

- ◆ GLAVANITS JUDIT: A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban
- ◆ NÉMETH GABRIELLA: Jogászi etikai kihívások a technológiai fejlődés tükrében: az etika és jog innovációjának aktuális kérdései
- ◆ HORVÁTH ANETT-NAGY MILÁN: Pártfinanszírozás
- ◆ PÓDÖR LEA: Easy Cases and Hard Cases
- ◆ HORDÓSI ÁGNES: Possible Causes and Effects of Overcrowding in Hungary's Prison Population
- ◆ BORS SZILVIA: Emberi embriók megsemmisítése kontra közegészségügy területeit érintő kutatás és fejlesztési támogatás az eljárási szabályok tükrében
- ◆ EGRESI KATALIN: Szabadfalvi József: Egy konzervatív állam-és politikatudós - Ottlik László (1895-1945)

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

JOG • ÁLLAM • POLITIKA

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 GLAVANITS JUDIT: A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban
- 19 NÉMETH GABRIELLA: Jogászai etikai kihívások a technológiai fejlődés tükrében: az etika és jog innovációjának aktuális kérdései
- 37 HORVÁTH ANETT-NAGY MILÁN: Pártfinanszírozás

MŰHELY

- 55 PÓDÖR LEA: Easy Cases and Hard Cases
- 69 HORDÓSI ÁGNES: Possible Causes and Effects of Overcrowding in Hungary's Prison Population

FÓRUM

- 85 BORS SZILVIA: Emberi embriók megsemmisítése kontra közegészségügy területeit érintő kutatás és fejlesztési támogatás az eljárási szabályok tükrében

RECENZIO

- 101 EGRESI KATALIN: Szabadfalvi József: Egy konzervatív állam-és politikatudós - Ottlik László (1895-1945)

E számunkat a Trianon százéves évfordulója emlékévé szellemében válogatott korabeli képeslapok másolatai díszítik.



- *A Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos kiadványa | Győr*
- Szerkesztőbizottság elnöke és főszerkesztő | BIHARI MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság elnökhelyettese | RÉVÉSZ T. MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság | CS. KISS LAJOS | DARÁK PÉTER
FEHÉR LENKE | JOSEF KOTÁSEK | KISS LÁSZLÓ
LÁMM VANDA | LENKOVICS BARNABÁS | LÉVAY MIKLÓS
KOVÁCS GÁBOR | MARIA PATAKYOVÁ | PATYI ANDRÁS
SMUK PÉTER | SÜLYÖK GÁBOR | SZALAY GYULA
SZIGETI PÉTER | TAKÁCS PÉTER | TORMA ANDRÁS
VARGA ZS. ANDRÁS | VEREBÉLYI IMRE
- Szerkesztő | DELI GERGELY | SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Olvasószerkesztő | NÉMETH RICHÁRD
- Online szerkesztő | KELEMEN ROLAND
- Az alapító képviselője | FAZEKAS JUDIT dékán

Megjelenik | 3 havonta

Felelős kiadó | Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője

Terjesztő | Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Levélcím | 9026 Győr, Egyetem tér 1.

Nyomdai munkálatok | Palatia Nyomda

ISSN | 2060-4580

<https://jap.sze.hu/jog-allam-politika>

A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban

I. A BEVONT MUNKAVÁLLALÓKHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGFORRÁSOK

A közbeszerzési jogunkat kettő szabályozási rend jellemzi: az általános kereteket a nemzetközi egyezmények és az Európai Unió kötelező erejű jogforrásai adják, a *lex specialis* szabályait pedig a nemzeti jogokban találjuk. Ez utóbbi is többes szerkezetű: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) és annak végrehajtási rendeletei mellett a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatra jelentős hatással bíró határozatai, illetve a pályázati ellenőrzéseket végző Miniszterelnökség útmutatói, közzétett audit-tapasztalatai is jogforrásnak tekinthetők ezen a speciális jogi területen. Az alábbiakban a fenti forrásokban vizsgáljuk a bevont munkavállalók szerepét a közbeszerzési eljárásokban.

A Világkereskedelmi Szervezet keretei között a tokiói forduló eredményeként született meg 1979-ben az *Agreement on Government Procurement* (GPA, magyar fordításban: Kormányzati Beszerzési Megállapodás), amely 1981-ben lépett hatályba. Jelenleg érvényes szövegváltozata 2014. április 6-tól lépett hatályba, és Magyarország is – ahogyan az Európai Unió összes országa – az Egyezmény szerződő államai között van 2004. május 1. óta.^[1] A Megállapodás ugyan fontos forrása a kormányzati közbeszerzési eljárások szabályozásának, ugyanakkor a munkavállalók bevonásával kapcsolatban közvetlenül rendelkezést nem tartalmaz, ezért ennek részletes tárgyalásától eltekintünk.

1. Az EU 2014-es irányelvi rendelkezései

a) A MEAT szempontrendszer az értékelésben

Az uniós közbeszerzési jog reformjának egyik kiemelt területe az ajánlatok értékelésének új megközelítése, amely egyértelműen az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának szempontja felé tereli a jogalkalmazókat.

[1] A fejlődés részletesebb leírását ld. bővebben: WTO Agreement on Government Procurement, 2020.

A közbeszerzési eljárások általános rendjét meghatározó 24/2014/EU irányelv^[2] 67-69. cikkei foglalkoznak az ajánlatok értékelésével. Az irányelv ugyan nem zárja ki teljesen, hogy az ajánlatkérők kizárólag az ár szempontja alapján értékeljék az ajánlatokat, a változások iránya egyértelműen az, hogy a közbeszerzési eljárásokban a legalacsonyabb ár helyett a költséghatékonyság, a legjobb ár-minőség szempontja legyen irányadó. Az új irányelvek szerint az ajánlatkérőknek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján kell odaítélniük a közbeszerzési szerződéseket. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint például az életciklus költségeknél a meghatározása,^[3] és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni^[4] (24/2014/EU irányelv 67. cikk (1) és (2) bekezdés).

A terminológiai kérdésekkel összefüggésben elmondható, hogy már a 2004/18/EK irányelv is használta a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” fogalmát, és a szakirodalomban is alkalmazott „*most economically advantageous tender*” (MEAT) kifejezés az elterjedt, így érdemi változásról – uniós terminológiai szinten – nem beszélhetünk. Foglalkoznunk kell ugyanakkor a költség fogalmával. Az ár és a költség közötti különbséget az adja, hogy a költség az áron túlmenően a termék teljes életciklus-költségét tartalmazza, és kifejezi az ár/minőség arányt. Magában foglalja az árelemeket, és lehetőséget biztosít a teljesítés minőségének pontosabb értékelésére.^[5] Más szerzők szerint a költség alatt vagy az életciklus költséget kell érteni, vagy más olyan rendszert, amelyet az ajánlatok értékelésének kifejezetten az ajánlatkérő által kidolgozott költségalapú módszere.^[6]

Az értékelési szempontok között a minőségi szempontok csoportjába tartozik az ajánlattevők személyi állományának értékelése. Az Irányelv 67. § (2) bekezdés b) pontja értelmében minőségi szempontként lehet értékelni a közbeszerzési eljárásban „a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára”.

b) Az alkalmazotti állomány értékelésével kapcsolatos elvárások

A 24/2014/EU irányelv (94) preambulumi bekezdése általános jelleggel rögzíti, hogy amennyiben az alkalmazotti állomány színvonala lényeges a szerződés telje-

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[3] Ld. erről részletesen pl. Glavanits, 2017, 31.

[4] Ld. részletesen: Telles-Butler, 2014., illetve a hazai szabályozás kapcsán: Csányi, 2017, 55-63.

[5] Dezső, 2015, 651.

