JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVA: 1866

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

A JOGALKOTÁS HATÁSA

DEÁK IZABELLA
A civil szervezetek külföldi támogatásának korlátozásáról 425

TANULMÁNY

GOMBOS KATALIN
A bírói függetlenségről 440

PÓK LÁSZLÓ GÁBOR
Adattovábbítás nemzetközi szervezetek részére 449

KISS ATTILA
A polgári per céljának átalakulásáról 460

VITA: EGYSZERŰSÍTÉS VS. JOGÁLLAMISÁG

BORDÁS PÉTER
Települési adó a helyi adók között 469

JOGIRODALOM–JOGÉLET

TÓTH ANDRÁS
Az *In Medias Res* Covid-különszámáról 479

LXXVI. ÉVFOLYAM
J 10 K
2021. OKTÓBER

hvgorac

„Készséggel sorakozunk mindig azokhoz, kik a jogtudomány fejlődésében a közjólétet látják felhívni. Készséggel szentelünk e lapon minden sort, munkásságunkban minden erőt az új lángra szított oltárnak, mely fölött a jog istensége áll."

Ökröss Bálint: A szerkesztő előszava
Jogtudományi Közlöny
Pest, Januarius 2. 1866. évfolyam, 2. old.

TARTALOM

A jogalkotás hatása

DEÁK IZABELLA
A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai 425

Tanulmány

GOMBOS KATALIN
A bírói függetlenség és a jogállamiság új összefüggései 440

PÓK LÁSZLÓ GÁBOR
Adattovábbítás nemzetközi szervezetek részére 449

KISS ATTILA
A polgári per céljának átalakulása 460

Vita: Egyszerűsítés vs. jogállamiság

BORDÁS PÉTER
Kincs, ami nincs?
Települési adó a helyi adók között 469

Jogirodalom, jogélet

TÓTH ANDRÁS
A Covid–19 járvány hatása a jog világára 479

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY
Az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Vörös Imre

A Szerkesztőbizottság tagjai:
Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda, Dr. Veress Emőd, Dr. Vörös Imre

Főszerkesztő: **Dr. Horváth M. Tamás**

Szerkesztők: **Dr. Bartha Ildikó, Dr. Szeibert Orsolya, Dr. Udvary Sándor**

A szerkesztőség címe: 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

A kéziratokra vonatkozó formai követelményeket a https://hvgorac.hu/Jogtudomanyi_Kozlony oldalon, az „Impresszum" aloldalon elérhető „Szerkesztési útmutató" tartalmazza.

Amennyiben szerzőnk valamelyik egyetem állam- és jogtudományi karán tevékenykedik, a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége csak az egyetem megjelölésével közli a szerző beosztását. A kar, tanszék megjelölését csak abban az esetben közöljük, ha nem jogtudományi karon tevékenykedő szerzőről van szó. Igazgatási jellegű funkció (tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a Szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi. A publikálással kapcsolatos további kérdések a horvathmt.jogtudkoz@gmail.com címre küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő tanulmányok szerzőinek azonos összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja a 2022 évre: 24 000 Ft.
Az egyes lapszámok külön is megvásárolhatók 2000 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021–7166

– A Jogtudományi Közlönyben 2000 és 2020 között megjelent írások teljes szöveggel, online kutathatók a Jogkódexen. Részletek: hvgorac.hu/jogkodex
– Szeretné a Kiadó valamennyi jogi szaklapját a nyomtatott megjelenéssel egyidejűleg a számítógépén olvasni? Részletek: hvgorac.hu/szakcikkek

Jogkódex
Internetes jogi tudástár

Deák Izabella*

A civil szervezetek külföldi támogatása és a korlátozások típusai**

Az emberi jogok érvényesüléséért küzdő szervezetek működését és tevékenységeit egyre gyakrabban korlátozzák különböző módokon a kormányok. Az egyik korlátozási módszer olyan jogszabályok elfogadása, amelyek korlátozzák/megakadályozzák a civil szervezetek külföldi támogatásaihoz való hozzáférését. Találunk rá példát demokratikus országokban is, de főként autoriter rendszerekben alkalmazzák.

Tárgyszavak: civil szervezetek, emberi jogok, külföldi támogatás, autoriter rendszerek

I. Bevezetés

Számos civil szervezet támogatja az emberi jogok érvényesülését és ezen keresztül a demokratikus törekvéseket, függetlenül attól, hogy az adott ország, amelyben működik, demokráciának tekinthető-e vagy sem. Emberi jogok érvényesüléséért küzdő szervezeteknek tekinthetjük a *watchdog,* érdek- és jogvédő szervezeteket, amelyek léte a hatalmat ellenőrző és korrektív funkción keresztül a demokrácia egyik garanciájának tekinthető,[1] ugyanis tevékenységükkel képesek hatást gyakorolni a közpolitikákra,[2] védelmezik a jogok érvényesülését, és láttatják a marginalizált, kisebbségi csoportok érdekeit.[3] Emellett ide sorolhatjuk az olyan szervezeteket, amelyek tevékenységük során a szolgáltatási funkciók túlnyomórészt elválaszthatatlanok a célcsoportok (pl. szegények, hátrányos helyzetűek, hajléktalanok) érdekképviseletétől,[4] vagy a kulturális feladatok a kisebbségek elismeréséért folytatott küzdelemtől.[5] Ebben az esetben a szervezetek, még ha nem is végeznek közvetlenül érdek- és jogvédelmet, más irányú tevékenységük során ágenseivé válnak a kormányzati politikák befolyásolásának.[6] Az érintett civil szervezetek funkciójukból adódóan gyakran nemzetközi finanszírozásra támaszkodnak, hiszen egy részük éppen abban látja a függetlensége zálogát, ha állami támogatásokat semmilyen formában nem fogad el.

A civil szervezeteknek képesnek kell lenniük elérni céljaikat indokolatlan külső állami befolyás vagy beavatkozás nélkül. Ennek megvalósításához a szervezeteknek joguk van pénzügyi erőforrásokat keresni, fogadni és felhasználni tevékenységeik folytatásához.[7] Az államok nem korlátozhatják vagy akadályozhatják a civil szervezetek forrásokhoz való hozzáférését pusztán a forrás földrajzi eredete alapján, különösen, ha a forrás demokratikus jogrendű ország vagy nemzetközi szervezet legitim intézménye, és nem stigmatizálhatják azon szervezeteket, amelyek ilyen támogatásokat kapnak.

A demokratikus rendszerekben a hatalom igyekszik önkorrektív módon reagálni a civil társadalom kritikájára, sőt

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

** A tudományos közlemény elkészítését az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosító számú, „Tehetségből fiatal kutató." A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban című projekt támogatta.

1 Gaventa, John: Civil Society and Power. In: Edwards, Michael (ed.): *The Oxford Handbook of Civil Society.* Oxford, Oxford University Press, 2011. 422–424; Roniger, Luis: Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology.* 1994/3–4. sz. 210–211.

2 Cohen, Jean L. – Arato, Andrew: *Civil Society and Political Theory.* Cambridge, The MIT Press, 1994. 64.

3 Boris, Elizabeth – Mosher-Williams, Rachel: Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications, and Data. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly.* 1998/4. sz. 488–506.

4 Lásd részletesebben: Young, Dennis R.: Alternative Models of Government – Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly.* 2000/1. sz. 149–172.

5 Lásd részletesebben: Mosley, Jennifer E.: Institutionalization, Privatization, and Political Opportunity: What Tactical Choices Reveal About the Policy Advocacy of Human Service Nonprofits. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly.* 2009/3. sz. 435–457.

6 Cohen–Arato: i. m. 64.

7 OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights: Guidelines on Freedom of Association. OSCE/ODIHR, Poland, 2015, 68. https://www.osce.org/odihr/132371?download=true (2021.04.28.)

megpróbálja növelni saját átláthatóságát és persze legitimitását a *watchdog* funkción keresztül.[8] Ezen keretek között a civil társadalom legfontosabb szereplői képesek megvalósítani a szervezetek által felvállalt célokat és képesek hozzájárulni a demokratikus közvélemény formálásához. Vannak ugyan demokratikus országok is, amelyek szabályozásai valamilyen szempont alapján érintik a civil szervezetek külföldi támogatásait, de ezek inkább anomáliaként jelennek meg, és nem általánosságban a politikailag kényelmetlen civil szervezetek tevékenységének ellehetetlenítését célozzák, továbbá a korlátozások nem haladhatják meg az adott jogszabályban meghatározott célok eléréséhez egy demokratikus társadalomban szükséges mértéket, illetve arányosnak, valamint más alapvető emberi jogi elvekkel összeegyeztethetőnek kell lenniük, beleértve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is.

Az autoriter hatalomnak viszont kifejezetten ellensége a civil aktivitás, az érdekkifejező, öntevékeny állampolgári szerveződések. Az autokratikus törekvések éppen ezért együtt járnak az autonómiák csorbításával, többek között a civil társadalom ellen irányuló intézkedésekkel,[9] melyek rendszerszinten, módszeresen próbálják ellehetetleníteni az érintett civil szervezetek tevékenységeit. A politikailag kényelmetlen nem kormányzati szervezetek szektorának visszaszorítása érdekében az autoriter kormányok világszerte kihasználják a nemzetközi finanszírozás szerepét, és gyakran olyan jogszabályokat fogadnak el, amelyek korlátozzák a civil szervezetek külföldi finanszírozáshoz való hozzáférését a terrorizmus elleni védekezésre, az állam szuverenitásának védelmére, a jobban koordinált támogatási program szükségességére vagy éppen az elszámoltathatóság növelésére hivatkozva.[10]

A tanulmányomban katalógusszerűen bemutatom azon országok szabályozását, amelyek valamilyen módon korlátozzák a civil szervezetek külföldi támogatásait. Az érintett országok szabályozásaiból kategóriákat alakítottam ki aszerint, hogy mire irányul a korlátozás. Néhány esetben egy-egy ország szabályozása az általam felállított kategóriák közül többe is besorolható. Ezekben az esetekben arra törekedtem, hogy abban a kategóriában tüntessem fel, amelyik a civil szervezetek működésének és tevékenységeiknek korlátozása szempontjából súlyosabb korlátozásnak minősül. Ez alól az utolsó plusz egy kategória tekinthető kivételnek, mert mindig egy másik korlátozás mellett érvényesül, és nagyon sajátos a többi kategóriához képest. Így a külföldről kapott támogatások korlátozásának megkülönböztettem hét típusát: a külföldről érkező támogatások bejelentési kötelezettsége; a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani; kormányzati jóváhagyás szükséges a külföldi finanszírozáshoz; a külföldről érkező támogatások felhasználásához kormányzati jóváhagyásra van szükség és a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani; bizonyos csoportok/tevékenységet végző szervezetek nem kaphatnak támogatást; a civil szervezetek külföldi finanszírozásának teljes tilalma; pejoratív címke használatának kötelezettsége (+1).

A tanulmány kiegészítéseként készítettem egy adatbázist,[11] ezen adatbázis részletei a jelen tanulmányban táblázatok formájában jelennek meg az egyes kategóriák bemutatásánál. A táblázatokban megtalálható egyrészt az, hogy az adott országban mely jogszabályok tartalmazzák a korlátozásokat, másrészt tartalmazzák azt, hogy az egyes országok milyen értéket értek el a Freedom House[12] (FH) globális szabadságstátusz besorolása alapján, a Human Freedom Indexnek[13] (FHI) az egyesülés, gyülekezés és civil társadalom területein, illetve a World Press Freedom Indexen[14] (WPFI), mely megmutatja, hogy az adott ország hol helyezkedik el a szabad sajtó szempontjából az országok között. Ezek az értékek segítenek elhelyezni az országokat a demokrácia–autokrácia skálán,[15] illetve segítenek megvilágítani, hogy a civil szervezetek külföldi támogatásainak korlátozása miért nem okoz feltétlenül deficitet egy demokratikus országban, és miért okoz egy autoriterben, ahol gyakran a civil szervezetek számára a külföldi támogatások tekinthetők az egyetlen rendelkezésre álló valódi finanszírozási forrásnak.

8 Kövér Ágnes – Antal Attila – Deák Izabella: Civil society and COVID-19 in Hungary: The complete annexation of civil space. *Nonprofit Policy Forum.* 2021/1. sz. 102.

9 Lásd például: Bromley, Patricia – Schofer, Evan – Longhofer, Wesley: Contentions over World Culture: The Rise of Legal Restrictions on Foreign Funding to NGOs 1994–2015. *Social Forces.* 2020/1. sz. 281–304.

10 Rutzen, Douglas: Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism. *International Journal of Not-for-Profit Law.* 2015/1. sz. 20–30.

11 A civil szervezetek külföldi támogatásait korlátozó országok adatbázisa: https://airtable.com/shrGdxzxgGNEBYhQ1 (2021.04.06.)

12 Freedom House: Countries and Territories. 2020. https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores (2021.04.06.)

13 Vásquez, Ian – McMahon, Fred: *Human Freedom Index 2020. A Global Measurement of Personal, Civil, and Economic Freedom.* Washington, Cato Institute, Vancouver, Fraser Institute, 2020. https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/human-freedom-index-2020.pdf (2021.04.06.). A Human Freedom Index egy 0-tól 10-ig terjedő skálán pontozza az országokat, ahol a 10 a legnagyobb szabadságot jelenti.

14 World Press Freedom Index 2021. https://rsf.org/en/ranking (2021.04.26.) Amikor egy civil szervezet felhívja a figyelmet a közérdekű kérdésekre, akkor a sajtóéhoz hasonló társadalmi kontrollfunkciót gyakorol. Azt, hogy erre milyen minőségben van lehetősége, meghatározza, hogy az adott állam mennyire tűri el a kritikát, azaz mennyire működik demokratikusan. A World Press Freedom Indexen az országok 0-tól 100-ig terjedő pontszámokat kapnak, ahol a 0 a lehető legjobb, a 100 pedig a legrosszabb eredmény.

15 Az autoriter rendszer leírására nagyon sok fogalom létezik a politikatudomány és az alkotmányelmélet körében. A tanulmányban a demokrácia kontra autokrácia páros fogalmi keretében az autokrácián belül helyezem el az autoritarizmust. Lásd: Tóth, Gábor Attila: Constitutional Markers of Authoritarianism. *Hauge Jornal on the Rule of Law.* 2019/1. sz. 37–61. A legújabb autokráciák természetrajzáról lásd részletesebben: Kornai, János: The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region. *Revue d'études comparatives Est-Ouest.* 2017/1–2. sz. 239–296.; Kis János: Demokráciából autokráciába. A rendszertipológia és az átmenet dinamikája. *Politikatudományi Szemle.* 2019/1. sz. 45–74.

A jogalkotás hatása

II. A külföldről érkező támogatások bejelentési kötelezettsége

A külföldi támogatások bejelentésének kötelezettsége esetében a külföldi támogatást a szervezeteknek be kell jelenteniük a kormány által megjelölt szervnek. Miután egy civil szervezet eleget tesz a bejelentési kötelezettségnek, számos esetben az erre kijelölt szerv nyilvántartásba veszi és gyakran listát vezet a saját honlapján az érintett szervezetekről.

1. táblázat: **Külföldi támogatások bejelentésének kötelezettsége**

Országok	Az érintett jogszabály	FH (2020)	HFI (2020)	WPFI (2021)
Amerikai Egyesült Államok	1938: A külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény 2001: PATRIOT törvény 2001: 13224. sz. elnöki rendelet 2002: Terrorizmus finanszírozásával szembeni irányelvek: önkéntes helyes gyakorlatok amerikai székhelyű jótékonysági szervezeteknek (felülvizsgálva 2010-ben)	szabad	9,9	23,93 (44)
Ausztrália	2018: A külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény	szabad	9,3	19,79 (25)
Jemen	2001: Az egyesületekről és alapítványokról szóló 1. sz. törvény	nem szabad	3,6	62,35 (169)
Indonézia	2008: 38. sz. rendelet a társadalmi/jótékonysági szervezetek segítségnyújtásának elfogadásáról és biztosításáról külföldi felek részéről és részére 2013: Tömegszervezetekről szóló törvény	részben szabad	7,8	37,40 (113)
Izrael	2011: A külföldi állami szervektől támogatást kapók közzétételi követelményeiről szóló törvény 2016: Civil szervezetekről szóló törvény („átláthatósági törvényjavaslat”)	szabad	7,8	30,90 (86)
Kanada	2012: 2021. évi költségvetés	szabad	9,1	15,25 (14)
Kazahsztán	2016: Fizetésekre vonatkozó törvény	nem szabad	3,7	50,28 (155)
Nicaragua	2018: 976. sz. törvény (az UAF törvénye a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen) 2018: 977. sz. törvény (a tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozása elleni törvény) 2020: Külföldi ügynökökről szóló törvény	nem szabad	2,7	39,98 (121)
Oroszország	2012: Törvény egyes jogalkotási aktusok módosításáról az Orosz Föderációban a nem kereskedelmi szervezetek tevékenységeinek szabályozása vonatkozásában (Külföldi ügynökökről szóló törvény, 2014. évi módosítások) 2012: 272-FZ. sz. törvény (Dima Yakovlev-törvény) 2015: Law No. 662902-6	nem szabad	4,3	48,71 (150)
Peru	2006: 28925. sz. törvény	részben szabad	8,5	31,71 (91)
Sierra Leone	2009: Civil szervezetekről szóló törvény	részben szabad	8,1	29,61 (75)
Tádzsikisztán	2015: A közhasznú társaságokról szóló 2007. évi törvény módosításai	nem szabad	2,3	55,52 (162)
Tunézia	2011: 88. sz. rendelet 2018: Törvény a terrorizmus és pénzmosás ellen	szabad	8,5	29,53 (73)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ebben a kategóriában található meg az *Amerikai Egyesült Államok* szabályozása is, a külföldi ügynökök nyilvántartásáról szóló törvény (Foreign Agents Registration Act, a továbbiakban: FARA), amelyre számos autoriter ország mintaként hivatkozik a civil szervezetek külföldi támogatásainak korlátozására irányuló jogszabályaik megalkotásakor, mert ezzel kívánják igazolni a civil szervezeteket súlyosan korlátozó jogszabályaik létét.[16] A FARA azonban az Egyesült Államokban folytatott növekvő propagandára adott törvényhozói válasz volt, amely megköveteli minden személytől vagy szervezettől, aki/amely egy külföldi megbízó ügynöke, hogy regisztráltassa magát az Igazságügyi Minisztériumban, és nyilvánosságra kell hoznia azt a külföldi megbízót, aki-

16 ICNL: FARA's Double Life Abroad: How FARA is Used to Justify Laws that Target Civil Society around the World. https://mk0rofifiqa2w3u89nud.kinstacdn.com/wp-content/uploads/FARA-Abroad-05.26.2021.pdf (2021.06.21.)

nek az ügynökeként dolgozik.[17] Külföldi megbízók lehetnek kormányok, politikai pártok, az Egyesült Államokon kívüli személyek vagy szervezetek, valamint bármely olyan szervezet, amely egy külföldi ország törvényei szerint szerveződött, vagy amelynek külföldi országban van a fő üzleti tevékenységének székhelye.[18] A FARA tartalmaz néhány a nonprofit szektorra vonatkozó mentességet: nem vonatkozik a tisztán vallási, iskolai, akadémiai vagy tudományos tevékenységre, illetve a képzőművészetet folytató szervezetekre, és az orvosi segítségnyújtásra vagy az emberi szenvedés enyhítésére szolgáló élelmiszerre és ruházatra irányuló pénzgyűjtéssel, vagy adománygyűjtéssel foglalkozó szervezetekre, továbbá mentességet tartalmaz a külföldi megbízókat peres vagy ügynöki eljárásokban képviselő ügyvédek számára is.[19] A FARA nem egy konkrét csoportot (pl. az emberi jogokért küzdő civil szerveteket), hanem egy konkrét tevékenységtípust hivatott szabályozni, ugyanakkor a nonprofit vagy filantróp munka gyakran magában foglal olyan tevékenységeket, amelyek egy külföldi megbízó érdekében állnak, mint például a pénzeszközök gyűjtése vagy kifizetése, az érdekérvényesítés, vagy egy külföldi országgal kapcsolatos információkról szóló anyagok közzététele.[20] Tehát a gyakorlatban nem csak a lobbitevékenységre vagy a választási tevékenységre vonatkozik, ezért egyre gyakrabban szembesülnek azzal a nonprofit szervezetek, hogy külföldi ügynökként kell regisztrálniuk tevékenységeik miatt.[21]

Ausztráliában 2018-ban lépett hatályba a külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény (Foreign Influence Transparency Scheme, a továbbiakban: FITS), amelyet a FARA „továbbfejlesztett változatának" tekintenek.[22] A FITS is potenciálisan a szereplők széles körét kötelezi a törvény szerinti nyilvántartásba vételre, amennyiben az érintett tevékenységeket végzik, viszont a nonprofit szervezetek esetében számos tevékenységre vonatkozó mentességgel egészítették ki, és jelentősen leszűkítették a „külföldi megbízó" fogalmát.[23]

Indonéziában a civil szervezetek kötelesek a külföldi támogatás elfogadásának tervét jelenteni: az országos munkaterülettel rendelkező társadalmi szervezet esetében közvetlenül a belügyminiszternek, a tartományi munkaterülettel rendelkezők esetében a kormányzó útján a belügyminiszternek, illetve a régens/polgármester útján a belügyminiszternek a kormányzónak küldött másolati példánnyal, ha kormányzósági/önkormányzati munkaterületen belül működik. A külföldi támogatás elfogadására vonatkozó tervről szóló jelentés kiterjed a támogatás eredeti forrására, céljára, típusára, összegére, időtartamára, felhasználásának tervére, a kísérő pénzeszközök rendelkezésre állására, a társadalmi szervezet által rendelkezésre álló pénzeszközökre és azok felhasználási tervére, a külföldi támogatásban részesülő szociális szervezet nemzeti bankjának számlaszámára és adószámára.[24]

Jemenben a civil szervezetek a minisztérium tudtával külföldi személytől vagy szervezettől kaphatnak támogatást, valamint olyan könyveket, amelyek nem ellentétesek az iszlám értékekkel. A civil szervezeteknek részletes tájékoztatást kell nyújtaniuk a minisztériumnak a külföldi pénzeszközök forrásáról és céljáról.[25]

Izraelben a civil szervezeteknek a 20 000 izraeli sékelnél nagyobb összegű külföldi kormányzati támogatásaikról jelentést kell tenniük az állami nyilvántartónak és közzé kell tenniük ezt a jelentést a saját honlapjaikon is. A bejegyzett civil szervezetek, amelyek finanszírozásuk legalább 50%-át külföldi kormányzati szervektől kapják, kötelesek jelentést tenni az Igazságügyi Minisztériumnak, amely köteles az ilyen szervezetek listáját közzétenni a honlapján.[26]

Kanadában a bejegyzett jótékonysági szervezeteknek be kell számolniuk a politikai tevékenységekre felhasznált külföldi forrásokból származó pénzeszközökről. Évente kell benyújtaniuk a külföldi támogatásokra vonatkozó adatokat egy nyomtatványon, amely tartalmazza egyrészt a végzett politikai tevékenységek típusát, azt, hogy a tevékenység hogyan kapcsolódik a jótékonysági szervezet jótékonysági tevékenységéhez, céljaihoz, másrészt meg kell jelölni benne a külföldről kapott összegeket, amelyeket konkrét politikai tevékenységre költött a szervezet, továbbá az országokat, ahonnan a támogatások érkeztek. Visszavonhatják egy szervezet jótékonysági státuszát, ha a terrorizmust támogató országból szárma-

17 Mayer, Lloyd Hitoshi: Globalization Without a Safety Net: The Challenge of Protecting Cross-Border Funding of NGOs. *Minnesota Law Review*. 2018/102. sz. 1218.

18 Van De Velde, Jacqueline: The „Foreign Agent Problem": An International Legal Solution to Domestic Restrictions on Non-Governmental Organizations. *Cardozo Law Review*. 2019/2. sz. 699–700.

19 Laufer, Samantha: A Difference in Approach: Comparing the US Foreign Agents Registration Act with Other Laws Targeting Internationally Funded Civil Society. *International Journal of Not-for-Profit Law*. 2017/1. sz. 9.

20 Robinson, Nick: „Foreign Agents" in an Interconnected World: FARA and the Weaponization of Transparency. *Duke Law Journal*. 2020/69. sz. 1111.

21 Lásd az Igazságügyi Minisztérium közelmúltbeli tanácsadói véleményeit: https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1232921/download (2021.06.21.), https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1287616/download (2021.06.21.), https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1217636/download (2021.06.21.).

22 Robinson: i. m. 1088–1089.

23 2018: A külföldi befolyás átláthatóságáról szóló törvény.

24 2008: 38. sz. rendelet a társadalmi/jótékonysági szervezetek segítségnyújtásának elfogadásáról és biztosításáról külföldi felek részéről és részére.

25 2001: Az egyesületekről és alapítványokról szóló 1. sz. törvény.

26 2016: Civil szervezetekről szóló törvény („átláthatósági törvényjavaslat").

A jogalkotás hatása

zó támogatást fogadna el. Jelenleg két ország (Irán és Szíria) szerepel a listán.[27]

Kazahsztánban a külföldről támogatott szervezeteknek bejelentést kell tenniük az adóhatóságnak a külföldi forrásból kapott pénzeszközök és/vagy egyéb eszközök átvételéről és elköltéséről.[28]

Nicaraguában a nonprofit jogi személyeknek a pénzügyi műveleteket szabályozott pénzügyi csatornákon keresztül kell végrehajtaniuk és ellenőrizniük kell valamennyi kedvezményezettet, társult nonprofit szervezetet és beszállítót.[29] A külföldi kormányoknak, vállalatoknak, alapítványoknak vagy szervezeteknek dolgozó nicaraguaiaknak külföldi ügynökként be kell jelentkezniük a Belügyminisztériumnál és be kell jelenteniük havi bevételeiket, kiadásaikat, és előzetesen be kell számolniuk a külföldi pénzek elköltéséről. A nemzetközi média és a tudósítók, a humanitárius szervezetek és az akkreditált vallási szervezetek mentesülnek. Ha a nicaraguaiak külföldi ügynökként regisztráltatják magukat, nem finanszírozhatnak olyan szervezetet, mozgalmat, politikai pártot, koalíciót, politikai szövetséget vagy egyesületet, amely részt vesz Nicaragua belpolitikájában és nem indulhatnak a választásokon.[30]

Oroszországban a politikai tevékenységet folytató és külföldi finanszírozásban részesülő szervezeteknek külföldi ügynökökként kell regisztrálniuk, még akkor is, ha a külföldről kapott összegből ténylegesen nem finanszírozznak politikai tevékenységet. Ha egy szervezet a külföldi ügynök címkét használja, akkor minden 200 000 rubelnél nagyobb külföldi adományát kötelező ellenőrzésnek vethetik alá.[31] A Dima Jakovlev-féle törvény értelmében akár egy hazai civil szervezettől kapott finanszírozás is külföldi finanszírozásnak minősül, ha a szóban forgó adományozó szervezet korábban külső támogatást kapott.[32] Az orosz „külföldi ügynökök" nyilvántartását az Igazságügyi Minisztérium vezeti.[33] Ha egy külföldi ügynöknek számító szervezet megtagadja a nyilvántartásba vételt, megtilthatják a nyilvános tüntetéseken való részvételét, korlátozhatják a bankszámláihoz való hozzáférését és legfeljebb 300 000 rubel pénzbírsággal vagy két évig terjedő szabadságvesztéssel sújthatják alkalmazottjait.[34]

Peruban a külföldi finanszírozás kedvezményezettjeinek regisztrálniuk kell magukat a Nemzetközi Együttműködési Ügynökségnél. Elvileg a regisztráció nem kötelező azon szervezetek számára, amelyek nem fogadnak el állami juttatásokat, és nem használnak fel állami forrásokat. A gyakorlatban azonban szinte minden szervezet használ valamilyen módon állami forrásokat. A törvény továbbá nem határozza meg az olyan fogalmakat, mint például az „állami források", ami széles mérlegelési jogkört biztosít a kormány számára.[35]

Sierra Leonéban a civil szervezetek külföldi finanszírozását a Tervezési és Gazdaságfejlesztési Minisztériumon keresztül kell közvetíteni. Nyilvánosságra kell hozniuk a finanszírozási forrásokat, az adományozók kilétét és a részletfizetési megállapodás vagy egyéb adományozói követelmények minden részletét.[36] A civil szervezetek nyilvántartásba vételének megújítása megköveteli továbbá az elmúlt két évben megszerzett eszközök listájának benyújtását, valamint a befejezett projektekhez kapcsolódó eszközök átadásának igazolását a szakminisztériumnak vagy a tervezési és gazdaságfejlesztési miniszter által meghatározott módon.[37]

Tádzsikisztánban a közhasznú egyesületeknek be kell jelenteniük az Igazságügyi Minisztériumnak a külföldi forrásokból kapott támogatásokat és egyéb segélyeket, illetve a civil szervezetek által külföldi forrásból kapott támogatásokat be kell jegyezni a humanitárius segélyek nyilvántartásába.[38]

Tunéziában az egyesületek nem kaphatnak támogatást olyan országból, amely nem tart fenn diplomáciai kapcsolatot Tunéziával. Azoknak az egyesületeknek, amelyek külföldi forrásból származó támogatásokat kapnak, ajánlott levélben kell tájékoztatniuk a főtitkárt a pénzeszközök forrásáról, értékéről és céljáról, a pénzeszközök igényléséről vagy elfogadásáról szóló döntéstől számított egy hónapon belül. Ugyanezt az információt egy hónapon belül közzé kell tenniük a honlapjukon és a nyomta-

27 Liu, Lily: Nonprofit Law in Canada. https://www.cof.org/sites/default/files/Canada-201907.pdf (2021.05.02.)

28 2016: Fizetésekre vonatkozó törvény.

29 How Nonprofits can assimilate Law 976 & 977 – Financial Analysis Unit & Anti-Money Laundering Regulations. https://saenicsa.com/2018/09/04/how-nonprofits-can-assimilate-law-976-977-financial-analysis-unit-anti-money-laundering-regulations/ (2021.05.04.)

30 Nicaragua passes controversial „foreign agent" law. https://www.dw.com/en/nicaragua-passes-controversial-foreign-agent-law/a-55291712 (2021.05.04.)

31 Amnesty International: Freedom under threat: Clampdown on freedoms of expression, assembly and association in Russia. 2013, 31. https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/eur460112013en.pdf (2021.05.04.)

32 Brechenmacher, Saskia: *Civil Society Under Assault: Repression and Responses in Russia, Egypt, and Ethiopia.* Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2017, 14.

33 Goncharenko, Galina – Khadaroo, Iqbal: Disciplining human rights organisations through an accounting regulation: A case of the 'foreign agents' law in Russia. *Critical Perspectives on Accounting.* 2020/9. sz. 11.

34 Amnesty International: Freedom under threat: Clampdown on freedoms of expression, assembly and association in Russia. 2013, 31. https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/eur460112013en.pdf (2021.04.05.)

35 ICNL: Peru. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/peru (2021.05.04.)

36 2009: Civil szervezetekről szóló törvény.

37 ICNL: Sierra Leone. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/sierra-leone (2021.05.04.)

38 ICNL: Tajikistan. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/tajikistan (2021.05.04.)

tott sajtóban.[39] A terrorizmus és pénzmosás elleni tunéziai törvény megtiltja a nonprofit szervezeteknek, hogy 500 tunéziai dinárt meghaladó összegeket fogadjanak el, ha a pénzösszegeket több kapcsolódó tranzakción keresztül fizetik ki.[40]

III. A külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani

Számos országban a külföldi adományozók az adományaikat nem adhatják át közvetlenül a civil szervezeteknek. Ebben az esetben a szervezetek finanszírozásának „kormányzati csatornákon" keresztül kell történnie, egyfajta kormány által működtetett bankon keresztül, amely külföldi adományokat fogad.

2. táblázat: **Kormány által működtetett bankon keresztül érkező külföldi adományok**

Országok	Az érintett jogszabály	FH - 2020	HFI -2020	WPFI – 2021
Bhután	2007: Civil szervezetekről szóló bhutáni törvény	részben szabad	6,7	28,86 (65)
Burundi	2017: Törvény a Burundiban dolgozó külföldi nem kormányzati szervezetek tevékenységeinek szabályozásáról és törvény a nonprofit szervezetek tevékenységeinek szabályozásáról	nem szabad	1,8	47,57 (147)
Ruanda	2012: 5. sz. törvény a nemzetközi nem kormányzati szervezetek szerveződésének és működésének szabályozásáról	nem szabad	3,1	50,66 (156)
Uganda	2009: A civil szervezetek bejegyzésére vonatkozó rendelkezések 2015: Nem kormányzati szervezetekre vonatkozó törvény	nem szabad	5,5	41,19 (125)

Forrás: a szerző szerkesztése

Bhutánban a külföldi forrásokból származó adományokat, támogatásokat, szubvenciókat, pénzügyi segítséget és hozzájárulásokat, hagyatékokat és egyéb pénzeszközök vagy egyéb vagyontárgyak átutalását egy erre felhatalmazott bhutáni pénzügyi intézményen keresztül kell lebonyolítani.[41] Ehhez hasonlóan *Burundiban* is a civil szervezetek külföldi adományozóktól gyűjthetnek és fogadhatnak el finanszírozást, de itt is a pénzeszközökhöz a központi banknál nyitott számláikon keresztül férhetnek hozzá.[42] *Ugandában* is minden olyan szervezetnek, amely külföldi pénznemben kap pénzt, devizaszámlát kell nyitnia és vezetnie egy a kormány által ellenőrzött banknál, ahol a devizát letétbe helyezik, és amelyen keresztül a tranzakciókat lebonyolítják.[43] *Ruandában* ahhoz, hogy egy nemzetközi szervezet finanszírozást nyújtson a ruandai szervezeteknek egyrészt jogszerűen működő pénzintézeteken keresztül kell végrehajtania a támogatás átutalását, de emellett ismert székhellyel is rendelkeznie kell Ruandában.[44]

IV. Kormányzati jóváhagyás szükséges a külföldi finanszírozáshoz

Néhány ország megköveteli, hogy a szervezetek a külföldi pénzeszközök beérkezése előtt kapják meg a kormány jóváhagyását. Ez a folyamat amellett, hogy hosszadalmas, gyakran a külföldi pénzeszközök iránti kérelem elutasítását eredményezi.

39 Mansri, P. Anouar: Enabling Environment National Assessment of Civil Society in Tunisia. Kawakibi Democracy Transition Center, 2016. 46. https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/eena-reports/eena-tunisia-en.pdf (2021.05.04.)

40 ICNL: Tunisia. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/tunisia (2021.04.24.)

41 2007: Civil szervezetekről szóló bhutáni törvény.

42 2017: Törvény a Burundiban dolgozó külföldi nem kormányzati szervezetek tevékenységeinek szabályozásáról és törvény a nonprofit szervezetek tevékenységeinek szabályozásáról.

43 2009: A civil szervezetek bejegyzésére vonatkozó rendelkezések.

44 2012: 5. sz. törvény a nemzetközi nem kormányzati szervezetek szerveződésének és működésének szabályozásáról.

A jogalkotás hatása

3. táblázat: **Kormányzati jóváhagyással érkező külföldi támogatások**

Országok	Az érintett jogszabály	FH (2020)	HFI (2020)	WPFI (2021)
Bahrein	2007: Törvény a nonprofit szervezetekről és alapítványokról	nem szabad	1,0	61,10 (168)
Banglades	2012: Hirdetmény a külföldi és külföldről segítséget kapó, Bangladesben működő nem kormányzati szervezetek munkafolyamatairól 2016: Külföldi adományokat (önkéntes tevékenységeket) szabályozó törvény	részben szabad	6,3	49,71 (152)
Bolívia	2007: 29308. sz. legfelsőbb rendelet a külföldi adományok kezelésére és végrehajtására vonatkozó szabályokról 2013: 351. sz. törvény; 1597. sz. legfelsőbb rendelet	részben szabad	7,5	35,47 (110)
Egyenlítői-Guinea	1999: 1/1999. sz. törvény a nem kormányzati szervek rendszeréről	nem szabad	nem található	55,67 (164)
Egyiptom	2019: Civil szervezetekről szóló törvény (149/2019. sz. törvény) 2019: Végrehajtó jellegű szabályok	nem szabad	2,8	56,17 (166)
Irán	2005: Végrehajtó jellegű szabályok nem kormányzati szervezetek létrehozásáról és tevékenységeiről	nem szabad	2,8	72,70 (174)
Kamerun	1999: 99/014. sz. törvény	nem szabad	4,9	43,78 (135)
Pakisztán	2013: Külföldi hozzájárulásokat kapó szervezetek szabályozásáról szóló szabályzat	részben szabad	6,3	46,86 (145)
Szaúd-Arábia	2016: Egyesületekről és alapítványokról szóló törvény	nem szabad	1,7	62,73 (170)
Srí Lanka	1998: Önkéntes, szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetekről (bejegyzés és felügyelet) szóló törvény módosítása 2006: Adózásról szóló törvény	részben szabad	8,0	42,20 (127)
Szíria	1958: 93. sz. törvény az egyesületekről	nem szabad	1,4	70,63 (173)
Szudán	2006: Önkéntes és humanitárius munkáról (szervezetekről) szóló törvény	nem szabad	4,0	52,93 (159)
Törökország	2021: Törvény a tömegpusztító fegyverek elterjedésének finanszírozása ellen	nem szabad	5,0	49,79 (153)
Türkmenisztán	2013: 12792. sz. elnöki rendelet a külföldi projektek állami bejegyzéséről, a felajánlott technikai és pénzügyi segítségről, humanitárius segítségnyújtástól és segélyekről	nem szabad	nem található	80,03 (178)
Üzbegisztán	2019: Nem kormányzati, nem kereskedelmi szervezetek külföldi finanszírozásáról szóló rendelet 2021: Rendelet a nem kereskedelmi szervezetek állami támogatásáról szóló további intézkedésekről, biztosítva a tevékenységeik szabadságát, a jogaik és törvényes érdekeik védelmét	nem szabad	nem található	50,74 (157)
Vietnám	2009: 93. sz. határozat a nemzetközi nem kormányzati szervezetektől kapott segély kezelését és felhasználását szabályozó rendelet kibocsátásáról	nem szabad	1,6	78,46 (175)

Forrás: a szerző szerkesztése

Bahreinben a civil szervezeteknek a Szociális Fejlesztési Minisztériumtól adománygyűjtési engedélyt kell beszerezniük, amely csak két hónapig érvényes. Az engedélykérésnek olyan pénzeszközökre kell vonatkoznia, amelyek olyan tevékenységhez kapcsolódnak, amelyek meghatározott időpontban vagy különleges alkalomra, illetve sürgős körülmények kezelésére szánnak. Tájékoztatniuk kell a minisztériumot arról, hogyan fogják összegyűjteni a pénzt, a bankszámla nevét és számát, amelyre a támogatást várják, valamint azt, hogy konkrétan mire fogják költeni. Ha a minisztérium 30 napon belül nem válaszol kedvezően, a kérelmet elutasítottnak kell tekinteni. Ha egy szervezet megsérti az adománygyűjtési engedélyben meghatározott feltételeket, akkor a minisztérium elkobozza a pénzeszközöket.[45]

Bangladesben a külföldi adományokat kapó civil szervezeteknek a Nem Kormányzati Szervezetek Ügyeinek Hivatalától projektről projektre jóváhagyást kell kapniuk. A hivatal a jóváhagyott projektek tevékenységeinek és költségvetésének vizsgálata után, valamint az éppen futó projekt fejlődésének és végrehajtásának, illetve a külföldi

45 Human Rights Watch: „Interfere, Restrict, Control": Restraints on Freedom of Association in Bahrain. https://www.hrw.org/report/2013/06/20/interfere-restrict-control/restraints-freedom-association-bahrain (2021.04.22.)

pénzeszközök fogadására vonatkozó dokumentumoknak a figyelembevételével kiadja a külföldi pénzeszközök felszabadításáról szóló végzést. A végzés másolatát tájékoztatás és a megfelelő intézkedések megtétele céljából megküldi a Gazdasági Kapcsolatok Osztályának, a Bangladesi Banknak, az érintett minisztériumoknak, területi és helyettes biztosoknak és az adományozó ügynökségeknek.[46] Emellett a szervezeteknek be kell szerezniük a hivatal főigazgatójának engedélyét is az önkéntes tevékenységet megvalósító projektekhez.[47]

Egyiptomban a szervezeteknek a külföldi pénzeszközökről 30 napon belül értesíteniük kell a minisztériumot,[48] amelynek 60 nap áll a rendelkezésére, hogy kifogást emeljen, és ezalatt az idő alatt az egyesület nem használhatja fel a pénzeszközöket. A törvény nem tartalmaz konkrét indokokat, amelyek alapján a minisztérium kifogást emelhet. A kifogás benyújtásától számított 15 napon belül a szervezetnek kérnie kell, hogy a bankja küldje vissza a pénzeszközöket, és a minisztériumnak dokumentumokkal kell igazolnia, hogy ezt megtette. A minisztériumi kifogás hiánya a 60 napos időszak alatt jóváhagyásnak tekinthető. A törvény azonban nem rendelkezik arról, hogy a szervezetek hogyan bizonyíthatják a kifogás hiányát.[49]

Iránban, ha egy civil szervezet külföldi szervezettől kíván támogatást kapni, akkor értesítenie kell a felügyelőbizottság megfelelő szintjét. A felügyelőbizottságnak viszont jelentenie kell ezt az információt az illetékes minisztériumoknak véleményezésre. A felügyelőbizottságnak egy hete van arra, hogy jóváhagyja a finanszírozást, és egy hete arra, hogy információt kérjen az illetékes minisztériumoktól. Az érintett minisztériumoknak azonban egy hónap áll rendelkezésükre, hogy véleményt nyilvánítsanak, és az új rendeletek nem tisztázzák, hogy ez milyen hatással van a támogatási kérelemre.[50] Az ENSZ-szervezetektől, valamint bizonyos más nemzetközi szervezetektől származó támogatásokhoz nem szükséges az előzetes jóváhagyás.[51]

Pakisztánban a civil szervezeteknek be kell jelenteniük a Gazdasági Ügyek Osztályánál (EAD), ha közvetlenül kapnak külföldi finanszírozást. A legtöbb esetben a civil szervezetek az EAD által a kérelem beérkezésekor kiállított átvételi elismervényt további utasításig előzetes jóváhagyásként használhatják a javasolt projekt folytatására. A kérelmeket a beérkezéstől számított négy hónapon belül kell feldolgozni. A jóváhagyás függvényében a szervezet egyetértési nyilatkozatot köt a kormánnyal. Az érintett szervezetekről nyilvántartást vezetnek. Az egyetértési megállapodás időtartama az aláírástól számított legfeljebb egy évig tart. A szervezet a regisztráció lejárta előtt négy hónappal kérheti a regisztráció megújítását. A nyilvántartásba vétel iránti kérelem elutasítása esetén a szervezet 60 napon belül kérheti a döntés felülvizsgálatát.[52]

Srí Lankában a külföldi forrásokat kapó civil szervezetek nyilvántartásba vételét a Nemzeti Titkárság végzi.[53] Adót vezettek be az egyes nem kormányzati szervezetek által kapott külföldi támogatásokra. A nem kormányzati szervezetek által kapott összesített összeg 3%-a adóköteles nyereségnek és jövedelemnek minősül.[54]

Szíriában a civil szervezetek a könyvek, a tudományos és műszaki folyóiratok értékének kivételével nem fogadhatnak el pénzt vagy bármilyen kifizetést a Szíriai Arab Köztársaság területén kívül található személytől, egyesülettől vagy klubtól, kivéve, ha ehhez a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jóváhagyását megszerezték.[55]

Szudánban a bejegyzett civil szervezetek csak a Humanitárius Ügyek Minisztériumának előzetes jóváhagyásával kaphatnak pénzeszközöket vagy támogatást külföldről, idegen személytől vagy más szervtől.[56] A miniszter hatáskörét e tekintetben nem korlátozzák, mivel a törvény nem utal a jóváhagyás vagy elutasítás indoklásának kötelezettségére. A Humanitárius Segélyek Bizottsága által folytatott politika megerősíti ezeket a szabályokat, mivel előírja a civil szervezeteknek, hogy a bizottság jóváhagyását kell megszerezniük a projektekhez és az egyes tevékenységekhez, mielőtt külföldi forrásokból finanszírozást kapnának. A jóváhagyást csak humanitárius szolgáltatás megvalósítására kaphatják meg.[57]

46 2012: Hirdetmény a külföldi és külföldről segítséget kapó, Bangladesben működő nem kormányzati szervezetek munkafolyamatairól.

