¹ Köznev. tv. 4. § 9. pontja alapján fenntartó: az a természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.

4.3. Az oktatáshoz való jogot érintő kormányrendeletek a második hullámban

A 2020. szeptember 18-án kihirdetett, a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet is tartalmaz a köznevelésre és a szakképzésre vonatkozó védelmi intézkedéseket, amelyek 2020. október 1. napján léptek hatályba. Ezek értelmében az Nkt. szerinti köznevelési intézménybe és Szakképzési tv. szerinti szakképző intézménybe (a továbbiakban együtt: intézmény) az ott foglalkoztatott személy, az ott szükséges karbantartási, illetve javítási munkát végző személy, a jogszabályon alapuló kötelezettség teljesítése céljából érkező személy, illetve a nagykorú tanuló csak abban az esetben léphet be, ha a testhőmérséklete nem haladja meg az országos tisztifőorvos által határozatban⁶² meghatározott mértéket. Ennek alapján az intézménybe történő belépéshez a testhőmérséklet nem érheti el a 37,8 °C-ot. Az intézménybe történő belépés során azt a gyermeket, illetve kiskorú tanulót, akinek a testhőmérséklete eléri vagy meghaladja az országos tisztifőorvos által meghatározott mértéket, a többi gyermektől, illetve tanulótól el kell különíteni, és erről a szülőt vagy a törvényes képviselőt távközlési eszköz útján haladéktalanul tájékoztatni kell.⁶³ A tisztifőorvosi határozat ezt pontosítva úgy rendelkezik, hogy a gyermek testhőmérsékletét – amennyiben szükséges az elkülönítés – 15 perc elteltével ismét meg kell mérni, és amennyiben a megismételt mérés során a testhőmérséklet eléri a 37,8 °C-ot, erről a szülőt vagy a törvényes képviselőt távközlési eszköz útján haladéktalanul tájékoztatni kell.⁶⁴ A testhőmérséklet mérésének végrehajtásáról az intézmény vezetője köteles gondoskodni. A testhőmérséklet-ellenőrzésnek minden, az intézmény területére belépő személy az érkezéskor köteles magát alávetni.⁶⁵

A 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet azok körét is meghatározta, akik jogosultak az intézmények területére történő belépésre. A gyermekben, a tanulón és az őt kísérő egy fő nagykorú személyen kívül az intézmény területére csak az ott foglalkoztatott személy, az ott szükséges karbantartási, illetve javítási munkát végző személy, a jogszabályon alapuló kötelezettség teljesítése céljából érkező személy léphet be.⁶⁶ A gyermek kísérője csak a testhőmérsékletmérő pontig mehet be abban az esetben, ha az orrot, illetve a száját folyamatosan elfedő orvosi maszkot, munkavédelmi maszkot, illetve textil vagy más anyagból készült maszkot visel.⁶⁷

A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Kormányrendelet pedig azt rendelte el, hogy az iskolák a középfokú oktatásban 9. osztálytól 2020. november 11-étől digitális munkarendben

⁶² A köznevelési intézménybe, valamint a szakképző intézménybe történő belépéshez megengedett testhőmérséklet mértékéről szóló országos tisztifőorvosi határozatról szóló Nemzeti Népegészségügyi Központ (NNK) közleménye (HÉ 2020/54.) Közzétéve: 2020. szeptember 30.

⁶³ 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés.

⁶⁴ HÉ 2020/54. 2. pont.

⁶⁵ 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 4. § (4)–(5) bekezdés.

⁶⁶ 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés.

⁶⁷ 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés, 1. § (1) bekezdés.

működhetnek tovább, míg az alsóbb osztályokban hagyományos módon folytatódik az oktatás.

Az ismételt digitális oktatásra való átállás megkönnyítése érdekében a veszélyhelyzet ideje alatt a digitális oktatással érintett családokat segítő intézkedésekről szóló 501/2020. (XI. 14.) Kormányrendeletben foglaltak szerint 30 napra ingyenes internethozzáférést kaptak az arra jogosult, előfizetéssel rendelkező tanulók, illetve pedagógusok.

5. Külföldi kitekintés

Amint az már fentebb, a digitális távoktatásra való átállás körében említésre került, a COVID-19-járvány első hullámában világszerte döntöttek az egyes országok az iskolák átmeneti bezárásáról, amelyek az UNESCO adatai szerint 165 országban több mint 1,5 milliárd diákot érintettek.⁶⁸

A jelenlegi, 2020/2021-es tanévet azonban már – a hagyományostól némiképp eltérően, a járványválságra adott biztonsági intézkedésekkel – szinte mindenhol a szokásos módon kezdték el. A gazdaság fenntartása és a családok működőképességének érdekében szükségessé vált a bölcsődék, óvodák, iskolák újrainvitása.