[6] Marosi, 2015, 47.

sítési színvonalára szempontjától, az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a szóban forgó szerződés teljesítésével megbízott alkalmazotti állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatait is odaítélési szempontként írják elő, mivel ez hatással lehet a szerződés teljesítésének a színvonalára, következésképpen az ajánlat gazdasági értékére. Ez az eset fordulhat elő a szellemi szolgáltatásokra irányuló szerződésekkel, mint például a tanácsadással vagy az építészeti szolgáltatásokkal kapcsolatban. Az e lehetőséggel élő ajánlatkérő szervezeteknek a megfelelő szerződési eszközökkel biztosítaniuk kell, hogy a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány ténylegesen megfeleljen az előírt színvonalbeli követelményeknek, és ezt a személyzetet kizárólag az ajánlatkérő szerv jóváhagyásával lehessen lecserélni, amelynek ellenőriznie kell, hogy a csereszemélyzet ugyanolyan színvonalat képes-e biztosítani.

Az irányelv 19. cikke a gazdasági szereplőkre vonatkozó előírások között rögzíti, hogy a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében, valamint a szolgáltatásokat vagy beállítási és üzembe helyezési műveleteket is tartalmazó, árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések esetében a jogi személyektől megkövetelhető, hogy az ajánlatban vagy a részvételi jelentkezésben tüntessék fel a szóban forgó szerződés teljesítéséért felelős alkalmazottak nevét és megfelelő szakképesítését.

2. A hatályos Kbt. munkavállalókat, szakembereket érintő szabályai

a) A MEAT-elv érvényesülése a magyar jogban

A hatályos Kbt. 76. § (2) bekezdése ültette át az értékelésre vonatkozó irányelvi rendelkezéseket a magyar jogba. A vonatkozó szakasz értelmében az ajánlatkérő értékelési szempontként alkalmazhatja az alábbiakat:

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

Látható, hogy a magyar terminológiában az irányelvben szereplő „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” nem jelenik meg, de a részletes szabályok vizsgálatával általánosságban megállapíthatjuk, hogy a 2011. évi Kbt. 71. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott „összességében legelőnyösebb ajánlat”, mint értékelési szempont lényeges feltételei nem változtak.

Az összességében legelőnyösebb ajánlat – vagy az uniós terminológia használatával: a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat – megállapítása nyilvánvalóan összetettebb kérdés, mint a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szinte tisztán matematikai úton való meghatározása. Az összességében legelőnyösebb ajánlat, mint bírálati szempont kiválasztás lényege az, hogy az ajánlatok összehasonlítása

többféle szerződési feltétel együttes mérlegelésén alapul. Építési beruházások esetében szinte kivétel nélkül alkalmazásra kerül, hiszen egy több évig is tartó szerződés esetében nemcsak az ár játszik fontos szerepet, hanem a határidőben való teljesítés, a késedelmi kötbér és egyéb tényezők is.^[7] A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alkalmazásának egyik előnye, hogy az alapjául szolgáló jellemzők, szempontok többnyire kvantitatív jellegűek, vagyis számszerűen egyértelműen meghatározhatók, és ezáltal összehasonlíthatók, ugyanakkor a konkrét bírálati szám értékének kiszámítása a megfelelő módszertan alkalmazásával már nagyobb szakértelmet igényel.^[8] Az Európai Bíróság ugyanakkor több ítéletben is kimondta, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontjai között nem csak számszerűsíthető vagy mennyiségi jellemzők fordulhatnak elő.^[9]

A Kbt. elfogadásakor a kapcsolódó miniszteri indoklás kifejti, hogy az értékelési szempontok meghatározásánál a törvény szakít a korábbi elhatárolással, és az új irányelvi rendelkezéseknek megfelelően a legalacsonyabb ár és az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontok helyett minden esetben a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását tűzi célul. Gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatnak tekinthető a legalacsonyabb ár, a legalacsonyabb költség (amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani), vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok kombinációja, amelyek között az ár vagy a költség is szerepel. A legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontok vonatkozhatnak különösen a minőségre, műszaki értékre, esztétikai és funkcionális tulajdonságokra, szociális, környezetvédelmi, innovatív tulajdonságokra, a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettségére, képzettségére és tapasztalatára, amennyiben a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

A Kbt. 76. § (5) bekezdés értelmében az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb árat egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében. A Kbt. ezen szigorú rendelkezését egészíti ki az árra vonatkozó 70%-os felső korláttal az építési beruházásokhoz kapcsolódó részletes szabályokat tartalmazó 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet, amelynek rendelkezéseire a későbbiekben kitérünk.

b) A szakemberek megjelenése a közbeszerzési eljárásban

A szakemberek a közbeszerzési eljárásban megjelenhetnek alkalmassági feltételként és értékelési szempontként is. Az alkalmassági feltétel jelentősége, hogy amely gazdasági szereplő az ajánlatkérő által meghatározott minimális elvárás

[7] Farkas, 2008, 190.

[8] Juhász, 2014, 161.

[9] T-4/01. sz. ügy (Renco SpA) indoklásának 68. pontja, illetve az ilyen szempontoknak az ajánlattevő általi megérthetőségéről: C-538/13. sz. ügy (eVigilo).

nem tudja teljesíteni, úgy az adott közbeszerzési eljárásban nem tehet ajánlatot, illetve az ajánlata érténytelen lesz. Az értékelési szempontok jelentősége, hogy általuk kerül kiválasztásra az eljárásban alkalmassá minősített ajánlattevők közül a nyertes ajánlattevő személye. Látható tehát, hogy mindkét szerepkörben kiemelt figyelem jut a bevont szakember személyének.

A Kbt. 65. § (3) bekezdése értelmében (3) az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni. Amennyiben tehát az ajánlatkérő az alkalmasság igazolása körében valamely bevont személy képzettségét, végzettségét vagy szakmai tapasztalatát kívánja értékelni, azt a fenti korlátozásokkal teheti csak meg.

A bevont szakember tekintetében további korlátozás, hogy az alkalmasság igazolása körében a szakemberre vonatkozó alkalmassági követelmény teljesítésére az ajánlattevő csak feltételekkel vehet igénybe kapacitást nyújtó szervezetet (vagyis az alkalmasságát egy másik gazdasági társaság igénybevételével, bevonásával csak akkor igazolhatja). Kapacitást nyújtó szervezet jogszabály értelmében akkor vonható be, ha az adott szervezet olyan mértékben részt vesz a szerződés, vagy a szerződés azon részének teljesítésében, amelyhez e kapacitásokra szükség van, amely – az ajánlattevő saját kapacitásával együtt – biztosítja az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését a teljesítésben. Az ajánlattevő és a kapacitást nyújtó szervezet ebben a körben köteles csatolni az ajánlat részeként szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt kötelezettségvállalását tartalmazó olyan okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt, a bevont szakembernek pedig nyilatkoznia kell a rendelkezésre állás vállalásáról.^[10]

A Kbt. végrehajtási rendeletei közül a 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § értelmében az ajánlattevő a műszaki-szakmai alkalmasságát igazolhatja azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek – a megnevezésével, végzettségük vagy képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe. Fenti szabály érvényes az árubeszerzésre, az építési beruházásokra és szolgáltatás megrendelésekre egyaránt.^[11]

Az építési beruházások részletes szabályaira vonatkozó 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet további előírásokat tartalmaz a bevont szakemberek vonatkozásában. A tervező és mérnök kiválasztásakor a Rendelet előírja a szakmai kamarai

[10] Kbt. 65. § (9) bekezdés és (7) bekezdés.