47 2016: Külföldi adományokat (önkéntes tevékenységeket) szabályozó törvény.

48 Agati, Mohamed: Undermining Standards of Good Governance: Egypt's NGO Laws and Its Impact on the Transparency and Accountability of CSOs. *International Journal of Not-for-Profit Law.* 2007/2. sz. https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/undermining-standards-of-good-governance-egypts-ngo-law-and-its-impact-on-the-transparency-and-accountability-of-csos (2021.05.05.)

49 2019: Civil szervezetekről szóló törvény (149/2019. sz. törvény).

50 2005: Végrehajtó jellegű szabályok nem kormányzati szervezetek létrehozásáról és tevékenységeiről.

51 Katirai, Negar: The Middle East NGO Regulations in Iran. *The International Journal of Not-for-Profit Law.* 2005/4. sz. https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/ngo-regulations-in-iran (2021.04.24.)

52 2013: Külföldi hozzájárulásokat kapó szervezetek szabályozásáról szóló szabályzat.

53 Asian Development Bank: Civil society briefs Sri Lanka. 5–6. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/31161/csb-sri-lanka.pdf (2021.05.06.)

54 Edrisinha, Rohan: Sri Lanka. *International Journal of Not-for-Profit Law,* 2010/3. sz. https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/sri-lanka (2021.05.18.)

55 1958: 93. sz. törvény az egyesületekről.

56 2006: Önkéntes és humanitárius munkáról (szervezetekről) szóló törvény.

57 ICNL: Sudan. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/sudan (2021.04.28.)

A jogalkotás hatása

Törökországban az online segélyakciók esetében kötelezővé vált az online támogatási kampányok indításához szükséges engedély megszerzése. Ha engedély nélküli online segélykampányt észlelnek, a Belügyminisztérium jogosult arra, hogy 24 órán belül kérje a tartalom eltávolítását, vagy békebíróhoz forduljon letiltási végzésért, ha a kampány szolgáltatója nem érhető el, vagy az értesítés technikai okok miatt nem kézbesíthető.[58]

Türkmenisztánban kétlépcsős nyilvántartásba vételi eljárás vonatkozik a külföldi segélyek minden típusára, amelyet kormányzati ügynökségeknek és civil szervezeteknek nyújtanak. A külföldi segély nyújtását javasló külföldi szervezetnek kérelmet kell küldenie a Külügyminisztériumhoz. A Külügyminisztérium viszont szétküldi ezt a kérelmet az érintett kormányzati ügynökségeknek, amelyek megítélése szerint érdekeltek lehetnek a javaslatban, és felkéri őket, hogy döntsenek arról, hogy a javasolt külföldi segély szükséges-e. Ha a válasz pozitív, akkor a javasolt támogatás kedvezményezettje felelős a hivatalos kérelem elkészítéséért, amelyet egy havonta ülésező állami bizottság fog megvizsgálni. A külföldről támogatott projekteket és programokat az Igazságügyi Minisztérium nyilvántartásba veszi.[59]

Üzbegisztánban a 470 dollárt meghaladó külföldi támogatás esetében az Igazságügyi Minisztériumtól kell beszerezniük a harmonizációról szóló megerősítést, amely szervezetnek 15 nap áll rendelkezésére, hogy megvizsgálja a külföldi támogatás előzetes jóváhagyása céljából benyújtott dokumentumokat.[60]

Vietnámban a szabályozás az adományozók által fejlesztési és humanitárius célok elérése érdekében nem nyereségérdekelt célokra nyújtott vissza nem térítendő támogatásra vonatkoznak. A program vagy projekt támogatási dokumentumok megkötését addig nem engedélyezik, amíg a kijelölt kormányzati szervek jóvá nem hagyják az ilyen tevékenységeket és hivatalosan, írásban nem értesítik az adományozókat. A különböző összegű és típusú segélyek jóváhagyási szintjeit a miniszterelnök, a minisztériumok és más kormányzati szervek, a tartományi népi bizottságok és a Hazafias Népfront szintjén állapítják meg. A támogatás végrehajtásának kormányzati ellenőrzését és értékelését a Tervezési és Beruházási Minisztérium, a Pénzügyminisztérium és a Külföldi Nem Kormányzati Szervezetek Ügynökségközi Bizottsága valósítja meg.[61]

Bolíviában a nem kormányzati szervezeteknek a külföldi támogatásaikat kötelezően nyilvántartásba kell vetetniük.[62] *Egyenlítői-Guineában* a belügyminiszter előzetes engedélye nélkül az egyesületek nem fogadhatnak el száz amerikai dollárnál nagyobb összegű adományt.[63] *Kamerunban* a civil szervezeteknek a külföldi finanszírozásaikat kötelezően jóvá kell hagyatniuk a területi közigazgatásért felelős miniszterrel.[64] *Szaúd-Arábiában* a törvény megtiltja a civil szervezeteknek, hogy a kormány jóváhagyása nélkül külföldi finanszírozásban részesüljenek.[65]

V. A külföldről érkező támogatások felhasználásához kormányzati jóváhagyásra van szükség és a külföldi finanszírozást egy kijelölt bankon keresztül kell irányítani

Néhány országban az előzőekben bemutatott két kötelezettség együttesen érvényesül. Egyrészt a civil szervezeteknek kormányzati jóváhagyást kell szerezniük a külföldi támogatások megszerzéséhez, másrészt a támogatásokat a kormány által kijelölt bankokba kell irányítaniuk, ami kétszintessé teszi a kormány ellenőrzési és korlátozási mechanizmusát.

58 ICNL: Turkey. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/turkey (2021.05.04.)

59 2013: 12792. sz. elnöki rendelet a külföldi projektek állami bejegyzéséről, a felajánlott technikai és pénzügyi segítségről, humanitárius segítségnyújtástól és segélyekről.

60 ICNL: Uzbekistan. https://www.icnl.org/resources/civicfreedommonitor/uzbekistan?fbclid=IwAR3kxNPRmmLcHu2ERb7fHo5sAe9vbZYcGg3qYMBJ4FOX4zBcDKgzkNJbqt8 (2021.04.27.)

61 2009: 93. sz. határozat a nemzetközi nem kormányzati szervezetektől kapott segély kezelését és felhasználását szabályozó rendelet kibocsátásáról.

62 Pousadela, Inés M.: Threats to civic space in Latin america and the Caribbean. CIVICUS, 2016. 9. http://www.civicus.org/images/ThreatsToCivicSpaceInLACountriesEN.pdf (2021.04.22.)

63 Civicus: State of civil society in Equatorial Guinea: An interview with CEID. https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/2731-state-of-civil-society-in-equatorial-guinea-an-interview-with-ceid (2020.05.02.)

64 1999: 99/014. sz. törvény.

65 Human Rights Watch: A UN-Sponsored NGO Forum in Saudi Arabia? https://www.hrw.org/news/2017/05/06/un-sponsored-ngo-forum-saudi-arabia (2021.05.06.)

4. táblázat: **Kormányzati jóváhagyással, kormány által kijelölt bankon keresztül érkező külföldi támogatások**

Országok	Az érintett jogszabály	FH (2020)	HFI (2020)	WPFI (2021)
Afganisztán	2005: Külföldi finanszírozásról szóló kormányhatározat 2013: Egyesületekről szóló törvény	nem szabad	nem található	40,19 (122)
Azerbajdzsán	2000: Civil szervezetekről szóló törvény (2013. évi módosítások) 2014: Pénztámogatásokról szóló törvény módosítása	nem szabad	3,8	58,77 (167)
Egyesült Arab Emírségek	2017: 12. sz. törvény a Dubai Emírségben működő nem kormányzati szervezetek szabályozásáról	nem szabad	1,4	43,13 (131)
Fehéroroszország	2001: 8/2001. sz. elnöki rendelet a külföldi támogatások átvételének és felhasználásának szabályozásáról 2015: 5/2015. sz. elnöki rendelet a külföldi adományokról	nem szabad	4,2	50,82 (158)
India	2010: Külföldi hozzájárulásokról szóló (rendelet) törvény 2020: Külföldi hozzájárulásokról szóló rendelet (módosítása)	részben szabad	6,3	46,56 (142)
Jordánia	2007: 46. sz. 2007. évi törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása ellen 2008: Egyesületekről szóló törvény (2009. évi módosítása)	nem szabad	6,2	42,89 (129)
Katar	2004: 12. sz. törvény a magánszervezetekről és alapítványokról 2011: 4. sz. határozat a magánszervezetek és alapítványok adománygyűjtésének és külföldi utalásainak szabályozásáról	nem szabad	2,6	42,60 (128)
Kína	2008: Rendelkezések a devizaforgalomról 2010: A SAFE közleménye a belföldi intézményeknek vagy általuk adományozott külföldi devizák adminisztrációjáról 2017: Külföldi nem kormányzati szervezetekről szóló törvény	nem szabad	1,7	78,72 (177)
Nepál	1992: Társadalmi jóléti törvény, 2049	részben szabad	8,1	34,62 (106)
Omán	2000: 14. sz. szultáni rendelet, civil szervezetekről szóló törvény	nem szabad	2,2	43,37 (133)

Forrás: a szerző szerkesztése

Afganisztánban a civil szervezetek az alapszabályukban meghatározott céljaik elérése érdekében pénzügyi és technikai segítséget kaphatnak külföldi szervezetektől és egyesületektől, de erről tájékoztatniuk kell az Igazságügyi Minisztériumot.[66] E célra meghatározott bankszámlát kell nyitniuk Afganisztán egyik helyi bankjában.[67] A Covid–19-járvány kitörése óta egy minisztertanácsi rendelet következtében a Covid–19-cel kapcsolatos segítségnyújtáshoz a segély összegétől függően különböző kormányzati szervek külön jóváhagyása szükséges.[68]

Azerbajdzsánban a 200 manat feletti külföldi adományokhoz támogatási megállapodás formájában az Igazságügyi Minisztérium jóváhagyása szükséges és minden támogatást banki átutalással kell megkapniuk a szervezeteknek.[69] Csak olyan külföldi adományozóktól kaphatnak támogatást, amelyeknek van irodájuk Azerbajdzsánban, megállapodást írtak alá az Igazságügyi Minisztériummal, és rendelkeznek a minisztérium véleményével a támogatás pénzügyi-gazdasági célszerűségéről.[70] A szabályok nem rendelkeznek fellebbezési eljárásról arra az esetre, ha a minisztérium megtagadja a támogatás nyilvántartásba vételét. Emellett a külföldi adományozónak véleményt kell kapnia a Pénzügyminisztériumtól is, amíg ezt nem kapják meg, addig nem kerülhet sor az adományokkal kapcsolatos banki vagy egyéb műveletekre.[71]

Az *Egyesült Arab Emírségek* esetében az Iszlám Ügyek és Karitatív Tevékenységek Osztályának előzetes írásbeli jóváhagyása szükséges ahhoz, hogy egy jótékonysági szervezet külföldről ajándékot, juttatást, támogatást vagy adományt kaphasson. A külföldi finanszírozást a civil szervezetek a saját nevükben egy vagy több számlán helyezik el az Emírségek bármelyik engedélyezett nemzeti bankjánál. Az ilyen számlákról, valamint a számlatípusban vagy a bankban, ahol a pénzeszközeiket elhelyezték, bekövetkező bármilyen változásról a változás időpontjától számított tíz munkanapon belül értesíteniük kell a Dubai Közösségi Fejlesztési Hatóságot.[72]

66 ICNL: Operational Guidelines for Associations in Afghanistan. 32. https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Operational-Guidelines-for-Associations-2021-FINAL.pdf (2021.04.29.)

67 2013: Egyesületekről szóló törvény.

68 ICNL: Afghanistan. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/afghanistan (2021.04.29.)

69 Human Rights Watch: Tightening the Screw: Azerbaijan's Crackdown on Civil Society and Dissent. 2013. https://www.hrw.org/node/256460/printable/print (2021.04.21.)

70 2000: Civil szervezetekről szóló törvény (2013. évi módosítások).

71 2014: Pénztámogatásokról szóló törvény módosítása.

72 2017: 12. sz. törvény a Dubai Emírségben működő nem kormányzati szervezetek szabályozásáról.

A jogalkotás hatása

Fehéroroszországban a külföldi segélyeket előzetes nyilvántartásba kell vennie a Humanitárius Tevékenységek Főosztályának. A nyilvántartásba vételre nem kötelezett külföldi ingyenes segítségnyújtás minimális pénzösszegeit, a vagyontárgyak költségét és típusait a főosztály határozza meg. A külföldi ingyenes segítségnyújtás nyilvántartásba vételét igazoló dokumentum a főosztály által kiállított igazolás. Az igazolás kézhezvételét megelőzően a külföldi ingyenes segély felhasználása tilos. A külföldi térítésmentes segély nyilvántartásba vételének eljárását a főosztály határozza meg. A készpénzben, beleértve a külföldi valutában kapott külföldi ingyenes segélyt a kedvezményezetteknek az állam bankjaiban vezetett számlákra kell befizetniük a kézhezvétel vagy az ország területére történő behozatal napját követő ötödik banki napon belül.[73]

Indiában a „politikai természetű" szervezetek nem kaphatnak külföldről támogatást.[74] A törvény (Foreign Contribution Regulation Act, a továbbiakban: FCRA) módosítása értelmében az Indiában bejegyzett vagy a törvény szerint Indiában előzetes engedéllyel rendelkező szervezetek nem nyújthatnak továbbtámogatásokat más szervezeteknek a törvény által kijelölt bankszámlájukra érkező külföldi hozzájárulásokból, még akkor sem, ha a második kedvezményezett vagy továbbtámogatott Indiában rendelkezik a törvény szerinti bejegyzéssel vagy előzetes engedéllyel. Az FCRA alapján nyilvántartásba vett vagy előzetes engedélyt kapott szervezetek külföldi hozzájárulását csak a bank által „FCRA-számlaként" megjelölt számlára fogadhatnak, amelyet a külföldi hozzájárulás átutalása céljából nyitnak The State Bank of India, New Delhi Main Branch bankfiókban.[75]

Jordániában, ha a támogatást nem jordániai állampolgárságú magánszemély nyújtja, akkor a szervezeteknek értesítenie kell a Miniszterek Tanácsát.[76] Abban az esetben, ha a Miniszterek Tanácsa az értesítéstől számított harminc napon belül nem utasítja el a támogatást, azt jóváhagyottnak kell tekinteni. Ha elutasító határozatot hoz, akkor a szervezetek a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezhetnek. A szervezeteknek minden pénzét Jordániában működő bankokban kell letétbe helyezni. A szervezetek számlái nem élveznek pénzügyi titkosságot az illetékes miniszter vagy a hivatalvezető által indított a számlákkal kapcsolatos vizsgálatok esetén.[77] A civil szervezeteknek ezenfelül értesíteniük kell a pénzmosás elleni egységet minden olyan ügyletről, amelyről feltételezhető, hogy pénzmosással vagy a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos.[78]

Katarban a civil szervezetek csak akkor fogadhatnak el támogatást az államon kívüli székhelyű személyektől vagy szervezetektől, ha ehhez előzetesen megszerzik a minisztérium jóváhagyását. A szervezeteknek minden átvételi elismervény másolatát meg kell küldeniük a minisztériumnak.[79] A banki befizetés, átutalás vagy csekk útján történő adománygyűjtés engedélyezését kérő szervezet köteles egy kérelmet benyújtani a főosztálynak elbírálás céljából. A külföldi átutalásokat nem az egyesület és az alapítvány számlájára kell befizetni, hanem azokat a banknak kell tárolnia, amíg az engedélykérelmet a főosztály jóvá nem hagyja.[80]

Kínában a külföldi civil szervezeteknek kínai partnereken keresztül kell bejegyeztetniük a szervezeteiket, mert csak a bejegyzett külföldi civil szervezetek nyújthatnak finanszírozást a helyi szervezeteknek. A bejegyzési folyamat a Yunnan Tartományi Külügyi Hivatalnál történik. A kínai és a külföldi szervezet között közjegyző által hitelesített adományozási megállapodásnak kell létrejönnie. A finanszírozást csak a kijelölt bankokon keresztül lehet irányítani. A külföldi civil szervezetek nem végezhetnek és nem finanszírozhatnak politikai tevékenységeket.[81] Emellett minden Kínában működő külföldi nem kormányzati szervezetnek jelentést kell benyújtania a közbiztonsági apparátusnak valamennyi kínai partneréről, finanszírozási forrásáról és tevékenységéről.[82]

Nepálban a civil szervezeteknek külföldi támogatások esetén be kell nyújtaniuk egy projektjavaslatot és kérelmet a Tanácshoz. A kérelem beérkezését követően a Tanács az érintett minisztériummal vagy ügynökséggel egyeztetve 45 napon belül engedélyt ad, kivéve, ha egy kérelmet a nemzeti érdekekkel ellentétesnek ítél. A felülvizsgálati folyamat hosszadalmas, mivel minden egyes projektfinanszírozót át kell vizsgálni. Nem szükséges előzetes engedély azon nemzetközi intézmények számára, amelyeket olyan nemzetközi megállapodások alapján hoztak létre, amelyekben a nepáli kormány is részes fél, és sürgősségi segítségnyújtásban vesznek részt. Viszont az ilyen segítségnyújtás igénybevételét követően értesíteni kell a Tanácsot. A külföldi szervezetek által jóváhagyott projektekhez nyújtott gazdasági segítségnyújtás során a támogatást a Nepálban működő kereskedelmi bankokon keresztül kell eljuttatni.[83]

73 2001: 8/2001. sz. elnöki rendelet a külföldi támogatások átvételének és felhasználásának szabályozásáról.

74 2010: Külföldi hozzájárulásokról szóló (rendelet) törvény.

75 2020: Külföldi hozzájárulásokról szóló rendelet (módosítása).

76 ICNL: Jordan. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/jordan (2021.04.24.)

77 2008: Egyesületekről szóló törvény (2009. évi módosítása).

78 ICNL: Jordan. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/jordan (2021.04.24.)

79 2004: 12. sz. törvény a magánszervezetekről és alapítványokról.

80 2011: 4. sz. határozat a magánszervezetek és alapítványok adománygyűjtésének és külföldi utalásainak szabályozásáról.

81 2010: A SAFE közleménye a belföldi intézményeknek vagy általuk adományozott külföldi devizák adminisztrációjáról.

82 2017: Külföldi nem kormányzati szervezetekről szóló törvény.

83 1992: Társadalmi jóléti törvény, 2049.

Ománban a civil szervezetek a Szociális Ügyek Minisztériumának előzetes jóváhagyása nélkül nemzetközi adományozótól pénzeszközöket nem fogadhatnak el. A szervezet pénzét a társaság nevében a szultánságban működő bankok egyikénél kell elhelyezni. Amennyiben a bankot megváltoztatják, a minisztériumot a változástól számított egy héten belül értesíteni kell.[84]

VI. Bizonyos csoportok/tevékenységet végző szervezetek nem kaphatnak támogatást

Az e kategóriába a kormányok megtiltják azon szervezetek külföldi támogatását, amelyek olyan tevékenységeket valósítanak meg, amelyeket ellentétesek a saját célkitűzéseikkel, s ezáltal korlátozzák azokat a tevékenységeket, amelyeket egy külföldi pénzeszközökben részesülő szervezet végezhet.

5. táblázat: **Meghatározott szervezetek részére külföldi támogatás juttatásának tilalma**

Országok	Az érintett jogszabály	FH (2020)	HFI (2020)	WPFI (2021)
Algéria	2020: 20-06. sz. 2020. április 28-ai törvény, ami módosítja és kiegészíti a büntető törvénykönyvről szóló 66-156. sz. 1966. június 8-ai rendeletet	nem szabad	4,6	47,26 (146)
Ausztria	2015: Szövetségi törvény az iszlám vallási szervezetek külföldi jogi kapcsolatairól – 2015. évi iszlám törvény	szabad	8,9	16,34 (17)
Etiópia	2009: Karitatív szervezetekről és társaságokról szóló nyilatkozat	nem szabad	3,6	33,63 (101)
Hongkong	2020: A Kínai Népköztársaság törvénye a nemzeti biztonság védelméről Hongkong Különleges Közigazgatási Területén	részben szabad	6,5	30,44 (80)
Írország	2001: Választójogi (módosítás) törvény	szabad	9,7	11,91 (12)
Szingapúr	2000: 15. sz. törvényjavaslat a politikai adományokról	részben szabad	5,1	55,20 (160)
Tajvan	2011: Egyesületekről szóló törvény	szabad	9,1	23,86 (43)
Venezuela	2010: Törvény a politikai szuverenitás és nemzeti önrendelkezés védelméért	nem szabad	5,4	47,60 (148)
Zimbabwe	2004: Civil szervezetekről szóló törvény (beiktatva, de nincs jóváhagyva) 2012: Választójogi törvény	nem szabad	5,3	43,12 (130)

Forrás: a szerző szerkesztése

Algériában a büntető törvénykönyv 2020-ban hatályba lépett módosításai új bűncselekményt hoznak létre, amely a civil társadalom vezetőinek és szervezeteinek finanszírozásának korlátozására használható. Ez előírja, hogy az a személy, aki bármilyen módon, külföldi vagy belföldi személytől vagy szervezettől pénzeszközöket fogad el olyan tevékenységekre, amelyek alkalmasak az állam biztonságának, stabilitásának vagy az állami intézmények normális működésének aláásására, vagy Algéria alapvető érdekeinek vagy a közbiztonság és a közrend aláásására, hét évig terjedő börtönbüntetéssel sújtható. A büntetés megduplázódik, és akár 14 évre is emelkedhet, ha az illető szervezet vagy egyesület tagjaként kapja a pénzeszközöket.[85]

Ausztriában a muszlim vallási szervezeteknek tilos külföldi finanszírozást kapniuk. A tagok vallási szükségleteinek kielégítését szolgáló szokásos tevékenységhez szükséges pénzeszközök beszerzését a vallási szervezeteknek, a helyi közösségeknek, illetve tagjaiknak belföldön kell elvégezniük.[86]

Etiópiában azon jótékonysági szervezetek, amelyek a finanszírozásuk több mint tíz százalékát külföldi forrásokból kapják, bizonyos tevékenységeket nem végezhetnek. A tiltott tevékenységek magukban foglalják az emberi és demokratikus jogok előmozdítását, a nemzetek, nemzetiségek és népek, valamint a nemek és vallások egyenlőségének előmozdítását, a fogyatékossággal élők jogainak és a gyermekjogoknak a támogatását, a konfliktusok megoldásának vagy a megbékélésnek a támogatását, valamint az igazságügyi és bűnüldöző szolgálatok hatékonyságá-

84 2000: 14. sz. szultáni rendelet, civil szervezetekről szóló törvény.

85 ICNL: Aleria. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/algeria (2021.04.24.)

86 2015: Szövetségi törvény az iszlám vallási szervezetek külföldi jogi kapcsolatairól–2015. évi iszlám törvény.

A jogalkotás hatása

nak előmozdítását.[87] Ezen szervezeteknek kifejezetten tilos névtelen adományokat elfogadniuk.[88]

Hongkongban a civil szervezetek egyes tevékenységei a külföldi országokkal és külső elemekkel való összejátszást szabályozó törvény hatálya alá tartozhatnak. Például, ha egy szervezet politikai vagy jogpolitikai kérdésekkel foglalkozik, és közvetlenül vagy közvetve utasításokat, ellenőrzést, finanszírozást vagy másfajta támogatást kap egy külföldi országtól vagy intézménytől, akkor az úgy tekinthető, hogy súlyosan megzavarja a hongkongi törvényeket. A törvény értelmében a Nemzetbiztonsági Hivatal és más közigazgatási szervek megteszik a szükséges intézkedéseket a külföldi országok és nemzetközi szervezetek, valamint a régióbeli nem kormányzati szervezetek és hírügynökségek szervei irányításának és szolgáltatásainak megerősítése érdekében. A törvény megsértése esetén a bejegyzett és nem bejegyzett szervezetek büntetőjogi bírságra, felfüggesztésre vagy feloszlatásra számíthatnak.[89]

Írországban általános tilalom vonatkozik a politikai tevékenységet folytató civil társadalmi csoportoknak nyújtott külföldi adományokra.[90] A törvény szerint minden olyan magánszemélynek vagy szervezetnek, amely 100 eurót meghaladó adományt fogad el politikai célokra, be kell jelentkeznie, és ezután a törvény adományozási és közzétételi küszöbértékei vonatkoznak rá. A törvény a politikai célokat olyan tágan határozza meg, hogy az a civil társadalmi szervezetek széles körének általános érdekérvényesítő munkáját is magában foglalhatja, beleértve az emberi jogok védelmével és előmozdításával foglalkozó szervezeteket is. A törvényt már alkalmazták olyan szervezetekkel szemben, amelyek az abortuszjogokért kampányolnak a hivatalos választási vagy népszavazási kampányidőszakokon kívül.[91]

Szingapúrban a politikai adományokról szóló törvény megtiltja a politikai egyesületeknek és jelölteknek, hogy külföldiektől fogadjanak el adományokat, és korlátozza a névtelen adományok fogadását. A névtelen adományok beszámolási időszakonként összesen legfeljebb 5000 SG$ összeg lehet. Az adományokra vonatkozó korlátozások megkerülése bűncselekménynek minősülhet, és tizenkét hónapig terjedő szabadságvesztéssel, pénzbírsággal vagy mindkettővel büntethető.[92]

Tajvanon a politikai egyesületek (a politikai akarat kialakításának elősegítése és a politikai részvétel elősegítése céljából) nem fogadhatnak el adományt külföldi egyesületektől, jogi személyektől, magánszemélyektől, illetve olyan egyesületektől vagy jogi személyektől, amelyek tagjainak többsége külföldi.[93]

Venezuelában a politikai célú szervezeteknek és a politikai jogokat védő szervezeteknek tilos bármilyen külföldi finanszírozásban vagy gazdasági támogatásban részesülniük.[94] A törvény előírja, hogy minden külföldi forrást a kormány által kezelt Nemzetközi Együttműködési és Támogatási Alapon keresztül kell átirányítani.[95] Azok a szervezetek, amelyek nem tartják be ezt a törvényt, a kapott támogatási összeg kétszereséig terjedő pénzbírságra számíthatnak, ismételt jogsértés esetén pedig a szervezeteket öt-nyolc évre eltilthatják a választási folyamatban való részvételtől. A törvényt megsértő szervezet elnöke szintén pénzbírságra, valamint a politikai folyamatokban való részvételből való egyéni kizárásra számíthat.[96]

Zimbabwében a zimbabwei Választási Bizottságról szóló törvény megtiltja, hogy a választói oktatáshoz külföldi finanszírozást fogadjanak el. A választói oktatás céljára külföldi hozzájárulás vagy adomány csak a Bizottság részére nyújtható.[97]

VII. A civil szervezetek külföldi finanszírozásának teljes tilalma

Ebben az esetben a civil szervezetek egyáltalán nem fogadhatnak el külföldi támogatásokat, ha pedig mégis elfogadnak, akkor az adott törvény lehetővé teszi ezen szervezetek feloszlatását.

87 Hailegebriel, Debebe: Ethiopia. *International Journal of Not-for-Profit Law.* 2010/3. sz. https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/ethiopia (2021.05.18.)

88 Dupuy, Kendra E. – Ron, James – Prakash, Aseem: Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGOs. *Review of International Political Economy.* 2015/2. sz. 426.

89 2020: A Kínai Népköztársaság törvénye a nemzeti biztonság védelméről Hongkong Különleges Közigazgatási Területén.

90 2001: Választójogi (módosítás) törvény.

91 Amnesty International: Laws designed to silence? The Gobal Crackdown on civil society organizations. 2019. 23. https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3096472019ENGLISH.PDF (2021.05.05.)

92 Zhang, Laney: Regulation of Foreign Involvement in Elections. 61–62. https://www.loc.gov/law/help/elections/foreign-involvement/foreign-involvement-in-elections.pdf (2021.05.05.)

93 2011: Egyesületekről szóló törvény.

94 Pousadela: i. m. 9. http://www.civicus.org/images/ThreatsToCivicSpaceInLACountriesEN.pdf (2021.04.22.)

95 Jenkins, Garry W.: Nongovernmental Organizations and the Forces Against Them: Lessons on the Anti-NGO Movement. *Brooklyn Journal of International Law.* 2012/2. sz. 508.

96 ICNL: Venezuela. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/venezuela (2021.05.05.)

97 ICNL: Zimbabwe. https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/zimbabwe (2021.05.05.)

6. táblázat: **Külföldi szervezetek finanszírozásának teljes tilalma**

Országok	Az érintett jogszabály	FH (2020)	HFI (2020)	WPFI (2021)
Eritrea	2005: 145/2005. sz. nyilatkozat	nem szabad	nem található	81,45 (180)
Mauritánia	1973: 73.007. sz. törvény az egyesületekről szóló 64.098. sz. 1964. évi törvény bizonyos cikkeinek módosításáról	részben szabad	5,5	32,25 (94)

Forrás: a szerző szerkesztése

Eritreában a helyi nem kormányzati szervezetek nem vehetnek részt segélyezési és/vagy helyreállítási munkában az Egyesült Nemzetek Szervezete vagy annak társszervezetei által Eritreának elkülönített vagy kétoldalú megállapodásokon keresztül Eritreának juttatott pénzeszközökkel.[98] Mivel a kiáltvány a civil szervezeteket olyan szervezetként határozza meg, amelyek segély- és/vagy rehabilitációs munkában vesznek részt, a tiltás gyakorlatilag minden civil szervezetre vonatkozik.[99] Egyetlen nemzetközi nem kormányzati szervezet sem vehet részt Eritreában segélyezési és/vagy rehabilitációs munkában, kivéve a minisztériumon vagy más érintett kormányzati szerven keresztül.[100] Emellett a kiáltvány adót vet ki az Eritreába behozott összes élelmiszersegélyre és adományra is.[101]

Mauritániában 1973-ban módosították az egyesületekről szóló 1964. évi törvényt, mely következtében a civil szervezeteknek tilos külföldi finanszírozást kapniuk. Az engedélyezett egyesületeket a belügyminiszter indokolt rendeletével fel kell oszlatni, ha azok külföldről kapnak támogatást.[102]

VIII. Pejoratív címke használatának kötelezettsége

A pejoratív címke használatának kötelezettsége mindig a korábban már bemutatott külföldi támogatások bejelentési kötelezettségéhez kapcsolódik. A címke használati kötelezettsége egyrészt belekényszeríti a szervezetek emberi jogi vagy szakpolitikai állásfoglalásait a politikai vélemény kategóriájába, másrészt az egyes kérdésekben megjelenő véleményük mellett az üzenetük tartalmaz egy a hitelrontó melléküzenetet is, miszerint a véleményük az adott ország társadalmától eltérő érdekeket, elsősorban külföldi érdeket szolgál.

Az *Amerikai Egyesült Államokban* a külföldi ügynök által terjesztett minden, a törvény hatálya alá tartozó információs anyagnak tartalmaznia kell egy jól látható nyilatkozatot arról, hogy az anyagokat az ügynök a külföldi megbízó nevében terjeszti, és hogy további információ érhető el az Igazságügyi Minisztériumban.[103]

Oroszországban a törvény a „külföldi ügynök" címkét aggatja a civil szervezetekre, amelyet meg kell jeleníteniük weboldalaikon és kiadványaikon.[104]

Izraelben azoknak a civil szervezeteknek, amelyek finanszírozásuk több mint felét külföldi kormányoktól vagy politikai pártoktól kapják, ezt a tényt minden hivatalos kiadványukban (óriásplakátokon, televíziós és újsághirdetésekben, honlapokon, digitális kiadványokban, internetes kampányokban) és az általuk közzétett jelentésekben fel kell tüntetniük.[105] Emellett akkor is jelezniük kell, hogy külföldről támogatottak, amikor a választott tisztségviselőknek vagy állami alkalmazottaknak küldenek leveleket, valamint amikor az érintett szervezetek képviselői bejelentkeznek a Knesszet vitáin való részvételre.[106]

Kazahsztánban a külföldi forrásokból származó támogatásból készült valamennyi kiadványt külföldi forrásból finanszírozottnak kell megjelölni.[107]

IX. Összegzés

A legtöbb országban a külföldről támogatást elfogadó civil szervezetek belső legitimitásának visszavonása a belföldi–külföldi megkülönböztetésen alapul. A korlátozások delegitimálják a szervezetek működését és marginalizálják a szervezetek által kifejthető hatásokat az emberi jogok és az érdekérvényesítés különböző területein, miközben a törvények megsértése különböző szankciókat von maga után.

98 2005: 145/2005. sz. nyilatkozat.

99 ICNL: NGO Laws in Sub-Saharan Africa: Global trends in NGO law. https://www.icnl.org/wp-content/uploads/global-ngo-law_trends3-3.pdf (2021.04.12.)

100 2005: 145/2005. sz. nyilatkozat.

101 ICNL: Eritrea: New NGO Law Threatens Existence of Civil Society. https://www.icnl.org/post/in-the-news/eritrea-new-ngo-law-threatens-existence-of-civil-society (2021.04.12.)

102 1973: 73.007. sz. törvény az egyesületekről szóló 64.098. sz. 1964. évi törvény bizonyos cikkeinek módosításáról.

103 Robinson: i. m. 1103–1104.

104 Amnesty International: Freedom under threat: Clampdown on freedoms of expression, assembly and association in Russia. 2013, 31. https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/eur460112013en.pdf (2021.05.08.)

105 Laufer: i. m. 8–9.

106 2016: Civil szervezetekről szóló törvény („átláthatósági törvényjavaslat").

107 2016: Fizetésekre vonatkozó törvény.

A jogalkotás hatása

A külföldi finanszírozást érintő korlátozásokat alkalmazó országok közül a Freedom House 33-at a nem szabad, 13-at a részben szabad és csupán 8-at sorolt a szabad kategóriába. Látható, hogy az autoriter országok egyik meghatározó eszközévé vált a civil szervezetek külföldi finanszírozásának korlátozása, míg a demokratikus országokban alkalmazott hasonló korlátozások kevésbé okoznak működési nehézségeket, és nem az emberi jogi tevékenységet folytató szervezetek ellen irányulnak. Tehát a korlátozás hatásai nagyban függnek a korlátozásokat alkalmazó ország berendezkedésétől, hiszen egy demokráciában, ahol a külföldi finanszírozás korlátozásán kívül a civil szervezeteknek más korlátokkal (pl. nyilvántartásba vételi/regisztrációs eljárás megnehezítése, újraregisztrációs eljárások bevezetése stb.) nem kell szembenézniük, könnyebben átvészelik a külföldi támogatásokhoz való hozzájutás folyamatának esetleges nehézségeit. Ráadásul ezekben az esetekben a sajtó képes ellátni a *watchdog* funkciót, amit az autoriter keretek között a civil társadalom kénytelen magára vállalni. Viszont az autoriter országokban a nemzetközi támogatások nélkül az emberi jogok érvényesüléséért küzdő szervezetek fenntarthatatlanok hosszú távon, hiszen pontosan a szerepkörük miatt a szervezetek kitettsége sokkal magasabb a kormányzatokkal szemben.

VERSENYJOGI KÉZIKÖNYV

SZERZŐ:
Nagy Csongor István

LEKTOROK:
Kovács András
Marosi Zoltán

ÁRA: 10 000 Ft

A több mint harmincéves modern magyar versenyjog regionális sikertörténet: történeti és szocialista előzmények után egy modern, Közép-Európában kiemelkedően fejlett jogterület jött létre Magyarországon, jelentős szakirodalommal és kiterjedt bírósági gyakorlattal. Ennek egyértelmű jele, hogy a versenyjogi jogfejlődés fő aktora ma már nem a versenyhatóság, hanem a bíróságok.

A *Versenyjogi kézikönyv* a magyar versenyjog alapműveként kimerítő jelleggel összesíti a terület elméletét és gyakorlatát a versenyszabályok autentikus értelmezését adó bírósági esetjog alapján. Fontos értéke a könyvnek, hogy a versenyjog független, a gyakorlatban használható elemzését adja, amely mind a versenyszabályoknak való megfelelésben, mind pedig a versenyfelügyeleti eljárásokban iránymutatást ad. A könyv fontos érdeme annak gyakorlatorientáltsága mellett, hogy úgy nyújt segítséget a jogalkalmazás részleteiben elmélyülőknek, hogy közben a témában nem jártas jogászok számára is világos, közérthető támpontokat ad az eligazodáshoz.

www.hvgorac.hu → Gazdaság, versenyjog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

Tanulmány

Gombos Katalin*

A bírói függetlenség és a jogállamiság új összefüggései**

Az Európai Unió értékalapú jogközösség. Azok az értékek, amelyek közösek a tagállamok és az Európai Unió jogrendjében, különös jogérvényesítési mechanizmusokkal védettek. A lisszaboni szerződés e területen változásokat indított el. A demokratikus jogok érvényesülése és a jogállamiság kritériumrendszerében közös garanciális elemként jelenik meg a bírói függetlenség kérdése. A tanulmány a demokratikus jogérvényesülés és a jogállamiság értékeinek védelmével összefüggő eljárási, eljárásjogi változásoknak és az Európai Unió Bíróságának a bírói függetlenség területén folytatott legújabb joggyakorlata áttekintésével kíván rámutatni e jogterület új kihívásaira.

Tárgyszavak: értékalapú jogközösség, bírói függetlenség, Európai Unió Bírósága, Alapjogi Charta

I. Bevezetés

A 2000-es évek irányították rá a figyelmünket a társadalmi, gazdasági, természeti és jogi környezetünkben zajló jelentős változásokra, e területen a *globális gondolkodás és cselekvés igényére*. A 21. század számos olyan új kihívás elé állítja az Európai Uniót, amellyel korábban nem szembesült. Csak néhány példát említve: először került sor arra, hogy egy tagállam kilépett[1] az Unióból,[2] ami az uniós jog egy új fejezetét nyitotta meg. Szembe kell nézni a jelenlegi pandémiás helyzettel, annak minden társadalmi és jogi kihatásával együtt.[3] A klímaváltozás hatásai érzékelhető mértékben befolyásolják mindennapi életünket, tevékenységeinket.[4] A mesterséges intelligencia és a modern technológiák számos pozitív hatásuk[5] mellett jelentős alapjogi kihívásokat eredményeznek.[6] A példák felsorolását sokáig folytathatnánk, de talán összegezni lehet mindezt abban, hogy ennyi új kihívás esetén bizonyosan *jelentős átalakuláson, szemléletváltozáson kell átesnie a nagy szabályozó rendszereknek, így az uniós jognak is*.