A gyermekek oktatáshoz való joga és egyben kötelezettsége megkívánja a diákok személyes jelenlétét a tanórákon, így pl. az Egyesült Királyságban a gyermekek oktatási fejlődésének és jólétének érdekében az iskolai látogatás az új tanév kezdetétől kötelező a tanköteles korúak számára.⁶⁹ Habár a legtöbb OECD-országban ehhez hasonlóan – természetesen a beteg tanulókat kivéve – kötelező az iskolába járás, Csehországban, Franciaországban és Spanyolországban engedélyezhető az online tanulás azon diákok számára, akik otthon akarnak maradni.⁷⁰

Érdekes megemlíteni, hogy Svédország volt azon kevés országok egyike, amely a tavaszi pandémia ideje alatt is folyamatosan nyitva tartotta az iskoláit.⁷¹ A skandináv országok egyébként már az előző tanév tavaszán – viszonylag rövid zárvaratást követően – döntöttek az újrainvitásról. A dán kisiskolás gyerekek voltak az elsők, akik bizonyos óvintézkedések, pl. csökkentett osztálylétszám és fizikai távolságtartás mellett visszatérhettek az iskolapadba. Dániához hasonlóan Hollandia

⁶⁸ <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>, 2020. október 19.

⁶⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/what-parents-and-carers-need-to-know-about-early-years-providers-schools-and-colleges-during-the-coronavirus-covid-19-outbreak/what-parents-and-carers-need-to-know-about-early-years-providers-schools-and-colleges-in-the-autumn-term>, 2020. október 19.

⁷⁰ Andreas SCHLEICHER: *The impact of COVID-19 on education - Insights from Education at a Glance 2020*. 22, https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=CTA%3A%20Brochure&utm_campaign=eduataglancesep2020&utm_term=pac, 2020. október 19.

⁷¹ *Covid-19 in schoolchildren. A comparison between Finland and Sweden*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/c1b78bffbde4a7899eb0d8ffdb57b09/covid-19-school-aged-children.pdf>, 2020. október 19.

és Norvégia is a fiatalabb tanulókat engedte vissza először az oktatási intézményekbe, ezzel szemben pl. Görögországban hamarabb nyitották meg az iskolákat az idősebb, elsősorban végzős diákok számára, hogy elősegítsék a felsőoktatási felvételi vizsgáik megtételét.⁷²

Habár az egyes országok eltérően szabályozták az oktatási intézményekbe történő visszatérést, a maszkviselés és a távolságtartás – a diákok és a pedagógusok egészségének védelmében – szinte mindenhol a protokoll részévé vált. Néhány ország maximalizálta az egy időben az osztályteremben tartózkodó tanulók számát, pl. Franciaország és az Egyesült Királyság azt javasolta, hogy az órákon egyszerre maximum 15 fő tanuló vegyen részt.⁷³

Zárszó

Mindannyian tapasztaljuk, hogy a koronavírus alapjaiban változtatja meg az eddigi megszokott életünket, annak szinte minden területét. Sokunk életében ez az első olyan helyzet, amelyhez hasonló eddig ismeretlen volt a számunkra, így vélhetően nem egyszerű az újfajta rendhez, szabályokhoz történő igazodás. A járvány következményeiről, amelyek minden szektort érintenek, bizonyára könyveket lehetne megtölteni.

Láthattuk, hogy az oktatáshoz való jogot is érintette a vírus, amelyre nagyon gyors és határozott reakció vált szükségessé, hogy a járvány minél kevesebb kárt okozzon az egyik legfontosabb alapjogban. A járvány első hullámának idején a digitális távoktatásra való átállás jelentette a sikeres védekezés kulcsát. Azonban a családok és a gazdaság megfelelő működése érdekében jelenleg – a második hullámban – a gyermekek bizonyos korlátozásokkal a hagyományos módon járnak óvodába, iskolába.

Egyelőre csak találgatni lehet, hogy a koronavírus meddig lesz az életünk része, hogy eltűnik-e egyáltalán, vagy ezentúl vele kell élnünk. Az mindenesetre biztos, hogy sok alkalmazkodást kíván majd a jövőben is. Talán alapjaiban változik majd meg az oktatás, az oktatási rendszer, azonban nem szabad elfeledkeznünk Szent-Györgyi Albert most is aktuális szavairól, miszerint: „Az iskola arra való, hogy az ember megtanuljon tanulni, hogy felébredjen tudásvágya, megismerje a jól végzett munka örömét, megízlelje az alkotás izgalmát, és megtalálja a munkát, amit szeretni fog.”

⁷² SCHLEICHER: i. m. 20.