[11] 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés b) pont és (3) bekezdés b) pontjai alapján.

tagság követelményét.^[12] Mivel a tervező és a mérnök kiválasztása körében a Kbt. kötelezően írja elő a minőségi szempont alkalmazását, a Rendelet értelmében ilyen minőségi szempontok az alábbiak lehetnek (példálózó felsorolás):

„a) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szakmai szervezettségének mértékét (például a teljesítésbe bevont szakemberek átlagos létszáma, vezető mérnökök létszáma, feladatkiosztás rendje, munkaszervezés, belső ellenőr, külső ellenőr alkalmazása);

b) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány képzettségét és tapasztalatát;

c) a munkavégzés értékelésére vonatkozó részszempontokat, ezen belül

ca) a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás teljesítésére vonatkozó módszer bemutatását,

cb) a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó környezetvédelmi, fenntarthatósági megoldásokat,

cc) a tervezési szolgáltatás eredményeként megvalósuló projekt költségelemzésének módszertanát.”^[13]

Az építési beruházásokon belül a műemléki épületekhez kapcsolódó építési beruházások beszerzésekor jut a legnagyobb súly a bevont szakemberre, mert ebben az esetben bevonásuk a jogszabály erejénél fogva kötelező. Műemlékkel kapcsolatos építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési eljárás esetén ugyanis az ajánlatkérő a műszaki és szakmai alkalmasság körében előírja, hogy az ajánlattevő adja meg a teljesítésbe általa bevonni kívánt, legalább a következő feladatot ellátó szakemberek (szervezetek) és vezetők megnevezését, képzettségük, szakmai gyakorlatuk ismertetését, és igazolja, hogy az érintett személyek (szervezetek) jogosultak a feladat ellátására:

a) műemléki részszerületen felelős műszaki vezető,

b) műemléki restaurátor, szakágak szerint, ha a beszerzés restaurálásra is irányul,

c) műemléki épületkutató, műemléki épületdiagnosztika elvégzésére, műemléki érték dokumentálására jogosult szakértő, ha ez az építési engedély alapján szükséges.^[14]

A Közbeszerzési Hatóság ajánlatok értékelésével kapcsolatos szakmai útmutatója kiemeli, hogy a személyi állomány fogalmát a Kbt. nem definiálja, ezáltal az sem előírás, hogy az értékelésnél bemutatott szakemberek munkaviszonyban álljanak az ajánlattevővel. Mivel a teljesítés során az ajánlattevő jogosult alvállalkozót bevonni, az értékelés során sem tehető különbség annak alapján, hogy valamely személy milyen jogviszonyban áll az ajánlattevővel, amennyiben az

[12] 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés.

[13] 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés.

[14] 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 34. § (3) bekezdés.

ajánlattevő a rendelkezésre állást egyébként igazolni tudja. Összességében tehát az alvállalkozó is a személyi állomány körébe tartozhat az alvállalkozói fogalom^[15] meghatározásából kiindulva, mivel az alvállalkozó is részt vesz a szerződés teljesítésében.^[16]

c) A közbeszerzések ellenőrzésének audit-tapasztalatai a bevont szakemberek vonatkozásában

A jogi tanulmányaink alapján ugyan az egyes jogalkotó szervek „soft law” típusú dokumentumai nem minősülnek szűk értelemben vett jogforrásnak, a közbeszerzések esetében – Magyarországon legalábbis – a legfontosabb segítségek a gyakorlat számára a Közbeszerzési Hatóság útmutatói, valamint a pályázati forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésének tapasztalatait (és elvárásait) összefoglaló, Miniszterelnökség által kiadott útmutatók, iratminták.^[17] Míg a Közbeszerzési Hatóság útmutatói tekintetében találunk jogi alapot (a Kbt. több helyen hivatkozik a Hatóság jogalkalmazást segítő tevékenységére), addig a Miniszterelnökség közzétételei tekintetében ez a jogi alap hiányzik, sőt, sok esetben az ezen dokumentumokban megfogalmazott és következetesen alkalmazott elvárásoknak egyáltalán nincsenek jogszabályi alapjai. Külön említésre érdemes a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (KFF) áldásosnak semmiképpen nem mondható közreműködése az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések esetén, illetve a nettó 300 millió forintot meghaladó építési beruházások esetén, amelyek ún. folyamatba épített ellenőrzés (*ex ante* ellenőrzés) keretében zajlanak le, így legalább háromszorosára növelve az eljárások időtartamát.

A Miniszterelnökség által közzétett „Minőségellenőrzési Útmutató” c. dokumentum fontos iránymutatásokat (funkcióját tekintve kötelező elvárásokat) tartalmaz a bevont szakemberekkel kapcsolatban az ajánlatkérők számára. Az Útmutató alapvetően a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatain alapul, ugyanakkor azok keretein túl is terjeszkedik. Az alkalmassági feltételként bevont szakemberek körében például hivatkozik az Európai Bizottságra, állítva, hogy a közbeszerzési auditok során az Európai Bizottság jellemzően aggályosnak, a versenyt aránytalanul szűkítőnek találta, ha az ajánlatkérő négynél több, a teljesítésbe bevonni kívánt szakember bemutatását követelte meg alkalmassági feltételként. A 4 fős létszám álláspontjuk szerint elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő a teljesítéshez

[15] Alvállalkozó, Kbt. 3. § 2. pontja alapján: az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt, kivéve: (a) azon gazdasági szereplőt, amely tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi, (b) a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt gyártót, forgalmazót, alkatrész vagy alapanyag eladóját, (c) építési beruházás esetén az építőanyag-eladót.

[16] A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról: Közbeszerzési Hatóság, 2016, 11.

[17] A pályázati és a közbeszerzési rendszer kapcsolatáról ld. részletesebben: Vándor, 2017.

valóban szükséges legfontosabb, „kulcspozícióban” tevékenykedő szakemberek rendelkezésre állásáról meggyőződjön. Az Útmutató értelmében a piaci verseny szükségtelen szűkítésének elkerülése céljából tehát törekednie kell az ajánlatkérőnek arra, hogy a további szakemberek bevonását a szerződés teljesítéséért felelősséget vállaló, a teljesítést megszervező nyertes ajánlattevőre bízza, különösen olyan esetekben, amikor a teljesítésbe valamely szakember bevonása jogszabály alapján eleve kötelező.^[18]

d) A szakember személyének változása az ajánlattételi és a teljesítési szakaszban

A részvételi jelentkezésben vagy az ajánlatban bemutatott szakember személye szűk körben, jelentős korlátozásokkal, de változhat a hiánypótlási szakaszban. Erre vonatkozóan a Kbt. rögzíti, hogy az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak két esetben változhat:

(1) amennyiben az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges, vagy

(2) ha a szakember vonatkozásában bizonyos kizáró okok merülnek fel.

A szakember személye a fenti esetekben is csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.

Ha a hiánypótlás során a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személy kerül bemutatásra, az ajánlatkérő az értékeléshez akkor is csak az ajánlattevő által pótolta szakember adatait veheti figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezi az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. Ha a felolvasólapon feltüntetett adat és az ajánlatban a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítás nyújtása által vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja. Ha a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.^[19]

A szerződés teljesítése során a Kbt. előírja, hogy a nyertes ajánlattevő köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el, vagy helyettük akkor

[18] Miniszterelnökség KFF, 2017, 54.

[19] A Kbt. 71. § (9) bekezdésének fenti szövegezése 2020. február 1-től változott a jelenleg hatályos szövegváltozatra.

vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.^[20] Az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.^[21]

A gyakorlatban a fenti szabályok érvényesülése számos kérdést vet fel a munkavállalók (bevont szakemberek) jogi státuszának változása okán. Egy adott eljárásba bevont szakember esetében bekövetkezhet például sajnálatos haláleset, vagy megszűnhet a munkavállaló munkaviszonya, amely esetekben a szabályozás értelmében a bevont szakember változásához – ha az értékelés során meghatározó szakember volt – az ajánlatkérő (megrendelő) hozzájárulása szükséges.