A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó *új, fenntartható fejlesztési menetrend (Agenda for Sustainable Development)* egyetemes, átfogó cselekvési programot *[Sustainable Development in the 21st century (SD21) project]* és jogalkotási ajánlásokat *(Summary for policymakers)* határoz meg. A cselekvési program 17 fenntartható fejlesztési célt és ehhez kapcsolódóan 169 konkrét célkitűzést tartalmaz. Az Európai Unió elkötelezett abban, hogy előmozdítsa e menetrend megvalósítását, és a célkitűzések teljesítéséhez hozzájáruljon mind a külső, mind pedig belső, az Európai Unión belüli tevékenységei során. Az Európai Bizottság 2020. február 19-én publikált, 5 évre szóló straté-

* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

** A mű a TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg. Az írás a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottság Európai Jogi Albizottságának alakuló ülésén megtartott, az „Európai Unió és jogállamiság" című szimpózium keretében tartott előadás kibővített írásos változata.

1 Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból.

2 Baldini, Gianfranco – Chelotti, Nicola: The Brexit effect: Political implications of the exit of the United Kingdom from the European Union. *International Political Science Review (IPSR)* 2021. [online first] DOI: 10.1177/0192512121102652 2; Reinke, Guido – Levermann, Thomas: *Brexit: A Political Crisis for Europe: Impact Assessment and Lessons Learnt for the European Union*. Springfield, GOLD RUSH Publishing, 2017.

3 A versenyre, állami támogatásokra gyakorolt hatásokat illetően lásd részletesebben: Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State aid in the times of COVID-19 pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. 2021. Vol. 9. 74–90. DOI: 10.553/HYIEL/266627012021009001005.

4 Lásd bővebben: Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

5 Lásd például: Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései.* Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

6 Gombos Katalin – Gyuranecz Franciska Zsófia – Krausz Bernadett – Papp Dorottya: A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In: Török Bernát – Ződi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 327–355.

giai célkitűzései között is szerepel a *nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom elérése*.

A fenntarthatóság jelentéstartalmába beletartoznak a *méltányos életkörülmények, a legtágabb értelemben vett lehetőségekhez és joghoz való egyenlő hozzáférés biztosítása*.[7] A fenntartható fejlődés megfelelően szolgálja a *tágan értelmezett életminőség javulását, ami a szociális jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel, az egészséges környezeti feltételek megteremtésével, a demokratikus jogok érvényesülésével és a biztonság megteremtésével is együtt jár.*

II. A demokratikus jogok érvényesülése

A *demokratikus jogok érvényesülése* az Európai Unióban alapvető fontosságú, *értékalapú* megközelítésű kérdés, és akkor lehet hatékonyan érvényesülő jogi instrumentum is, ha az uniós jog és a tagállami jogok közötti *„együttdolgozás"* figyelhető meg. Máthé megállapítása szerint az európai jogrendszer alapja az uniós tagállami jogrendszerek által definiált azon terület, amelyen a tagállami és az uniós normák egyaránt érvényesülnek.[8] Vörös is arról értekezik, hogy az uniós jognak és a tagállami jogoknak egyfajta koegzisztenciában kell együttműködnie.[9] Bogdandy egyenesen arról beszél, hogy közjogi szempontból egyedülálló módon összekapcsolódik az Európai Unió elsődleges joga és a tagállamok jogrendje.[10] A jelenleg hatályos Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) már expressis verbis is meghatározza azokat a *közös értékeket, amelyek az Európai Uniót összetartják*.[11] Kimondhatjuk, hogy az Európai Unió *értékcentruma,* az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának követelménye *egyben a tagállamokban* (a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában[12]) *is a közös értékek alapja,* mert csak ez az *értékazonosság eredményezheti a demokratikus jogok megfelelő érvényesülését*.

1. Az értékek szerepe

A 21. században ezért különös jelentőséget tulajdoníthatunk a modern szabadságjogoknak, amelyek determinálják az uniós jogalkotás értékalapjait. Ebben a folyamatban a *lisszaboni szerződés* azért is jelentett mérföldkövet, mert az *Unió értékei definiálásával* ekkor váltak kézzelfoghatóvá azok a jogok és elvek, amelyek normatív tartalmat kapcsolnak részben a korábban kialakított *általános jogelvekhez,*[13] részben pedig az Európai Unió Bíróságának – a *Bíróságnak – a korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálták*.[14] Az értékek részben *közjogi* alapúak, részben *alapjogi* közelítésűek, és vannak közöttük korábban *általános jogelvként* megfogalmazott elemek is. Ennek megfelelően *kikényszerítésük módja eltérő*. Az EUSZ 2. cikke vegyíti az *alapjogi* és *alkotmányos elvek szerinti* értékeket azzal, hogy az *alapjogi típusú* értékek kikényszerítésének eszközéül neves szerzők elsősorban a *„fordított Solange"* szerinti eljárást javasolják,[15] a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálva, míg az *alkotmányos alapelvek* érvényre juttatása tekintetében az *alapító szerződésekben foglalt eljárások* irányadók.[16]

Az EUSZ által meghatározott értékek között a korábbi időszakban a Bíróság joggyakorlatából kiindulva levezetett általános jogelvek többféleképpen is segítik a demokratikus jogérvényesülést. Ezekre hivatkozhatunk mint a *jogértelmezés segítőire*. Ugyanis az uniós jogot – beleértve azt a hazai jogot is, amely az uniós jogból fakadó kötelezettségeket hatályosítja – oly módon kell értelmezni, hogy ne kerüljön összeütközésbe az értékalapú általános jogelvekkel. Az értékalapú általános jogelveknek más területen is fontos szerepük lehet: azokra a tagállamok, az uniós intézmények és az egyéneknek is hivatkozhatnak *megsemmisítési eljárásban a kereset jogalapjaként*.[17] Ugyan-

7 Gombos Katalin: Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában. In: Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok I.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó 2020. 2037–2067. http://real.mtak.hu/120565/1/GK.pdf (2021.09.22.)

8 Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*. 2019/1–3. sz. 193–203., DOI: 10.24307/psz.2019.0912.

9 Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*. 2011/7–8. sz. 369–401.

10 Bogdandy, Armin von – Grabenwarter, Christoph – Huber, Peter M. (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. C. F. Heidelberg, Müller, 2016. 16–18.

11 A 2. cikk jelentőségéről lásd: Bogdandy, Armin von –Spieker, Luke Dimitrios: Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter: Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Artible 2 TEU Case-Law. In: Bobek, Michal –Adams-Prassl, Jeremias (eds.): *EU Law in the Member States: The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Volume 7 in the series 'EU Law in the Member States'. Oxford, Hart Publishing, 2020. 525–546.

12 EUSZ 2. cikk.

13 Lásd erről részletesebben: Vogenauer, Stefan – Weatherhill, Stephen (eds.): *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*. Oxford, Hart, 2017.

14 Lásd erről részletesebben: Bogdandy, Armin von: Founding Principles. In: Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (eds.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. 21–22.

15 Bogdandy, Armin von: Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. *Common Market Law Review*. 2020/3. sz. 705–740.

16 Lásd részletesebben: Bogdandy, Armin von – Kottmann, Matthias – Antpöhler, Carlino – Dickschen, Johanna – Hentrei, Simon – Smrkolj, Maja: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaörV)*. 2012. Vol. 72. 60.

17 A Bíróság C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. *Yassin Abdullah Kadi és*

így mód van erre alapítottan kifogásolni a *cselekvés elmulasztását* uniós intézmények, szervek és hivatalok részéről.[18] Az értékalapú általános jogelvekre lehet hivatkozni továbbá egy *tagállam eljárásának kifogásolása* esetén is, ha a per az uniós jogból eredő joggal vagy kötelezettséggel összefüggésben zajlik, s ilyenkor akár jogi, akár adminisztratív aktus érintett. Végül értékalapú általános jogelvekre lehet hivatkozni az Unió ellen benyújtott *kártérítési igények* esetén is.

Az általános jogelvek között korábban leggyakrabban az *arányosság* (ezt a jogelvet gyakran használják együtt az elsősorban jogalkotási hatáskörök szempontjából releváns szubszidiaritás elvvel), az *egyenlőség* (egyenlő elbánás), a *jogbiztonság,* az *eljárási jogosítványok* és az *alapjogok védelme* elvét említhettük. Ezek közül a lisszaboni szerződéssel *normatív tartalmat* kapott az *egyenlőség* és a *jogbiztonság* elve. Az *arányosság* és a *szubszidiaritás* a *hatáskör-átruházás elvével* és a *lojalitási klauzula* elvével együtt a *jogalkotás* uniós *alapelvévé* vált, míg az *eljárási garanciák* és az *alapjogok* az *Alapjogi Charta* elsődleges jog rangjára emelésével *önálló normatív tartalmat* kaptak.

Az Alapjogi Charta normatív ereje számos területen – pusztán azzal, hogy jogilag kötelezővé vált – jogdogmatikai értelemben megnövelte az alapjogok szerepét a jogérvényesülésben, és mind az uniós *jogalkotásban stílus- és módszertani alapú változásokat* hozott, mind pedig kézzelfogható változásokat eredményezett a *Bíróság joggyakorlatában,* elsősorban *érveléstechnikájában* és *jogértelmezési módszertanában.*[19]

A demokratikus jogérvényesüléssel kapcsolatban *közjogi* megközelítésben az alkotmányos alapelvek érvényre juttatását célzó jogi megoldások változásait tapasztalhatjuk, azok esetén is elsősorban eljárási, eljárásjogi szabályoknak a jogállamiság kérdéséhez kapcsolásával. A *jogállamiság az értékklauzula legfontosabb építőköve,* amely kettős szerepet tölt be. Egyrészt a jövőben az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó államok számára jelent – most már az alapító szerződésekben előírt – jogi bázist jelent,[20] másrészt a tagállamok számára kötelezettségeket.

2. *Az alapértékek védelmének eszközei*

Az alapértékek védelmének biztosítására eredetileg a *kikényszerítési eljárásnak,* majd *szerződésszegési,* végül *kötelezettségszegési eljárásnak* keresztelt kikényszerítő mechanizmus teremtett jogalapot. Már a lisszaboni szerződéssel egy új eljárási eszköz, a *7. cikk szerint eljárás* jött létre, amelynek a jogi kikényszerítő erejét illetően a jogirodalom erőteljes kritikát fogalmazott meg, miután mind az eljárás első lépéseit jelentő megelőző, mind pedig a második fázisban zajló szankcionáló mechanizmus többlépcsős eljárásban zajlik, amelynek meghatározó jellemzője a *kifinomultsággal összehangolt óvatosság.*[21]

A Bizottság által 2014. március 11-én elfogadott közleménye[22] már a jogállamiság megerősítésére irányuló *új uniós keretről* szól. Ez az új uniós keret kiegészíti a meglévő szankciórendszert azzal, hogy az uniós jog megsértése esetén indított kötelezettségszegési eljárások és a 7. cikk szerinti eljárás mellett a Bizottság számára arra ad lehetőséget, hogy *párbeszédet* kezdjen az érintett uniós országgal annak érdekében, hogy a jogállamisággal szembeni fenyegetések fokozódását megelőzze.[23] Az uniós keret lehetőséget ad arra, hogy a Bizottságon kívül más uniós intézmények vagy esetleg nemzetközi szervezetek is közreműködjenek szakértelmükkel a Bizottság által a jogállamiságot fenyegető helyzetnek ítélt probléma rendezésében.[24]

2.1. Gyakorlati tapasztalatok

A 7. cikk szerinti eljárás és a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keret aktiválására is sor került már, eddig azonban az uniós keret kevés sikert hozott, a 7. cikk szerinti eljárások pedig még az „előszobában" várakoznak, így nehéz megjósolni kimenetelüket. A jogállamisági alapértékek megsértésének okán a *Bizottság Lengyelországgal szemben* a *bírói függetlenség* elvének a megsértése miatt alkalmazta a jogállamisági keret adta lehetőségeket, azonban a többszöri egyeztetés során sem történt előrelépés, ezért a Bizottság 2017. december 20-án első alkalommal aktiválta a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást, és indokolt javaslatot terjesztett elő a jogállamiság Lengyelország általi súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát megállapító tanácsi határozat meghozatalára.

Az *Európai Parlament* 2017 májusában elfogadott állásfoglalásában kimondta, hogy a magyarországi helyzet indokolttá teszi a 7. cikk szerinti eljárás elindítását, és utasí-

Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélete (2008. szeptember 3.) ECLI:EU:C:2008:461.

18 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 265. cikke szerinti mulasztási eljárás keretében.

19 Lenaerts, Koen – Gutierrez-Fons, José A.: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne.* Bruxelles, Bruylant, 2020. 1–210.

20 Az EUSZ 49. cikke szerint csak azok az államok kérhetik felvételüket az Unióba, akik tiszteletben tartják a 2. cikk szerinti értékeket.

21 Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver? *JTIblog, a Jogtudományi Intézet blogoldala* 2015. január 23. http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver (2016.12.10.).

22 Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről [COM (2014) 158. final, 2014. március 11.], a továbbiakban: COM (2014) 158.

23 Vörös Imre: Az Európai Unió kiútkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. *Jogtudományi Közlöny.* 2014/7–8. sz. 363–364.

24 Ilyen szervezetek lehetnek az Európai Parlament, a Tanács, az Alapjogi Ügynökség, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ).

totta az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát, hogy készítsen a plenáris ülésen történő szavazásra kerülő *különjelentést Magyarországról*. 2018. szeptember 12-én az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága által (június 25-én) elkészített, az előadója neve után *Sargentini jelentésként* is ismert jelentés alapján az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a Tanácsot az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Magyarország ennek az állásfoglalásnak az érvényességét vitatva[25] keresetet indított a Bíróság előtt. Az ügyben megszületett ítélet – egyetértve Bobek főtanácsnok indítványával[26] – elutasította Magyarországnak a Parlament azon állásfoglalásával szemben benyújtott keresetét, amely eljárási hibára alapítottan (arra történő hivatkozással, hogy a Parlament eljárási szabályzatának szavazásra vonatkozó releváns szabálya egyértelműen kizárta a tartózkodásokat) az Európai Unió alapértékei Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására irányuló eljárás megindítására vonatkozó állásfoglalás megsemmisítésére irányult.[27]

A Szerződések értelmében az Európai Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal együtt felelős a jogállamiság mint az EU egyik alapvető értéke tiszteletben tartásának garantálásáért, ezért a két folyamatban lévő eljárás valamilyen formában történő folytatása várható.

3. A jogállamisági mechanizmus

2020. december 16-án az eddigi jogállamisági tárházat kiegészítő *új jogi eszköz* bevezetéséről született döntés, amikor az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 2020/2092 rendeletet.[28] Ez a rendelet megteremti a *jogállamisági mechanizmust*.[29] A mechanizmus bevezetésének előzménye a Bizottság jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret megteremtésére irányuló törekvése.[30] Az Európai Tanács 2020. július 21-i következtetéseiben azt is kijelentette, hogy az Unió pénzügyi érdekeit különösen az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban kell védeni. A *jogállamiság* ebben az összefüggésben használható *fogalmát* maga a rendelet *definiálja* akként, hogy mint az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték, magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni.[31]

A jogállamisági kritérium a fentiek alapján azt követeli meg, hogy *valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között,* a demokrácia értékeinek megfelelően és az Alapjogi Chartában és más alkalmazandó eszközökben meghatározott *alapvető jogok tiszteletben tartásával,* valamint *független*[32] *és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el*. Így különösen megköveteli, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét,[33] amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét;[34] a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét;[35] a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét,[36] az igazságszolgáltatáshoz való jogot is bele-

25 Az EUMSZ 354. cikke szerint a szóban forgó állásfoglalás elfogadása során a Parlamentnek a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével kellett döntenie. Mivel az EUMSZ 354. cikke nem határozza meg, hogy valamely szöveg elfogadásának, illetve elutasításának megállapításához a mellette és az ellene leadott szavazatok mellett a tartózkodásokat is figyelembe kell-e venni, a Parlament az eljárási szabályzatában a szavazásra vonatkozóan szereplő azon szabályt követte, amely úgy rendelkezik, hogy a tartózkodásokat nem kell figyelembe venni, kivéve azokat az eseteket, amelyek tekintetében a Szerződések különleges többséget írnak elő. Az állásfoglalást 448 igen szavazattal, 197 nem szavazat ellenében fogadták el, 48 jelen lévő európai parlamenti képviselő tartózkodása mellett. Amennyiben a tartózkodásokat figyelembe vették volna annak megállapításakor, hogy elérték-e a leadott szavazatok kétharmadát, az előírt többség nem valósult volna meg.

26 C-650/18. sz. *Magyarország kontra Parlament* ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án kihirdetett indítványa, ECLI:EU:C:2020:985.

27 C-650/18. sz. *Magyarország kontra Parlament* ügyben hozott ítélet (2021. június 3.) ECLI:EU:C:2021:426

28 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről [a továbbiakban: (EU) 2020/2092 rendelet].

29 Bogdandy, Armin von: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. In: Bogdandy, Armin von et al. (ed.): *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Heidelberg 2021, 385–401.

30 Lásd: COM (2014) 158, I. melléklet.

31 (EU) 2020/2092 rendelet, 2. cikk a) pont.

32 Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája. In: Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1807–1817.

33 A Bíróság C-496/99. P. sz. *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra CAS Succhi di Frutta SpA*. ügyben hozott ítélete (2004. április 29.) ECLI:EU:C:2004:236, 63. pont.

34 A Bíróság C-212/80–217/80. sz. *Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Srl Meridionale Industria Salumi és társai; Ditta Italo Orlandi & Figlio és Ditta Vincenzo Divella kontra Amministrazione delle finanze dello Stato* egyesített ügyekben hozott ítélete (1981. november 12.) ECLI:EU:C:1981:270, 10. pont.

35 A Bíróság C-46/87. és 227/88. sz. *Hoechst AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága* egyesített ügyekben hozott ítélete (1989. szeptember 21.) ECLI:EU:C:1989:337, 19. pont.

36 Schermers, Henry G. – Waelbroeck, Denis F.: *Judicial Protection in the European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 2001.; Stone Sweet, Alec: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Ox-

értve;[37] és a hatalmi ágak szétválasztásának[38] elvét.[39] Az EUSZ 2. cikkében felsorolt uniós értékek ugyan nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, azonban a *jogállamiság anyajognak,* más értékek kiinduló bázisának tekinthető, miután az ezzel létrehozott jogi keret elengedhetetlen az Unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez.

A jogállamisági mechanizmus bevezetésének sajátos apropóját az új Covid–19 vírus okozta pandémiás helyzettel szembeni uniós intézkedések teremtették meg. Az uniós költségvetés tagállami végrehajtása általában is megköveteli szigorú pénzgazdálkodási szabályok betartását, de az (EU) 2020/2094 tanácsi rendelettel[40] létrehozott Európai Uniós Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített források felhasználásának alapvető előfeltétele, hogy a tagállamok az EUMSZ 317. cikkében foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfeleljenek. Ezt a követelményt a tagállamok akkor tudják hatékonyan biztosítani, ha hatóságaik a jogszabályoknak megfelelően járnak el,[41] a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését, és a bűnüldöző hatóságok döntései alávethetők a független bíróságok és rajtuk keresztül ténylegesen az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának.[42]

4. A bírói függetlenség

Bírói függetlenségről akkor lehet beszélni, ha az érintett igazságszolgáltatási szerv mind a vonatkozó szabályok alapján, mind pedig a gyakorlatban teljesen *autonóm* módon gyakorolhatja igazságszolgáltatási feladatkörét anélkül, hogy bármely más szervvel hierarchikus viszonyban állna, vagy annak alárendelt lenne, továbbá anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna. A függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik,[43] amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, a bírói szerv *külső tényezők általi befolyásolhatóságával,* valamint az *ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességével kapcsolatos jogos kétség kizárását.*[44]

Az EUSZ 19. cikke az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamisági kritériumot konkretizálva írja elő, hogy az uniós jog által szabályozott valamennyi területen, így az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatosan is érvényesüljön a *hatékony bírói jogvédelem.* Ennek *garanciájául a bíróságok függetlensége*[45] szolgál, amit az *Alapjogi Charta 47.* cikkének második bekezdése is megerősít.[46] Mindebből az következik, hogy különösen a közbeszerzési eljárások keretében hozott, közkiadásokat vagy köztartozásokat keletkeztető hatósági aktusok, szerződések bírósági kontrolljának szükségessége révén egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között.[47]

A jogállamiság elveinek megsértésére lehet következtetni az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetésén túl akkor is, ha a *hatóságok önkényes vagy jogellenes döntései* megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztására kerül sor, nem biztosítottak az említett hatóságok megfelelő működését lehetővé tevő pénzügyi és emberi erőforrások, vagy az összeférhetetlenség elkerülésének garanciái hiányoznak. Ugyancsak a jogállamiság elvének megsértésére enged következtetni a *jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása,* többek között erre irányuló eljárási szabályok útján és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén; vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.[48]

A jogállamiság elvei megsértésének azonosítása során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, a Bizottság éves jogállamisági jelentését és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytáblát, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Európai Ügyészség jelenté-

ford University Press, 2004.; Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.

37 A Bíróság C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses kontra Tribunal de Contas* ügyben hozott ítélete (2018. február 27.) ECLI:EU:C:2018:117, 31., 40–41. pont és C-216/18. PPU. sz. *LM* ügyben hozott ítélete (2018. július 25.) ECLI:EU:C:2018:586, 63–67. pont.

38 A Bíróság C-477/16. sz. *Openbaar Ministerie kontra Ruslanas Kovalkovas* ügyben hozott ítélete (2016. november 10.) ECLI:EU:C:2016:861, 36. pont; C-452/16. PPU. sz. *Openbaar Ministerie kontra Krzysztof Marek Poltorak* ügyben hozott ítélete (2016. november 10.) ECLI:EU:C:2016:858, 35. pont; valamint C-279/09. sz. *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben hozott ítélete (2010. december 22.), ECLI:EU:C:2010:811, 58. pont.

39 (EU) 2020/2092 rendelet, (3) preambulumbekezdés.

40 A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Uniós Helyreállítási Eszköz létrehozásáról, HL L 433I ., 2020.12.22., 23–27.

41 Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegygyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közlöny* 2020/9. sz. 398–402.

42 (EU) 2020/2092 rendelet, (8) preambulumbekezdés.

43 Különösen, ami a szerv összetételét, tagjainak kinevezését, azok megbízatásának időtartamát, kizárásának és elmozdításának okait illeti.

44 (EU) 2020/2092 rendelet, (10) preambulumbekezdés.

45 C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet, 32–36. pontok.

46 C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ítélet, 40–41. pontok.

47 (EU) 2020/2092 rendelet, (13) preambulumbekezdés.

48 (EU) 2020/2092 rendelet, 3. cikk a)–c) pont.

seit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok[49] következtetéseit és ajánlásait, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistáját. A Bizottság konzultálhat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és a Velencei Bizottsággal, amennyiben az egy alapos minőségi értékelés elkészítéséhez szükséges.[50] A jogállamiság elveinek megsértése esetén lefolytatandó, szigorú rendben zajló eljárás szabályait is rendezi a jogforrás,[51] és megjelöli az alkalmazható intézkedések típusait is.[52] A jogsértés esetén meghozható intézkedések között szerepel a *kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztése,* a *részletek folyósításának felfüggesztése* vagy a *kölcsönök lejárat előtti visszafizetése,* a *meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentése,* valamint a címzettekkel való *új kötelezettségek vállalásának* vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó *új megállapodások megkötésének a tilalma*.[53] A rendelet a végső címzettek vagy kedvezményezettek védelmének megerősítése érdekében is tartalmaz garanciákat, és rendezi az intézkedések megszüntetésének rendjét is.[54] Meg kell jegyezni, hogy a jogállamisági mechanizmust létrehozó uniós *jogforrás jogszerűségét Magyarország és a Lengyelország vitatja,* a Bíróság előtt 2021. március 11. óta folyamatban van az a két megsemmisítési eljárás, amelyek a (EU) 2020/2092 rendelet jogszerűségének vizsgálatára irányulnak.[55]

5. A Bíróság gyakorlata

A jogállamisági kritériumok érvényesülése tekintetében a felsorolt elemek közül kiemelkedően nagy jelentőség jut a Bíróság e területen folytatott gyakorlatának, amit a közelmúltban különösen a bírói függetlenséggel kapcsolatos eljárások számának *megnövekedésében* érhetünk tetten.

A jogállamisági alapértékek megsértésének okán *Lengyelországgal* szemben a Bizottság a *bírói függetlenség elvének a megsértése* miatt több eljárást indított – elsősorban – *kötelezettségszegési eljárásokat*[56] és több *előzetes döntéshozatali eljárás* is ezt a kérdéskört érintette. Ez utóbbiak egy része nem érdemi határozattal zárult,[57] de az ítélettel befejezett előzetes döntéshozatali ügyekben is lehetősége nyílt a Bíróságnak érdemi útmutatást adni a jogállamiság kérdéskörén belül a bírói függetlenségről.[58] Főtanácsnoki

49 Ide értendők: az Európa Tanács szervei, az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) és a Velencei Bizottság, valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózata és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata is.

50 (EU) 2020/2092 rendelet, (16) preambulumbekezdés.

51 (EU) 2020/2092 rendelet, 6. cikk.

52 (EU) 2020/2092 rendelet, 5. cikk.

53 (EU) 2020/2092 rendelet, (19) preambulumbekezdés.

54 (EU) 2020/2092 rendelet, 7. cikk.

55 C-156/21. sz. *Magyarország kontra Parlament és Tanács*; C-156/21. sz. *Lengyelország kontra Parlament és Tanács*.

56 Az eljárás a lengyel rendes bíróságok bírái nyugdíjkorhatárának csökkentése és a Sąd Najwyższy-n (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) eltérő nyugdíjkorhatárok megállapítása, valamint az uniós jog által szabályozott területeken való hatékony bírói jogvédelem, a bírák elmozdíthatatlanságának és a bírói függetlenség elve miatt indult. Három eljárásban a tagállami kötelezettségszegést megállapító határozat született [C-192/18. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben hozott ítélet (2019. november 5.) ECLI:EU:C:2019:924; C-619/18. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben hozott ítélet (2019. június 24.) ECLI:EU:C:2019:531; C-791/19. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben hozott ítélet (2021. július 15.) ECLI:EU:C:2021:596]. A 2021. június 11-i keresetlevéllel indult C-204/21. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* kötelezettségszegési eljárás még folyamatban van, az ügyben a Bíróság elnökhelyettese ideiglenes intézkedésként [C-204/21 R. sz. végzés (2021. július 14.) EU:C:2021:593] utasította Lengyelországot, hogy haladéktalanul függessze fel a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának hatásköreire vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását. Ugyanezen ügyben nemrég hozott ideiglenes intézkedésében [C-204/21. R. sz. (2021. október 27.) ECLI:EU:C:2021:878] a Bíróság elnökhelyettese Lengyelországot arra kötelezte, hogy fizessen a Bizottságnak napi 1 000 000 euró összegű kényszerítő bírságot a végzés közlésének napjától a korábbi (júliusi) végzésből eredő kötelezettségek teljesítésének napjáig, vagy ennek hiányában az ügyet lezáró ítélet kihirdetésének napjáig.

57 C-522/18. sz. *DŚ kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle* ügyben hozott végzés (2020. január 29.) ECLI:EU:C:2020:42; C-537/18. sz. *YV kontra Krajowa Rada Sądownictwa* ügyben hozott végzés (2020. február 3.) ECLI:EU:C:2020:136; C-623/18. sz. *Prokuratura Rejonowa w Słubicach kontra BQ* ügyben hozott végzés (2020. október 6.) ECLI:EU:C:2020:800; C-668/18. sz. *BP kontra Uniparts SARL* ügyben hozott végzés (2019. december 3.) ECLI:EU:C:2019:1093; C-763/19–C-765/19. sz. *D.S. és társai kontra S.P. és társai* egyesített ügyekben hozott végzés (2020. május 7.) ECLI:EU:C:2020:414.

58 C-558/18. és C-563/18. sz. *Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai* egyesített ügyben hozott ítélet (2020. március 26.) ECLI:EU:C:2020:234; C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. *A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy* egyesített ügyben hozott ítélet (2019. november 19.) ECLI:EU:C:2019:982; C-824/18. sz. *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai* ügyben hozott ítélet (2021. március 2.) ECLI:EU:C:2021:153; C-354/20 PPU. és C-412/20. PPU. sz. *Openbaar Ministerie kontra L és P.* egyesített ügyben hozott ítélet (2020. december 17.) ECLI:EU:C:2020:1033. Ez utóbbi ügynek az az érdekessége, hogy nem lengyel előterjesztésre született, az előzetes döntéshozatali eljárást a Rechtbank Amsterdam kezdeményezte, a kérelmek azonban közvetlenül érintették a lengyel igazságszolgáltatás helyzetét, mivel a kérelmeket a C-354/20. PPU. sz. ügyben a Sąd Okręgowy w Poznaniu (poznański regionális bíróság, Lengyelország) által L-lel szemben büntetőeljárás lefolytatása céljából 2015. augusztus 31-én kibocsátott, illetve a C-412/20. PPU. sz. ügyben a Sąd Okręgowy w Sieradzu (sieradzi regionális bíróság, Lengyelország) által P-vel szemben szabadságvesztés-büntetés végrehajtása céljából 2020. május 26-án kibocsátott két európai elfogatóparancs végrehajtása keretében terjesztették elő.

indítvány készült már néhány előzetes döntéshozatali ügyben,[59] és jelenleg is folyamatban van több eljárás.[60]

A bírói függetlenséggel kapcsolatosan *román ügyek* is kerültek a Bíróság elé. Eddig azonban érdemi határozatok nem születtek. A C-580/20. számú ügyben[61] az előzetes döntéshozatali eljárásban elfogadhatatlanság miatti elutasításra került sor, és a szerződésen kívüli felelősség megállapítására irányuló T-297/19. számú ügyben[62] is csak a kártérítési kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan jogalapja volt a bírói függetlenségre történő hivatkozás. A 2019. év során jónéhány román bíróság terjesztett több kérdést a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából a *bírói függetlenségre, a jogállamiságra és a korrupció elleni küzdelemre* vonatkozóan. Ezek közül az első csokorba olyan ügyek sorolhatók, amelyekben a bíróságokra vonatkozó nemzeti jogszabályok különböző módosításainak uniós joggal való összhangjáról kell állást foglalni. Ezekben az ügyekben főtanácsnoki vélemények előterjesztésére már sor került.[63] Az esetek egy második csoportjában az volt az előterjesztések tárgya, hogy sérthetik-e a bírói függetlenség és a jogállamiság elvét, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét a Curtea Constituțională a României (alkotmánybíróság, Románia) határozatai. A második csoportba tartozó ügyekben is még csak főtanácsnoki indítványok születtek.[64] Vannak továbbá még olyan folyamatban lévő ügyek, amelyekben még csak a kérelem előterjesztésére került sor.[65]

A bírói függetlenség témakörben lezárult egy, nagytanácsban elbírált, *Máltáról* érkezett ügy,[66] amely azért tűnik *központi jelentőségűnek,* mert a *Bíróság érvelésében a bírói függetlenség tekintetében új elemek jelentek meg,* a jogalapok egyértelmű kimondására került sor és az addigi gyakorlatot mintegy összegzi az ügyben született ítélet. Meg kell azt is említeni, hogy a közelmúltban egy *magyar ügyben is* született ítélet a Bíróság előtt, amelyben a Bíróság a *bírói függetlenség lényegi elemeként* utalt annak a *párbeszédnek a hatékonyságára,*[67] amit az *előzetes döntéshozatali eljárás mechanizmusa teremt meg* a tagállami bírák számára.[68] Ezért megállapította, hogy az EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, ha valamely tagállam legfelsőbb bírósága a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat alapján a valamely alsóbb fokú bíróság által az említett rendelkezés értelmében a Bírósághoz benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmet – az e kérelmet magában foglaló határozat jogi hatályát nem érintően – azon az alapon törvénysértőnek minősíti, hogy az előterjesztett kérdések nem relevánsak és szükségesek az alapjogvita eldöntése szempontjából. A Bíróság érvelésében felbukkan egy modernizált tartalmú *Simmenthal-doktrína* is, amely értelmében az *uniós jog egységességét és hatékonyságát* sértené olyan tagállami szabályok[69] fenntartása, amely valamilyen korlátot állít az előzetes döntéshozatali előterjesztés jogosultságát érintően. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik az is, hogy – anélkül hogy az érintett előterjesztő bíróságnak kérnie kellene vagy meg kellene várnia az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének jogát korlátozó rendelkezés jogalkotói vagy bármilyen egyéb alkotmányos úton történő megsemmisítését – az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás végrehajtását akadályozó minden nemzeti jogi rendelkezés alkalmazását *mellőzni* szüksé-

59 C-487/19. sz. *W. Ż. és des affaires publiques de la Cour suprême – nomination* ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:289; C-508/19. sz. *M. F. kontra J. M.* ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:290; C-748/19–C-754/19. sz. M. *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra WB* (C-748/19); *Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie kontra XA, YZ* (C-749/19); *Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra DT* (C-750/19); *Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie kontra ZY* (C-751/19); *Prokuratura Rejonowa Warszawa–Ursynów w Warszawie kontra AX (C-752/19); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra BV* (C-753/19) és *Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra CU* (C-754/19), a Pictura Sp. z o.o. részvételével egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. május 20-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:403; C-55/20. sz. *Ministerstwo Sprawiedliwości* ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. június 17-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:500; C-132/20. sz. *BN, DM, EN kontra Getin Noble Bank S.A.* ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. július 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:557.

60 C-491/20., C-492/20., C-493/20., C-494/20., C-495/20., C-496/20., C-506/20., C-509/20., C-511/20., C-615/20., C-671/20., C-181/21., C-269/21. számon folyamatban lévő ügyek.

61 A Bíróság: C-580/20. sz. *XXX és YYY elleni büntetőeljárás* ügyben hozott végzése (2021. május 11.) ECLI:EU:C:2021:375.

62 A Törvényszék T-297/19. sz. *Daniel Dragomir kontra Európai Bizottság* ügyben hozott végzése (2019. december 20.) ECLI:EU:T:2019:902.

63 C-83/19. sz. *Asociația Forumul Judecătorilor Din România kontra Inspecția Judiciară*, C-127/19. sz. *Asociația Forumul Judecătorilor Din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor kontra Consiliul Superior al Magistraturii* és C-195/19. sz. *PJ kontra QK* egyesített ügyekben, valamint C-291/19. sz. *SO kontra TP és társai ügyben*, C-355/19. sz. *Asociația Forumul Judecătorilor din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor és OL kontra Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României* ügyben és C-397/19. sz. *AX kontra Statul Român - Ministerul Finanțelor Publice* ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. szeptember 23-án ismertetett indítványai, ECLI:EU:C:2020:746.

64 C-357/19. sz. *Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție és társai kontra QN és társai* és C-547/19. sz. *CY és társai* egyesített ügyekben, C-379/19. sz. *DNA – Serviciul Teritorial Oradea kontra IG és társai* ügyben, valamint a C-811/19. és C-840/19. sz. *Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație és társai kontra FQ és társai* egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. március 4-én ismertetett indítványai, ECLI:EU:C:2021:170.

65 C-929/19. sz. *CD*, C-926/19. sz. *BR és társai* és C-859/19. sz. *FX és társai* ügyekben folyamatban lévő eljárások.

66 C-896/19. sz. *Repubblika kontra Il-Prim Ministru* ügyben hozott ítélet (2021. április 20.) ECLI:EU:C:2021:311.

67 C-614/14. sz. *Atanas Ognyanov elleni büntetőeljárás* ügyben hozott ítélet (2016. július 5.) ECLI:EU:C:2016:514, 25. pont.

68 C-564/19. sz. *IS elleni büntetőeljárás* ügyben hozott ítélet (2021. november 23.) ECLI:EU:C:2021:949, 77. pont.

69 C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19. sz. *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" és társai kontra Inspecția Judiciară és társai* ügyben hozott ítélet (2021. május 18.) ECLI:EU:C:2021:393, 245. pont.

ges.[70] A Bíróság a bírói függetlenség közvetlenül az uniós jogból levezethető tartalmi elemeként határozta meg azt is, hogy nemzeti *felelősségi szabályozásnak az előterjesztő bíróval szembeni alkalmazásából eredő következménye sem lehet eljárási akadálya* – a jogvitában egyébként releváns kérdésre vonatkozó[71] – *előzetes döntéshozatali előterjesztésnek,* ezért az EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az, ha valamely nemzeti bíróval szemben fegyelmi eljárást kezdeményeznek azzal az indokkal, hogy e rendelkezés alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz.

6. Következtetések a bírói függetlenségre vonatkozóan

A bemutatott ítélkezési gyakorlatból az alábbi egyértelmű összefüggések mutathatók ki a jogállamiság, demokratikus jogok érvényesülése és a bírói függetlenség kérdésében. Habár a nemzeti *igazságszolgáltatási szervezet* kérdése a *tagállamok hatáskörébe* tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Az *EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése* arra kötelezi a tagállamokat, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett *hatékony bírói jogvédelem biztosításához* szükségesek (Alapjogi Charta 47. cikk). Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítását célzó hatékony *bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság értéke meglétének velejárója,* amelyet véd az EUSZ. A tagállami rendes bíróságok az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhatnak, így e *bíróságoknak teljesíteniük kell* az ilyen *jogvédelem követelményeit*. Márpedig annak biztosítása érdekében, hogy maguk ilyen védelmet nyújtsanak, alapvető fontosságú e bíróságok függetlenségének védelme. A *bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog* lényegéből következik, amely jogok döntő jelentőségűek a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok EUSZ 2. cikkben felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése szempontjából. Az EUSZ 49. cikk értelmében az Unió olyan államokat tömörít, amelyek szabadon és önkéntesen csatlakoztak az EUSZ 2. cikkében említett közös értékekhez, például a jogállamisághoz, amelyek tiszteletben tartják ezeket az értékeket, és elkötelezettek azok érvényesítése mellett.

A hatékony bírói jogvédelem azon követelményei közül, amelyeknek meg kell felelniük azon nemzeti bíróságoknak, amelyek az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben döntést hozhatnak, a bírói függetlenség alapvető fontossággal bír többek között az uniós jogrend számára, mégpedig több szempontból is. E *függetlenség* ugyanis *alapvető az EUMSZ 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megfelelő működése szempontjából,* amelyet csak egy független fórum hozhat működésbe. Egyébiránt a Charta 47. cikkében előírt hatékony bírói jogvédelemhez és tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényeges tartalmának körébe tartozik.

A bíróságok függetlenségét – a jogállamiság működését jellemző *hatalmi ágak szétválasztása* elvének megfelelően – a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben is biztosítani kell. A bírói függetlenség mind a *bírósági szervezetendszer,* mind pedig az *egyedi bíró szemszögéből* a *státusbeli szabadság garantálását* jelenti. A bíróságok függetlenségének és pártatlanságának garanciái megkövetelik, hogy a *bírák kinevezésével vagy fegyelmi felelősségének* megállapításával megbízott *fórumok teljesen autonóm módon* gyakorolják feladatkörüket, és *védettek legyenek* az olyan *külső beavatkozással* vagy *nyomással szemben,* amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja, tiszteletben tartva az *objektivitást,* valamint azt, hogy a jogvita megoldása során semmilyen más érdek ne érvényesüljön.

A bírák bármilyen külső beavatkozással vagy nyomással szembeni nélkülözhetetlen szabadsága olyan megfelelő garanciákat tesz szükségessé, mint az *elmozdíthatatlanság.* Az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen, nem teljesen abszolút jellegű elv alól kizárólag akkor lehet *kivételt* tenni, ha *jogszerű és kényszerítő indokok igazolják,* tiszteletben tartva az *arányosság* elvét. Ennélfogva valamely tagállam nem módosíthatja – különösen az igazságszolgáltatási szervezetre vonatkozó – jogszabályait oly módon, hogy az a jogállamiság értéke védelmének leértékelődését eredményezze, amely értéket többek között az EUSZ 19. cikk konkretizálja. Ebből a szempontból a tagállamok nem fogadhatnak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget. Mind a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az *EUMSZ 267. cikkel létrehozott együttműködési rendszerrel,* mind a *lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elvével ellentétesek* az olyan *tagállami jogszabályi rendelkezések,* amelyek azzal a *konkrét hatással* jártak, hogy a *Bíróságot megakadályozták abban, hogy határozzon előzetes döntéshozatal céljából elé terjesztett kérdésekről,* és kizárják annak mindenfajta lehetőségét, hogy nemzeti bíróság a jö-

70 C-824/18. sz. *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai* ügyben hozott ítélet (2021. március 2.) EU:C:2021:153, 141. pont.