⁷³ Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse (2020). *Réouverture des écoles et des établissements scolaires [Reopening of schools and educational establishments]*. Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse, France, https://www.education.gouv.fr/bo/20/Hebdo19/MENE2011_220C.htm, 2020. október 19., Coronavirus (COVID-19): implementing protective measures in education and childcare settings, <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-implementing-protective-measures-in-education-and-childcare-settings/coronavirus-covid-19-implementing-protective-measures-in-education-and-childcare-settings>, 2020. október 19.

Felhasznált irodalom**Tanulmányok, könyvek**

- [1] BALÁZS István – Hoffmann István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle* 2020/3., 1–10.
- [2] BÁRÁNY V. Fanny: Az oktatás jogi környezete – az oktatáshoz való jog érvényesülése. *Neveléstudomány: oktatás – kutatás – innováció* 2018/4., 7–18.
- [3] DRASKOVICH Edina: Gyermeki jogok a koronavírus járvány idején. *Infojegyzet* 2020/43., 1–4.
- [4] HOLLE Alexandra: Méltányosság az oktatásban. *Infojegyzet* 2016/40., 1–4.
- [5] HOLLE Alexandra: Oktatási rendszerek az új koronavírus járvány idején. *Infojegyzet* 2020/10., 1–4.
- [6] KAZUSKA Melinda: A tankötelezettség múltja, jelene és jövője. *Miskolci Jogi Szemle* 2012/1., 128–142.
- [7] KISFALUDY László: *Köznevelés-politika*. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020.
- [8] KISS Barnabás – LICHTENSTEIN József – TÓTH Judit: *Alkotmányjog II. Alapjogok és emberi jogok*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018.
- [9] KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- [10] MOLNÁR Zsolt: A gyermek oktatáshoz való jogának új Ptk. szerinti szabályozása a szülői felügyelet aspektusából. Gödöllő, *Jogi Fórum Publikációk*, 2015. június, https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/molnar_zsolt_a_gyermek_oktatashoz_valo_joga_uj_ptk_szuloi_felugyelet%5bjogi_forum%5d.pdf, 2020. október 3.
- [11] NAGY Krisztina: *Műveltség, média, szabályozás. A médiaműveltség médiapolitikai jelentősége és szabályozási keretei*. Gondolat Kiadó, MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest–Pécs, 2018.
- [12] SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Pázmány Press, Budapest, 2014.
- [13] Andreas SCHLEICHER: *The impact of COVID-19 on education – Insights from education at a Glance*. 2020, https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance2020.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=CTA%3A%20Brochure&utm_campaign=eduataglancesep2020&utm_term=pac, 2020. október 19.
- [14] Stó László: *Kihívások, lehetőségek, innovációk. A jövő iskolája*. https://gyermekekhaza.hu/wpcontent/uploads/2017/10/KIH%C3%8DV%C3%81SOKINNOV%C3%81CI%C3%93KLEHET%C5%90S%C3%89GEK_20160425_0.pdf, 2020. március 8.

- [15] SZEIBERT Orsolya: A gyermek a COVID-19 járvány idején – gyermekjogi, gyermekvédelmi és családjogi ajánlások. *Családi jog* 2020/3., 39–43.
- [16] TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013.
- [17] UNGVÁRI Álmos – HOJNYÁK Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1., 122–138.

Egyéb internetes források

- [18] *Covid-19 in schoolchildren. A comparison between Finland and Sweden*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/c1b78bffbde4a7899eb0d8ffdb57b09/covid-19-school-aged-children.pdf>, 2020. október 19.
- [19] Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (*Committee on the Rights of the Child*) 2020. áprilisi állásfoglalása. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/STA/9095&Lang=en, 2020. október 14.
- [20] <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>, 2020. október 14.
- [21] <https://magyarnemzet.hu/belfold/hajnal-gabriella-minden-tanarnak-tudunk-digitalis-eszkozt-biztositani-7917776/>, 2020. október 7.
- [22] <https://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/oktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/uj-munkarend-a-koznevelési-es-szakkepzési-intezmenyekben>, 2020. október 7.
- [23] <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>, 2020. október 19.
- [24] <https://www.gov.uk/government/publications/what-parents-and-carers-need-to-know-about-early-years-providers-schools-and-colleges-during-the-coronavirus-covid-19-outbreak/what-parents-and-carers-need-to-know-about-early-years-providers-schools-and-colleges-in-the-autumn-term>, 2020. október 19.
- [25] Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse (2020). *Réouverture des écoles et des établissements scolaires [Reopening of schools and educational establishments]*. Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse, France, <https://www.education.gouv.fr/bo/20/Hebdo19/MENE2011220C.htm>, 2020. október 19.
- [26] *Coronavirus (COVID-19): implementing protective measures in education and childcare settings*. <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-implementingprotective-measures-in-education-and-childcare-care-settings/coronavirus-covid-19-implementing-protective-measures-in-education-and-childcare-settings>, 2020. október 19.

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 – 194 – ME