Elképzelhető-e, hogy adott esetben a megrendelő a változáshoz nem járul hozzá? Álláspontunk szerint a feleket terhelő általános együttműködési kötelezettség^[22] egy haláleset esetén ezt nem tenné lehetővé. A Kbt. az alapelvek között rögzíti, hogy az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni, a joggal való visszaélés tilos.^[23] A munkavállaló munkaviszonyának megszűnése azonban vethet fel kérdéseket, különös tekintettel arra, hogy a bevont szakember a közbeszerzési eljárásban kifejezetten nyilatkozik arról, hogy a szerződés teljesítése alatt az ajánlattevő oldalán rendelkezésre fog állni. Így amennyiben a jogviszony megszűnése abból következik, hogy a munkaviszonyt a munkavállaló szünetelt meg felmondással, úgy ezen eljárásával összefüggésben felmerülhet a munkáltató felé a kártérítési felelőssége, amennyiben a felmondása okán a közbeszerzési szerződés teljesítésével összefüggésben a munkáltatónak kára keletkezik. Amennyiben a munkaviszonyt a felek közös megegyezéssel szünetelt meg, a munkavállalói felelősség kérdése nem merül fel.

[20] Kbt. 138. § (2) bekezdés.

[21] Kbt. 138. § (4) bekezdés.

[22] Ez levezethető akár a polgári törvénykönyv együttműködésre vonatkozó előírásaiból is; Ptk. 6:62. § (1): A felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.

[23] Kbt. 1. § (3) bekezdés.

II. A MUNKAVÁLLALÓKRA VONATKOZÓ BÍRÓSÁGI ESETJOG

1. Releváns EUB esetjog

Az Európai Unió Bíróságának esetjoga elsősorban a közbeszerzési eljárásokban megjelenő alapvető rendelkezésekre vonatkozóan tartalmaz határozatokat, különös tekintettel arra, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvi szintű szabályozás a tagállamok számára relatíve széles mérlegelési lehetőséget ad a rendelkezések átültetésére. A közbeszerzési eljárásokkal összefüggő esetek egy jelentős része így a letelepedés és szolgáltatásnyújtás sérelmét vizsgálja a nemzeti szabályozásokban.

A munkavállalók biztonsága és a minimális munkabérek alkalmazása tekintetében Lazio tartomány közigazgatási bírósága azzal a kérdéssel fordult az EUB-hez, hogy ellentétes-e a bizalomvédelem és jogbiztonság közösségi elveivel az áruk szabad mozgásának, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUM-Szerződésben meghatározott alapelveivel olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely szerint valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban a gazdasági ajánlat keretében a munkaerőköltségek elkülönített megjelölésének elmulasztása minden esetben az ajánlattevő társaság – hiánypótlás lehetősége nélküli – kizárását eredményezi, abban az esetben is, ha az elkülönített megjelölés kötelezettségét az ajánlattételhez szükséges dokumentáció nem írja elő, valamint azon körülménytől függetlenül, hogy tartalma alapján az ajánlat tiszteletben tartja a vállalkozás minimális munkaerőköltségeit, összhangban az ajánlattevő által e célból tett nyilatkozattal. Az ügyben érintett olasz jogalkotó kifejezetten kizárta a hiánypótlás lehetőségét abban az esetben, ha az ajánlatban a hiányzó információ a munkaerő-költségekkel kapcsolatos – de ezt nem az adott ügy dokumentációja, hanem az olasz nemzeti szabályozás írta elő. A Bíróság álláspontja szerint valamennyi, elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró ajánlattevő főszabály szerint tudomást szerezhetett a jogforrás megismerésével az alapeljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárásra alkalmazandó releváns szabályokról, beleértve azon kötelezettséget, hogy a gazdasági ajánlatban fel kell tüntetni a munkaerő-költségeket, így a fenti előírás általánosságban megengedhető.^[24]

A közbeszerzési szerződések teljesítéskori változásának egy igen különleges esete, amikor jogutódlás keretében változik meg a szerződést teljesítő fél személye, és adott esetben a munkavállalót vagy szakembert a szerződés keretében egy másik gazdasági társaság veszi igénybe. A jogutódlás kérdése kapcsán egy ügyben az a helyzet állt elő, hogy bár az eredeti ajánlattevő technikai eszközállományát (személyszállító buszok) a jogutód nem vette át (holott ezek is megjelentek a közbeszerzési eljárásban), a közbeszerzésben bemutatott szakember-állományt

[24] C-309/18. sz. ügy: Lavorgna Srl vs. Comune di Montelanico, Comune di Supino, Comune di Sgurgola, Comune di Trivigliano.

viszont igen. Az EUB megállapította, hogy az olyan tevékenységnek a közbeszerzési eljárás keretében valamely gazdasági egység által történő átvétele esetén, amelynek a gyakorlásához jelentős üzemeltetési eszközök szükségesek, az, hogy ezen egység az ajánlatkérő által előírt jogi, környezetvédelmi és technikai követelmények miatt nem veszi át ezeket az üzemeltetési eszközöket, amelyek az e tevékenységet korábban gyakorló gazdasági egység tulajdonában állnak, nem képezheti szükségszerűen akadályát annak, hogy a gazdasági tevékenység ezen átruházása vállalkozás-átruházásnak minősüljön, ha más ténykörülmények, mint például a személyzet lényeges részének az átvétele és az említett tevékenység megszakítás nélküli folytatása, lehetővé teszik az érintett gazdasági egység identitása megtartásának a megalapozását.^[25]

A 24/2014/EU irányelv (101) preambumi bekezdése rögzíti, hogy biztosítani kell az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például akik megsértették a környezetvédelmi vagy a szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyatékossgal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat. A súlyos szakmai köteleességszegés az EU álláspontja szerint kétségesse teheti az adott gazdasági szereplő tisztességességét, és ezáltal alkalmatlanná teheti a gazdasági szereplőt arra, hogy közbeszerzési szerződést ítéljenek oda neki, függetlenül attól, hogy egyébként rendelkezne-e a szerződés teljesítéséhez szükséges technikai és gazdasági képességekkel. Az Irányelv 18. cikk (2) bekezdése írja elő, hogy a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve az Irányelv X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő. Az Irányelv 55. cikke értelmében az eljárásból kizárhatók azok a szereplők, akik a fenti kötelezettségeiket megszegték, a 69. cikk értelmében pedig a gazdasági szereplők által vállaltak értékelése során kifejezetten vizsgálni kell, hogy az ajánlatuk nem azért tartalmaz-e irreális vállalási elemet, mert a fenti kötelezettségeinek nem tettek eleget. A tagállami átültetések mikéntjével kapcsolatban fontos megállapítást tett az EUB, amikor az olasz nemzeti szabályozás vizsgálata során megállapította, hogy a kizárási okot akkor is jogszerűen írja elő a nemzeti jogszabály, ha az az alvállalkozóval összefüggésben merül fel, ugyanakkor ez a kizárás az alvállalkozó vonatkozásában nem lehet automatikus, az alvállalkozó módosítását, cseréjét egy megfelelő alvállalkozóra az arányosság jegyében engedélyeznie kell az ajánlatkérőnek.^[26]

[25] C-298/18. sz. ügy: Reiner Grafe, Jurgen Pohle vs. S Südbrandenburger Nahverkehrs GmbH, OSL Bus GmbH., de releváns még a tárgyban a C-463/09. sz. CLECE-ügy indoklása is, amely a korábbi irányelvi rendelkezések vizsgálata körében tesz fontos megállapításokat a tárgyban.

[26] C-395/18. sz. ügy: Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA vs Consip SpA.

2. A Közbeszerzési Döntőbizottság vonatkozó esetjoga

A Közbeszerzési Döntőbizottság számos esetben foglalkozott a bevont szakemberek személyével, különös tekintettel az ajánlatkérői oldal vonatkozásában azzal a ténnyel, hogy indokolatlan vagy versenykorlátozó kikötések alkalmazásával, túlzó előírásokkal élnek.