71 Ebben a tekintetben az elhatárolási kérdésekre lásd: C-558/18 és C-563/18. sz. *Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai* ítélet (2020. március 26.) ECLI:EU:C:2020:234.

vőben kérdéseket terjesszen elő. Az ilyen típusú jogszabályok ellentétesek lehetnek a tagállamoknak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében előírt, arra vonatkozó kötelezettségével is, hogy megteremtsék azokat a *jogorvoslati lehetőségeket,* amelyek az uniós jog által szabályozott területeken *a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való joga tiszteletben tartásának a biztosításához szükségesek*. Ezért az *uniós jog elsőbbsége* alapján valamely nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia minden olyan nemzeti szabályozást vagy bírói gyakorlatot, amely sérti azon lehetőségét, hogy kérdést intézzen a Bírósághoz. Az elsőbbség elvét akként kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi azt is, hogy a nemzeti bíróság *mellőzze* a nemzeti alkotmánybíróság azon határozatának alkalmazását, ha ezt szükségesnek véli ahhoz, hogy eleget tegyen a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogi rendelkezésekből eredő kötelezettségeknek.

III. Összegzés

Az eljárások számából és tárgyából arra következtethetünk, hogy a *bírói függetlenség* kérdése iránt egyre fogékonyabbak a tagállami bírák, akik számos előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével adtak és adnak lehetőséget a Bíróság számára a legfontosabb fogalmi kérdések értelmezésére. Jól látszik a Bíróság gyakorlatából, hogy e kérdés nagyon szorosan kapcsolódik a *hatékony bírói jogvédelem* és a *demokratikus jogok érvényesülése*, a *joghoz, pártatlan igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés* kérdésein keresztül a *jogállamisági alapértékek* megvalósulásához.[72] A Bíróság ezt a kérdést az *Alapjogi Chartában a jogalanyok számára biztosított alapjogok* érvényesülésével is összeköti, és számos újszerű érvelési technikát is alkalmaz az általa kívánatosnak vélt jogvédelmi rendszer megfelelő működésének elérése érdekében. Az e kérdésekre adott uniós jogi válaszok egyfajta *fordított Solange módszerként* segíthetik ki a tagállami jogokat. A régi-új téma nagyon friss és egyfajta reneszánszát éli, alkalmat ad arra, hogy *fogalmi szinten* is át- vagy újragondolásra kerüljön néhány klasszikusnak tűnő fogalom, és ebből eredően ez a témakör várhatóan a közeljövőben is számos elemzés tárgya lesz majd, a pro és kontra érvek záporában az uniós jog 21. századi új kihívásainak egyikeként sokáig fogja a szakirodalmat foglalkoztatni.

72 Orbán Endre: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. *MTA Law Working Papers*. 2021/9. sz. 1–16.

A TISZTESSÉGES BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

Audiatur et altera pars

SZERZŐ: Czine Ágnes
LEKTOR: Tóth Mihály
ÁRA: 6000 Ft

„A tisztességes eljárás témájának feldolgozása összetett kihívás, és Czine Ágnes erre vállalkozott monográfiájában. Noha elsődleges érdeklődési területe életpályájából is következően a tisztességes eljárás jogának a büntető igazságszolgáltatásban való érvényesülése lenne, jelen munkája az említett összetett körülmények teljességében helyezi el e szűkebb tárgy vizsgálatát. […]

Az értekezés nemcsak megkerülhetetlen és naprakész feldolgozása a tisztességes eljárás összetett témakörének, hanem számomra különösen értékes az, hogy a szerző szakmai teljesítménye és értékvilága átsugárzik a művön: a történeti vívmányok tisztelete, széles körű elméleti és gyakorlati felkészültség, az összehasonlító joganyag ismerete és alkalmazása, a lelkiismeretes ítélkezés, és nem utolsósorban az európai értékek iránti elkötelezettség."

Paczolay Péter
(részlet a kötet előszavából)

www.hvgorac.hu → Büntetőeljárási és büntetés-végrehajtási jog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

Tanulmány

Pók László Gábor*

Adattovábbítás nemzetközi szervezetek részére

A személyes adatok nemzetközi továbbítása az elmúlt időszakban kiemelt figyelmet kapott, köszönhetően az Európai Unió Bírósága vonatkozó ítéleteinek is. Az adattovábbítások egyik – a szakirodalomban és a gyakorlatban – kevésbé tárgyalt területe a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások kérdése. Annak ellenére, hogy a hatályos uniós szabályzás lényegében együtt kezeli a harmadik országokba és a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbításokat, a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás kapcsán – a nemzetközi szervezetek sajátosságai miatt – több olyan szempontot is vizsgálni szükséges, amelyek túlmutatnak a harmadik országba történő adattovábbítások során felmerülő kérdések körén, így különösen a nemzetközi szervezetek státuszának, a rájuk alkalmazandó jognak, az adatvédelmi szabályok hatályának és az adattovábbítás során alkalmazható garanciáknak az elemzése is szükséges.

Tárgyszavak: adattovábbítás, nemzetközi szervezetek, GDPR, Európai Unió Bírósága

I. Bevezetés – a nemzetközi adattovábbítások egy különös esete

A személyes adatok nemzetközi továbbítása az adatvédelem egyik olyan témája, amely kiemelt figyelemnek örvend, köszönhetően a Maximilian Schrems által a Facebook adattovábbítására tekintettel kezdeményezett ügyben kihirdetett ítéletnek (Schrems II. ítélet)[1] is. A Schrems II. ítélet ugyanis amellett, hogy érvénytelenítette az Adatvédelmi Pajzs *(Privacy Shield)* néven hivatkozott megfelelőségi határozatot, amely az Európai Unióból az Amerikai Egyesült Államokba történő adattovábbítás alapjául szolgált, további olyan követelményeket is meghatározott, amelyek általánosságban relevánsak és vizsgálandók az Európai Unión, illetve Európai Gazdasági Térségen kívülre történő adattovábbítások esetében. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) Schrems II. ítéletét követően az Európai Adatvédelmi Testület (*European Data Protection Board;* a továbbiakban: Testület) ajánlást[2] tett közzé az adattovábbítások tekintetében szükséges megfelelő garanciák biztosításáról, míg az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) elfogadta az adattovábbítások egyik gyakori eszközéül szolgáló új általános adatvédelmi kikötéseket is.[3]

Az adattovábbítások tekintetében felpezsdült jogalkotás és jogalkalmazás kapcsán azonban hiányérzet alakulhat ki bennünk, ha a harmadik országba irányuló adattovábbítás mellett a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás tekintetében is részletesebb, átfogó útmutatást keresnénk, erről ugyanis nem, vagy csak érintőlegesen szólnak az iránymutatások,[4] kommentárok, illetve szakcikkek. Joggal fogalmazódhat meg tehát a kérdés, hogy azon adattovábbítások esetében, amikor a fogadó fél egy nemzetközi szervezet, kell-e valamilyen különleges intézkedést tenniük az adattovábbítást végzőknek, másként kell-e ezen adattovábbításokat kezelniük bármilyen szempontból, mintha egy harmadik országban működő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére történő adattovábbítást végeznének.

Az alábbiakban a személyes adatok nemzetközi szervezetek részére történő továbbításának kérdését vizsgálom, különös tekintettel arra, hogy ezen adattovábbítások esetében felmerülnek-e a harmadik országba történő adattovábbításokhoz képest eltérő szempontok. A téma elemzése kapcsán szükséges kitérnünk arra is, hogy a nemzetközi szervezeteknek az általános adatvédelmi

* Kamarai jogtanácsos; PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem.

1 C-311/18. sz. *Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd, Maximillian Schrems ügyben* (2020. július 16.) hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:559.

2 Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data, Version 2.0, 2021. június 18. https://edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb_recommendations_202001vo.2.0_supplementarymeasurestransferstools_en.pdf (2021.07.04.).

3 A Bizottság (EU) 2021/914 végrehajtási határozata (2021. június 4.) az (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti, harmadik országok részére történő személyesadat-továbbításra vonatkozó általános szerződési feltételekről. HL L 199., 2021.6.7., 31–61.

4 Az Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. számú iránymutatása az (EU) 2016/679 rendeletnek a személyes adatok EGT-n belüli és EGT-n kívüli, közhatalmi vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek közötti továbbításáról szóló 46. cikke (2) bekezdésének a) pontjáról és 46. cikke (3) bekezdésének b) pontjáról [2020. december 15. https://edpb.europa.eu/system/files/2021-05/edpb_guidelines_202002_art46guidelines_internationaltransferspublicbodies_v2_hu.pdf (2021.10.02.), a továbbiakban: Európai Adatvédelmi Testület, 2/2020. sz. iránymutatás] tekinthető olyannak, amely a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás kérdését is érinti, hivatkozva a GDPR preambulum (108) bekezdésére, miszerint a „közhatalmi vagy egyéb, közfeladatot ellátó szerv" fogalma kellően tág ahhoz, hogy az alá akár a nemzetközi közjog hatálya alá tartozó nemzetközi szervezetek is beletartozzanak (lásd Európai Adatvédelmi Testület, 2/2020. sz. iránymutatás, 7.).

rendelet (a továbbiakban: GDPR[5]) szerinti fogalma,[6] illetve annak értelmezése a gyakorlatban milyen kérdéseket vet fel az ilyen szervezetek részére történő adattovábbítások kapcsán.

II. A nemzetközi adattovábbítások szabályozásának alakulása

1. Országhatárt átlépő adatáramlás a személyes adatok gépi feldolgozása során

A külföldre történő, illetve országhatárokon átnyúló adattovábbítások szabályozása az adatvédelmi jogalkotásban régóta jelen van. Már az a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló 1981-ben elfogadott egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény)[7] is tartalmazott erre vonatkozóan rendelkezéseket, igaz túlzott részletezés nélkül. Az Egyezmény 12. cikke, amely a III. fejezetben kapott helyet, ugyanis kimondja, hogy – főszabály szerint – a személyes adatoknak az országhatárokat átlépő áramlása nem tiltható, illetve köthető külön engedélyhez, ha az egy másik, az Egyezményben részes fél területére irányul. Ugyanakkor az Egyezmény 12. cikk 3. alpontja lehetővé teszi, hogy meghatározott esetekben bármelyik Fél eltérhessen az adatok szabad áramlását biztosító főszabálytól.[8]

Az Egyezmény 2001-ben kelt kiegészítő jegyzőkönyve[9] (a továbbiakban: Kiegészítő Jegyzőkönyv) rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre nézve, amikor a személyes adatok országhatárt átlépő továbbítása olyan címzett részére történik, aki vagy amely nem tartozik az Egyezményhez részes Fél joghatósága alá.[10] A Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikk 1. pontja szerint „[m]inden egyes Fél csak akkor engedélyezheti a személyes adatok továbbítását olyan címzett részére, aki vagy amely olyan állam vagy szervezet joghatósága alá tartozik, amely nem részese az Egyezménynek, ha az az állam vagy szervezet megfelelő szintű védelmet biztosít a célzott adattovábbítás során." A Kiegészítő Jegyzőkönyv sem nevesíti tehát a nemzetközi szervezeteket, illetve a 2. cikk címében is országhatárt átlépő továbbításra utal, ugyanakkor az állam mellett valamely szervezet joghatósága alá tartozó címzettnek történő adattovábbítása is szerepel, amely akár valamely nemzetközi szervezet vagy a szervezet joghatósága alá tartozó címzettnek történő továbbítást is magában foglalhat.

2. Az uniós adatvédelmi irányelv

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv[11] (a továbbiakban: 95/46/EK irányelv) szintén kitért a személyes adatok harmadik országokba irányuló, azaz Európai Unión, illetve Európai Gazdasági Térségen (EGT) kívülre történő továbbítására.[12] A nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás mint szabályozandó esetkör nevesítetten nem jelenik meg a 95/46/EK irányelvben és a téma kapcsán érdemi joggyakorlat sem alakult ki.

A 95/46/EK irányelv harmadik országba történő adattovábbítással szemben támasztott elvárásai is abból indultak ki, hogy az adatok harmadik országba történő továbbítására akkor kerülhet sor, ha az adott harmadik ország megfelelő védelmi szintet tud biztosítani.[13] A Bizottság – a 95/46/EK irányelv alapján – jogosult volt annak megállapítására, hogy a harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít,[14] illetve a Bizottság azt is kimondhatta, hogy valamely harmadik ország nem biztosít megfelelő védelmi szintet, amely alapján a tagállamok megfelelő intézkedéseket kellett tenniük az azonos típusú adatoknak a szóban forgó harmadik országba irányuló továbbítása megakadályozására.[15]

Amennyiben egy adott harmadik ország nem biztosított megfelelő szintű védelmet, akkor csak a 95/46/EK irányelv szerint meghatározott feltételek mellett kerülhetett sor az adattovábbításra.[16] A 95/46/EK irányelvben

5 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). HL L 119., 2016.5.4., 1–88.

6 A GDPR 4. cikk 26. pontja határozza meg a nemzetközi szervezet fogalmát. A nemzetközi szervezetek fogalmának meghatározásával kapcsolatos kérdéseket lásd az alábbi III. 2. pontban.

7 Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény. Magyarországon kihirdette az 1998. évi VI. törvény.

8 Az eltérésre akkor kerülhetett sor, ha „a) az adott Fél jogszabályai külön rendelkezéseket állapítanak meg meghatározott személyes adatokra vagy személyes adatok meghatározott automatizált állományaira, ezen adatok vagy adatállományok jellege miatt, kivéve, ha a másik Fél szabályozása azonos védelmet nyújt, illetve b) a továbbítás saját területéről egy másik Fél területén keresztül egy nem szerződő Fél területére irányul, annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy az ilyen továbbítás a Fél e pont elején említett jogszabályainak kijátszását eredményezze." (Egyezmény 12. cikk 3. alpont)

9 A felügyelő hatóságokról és a személyes adatok országhatárokat átlépő áramlásáról szóló, Strasbourgban, 2001. november 8-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve. Magyarországon kihirdette a 2005. évi LIII. törvény.

10 Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikk.

11 Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 281., 1995.11.23., 31–50.

12 Lásd a 95/46/EK irányelv IV. fejezetét.

13 95/46/EK irányelv 25. cikk (1) bekezdés.

14 95/46/EK irányelv 25. cikk (6) bekezdés.

15 95/46/EK irányelv 25. cikk (4) bekezdés.

16 Lásd 95/46/EK irányelv 26. cikk (1) bekezdés. Ezen feltételekkel jelenleg – némileg módosítva és kiegészítve – a GDPR 49. cikkében, a különös helyzetekben biztosított eltérések körében találkozunk.

szereplő feltételek hiányában is engedélyezhető volt az adattovábbítás, amennyiben az adatkezelő megfelelő garanciákat teremtett az egyének magánéletének, alapvető jogainak és szabadságainak védelme, továbbá a kapcsolódó jogok gyakorlása tekintetében. Ilyen garanciát jelenthettek elsősorban a megfelelő szerződési feltételek.[17]

A 95/46/EK irányelv átültetése nyomán az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 8. §-a rendelkezett a külföldre történő adattovábbításról, szintén kizárólag a harmadik országba történő adattovábbítás esetkörére kiterjedően és az EGT-n belüli adattovábbítást úgy tekintve, mintha az adat ilyen esetben Magyarországon belül maradt volna.[18]

3. Az európai uniós adatvédelmi reform

Az Európai Unióban lezajlott legutóbbi adatvédelmi jogalkotási hullám eredményeként a 95/46/EK irányelvet felváltotta a GDPR. A GDPR elődjéhez képest jóval részletesebben foglalkozik a harmadik országokba történő adattovábbítás kérdésével, továbbá kifejezetten megjelenik a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás, amelyet a GDPR a harmadik országokba történő adattovábbításokkal együtt kezel.[19] A GDPR-ral egy csomagban került elfogadásra az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve[20] (a továbbiakban: Bűnügyi adatvédelmi irányelv), amely – a GDPR-hoz hasonlóan – külön fejezetben tárgyalja a személyes adatok harmadik országokba vagy nemzetközi szervezetek részére történő továbbítását.[21] Az uniós intézmények adatkezelésére vonatkozó 2018/1725. rendelet[22] (a továbbiakban: 2018/1725. rendelet) szintén külön fejezetet szentel a személyes adatok harmadik országokba vagy nemzetközi szervezetek részére történő továbbításának.[23]

A legutóbbi uniós adatvédelmi jogalkotási hullámban tehát egységesen megjelent a szabályozások szövegében is a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás, mégpedig jellemzően a harmadik országokba történő adattovábbításokkal együtt szabályozva. A vonatkozó három jogforrásban (GDPR, Bűnügyi adatvédelmi irányelv, 2018/1725. rendelet) hasonló szabályokat találunk. A hasonlóság megnyilvánul – többek között – a nemzetközi szervezetek egyező definíciójában, a harmadik országokba és a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások egységes kezelésében, továbbá az adattovábbítás alapjául szolgáló jogi eszközök rendszerében (adattovábbítás megfelelőségi határozat alapján, ennek hiányában megfelelő garanciák alapján, illetve – ha előző két lehetőség egyike sem áll fenn – különös helyzetekben biztosítanak a jogszabályok eltérési lehetőségeket). A GDPR és a 2018/1725. rendelet szabályai nagyon sok ponton mutatnak egyezést és a Bűnügyi adatvédelmi irányelv logikája is hasonló, az eltérések elsősorban az irányelvi formából, azaz abból fakadnak, hogy az irányelv rendelkezéseinek megfelelő nemzeti jogszabályok elfogadása szükséges, másrészt pedig tárgyánál fogva speciális adatkörről, illetve olyan bűnügyi együttműködések keretében történő adattovábbításokról lehet szó, amely tekintetében bizonyos eltérések szükségesek és indokoltak lehetnek. Az alábbiakban a GDPR szabályait veszem alapul az adattovábbításokkal kapcsolatos szabályok elemzése során és a másik két jogszabályra csak annyiban utalok, illetve térek ki, amennyiben ezt valamely, a szabályozásban megmutatkozó eltérés külön indokolja.

A GDPR V. fejezete alapján harmadik országba, illetve nemzetközi szervezet részére személyes adatot továbbítani abban az esetben lehet, ha az adatok vonatkozásában a garantált védelem szintje nem sérül. Az adattovábbítás elsődleges eszköze az ún. megfelelőségi határozat lehet. Megfelelőségi határozat hiányában személyes adatok továbbítására akkor kerülhet sor, ha az adatok megfelelő szintű védelmét megfelelő garanciák biztosítják.[24] Megfelelőségi határozat, illetve megfelelő garanciák hiányában, a személyes adatok harmadik ország vagy nemzetközi szervezet részére történő továbbítására különös helyzetekben is sor kerülhet.[25] Ez utóbbi körbe azonban tipikusan nem rendszeres adattovábbítások tartoznak.

17 95/46/EK irányelv 26. cikk (2) bekezdés.

18 Infotv. 8. § (4) bekezdés. Érdemes megjegyezni, hogy az Infotv.-t megelőzően, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 9. §-a rendezte a személyes adatok külföldre történő továbbításának kérdését. Az Avtv. 2007. július 1-jétől hatályos módosítását követően már tartalmazta, hogy az EGT-n belüli adattovábbítás a Magyarországon belüli adattovábbítással egyforma megítélés alá esik.

19 GDPR V. fejezet.

20 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. HL L 119., 2016.5.4., 89–131.

21 Bűnügyi adatvédelmi irányelv V. fejezet.

22 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2018.11.25., 39–98.

23 2018/1725 rendelet V. fejezet.

24 A megfelelő garanciák között lehet különbség a három jogszabály alapján. Lásd a GDPR 46. cikkét, a Bűnügyi adatvédelmi irányelv 37. cikkét, illetve a 2018/1725 rendelet 48. cikkét.

25 Lásd a GDPR 49. cikkét, a Bűnügyi adatvédelmi irányelv 38. cikkét, illetve a 2018/1725 rendelet 50. cikkét.

III. A nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás sajátosságai

1. A nemzetközi szervezet részére történő adattovábbításokkal kapcsolatban felmerülő speciális kérdések

A harmadik országba, illetve a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás szabályozása kéz a kézben jár ugyan, mégis érdemes lehet a nemzetközi szervezet tekintetében kiemelni az alábbi sajátosságokat, amelyek a részükre történő adattovábbítások kapcsán is jelentős szerepet játszhatnak:

(i) a nemzetközi közjog szabályai alapján a nemzetközi szervezetek immunitást élvezhetnek, amely az uniós adatvédelmi szabályok nemzetközi szervezetek vonatkozásában történő alkalmazását befolyásolhatja;

(ii) gyakran nehezen meghatározható lehet, hogy egy adott nemzetközi szervezet esetében milyen adatkezelési szabályok alkalmazandók, mivel nincsen egységes, a nemzetközi szervezetekre alkalmazandó adatvédelmi rezsim;

(iii) a harmadik országba történő adattovábbítás esetén a harmadik ország tipikusan mint szabályozó entitás jelenik meg, amely az adatot fogadó adatkezelő, adatfeldolgozó vagy egyéb címzett tekintetében meghatározza az adatkezeléssel kapcsolatos keretrendszert, ugyanakkor nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás esetén ez az elkülönítés nem feltétlenül érvényesül, mert a nemzetközi szervezet megjelenhet szabályozói szerepben is, azaz maga alkothatja meg a személyes adatok kezelésére vonatkozó saját (belső) szabályozását, egyúttal az adatokat fogadó fél is maga a nemzetközi szervezet vagy annak valamely alárendelt szerve lehet;

(iv) a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás megvalósulhat úgy is, hogy az adatok nem hagyják el az EU, illetve EGT területét, illetve nem történik hozzáférés az adatokhoz az EU, illetve EGT területén kívülről, ugyanakkor mivel nemzetközi szervezet részéről történhet hozzáférés az adatokhoz, így az adattovábbítási szabályok ennek ellenére alkalmazandóak lehetnek.

A fenti sajátosságoknak is köszönhetően számos olyan kérdés merülhet fel a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások kapcsán, amelyek a harmadik országba történő adattovábbításokhoz képest további szempontok vizsgálatához vezethetnek. Többek között az alábbi kérdések merülhetnek fel a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások tekintetében:

(i) Az adattovábbításnak lehetnek-e speciális esetei, körülményei, amennyiben a fogadó fél egy nemzetközi szervezet?

(ii) Van-e jelentősége az adattovábbítás szempontjából annak, hogy az adatokat fogadó szervezet hol működik?

(iii) A nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás esetén van-e jelentősége annak, hogy a nemzetközi szervezet milyen minőségben (azaz saját tevékenysége körébe tartozó feladathoz kapcsolódóan vagy ettől függetlenül, pl. ügyfélkapcsolat keretében) kapja meg az adatokat?

(iv) Nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás esetén speciális, a harmadik országokba történő adattovábbításokhoz képest sajátos garanciák biztosítása szükséges lehet-e?

Az alábbiakban a fenti kérdésekre is kitérve vizsgálom a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítást.

2. A nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítások

Annak tisztázásához, hogy mi minősül nemzetközi szervezet részére történő adattovábbításnak, előzetesen azt kell megvizsgálnunk, hogy mi tekinthető nemzetközi szervezetnek az uniós adatvédelmi jogban. A GDPR fogalommeghatározása szerint „nemzetközi szervezet" a nemzetközi közjog hatálya alá tartozó szervezet vagy annak alárendelt szervei, vagy olyan egyéb szerv, amelyet két vagy több ország közötti megállapodás hozott létre vagy amely ilyen megállapodás alapján jött létre.[26] Tehát a GDPR értelmében ahhoz, hogy a definíció alapján nemzetközi szervezetnek tekinthessünk egy entitást, szükséges, hogy az a nemzetközi közjog hatálya alá essen vagy két vagy több ország közötti megállapodás hozza létre. Ennek megfelelően azon szervezetek, amelyek nem a nemzetközi közjog hatálya alá tartoznak vagy amelyeket nem országok hoztak létre (pl. vállalkozások által létrehozott szervezetek) nem esnek a fogalom hatálya alá. Azt is megállapíthatjuk, hogy a meghatározás formális megközelítést alkalmaz, és nem vizsgálja az adott nemzetközi szervezet létrehozatalának a célját, illetve azt, hogy tevékenysége a közérdeket szolgálja-e.[27]

A két vagy több uniós tagállam által létrehozott szervezet esetében a szervezet részére történő adattovábbítás esetében az adatok EU-n belüli kezelésére kerül sor, így a

26 GDPR 4. cikk 26. pont. Ezzel egyező meghatározást találunk a 2018/1725 rendelet 3. cikk 21. pontjában és a Bűnügyi adatvédelmi irányelv 3. cikk 16. pontjában is (ennek nyomán pedig az Infotv. 3. § 11b. pontjában).

27 Ennek pedig lehet relevanciája egyrészt az egyes szervezetek nemzetközi szervezet jellegének vizsgálatára vonatkozó joggyakorlat szempontjából (lásd Jervis, Claire EM: With WHOm can I share data? Applying the GDPR to transfers of data to International Organisations. *EJIL_Talk!*, 2021. március 23., https://www.ejiltalk.org/with-whom-can-i-share-data-applying-the-gdpr-to-transfers-of-data-to-international-organisations [2021.07.17.]), másrészt az adattovábbítás megfelelő garanciáinak meghatározása kapcsán is szerepet kaphat, hiszen a fontos közérdek az adattovábbítás alátámasztására szolgálhat, ahogy erre az alábbi V. pontban kitérek majd.

nemzetközi adattovábbításra vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni.[28] Ugyanakkor az egy vagy több uniós tagállam részvétele mellett harmadik országokkal együtt létrehozásra kerülő szervezetek esetében már alkalmazandóak lehetnek a nemzetközi adattovábbítás szabályai.

Szintén nem minősül nemzetközi szervezet részére történő adattovábbításnak, „ha a nemzetközi közjog értelmében valamely tagállam jogát kell alkalmazni, e rendeletet kell alkalmazni az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelőkre is, így például a tagállamok diplomáciai vagy konzuli képviseleteire".[29]

Fontos ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás kapcsán a GDPR nem tesz különbséget aszerint, hogy a továbbítandó adatok az adott nemzetközi szervezet alaptevékenységének ellátásához szükségesek vagy adott esetben az adatot továbbító fél (tipikusan adatkezelő) és az adott nemzetközi szervezet közötti egyéb jogviszony (pl. ügyfélkapcsolat) teljesítéséhez szükségesek (pl. a nemzetközi szervezet telephelyére történő belépés érdekében). Éppen ezért ezen utóbbi esetekben sem zárható ki az adattovábbításra vonatkozó szabályok alkalmazása a felek közötti kapcsolat során.

Végigtekintve a GDPR rendelkezésein, a nemzetközi szervezet fordulat tipikusan a harmadik országgal együtt jelenik meg, azaz alapvetően ugyanazok a szabályok alkalmazandók a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás tekintetében, mint a harmadik országokba irányuló adattovábbítás esetében.

IV. Nemzetközi szervezetek adatkezelése

A nemzetközi szervezetek adatkezelése tekintetében elsődlegesen két kérdés merül a témánk szempontjából: 1. kiterjedhet-e a GDPR hatálya a nemzetközi szervezetekre; 2. ha nem terjed ki, akkor milyen szabályok vonatkozhatnak a nemzetközi szervezet adatkezelésére. Ezen kérdések vizsgálatának abból a szempontból is jelentősége lehet, hogy a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás esetén az adatok megfelelő szintű védelme miként biztosítható.

1. Az uniós adatvédelmi szabályok alkalmazhatósága a nemzetközi szervezetek adatkezelésére

Azt a kérdést, hogy az uniós adatvédelmi szabályok alkalmazandók-e a nemzetközi szervezetek esetében, több oldalról is érdemes megvizsgálni. Egyrészt a nemzetközi szervezetek közjogi státusza felől, másrészt a GDPR tárgyi és területi hatályára vonatkozó rendelkezések alapján, harmadrészt – tartalmi szempontból – a nemzetközi szervezetekre vonatkozó adattovábbítási szabályok oldaláról.

Amint azt Kuner is hangsúlyozza a GDPR nemzetközi szervezetek vonatkozásában történő közvetlen alkalmazhatósága ellentétes lenne ezen szervezetek nemzetközi közjog alapján élvezett immunitásával és nemzetközi közjogi státuszával.[30] Az Európai Adatvédelmi Testület 3/2018. sz. iránymutatása is utal arra, „előfordulhat, hogy a nemzetközi jog értelmében bizonyos, az Unióban tevékenységi hellyel rendelkező jogalanyok, szervek vagy szervezetek kiváltságokat és mentességeket élveznek […]. E tekintetben az Európai Adatvédelmi Testület emlékeztet arra, hogy az általános adatvédelmi rendelet alkalmazása nem érinti a nemzetközi jogi rendelkezéseket, így például azokat, amelyek az Unión kívüli diplomáciai és konzuli képviseletek, valamint a nemzetközi szervezetek kiváltságait és mentességeit szabályozzák."[31] Annak megállapítása, hogy a rá vonatkozó nemzetközi közjogi szabályok alapján valamely nemzetközi szervezet immunitást élvez az uniós jogszabályok tekintetében, gondos vizsgálatot igényel, figyelemmel arra is, hogy az Európai Bíróság esetjogában találunk arra vonatkozó döntést, miszerint olyan esetekben, amikor az Európai Unióban elismert alapjogok érintettsége megállapítható, az uniós jog elsőbbséget élvezhet a nemzetközi jog előírásaival szemben is.[32]

28 Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Buzás Péter (szerk.): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 94.

29 GDPR (25) preambulumbekezdés, illetve GDPR 3. cikk (3) bekezdés. Például amennyiben egy magyarországi tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelőnek egy, az Európai Unió területén kívül működő magyar diplomáciai képviseletére kell adatot továbbítania, akkor ez nem minősül EU-n kívülre történő adattovábbításnak.

30 Kuner, Christopher: *The GDPR and International Organizations. AJIL Unbound*. 2020. 16. DOI:10.1017/aju.2019.78. Erre hívja fel a figyelmet az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) az Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. számú iránymutatásához adott véleménye is, az Európai Unió adatvédelmi szabályainak az ENSZ tekintetében történő alkalmazhatóságával kapcsolatban. Lásd *Impact of the European Union's Data Protection Regulations on the Activities of UN System Organizations* tárgyú levél az Európai Adatvédelmi Testület elnökének címezve, 2020. május 14., https://edpb.europa.eu/sites/default/files/webform/public_consultation_reply/2020.05.14_letter_to_edpb_chair_with_un_comments_on_guidelines_2-2020.pdf (2021.07.17.) 7–9.

31 Az Európai Adatvédelmi Testület 3/2018. sz. iránymutatás az általános adatvédelmi rendelet területi hatályáról (3. cikk). Elfogadva: 2019. november 12., 2.1. változat (a továbbiakban: 3/2018. sz. iránymutatás). https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_consultation_hu.pdf (2021.02.07.) 26.

32 Kuner: i. m. (2020) 16. Kuner hivatkozik az Európai Bíróság döntésre is, miszerint a közösségi jog akár meg is előzheti a nemzetközi jogi kötelezettségeket, ha az EU-ban biztosított alapjogjok, beleértve a személyes adatok védelméhez fűződő jogot is, érintettek. Lásd C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága* egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2008:461, 285. pont (uo. 16., 13. sz. lábjegyzet).

A GDPR tárgyi hatályát vizsgálva azt találjuk, hogy a GDPR-t nem kell alkalmazni, ha a személyes adatok kezelését az uniós jog hatályán kívül eső tevékenységek során végzik.[33] Kuner érvelése szerint a tárgyi hatály vizsgálata alapján nem lehet egyértelműen kizárni a nemzetközi szervezeteket a GDPR hatálya alól, hiszen ezt kifejezetten nem mondja ki a GDPR 2. cikk (2) bekezdése. Ezt támaszthatja alá, hogy egyrészt hiányzik a nemzetközi jogban egy egységes nemzetközi szervezet fogalommeghatározás, másrészt nagyon színes a nemzetközi szervezeteknek minősülő entitások köre,[34] így a nemzetközi szervezetek tekintetében a GDPR alkalmazásának általános és kifejezett kizárására nem feltétlenül irányult jogalkotói szándék. Azokban az esetekben azonban, amikor nemzetközi szervezetek végeznek olyan adatkezeléssel járó tevékenységet, amely az uniós jog hatályán kívül esik,[35] akkor egyértelműen megállapítható, hogy – a GDPR 2. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján – e tekintetben a GDPR nem alkalmazható. Élesebben ott merülhetnek fel tehát kérdések a GDPR alkalmazandóságával kapcsolatosan, amikor egy nemzetközi szervezet esetleg olyan tevékenységet végez, amely az uniós jog hatálya alá tartozik, hiszen ebben az esetben a GDPR tárgyi hatálya alapján nem zárható ki egyértelműen, hogy a GDPR alkalmazandó lenne az adott nemzetközi szervezet ezen tevékenységgel összefüggő adatkezelésére.[36]

A GDPR területi hatálya oldaláról is vizsgálható a kérdés. Az Európai Unióban tevékenységi hellyel rendelkező adatkezelők vagy adatfeldolgozók tevékenységére alkalmazni kell a GDPR-t, még akkor is, ha az adatkezelés ténylegesen az Unió területén kívül történik. A tevékenységi hely fogalmát nem határozza meg a GDPR, de a Preambuluma eligazítást ad azzal kapcsolatban, hogy mit kell tevékenységi hely alatt érteni. Eszerint „[a] tevékenységi hely valamely tevékenység tényleges és valós, tartós jelleget biztosító keretek közötti gyakorlását feltételezi. E keretek jogi formája – legyen szó akár fióktelepről vagy jogi személyiséggel rendelkező leányvállalatról – e tekintetben nem meghatározó tényező."[37] A fentiek alapján egyáltalán nem kizárt, hogy nemzetközi szervezetnek minősülő entitás az Európai Unión belül tevékenységi hellyel rendelkezzen és erre tekintettel a GDPR 3. cikk (1) bekezdése alapján akár alkalmazhatóak is lehetnének a GDPR rendelkezései ezen szervezet adatkezelésére. Ezen túlmenően a 3. cikk (2) bekezdése, amely a GDPR extraterritoriális hatályát teremti meg, szintén eredményezhet olyan kivételes helyzeteket, amikor az EU-ban tevékenységi hellyel nem rendelkező nemzetközi szervezet folytat olyan tevékenységet, amely az érintettek viselkedésének megfigyeléséhez kapcsolódik, feltéve, hogy az Unió területén belül tanúsított viselkedésükről van szó.[38] Ugyanakkor e tekintetben figyelembe kell venni, hogy – amint azt a 3/2018. sz. iránymutatás is leszögezi – a nemzetközi jog alapján kijáró immunitások és mentességek alapján ilyen esetben, azaz amikor a területi hatály alapján akár alkalmazható is lehetne a GDPR az adott nemzetközi szervezetre, megállapítható lehet, hogy – az Unión belüli tevékenységi hely vagy az extraterritoriális hatály ellenére – a GDPR rendelkezéseit nem kell alkalmazni, még akkor sem, ha adott esetben a tárgyi hatály alapján sem tudjuk kizárni a GDPR alkalmazandóságát. Esetről-esetre szükséges tehát vizsgálni, hogy a területi hatály megállapíthatósága esetén alkalmazandó-e a GDPR az adott nemzetközi szervezet adatkezelésére.

A fentieken túlmenően a GDPR nemzetközi szervezetekre történő alkalmazandósága kapcsán felmerül az a további szempont, hogy amennyiben a GDPR hatálya széles körben kiterjedne ezen szervezetekre, azaz a GDPR rendelkezései szerint kellene kezelniük a személyes adatokat, akkor a részükre történő adattovábbítás kapcsán miért szükséges, hogy a GDPR a harmadik országokba történő adattovábbítással együtt meghatározzon olyan szabályokat, amelyeknek éppen az a célja, hogy az adatok megfelelő szintű védelme igazolható legyen. Ebben az esetben feltehetnénk ugyanis a költői kérdést, milyen védelem lenne megfelelőbb az adatok szempontjából, mint amit magának a GDPR-nak az alkalmazása biztosít. Ez alapján azt is megállapíthatjuk, hogy amennyiben a GDPR területi hatálya kiterjed egy nemzetközi szervezet adatkezelésére és a tárgyi hatály alapján is alkalmazandó a GDPR, továbbá a nemzetközi jogi immunitás sem zárja ki azt, hogy az adott nemzetközi szervezet a GDPR hatálya alá tartozzon, akkor ilyen esetben a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás kapcsán a GDPR V. fejezetének alkalmazása különös helyzetet teremt, hiszen lényegében egy, a GDPR szerint történő adatkezelés kapcsán kell vizsgálni azt, hogy az adattovábbítás esetében az adatkezelés során a fogadó nemzetközi szervezet megfelelő szintű védelemben részesíti-e az adatokat. A 3/2018. sz. iránymutatásban az Európai Adatvédelmi Testület is foglalkozik a GDPR 3. cikkénnek és V. fejezetének kölcsönhatásával, és kimondja, hogy „[a]z Európai Adatvédelmi Testület továbbá alaposabban

33 GDPR 2. cikk (2) bekezdés a) pont.

34 Kuner: i. m. (2020) 16–17.

35 Ilyenek például a nemzetbiztonsággal kapcsolatos tevékenységek, illetve közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő tevékenységek során történő adatkezelések. Lásd GDPR (16) preambulumbekezdése.

36 Az uniós adatvédelmi szabályok alkalmazandóságának vizsgálata során, a tárgyi hatály elemzésekor figyelembe kell venni azt is, hogy a GDPR 2. cikk (2) bekezdés d) pontja esetében a Bűnügyi adatvédelmi irányelv, míg a GDPR 2. cikk (3) bekezdése esetén a 2018/1725 rendelet alkalmazandó.

37 GDPR (22) preambulumbekezdés.

38 GDPR 3. cikk (2) bekezdés b) pont. A GDPR 3. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti tevékenység („áruknak vagy szolgáltatásoknak az Unióban tartózkodó érintettek számára történő nyújtásához kapcsolódnak, függetlenül attól, hogy az érintettnek fizetnie kell-e azokért") tipikusan nem fordul elő a nemzetközi szervezetek működése során.

megvizsgálja az általános adatvédelmi rendelet területi hatályának 3. cikk szerinti alkalmazása és az V. fejezetben foglalt, nemzetközi adattovábbításra vonatkozó rendelkezések közötti kölcsönhatást. Szükség esetén további iránymutatást adhat ki e témakörben. Az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelőknek és adatfeldolgozóknak a saját harmadik országuk nemzeti jogszabályait kell betartaniuk a személyes adatok kezelésével kapcsolatosan. Ha azonban az ilyen adatkezelés a 3. cikk (2) bekezdése szerint az Unióban tartózkodó egyének megcélzásához kapcsolódik, akkor az adatkezelő nemcsak a saját országa nemzeti jogának hatálya alá tartozik, hanem az általános adatvédelmi rendelet rendelkezéseit is be kell tartania. Ez a helyzet állna fenn függetlenül attól, hogy az adatkezelő a harmadik országban előírt jogi kötelezettségnek megfelelően vagy egyszerűen a saját döntése alapján végzi az adatkezelést."[39] Bár a nemzetközi szervezetek esetében vélhetően ez ritka eset, de kizárni teljesen nem lehet az olyan helyzetek előfordulását, amikor a GDPR hatálya kiterjed a nemzetközi szervezetre, ugyanakkor a GDPR V. fejezetének a rendelkezései is alkalmazandóak lehetnek, hiszen az adattovábbításra vonatkozó rendelkezések alkalmazandóságának ezen esetekre történő kifejezett kizárásával sem találkozunk a jogszabályban.[40] A GDPR területi hatályra vonatkozó szabályok alapján történő alkalmazása (azaz azon esetek, amikor az adatkezelésre maga a GDPR alkalmazandó) és azon esetek között, amikor adattovábbításra kerül sor egy olyan entitás részére, amelyre a GDPR nem alkalmazandó, alapvető különbségek lehetnek, hiszen az adattovábbítási szabályok nem azt várják el, hogy a GDPR szerinti, hanem annak megfelelő védelem érvényesüljön.[41]

Összességében tehát azt látjuk, hogy a GDPR nemzetközi szervezetek tekintetében történő alkalmazása kapcsán több jogértelmezési kérdés is felmerül, ugyanakkor a nemzetközi szervezetek nemzetközi közjogi státuszát figyelembe véve, a GDPR hatályára vonatkozó szabályokat és a GDPR rendelkezéseit összeolvasva, arra a következtetésre juthatunk, hogy a nemzetközi szervezetek esetében (legalábbis azok vonatkozásában, amelyek a GDPR nemzetközi szervezet fogalma alá esnek) a GDPR közvetlenül tipikusan nem alkalmazandó.[42] Ez viszont nem jelenti azt, hogy indirekt módon ne gyakorolna a GDPR hatást a nemzetközi szervezetek adatkezeléseire. Ennek a legközvetlenebb módja éppen az, hogy a nemzetközi szervezetek adattovábbítása tekintetében olyan követelményeket állapít meg az uniós jog, amely arra ösztönözheti az érintett nemzetközi szervezeteket, hogy a GDPR-ban foglalt rendelkezésekhez közelítsék adatkezelésre vonatkozó eljárásaikat.[43] Ezen túlmenően is lehetnek olyan hatások, amelyek a GDPR-hoz közelítő adatkezelési szabályok alkalmazására ösztönözhetnek, például ha egyes támogatásokhoz való hozzájutás feltételeként bizonyos adatkezelési szabályoknak való megfelelést írnak elő.[44] Ez utóbbi közvetett hatás a Bűnügyi adatvédelmi irányelv és a 2018/1725. rendelet tekintetében is érvényesülhet, ugyanakkor azok a kérdések, amelyek a GDPR nemzetközi szervezetekre történő közvetlen alkalmazhatóságából fakadnak kevésbé merülnek fel ezen jogszabályok tekintetében.