A Döntőbizottság egyik friss határozatában egy 4,8 milliárd forintos építési beruházáshoz kapcsolódó szolgáltatások körében vizsgálta az ajánlatkérői előírásokat. A tárgyi ajánlattételi felhívás értelmében a beszerzés tárgya a Róheim-villa rekonstrukciójának műszaki ellenőri, beruházás-lebonyolítói és egyéb műszaki tanácsadási feladatainak ellátása. Ajánlatkérő az értékelési szempontok között az alábbiakat határozta meg: az alkalmassági feltételek között bemutatott szakemberek (4 fő) műemléki épületek helyreállítása során szerzett szakmai többlet-tapasztalata, ahol a legkedvezőbb érték 2 fő (projektvezető műszaki ellenőr és beruházás-lebonyolító szakember) estében 144 hónap (az alkalmassági feltétel eleve 48 hónapot tartalmazott), és 15-ös súlyszámmal kerültek értékelésre, 2 fő (épitménygépész és épitményvillamossági szakterületen dolgozók) esetében pedig 72 hónap, amely megajánlások 10-es súlyszámmal kerültek értékelésre. Ajánlatkérő ezen felül rögzítette, hogy a szakemberek közötti átfedés nem megengedett. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában rávilágított arra, hogy az ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy biztosítsa a piaci szereplők közötti versenyt, így nem határozhatja meg az előírásait olyan módon, hogy indokolatlanul előnyösebb helyzetbe juttat olyan piaci szereplőket, akik külön rendelkeznek a 4 szakemberrel, míg kizár olyan szereplőket, akik olyan szakemberrel rendelkeznek, akik adott esetben két alkalmassági követelménynek is megfelelnek. A Döntőbizottság álláspontja szerint az átfedés ilyen jellegű kizárása nem biztosítja az esélyegyenlőséget azok gazdasági szereplők számára, amelyek a megengedőbb feltételeknek eleget tudnának tenni, így a tárgyi kiírás a Kbt. 65. § (3) bekezdésébe ütközött az átfedések kizárása tekintetében. Az előírt többlet-tapasztalatok mértéke kapcsán a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy bár a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára, de egy bizonyos szint feletti meghatározás már nem járul hozzá a tevékenység színvonalának javításához, csupán a versenyt torzítja – ahogy a tárgyi esetben is megvalósult a Kbt. 2. §-ban foglalt alapelv sérelme.^[27]

Szintén a bemutatott szakemberek közötti átfedés jogszerűségével foglalkozott a Döntőbizottság a Magyar Nemzeti Bank 2019. évi kommunikációs tevékenységéhez kapcsolódó feladatok ellátására vonatkozó beszerzésével kapcsolatban. A tárgyi eljárásban az ajánlatkérő 4 fő szakembert írt elő alkalmassági feltételként (kreatív vezető, PR munkatárs, tervező grafikus és produkciós szakember), amelyek között az átfedést kizárta. A Döntőbizottság álláspontja szerint az átfedés

[27] D.362/16/2019. sz. határozat.

kizárása adott esetben indokolt lehet időbeli korlátok – egy adott szakember egy időben egy helyen tud teljesíteni – vagy képzettségi, szakmai korlátok miatt – egy adott munkafolyamatot két különböző képzettségű, végzettségű szakember tud ellátni, mivel olyan eltérő részfeladatokról van szó, amely miatt fogalmilag kizárt, hogy azt egy szakember teljesíthesse. De ezen körülmények fennállását az ajánlatkérőnek tudnia kell igazolni, alátámasztani. A tárgyi eljárásban az ajánlatkérő időbeli párhuzamosságot vagy összeütközést nem tudott kimutatni, és az ajánlatkérő által bemutatott, általa elkülönített részfeladatokból vagy feladattípusokból nem következett az, hogy azokat vagy azok egy részét ugyanazon szakember ne tudná ellátni, így a Döntőbizottság megállapította a jogsértés tényét.^[28]

A Közbeszerzési Döntőbizottság egy 2019-es döntésében foglalkozott a bevont szakemberre vonatkozó ajánlattevői megajánlás konkrét terjedelmével. Az adott esetben ajánlatkérő a felolvasólapon nem kérte szerepeltetni a bevont szakember személyét, csak a szakmai többlet-tapasztalat mértékét. A kiadott felolvasólap tartalma a felhívásban meghatározott értékelési részszerzőponttal egybehangzóan azt támasztja alá a Döntőbizottság indoklása szerint, hogy az ajánlatkérő a szakemberek szakmai többlettapasztalatát kívánta értékelni, nem a megajánlott szakember személyét, iskolai végzettségét. Az ajánlat érvényességéhez szükséges alkalmassági követelmények teljesülésének igazolása, a felhívás III.1.3) M1. pontjában meghatározott szakemberek bemutatása nem vitathatóan pótolható hiánypótlási eljárás keretében.^[29] Ez a döntés megerősíti a Döntőbizottság egy korábbi, hasonló tényállással összefüggésben hozott határozatát. Ebben az ügyben a Döntőbizottság kiemelte, hogy ha a műszaki, szakmai alkalmasság körében a szakembert nem kell megnevezni a felhívás és a dokumentáció értelmében, akkor a Kbt. 71. § (9) bekezdésének a szakember cseréjére vonatkozó rendelkezései adott esetben nem értelmezhetők.^[30]

A kapacitást nyújtó szervezetten keresztül történő szakember-bevonás kapcsán nagyon fontos, a szabályok értelmezése szempontjából rendkívül jelentős döntés a Közbeszerzési Döntőbizottság egy 2018-as határozata. A tényállás szerint az egyik ajánlattevő az alkalmassági feltételként előírt szakember vonatkozásában kapacitást nyújtó szervezetet vont be. Az eljárásban tett nyilatkozatok alapján a kapacitást nyújtó szervezet úgy nyilatkozott, hogy az eljárásban való nyertessége esetén alkalmazni fogja azon szakembereket, amelyek bemutatásra kerültek az eljárásban. A Döntőbizottság azt a kérdést vizsgálta, hogy nyújthat-e olyan kapacitást a kapacitást nyújtó szervezet, amellyel az ajánlattétel időpontjában maga sem rendelkezik. A Döntőbizottság ezen körülményt nem találta jogsértőnek, hiszen indoklásuk szerint – hivatkozással a 3.Kf.27.123/2011/6. sz. határozatra – „a kapacitásnyújtás jogintézményének célja, hogy lehetővé tegye olyan gazdasági szereplők ajánlattételét, akik maguk nem felelnek meg valamely alkalmassági

[28] D.303/15/2019. sz. határozat.

[29] D.505/5/2019. sz. határozat.

[30] D.339/15/2017. sz. határozat.

követelménynek, de külső erőforrás igénybevételével a szerződés teljesítésének idején rendelkezésre fog állni a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrás. Az ajánlattételi szakban az ajánlattevőnek még nem kell rendelkeznie a szerződés teljesítéséhez szükséges külső erőforrással, mivel a külső szervezet kapacitását csak abban az esetben veszi igénybe az ajánlattevő, ha elnyeri a szerződést”.^[31]

III. KONKLÚZIÓ

A közbeszerzési eljárások összetett szabályrendszerében az ajánlat részeként bemutatott, a teljesítésbe bevonni tervezett, majd később ténylegesen bevont szakemberek, munkavállalók kihívások elé állítják az ajánlattevőket és bizonyos esetekben az ajánlatkérőket is.

A megrendelők nyilvánvalóan a legjobb ár-érték arányú szerződés elérése érdekében igyekeznek a lehető legjobban körülírni a szerződő partnertől elvárt minőségi munkát, és ehhez kapcsolódóan a bevont szakemberek mennyiségét, képzettségét és végzettségét, elvárt szakmai tapasztalatát. Az ajánlatkérői oldal számára a legnagyobb kihívást a versenykorlátozó kiírások elkerülése jelenti, vagyis annak a szűk sávnak a megtalálása, amely a minőségi szolgáltatást a lehető legjobban elősegíti, ugyanakkor nem szükségtelen vagy aránytalan mértékben korlátozza a versenyt. Az ajánlatkérők számára a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség útmutatói csak részben nyújtanak segítséget, hiszen mindig az adott eset összes körülménye dönti el, hogy egy szakember vagy szakmai tapasztalat előírása illeszkedik-e a megrendelés tárgyához, mennyiségéhez, összetettségéhez.

Az ajánlattevők számára a változó munkaerőpiac teremt kihívással teli helyzeteket. A bemutatott szakember bevonása a szerződés teljesítési szakaszában egyfajta korlátozást jelent, mert a módosításokat a jogszabályok csak szűk körben teszik lehetővé. A nagy szakmai tapasztalattal, vagy nem általános végzettséggel, képzettséggel rendelkező szakember pótlása a mai piaci körülmények között problematikus lehet. Az ajánlattevőkre és a bevont szakemberek változtatásának nehézségére vonatkozó hatályos szabályozás ugyanakkor piacvédő jellegű is, hiszen a közbeszerzési eljárások nyerteseitől stabil működést, kiszámítható humán erőforrás-gazdálkodást vár el, amely végső soron a munkavállalók érdekeit is szolgálja.

[31] D.287/37/2018. sz. határozat.

IRODALOM

- Csányi István (2017): Szakemberek értékelése a közbeszerzési eljárásban. In: *Közbeszerzési Szemle*. 2017/1-2. Közbeszerzési Hatóság, Budapest.
- Dezső Attila (szerk.) (2015): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Farkas Csaba (2008): *Ajánlattétel, ajánlatok értékelése a nyílt közbeszerzési eljárásban. Doktori értekezés*. Szegedi Tudományegyetem, Szeged.
- Glavanits Judit (2017): A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat térnyerésének problematikája a közbeszerzési jogban. In: Farkas Csaba (szerk.): *Húsz év mérlegen: Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője*. Pólay Elemér Alapítvány, Iurisperitus Bt., Szeged.
- Juhász Ágnes (2014): *A közbeszerzésről másképpen. Közjog és magánjog határán*. Lectum Kiadó, Szeged.
- Közbeszerzési Hatóság (2016): A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. *KÉ* 2016. évi 147. szám.
- Marosi János (2015): Értékelési szempontok az új közbeszerzési irányelvben. In: *Közbeszerzési Szemle*. 2015/1. Közbeszerzési Hatóság, Budapest.
- Miniszterelnökség KFF (2017): *Minőségellenőrzési Útmutató*. Budapest.
- Pedro, Telles-Luke, Butler (2014): Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU (May 29, 2014). In: F. Lichere – R. Caranta – S. Treumer (eds.): *Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement*. Djof Publishing, Copenhagen. (Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2443438).
- Vándor Csaba (2017): *Pályázati közbeszerzés a változó jogi erőterben. PhD értekezés kézirat*. Széchenyi István Egyetem, Győr.
- WTO Agreement on Government Procurement (Elérhető: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm. Letöltés ideje: 2020. február 25.).



Jogászai etikai kihívások a technológiai fejlődés tükrében: az etika és jog innovációjának aktuális kérdései^[1]

I. BEVEZETÉS

A 21. századi technológiai robbanás legújabb – az automatizációval, a robotikával összefüggő – fejlesztési megoldásai számos olyan kihívás elé állítják az emberiséget, amelyre korábban nem volt példa. A digitális fejlődés annyira gyors tempójú technológiai fejlődést jelent, amely komoly kihívás elé állítja az embereket. Az ember evolúciós alkalmazkodása egy lassú érési folyamat, és az emberi döntésekre alapított jogi döntéshozatali folyamatokat is az eddigiekben a megfontolt, méltányos igazságkeresés és érdekmérlegelés jellemezte. Mára ugyanakkor a virtuális, a digitális világban a folyamatok felgyorsultak és a döntéshozatal is a gyorsuló tempó és az élményalapú befolyásolás jellemzi.^[2] A 19. századi ipari forradalmat említhetjük a maihoz hasonló változásokat generáló innovatív egykori korszakhatárként, hivatkozhatunk Eörsi adaptációs korszakolásának elméletére is,^[3] de mégis, a mesterséges intelligencia, az IoT és a big data korában, az Ipar 4.0 környezetben a megosztott gazdaságok és platform megoldások újításai közt teljesen új dimenzió kezdődik a jog és az erkölcs, az etika világában is.

Korunkban a szakértői bizonyítás jelentőségének növekedése is szoros összefüggésben áll azzal a fejlődési folyamattal, amely a tudomány és technika terén, valamint ennek hatására a társadalomban az elmúlt évtizedekben végbement. Ennek eredményeként nőtt a különleges szakértelmet igénylő területek száma, a társadalmi viszonyok egyre bonyolultabbá váltak, amely az igazságszolgáltatásban úgy jelent meg, hogy a peres és hatósági eljárások tárgyi és szerkezeti összetétele jelen-

[1] A jelen tanulmány szerves részét képezi a 2019/20 tanévben alkalmazott és megújított jogászai etika és hivatáserkölcsh képzésnek a győri Széchenyi István Egyetem jogász- és jogi asszisztens képzésében.

[2] „A fogyasztók mindent azonnal akarnak és még jól is akarják érezni magukat...”-írja a digitalhungary.hu, amely egy jelentős online e-kereskedelmi kommunikációs portál. Nagyobb lett az élményzaj, korlátlanul dől az információáradat a felhasználókra, az ügyfélkioldozás folyamatába bekapcsolódik az adatalapú elemzések módszertana, azaz az ügyfélviselkedéseket profilmintákba rendszerezik, majd a profilozáson keresztül világos képet lehet arról kapni, hogy kik is az ügyfelek, és mit is akarnak valójában. Ez a változás tehát a fogyasztói döntéshozatal új módszere az e-gazdaságban (Digital Hungary, 2020).

[3] Eörsi, 1975, 394.

tős változáson ment át.^[4] Jellemzővé vált a jogi problémáknak más szakmákhoz tartozó kérdésekkel való összefonódása, és emiatt megítélésük egyre nehezebbé vált. Ezzel párhuzamosan a bírósági, jogi eljárásokban is megnőtt az igény a modern természettudományok eredményeinek a bizonyítási eljárásban történő felhasználása iránt.

A jelen tanulmány azzal a céllal íródott, hogy bemutassa, hogyan érinthetik az innovatív újdonságok és felgyorsult tempójú változások a jogi feladatokat végző hivatásrendek és közreműködő szakmák meglévő etikai normáit. A tanulmányban jogászai etika keretében a jogi feladatokat ellátó – nemcsak – jogászai hivatásrendek szakmai szabályaira vonatkozó erkölcsi normák érintettsége kerül áttekintésre, és bemutatásra kerül, hogy hogyan erősítheti az innováció szükségessége az erkölcs meglévő szerepét.^[5]

II. TRADICIONÁLIS ELVEK ÉS AZ ETIKA INNOVÁCIÓJÁNAK KETTŐSSÉGE

Tradicionális etika és az etika innovációjának kettőssége kezd kibontakozni a jogászai etika keretében is. Egyrészt meglévő erkölcsi alapelvek változatlanul érvényben maradnak vagy új dimenzióba kerülnek, illetve teljesen új dilemmák válnak szükségessé. Az eddigi, klasszikusnak tekinthető etikai normák közül számosak (pl. összeférhetetlenség, joggal való visszaélés, az igazságosságra törekvés hagyományos értékei) továbbra is stabil iránymutatásul szolgálhatnak a jogászok számára, ugyanakkor egyes klasszikus erkölcsi iránymutatások új érvényesülési közegben kelhetnek életre (a szakmaiság és a lelkiismeretes munkavégzés kiegészül a legújabbkori innovatív technikai ismeretek követésének hivatáserkölcsi kötelezettségével, vagy a digitális térben a személyiséghez kapcsolódó normák átértelmeződhetnek).^[6] Emellett olyan új jogászai etikai kihívások is jelentkezhetnek, melyekre az eddigiekben nem volt példa és megoldásra, reakcióra várnak, hiszen az új technológiákba épített mesterséges intelligencia, az algoritmusok fejlesztése és működtetése az emberiséget, a jogrendszereket érinti, akár meg is változtathatja. Ebből következik, hogy teljesen új etikai problémák is felmerülhetnek, mint például az automata és emberi közreműködés nélküli döntések dilemmái, a személyes jogok vagy a humanitásérzés elvesztésének veszélyérzete, esetleg a mesterséges entitások szükségességének, jogosultságainak és korlátozási

[4] Jó helyzetleírást nyújt a 2016. évben megújított igazságügyi szakértői törvény preambuluma is (2016. évi XXIX. törvény az igazságügyi szakértőkről).