39 3/2018. sz. iránymutatás, 2. e) pont, 25. Érdemes megjegyezni, hogy a 3/2018. sz. iránymutatás korábbi verziója (tervezet) messzebbre ment és kimondta, hogy amennyiben a GDPR hatálya kiterjed az adatkezelésre a 3. cikk (2) bekezdése alapján, akkor az V. fejezet nem alkalmazandó. Ez a megállapítás a végleges verzióban nem szerepel. Lásd részletesebben Kuner, Christopher: Territorial Scope and Data Transfer Rules in the GDPR: Realising the EU's Ambition of Borderless Data Protection. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper* No. 20/2021, 2021. április 16., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3827850 (2021.07.04.), 17.

40 Itt utalok arra is, hogy az Európai Bizottság által közzétett a harmadik országokba történő adattovábbításokra vonatkozó új általános adatvédelmi kikötésekhez kapcsolódó Végrehajtási határozat (lásd 4. sz. lábjegyzet) 1. cikk 1. pontjában kifejezetten akként hivatkozik az adatokat fogadó félre (adatátvevő), mint amely a GDPR hatálya alá nem tartozik: A Végrehajtási határozat Preambulum (7) bekezdése is azt mondja ki, hogy „[a]z általános szerződési feltételek csak abban az esetben alkalmazhatók ilyen adattovábbításra, ha az adatátvevő általi adatkezelés nem tartozik az (EU) 2016/679 rendelet hatálya alá." Piltz és Quiel is megállapítja a Végrehajtási határozat Preambulum (7) bekezdésének elemzése kapcsán, hogy ellentmondásos helyzetet teremt, ha az általános adatvédelmi kikötések nem alkalmazhatók olyan esetben, amikor az importőrre kiterjed a GDPR hatálya (tipikusan az extraterritoriális hatályra vonatkozó rendelkezések alapján), mivel egyértelmű vonatkozó szabályozás és iránymutatás hiányában, egy ilyen esetben a GDPR V. fejezetének szabályai továbbra is alkalmazhatóak maradnak. Lásd Piltz, Carlo – Quiel, Philipp: *Scope of the new SCC – discussions about recital 7: Is it possible to transfer data to third countries without concluding SCC as long as the GDPR applies to processing by the recipient? A closer look at recital 7 of the new SCC decision*. https://www.delegedata.de/wp-content/uploads/2021/06/20210613_Scope-of-the-new-SCC-discussions-about-recital-7.pdf (2021.07.04.). Érdemes azt is megjegyezni, hogy az új adatvédelmi kikötések, mint azt a Végrehajtási határozat címe is mutatja, a harmadik országok részére történő személyesadat-továbbításra vonatkoznak és nem is említi a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítást.

41 A területi hatály és az adattovábbítás viszonyáról lásd részletesebben Kuner: i. m. (2021).

42 Kuner hivatkozik a Bizottság – informális – álláspontjára is, miszerint a GDPR közvetlenül nem alkalmazandó a nemzetközi szervezetekre a nemzetközi közjogi immunitásukra tekintettel, ugyanakkor a GDPR nemzetközi adattovábbításra vonatkozó szabályait természetesen alkalmazni kell az EU-ból a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások során. Lásd: Kuner: i. m. (2020) 16.

43 Ráadásul az uniós adatvédelmi jogalkotás, így különösen a GDPR olyan „jó gyakorlatként" jelenik meg, amely akár a nemzetközi szervezeteknek is mintául szolgálhat az adatkezelési szabályaik kialakításához. Lásd Kuner, Christopher: International Organizations and the EU General Data Protection Regulation. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*. No. 20/2018, https://ssrn.com/abstract=3050675 (2021.07.04.) 28.

44 Kuner: i. m. (2020) 18. Pirvan is úgy érvel, hogy a GDPR nemzetközi szervezetek általi alkalmazásának ilyen és ehhez hasonló „puha eszközökkel" való előmozdítása a gyakorlatban jóval valószínűbb. Lásd Pirvan, Petruta: EU GDPR applicability to international organizations, 2021. március 12., https://iapp.org/news/a/eu-gdpr-applicability-to-international-organizations (2021.07.17.).

2. Nemzetközi szervezetek adatkezelésére vonatkozó szabályok

Amint azt a fentiekben láthattuk, az uniós adatvédelmi szabályok – bár elvi éllel nem zárható ki a nemzetközi szervezetekre vonatkozó közvetlen alkalmazhatóságuk – alapvetően nem alkalmazandók a nemzetközi szervezetek adatkezelésére. Ennek megfelelően – már csak a megfelelőség vizsgálhatósága érdekében is – szükséges azt meghatározni, hogy egy adott nemzetközi szervezet esetében milyen adatkezelési szabályok alkalmazandóak. E tekintetben a kép színesnek ígérkezik, hiszen nincs a nemzetközi szervezetek adatkezelése kapcsán olyan egységes rezsim, amelyre támaszkodni lehetne. Számos nemzetközi szervezet alkotta meg saját adatkezelési szabályait.[45]

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi szervezetek fogalma alá eső szervezetek köre igen széles és nem beszélhetünk ezen szervezetek tekintetében egységes adatvédelmi szabályozásról, így arra a következtetésre juthatunk, hogy esetről-esetre vizsgálandó, hogy egy adott nemzetközi szervezet tekintetében milyen adatkezelésre vonatkozó szabályok érvényesülhetnek. Az eseti vizsgálatnak ki kell terjednie az adott nemzetközi szervezet tekintetében érvényesülő adatkezelési szabályok megfelelőségének vizsgálatára is, hiszen csak ennek fényében határozható meg, hogy sor kerülhet-e az adattovábbításra az adott nemzetközi szervezet részére, illetve, hogy az adattovábbításhoz milyen további garanciák megteremtése lehet szükséges.

V. Nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítással kapcsolatos garanciák

1. Adattovábbítás nemzetközi szervezetek részére megfelelőségi határozat alapján

Egy német bíróság által kezdeményezett, a Bűnügyi adatvédelmi irányelvet érintő előzetes döntéshozatali eljárásban[46] az ötödik kérdés egy nemzetközi szervezet megfelelő adatvédelmi szintjére vonatkozik: „Megfelelő adatvédelmi szinttel rendelkezik-e a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezetéhez (Interpol) hasonló nemzetközi szervezet az (EU) 2016/680 irányelv 36. cikke szerinti megfelelőségi határozat és/vagy az (EU) 2016/680 irányelv 37. cikke szerinti megfelelő garanciák hiányában?”

Michal Bobek főtanácsnok indítványában[47] a kérdést elfogadhatatlannak minősíti, mivel az alapul fekvő ügyben a nemzetközi szerv részéről az uniós tagállamok felé történő adattovábbításról van szó és nem fordítva, így „a Bíróságnak az Interpol adatvédelmi szabályainak elégtelenségével kapcsolatos (hipotetikus) megállapításából eredő bármely következmény nem befolyásolja a felperes konkrét helyzetét”.[48] A főtanácsnoki indítványt elfogadva, a Bíróság – 2021. május 12. napján meghozott – ítéletében szintén megállapítja, hogy „kérdés kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, azt elfogadhatatlannak kell nyilvánítani”.[49]

A megfelelőség – Bűnügyi adatvédelmi irányelv szerinti – vizsgálatának a kérdését az Európai Adatvédelmi Testület is napirendre vette és a Bűnügyi adatvédelmi irányelv alapján kiadott 2021/01. sz. ajánlás segítséget nyújt a Bizottság részére azzal, hogy a megfelelőségi határozat meghozatalához szükséges szempontrendszer tekintetében iránymutatást ad, hasonlóan ahhoz, ahogy ez a Bizottság által a 95/46/EK irányelv és a GDPR alapján elfogadható megfelelőségi határozatok tekintetében is megtörtént.[50] A Bűnügyi adatvédelmi irányelv alapján kiadott 2021/01. sz. ajánlás lényegében nem tesz különbséget a harmadik országok és a nemzetközi szervezetek között, alapvetően ugyanazokat a szempontokat javasolja figyelembe venni a megfelelőségük vizsgálata kapcsán, még akkor is, amikor ez egy nemzetközi szervezet esetében nehezen értelmezhető. Fontos, kifejezetten a nemzetközi szervezetek megfelelősége vonatkozásában releváns szempontra hívja fel ugyanakkor a figyelmet az ajánlás, amikor a Schrems II. ítéletre hivatkozva kiemeli, hogy a hatékony jogvédelem nem csak bíróság, hanem más olyan szerv útján is megvalósítható, amely „a Charta 47. cikkében előírt garanciákkal lényegében azonos garanciákat nyújtana”[51] az érintettek számára.[52]

45 Példákért lásd Kuner: i. m. (2020) 15–16., illetve Gazi, Theodora: Data to the rescue: how humanitarian aid NGOs should collect information based on the GDPR. *Journal of International Humanitarian Action.* 2020/9. sz. 2. DOI: 10.1186/s41018-020-00078-0.

46 C-505/19. sz. *WS kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben (2021. május 12.) hozott ítélet, 39. ECLI:EU:C:2021:376.

47 C-505/19. sz. *WS kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2020. november 19-én előterjesztett főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:939.

48 C-505/19. sz. *WS kontra Bundesrepublik Deutschland* ügy, főtanácsnoki indítvány, 138. pont.

49 C-505/19. sz. *WS kontra Bundesrepublik Deutschland* ítélet, 66. pont.

50 Lásd a 29. Cikk szerinti Adatvédelmi Munkacsoport Megfelelőségi referencia dokumentummal [WP254. rev01, a legutóbbi felülvizsgálat és elfogadás időpontja: 2018. február 6., https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=614108 (2021.02.04.)] – részben – felülvizsgált WP12 sz. véleményét.

51 Lásd C-311/18. sz. *Data Protection Commissioner kontra Facebook Ireland Ltd, Maximillian Schrems* ítélet, 197. pont.

52 Bűnügyi adatvédelmi irányelv alapján kiadott 2021/01. sz. ajánlás, 59. sz. lábjegyzet. Ezt a megközelítést erősíti az Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. sz. iránymutatásának 52. pontja is: „Amennyiben nincs lehetőség a hatékony bírósági jogorvoslat biztosítására – például a nemzeti jog korlátozásai vagy a címzett, közfeladatot ellátó szerv (például nemzetközi szervezet) különleges jogállása miatt –, a nemzetközi megállapodásnak alternatív garanciákat kell nyújtania. Ezeknek az alternatív biztosítékoknak az érintett számára az Európai Unió Alapjogi

2. Megfelelő garanciák alapján történő adattovábbítások

Abban az esetben, ha nincs olyan megfelelőségi határozat, amely az adattovábbítás alapjául szolgálhatna, akkor a GDPR 46. cikke szerinti megfelelő garanciák alapján történhet adattovábbítás nemzetközi szervezet részére is.

Anélkül, hogy az alábbiakban részletesen tárgyalnánk valamennyi, a GDPR 46. cikk (2) bekezdésében megjelenő garanciát, megállapítható lehet, hogy – a felügyeleti hatóság külön engedélye nélkül alkalmazható megfelelő garanciák – alkalmazása a nemzetközi szervezetek esetében csak részben merülhet fel,[53] míg a 46. cikk (3) bekezdése szerinti, az illetékes felügyeleti hatóság engedélyével alkalmazható megfelelő garanciák alkalmazására sor kerülhet.[54] Az Európai Adatvédelmi Testület GDPR 46. cikke (2) bekezdésének a) pontjáról és 46. cikke (3) bekezdésének b) pontjáról szóló 2/2020. sz. iránymutatása[55] számos olyan szempontot tartalmaz, amelyeket az adattovábbítás alapujául szolgáló megállapodásban figyelembe kell venni, köztük olyan elemeket is, amelyek az adattovábbítással érintett nemzetközi szervezet sajátosságainak figyelembe vételére utalnak.[56] E körben rögzíti az iránymutatás, hogy a garanciák biztosítása érdekében a nemzetközi megállapodások „egy nemzetközi szervezet belső szabályaira/szabályozási keretrendszerére is épülhetnek".[57] Ezt követően az iránymutatás egyes konkrét kérdések elemzése kapcsán is többször utal a nemzetközi szervezetek belső szabályaira/szabályozási keretrendszerére, amelyet a garanciák megléte kapcsán vizsgálni szükséges.[58] Az alkalmazható garanciákra is találhatunk példákat olyan helyzetekre, amikor különleges adatok továbbítása történik a nemzetközi szervezetek részére.[59] Szintén fontos megállapítása az iránymutatásnak, hogy „amennyiben strukturális vagy intézményi szempontból – például bizonyos nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei miatt – nem biztosítható külső független felügyelet, a felügyelet funkcionálisan autonóm mechanizmus révén garantálható. Ez utóbbinak olyan szervnek kell lennie, amely ugyan nem külső szerv, de függetlenül, azaz utasításoktól mentesen, elegendő emberi, műszaki és pénzügyi erőforrással stb. látja el feladatait. A címzett fél számára a felügyeleti szerv döntései kötelező érvényűek kell, hogy legyenek."[60] Összességében azt láthatjuk, hogy az iránymutatás számos fogódzót ad olyan esetekben, amikor a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítást a GDPR 46. cikke (2) bekezdésének a) pontjára vagy a GDPR 46. cikke (3) bekezdésének b) pontjára alapítanák a felek.

Az olyan adatkezelések esetében, amelyek a Bűnügyi adatvédelmi irányelv, illetve az azt átültető nemzeti jogszabály hatálya alá esnek, a megfelelő garanciák alapján történő adattovábbítások körében rendelkezésre álló eszközök köre – a továbbításra kerülő adatok érzékeny jellegére is tekintettel – némileg eltér attól, amit a GDPR-ban láthatunk.[61]

3. Adattovábbítások különös helyzetekben biztosított eltérések alapján

Abban az esetben, amennyiben sem a GDPR 45. cikke szerinti megfelelőségi határozatra, sem a GDPR 46. cikke szerinti megfelelő garanciákra nem alapozható az adattovábbítás (pl. nincs az érintett szervek között olyan jogilag kötelező erejű, kikényszeríthető jogi eszköz, illetve megállapodás, amely az adattovábbításhoz szükséges megfelelő

Chartájának (EU Charta) 47. cikkében előírtakkal lényegében azonos garanciákat kell nyújtaniuk."

53 A közhatalmi vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek közötti, jogilag kötelező erejű, kikényszeríthető jogi eszköz [46. cikk (2) bekezdés a) pont] szóba jöhet ugyan, de esetében a „jogilag kötelező erő", illetve a kikényszeríthetőség gyakran kérdéses lehet, így a 46. cikk (3) bekezdés b) pontja alkalmasabb lehet a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás esetén történő alkalmazásra. A kötelező erejű vállalati szabályok [46. cikk (2) bekezdés b) pont] jellegüknél fogva nem alkalmasak a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbításra. A Bizottság által elfogadott általános adatvédelmi kikötések elvileg szintén alkalmasak lehetnének a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások céljára, ugyanakkor a Bizottság új adatvédelmi kikötésekre vonatkozó Végrehajtási határozata a harmadik országokba történő adattovábbítások kérdést kívánja rendezni és már címében is csak a harmadik országokba történő adattovábbításokra utal [(46. cikk (2) bekezdés c) pont, erről lásd még a fenti 42. sz. lábjegyzetet]. Elméletileg alkalmasak lehetnek a tagállami felügyeleti hatóság által elfogadott általános adatvédelmi kikötések is [46. cikk (2) bekezdés d) pont], de ezek a bizottsági Végrehajtási határozathoz hasonlóan akár a harmadik országokra szűkítve is elfogadásra kerülhetnek. A magatartási kódexekre és tanúsítási mechanizmusokra vonatkozó hivatkozások [46. cikk (2) bekezdés e) és f) pontok] kifejezetten harmadik országbeli adatkezelőre vagy adatfeldolgozóra utalnak, nemzetközi szervezetekről nem tesznek említést.

54 A GDPR 46. cikk (3) bekezdés a) pontjában kifejezetten említésre kerülnek a „nemzetközi szervezeteken belüli adatkezelő, adatfeldolgozó vagy a személyes adatok címzettje" is, mint az adatokat továbbítani szándékozó adatkezelővel vagy adatfeldolgozóval kötött megállapodás részes felei. A GDPR 46. cikk (3) bekezdés b) pontjában szereplő „közhatalmi vagy egyéb, közfeladatot ellátó szerv" fogalma kellően tág ahhoz, hogy az alá akár a nemzetközi közjog hatálya alá tartozó nemzetközi szervezetek is beletartozzanak (lásd Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. sz. iránymutatás, 7.).

55 Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. sz. iránymutatás.

56 A GDPR 46. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti garanciák alkalmazhatóságához kapcsolódóan érdemes megemlíteni, hogy az Európai Adatvédelmi Testület a személyes adatoknak az EGT-n belül és az EGT-n kívül működő pénzügyi felügyeleti hatóságai közötti továbbításáról szóló 4/2019. számú véleménye alapján [2019. február 12., https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/2019-02-12-opinion_2019-4_art.60_esma_hu.pdf (2021.02.03.)] a közigazgatási megállapodás a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbításnak is megfelelő eszköze lehet. Lásd Kuner: i. m. (2020) 18.

57 Európai Adatvédelmi Testület, 2/2020. számú iránymutatás, 14. pont, 8.

58 Lásd pl. Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. sz. iránymutatás, 24. pont, 40. pont és 43. pont.

59 Lásd Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. sz. iránymutatás, 49. pont.

60 Lásd Európai Adatvédelmi Testület 2/2020. sz. iránymutatás, 63. pont, 18.

61 Bűnügyi adatvédelmi irányelv 37. cikk. Magyarországon lásd az Infotv. 10. § (4) bekezdését.

garanciákat rögzíthetné), akkor a GDPR 49. cikke szerinti különös helyzetekben biztosított eltérések alkalmazhatósága merülhet fel nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás esetén is.[62] A GDPR 49. cikkben szereplő esetek[63] számos olyan helyzetet fedhetnek le, amelyek a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás kapcsán felmerülhetnek. Az adattovábbítás megtörténhet – többek között – az érintett kifejezett hozzájárulása alapján[64] vagy – amennyiben az érintett nem képes hozzájárulást adni – az érintett vagy harmadik személy létfontosságú érdekének védelmében.[65] A 49. cikk (1) bekezdése biztosíthat alapot a nemzetközi szervezet részére történő adattovábbításra, ha az valamely – akár az adatkezelő és az érintett vagy az adatkezelő és más személy közötti – szerződés teljesítéséhez szükséges.[66] A GDPR 49. cikk (1) bekezdés első albekezdésének alkalmazása során az adatkezelőknek – függően az alkalmazott egyedi helyzetekre vonatkozó egyedi eltérés fajtájára – további korlátozásokkal is számolniuk kell, például a hozzájáruláson és a szerződésen alapuló adattovábbítás nem alkalmazható a közhatalmi szervek által közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során végzett tevékenységekre.[67] A GDPR 49. cikk (1) bekezdése további különös szabályokat is tartalmaz olyan esetekre, ha az első albekezdésben említett egyedi helyzetekre vonatkozó eltérések egyike sem alkalmazandó, és az adattovábbítás nem ismétlődő, csak korlátozott számú érintettre vonatkozik, valamint az adatkezelő olyan kényszerítő erejű jogos érdekében szükséges, amely érdekhez képest nem élveznek elsőbbséget az érintett érdekei, jogai és szabadságai, és az adatkezelő az adattovábbítás minden körülményét megvizsgálta, és e vizsgálat alapján megfelelő garanciákat nyújtott a személyes adatok védelme tekintetében.[68]

A nemzetközi szervezet részére történő adattovábbítás egy speciális esete megjelenik a GDPR Preambulumában is: „[ha] a genfi egyezmények által előírt feladat elvégzése, illetve a nemzetközi humanitárius jog fegyveres konfliktus esetén alkalmazandó rendelkezéseinek történő megfelelés alapján valamely nemzetközi humanitárius szervezet számára olyan érintett személyes adatait továbbítják, akinek fizikailag vagy jogilag nem áll módjában a hozzájárulás megadása, erre úgy lehet tekinteni, mint ami fontos közérdekből vagy az érintett létfontosságú érdeke védelmében szükséges".[69] A Preambulum alapján tehát a GDPR 49. cikk (1) bekezdés d) pont (fontos közérdek) vagy f) pont (létfontosságú érdek) megfelelő alapul szolgálhat a nemzetközi szervezet részére történő, humanitárius célból szükséges adattovábbításhoz.[70] Az Európai Adatvédelmi Testület 2/2018. sz. iránymutatása rögzíti, hogy „[a] 49. cikk (1) bekezdésének d) pontja szerinti közérdek fennállásának értékelése során erre való jelzés lehet az, ha olyan nemzetközi megállapodás vagy egyezmény irányul egy bizonyos célkitűzésre, és rendelkezik e célkitűzés érdekében nemzetközi együttműködésről, amelynek az EU vagy a tagállamok részes felei".[71] Az EU vagy a tagállamok részvételével létrejövő nemzetközi együttműködések esetében tehát a fontos közérdek mint az adattovábbítás alapja nagy valószínűséggel megállapítható lehet.[72]

A Bűnügyi adatvédelmi irányelv is ismeri a kivételes esetekben biztosított eltérések lehetőségét.[73] Ahogy a Bűnügyi adatvédelmi irányelv preambuluma rögzíti, „[a]z említett eltéréseket megszorítóan kell értelmezni, és azok nem tehetik lehetővé a személyes adatok gyakori, jelentős mértékű és strukturális továbbítását, vagy adatok nagy mennyiségben történő továbbítását, azonban az adattovábbításnak a feltétlenül szükséges adatokra kell korlátozódnia. Az adattovábbítást dokumentálni kell, és a felügyeleti hatóság kérésére annak rendelkezésére kell bocsátani annak érdekében, hogy ellenőrizze az adattovábbítás jogszerűségét."[74]

4. Nemzetközi szervezetek részére történő adatkezelések esetében biztosítandó „rendhagyó" garanciák

A fentiek alapján azt láthattuk, hogy a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás kapcsán a szükséges garanciák körét, illetve rendszerét tekintve – a harmadik országokba történő adattovábbításokhoz képest – jelentős eltérést ugyan nem tapasztalunk, bár a GDPR 46. cikk (2) bekezdésében szereplő garanciális eszközök e tekintetben szűkebb körben alkalmazhatók. Ugyanakkor a nemzetközi szervezetek sajátosságaira figyelemmel kell az adatot továbbító félnek eljárnia és ehhez igazodóan a

62 Ehhez kapcsolódóan lásd az Európai Adatvédelmi Testület 2/2018. sz. iránymutatását az (EU) 2016/679 rendelet 49. cikke szerinti eltérésekről, 2018. május 25., https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_2_2018_derogations_hu.pdf (2021.07.27.).

63 Amelyek lényegében megegyeznek a 95/46/EK irányelv 26. cikkében foglaltakkal.

64 GDPR 49. cikk (1) bekezdés a) pont.

65 GDPR 49. cikk (1) bekezdés f) pont.

66 GDPR 49. cikk (1) bekezdés b) és c) pontok.

67 GDPR 49. cikk (3) bekezdés.

68 GDPR 49. cikk (1) bekezdés második albekezdés.

69 GDPR (112) preambulumbekezdés, lásd Kuner: i. m. (2020) 18.

70 A humanitárius célú adatkezelések esetében sor kerülhet több nemzetközi szervezet közreműködésére és ilyenkor közöttük is felmerülhet az adattovábbítások kérdése, amelyek kapcsán ezen szervezetek között megállapodások jöhetnek létre az adattovábbítások rendezésére. Lásd Gazi: i. m. 5.

71 Európai Adatvédelmi Testület 2/2018. sz. iránymutatás, 12.

72 Ahogy Jervis (Jervis: i. m.) megjegyzi, az EU vagy tagállamok részvétele nélküli nemzetközi együttműködések esetében nem tisztázott, hogy a közérdek fennállása az adattovábbítás szempontjából megállapítható-e.

73 Bűnügyi adatvédelmi irányelv 38. cikk. Magyarországon lásd az Infotv. 11. §-át.

74 Bűnügyi adatvédelmi irányelv (72) preambulumbekezdés.

megfelelő garanciákat alkalmaznia, vizsgálva a szóban forgó nemzetközi szervezet sajátosságait, így például a rá vonatkozó adatkezelési szabályokat, illetve a szabályok kikényszeríthetőségének módját.

A gyakorlatban nehézséget okozhat, hogy a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás kevésbé kerül előtérbe, jó gyakorlatok és iránymutatások nem, vagy csak alig érhetők el. Ezen túlmenően pedig felmerülhetnek olyan esetek, amikor a továbbítással érintett nemzetközi szervezet státuszából, immunitásából fakadóan az egyébként bevett garanciák nem érvényesülhetnek, mivel „kötelező erejű instrumentum" nem alkalmazható, ilyenkor – amint azt az európai adatvédelmi biztos *(European Data Protection Supervisor)* is megállapítja egy, az uniós intézmények adattovábbításaival foglalkozó 2014-es anyagában, az adatot továbbító félnek „kreatívnak" kell lennie a megfelelő garanciák, illetve eszközök megtalálása kapcsán (pl. *Memorandum of Understanding* alkalmazása révén).[75] Ugyanakkor ebben az esetben is fontos, hogy a – kivételesen – alkalmazott eszköz megfelelő védelmet biztosítson.[76]

VI. Összegzés

A nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítás az uniós adatvédelmi jog kevéssé feltárt területe. A harmadik országokba történő adattovábbításokkal való együttes kezelés miatt a nemzetközi szervezetek részére történő adattovábbítások különös aspektusai homályban maradhatnak és a gyakorlatban, a számos értelmezési nehézségre tekintettel bizonytalanságot okozhatnak. Az átfogó iránymutatások, illetve a széles körű gyakorlat hiánya azt a feladatot telepíti az adatokat az egyes nemzetközi szervezetek részére továbbítani kívánó feleknek, hogy körültekintően mérjék fel, (i) milyen az adott nemzetközi szervezet közjogi státusza, (ii) milyen adatkezelési szabályok vonatkoznak rá, illetve a részére továbbításra kerülő adatok kezelése milyen szabályok szerint történhet, (iii) milyen garanciák termethetik meg a továbbításra kerülő adatok megfelelő szintű védelmét, illetve (iv) felmerül-e valamilyen „rendhagyó" garancia alkalmazásának a szükségessége, mert például az adott nemzetközi szervezet esetében a bevett kikényszeríthető jogi instrumentumok alkalmazására nem nyílik mód. A fenti vizsgálódás alapján azt láthatjuk, hogy a nemzetközi szervezetek esetében – a harmadik országokba történő adattovábbításokhoz képest – eltérő garanciák alkalmazására lehet szükség, mert a nemzetközi szervezetek státuszára tekintettel a jogi eszközök kikényszeríthetőségben, az alkalmazható jogorvoslati mechanizmusokban eltéréseket tapasztalhatunk (például bírságok előtti jogérvényesítés helyett alternatív megoldások alkalmazása), továbbá a független felügyeleti szervek működése eltérő lehet vagy akár ezek hiányozhatnak is (pl. külső felügyeleti hatóság helyett belső, autonóm felügyeleti mechanizmus), illetve nagyobb szerep juthat a nemzetközi szervezetek belső szabályai vagy szabályozási keretrendszere elemzésének (pl. vizsgálandó, hogy milyen megőrzési idők, érintetti joggyakorlási mechanizmusok stb. szerepelnek ezekben).

75 The transfer of personal data to third countries and international organisations by EU institutions and bodies. EDPS Position Paper, 2014. július 14., https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-07-14_transfer_third_countries_en.pdf (2021.05.31.) 19., 37. sz. lábjegyzet, illetve 21.

76 Uo. 21.

DETERMANN ADATVÉDELMI JOGI ÚTMUTATÓJA
NEMZETKÖZI VÁLLALATI COMPLIANCE
Első magyar nyelvű kiadás
SZERZŐ: Lothar Determann
FORDÍTÓK: Bereczki Tamás, Liber Ádám
ÁRA: 7000 Ft

www.hvgorac.hu → Gazdaság, versenyjog
HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

Kiss Attila*

A polgári per céljának átalakulása**

A tanulmány felvázolja, hogy az elmúlt bő száz évben milyen fejlődési ívet írt le a per rendeltetése. Ezzel párhuzamosan arra is vállalkozik, hogy a polgári per céljára vonatkozó – elsősorban hazai – szakirodalmi álláspontok rendszerezésével és kritikai jellegű elemzésével kísérletet tegyen a per rendeltetésének a meghatározására. Ehhez elengedhetetlen a témában releváns források elemzése, amelyek mellett a jogtörténeti összehasonlítás is hasznos kutatási módszerként szolgál. A kutatás induktív logika mentén történő folytatásának megfelelően az egyedi megoldási lehetőségek, valamint fogalommeghatározások vizsgálatával kíván általános jellegű következtetéseket levonni. Továbbá rá kíván világítani arra, hogy napjainkban miért is van jelentősége annak, hogy kellő hangsúlyt helyezzünk a jogalkalmazás során a per céljára.

Tárgyszavak: polgári perrendtartás, anyagi igazság, jogértelmezés, keresetlevél

I. A polgári per céljával kapcsolatos főbb irányzatok

A jogtörténetben több felfogással is találkozhatunk a polgári per céljának meghatározása kapcsán, és ezekhez számos fogalommeghatározás is kötődik. Az egyik jelentős irányzat a liberális perszemléletet megtestesítő 1877. évi német polgári perrendtartáshoz (deutsche Zivilprozessordnung) kötődik. A pandektistákra visszavezethető XIX. századi német szemlélet szerint a per célja nem más, mint az, hogy az állam a polgári perben az egyénnek, akinek a jogát megsértették, védelmet nyújtson a sérelemmel szemben.[1]

A liberális iskola jeles képviselője, Adolf Wach továbblépett ezen, és rámutatott arra, hogy a per felépítésének nem a szubjektív, hanem az objektív célmeghatározáson kell alapulnia, tehát a per céljának a jogvédelem nyújtása révén a magánjog megóvását kell tekinteni.[2] A polgári pert csak az egyéni érdek megvalósításának tekintette, amelyben az ellenérdekű felek mint a per urai összemérhették az erejüket a bíróság előtt. E nézet szerint a per célja az alanyi jog érvényesítését jelenti.[3]

Wach a tárgyalási elv létjogosultságát hangsúlyozza, az anyagi igazság kiderítését pedig egyáltalán nem tekintette a per céljának. Nézete szerint csakis hivatalbóli eljárásban értelmezhető az anyagi igazság percélként. Ez csak abban az esetben lehetséges, ahol a jogvita tárgya közérdek, azonban a polgári perben a jogvita magánjogi természete nem igényli a hivatalbóliság elvét és az anyagi igazság felderítését. Úgy véli, hogy „az igazság megállapítása nem célja a polgári pernek, nem is lehet az; ez egy kívánatos, de nem garantált eredmény".[4]

Wach fő érve, hogy az anyagi igazság mint percél csak olyan eljárásban képzelhető el, amelyben a „szabad kutatás elve", tehát a nyomozati elv az irányadó, és a hivatalból történő bizonyítás az állami szerv kötelezettsége. Mivel a peranyag szolgáltatása a feleket terheli, nem lehet az anyagi igazságot célként megjelölni és kitűzni, hiszen a felek mulasztása esetén a feltáratlan, bizonyítatlan tények megismerhetetlenné és használhatatlanná válhatnak a perben, így az anyagi igazság elérhetetlen. Elgondolása szerint a per magánjogi természete miatt csekély állami beavatkozást tekint megfelelőnek a liberális perjogmodell nézeteinek megfelelően.[5]

A XIX. század végén Ausztriában ettől eltérő nézetek terjedtek el, és nagyobb hangsúlyt kapott a közérdek védelme. Az osztrák polgári perrendtartás (österreichische Zivilprozessordnung) megalkotója, Franz Klein – eltérően Wachtól – a perre közjogi intézményként tekintett, amelynek az a rendeltetése, hogy „a magánérdekeken túl a magasabb társadalmi értékeknek is eleget tegyen".[6] A felek jogvitáját hídnak tekintette az egyéni és közösségi érdekek között.[7] Nézete szerint a per kimenetele nemcsak a peres feleket érinti, hanem a társadalom egésze is érdekelt abban, hogy a jogvédelem megtartható legyen, ugyanis a per egyfajta jóléti intézményként szolgál. Ahhoz, hogy a polgári per valóban jóléti intézmény legyen, újra kellett fogalmaznia a per célját.[8] Ezt Klein a jogbéke

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem.

** A tanulmány közzététele az Igazságügyi Minisztérium „Jogászképzés színvonalának emelését célzó" kutatási programja „Szintlépés a jogérvényesítésben – A jogérvényesítés és a jogvédelem új útjai" programrészében valósult meg.

1 Kengyel Miklós: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben.* Akadémiai doktori értekezés. Pécs, 2003. http://real-d.mtak.hu/249/1/Kengyel_Miklos.pdf (2021.04.13.)

2 Uo. Lásd részletesebben: Wach, Adolf: *Handbuch des Deutschen Zivilprozeßrechts.* Erster Band. Leipzig, Duncker & Humblot, 1885, 3–11.

3 Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris, 2013. 32., 54.

4 Kengyel: i. m. (2003) 59.

5 Bacsó Jenő: *A polgári per célja.* Budapest, Studium, 1934. 2.

6 Kengyel: i. m. (2003) 7., 91.

7 Banicz Erika: A polgári per új célja és a keresetváltoztatás eljárásjogi feltételeinek összefüggései. *Magyar Jog.* 2002/11. sz. 662.

8 Kengyel: i. m. (2003) 92–93.

megőrzésében látta, és a jogrendet mint egészet tekintette az állami jogvédelem tárgyának. A jóléti intézmény jelleget szolgálja az is, hogy a Klein-féle perrendtartásban a jogvita eldöntésén túl a „szociálisan" gyengébb fél védelmét is felvállalta, ehhez pedig elengedhetetlen a bíróság aktív szerepe, amely nagy befolyást gyakorol a tényállás megállapítására. Ő volt az, aki újból az igazságot állította az eljárás középpontjába, mert önmagában az alaki igazság követelményét összeegyeztethetetlennek tartotta a per szociális funkciójával. A perre csupán az anyagi igazság megállapításának az egyik elengedhetetlen eszközeként tekintett, amely nélkül nem valósulhat meg a per szociális igazsága.[9]

Németországban ehhez hasonló gondolatokat vélhetünk felfedezni Hellwignél, aki szerint a per célja nem lehet más, mint az igazság kiderítése. Ennélfogva ő Kleinhez hasonlóan azon álláspontot képviseli, hogy a perben a felek igazmondásra kötelesek. Néhány német jogtudós nézete azonban nem illeszthető be ebbe a két, egymástól markánsan elkülöníthető csoportba. Például Reichel álláspontja szerint az anyagi igazság csak egy cél a perben, de nem a per egyedüli célja, Wendt határozott nézete szerint a polgári perben nincs más, csak alaki igazság, Goldschmidt sajátos felfogása pedig az, hogy a jogerő tekinthető a per céljának, a per tulajdonképpen a jogerő előidézésére irányuló eljárás. Wendthez némileg hasonlóan Canstein álláspontja az, hogy meg kell elégedni az alaki igazsággal ott, ahol a felek rendelkezési jogát tekintetbe kell venni, a vélelmek, a közokiratok, valamint a felek mulasztása esetén.[10]

A dualista felfogás tulajdonképpen a két nagy nézetet, a liberális és a szociális szemléletet egyesítette. A dualizmus abban fejeződik ki, hogy a polgári per kettős céllal rendelkezik: ez egyrészről az alanyi jogok érvényre juttatása, másrészről a jogrend védelme.[11]

II. Percél a Plósz-féle Pp.-n alapuló jogtudományban

A Plósz Sándor nevéhez köthető, a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Plósz-féle Pp.) még mellőzte a bevezető, alapvető rendelkezéseket, a per vagy a törvény céljának deklarálását. Természetesen így is rendelkezett a perjogot szabályozó törvény céllal, azonban e cél meghatározásának feladata a jogalkotó helyett a jogtudományra hárult. Ennek megfelelően az igazság kiderítése mint a perjog célja a Plósz-féle Pp.-ben még nem került kodifikálásra, erre 1952-ig kellett várni; ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy nem tekintette az igazságot a polgári perjog céljának. Erre egyfajta minimumként tekintett, amely külön törvényi szabályozást nem igényelt. A törvény koncepciója azonban leszögezi, hogy a valóságnak megfelelő tényekre alapított, igazságos döntés elérését kívánalomként állító bírói döntés tekinthető a per végső céljának.[12]

Érdekes módon Plósz Sándor kezdetben nem az anyagi igazság kiderítésében, hanem az anyagi jog érvényesülésében jelölte meg a per célját, azonban később már az anyagi igazság kiderítését nevezte a per legfelsőbb céljának, amelynek a tárgyalási elvet is alá kell rendelni.[13] Annak ellenére, hogy a Plósz-féle Pp. törvényszövege nem tesz említést az anyagi igazságról, az indokolás több mint tucatnyi alkalommal hivatkozik rá.[14] Plósz jól láthatóan nem követte Wach azon nézetét, miszerint a tárgyalási elv és az anyagi igazság kiderítésére való törekvés összeegyeztethetetlen.

A kor egyik legnevesebb perjogásza, Magyary Géza fejtette ki, hogy az eljárásjog semmiképpen sem öncél, ugyanis az az anyagi jog érvényesülésére hivatott. Azonban ebből álláspontja szerint nem következik, hogy kimerítően szabályozott eljárásjogra nem volna szükség, mert a legjobb jogunk is tökéletlen és védtelen marad, ha nem áll megfelelő eljárásjog a védelmére, hiszen a jól és kimerítően megalkotott eljárásjog ugyanúgy követelménye a jogrendnek, mint az anyagi jog.[15] Felfogása egyfelől a Wach-féle német liberális nézethez közelít, ugyanis szerinte a percél a felperes oldaláról a magánjogi érdek érvényesítése, míg az alperes részéről az alaptalan követeléssel szembeni jogvédelem;[16] másfelől Magyary helyeselte, hogy a Plósz-féle Pp. széleskörű jogosultságokkal ruházta fel a bírót az igazság minél teljesebb körű kiderítése érdekében, és úgy tartotta, hogy a bíró semmi esetre sem egy báb a perben, hanem annak lelke és vezető szelleme. E gondolatai a Kleinhez köthető szociális modellel állnak összhangban.[17] A Klein-féle eszméket követte még Jancsó György és Falcsik Dezső, akik a per célját a magánjogi jogvita köztekintélyű eldöntésében jelölik meg.[18]

9 Uo. 7., 88., 94.

10 Bacsó: i. m. 2.

11 Kengyel: i. m. (2013) 32.

12 Király Lilla: *Gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb, hatékonyabb? Az új magyar polgári perrendtartás általános rész osztott perszerkezetének hatékonysági elemzése*. Budapest, Akadémia Kiadó, 2019. 129.

13 Kengyel: i. m. (2003) 168., a sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. törvénycikk indokolása.

14 A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk indokolása https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=91100001.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D46 (2021.04.23.)

15 Magyary Géza: Tudományos perjog. *Jogtudományi Közlöny*. 1918/14. sz.

16 Magyary Géza: *Magyar polgári perjog*. 2. kiad. Budapest, Franklin, 1924. 1–2. és Kengyel: i. m. (2013) 32.

17 Magyary: i. m. (1918) 105.

18 Jancsó György: *Magyar polgári törvénykezési jog*. 3. kiad. Kolozsvár, 1908. 3., Falcsik Dezső: *A polgári perjog tankönyve*. 3. kiad. Budapest, 1910. 12. és Kengyel: i. m. (2013) 32.

A percél vizsgálata során megkerülhetetlen Bacsó Jenő, aki azon túl, hogy kellő alapossággal gyűjtötte össze többek között a német perjogászok percél-meghatározásait, saját értékálló gondolatait is papírra vetette. Ő mutat rá arra, hogy a per célja más lehet az állam és más a felek szempontjából. Az állam szempontjából közömbös, hogy melyik fél nyeri a pert, viszont érdekében áll, hogy a megzavart vagy veszélyeztetett jogrend helyreálljon. Ezért a tényállást megfelelően kell rekonstruálnia az ítéletnek, és az alanyi jog által megszabott jogrendnek megfelelően kell alkalmazni a tárgyi, illetve alanyi jogot, azaz ténykérdésben és jogkérdésben is helyesen kell ítélni. Ebből fakadóan elengedhetetlen, hogy az ítélet a valóságnak megfeleljen. A feleknek viszont a jogrend helyreállítása közömbös, a céljuk arra irányul, hogy megnyerjék a pert. A pernyertesség kérdése felülírja a valóságnak való megfelelést, és a jogkérdésben való állásfoglalást is.[19] Összességében Bacsó úgy véli, hogy „a per célja tehát az igazságnak megfelelő jogvédelem, ami abban áll, hogy a bíróság a per tárgyát képező jogviszony fennállását vagy fenn nem állását, illetőleg a per tárgyát képező tény valóságát vagy valótlanságát megállapítja".[20] Nézete szerint a felek igazmondási kötelezettsége is az anyagi igazságra való törekvést erősíti. Azonban ez nem jelenti azt, hogy a felek a perben az igazság kiderítésénél közreműködni kötelesek, ugyanis a felek a perben soha nincsenek arra kötelezve, hogy valamit tegyenek, hanem csak azt jelenti, hogy a perbeli cselekményeiknél a valódi jogi helyzetet tartsák szem előtt. Bacsó továbbá úgy látja, a Plósz-féle Pp. minden lehetőséget megad a cél megvalósítására.[21]

III. A szocialista percél és az 1952. évi Pp. célja

A hagyományos német liberális és osztrák szociális irányvonaltól eltérő utat járt be a szovjet szocialista perjogtudomány, amely külön célkitűzés hiányában kezdetben az anyagi igazság kiderítését jelölte meg a szovjet polgári eljárás legközelebbi céljaként. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952. évi Pp.) részben a Plósz-féle Pp.-ből, részben a szocialista perjogtudományból építkezett. Az anyagi igazság kiderítése mint percél vonatkozásában látszólag a két, egymástól egyébként merőben eltérő modell között nem volt ellentmondás. Az ötvenes évek elején azonban ideológiai vita támadt az igazság meghatározásának tekintetében, és az anyagi igazság elnevezést tévesnek tartották, a per céljaként történő felfogását pedig fogalmilag zavartkeltőnek tekintették. Az anyagi igazság mint „burzsoá" fogalom rövid időn belül eltűnt a szocialista jogirodalomból, és helyette az objektív igazság elnevezésre került a hangsúly.[22] Ennélfogva a szovjet, illetve a szocialista polgári per közvetlen célja az objektív, materiális igazság kiderítése lett. E követelmény alapján a bíróságnak is törekednie kellett a tények hitelt érdemlő megállapítására, hogy törvényes és megalapozott ítéletet hozhasson.[23]

A szocialista törvényesség megvalósításának feltétele egyfelől az, hogy a polgári eljárásban a bíróság elé került polgári ügyre vonatkozó anyagi jogszabályoknak érvényesülniük kell, másfelől az eljárás törvényes rendjét meg kell tartani. Azaz az anyagi igazságosságnak és az igazságos eljárásnak is fenn kell állnia. Ebből fakadóan Névai László szerint a polgári eljárásnak az a feladata, hogy biztosítsa a népi demokrácia állami berendezkedésének, társadalmi rendjének, gazdasági rendszerének és a szocialista tulajdonnak, valamint az állampolgárok személyi és vagyoni jogainak, törvényes érdekeinek, továbbá a szocialista szervezetek vagyoni jogainak és törvényes érdekeinek védelmét. Ha fennáll a védelem, akkor a szocialista törvényesség érvényesült a polgári eljárásjogban;ez pedig azt jelenti, hogy a szocialista jogrend megvalósult a polgári eljárásban.[24] A Wach-féle tanokhoz hasonlóan Farkas József inkább az egyén oldaláról közelíti meg a percélt, hiszen felfogása szerint a polgári per célja jogvédelem nyújtása a megsértett vagy veszélyeztetett jog, illetőleg jogviszony tekintetében.[25]

A szocialista Pp. nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy világosan deklarálja azt, milyen célt is szolgál, ezt már önmagában mutatja az is, hogy az 1. §-t szánta ennek a jogalkotó. Ez pedig úgy szólt, hogy ennek a törvénynek az a célja, hogy a bíróságok előtti eljárásban az állampolgárok személyi és vagyoni jogaival, továbbá az állam és az egyéb jogi személyek vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült jogviták eldöntését az anyagi igazság alapján biztosítsa.[26] Banicz Erika úgy vélte, hogy ez a polgári eljárás általános és egyedi célját is egyaránt kijelölte. Az általános cél nem más, mint a szocialista törvényesség érvényre juttatása, a konkrét cél pedig az adott jogvita eldöntése.[27] A szocialista törvényesség érvényesülése érdekében a jogvédelem nyújtása mellett a bíróságnak egyfajta nevelő munkát is el kellett látnia Névai szerint, amely többek között a munkafegyelemre, a szocialista fegyelemre, a

19 Bacsó: i. m. 3–4.

20 Uo.

21 Uo. 7–8.

22 Kengyel: i. m. (2003) 218.

23 Uo. 228., Kengyel: i. m. (2013) 32.

24 Névai László: A törvényesség, az igazságosság és a nevelő feladat a polgári eljárásban. *Jogtudományi Közlöny.* 1958/10. sz. 384.

25 Farkas József: *Bizonyítás a polgári perben.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1956. 23–27. és Kengyel: i. m. (2013) 33.

26 1952. évi III. törvény 1. §.

27 Banciz: i. m. 663.

szocialista tulajdon megbecsülésére, a kommunista erkölcsre való nevelésre irányul.[28]

Az a tény, hogy az 1952. évi Pp. eredeti megfogalmazásában az „anyagi igazság" alapján kellett biztosítani a jogviták eldöntését, egyúttal azt is jelentette, hogy a bíróság feladata a polgári perben az igazság kiderítésére való törekvés.[29] Ez hosszú időkön keresztül polémiák tárgyát képezte, sőt, mint fentebb említésre került, a szocialista jogtudomány is az objektív igazság elnevezést preferálta. Ennek ellenére az anyagi igazságra való törekvéssel határozottan nem szakított a jogalkotó hosszabb ideig, viszont valamelyest finomította azzal, hogy az „anyagi" szó elhagyásával átfogalmazta a törvény céljának meghatározását, és ezentúl a jogvitákat a jogalkalmazónak már csupán az „igazság" alapján kellett elbírálni 1973. január első napjától kezdődően. Ez nem jelentette azt, hogy a materiális igazsággal szemben a jogalkotó beérte a processzuális igazsággal, ugyanis tartalmában nem változott a rendelkezés.

Az uralkodó szocialista ideológia álláspontja évtizedeken át továbbra is az volt, hogy az igazság megismerhető, és ez a bírósági eljárásokban is kideríthető. Ez ahhoz is vezetett, hogy a peres felek peranyag-szolgáltatása és bizonyítási kötelezettségének elmulasztása következtében a bíróság hivatalból volt köteles megkísérelni az igazság felderítését, ezért a bíróságnak hivatalból kellett bizonyítást elrendelnie a felek mulasztása esetén.[30]

Az igazság kiderítésére való törekvés mint percél már a rendszerváltást megelőző években átgondolásra került, ugyanis a Minisztertanács 1986-ban elrendelte a polgári perjog átfogó újraszabályozását. A tervezet szerinti törvény céljaként nem az igazság kiderítését, hanem a – szocialista törvényesség alapján álló – hatékony jogvédelmet jelölte meg, és fokozni kívánta az eljárás résztvevőinek a felelősségét. A perjogi kodifikáció a rendszerváltás során feledésbe merült, de az (anyagi) igazságra való törekvés továbbra is heves viták tárgyát képezte.[31] Ekkortájt vált az az elgondolás szélesebb körben elfogadottá, hogy az igazság kiderítése elvárásként nem támasztható a bírósággal szemben, ugyanis ez az eljárás hatékonyságára negatív hatást gyakorol, és – részben emiatt – a rendszerváltást követően egyre nagyobb problémát jelentett a polgári perek elhúzódása.[32]

Az Alkotmánybíróság 9/1992 (I. 30.) számú határozata[33] is említésre méltó, mely szerint az anyagi igazság kiderítésére nincs alkotmányos garancia, valamint az igazság kiderítése mint törvényi cél és bírósági feladat nem minősül alkotmányos elvárásnak. Azonban az államnak az az alkotmányos kötelezettsége, hogy a jogviták pártatlan eldöntését biztosítsa. Ebből fakadóan pedig nem az igazságot kell kiderítenie a bíróságnak, hanem az eljárás igazságosságát kell garantálnia.[34]

A rendszerváltás körüli években az a szemlélet is gyökeret vert, hogy „a bíróság feladata nem a felek saját érdekeinek érvényesítése a felek helyett és esetlegesen akaratuk, de legalábbis nemtörődömségük ellenében, hanem a felek egyéni érdekérvényesítési lehetőségének a biztosítása egy hatékony, semleges perben".[35] Ennek alapján az 1952. évi Pp. VI. novellája 1995-ben jelentős mértékben korlátozta a hivatalból elrendelhető bizonyítást, amely ezentúl csak a személyi állapotot érintő perekben kapott teret. Az anyagi igazság kiderítése azonban egészen az 1952. évi Pp. VIII. novellájának hatályba lépéséig a polgári per deklarált célja volt, és a bíróság feladatára vonatkozó rendelkezések is változatlanul maradtak. Különös ellentmondás jellemezte a perjogot a VI. és a VIII. novella hatálybalépése között, ugyanis a bíróságnak továbbra is az igazság kiderítésére kellett törekedni, azonban anélkül, hogy az ehhez szükséges bizonyítást hivatalból elrendelhette volna. Az anyagi igazsághoz történő ragaszkodást a második és egyben végső lépéssel az 1952. évi Pp. VIII. novellája engedte el 1999-ben. Ettől kezdve az a felfogás érvényesült, hogy az anyagi, illetve objektív igazság kiderítése helyett az alapelvek által az eljárás igazságosságának biztosítása szükséges a jogvita pártatlan eldöntéséhez.[36]A VIII. novella azon alapult, hogy az igazság kiderítését várni egy peres eljárástól nemcsak ismeretelméleti képtelenség, hanem megvalósíthatatlan feladat is. Fontos eleme ennek, hogy tudományelméleti szempontból nézve a bírói megismerés nem tudományos megismerés, és emellett a bíró nem rendelkezik azokkal a természettudományos eszközökkel sem, amelyekkel a valóság felderítésének követelménye teljesíthető lenne.

A törvény céljának meghatározását úgy változtatta meg a VIII. novella, hogy „a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bírósági előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa".[37] A jogvita igazságos eldöntését a jogviták pártatlan eldöntésének kívánalma váltotta fel, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. §-ában foglalt tisztességes el-

28 Névai: i. m. 393.

29 Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári perjog. Általános rész*. Budapest, Complex, 2008. 78.

30 Udvary Sándor: *Polgári eljárásjog I*. Budapest, Patrocinium, 2015. 17.

31 Kengyel: i. m. (2003) 276.

32 Udvary: i. m. (2015) 17.

33 „Az anyagi igazság érvényesülésére éppúgy nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet se legyen törvénysértő. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehoznia és az érintett alanyi jogokat garantálnia." 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

34 Udvary: i. m. (2015) 17.

35 1995. évi LX. törvény miniszteri indokolása.

36 Kengyel: i. m. (2003) 296–297.

37 1999. évi CX. törvény 2. §.

járás követelményével hozható összhangba. A perjognak az eljárás igazságosságát kellett ettől kezdve garantálnia, amelynek legfontosabb kritériumai a bírói függetlenség és pártatlanság, valamint a felek önrendelkezési jogának figyelembevétele.[38]

Nem volt teljesen egyöntetű az anyagi igazságra való törekvési kötelezettség elvétésének helyeslése, többek között Földesi Tamás és Novák István is amellett foglaltak állást, hogy a polgári per nem szólhat másról, mint az igazság kiderítéséről.[39] De közismert, hogy a szakmai közönségen túl a társadalom nemtetszését is kiváltotta az anyagi igazságra való törekvés feladása, és sokan úgy gondolhatják, hogy az anyagi igazság kigyomlálásával a magasztos igazságszolgáltatás helyett már csak egyfajta gépies, „igazság nélküli" jogszolgáltatás zajlik hazánkban.

A VIII. novellától az új Pp. hatálybalépéséig terjedő időben az irányadó szemlélet az volt, hogy a polgári peres eljárás célja a bírói jogvédelem biztosítása, és a jogvita végleges, még a jogutódokra is kiterjedő lezárása.[40] A bíró megállapítja, hogy mi történt a valóságban, a történeti tényállást értékeli, és ez alapján a jogi normák alkalmazásával dönt.[41]

Az Alaptörvény és a Bszi. rendelkezései alapján Kiss Daisy úgy határozza meg a polgári eljárás feladatát és célját, hogy a bíróságoknak a felmerült jogvitákban a tényállás – lehetőség szerint – minél teljesebb körű felderítése után megalapozott, világos és a jogszabályoknak megfelelő döntésükkel tényleges jogvédelmet nyújtaniuk. Azt is leszögezi, hogy a polgári eljárás céljának meghatározásánál mindenekelőtt el kell dönteni, hogy a bíróságok funkciója az igazságszolgáltatás vagy a jogszolgáltatás,[42] amely párhuzamba állítható azzal, hogy az anyagi igazságra kell törekedni, vagy csupán az eljárás igazságosságát kell biztosítani.

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az eljárási garanciák teljesedéséhez nem elegendő önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása. Ezek a garanciák ugyanis éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. Így a tisztességes eljárás követelménye a bírói út biztosítása mellett magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is.[43]

IV.
A 2018. január 1-jén hatályba lépett Pp.: a törvény célja helyett preambulum

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) kodifikációja során a polgári per céljának vagy a törvény céljának megfogalmazására kevésbé került hangsúly, ugyanakkor fontosabb szerepet kapott a törvény alkotásával a jogalkotó legfőbb célkitűzése: a perhatékonyság rendszerszintű megvalósítása. A Pp. koncepciója sem tartalmaz semmilyen utalást arra, hogy az elmúlt időszakban a polgári per célja megváltozott volna, de arról sem tesz említést, hogy azt törvényi szinten meg kellene határozni, továbbá arról sem, hogy az esetleg az elmúlt években megváltozott volna.

A percél vonatkozásában a Pp. kapcsán elsősorban a Preambulumot érdemes górcső alá venni, hiszen abban fejeződik ki a szabályozás előzménye, indoka, valamint célja. Tömören összefoglalva kifejezésre juttatja azokat az elvárásokat, szabályozási célokat és elveket, amelyeket már a Pp. koncepciója, valamint a kodifikációt elrendelő 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat megfogalmazott. Az egyes célok és kritériumok közül kiemelendő, hogy a Pp. megalkotására a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása érdekében került sor, ezzel felidézve a polgári igazságszolgáltatás célját meghatározó alaptörvényi fordulatot.[44]

A Preambulum önálló normatív tartalommal nem rendelkezik, de benne fejeződik ki a jogszabály objektív célja, és ezért az objektív teleologikus jogértelmezés során bizonyosan rendelkezik normatív iránymutató tartalommal is, már csak az Alaptörvény 28. cikke miatt is.[45] A teleologikus jogértelmezési módszer útján a törvény célját vizsgálva juthat a jogalkalmazó a jogalkotó által helyesnek vélt értelmezésre. A kodifikáció során felmerült az a kérdés, hogy a polgári jogvita kifejezés helyett a polgári jogi igény kifejezésnek kell szerepelnie a Preambulumban. Azon okból született az előbbi kifejezés mellett a döntés, mert az Alaptörvény 25. cikkének (2) bekezdése is a magánjogi jogvitában történő döntés feladatát helyezi a bíróságra, és nem a polgári jogi igény megítélését.[46]

A Pp. sem változtatta meg gyökeresen a per célját, amely továbbra is a bíróság elé vitt jogvita eldöntése. Ebben a jogvitában a bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról véglegesen döntenek. Tehát a polgári per célja a jogvédelemben foglalható össze, amely nemcsak azzal

38 Banicz: i. m. 663.

39 Földesi Tamás: A jogban alkalmazott igazság terminusáról és annak háttérbe szorulásáról a magyar polgári eljárásjog újabb fejlődésében. *Magyar Jog.* 2003/8. sz. és Novák István: Az eltűnt igazság nyomában. *Magyar Jog.* 2001/11. sz.

40 Wopera: i. m. (2008) 32.

41 Gyekiczky: i. m. 17.

42 Kiss: i. m. 48.

43 7/2013. (III. 1.) AB határozat.

44 Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz.* Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2019. 21–22.

45 Varga István: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I/III.* Budapest, HVG-ORAC, 2018. 2.

46 Varga István – Éless Tamás: *Szakértői Javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára.* Budapest, HVG-ORAC és Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 26.

valósul meg, ha a bíróság a felperes keresetének helyt ad, hanem annak elutasításával is, ugyanis ebben az esetben az alperes jogait védi.[47]

Az új polgári perrendtartás kodifikációjára vonatkozó Szakértői Javaslat (a továbbiakban: Szakértői Javaslat) határozott elképzelése volt az, hogy a normaszövegben helyet kell kapnia a polgári per céljának, mégpedig azzal a megfogalmazással, hogy „a polgári per rendeltetése a felek jogvitájának a bíróság közreműködésével történő felelős rendezése." Ebben az az állami szerepfelfogás fejeződik ki, amely hatékony segítséget kíván nyújtani a magánjogi jogvitában álló feleknek ahhoz, hogy vitás ügyüket rendezzék és a megfogalmazás azt a szemléletet is tükrözi, hogy a magánfelek a jogvitáikat autonóm módon, felelősséggel, jóhiszeműen kötelesek rendezni elsősorban egymás között, és ehhez nekik a bíróság csak segítséget nyújt, közreműködik annyiban, amennyiben ez a törekvésük meghiúsul. E közreműködés során a bíróság pedig nem akadályozhatja szükségtelenül a polgári per lényegét alkotó, immanens célját jelentő igazság érvényesülését. A pernek az efféle megközelítéséből a bíróságnak több feladata is felismerhető. A felek jog- és érdekérvényesítését elő kell segíteniük, valamint a perökonómiai szempontok érvényesítése mellett a polgári per személyes hadviselésre való felhasználását is meg kell akadályozniuk.[48]

Varga István nézete szerint a perkoncentráció közismerten feszültségi viszonyban áll a hatékony magánjogi jogvitarendezés igényével.[49] Álláspontja szerint a per rendeltetése nem az, hogy a bíróság mindenképpen döntéssel vessen véget a felek közötti jogvitának, hanem az, hogy a felek a jogvitájukat akár saját maguk, akár bírósági döntés folytán megoldják. Emiatt várja el a per alanyaitól a Szakértői Javaslat a felelős és hatékony rendezést, melynek megvalósítása érdekében megfelelő körültekintéssel, észszerű időn belül, jóhiszeműen és együttműködve kell eljárniuk. A felelős rendezés iránti igény ugyanis részét képezi a bírósághoz fordulás joga megvalósításának.[50]

Mindazonáltal a polgári pert a magánjogi viták lefolytatásának a szükséges mértékű garanciális rendelkezésekkel körülhatárolt törvényes fórumának tekinthetjük, amelynek két alapvető rendeltetéséről beszélhetünk,[51] és melynek gyökerei a percél dualista felfogásából erednek.[52] Egyfelől az individuális alanyi magánjogok érvényre juttatása a célja, másfelől az absztrakt jogvédelem biztosítása, azaz az anyagi jog által szabályozott jogintézmények védelme. A Pp. Preambuluma mindkettőre vonatkozik. Az individuális magánjogok érvényre juttatása tulajdonképpen az Alaptörvényben foglalt bírósághoz való jog megvalósulása, míg az absztrakt jogvédelem a jogrend integritásába vetett jogkeresői bizalmat erősíti. Utóbbi célt a polgári per puszta léte is biztosítja, ugyanis a kikényszeríthetőség tudatosulása a jogkövetést önmagában motiválja, és egyúttal demotiválja a jogsértést. Ideális esetben mindkét rendeltetést betölti a perjog.[53] Az absztrakt jogvédelmi szint különösen egyes személyi állapotot érintő perekben válhat hangsúlyossá, míg az individuális jogvédelmi funkció tipikusan a vagyonjogi perekben kerül előtérbe. A két funkció ideális esetben minden perben egymásra hatva valósul meg, így ezt szem előtt tartva célszerű az eljárásrendet kialakítani.[54] Egy harmadik, járulékos rendeltetést is hivatott továbbá betölteni a polgári perjog, amely nem más, mint a legitimációs rendeltetés, azaz a megfelelő színvonalon kodifikált törvény képes az érdemi döntés magasabb fokú elfogadásához, és ezzel hozzájárulhat a jogbéke helyreállításához.[55]

Abban az esetben, ha a perrend a felek által állított tények, jogok, érvelés és az általuk előterjesztett bizonyítékok korlátozására, kizárására, vagy a perkoncentráció alapelvéből fakadóan a jogvita gyors lezárására törekszik, abban a pillanatban elvész a legitimációs feltétel. Ez pedig a jogerő tiszteletének és a bírói döntés elfogadottságának csökkentéséhez vezethet. A polgári per rendeltetése nem változott meg, továbbra is a felek jogvitájának a bíróság közreműködésével történő felelős rendezése. A pernek ugyanis nem az a rendeltetése, célja, hogy minél előbb befejezésre kerüljön, hanem a felek közötti jogvita lezárását kell megcéloznia;[56] a valóságon kell alapulnia, ami a polgári anyagi jog normaszerkezetéből adódik, ugyanis a norma hipotézisében fennállt tények esetén nyílik meg az alanyi jog, és válik igénnyé.[57] Az igény jogosságát és megalapozottságát nem lehet érdemben megítélni a tények ismerete nélkül, amelyeken alapul.

A törvények iránymutatásai, köztük a Pp. Preambuluma is nagy jelentőséget kaptak az Alaptörvény hetedik módosításával. A módosítás érintette az Alaptörvény 28. cikkét is, amely a bíróságok jogértelmezésére tartalmaz iránymutatásokat. E rendelkezés szerint a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénynyel összhangban kell értelmezniük a bíróságoknak; a hetedik módosítás azonban egyfajta magyarázó, kisegítő jelleggel kiegészítette a 28. cikket azzal, hogy a jogszabályok értelmezése során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabályra vonatkozó javaslat indokolá-

47 Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári eljárásjog I.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 23–24.

48 Varga–Éless: i. m. 28–29.

49 Varga: i. m. 2.

50 Varga–Éless: i. m. 30.

51 Varga–Éless: i. m. 26.

52 Kengyel: i. m. (2013) 32.

53 Varga: i. m. 6.

54 Varga–Éless: i. m. 26.

55 Varga: i. m. 6. Lásd részletesebben: Luhmann, Niklas: *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied am Rhein, 1969.

56 Varga: i. m. 8–9.

57 Éless Tamás: A tárgyalás szerkezete, perfelvétel, perhatékonyság. *Közjegyzők Közlönye*. 2017/5. sz. 13.

sát kell figyelembe venni. Az Alaptörvénymódosítás által a Preambulum nemcsak üres frázisként szolgál, hanem olyan tulajdonsággal lett felruházva, amely által nagyfokú jelentőséggel bír a jogértelmezés során. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy immár a törvényjavaslat is felhívandó a jogértelmezési segítségként.

V. A keresetlevél visszautasítása és a Pp. novella

A Pp. hatálybalépését követően látszólag nem történt szembetűnő változás a percél vonatkozásában, hiszen sem a jogalkotás, sem a jogtudomány nem fogalmazta újra azt. Azonban a polgári per rendeltetése a keresetlevelek visszautasításával kapcsolatos gyakorlat során nagy jelentőséget kapott. A Pp. új, sokat bírált szabálya volt, hogy a 176. § (1) bekezdésének j) pontja alapján a bíróság – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – a keresetlevelet visszautasítja, ha az nem tartalmazza a 170. §-ban, illetve törvényben előírt egyéb kötelező tartalmi elemeket, illetve alaki kellékeket vagy a felperes nem csatolta a 171. §-ban, illetve törvényben előírt egyéb kötelező mellékleteket.

A Pp. hatálybalépését követően a 176. § (1) bekezdés j) pontján alapuló ok miatt a keresetlevél visszautasítása kapcsán az országban eleinte nem volt egységes a joggyakorlat. Egyes bíróságok meglehetősen szigorúan vizsgálták a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságát, és már a legkisebb hiányosságok, a törvény – sok esetben nem is pontosan meghatározott – elvárásaitól történő csekélyebb jelentőségű eltérések esetén is visszautasították a keresetlevelet. Más bíróságok azon hiányosságok felett, amelyek nem befolyásolták az ügy elbírálását, könnyebben szemet hunytak. A gyakorlat az egyes bíróságokon belül sem volt teljes mértékben egységes és következetes. Világossá vált, hogy a leggyakrabban hivatkozott visszautasítási ok a Pp. 176. § (1) bekezdésének j) pontja szerinti ok, ugyanis a Kúria által lefolytatott joggyakorlat-elemzés során az összesen vizsgált 1146 keresetlevelet visszautasító végzés mintegy 29%-a (330 ügy) ezen az okon alapult. A szigorúbb jogértelmezési és jogalkalmazási gyakorlat indokául az szolgált, hogy – jogi képviselők esetén – a kodifikáció során sokszor hangoztatott professzionális pervitel kritériuma megköveteli a professzionális módon, hiánytalanul előterjesztett keresetlevelet, valamint a perkoncentráció követelménye is szükségessé teszi a keresetlevél teljeskörű, hiánytalan és részletes előterjesztését.[58]

A jogi képviselők széleskörben elégedetlenségüket fejezték ki a túlságosan szigorú és szőrszálhasogató jogértelmezési gyakorlat és a visszautasítások nagy aránya miatt. Szerintük az új Pp. és az az alapján kialakult gyakorlat ellehetetleníti a hatékony jogérvényesítést, ezáltal csökkent a magyar állami igazságszolgáltatásba vetett bizalom, és ezen okból kifolyólag alternatív vitarendezési utak (választottbíróság, mediáció) választását[59] vagy határon átnyúló jogviták esetén külföldi bíróság előtt történő perindítást javasoltak.[60] A problémát csak fokozta az, hogy a fél – pontosabban a jogi képviselője – terhe maradt a pertárgyérték 10%-ának megfelelő mérsékelt illeték. Feszültség keletkezett a jogi képviselő és az ügyfele között, hiszen a felperes úgy érezhette, hogy a jogi képviselő nem tudott a törvény rendelkezéseinek megfelelő keresetlevelet szerkeszteni, ennek okán a szakmai alkalmasságát is megkérdőjelezte.

A jelenség olyan széleskörűvé vált, hogy érzékelhető szinten is csökkeni kezdett a polgári peres eljárások száma, így a kollektív jogvédelemre is káros hatással volt, és ez gátolta a bírósághoz való jog mint alapjog érvényesülését. A Pp. hatályba lépését követően a 2018. évben a járásbíróságokra érkezett polgári peres ügyek száma 76,5%-a, a gazdasági peres ügyek száma 76,8%-a, a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra érkező munkaügyi peres ügyek száma 48,7%-a, a törvényszékre érkezett elsőfokú polgári peres ügyek száma 55,3%-a és az elsőfokú gazdasági peres ügyek száma 60,4%-a volt csupán a 2017-ben érkezett ügyeknek.[61] Tehát jól látható, hogy valamennyi ügyszakban szignifikáns mértékben csökkentek a polgári, gazdasági és munkaügyi peres ügyek érkezései. Alappal feltételezhető, hogy e tendencia mögött az egyik legfőbb ok az volt, hogy a jogkereső közönség tartott a bíróságok keresetlevél perfelvételre való alkalmasságát érintő vizsgálatának gyakorlatától, ez pedig csökkentette a perindítási hajlandóságot. Határozottan kijelenthetjük, hogy a jogalkotónak egyáltalán nem az volt a szándéka a Pp. megalkotásával, hogy a peres ügyek száma csökkenjen.

Ezt a problémát az igazságszolgáltatás is felismerte, és a Kúria joggyakorlat-elemző csoportot állított fel a keresetlevél visszautasításával kapcsolatos joggyakorlat vizsgálatára, továbbá a Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Tanácskozása (CKOT) is több olyan állásfoglalást

58 Kúria joggyakorlat-elemző csoport: *A keresetlevél visszautasításának vizsgálata. Összefoglaló vélemény.* Kúria, 2020. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_keresetlevel_visszautasitasanak_vizsgalata_osszefoglalo_velemeny.pdf (2021.04.17.), 9., 49–50.

59 Horváth Gyula: Újdonságok és nehézségek a polgári perben Magyarországon. https://www.bnt.eu/hu/hirek/aktualis-jogi-hireink/2633-ujdonsagok-es-nehezsegek-a-polgari-perben-magyarorszagon?layout=bnt:news (2021.04.17.)

60 Az új magyar Pp. és a keresetlevél visszautasítása: európai bírák szovjet hivatalnokmentalitással? https://www.nzp.de/az-uj-magyar-pp-es-keresetlevel-visszautasitasa-europai-birak-szovjet-hivatalnokmentalitassal/?lang=hu (2021.04.17.)

61 A bírósági ügyforgalom 2018. évi főbb adatai. https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok/birosagi-ugyforgalom-2018-eves-adatai (2021.04.21.)

fogadott el,[62] amelyek a túlságosan szigorú visszautasítási gyakorlatot enyhítették. Részben ezen állásfoglalásoknak köszönhetően idővel a bírói gyakorlat egyre inkább a megengedőbb felfogás felé mozdult el. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint azért is volt indokolt a probléma vizsgálata, mert a keresetlevelet visszautasító döntés megalapozatlansága sérti a jogkereső polgárok bírósághoz fordulásának alkotmányos jogát, veszélyezteti az új eljárási kódex társadalmi elfogadottságát, és nem utolsósorban a bírósági szervezetrendszer iránti bizalomra is kedvezőtlen hatással van.[63]

A probléma orvoslása jogalkotási szinten ott kezdődött, hogy a 2018. évi LXXXII. törvény 79. §-a módosította az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 57. § (1) bekezdésének a) pontját, ezért 2018. november 24. napjától az Itv. az eljárást megindító beadvány visszautasítása esetére illetékmentességet biztosított. Eddig ugyanis komoly visszatartó erőt jelentett a per megindításától, hogy jogi képviselő útján hiányosan előterjesztett keresetlevél esetén a pertárgyérték 10%-ának megfelelő mérsékelt illeték a fél terhe maradt.

A 2021. január 1. napján hatályba lépett 2020. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Pp. novella) jelentette a következő lépést a visszautasítást érintő probléma kezelése során. Annak ellenére, hogy látszólag teljesen megújult a keresetlevél kellékeit tartalmazó 170. §, csupán néhány módosítás történt, amelyek azonban jelentős mértékben képesek lettek átalakítani a gyakorlatot.[64] A novelláris szintű törvénymódosítás hatálybalépése óta, ha a jogi képviselő hiányosan, illetve nem a törvény követelményeinek megfelelően terjeszti elő a keresetlevelet, a visszautasítást mindenképpen hiánypótlásra felhívó végzésnek kell megelőznie a 176. § (2) bekezdésének e) pontja értelmében. A módosítás alapvetően üdvözlendő, de szükséges megjegyezni, hogy a jogi képviselők számára bizonyos mértékben akár visszaélésre is lehetőséget ad.[65] További, a visszautasítást érintő, valamint a bírósághoz való fordulás jogának érvényesülését elősegítő fontos változás, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró felek számára a formanyomtatványon történő előterjesztés már csupán egy lehetőség, nem kötelező azzal élni, hiszen a novella hatálybalépéséig – a veszélyhelyzeti szabályozást nem számítva – visszautasítási ok volt a formanyomtatvány mellőzése. Ez egyben azt jelenti, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró felet nem érheti joghátrány, ha nem formanyomtatványon terjeszti elő a keresetlevelét vagy perfelvételi iratát.[66]

A Pp. megalkotásakor a jogalkotó egyik célját jelentő professzionális perviteltől visszalépés történt az illetékmentességet érintő törvénymódosítással és a novellával, azonban a polgári per valódi rendeltetése betöltésének irányába egy határozott lépést tett a jogalkotó. A polgári per szabályai önmagukban nem feltétlenül arra szolgálnak, hogy a jogalkalmazó, illetve az eljárás résztvevői akár a per valódi célját szem elől tévesztve a szabályokhoz maradéktalanul, öncélúan ragaszkodjanak, ez önmagában nem segíti elő a jogbékét. Ellenkezőleg, a túlságosan szigorú elbírálás – már ami a formai vizsgálatot illeti –, valóban a jogbéke ellen hathat, hiszen a jogkereső közönség elesik a hatékony jogérvényesítési lehetőségtől, ezért tartózkodik tőle, esetleg más utat keres. Ezért hangsúlyozni kell, hogy már a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságának vizsgálata során is szem előtt kell tartani a per valódi célját: az individuális és a kollektív jogvédelmet.

VI. Összegzés

Látható, hogy a modern polgári perrendtartások megalakítása óta számos módon került meghatározásra a polgári perek célja. Bizonyos szempontból nézve mindig ugyanazt a rendeltetést tölti be a perjog, azonban az egyes korszakokban más funkciót tölt be a különböző társadalmi, gazdasági rendszerekben, és a percél más elemére kerül a hangsúly. Hagyományosan a német liberális és az osztrák szociális perjogmodell között a percél vonatkozásában az anyagi igazsághoz való viszonyulás jelenti a választóvonalat. A két iskola kialakult duális percél-felfogása ma is irányadó, így ma sem lehet más a polgári pereknek a célja, mint a konkrét, egyéni jogvédelem, valamint az absztrakt, társadalmi jogvédelem. Ugyanis a per részben arra hivatott, hogy a jogaiban megsértett vagy veszélyeztetett egyén az állam által fenntartott és működtetett polgári peres eljárás rendszerén keresztül tudja érvényesíteni az igényét; emellett azonban arra is hivatott, hogy a társadalmi szintű absztrakt jogvédelem miatt a társadalom minden egyes egyénének igényérvényesítési lehetőséget biztosítson, és ezáltal a jogsértőket általában figyelmezteti. Olyan módon biztosít lehetőséget, hogy még az alanyi jogok sérelme, veszélyeztetése nélkül is az egyén tudatában van annak, hogy jogsérelem esetén a bírósághoz fordulhat igényérvényesítés végett, és konkrét jogvédelem révén érvényesítheti az az alanyi jogát. A polgári peres eljárások léte óva inti az egyéneket mások jogainak megsértésétől és veszélyeztetésétől, hiszen ebben az esetben alperesként találhatja magát szembe egy polgári perben azzal, akinek megsértette jogait. Ez az absztrakt jogvédelem némiképp hasonlít a büntetőjogban a büntetések generálpreventív céljára, ugyanis ezek is a jogkövetésre motiválnak.

Tagadhatatlan, hogy az anyagi igazságra való törekvés kettős gondolatot válthat ki. Egyfelől a polgári perben ho-

62 Lásd: CKOT2018.05.03:13., CKOT2018.06.20:24. és CKOT2018.11.19:20.

63 Kúria joggyakorlat-elemző csoport: i. m. 6.

64 Udvary Sándor: Az első Pp. novella hatása az elsőfokú eljárásra. *Jogtudományi Közlöny*. 2021/3. sz. 135.

65 Uo. 138.

66 Uo. 135.

zott határozatok nem alapulhatnak máson, mint a valós tényeken. A valóságnak nem megfelelő tényekre alapított bírói döntés képtelen betölteni a rendeltetését, elsősorban a konkrét, másodsorban az absztrakt jogvédelem nem valósulhat meg. Másfelől a polgári per nem irányulhat a valóság teljes felderítésére, ennek okául a bizonyítás alapvetései szolgálnak. Ugyanis a peres felek kötelezettsége a jogállítás, tényállítás, és a tényállítások ítéleti tényállásként való elfogadása érdekében ezek bizonyítása. Mivel a felek érdeke a bizonyítás, néhány kivételtől eltekintve a bíróság nem folytathat le bizonyítást, hivatalból nem ragaszkodhat valós tények feltárásához. Amely állított tényeket bizonyítani tudnak a felek, csak azt fogadhatja el a bíróság ítéleti tényállásként, és erre alapíthatja a döntését. Az anyagi igazsághoz való ragaszkodás és az attól való távolságtartás közötti ellentmondást úgy lehet feloldani, ha a felek által bizonyított tényeket valóságként fogadja el a bíróság, és erre alapozza a döntést. Ezen túlmenően – a hivatalból történő bizonyítás néhány kivételes esetétől eltekintve – a bíróság nem rendelkezik olyan jogosítványokkal, amelyek lehetővé teszik a felek által nem állított vagy bizonyított tények valóságként való elfogadását.

Látni lehet, hogy a Pp. törvényjavaslata által nevesített célkitűzés a perhatékonyság rendszerszintű megvalósítása. Ez azonban nem célja a polgári pernek,ez a jogalkotónak a célja, melynek elérése érdekében megalkotta a törvényt. Az egyik végleten, az anyagi igazsághoz történő ragaszkodáson a perjogunk az ezredfordulóra már túllépett, azonban a Pp. hatálybalépését követően már a másik véglet is megmutatkozott, amely sok esetben a per célját szem elől tévesztő jogalkalmazásban és az eljárásjogi szabályok öncélú alkalmazásában nyilvánult meg – ennek kapcsán példának okáért a keresetlevél visszautasításával kialakult kezdeti gyakorlatra is lehet gondolni. Noha a perhatékonyság megvalósításának az egyik legjelentősebb eszköze a perkoncentráció, nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a perhatékonyság semmi esetre sem mérhető pusztán a pertartammal.[67] A hatékonyság nem valósítható meg a polgári per rendeltetésének betöltése, tehát a jogvita érdemleges rendezése és a jogvédelem biztosítása nélkül. A jogvédelem nélküli gyors eljárás öncélúvá, és egy kiüresedett, felesleges rendszerré válik.

67 Szabó Imre: A megújult polgári perrendtartás hatékonysági rendelkezése. In: Görög Márta – Hegedűs Andrea (szerk.): *Lege duce, comite familia: Ünnepi tanulmányok Tóthné Fábián Eszter tiszteletére, jogászi pályafutásának 60. évfordulójára*. Szeged, Iusperitus Kiadó, 2017. 471.

A BÍRÓSÁGI VÉGREHAJTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ÉS A KAPCSOLÓDÓ JOGSZABÁLYOK KOMMENTÁRJA

SZERZŐK: Gelencsér Dániel, Harter Mária, Kiss Nikolett, Lukács Tamás, Martonovics Bernadett, Muzsalyi Róbert, Pomeisl András, Rák Viktor, Schadl György, Szécsényi-Nagy Kristóf, Turbucz Zoltán, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK: Gelencsér Dániel, Udvary Sándor

ÁRA: 18 000 Ft

Könyvünk a végrehajtási jog részletes magyarázatát tartalmazza, a korábban megjelent kommentárokhoz képest mélyrehatóbb feldolgozását és szélesebb körű áttekintését adva a jogalkalmazás számára jelentős magyar, uniós és nemzetközi végrehajtási jogi rendelkezéseknek. A klasszikusnak mondható törvénymagyarázatok mellett a kötet a gyakorlat igényeire reagálva egyedülálló részletességgel dolgozza fel például a közjegyzői okiratok vagy a külföldi választottbírósági ítéletek végrehajtásának egyes kérdéseit.

A szerzők 2022. augusztus 1-jei időállapot szerint készítették el magyarázataikat, következésképpen a kötetben már megtalálható egyebek mellett a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (SZTFH) elnökének rendeleteinek, illetve az állam által törvényes öröklés útján megszerzett vagyontárgy értékesítésével kapcsolatos különös végrehajtási jogi rendelkezések magyarázata is. A könyv egy extra fejezetet is tartalmaz: Magyarországon elsőként – külföldi mintára – cikkről cikkre haladva mutatja be az európai számlazárolási rendelet szabályait.

www.hvgorac.hu → Polgári eljárás-, végrehajtási jog, nemzetközi magánjog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

VITA: Egyszerűsítés vs. jogállamiság

Korábbi lapszámaink vitarovatában már több megközelítésben előtérbe került azon kérdés elemzése, hogy a közigazgatási eljárásjogi reformok által célzott eljárásegyszerűsítés („bürokráciacsökkentés") mennyiben tekinthető hatékonynak az eljárásban részt vevők jogvédelmi lehetőségei, illetve a szakmai garanciális szabályok betartatása szempontjából. Az alábbi tanulmány – a települési adón keresztül a saját bevételek szabályozása alakulásának legújabb fejleményeit vizsgálva – a helyi adórendszer redukálásának bemutatásával kapcsolódik ehhez a diskurzushoz.

A szerkesztők

Bordás Péter*

Kincs, ami nincs?**

Települési adó a helyi adók között

A települési adó bevezetésével a magyar települési önkormányzatok arra számítottak, hogy a saját bevételeiket és ezáltal a pénzügyi függetlenségüket növelhetik. Csakhamar kiderült, hogy a gyakorlatban számos szabályozási akadály áll ennek megvalósítása előtt, így a hozzá fűzött remények is egyre inkább csillapodtak. Mára az is világossá vált, hogy a települési adó nem hozott jelentős változást e téren, sőt a korábbi bevételi struktúrát megbontotta. E speciális adó szabályozásának elemzése ugyanakkor számos rendszertani problémára rávilágít, mely túlmutat a települési adó elmúlt hat évének tapasztalatán.