[5] Bírók, ügyvédek, ügyészek, jogtanácsosok, igazságügyi szakértők, közjegyzők, állami végrehajtók, csőd- és vagyongondnokok, felszámolók, kormánytisztviselők, igazságügyi alkalmazottak, illetve érintőleg ingatlanközvetítők, adótanácsadók, tágran értelmezve (hiszen ingatlan vagy adóügyekben is közvetve számos jogi feladat felmerülhet).

[6] 2016. évi XXIX.tv. 3.§ (1) bek. szerint az igazságügyi szakértő feladata, hogy a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntse el a szakkérdést, és segítse a tényállás megállapítását.

lehetőségeinek kérdésköre.^[7] A gépi entitások megjelenése újra definiálандóvá teheti magát az embert, vagy a humán létezéshez kapcsolható értékeket. Hiszen a gép mihez képest lesz, lehet más; és ha más lesz, vagy másnak kell lennie, vajon jobbnak kell-e lennie; és ha nem, akkor elegendő-e a másság önmagában. Az újítások – előzmények nélkül – ugyanis nehezen viszonyíthatók a tradicionális értékekhez.

Már annak megítélése is, hogy egy innovációt a jog engedélyezzen (szabályozzon) avagy betiltson, közös erkölcsi, társadalmi értékítéletet igényel. Hasonlóan ahhoz, hogy a „való világbeli” emberi méltóság különbözik a virtuális tér méltóságától, vélhetően szükség lesz új értelmezésekre, új összevetésekre a jogászai hivatást érintő etikai kérdésekben.^[8] Ha a releváns magyar szakirodalomban sincs meggyőző módon kikristályosítva egyes fogalmak, definíciók tartalma, akkor különös nehézségekbe is ütközhetünk az újraértelmezési kihívások során. Az újító innováció számos esetben egyidejűleg új megoldásra is vezet, és jó néhány olyan helyzet adódik, melyekre válasz, mint megoldás még nem születik, de új feltehető kérdések annál inkább. Mindemelllett a jogászai foglalkozások más szakmáktól, hivatásoktól eltérő jogokat és kötelezettségeket tartalmazhatnak, ezért érdemes e sajátosságokat a 21. századi etikai kihívások szemszögéből is megvizsgálnunk. Azért is, mert napjainkban nemcsak a jogban, de az erkölcsben is alapvető változások mennek végbe, követendő a társadalmi és technikai változásokat.^[9]

Egyes hagyományos jogi kategóriák, jogelvek vagy erkölcsi értékek – mint például a személyiség, a méltóság – új dimenzióba kerülnek. A profilozás esetében egy virtuális alteregót állítanak fel az érintett személyről, míg a big data esetén előfordulhat, hogy az érintettet nem konkrét, valós egyéni jellemzőinek megfelelően kezelik, azaz olyan személyiséget tulajdonítanak neki, amihez nincsen köze valójában.^[10] Így a személyiség kategóriája a virtuális valóságban, illetve az adatalapú digitális térben megváltozik, és – megfelelő erkölcsi, jogi kontroll hiányában – akár megvalósulhat az adatok „diktatúrája” is.^[11] A személyiséghez kapcsolható vagy ahhoz vonatkoztatható erkölcsi és jogi értékek is, mint a jogászai hivatásetikában gyakran felmerülő méltóság, függetlenség, összeférhetetlenség, jóhiszeműség kérdései is új dimenzióba kerülhetnek. Vagy attól, hogy a digitális térben való viselkedésben is értelmeznünk kell, vagy éppen attól, hogy embertől eltérő másik entitásra (személyiségre), pl. az embert segítő algoritmusra vagy robotra kellene vonatkoztatni a jövőben. A 19. század végén a fényképezőgép feltalálása is hasonló etikai vitákat váltott ki a magánélet kapcsán, mint amelyet az Internet manapság.^[12] A digitális technológiai kihívások a jogalkotó számára azzal

[7] Eszteri, 2015.; Mesterséges Intelligencia Elektronikus Almanach, 2012.

[8] Deli, 2018, 7.

[9] Földesi, 2017, 3-4.

[10] Deli, 2018, 11.

[11] Deli, 2018, 12.

[12] A Kiber etika (cyberethics) kifejezés is újkeletű, amely a számítógépre, a programozásra és a felhasználókra egyaránt vonatkozó etikai tárgyköröket foglalhat magában (Wikipedia, 2020.).

a kihívással járnak, hogy úgy lesz kénytelen a természetes személyt illető értékeket (például a méltóságot) védeni, hogy egyrészt közben figyelembe kell vennie virtuális alteregóját is, másrészt a virtuális alteregó alapján bekövetkező esetleges jogellenes hátrányok és visszaélések ellen is védelmet kell biztosítania.^[13]

Eörsi szerint a jog fejlődése aktív adaptáció. E folyamat alapvetően kiegyensúlyozott, de bizonyos társadalmi-gazdasági időszakokban erőteljesebben jelennek meg a jogi konfliktusok régi és új között, és a jogszemlélet is hirtelen és lényegesen megváltozik. Eörsi ezt a korszakváltás aktív adaptációjának nevezi, megkülönböztetve azt a mindennapos aktív adaptációtól, amely tulajdonképpen észrevétlen folyamat. A korszakváltásos adaptációban a jog hagyományos megoldásai már nem nyújtanak minden új társadalmi-gazdasági innovációra jogi biztonságot, és a bírói gyakorlat sem áll még készen a joghézagok gyakorlatias kitöltésére.^[14] A szerző szerint az Eörsi-féle aktív adaptációs elmélet felől nézve a 21. századi technológiai robbanás időszakában, ismét egy korszakváltó adaptációs szakaszban vagyunk, amikor a technológiai, társadalmi fejlődés számos jogintézmény újragondolását vetheti fel, és amikor magától a társadalmi-gazdasági folyamatoktól függ, hogy mennyi őrződik meg a változás előtti jogból.^[15] A modern technológiák folyamatos fejlődése többek között az online ÁSZF-ek és az online jogok korszaka lett a magánjogban, az adatalapú profilozhatóság jelentős hatással bírhat a bűnüldözésben vagy a közigazgatásban. Eközben jelentőssé válik a bírói jogfejlesztés és az etika, az erkölcs szerepe a klasszikus jogintézmények jövőbeli (korszakváltó) jogalkotást megelőző, a jog adaptációs, átalakulási folyamatában. A jogbiztonság még ma is elképzelhetetlen magas szintű jogász (ügyvédi, bírói stb.) tevékenység nélkül,^[16] ugyanakkor egy 21. századi jogásznak a jogi ismeretekben jóval túlmutató, interdiszciplináris és digitális kompetenciákkal kell rendelkeznie a jó minőségű munkavégzéshez, akár még igen szűk jogterületre specializálódott szakmák esetén is (pl. hatósági ügyintézés online felületek igénybevételével; online ÁSZF-fel történő szerződéskötésben jogi közreműködés; az internetes file-megosztás szerzői jogi kérdéseinek jogi elbírálása stb.), különösen, ha digitalizációval és más technológiai fejlesztéssel, innovációval átitatott szakterületről van szó.^[17] A digitális piacok komplex vizsgálata is mára interdiszciplináris kutatási területé vált, amely nem csak a jogi ismeretekre irányul.^[18]

A társadalmi, szociológiai, politikai, gazdasági, jogi kihívások mellé etikai kihívásokkal, új erkölcsi dilemmákkal is szembesülünk, amelyek válaszra várnak. A jog erkölcsi tartalma többféle szempontból is megítélhető: akár alapjogi, akár emberi jogi, akár a jogelvek nézőpontjából. A büntetőjog, az emberi jogok, az

[13] Deli, 2018, 13.