Tárgyszavak: helyi adók, települési adó, önkormányzatok, pénzügyi autonómia

I. Bevezetés

A települési önkormányzatok 2015. január 1. napjától élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy az illetékességi területükön rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethetnek be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt. A települési önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Továbbá, a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, valamint – e minőségére tekintettel – vállalkozó.[1] Lényegében e három, immáron az önkormányzatok számára is kikristályozódott jogi korláton kívül a képviselő-testület szabadon gyakorolhatja a nyílt listás adómegállapítási lehetőséget. Egyéb adóztatási korlátot a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) az önkormányzatok számára a települési adó kapcsán nem állapít meg, sőt azt kifejezetten rögzíti, hogy a Htv. bármely rendelkezése ezen adókra csak akkor alkalmazandó, ha a Htv. kifejezetten így rendelkezik. Az új szabályozási megoldást számos kritika érte annak elfogadása után, különösen ezért is, mert az elsődleges cél mellett e túlságosan tágra nyílt adóztatási jogosítvány – mint arról a későbbiekben is szó lesz – parttalanná, kiszámíthatatlanná válhat.[2]

A települési adó 2015-ös bevezetésének egyik, a jogalkotó által kommunikált célja az volt, hogy az átalakult forrásszerkezetben lehetőséget biztosítson a települések számára olyan források teremtésére, melyek a helyben ke-

* Adjunktus, Debreceni Egyetem; tudományos munkatárs, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

** A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az Új Nemzeti Kiválóság Program (ÚNKP-20-4-II) Posztdoktori Ösztöndíj támogatásával készült.

1 A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. §-a alapján.

2 Lásd erről: Csink Lóránt: Az önkormányzati adóhatóság teljhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége. Pázmány Law Working Papers. 2016/10. 1–11.

letkező, önként vállalt feladatok fedezetéül szolgálhatnak, vagy épp a kötelező feladatok magasabb minőségi szinten történő ellátását biztosítják. Bár ehhez kapcsolódóan szükséges rögzíteni azt a költségvetési korlátot is, hogy a települési adóból származó bevétel csupán fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.[3] Mindezek fényében jelen tanulmány hipotézise, hogy e speciális bevételi forrás nem vált jelentőssé a gyakorlatban, különösen annak rendszeridegen szabályozása miatt. Ugyanakkor abból a szempontból még is jelentős lehet, hogy a korábbi rendszert megbontotta, egyes önkormányzatok pedig a helyi életviszonyok szabályozására vonatkozó felhatalmazásaként értelmezték.

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás keretében egyfelől sor került a szabályozás jogelemző módszerrel történő vizsgálatára, másfelől a Magyar Államkincstár, a KSH és az ÁSZ által gyűjtött költségvetési adatok elemzésére, harmadrészt a Kúria Önkormányzati Tanácsának települési adóval kapcsolatos gyakorlatának vizsgálatára is. Jelen írás a 2015-2020 közötti időszakra fókuszál, s igyekszik reflektálni a 2020 elején kibontakozó világjárvány és az ahhoz kapcsolódó veszélyhelyzetben hozott intézkedések hatására is. A kutatás eredményeit a helyi forrásteremtés és bevételi kapacitások általános problémakörébe ágyazva igyekszem bemutatni, s a legfontosabb következtetéseket levonni.

II.
A települési önkormányzatok bevételi forrásainak változása és a területi különbségek

A nemzetközi szakirodalom egyetért abban, hogy a helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb elemét képezik a saját bevételi források, melyek ugyanakkor eltérő arányban vannak jelen az egyes országokban. A saját bevételek fontosságára a pénzügyi föderalizmus elméletei is felhívják a figyelmet, így például arra, hogy az a helyi feladatellátás költséghatékony megvalósításához is hozzájárulhat.[4] Alapvetően az írások a saját források arányának növelését jelölik meg célként, mely a pénzügyi autonómián keresztül képes lehet a hatékonyság növelésére az átláthatósági és elszámoltathatósági szempontok beépítése mellett. Abban a kérdésben ugyanakkor nincs egységes álláspont, hogy mekkora legyen a helyi saját bevételek nagysága, mivel nemcsak a bevételi szerkezet, hanem a helyi pénzügyi szabályozás is befolyásolja a feladatellátást és az önkormányzati autonómiát. Még egyes álláspontok szerint a helyi bevételek arányának meghatározásakor a legnagyobb bevétellel rendelkező önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához elegendő forrásokat kell alapul venni,[5] addig a bevételi oldalt vizsgálók azt helyezik előtérbe, hogy a hatékony feladatellátáshoz az önkormányzatoknak lehetőség szerint a minimális forrásköltséget kell biztosítaniuk a saját bevételeik útján.[6] E körben ugyanakkor érdemes megemlíteni Sandford álláspontját, aki hét kritériumot fogalmazott a helyi adók bevezetésével kapcsolatban. E szempontok a következők: a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie, legyen igazságos, átlátható és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten. Bár nem említi, de fontos elvárásként fogalmazhatjuk meg, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás tilalma érvényesüljön.

Magyarországon jelenleg négy típusba sorolhatjuk a helyi adókat, így megkülönböztethetjük a vagyoni típusú adókat mint az építményadó, telekadó, a kommunális jellegű adókat mint a magánszemély kommunális adója és az idegenforgalmi adó, valamint a tevékenység típusú adókat mint a helyi iparűzési adó. A negyedik kategóriába az atipikus szabályozású települési adót sorolhatjuk, mely típusát tekintve igencsak változatos lehet.

Noha a magyar helyi adóztatás soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora az adó mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek.[7] E módszert zárt listás helyi adómegállapítási rendszernek nevezhetjük,[8] mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki, mivel központilag meghatározott adónemek közül van lehetőség választani, ráadásul azok adótényállása is részben szabályozott. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy legtöbb országban ezt a fajta adókivetési módszert al-

3 A Htv. 1/A. § (5) bekezdése értelmében.

4 Musgrave, Richard A.: *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill, 1959.; Oates, Wallace E.: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999/3. sz. 49.

5 Bird, Richard. M.: Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*.1993/2. sz. 207–272.

6 Kovács Gábor: Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban. In: Tompos Anikó – Ablonczyné Mihályka Lívia (szerk.): *Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2014. 45–52.

7 Gregóczki Etelka: A helyi adók és a gépjárműadó – a helyi adók tervezése, beszedése, gazdasági szerepe. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2015. 703–730.

8 Kecső Gábor: A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás*. 2016. Különszám. 19–25.

kalmazzák, még a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk, mely persze nagy mértékben függ az önkormányzati szerepkörök tartalmától.[9] Utóbbi nyílt listás adókivetés alatt ugyanis azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozhatják, mely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. Ez típusba tartozik a magyar a települési adó is mint atipikus szabályozású helyi adó.

A települési adót bevezető 2014-es törvény tervezetének indokolása úgy fogalmazott, hogy a javaslat elfogadása után az önkormányzatok – állítása szerint egyébként is széles körű – adóztatási mozgástere tovább bővül azáltal, hogy jogosultakká válnak arra, hogy a helyi adók mellett települési adókat is bevezethessenek a település illetékességi területén.[10] Mind a jogalkotói szándék, mind a települések várakozásai azt sugallták, hogy jelentős lehetőséghez jutottak az önkormányzatok, mely valós segítséget nyújt a forráshiány kezeléséhez. Ugyanakkor szükséges azt is megvizsgálni, hogy a gyakorlatban ténylegesen mennyire eredményesen valósult ez meg, illetve hogyan hatott az új szabályozás a korábbi pénzügyi struktúrára.

A folyamatok megvilágításához és a települési adó esetleges céljának megértéséhez szükséges röviden áttekinteni, hogy milyen folyamatok zajlottak le a helyi bevételi források struktúrájában. Egyfelől kiemelhető, hogy a helyi önkormányzatok bevételi forrásainak szűkössége az 1990-ben bevezetett forrásszabályozástól kezdve jelentkezett, de különösen a kétezres években csúcsosodott ki. Sok esetben a közfeladatok ellátásához sem a kormányzati transzferek, sem a saját bevételek nem voltak elegendőek. Ez nagy részben a feladattelepítés aránytalanságából eredt, de ahhoz a helyi forrásteremtő képesség alacsony szintje is hozzájárult. Másfelől a korábbi rendszer nem volt képes teljes egészében kezelni a települések közötti különbségeket, a költségvetés hiányát pedig hitelfelvétellel orvosolták, melyet az eladósodás, majd az adósság konszolidálása követett. A 2011 után kialakuló új finanszírozási struktúrával, azaz a feladatfinanszírozás bevezetésével,[11] valamint a legköltségesebb helyi feladatok (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) központosításával az önkormányzatok számára egy újfajta költségvetési gazdálkodás alapjai teremtődtek meg. A helyi pénzügyi autonómia csökkenésével a saját bevételi források szerepe arányaiban felértékelődött, így különösen a helyi adóké, még akkor is ha számos új korlátja jelent meg az adókivetésnek, illetve az abból befolyó bevételek felhasználására vonatkozóan.

A helyi adóbevételek és kapacitások kérdése szorosan összekapcsolódott a 2013 utáni finanszírozási rendszerrel és költségvetési szabályozással. Ugyanis a költségvetési törvények megerősítették a beszámításra vonatkozó szabályokat, azaz a helyi bevételi kapacitásokkal való korrekciót, mely kalkulált összeg a központi támogatásból került levonásra. E célra a hazai szabályozás egy helyi adónemet, a helyi iparűzési adót (továbbiakban: HIPA) jelölte ki, kezdetben úgy, hogy az elvárt bevétel a 2011. évi HIPA adóalap 0,5%-át jelentette. Azon települések esetében, ahol addig nem vezették be a HIPA-át, az azonos településkategóriával és népességszámmal rendelkező települési önkormányzat egy főre jutó átlagos iparűzési adóalapját vették figyelembe. Ezáltal az utóbbi körbe tartozó önkormányzatok rákényszerültek arra, hogy legalább ezt a szintet fedező mértékben vessenek ki iparűzési adót – abban az esetben, ha a központi támogatás nem fedezte az egyes feladatok költségeit.[12] A helyi érdekeltség növelése célként örvendetes, viszont nem kezelte azt a helyzetet, hogy a kis települések többsége azért nem vetett ki ilyen adót, mert nem volt mire, nem folyt jelentős iparűzési tevékenység. Itt érdemes arra utalni, hogy az ilyen, jellemzően kisebb települések számára merült fel az a lehetőség, hogy a klasszikus helyi adókon túl a helyi sajátosságokhoz igazodva éljenek a települési adó lehetőségével.

Végezetül szükséges azt is említeni, hogy a települések közötti forráskiegyenlítésben 2017-ben újabb változást hozott az ún. szolidaritási hozzájárulás bevezetése, amelyet a gazdagabb településeknek kell megfizetnie a központi költségvetés részére. Ez 2021-től a 22.000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok számára jelent befizetési kötelezettséget, mely a Covid–19 járvány hatására csökkentő HIPA bevételekre adott válasz. Továbbá 2021-től a beszámítás rendszerét teljesen felváltotta a kiegészítés rendszere és a már említett szolidaritási hozzájárulás, mely utóbbi célja, hogy általános érvénnyel szolgálja a kiegyenlítés mechanizmusát a települések közötti, helyi adóerő-képességből eredő egyenlőtlenségek tekintetében.[13] A kiegészítés keretében pedig a kisebb adóerő-képességgel rendelkező települések kapnak 20–50% közötti normatív támogatás-kiegészítést. E korrekciók részben a járvány okozta hatások kezelésére szol-

9 Lásd: Kecső Gábor – Tombor Csaba: *A helyi adók szabályozása és joggyakorlata Magyarországon külföldi kitekintéssel – különös figyelemmel az iparűzési adóra és a helyi vagyonadók arányosságára.* Budapest, DHKFA, 2020. 22–35.

10 T/1705. számú törvényjavaslat az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról, Budapest, 2014. október, indokolás.

11 Bordás Péter: Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. *Közjogi Szemle.* 2017/2. sz. 56–64.

12 2013. évi költségvetés, 2. sz. melléklet 1/c pont.

13 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről, II. 2.2.2.1.

gáltak a minisztériumi indokolás szerint, de mint láthatjuk, a problémák hamarabb kezdődtek.

Az önkormányzati rendszert érintő változások közül ki kell emelni a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet is, mely a járvány elleni védekezés apropóján különleges gazdasági övezetek létrehozását tette lehetővé.[14] Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni, hogy ha egy terület és annak közvetlen környezete különlegessé válik, a fekvése szerinti megyei önkormányzat képviselő-testülete jogosult arra, hogy a Htv. szerinti helyi adókat bevezesse, míg a települési önkormányzat adómegállapítási jogát nem gyakorolhatja.[15] A kijelölés első ilyen példája a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelettel történt, mely Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelölt ki (a Samsung SDI Magyarország Zrt. területét) és ezen övezetbe tartozó, köztulajdonban álló közutak, közterek, közparkok tulajdonjoga a megyei önkormányzatra szállt át, s a már említettek szerint jogosult lett a helyi adók kivetésére és beszedésére is.[16] Göd város alkotmányjogi panasszal élt e döntés ellen, viszont az ez alapján eljárt Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy e szabályozás nem alaptörvény-ellenes.[17]

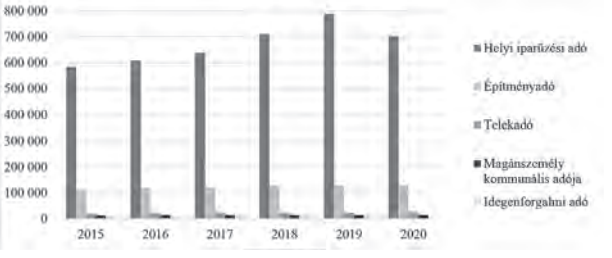
III. A települési adó szerepe a bevételi struktúrában

A saját bevételek közül a helyi adók, azon belül is az iparűzési adó jelentette és jelenti mai napig a legnagyobb saját forrást. Ez azonban – eloszlását tekintve – szintén a nagyobb teljesítő képességű, fejlettebb településeknek kedvez. A statisztikai adatokat áttekintve a főváros és a megyei jogú városok adóbevételei voltak mindig is a legmagasabbak, a városok sem maradtak el sokkal, viszont a községek egészen alacsony bevételekkel rendelkeztek.[18] Miből is adódik ez? Egyfelől abból, hogy az ipari, kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások a városokba, az azok mellett elhelyezkedő ipari parkokba – különösen Budapestre – települtek, nemcsak a szakképzett munkaerő koncentrálódása, hanem az infrastruktúra magasabb fejlettségi szintje miatt is. Ehhez járult hozzá az egyes városok erősebb lobbitevékenysége, mivel ameddig a törvény keretei engedték, az adó mértékével, valamint a kedvezmények és mentességek körével igyekeztek a helyi döntéshozók „becsalogatni" a vállalkozásokat.[19] Hosszútávon ugyanakkor ennek egyes önkormányzatok a nyertesei lettek, s jelentős mértékű adóalanyi kör alakulhatott ki (például Jászfényszaru, Kékkút, Hejőkürt, Berente stb.) ahol az egy főre jutó adóbevételek is a legmagasabbak. Ez leginkább a helyi iparűzési adóbevételek növekedésében mutatkozott meg, de a többi helyi adó bevezetése is hasonló növekedési ütemet mutatott. E gazdasági előny leginkább a 10.000 fő lakosságszám feletti települések esetében volt jelentősebb.[20] Másfelől a községek esetében a helyi adók bevezetése eleinte könnyebben esett a politikai érdekek áldozatául, különösen abban az esetben, ha a bevétel összege egyébként is alacsony lett volna. Sőt az sem elhanyagolható tény, hogy sok község esetében már csak azért sem kerültek bevezetésre egyes adótípusok, mert annak adminisztrációs költsége magasabb lett volna, mint maga az adóbevétel.

A helyi adókivetés kapcsán elmondható, hogy 2020-ban a 3178 települési önkormányzat közül 3156-nál legalább egy helyi adó vagy települési adó bevezetésre került, s csupán 22 önkormányzat nem élt ezzel a lehetőséggel.[21] Azaz, mára alig maradt olyan települési önkormányzat, aki ne kényszerült volna rá e bevételi forrás alkalmazására.

Vizsgáljuk meg, hogy ez mekkora bevételi forrást jelent és azon belül is milyen az aránya az egyes adótípusoknak. Az 1. ábra 2015–2020 közötti időszakban mutatja a klasszikus helyi adókból származó bevételek nagyságát, összesítve országos szinten.

1. ábra
A helyi adókból származó bevételek alakulása típusonként, 2015–2020 között, millió Ft



Forrás: a 2015–2019 évi adatok vonatkozásában a KSH, a 2020. év esetében a Pénzügyminisztérium adatai alapján a szerző saját szerkesztése

14 Akkor, ha az intézmény nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánított, legalább 100 milliárd forint teljes költségigényű, illetve a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű és munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, új beruházás vagy bővítés megvalósítását szolgálja.

15 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről.

16 Lovas Dóra: *Nem alaptörvény-ellenes a gödi különleges gazdasági övezet kijelölése.* Közjavak blog. Elérhető: https://kozjavak.hu/nem-alaptorveny-ellenes-godi-kulonleges-gazdasagi-ovezet-kijelolese (2021.05.29.)

17 IV/839/2020. számú ügyben hozott AB döntés.

18 Magyar Államkincstár adatai szerint: Tájékoztatás a bevezetett helyi adók szabályairól: https://hakka.allamkincstar.gov.hu/Letoltes.aspx (2021.06.15.)

19 Péteri Gábor: Helyi adózás: a szükséges rossz? *Közjavak*. 2015/2. sz. 32–36., DOI: 10.21867/KjK/2015.2.8.

20 MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja.

21 Németh Ilona – Halkóné Berkó Katalin (szerk.): *A helyi önkormányzatok adóztatási gyakorlata*. Az Állami számvevőszék elemzése. Budapest, 2021. 19–20.

Mindenekelőtt jól látható, hogy a HIPA a legjelentősebb adótípus, átlagosan a 70-80%-át ez tette ki a helyi adóbevételeknek, még a második legjelentősebb építményadó esetében e szám csupán átlagosan 10-15% körül mozgott. Az megállapítható, hogy a HIPA-ból származó bevétel folyamatosan növekedett az elmúlt években, még a 2020-as világjárvány hatására 788 milliárd forintról 702 milliárd forintra esett vissza, mely jól mutatja, hogy mennyiben kitett a gazdasági hatásoknak. Ezzel szemben például az építményadóból származó bevétel az előző évi 127 milliárd forintról 131 milliárd forintra növekedett 2020-ban. Az idegenforgalmi adó esetében jelentős csökkenést láthatunk (16 milliárdról 3,9 milliárd forintra esett vissza), mely egyrészt a külföldről érkező turisták elmaradása miatt következett be, de nagyobbrészt annak köszönhető, hogy 2020. április 26-tól az idegenforgalmi adót a kötelezett helyett a központi költségvetés fizeti meg, így az az önkormányzatok bevételeiben nem helyi adó bevételként, hanem támogatásként jelentkezik.

A települések közötti egyenlőségekre érdemes ugyanakkor felhívni a figyelmet. Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2021-ben közzétett elemzése szerint a megyei jogú városok 2019. évi költségvetési bevételének 34,8%-át tették ki a helyi adóbevételek, arányait tekintve pedig annak 80,4%-a a HIPA-ból származott. A kiugróan magas összegű helyi iparűzési adóbevétellel rendelkező önkormányzatok esetében a helyi adók akár a bevételeik több mint 60%-át is jelenthetik. Ezzel szemben a községek működése függ legkevésbé a helyi adóbevételektől, az ÁSZ adatai szerint a községek majdnem felénél 5% alatt volt a helyi adóbevételek aránya. Persze ez a függőségét is relatív, hiszen számos településen ez a kis rész is a napi működés alapja lehet, s a járványügyi intézkedések során kieső bevételek nehezen pótolhatók, a központi támogatás sem feltétlenül elegendő ehhez.[22] Ezzel szemben van néhány olyan kisebb, de nagyobb gazdasági potenciállal rendelkező település (például Jászfényszaru, Kékkút, Hejőkürt, Berente stb.) ahol az egy főre jutó adóbevétel országos szinten a legmagasabb.

Tehát a helyi adók eloszlása nem egységes, ahogy a központi támogatás fentiekben ismertetett metódusa miatt annak aránya is jelentősen eltérő, figyelembe véve a beszámítást és a kompenzációt is. Így nézzük meg, hogy e helyi adórendszerbe hogyan is illeszkedett be 2015-től a települési adó, melynek részben célja volt a forráskülönbségek kiegyenlítése és a helyi bevételi kapacitások növelése. Ehhez az 1. számú táblázat a bevezetett helyi adók számát, még a 2. számú ábra az abból befolyt bevételeket mutatja.

1. táblázat
Települési adót bevezető települések száma (az adott év január 1. napján)

	Év						
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Települések száma	9	62	100	102	104	108	101 (+22)

Forrás: a MÁK adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Mindenekelőtt leszögezhető, hogy nincs arra vonatkozóan pontos adat, hogy az adott évben hány település élt ezzel a lehetőséggel; az egyes statisztikák eltérő tartalommal láttak napvilágot. A fenti tábla a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) felé szolgáltatott statisztikai jelentés alapján készült, a Nemzeti Jogszabálytárban (a továbbiakban: NJT) közzétett helyi adórendeletek ettől némiképp eltérő számokat mutatnak. A táblázat csak a települések számát, s nem a települési adók darabszámát mutatja, azaz vannak olyan települések, ahol a települési adót többféle adótárgyra is megállapította a helyi rendelet. Ráadásul az első években a nem megfelelően megállapított helyi adórendeletek megsemmisítésével (ennek gyakorlati tapasztalatairól a későbbiekben lesz szó) folyamatosan változott ezen adat. Mindenesetre a nagyságrendek szemléltetésére így is alkalmas lehet. Jól látható, hogy az elmúlt öt évben, bár folyamatosan emelkedett a települési adót kivető önkormányzatok száma, az nagyságrendileg csupán az önkormányzatok 0,03%-át érintette, így elenyészőnek nevezhető. Ráadásul 2021-re ez megtorpant. Bár az NJT adatai szerint 22 új önkormányzat élt volna ezzel a lehetőséggel, a központi új szabályozás miatt hatályon kívül kellett helyezni a helyi rendeletüket. Ennek oka, hogy 2020. végén újabb korlátozó döntések születtek 2021. évre vonatkozóan, az iparűzési adó maximális mértékének felezéséről, újabb helyi adók és települési adók bevezetésének befagyasztásáról.[23] Továbbá a MÁK adataiból az is megállapítható, hogy tipikusan a községek és részben a városok éltek ezzel a lehetőséggel. Az ÁSZ vizsgálata szerint ez azt jelenti, hogy összes települési adóbevétel 52,9%-át a községek, 39,0%-át az egyéb városok adták, még a fennmaradó részen két fővárosi kerület és a megyei jogú városok osztoztak.[24]

A települési önkormányzatok elhelyezkedését tekintve is nagyon érdekes jelenséget látunk. A 2021-es adatok szerint a legtöbb ilyen adót Baranya megyében vetették ki (22 település élt vele), még Bács-Kiskun megyében az NJT és a MÁK adatai szerint sem volt olyan település, amely települési adót vetett volna ki. Továbbá az ország dunántúli megyéiben (Veszprém, Somogy, Fejér,

22 Lásd ehhez a veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok támogatási programjáról szóló 4/2021. (I.14.) Korm. rendelet szabályait.

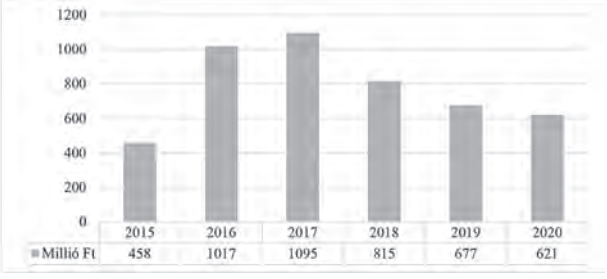
23 A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet alapján.

24 Németh–Halkóné: i. m. 15.

Győr-Moson-Sopron) sokkal több település élt a lehetőséggel, mely persze térszerkezeti kérdésekre is visszavezethető.

Az új nyílt listát adómegállapítás bevezetésekor kérdésként merült fel, hogy a gyakorlatban pontosan mit is adóztathatnak a települések. Érdemes így megvizsgálni azt is, hogy milyen adótárgyakra állapítottak meg települési adót a képviselő-testületek. A 2021. január 1. napján hatályban lévő helyi rendeletek alapján a települések túlnyomó része termőföldadót vezetett be (ahol az adó alapja a terület vagy az aranykorona). Ezenkívül olyan érdekesebb adótárgyakkal is találkozhatunk egy-egy esetben, mint a mezőgazdasági vontató, lassú jármű, munkagép, a háztartási szennyvíz tárolására szolgáló műtárgy, halastó, magas építmény, vízi jármű, vagy épp a félkész építmény. Az adóeljárási szempontokat is vizsgálva az látható, hogy tipikusan kivetéssel állapítja meg az önkormányzat jegyzője – mint önkormányzati adóhatóság – a települési adót, jellemzően éves fizetési időszakról rendelkeznek, s a rendeletek fele valamilyen mentességet is megállapít.

2. ábra
A települési adóból származó bevételek 2015–2020 között, millió Ft

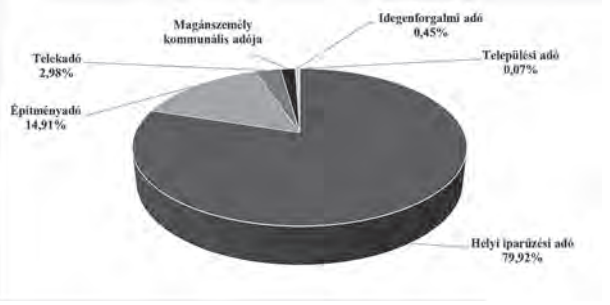


Forrás: a 2015–2019 évi adatok vonatkozásában a KSH, a 2020. év esetében a Pénzügyminisztérium adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Most vizsgáljuk meg a települési adóból befolyt összesített adatokat. A települési adóbevétel az utóbbi 2020-as évben a költségvetési beszámolók alapján 621 millió Ft volt, amely a helyi önkormányzatok összes önkormányzat költségvetési bevételéhez viszonyítva 0,02%-ot jelentett. Mindenekelőtt megállapítható, hogy a helyi adókhoz képest nem minősül jelentős bevételi forrásnak, s az utóbbi három évben folyamatosan csökkent a nagysága is. 2017-ben érte el a legmagasabb szintet, amikor is 1095 millió Ft bevételre tettek szerint az érintett önkormányzatok. Ha ezt rávetítjük a nagyjából 100 településre, akkor lényegében éves szinten 10 millió, még 2020-ban alig 6 millió Ft-ról beszélhetünk. Ez persze egy kisebb településen számos hasznos feladatra elköltheto, de jelentős beruházáshoz, s a pénzügyi autonómia megerősítéséhez aligha elegendő.

A 3. ábra a helyi adókból és a települési adóból származó bevételek arányát mutatja, jól érzékeltetve, hogy menynyire eltörpül a települési adó szerepe, még a 0,1%-át sem jelentette a forrásoknak. Tehát a klasszikus helyi adók és különösen a HIPA alternatívájául nem szolgálhat, s nem is képes felvenni velük a versenyt.

3. ábra
A helyi adókból és a települési adóból származó bevételek megoszlása 2020-ban



Forrás: a Pénzügyminisztérium adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Végezetül szükséges arra utalni, hogy 2020. december 2-án hatályba lépett a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet, amely arról döntött, hogy a 2021-es adóévben a helyi adók és a települési adó mértéke nem emelhető meg, az önkormányzatnak az adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt továbbra is biztosítania kell, továbbá a települési önkormányzat 2021. évre új helyi adót, új települési adót nem jogosult bevezetni. Ez minden bizonnyal a bevételek stagnálását, csökkenését hozza magával, ezzel is megpecsételve a települési adó sorsát. Már csak azért is, mert éppen a járvány okozta bevételkiesések miatt, 2021-től 22 település tervezett újonnan települési adót bevezetni az NJT adatai alapján, melyet a fenti rendelkezés elfogadása után hatályon kívül kellett helyezni.

IV.
A települési adó megítélése a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll eljárása alapján

A települési adó költségvetési elemzése után érdemes megvizsgálni, hogy az önkormányzatok milyen szabályozási kihívásokba ütköztek, illetve ütközhetnek, amikor egy új települési adót bevezetnek. A helyi rendeletek, s így az adórendeletek normakontroll-vizsgálata, azaz annak vizsgálata, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e az Alaptörvény T cikk (2) bekezdésében megjelölt más jogszabályba, a Kúria Önkormányzati Tanácsának jogkörébe tartozik. Mivel a települési adó szabályozása elég szűkszavú, így a joggyakorlat szempontjából a

Kúria döntéseinek meghatározó szerepe van, s egyúttal egy újabb aspektusból világítja meg azt, hogy miért nem válhatott rendszerszintűvé a bevezetése.

Emlékeztetőül, a Htv. 1/A. §-a szerint az önkormányzatok az illetékességi területükön rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethetnek be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt; továbbá adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya; végezetül a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, valamint – e minőségére tekintettel – vállalkozó.[25] E szabályozási keretek között az Önkormányzati Tanács több elvi jelentőségű megállapítást tett. 2015 és 2020 között összesen húsz, települési adóval kapcsolatos döntése született, melyek közöl nyolc érdemi határozat az, amelyeknek részletesebb elemzése a joggyakorlat szempontjából indokolt. A következőkben e települési adóval kapcsolatos bírói gyakorlat összefoglalására kerül sor az egyes esetek tényállásának részletes ismertetésétől eltekintve.

1. Az első két év tapasztalata

A Kúria a települési adóval legelőször 2015-ben a Köf.5035/2015. számú határozatában az alapvető jogok biztosának indítványa alapján foglalt állást, mely tárgya Balmazújváros termőföldre megállapított települési adó rendelete volt. A döntés jelentős abból a szempontból, hogy értelmezte a termőföld adóztatásának egyes korlátait, ugyanis mint fentebb már láthattuk a települések alapvetően a termőföldet választották a települési adó adótárgyává.

A Kúria első eseti döntésében modellváltásként nevesítette a települési adó bevezetését a helyi adók rendszerében, s úgy fogalmazott, hogy a jogalkotó által bevezetett szabályozási megoldás a helyi adóztatás szabadságát szolgálja. Rögzítette, hogy a Htv.-ben nincsenek olyan anyagi jogi garanciák, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanák az Alaptörvény XXX. cikke szerinti, de annál az adózóra nézve nem súlyosabb, illetve nem hátrányosabb kötelezettség teljesítését.

Az érintett önkormányzati rendelettel kapcsolatos probléma abból fakadt, hogy nem tett különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. A Kúria ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak.

E mellett a döntés a közteher fogalmának értelmezéséhez járult hozzá a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék jellemzőinek áttekintésével. A Kúria érvelése szerint a közteher fogalmához hozzátartozik a közös szükségletek fedezetének igénye, az, hogy a közteher kötelezettje természetes személy, jogi személy és más jogalany lehet, valamint a fizetési kötelezettség jogszabályon alapuló kiszámíthatósága. Abban az esetben eleme a „közteher" fogalmának az „ellentételezés", ha az az állami vagy önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásnak, eljárásnak minősíthető. Az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek beszedéséhez alapvető érdek fűződik, ezért azok mellé állami kényszer társul, azok adók módjára behajthatóak. Esetről esetre történő, tartalmi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a fizetési kötelezettség köztehernek minősíthető-e. Ekként a konkrét esetben a termőföldekhez kapcsolódó fizetési kötelezettségek kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a kárenyhítési hozzájárulás nem tekinthető köztehernek. Ezzel szemben a mezőőri járulék kapcsán úgy határozott, hogy az a befizetés, amelyet az állam vagy helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, köztehernek minősül.[26]

2015-ben további öt esetben hozott nem érdemi döntést a Kúria. Ezek alapja közös volt abból a szempontból, hogy magánszemélyek fordultak az Önkormányzati Tanácshoz, sérelmezve a települési adót megállapító önkormányzati rendeletet. A Kúria a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. §-ának rendelkezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a helyi rendeletekkel kapcsolatos absztrakt normakontroll eljárást a kormányhivatalokon, az alapvető jogok biztosán és a peres ügyben ítélkező bírákon kívül magánszemélyek, jogi személyek nem kezdeményezhetnek. Így mind az öt végzésben elvi éllel mondta ki, hogy nincs helye absztrakt normakontroll eljárás lefolytatásának, ezért az eljárást meg kell szüntetni, ha azt nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte.[27]

2016-ra vonatkozóan négy érdemi döntés emelhető ki az Önkormányzati Tanács gyakorlatából.

A Kúria a Köf.5028/2016/4. számú döntésében Telki község azon települési adórendeletét vizsgálta, amely szerint adóköteles volt a település közigazgatási területéhez tartozó mezőgazdasági művelés alatt álló belterületen fekvő, földterületen ültetett mezőgazdasági haszonnövény, illetve ültetvény.[28] A helyi rendelet az ültetvény mérőszámául a terület nagyságát határozta meg. A Kúria álláspontja szerint e szabály és a Htv. 19. § b) pontjába a te-

25 Htv. 1/A. §-a alapján.

26 Köf.5035/2015. számú határozat (Kúria).

27 Köf.5031/2015/2., Köf.5029/2015/2., Köf.5030/2015/2., Köf.5032/2015/2., Köf.5051/2015/2. számú döntések (Kúria).

28 Telki község Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 6/2016. (V.17.) önkormányzati rendelete.

lekadóval kapcsolatban megállapított mentességi rendelkezés nagyfokú hasonlóságot mutat annak ellenére, hogy a vizsgált rendelet szerint az adókötelezettség a mezőgazdasági haszonnövényre, illetve ültetvényre vonatkozik. Úgy vélte az Önkormányzati Tanács, hogy a földterületen ültetett növényzet négyzetméterben történő megállapítása az adott terület többirányú, hosszanti mértékegysége, nem pedig a mennyiség – tömeg, darabszám stb. – meghatározására alkalmas mutató. Így az adó mértékének ilyen meghatározása értelmezhetetlenné teszi az adótényállást, mert a tényállási elemek nem egymásra épülnek, nincsenek egymással összhangban. A határozat szerint a helyi önkormányzatok a Htv.-ben szereplő különböző típusú helyi adókat nem szabályozhatják újra települési adó néven. Jelen esetben a telekadó tárgya került települési adókötelezettség alá, mivel a települési adó formájában a növényzet földterület nagysága szerinti adóztatása valójában a telekadó alapja szerinti adóztatást jelentette.

A másik Köf.5069/2015/4. számú döntés Vésztő város települési adó rendeletének vizsgálata során született, melynek tárgya szintén a termőföldhöz kapcsolódott. A balmazújvárosi esettel szemben itt mezőőri járulékfizetési kötelezettség nem állt fenn. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja. tv.) alapján[29] az öt évnél rövidebb időre haszonbérbe adott termőföld után a haszonbérbeadónak adófizetési kötelezettsége keletkezik, ezért ebben az esetben települési adó nem vethető ki. Ezzel kapcsolatban a Kúria arra mutatott rá, hogy amennyiben a települési adó tárgya termőföld, úgy a föld haszonbérbeadásából származó jövedelem után keletkezett személyi jövedelemadó-fizetési kötelezettség nem zárja ki, hogy az önkormányzat települési adót vessen ki. Ezt arra alapozta, hogy a települési adó ebben a formájában vagyonadó, míg az Szja. tv. általi fizetési kötelezettség egy jövedelem típusú adó, mely nem zárja ki az előbbit.

A Köf.5068/2015/4. számú ügyben Mikepércs Község Önkormányzatának települési adó rendelete képzete a normakontroll tárgyát.[30] Az indítvánnyal érintett települési adórendelet a települési adó alanyaként a termőföld tulajdonosát jelölte meg anélkül, hogy mentesítette volna az adófizetési kötelezettség alól azt a tulajdonost, aki egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön, az állami tulajdonban álló termőföldek esetében pedig a települési adó alanyának a földhasználati nyilvántartásban bejegyzett földhasználót jelölte meg. A kúriai döntés kiemelte, hogy a települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Htv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a települési adókkal kapcsolatban a Htv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Htv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben. Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Állami tulajdonú föld bejegyzett földhasználója vállalkozási tevékenysége okán pedig nem lehet a települési adó alanya.[31]

Monostorpályi Község Önkormányzatának települési adó rendelete kapcsán[32] a Köf.5025/2016/4. számú ügyben rögzítette a Kúria, hogy túllépi a törvényi kereteket az a települési adó rendelet, amelynek alanya általánosságban a természetes személy és minden olyan személy, amely nem felel meg a Htv. 52. § 26. pontjában foglaltaknak.

A fentieken túl hat nem érdemi döntés született 2016-ban. Ezek közül három az eljárás megszüntetéséről rendelkezett az indítványban foglalt felülvizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezése okán,[33] további három esetben pedig nem a jogszabály által erre feljogosított személy, illetve szerv kezdeményezte az eljárást.[34]

2. Kreatív települési adó szabályozások

Az első két év tapasztalata után 2017-ben a földadóhoz képest két kreatívabbnak mondható rendeletet vizsgált meg az Önkormányzati Tanács, mely jól mutatja az önkormányzatok „útkeresését" is.

Az egyik esetben Alsónémedi Nagyközség Önkormányzatának települési adó rendeletét semmisítette meg a Kúria.[35] Az érintett szabályozás szerint a települési-adó-fizetési kötelezettség csak egy vagyonnal és vagyoni joggal nem rendelkező, azt hozzátartozói kapcsolat révén sem élvező, de a településen lakó, társadalmi csoportot terhelte (jellemzően a településen élő vendégmunkásokat), a településen eltöltött napok száma után. A Kúria ezen – lényegében közrendészeti célú – rendelet kapcsán megállapította, hogy figyelembe véve az adófizetés alóli mentesülés eseteit, illetve az erre vonatkozó igazolások meghatározásának rendszerét, az adóalanyi kör meghatározása rendkívül célzott volt. Ezzel pedig az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

29 Szja tv. 1. számú mellékletének 9.4.1. alpontja.

30 Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési adóról szóló 15/2014. (XII. 28.) önkormányzati rendelete.

31 Köf.5068/2015/4. sz. döntés [19]–[20] pontok (Kúria).

32 Monostorpályi Község Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 24/2016. (XII. 1.) önkormányzati rendelete 7. § (3) bekezdése.

33 Köf.5.070/2015/4., Köf.5.066/2015/4, Köf.5067/2015/4. sz. döntések (Kúria).

34 Köf.5062/2015/2., Köf.5061/2015/2., Köf.5063/2015/2. sz. döntések (Kúria).

35 Köf.5028/2017/4. határozat (Kúria).

szóló 2003. évi CXXV. törvény *által tiltott, önkényes különbségtételt valósít meg az önkormányzat, ha az adójogi szabályozás a jogalanyok között teherviselő képességük ellenében – a vizsgált szabályozásban azzal épp fordítottan – határozza meg kötelezettségeik mértékét, igazolható legitim cél nélkül.*

Másodsorban kiemelhető a Köf.5027/2017/4. számú határozat, melyben Veresegyház Város Önkormányzat infrastruktúrafejlesztési települési adóról szóló rendeletét semmisítette meg a Kúria. A szabályozás értelmében az újonnan létrehozott lakások után egyszeri félmillió forint összegű települési adót kellett megfizetni.[36] A Kúria felidézte, hogy a lakások adóztatására a Htv. az építményadót rendelte biztosítani, így olyan adótárgy, amely a Htv.-ben meghatározott bármely helyi adó hatálya alá tartozik, települési adózás alá nem vonható. S bár a helyi jogalkotó figyelt arra, hogy az új építésű lakásokat nem terhelte építményadó és magánszemély kommunális adója, a Kúria leszögezte, hogy az adómentesség biztosítása nem használható fel arra, hogy az önkormányzat valamely adótárgyat kivonja a Htv. hatálya alól, majd települési adó néven vonja azt adózás alá és tetszőleges mértékű adófizetési kötelezettséget állapítson meg.

Kiemelhető tehát, hogy a részletszabályok vonatkozásában biztosított nagyfokú szabadság nem eredményezheti a generális korlátok kiterjesztő értelmezését, s a települési adó bevezetésének nem lehet célja az adózáson túli, helyi életviszonyok bújtatott szabályozása. E két példából jól látható, hogy a jogalkotó által kommunikált célokon túl egyes önkormányzatok kvázi „büntető adó" bevezetésének lehetőségeként értelmezték a felhatalmazást, s a települési által a helyi életviszonyok igazgatásrendészeti szabályozására került volna sor.[37] Így felmerül a kérdés, hogy a jogalkotó vajon szándékosan fogalmazta meg e korlátok nélküli Htv.-beli szabályozást, vagy a gyakorlat igyekszik kihasználni e lehetőséget.

2017 után nem csak a települési adóból befolyó bevételek csökkentek – mint láthattuk –, hanem az új települési adók bevezetése és az Önkormányzati Tanács által vizsgált rendeletek száma is. Ez részben annak is a következménye, hogy a szabályozás és a joggyakorlat kiforrottá vált, ugyanakkor úgy is értelmezhető, hogy nem vált kifejezetten népszerűvé a települési adó kivetése az önkormányzatok körében.

2018-ban már mindösszesen egy érdemi döntést hozott a Kúria települési adó témakörében. A Köf.5037/2017. számú ügy alapja az volt, hogy Balatonfüred képviselő-testülete termőföldadót állapított meg, mellyel az elhanyagolt ingatlanok tulajdonosait akarták más magatartásra bírni.[38] A szabályozás sajátosságaként a települési adófizetési kötelezettség csupán a városon belül meghatározott utcák által határolt területen fekvő külterületrészre terjedt ki. Továbbá az adó alól csak akkor volt mentes a termőföld, ha az adóévben annak teljes területe tényleges mezőgazdasági művelés alatt állt, valamint amennyiben tulajdonosának tulajdoni illetősége az egész ingatlanra vetítve nem érte el az 1000 négyzetmétert. A tényleges mezőgazdasági művelés fogalma körében pedig olyan módosításokat vezetett be a rendelet a már egyébként is lehatárolt területrészen belül, hogy szinte névre szólóan körülírta a kötelezettek körét.

A Kúria ebben az esetben is arra mutatott rá, hogy egy jól körülhatárolható alanyi körre irányult a szabályozás, mely a közteherviseléssel csak úgy hozható összefüggésbe, ha a szűkítés célja legitim. Jelen esetben úgy ítélte meg az Önkormányzati Tanács, hogy az elérni kívánt településrendészeti cél adóztatás útján történő megvalósítása nem egyeztethető össze az adó mint általános fizetési kötelezettség természetével, mivel az nem szankció típusú fizetési kötelezettség. A rendészeti célok megvalósítására felelősségalapú bírság szolgálhat. Ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy sérül az Alaptörvény XXX. cikke, ha közteherviselés címén valójában szankció alkalmazására kerül sor anélkül, hogy a megállapítás tekintetében fair eljárásra kerülne sor, illetve jogorvoslatra lenne lehetőség. Mindez az említett szempontok alapján diszkriminatív helyzetet is eredményezhet.

Ezt követően 2019-ben nem került normakontroll vizsgálat alá települési adórendelet, majd 2020-ban is csupán egy, Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának települési adóról szóló rendelete, de ebben az ügyben sem született érdemi döntés, mivel a bíróság azt állapította meg, hogy a helyi norma más jogszabály közbejötte nélküli, közvetlenül Alaptörvénybe ütközését állító indítványt az Önkormányzati Tanácsnak nincs hatásköre vizsgálni.[39]

Bár 2021. elején több települési adóval kapcsolatos rendeletet is vizsgált a Kúria, csupán abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e a koronavírus járvány kapcsán született és korábbiakban már említett 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet szabályainak, miszerint az adó mértéke nem emelkedhetett az előző évhez képest.[40] Így utóbbiak lényeges megállapításokat nem tartalmaztak a bevezetésre vonatkozóan.

36 Veresegyház Város Önkormányzat Képviselő-testületének a városi infrastruktúrafejlesztési települési adóról szóló 1/2017. (III. 3.) önkormányzati rendelete.

37 Ezt erősíti Kecső–Tombor: i. m. 85. oldalon ismertetett álláspontja is.

38 Balatonfüred Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési adókról szóló 30/2014. (XI. 28.) számú önkormányzati rendelete.

39 Köf.5.029/2020/6. végzés (Kúria).

40 A Köf.5005/2021/6. számú ügyben (Kúria) Velence Város Önkormányzatának, még a Köf.5009/2021/5. számú ügyben (Kúria) Csanádpalota Város Önkormányzat Képviselő-testületének települési adó rendeletével kapcsolatban merült fel a kérdés.

V.
Záró gondolatok

A települési adó bevezetésének lehetőségét nagy várakozások előzték meg. Immáron leszögezhetjük, hogy sem a kivető önkormányzatok számában, sem az abból származó bevételek volumenében – így önkormányzati rendszer finanszírozásában –, sem a helyi pénzügyi autonómia szempontjából nem hozott áttörést, ahogyan azt már korábbi kutatások is rögzítették.[41] Valójában tehát nem lett a forráskiegészítés és a forráskiegyenlítés eszköze, a gazdasági hatékonysága alulmaradt a várthoz képest. Az önkormányzatok elenyésző része vetette ki a települési adót és az abból befolyt bevétel is eltörpül a klasszikus adókhoz képest. Mindez több okra vezethető vissza véleményem szerint. Egyik ilyen, hogy a települési adó szűkszavú szabályozása kreativitást igényel a testület részéről, miközben a vállalkozások adó alóli mentesítése miatt az önkormányzatok mozgástere szűk. Másrészt a lakosság terhei egyébként is magasak, egy újabb helyi adó kivetése pedig közpolitikai kockázattal is járhat (lásd például, hogy több esetben magánszemélyek próbáltak normakontroll eljárást indítani a Kúria előtt az általuk magasnak vélt közteher miatt). Harmadrészt az Önkormányzati Tanács gyakorlata is rámutatott, hogy az egyébként is szűk keretek között számos további szempontokra szükséges figyelemmel lenni, többek között az alanyi kör meghatározása és a kettős adóztatás elkerülése során, mely bizonytalanság szintén nem erősíti a bevezetési kedvet. A koronavírus járvány idején hozott intézkedések sem kedveztek a települési adó elterjedésének, miközben pont e forrásszegény időszakban nőtt volna az új adónem kivetése a korábbiakhoz képest. Tehát a gazdasági hatékonyság elemzése körében is azt tapasztaljuk, hogy nem tölti be a deklarált célját.

A bevételi szempontú megközelítésen túl a szabályozás-hatékonysági, eredményességi szempontokat sem szabad figyelmen kívül hagyni, mely több síkon is elemezhető. Eredményét tekintve megállapítható, hogy a célzott hatást (már ha valóban a forrásteremtés volt az) nem igazán érte el, miközben több nem célzott hatást generált. Egyik ilyenként azonosítható az, hogy a túlságosan tág – egyesek szerint parttalan – szabályozás adóztatáson túli célokra is felhasználható, ahogyan azt a kúriai gyakorlat elemzéséből is láthattuk. Ezzel pedig nem a pénzügyi autonómiát, hanem a helyi megosztottság erősödésének lehetőségét idézte elő a jogalkotó a szabadjára engedett helyi rendeletalkotással. Másrészt a nyílt listás adóztatás nem tudott beilleszkedni a korábbi struktúrába, s eredményét tekintve a saját források rendszerére is negatívan hatott, így például a felhasználási kötöttség más helyi adóknál is megjelent. Ez pedig már kevésbé mondható jelentéktelen hatásnak, a települési adó gyakorlati tapasztalata túlmutat a Htv. tágra szabott szabályán.

Tehát önmagában a nyílt listás adómegállapítás akár lehetőséget is teremthetett volna a forráskiegyenlítésre, de ilyen szabályozási keretek között – a magyar önkormányzati rendszer sajátosságaira is tekintettel – a települési adó valós, illetve nem várt célja elvált egymástól. A hangzatos és a helyi megosztottságot erősítő, de tartalom nélküli bevételi források helyett a területi dimenzióban tapasztalható forráskülönbségek kiegyenlítésére lenne szükség a pénzügyi stabilitás megteremtéséhez és a közfeladatok megfelelő minőségű ellátásához. Erre azonban a települési adó szabályozása nem képes, s úgy tűnik, a jogalkotó sem kívánja ilyen valós tartalommal megtölteni.

41 Kecső–Tombor: i. m. 90.

www.jegyzo.hu
A közigazgatás szakmai fóruma

Tóth András*

A Covid–19 járvány hatása a jog világára

Jelen recenzió az *In Medias Res* folyóirat 2020. évi 2. számában közzétett tanulmányok ismertetésére vállalkozik; a periodika egy teljes számot szentelt azon tanulmányoknak, amelyek a koronavírus járvány jog világára gyakorolt hatásával foglalkoznak. Több mint egy év telt el azóta, hogy a járvány felforgatta mindennapjainkat. Gyökeresen alakította át családi és társasági életünket, utazási szokásainkat, a szórakozásunk módját és természetesen a munkavégzésünket is. Ahogyan egy foglalkozás és hivatás sem kerülhette el, hogy alkalmazkodjék a megváltozott világhoz, úgy a jogi szféra is átalakulásnak indult. Az elmúlt egy év azt is világossá tette, hogy nem ideiglenes változásokról van szó, hanem hosszútávú folyamatról, amelynek még minden bizonnyal csak az elején járunk. Valamennyi jogterület, valamint az állami intézmények és magáncégek is rákényszerültek, hogy reagáljanak a megváltozott környezetre. Minden jogi hivatásrendnek át kellett értékelnie az évtizedes, vagy akár évszázados hagyományokon alapuló szemléletét, munkavégzési módszereit.

A járványügyi helyzet egyenes következménye, hogy a jogtudomány is kiemelten foglalkozik a szemünk előtt végbe menő változással, annak rövid és hosszútávú hatásaival. Az *In Medias Res* folyóirat ebben a témában publikált tanulmányai olyan kérdéseket érintenek, amelyek az elmúlt egy évben mind a gyakorló, mind az elméleti jogászokat foglalkoztatták. Az írások egy része a jogi szférát átható technológiai változásokat állítja előtérbe, másik csoportja az információ és az információkhoz való hozzájutás módjának felértékelődésével, ennek veszélyeivel foglalkozik, további tanulmányok pedig a szükségszerű korlátozások alapjogi vetületeit, valamint a válság büntetőjogi fejleményeit értékelik.

Ződi Zsolt *A járvány, a jogi szféra és a technológia. Hogyan vészelték át a jogrendszerek a járványt, mekkora szerepe volt ebben a technológiának, és mennyire lesznek tartósak a változások?* című tanulmánya szerint a járványhelyzet felfogható egy olyan kísérletként is, amely arról szól, hogy működtethető-e a jogrendszer személyes jelenlét nélkül vagy minimális személyes jelenléttel. A tanulmány ennek szellemében mutatja be a jogi szféra és az informatika kapcsolatát. Talán meglepődünk a megállapításon, hogy bár a technológiai fejlődés sok téren bámulatos, a jogi szféra hazánkban még csak a jogi technológia második korszakát, az online kommunikáció korszakát éli, és előttünk áll még a virtualizáció és a mesterséges intelligencia előretörése. Jelenleg egyelőre még csak barátkozunk az olyan technológiákkal mint a videokonferencia és az automatikus dokumentumkészítő szoftverek, és távolról figyeljük a világban megjelenő online vitarendező, jogi elemző szoftvereket. A teljes kiadványban visszatérő téma, hogy a pandémia miként hatott a technológia alkalmazására a jogi munka területén. A szerző elemzésének központi kérdése, hogy a személyes jelenlétet miként lehet helyettesíteni. Ezzel kapcsolatban a tanulmány nemzetközi kitekintést nyújtva mutat rá a használható kereskedelmi szoftverek problémakörére. Megemlíti az elektronikus iratbetekintést lehetővé tévő programok és az online ügymenedzsment rendszerek fontosságát, továbbá kitér arra, hogy az online vitarendező szoftverek milyen előnyökkel járnak a vírushelyzet idején. Utóbbira példaként állítja azt az ausztrál ajánlórendszert, amely segíti a házaspárok vitáinak rendezését a házasság felbontása esetére.

A tanulmány végül a bírósági eljárások lassúságának, költségigényének és körülményességének problémájára hívja fel a figyelmet napjainkban, amikor sok területen a technológia éppen egyszerűsíti az ügyek intézését. Kiemeli, hogy a bíráknak nem dokumentumokra van szükségük az ügyek eldöntéséhez, hanem az azokban foglalt adatokra, amelyek bevitele automatizálható lenne. Álláspontja szerint a videókonferencia-rendszerek használatával felmerült problémák könnyen orvosolhatóak, ez pedig kijelöli az irányt, amerre a fejlődés a bírósági vitarendezést viszi. Előrevetíti, hogy idővel a munkafolyamatokra rá fogja nyomni a bélyegét az automatizálás, amelynek eredménye a technológia mélyebb behatolása lesz a mun-

* Bíró, Pécsi Járásbíróság.

kafolyamatokba, sőt egy idő után bizonyos területeken eljuthatunk az emberi közreműködés nélküli ügyintézéshez is.

A Ződi Zsolt által felvetett kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik Hulkó Gábor *Lawtech, V4 és pandémia. Van-e szerepük a lawtech megoldásoknak a V4-ben?* című tanulmánya. A szerző kiindulópontja, hogy a jogi szolgáltatások piaca kevesebb affinitást mutat az IT technológiák alkalmazására, mint más területek, például a pénzügyi piacok, és ezen belül is a V4 országok rendszerei még konzervatívabbak. A vizsgálathoz definiálja a fogalmakat, amely szerint a *legaltech* a jogászok munkáját segítő technológiai megoldásokat foglalja magában, míg a *lawtech* az ügyfelek számára nyújt szolgáltatást. Rámutat arra, hogy a lawtech megoldások használata egyre fokozódó elvárás az egyes cégek felé, azonban annak jelentős korlátja a jogi ügyekhez kapcsolódó bizalmi viszony, amely személyes kapcsolatot feltételez. A V4 országokban kevés az új piaci lehetőség, azonban a tanulmány azt prognosztizálja, hogy ezen a téren változás várható, akár még a big data jellegű analízisek vagy a blockchain alapú alkalmazások megjelenése is. Kiemelten foglalkozik a szerző az okos szerződések *(smart contract)* és a blokkláncrendszerek *(blockchain)* nyújtotta lehetőségekkel. Felveti azonban ezek alkalmazásának jogállami korlátait is, mind jogi, mind technikai oldalról, és ismerteti a V4 országok vonatkozó jogi szabályozását. Következtetésként a szerző arra jut, hogy a lawtech területén az elkövetkező 8–10 évben nem kell számítani alapvető változásra, inkább a legaltech az a terület, ahol automatizálhatóvá válnak a monoton, alacsonyabb komplexitású feladatok.

Amíg az említett két tanulmányon keresztül megismerhetjük a jogi technológia alkalmazásának elvi lehetőségeit és annak korlátozottságát, addig Kékedi Szabolcs *Hogyan tovább bírósági digitalizáció, vagy hogyan lett az elektronikus kapcsolattartás a veszélyhelyzetben az ítélkezés kulcsa?* című tanulmánya egy konkrét kérdéskör, a bírósági digitalizáció fejleményeit tárja fel számunkra. Ennek során megismerhetjük a bírósági digitalizációt előre mozdító célkitűzéseket és jogalkotási koncepciókat. Az elektronikus ügyintézés jogszabályi hátterének bemutatásakor Kékedi szemléletes ábrán mutatja be az egyes jogszabályok egymáshoz való viszonyát, amely megítélése sokszor a gyakorlat számára is problémát jelent. A szerző fontos és előremutató megállapításra jut, amikor megfogalmazza, hogy az elektronikus ügyintézéshez való jog mintegy alapjogként kerül definiálásra. Ebben láthatjuk az előzőekben ismertetett tanulmányokban felmerülő technológiai újításokra való igény tételes jogi megvalósulásaként azt, hogy idővel alapjogként fogjuk kezelni a technikai megoldások használatához való jogot. A tanulmány részletesen bemutatja a 2020 tavaszi veszélyhelyzet bírósági ügyintézést érintő jogalkotását és igazgatási intézkedéseit, ajánlásait, és azoknak számszerűsített hatásait az iratforgalmi adatokra és a távmeghallgatások adataira, amiből nem meglepő módon kiolvasható azok előretörése a veszélyhelyzet ideje alatt. Ezeken az adatokon és jogszabályi rendelkezéseken alapuló elemzésében a szerző arra a következtetésre jut, amelyre már a korábban ismertetett tanulmányok is utaltak, azaz, hogy a vírushelyzet a digitalizáció előtt évtizedek óta álló falakat döntött le. Egybevág ez a Ződi Zsolt által citált, egy amerikai bírótól származó idézettel, mely szerint az USA-ban a járvány három hónapja alatt többet változott a bírósági rendszer, mint a megelőző három évtizedben.

A technológia előretörését, párhuzamba állíthatóan Kékedi Szabolcs tanulmányával, Homoki Péter *Ügyvédi informatika a járványügyi veszélyhelyzet idején* című írása az ügyvédi hivatásrend szemszögén keresztül mutatja be, szintén konkrét felmérésre támaszkodva. A felmérésben önkéntes alapon vettek részt ügyvédek, és adtak számot arról, hogy miként hatott praxisukra a 2020 tavaszi veszélyhelyzet. Homoki bemutatja az ügyvédeket közvetve és közvetlenül érintő jogalkotás eredményét, majd, amikor azt összeveti az elvégzett felméréssel, megállapítja, hogy bár az ügyvédeknek csak csekély része vett részt videókonferencia útján tartott bírósági eljárási cselekményen, a megkérdezettek jelentős többsége úgy értékelte, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás folytán előállt helyzetben nem sérültek az ügyfelek jogai. A tapasztalatokat mind nemzetközi, mind a történelmi összehasonlító kontextusban elhelyezi, utóbbi körben felidézve az 1918-as spanyolnáthajárvány idején érvényben volt szabályokat.

A járványhelyzet értékelése mellett Homoki bemutatja számunkra az ügyvédi informatika általános helyzetét is. Kiemeli, hogy a veszélyhelyzet idejére az elektronizációs folyamatok már előrehaladottak voltak az ügyintézésben, azonban az ügyvédi irodák munkafolyamatainak automatizálása még csak kis mértékben volt jellemző. Fontos észrevétel a technikai eszközök használatával kapcsolatban, hogy az ügyféllel fennálló bizalmi viszony még mindig jobban indokolja a személyes találkozást. A felmérés ezen megállapításai egybevágnak a Hulkó Gábor tanulmányában írottakkal. A szerző a veszélyhelyzet alatt a technikai eszközök használatából eredő problémákat is vizsgálja. Ebből kiemelkedik ügyvédi szempontból a személyazonosítás elnehezülése, illetve a közvetlenség sérelme. Összegzésként az írás megállapítja, hogy sok területen szükséges még a technológiák alkalmazásának a fejlesztése, azonban szem előtt kell tartani, hogy ezáltal ne sérüljön az ügyvédi függetlenség, és a társadalom minden rétege számára hozzáférhető maradjon az ügyvédi szolgáltatás.

Szinte minden tanulmány foglalkozik azzal, hogy a veszélyhelyzet és a technológia alkalmazásának előretörése milyen hatást gyakorol az alapvető jogokra, azok gyakorlására. Az egyik gyakran visszatérő kérdés a bírósági eljárások nyilvánosságának biztosítása, amelyről Ignácz György és Madarasi Anna *A bírósági tárgyalások nyilvánossága veszélyhelyzet idején* című írásukban adnak átfogó

képet. Kiindulópontjuk az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata a nyilvános tárgyaláshoz való jog mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik alapköve vonatkozásában. Ezt összevetve az Alkotmánybíróság gyakorlatával és az EJEB különleges jogrend idejére érvényesülő alapvető követelményeivel közelítenek a szerzők a veszélyhelyzet hazai szabályozásához. Rámutatnak arra a problémára, hogy bár a nyilvános tárgyaláshoz való jog indokolt esetben korlátozható, az a veszélyhelyzet idején nem jogalkotási szinten történt meg, hanem a bírósági igazgatás által kiadott szabályok folytán. Külön aggályokat vet fel ez a kérdéskör a büntetőeljárások kapcsán, amelyeknél az eljárási szabályok speciális előírásokat tartalmaznak a zárt tárgyalás esetére. Hangsúlyozzák, hogy nem az egészség védelme érdekében meghozott korlátozás az aggályos alapjogi szempontból, hanem annak megvalósulási módja, tehát az, hogy az épülethasználati szabályok eredményeztek *de facto* zárt tárgyalásokat.

A kiadványban megjelent tanulmányok közül sok hangsúlyozza a technológiai vívmányok alkalmazásának fontosságát és emeli ki annak előnyös oldalát, azonban ennek ellensúlyaként megjennek azok az írások is, amelyek az ebből fakadó veszélyekre mutatnak rá. Talán ezek közül is az egyik legaktuálisabb Fülöp Katalin *A Covid-19 árnyékában óriásira növekedő információs aszimmetria* című tanulmánya. Ebben a szerző közgazdaságtani módszerekkel elemzi a hírek áramlását, és azt mintegy piacnak tekintve mutatja be a napjainkban fokozottan jellemző, modern technológiák alkalmazásából eredő, információs bőségből fakadó problémákat. Elméleti alapként megismerkedünk az információs aszimmetria piactorzító hatásával, amikor is az egyik piaci szereplő oldalán meglévő többlettudás meghatározza a piaci folyamatok alakulását. A szerző az ebből eredő káros hatások csökkentésének módszereit is felfedi, amely során kiemelt jelentőséget tulajdonít a bizalom szerepének. A hírpiac elemzése során Fülöp rámutat annak sajátosságaira, különösen a közösségi média használata során jelentkező fokozott információs aszimmetriára, amely ellen a védekezés is nagyon nehéz. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a látszólag ingyenesen elérhető hatalmas mennyiségű hír könnyen csap át túlfogyasztásba, okoz függőséget, és ezt a tartalomszolgáltató is elősegíti azzal, hogy célirányosan igyekszik lekötni a fogyasztó figyelmét. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy mi magunk válunk termékké ezen a piacon, és közben védtelenek leszünk az olyan jelenségekkel szemben, mint az álhírek. Külön veszély ezáltal az információs buborékba való bezártság, amely kizárólag a fogyasztónak megfelelő információkat juttatja el hozzá. A fentiekre tekintettel teszi fel a szerző a kérdést, hogy elegendő-e a piac önszabályozása vagy szükséges-e az állami beavatkozás.

Mintegy egybecsengve az előző tanulmány konklúziójával, Kelemen Roland az állami beavatkozás kérdésével foglalkozik a *Sajtórendészet különleges jogrend idején. Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében* című írásában. Amennyiben az előző tanulmányban foglaltak vagy saját tapasztalataink alapján felmerül bennünk a kérdés, hogy mennyiben indokolt a hírek áramlásába való állami beavatkozás, akkor mindenképpen el kell gondolkoznunk a jelen tanulmányban a cenzúra működésével kapcsolatban megfogalmazottak hatásán. Kelemen az I. világháború során működő cenzúrát tárja fel előttünk a háborúban legfőbb szerepet játszó országok példáján keresztül, áttekintve hazánk szabályozását is. Ebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy szinte minden országban hasonló folyamatok játszódtak le, hiszen a különleges jogrend, a háborús helyzet magával hozta az akkor legmodernebb hírforrás, az írott sajtó korlátozásának igényét. Ez kezdetben teljesen logikusnak és életszerűnek tűnt, amikor olyan információk közlését tiltották meg, amelyekkel közvetlenül emberéleteket lehetett megóvni, ahogyan azonban a háború elhúzódott, vagy nem az elvártak szerint alakult, a cenzúra hatóköre bővült. Bekerültek fokozatosan az olyan hírek is, amelyek a hadműveletek sikerét veszélyeztették, vagy a hátországi támogatást voltak hivatottak aláásni. Ezzel párhuzamosan a cenzúra által alkalmazott eszközök szintén egyre keményebbek lettek. Szinte kivétel nélkül valamennyi országban addig a pontig jutott a cenzúra a háború és a háború által kiváltott gazdasági társadalmi folyamatok hatására, hogy az a totális politikai ellenőrzés eszközévé és a kritikus hangok elhallgattatásának zászlóshajójává vált. A tanulmány a napjainkban lezajló folyamatokkal nem von közvetlen párhuzamot, de egyértelműen rámutat arra, hogy válsághelyzetben milyen gyorsan lehet eljutni ezen az úton az életet, testi épséget óvó cenzúrától a szólásszabadság és véleménynyilvánítás szabadságának teljes korlátozásáig.

A szólásszabadságot érintő alkotmányossági kérdésekhez kapcsolódik Koltay András *A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról* című tanulmánya. Ahogyan a háborús helyzet folytán előállt különleges jogrend különleges intézkedéseket igényelt ezen a területen, úgy a jelenlegi járványhelyzet is indokolta, hogy 2020 tavaszán a jogalkotó a Btk. rémhírterjesztéssel kapcsolatos tényállását módosítsa, és azt a megváltozott helyzethez igazítsa. A tanulmány az alapjogi szempontból sokat vitatott jogalkotás kapcsán elemzi a rémhírterjesztés mint büntetőjogi tényállás alkotmányossági kérdéseit. Ehhez betekintést nyerhetünk a szabályozás történetébe, és a szerző megismeret minket a kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlattal. Ennek során bemutatja az 1978-as Btk.-ban foglalt rémhírterjesztési tényállást megsemmisítő 18/2000. (VI. 6.) AB határozat összefüggéseit a testület 30/1992. (V. 26.) számú, a szólásszabadsággal kapcsolatos alaphatározatával. Érdekes megfigyelni, hogy az 1992-es határozat értelmezése során milyen jól elkülönülő álláspontok alakultak ki azzal kapcsolatban, hogy az ilyen jellegű cselekmények mikor lépik át a büntethető-

ség határvonalát. Van, akik szerint nyilvánvaló és közvetlen veszély előidézése szükséges ehhez, mások szerint elegendő, hogy a kinyilvánított vélemény folytán veszélyhelyzet keletkezik, míg a tradicionális felfogás szerint a büntethetőség határa a gyűlölet felkeltésére való objektív alkalmasság. Ez az elméleti vita tükröződik a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat szakmai megítélésében, és ebből jól látható, hogy milyen komoly jelentőséggel bírt az újonnan beiktatott tényállással foglalkozó 15/2020. (VII. 8.) AB határozat. Rámutat a szerző a határozat elemzése során az AB azon megállapítására, hogy az új tényállás valamennyi eleme alkotmányos követelményekkel összhangban lévő jelentéssel bír. Az írás kitér az AB határozat azon részére, amely azzal foglalkozik, hogy a tényállás csak a kritikus hangok elnémítására szolgál és ennek kapcsán rámutat, hogy csak valótlan tényállítás büntetendő, így a kritika semmiképpen nem tartozik ide. A szerző levonja a következtetést, hogy a korábbi elméleti vitát a büntethetőség kritériumáról az új határozat nem dönti el, az a jogalkalmazásra vár az új Btk. rendelkezés alkalmazása során. Lényegesnek tartja emellett az ezen kiadványban is többször érintett közösségi médiában megjelenő közlésekkel kapcsolatban kiemelni, hogy semmiképpen nem lehet következmény a közéleti vita és a kritika elfojtása.

Míg a szólásszabadság alapjogának korlátozhatósága és egyes megnyilvánulások pönalizációja szakmai vita tárgyát képezi, van olyan terület, amely nem hagy kétséget afelől, hogy napjainkban egyre fontosabb ezen a téren a büntetőjog szerepe, ez pedig a kiberbűnözés. Ezzel foglalkozik Dornfeld László *A koronavírus-járvány hatása a kiberbűnözésre* című tanulmányában. Nem lepődünk meg a kiindulóponton, mely szerint a bűnelkövetők gyorsan reagáltak a megváltozott helyzetre, és a hagyományos, fizikai jelenlétet igénylő bűnelkövetések a háttérbe szorultak, míg a kiberbűnözés előre tört. Ez utóbbi formái szorosan kapcsolódnak a járványhoz, így visszaélnek védőfelszerelések hamis árulásával, egészségügyi intézményeket zsarolnak káros szoftverekkel, sőt, még a gyermekpornográfia is jobban előtérbe került. Ami a legérdekesebb, és napjainkban egyre fontosabb kérdés, az a dezinformáció, az álhírek terjesztése. A szerző rámutat arra, hogy milyen komoly szerepet játszik ebben az, hogy sokan önként terjesztik ezeket a közösségi médiában. Elgondolkodtató, hogy ebben milyen mértékben hat közre a Fülöp Katalin által elemzett információs aszimmetriából fakadó információs buborék jelensége. A dezinformáció kapcsán a tanulmány kiemeli, hogy abban egyes államok is meghatározó szerepet játszanak, amelyre példákat is hoz. A nem állami szereplők kapcsán Dornfeld visszatér a rémhírterjesztéssel összefüggésben felmerülő gyakorlati és elméleti problémákhoz, az álhírek elleni küzdelem nehézségei kapcsán pedig rámutat arra, hogy nem minden esetben volt az ezek elleni fellépés következetes vagy aggálymentes, így erről az oldalról is további előrelépés szükséges.

Összegezve a fentieket kimondható, hogy a kiadványban megjelent tanulmányok magas színvonalon, átfogó módon ölelik fel azokat a témaköröket, amelyek meghatározták a jogásztársadalom elmúlt több mint egy évét. Sőt, a tanulmányok ezen még túl is mutatnak, hiszen a koronavírus járvány miatt előtérbe került problémák a jog világában nem újkeletűek, túlnyomó részük nem a járvánnyal együtt merült fel, az csak előtérbe helyezte azokat.

Sokan úgy tartják, hogy az elmúlt évtizedekben zajló technikai fejlődés a társadalmi berendezkedésre, a gazdasági életre olyan jelentőségű hatást gyakorol, mint amire csak az ipari forradalom volt képes. A jogi szabályozás bizonyos mértékig képes ezekbe a folyamatokba beleavatkozni, ahogyan az áttekintett tanulmányokban is láttunk erre példát, azonban jellemzően a jog némileg megkésve követi a változásokat. Különösen igaz ez akkor, amikor a forradalmi jelentőségű változások ilyen rohamos ütemben követik egymást. Ha belegondolunk abba, hogy a bíróságokon húsz-huszonöt évvel ezelőtt még kazettás magnókat és írógépeket használtak, ma pedig már a mesterséges intelligencia általi vitarendezésről olvasunk cikkeket, könnyű átérezni a fejlődés ütemét. Minden bizonnyal kevés olyan generáció létezett a történelem folyamán, amely ennyi változással nézett szembe élete során.

A tanulmányok szinte minden szempontból érintik azokat a kihívásokat, amelyek elé a jog világát ez a robbanásszerű technikai fejlődés állítja. Látjuk, hogy az egyes jogi hivatásrendek a technika által biztosított előnyöket megkísérlik szolgálatukba állítani, és a régi bevált folyamatokat megkönnyíteni, helyettesíteni az új lehetőségekkel. Ennek során azonban mindig eljön az a pillanat, amikor a hagyományos munkamódszerek, a hatályos jogi szabályozás vagy az esetleges etikai aggályok gátját szabják a technikai vívmányok térnyerésének, a továbblépéshez pedig egy olyan rendkívüli helyzet kell, mint a koronavírus járvány. Kérdésként merül fel, hogy meddig vezethet ez a folyamat. Szükségszerűen magával hozza-e az eljárások gyökeres megváltozását, az eljárási alapelvek átdolgozását, a szervezeti struktúrák lebomlását vagy inkább a jogi szabályozás megpróbálja útját állni a technikai eszközök térnyerésének. A tanulmányokból az is kiderül, hogy a probléma az egész világot érinti. A technikai eszközök nem csak a társadalmi és gazdasági kapcsolatok globalizációját segítik elő, hanem a jogi kihívások is hasonlóvá válnak a világban.

Az áttekintett folyóiratszám remekül megvilágítja azt, hogy nem csak a konzervatív, lassan változó jogi szabályozás korlátozza a technika térnyerését, hanem az abból eredő kézzelfogható veszélyek is. A közösségi média, a villámgyors információáramlás hatásainak vizsgálata jóval túlmutat a jogtudomány területén, és mindezek közvetlen hatását nap mint nap érzékeljük. Ez elvezet egyrészről oda, hogy a visszaéléseknek is egyre változatosabb tárháza tárul fel előttünk, másrészről pedig repedezni látszanak az olyan klasszikus alapjogi intézmények, mint például a

szólásszabadság. A kommunikáció teljesen új formáit nehezen tudjuk elhelyezni a véleménynyilvánítás, szólásszabadság hagyományos keretei között. Az ebből fakadó veszélyek felvetik azt, hogy gyorsan és a megfelelő egyensúlyt megtalálva ismét ki kell jelölni az állami beavatkozás kereteit, már amennyiben ez egyáltalán lehetséges, és nem jutunk el oda, hogy a technikai cégek az állami szabályozás módját, lehetőségeit feszegessék, hasonlóan, mint a technika teszi azt az egyes alapjogokkal.

Tekintettel arra, hogy jelen recenzió megírásakor nemhogy múlt időben nem beszélhetünk a felvetett problémákról, hanem még erőteljesebben kerülnek azok előtérbe nemcsak hazánkban, hanem egész Európában, illetve az egész világon, érdekes lesz a kiadványt elővenni újabb egy év elteltével, és megvizsgálni, hogy melyik az a terület, ahol születtek további megoldások, vagy még több kérdés merült fel, illetve meglátni azokat a pontokat, ahol a jogtudomány hozzá tudott tenni a vírushelyzet okozta válság és a technikai fejlődés által felvetett kérdések megoldásához. Ebben pedig az ilyen tanulmányok kulcsszerepet játszanak azzal, hogy az olvasók látókörét bővítik, elgondolkodtatják olyan kérdésekről, amelyekkel talán nem is találkoztak, vagy ha mégis, nem ilyen perspektívából. Mindez pedig összességében elősegítheti azt, hogy mind a jogalkotás, mind a joggyakorlat megtalálja a megfelelő utat ebben a helyzetben.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT I-II.

Az Alkotmánybíróság
100 elvi jelentőségű határozata
1990–2020

SZERKESZTŐK:
Gárdos-Orosz Fruzsina, Zakariás Kinga

ÁRA: 10 000 Ft

Az Alkotmánybírósági gyakorlat – Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020 című kétkötetes határozatelemzés-gyűjtemény az Alkotmánybíróság elmúlt három évtizedes gyakorlatának retrospektív bemutatására vállalkozik, figyelembe véve, hogy e gyakorlat 1990 és 2011 között a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényen, míg 2012. január 1-jétől Magyarország Alaptörvényén alapult.

Az elemzésgyűjtemény az egyes határozatelemzéseken belül az Alkotmány és az Alaptörvény tartalmát kibontó elvi tételek kiemelésére épül, és ezekhez kapcsolódóan a határozatok kritikai elemzését adja. Az elvi tételek átszövik a gyűjteményt, így az esetjog szeletei végül tudományosan értékes képet rajzolnak ki az elmúlt harminc év gyakorlatáról, amelyet tovább árnyal a határozatok előzményeinek és utóéletének bemutatása.

A Társadalomtudományi Kutatóközpont munkája a HVG-ORAC Kiadóval közösen publikált kötet formájában jelenik meg. Szerkesztői és szerzői PhD-fokozattal rendelkező oktatók, kutatók, a tárgyalt téma elismert szakértői, a TK Jogtudományi Intézetének és Magyarország összes jogi karának képviselői.

www.hvgorac.hu → Alkotmányjog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

Ptk.-kommentár

NEGYEDIK, ÁTDOLGOZOTT, BŐVÍTETT, 2021. ÉVI KIADÁS

POLGÁRI JOG I/VI.
BEVEZETŐ ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK, AZ EMBER MINT JOGALANY, ÖRÖKLÉSI JOG

SZERZŐK:
Böszörményiné Kovács Katalin, Kecskés László, Kőrös András, Makai Katalin, Orosz Árpád, Osztovits András

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 4000 Ft

POLGÁRI JOG II/VI.
A JOGI SZEMÉLY

SZERZŐK:
Boóc Ádám, Gadó Gábor, Gál Judit, Gáspár Mónika, Pázmándi Kinga, Réti Mária, Sándor Péter, Sándor Tamás, Sárközy Tamás, Török Gábor, Verebics János

SZERKESZTŐ:
Gadó Gábor

ÁRA: 8000 Ft

POLGÁRI JOG III/VI.
CSALÁDJOG

SZERZŐK:
Boros Zsuzsa, Katonáné Pehr Erika, Kőrös András, Makai Katalin, Szeibert Orsolya

SZERKESZTŐ:
Kőrös András

ÁRA: 6000 Ft

POLGÁRI JOG IV/VI.
DOLOGI JOG

SZERZŐK:
Gelencsér Dániel, Kiss Gábor, Orosz Árpád, Petrik Ferenc, Pomeisl András, Pozsonyi Norbert

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 5000 Ft

POLGÁRI JOG V/VI.
KÖTELMI JOG ELSŐ ÉS MÁSODIK RÉSZ

SZERZŐK:
Bíró György, Cseh Attila, Farkas Attila László, Fuglinszky Ádám, Kisfaludi András, Molnár Ambrus, Petrik Béla, Pomeisl András, Vékás Lajos, Wellmann György

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 7000 Ft

Polgári jog VI/VI.
KÖTELMI JOG HARMADIK, NEGYEDIK, ÖTÖDIK ÉS HATODIK RÉSZ

SZERZŐK:
Bartal Géza, Darázs Lénárd, Farkas Attila László, Gáspár Mónika, Harmathy Attila, Havasi Péter, Kiss Mária, Kocsis Ottília, Kovács László, Kőrös András, Miczán Péter, Murányi Katalin, Osztovits András, Petrik Béla, Pomeisl András, Salamonné Piltz Judit, Simonné Gombos Katalin, Szeibert Orsolya, Szentiványi Iván, Takáts Péter, Wellmann György

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 9000 Ft

CSOMAGBAN A HAT KÖTET: 32 000 Ft

www.hvgorac.hu → Polgári jog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

JURISPRUDENTIAL BULLETIN

CONTENTS

The Impact of Legislation

IZABELLA DEÁK
Foreign Funding of NGOs and Types of Retrictions

Studies

KATALIN GOMBOS
New Contexts of Judicial Independence and the Rule of Las

LÁSZLÓ GÁBOR PÓK
Data Transfers to International Organizations

ATTILA KISS
The Evolution of the Civil Procedure's Purpose

Discussion: Simplification vs Rule of Law

PÉTER BORDÁS
The Lost Treasure
The Hungarian Municipal Tax among Local Taxes

Legal Life, Legal Literature

ANDRÁS TÓTH
The Impact of COVID–19 on the Legal World

SUMMARY

Izabella Deák
Foreign Funding of NGOs and Types of Restrictions
Governments are increasingly restricting the operation and activities of human rights organisations in various ways. One of the restrictions is the adoption of laws that restrict/prevent non-governmental organisations from accessing foreign funding. We can find examples in democratic countries, as well, but these are primarily applied in authoritarian systems.

Katalin Gombos
New Contexts of Judicial Independence and the Rule of Law
The European Union is a value-based community of law. The values that are common to the legal systems of the Member States and the European Union are protected by special enforcement mechanisms. The Treaty of Lisbon has initiated changes in this area. The question of judicial independence appears as a common guarantee element in the system of criteria for exercising democratic rights and of the rule of law. The study seeks to highlight new challenges in this area by reviewing procedural changes in the field of democratic justice and the protection of values of the rule of law and by analysing the recent case law of the Court of Justice of the European Union in the field of judicial independence.

László Gábor Pók
Data Transfers to International Organizations
The international transfer of personal data has received special attention in recent years, not independently form the developments in the case law of the European Court of Justice. One of the less discussed areas of international data transfers, both in the literature and in practice, is the issue of data transfers to international organizations. Although the applicable data protection rules treats transfers to third countries and to international organizations in a substantially uniform way, there are a number of aspects that need to be considered in relation to transfers to international organizations that go beyond the issues to be discussed in case of transfers to third countries. Such issues include the status of international organizations, the laws applicable to such organizations, the scope of data protection rules and the guarantees that may be applicable to data transfers to international organizations.

Attila Kiss
The Evolution of the Civil Procedure's Purpose
The study outlines how the purpose of the civil procedure has evolved in the last century. Primarily it focuses on the opinions of the most significant legal scholars, classifies and compares them. By this, it analyses the major standpoints of the pre-World War II, the socialist, the post-socialist and the pre-codification period. Furthermore, the study highlights that how the importance of the civil procedure's purpose appears in the interpretation and jurisdiction nowadays.

Péter Bordás
The Lost Treasure – The Hungarian Municipal Tax among Local Taxes
Since 2015, the local governments have had an opportunity to assess open-list taxes ("municipal tax"). It means that the local government can tax anything which is not prohibited by the law but the enterprises cannot be taxpayers. In practice, this tax is not significant, as since 2015 not more than 200 local governments have taken all the opportunities. With the introduction of the settlement tax, the Hungarian municipalities expected to be able to increase their own revenues and their financial independence. Today, it has also become clear that the municipal tax has not brought a significant change and has even broken the previous revenue structure. However, the analysis of the regulation of this special tax highlights a number of taxonomic problems, as well.

ELŐFIZETÉSI AJÁNLAT A 2022. ÉVRE

Tisztelt Előfizetőnk!

Szeretnénk felhívni szíves figyelmét **a 2022. évi folyóirat-előfizetési lehetőségre**.

A Jogtudományi Közlöny előfizetési díja 2022-re 24 000 Ft, amely jövőre is 12 lapszámot foglal magában.

A **Jogtudományi Közlöny** egyike Magyarország legrégebbi jogi folyóiratainak. Az 1866-ban indult lap – megszakított megjelenése miatt – ma a 76. évfolyamánál jár, és a mindenkori jogtudomány nagyjai és feltörekvő tehetségei közül válogatja szerzőit.

Előfizetni úgy tud, hogy a külön levélben korábban megküldött díjbekérőt befizeti.

A folyóiratra **weboldalunkon is elő tud fizetni**: hvgorac.hu/Jogtudomanyi_Kozlony

Amennyiben kérdése van, keressen minket a központi telefonszámainkon (1/340-2304 és 340-2305)!

Előfizetőinknek 2022-re is **Törzsvásárlói Kártyát** ajándékozunk, amely 10% kedvezményre jogosít a Kiadótól történő vásárlás esetén kézikönyveinkre, kapcsos kommentárjainkra, a Jogkódex termékcsaládra és szemináriumainkra.

Üdvözlettel:
HVG-ORAC Kiadó

TIPP!

A Jogtudományi Közlöny korábbi tanulmányai érdeklik? A folyóiratban **2000 és 2020 között megjelent összesen 1537 tanulmány** online kutatható a Jogkódex Szakcikkek moduljában! A tanulmányok teljes szöveggel olvashatóak, másolhatóak és nyomtathatóak, bennük számos hasznos link található.

hvgorac 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu hvgorac.hu