[14] Eörsi, 1975, uo.

[15] Eörsi, 1975, 395.

[16] Sárközy, 2011, 539.

[17] Németh, 2019(c), 216. ill. ld.: az értekezés Tézisében, 20. o.

[18] Belényesi, 2016, 8.

Alkotmánybíróság erkölcstana is eltérő összefüggéseket boncolgat, mint egyéb jog- vagy társadalomtudományi szakterületek.^[19] És a jog-erkölcs-vallás hármában vizsgálatra érdemes a fejlett társadalmak egyéni identitásválságából eredő erkölcsi aspektusok és az ember és a gépek lehetséges kapcsolatának alapos elemzése is.^[20] Az etikai szabályszegéseknek, az erkölcsi normakövetés hiányának jogi és társadalmi következményei (a felelősség és a felelősségre vonás gyakorlatának kérdései) szintén fontosak.^[21] Mindemellett a tradicionális etikai normák mellett a technológiai fejlődés következtében a jogi szakmákban is kialakuló innováció számos interdiszciplináris és szemléletváltást eredményező következményt okozhat. A jogászképzés vagy a jogi asszisztensképzés számára különösen hasznos lehet, ha a jogászai etikát a gyakorló jogászai hivatásrendek tradicionális értékei felől és a 21. századi technológiai innovációk szempontjából együtt próbáljuk megérinteni.

Az ún. diszruptív technológiák okozta változások azt generálják, hogy meglévő (jog)intézményekre már ne tekintsünk meglévő (jogi) dogmatikai szemüvegen át, hanem konstruktív, újszerű, eddig ismeretlen szemléletmóddal közelítsünk például az okosszerződések vagy a kriptopénzek, az automatizált szerződéskötés vagy a robotizált munkajogi megoldások jövőbeli bevezetéséhez.^[22] Az újszerű, formabontó látásmód nem bűn, sőt, erkölcsi szükségszerűség, egyfajta minimum. A munkahelyek robotizációja, illetve automatizációja következtében többek között eddig nem létező új munkakörök jönnek létre vagy munkahelyek alakulnak át, ahol emberek tömegeit érintő kihívásokkal kell majd szembesülni.^[23] Okszerű, hogy a munkajogászok feladatait is az eddigi munkajogászai hagyományoktól eltérő kérdéskörök hatják át a jövőben. A fogyasztóvédelem digitalizálódik, az intelligens rendszerek, az okosmegoldások, a kiberbűnözés vagy az elektronizálódó magánjog a jogalkotási folyamatokba épülő és akár nagy új kódex megalkotása nélküli, mégis egy-egy konkrét eredményterméket létrehozó novumként fessegeti a tradicionális jogrendszerek és jogászai szakmák etikai kereteit. E fejlődés a bármely jogterületen tevékenykedő gyakorló jogászok feladatait, a kereskedelmi és üzleti jogot, és még a magánjog egyes szűk szegmenseit (pl. sztenderdizált elektronikus szerződések automatikus alkalmazása) vagy az elekt-

[19] Erre értékes elemzést nyújtott korábban a 9. lábjegyzetben említett tanulmány.

[20] Bircher, 2018, 13.

[21] Nagy – Tóth, 2017.

[22] *Diszruptív technológia*: Mivel az internet és a digitális forradalom átalakította a mindennapjainkat, a 21. században körül vesznek bennünket a diszruptív, a piacokat és az életünket felforgató, átalakító digitális technológiák. E technológiák gyökeresen megváltoztatják az életünket, megkerülik és helyettesítik a régi hálózatokat. Az új technológiák közül a dolgok internete (IoT), az önkiszolgáló informatika, a mobilfizetés, a mesterséges intelligencia és a következő generációs wifi lesz a legnagyobb hatással jövőbeli (nemcsak üzleti) folyamatainkra. További hasonlóak: a tudásalapú munka és annak gépesítése, a mobilinternetes megoldások, a felhőtechnológia, a robotika, az önjáró ipari gépjárművek és az újgenerációs genomika, a 3D-s nyomtatás, az alternatív energiátárolás, a fejlett anyag-, olaj- és gázkitermelés, valamint a rekultiváció és a megújuló energiaforrásos technológiák stb.

[23] Kun, 2018, 123.

ronizálódó közigazgatást, illetve az e-pereskedés jogát is áthatják. A digitalizáció egyirányú utca, és ezen az úton haladnak jogászok és jogi közreműködők: ügyvédek, bírások, ügyészek, végrehajtók, szakértők, közjegyzők, jogi asszisztensek, jogtanácsosok, kormányhivatali ügyintézők vagy a jogi ügyekben eljáró mediátorok, a Magyary-program kiterjesztő értelmezése szerint mindenki más is, aki bármilyen jogviszony keretében munkát végez a közigazgatás számára,^[24] vagy vagyonfelszámoláshoz, esetleg ingatlanközvetítéshez kapcsolható jogi teendőikben akár asszisztensként vagy gyakornokként is közreműködik. Ahhoz, hogy eldönthessük, hogy vajon van-e bármilyen haszna e változások etikai szempontú vizsgálatának, a kérdésfeltevés nem nélkülözhető: etikus-e meglévő normákra hivatkozás nélkül megítélni egy-egy újító technológiai megoldást? Vajon figyelmen kívül hagyhatók-e a klasszikus írásbeliségre alapított jogi tartalmak közvetítésekor (például szerződéskötés, az ajánlatok megküldése, jogszabályok értelmezése) az Interneten elterjedő új digitális kommunikációs szokások?^[25] Vajon a robotoknak majd az emberek etikáját kell-e követniük az automatizált tevékenységek folyamán? Leprogramozható lesz-e egy robot számára az emberi etika, a közérdek és magánérdek határait és egyensúlyát érintő számos dilemma, vagy a jogi kódexekben található jóhiszeműség és tisztesség? A mesterséges intelligencia fejlesztése hogyan érinti a jogászok, a közszolgálatban dolgozók napi munkáját?

1. Az etika jelentőségének erősödése az innováció korában

A technológiai fejlődést általában a hatékonyabb, gyorsabb, eredményesebb megoldások iránti gazdasági szükségszerűség indítja el. A tradicionális, klasszikusnak tekinthető etikai dilemmák részben továbbra is érvényesek maradnak, a technológiai innováció ellenére is. Igaz lehet ez például a jogi összeférhetlenségi kérdésekre, a joggal való visszaélés vagy az igazságosságra törekvés általános jogelveire, a jóhiszemű joggyakorlás vagy a tisztességesség értékeire. A korszakváltás ugyanis nem mindig határolható el élesen a mindennapos adaptációtól.^[26] A közszolgálatot és a bírói hivatást jellemző függetlenség kérdésköre továbbra is stabilan érvényesnek tűnhet. Ezek közül mégis lesznek olyanok, melyek akár az innováció ellenében is – tehát azt meggátoló hatással – felülkerekedhetnek. A nyilvános bírósági ítéleti adatbázis, mint szövegtörzs algoritmussal elemezhetővé, vizsgálható vált a technológiai fejlődés következtében.^[27] Ebből azonban az is következhet, hogy megfelelő vizsgálati paraméterek megadását követően a bíró jogi gyakorlata akár nyilvánosan profilozhatóvá, sőt, a statisztikai következtetések levonása után az elemzett jogi gyakorlatokat követő új ügyekre nézve akár előre

[24] Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program, 2020.

[25] Pl. emoji, a chat-nyelvben alkalmazott rövidített szavak, szövegek.

[26] Eörsi, 1975, 394.

[27] Zódi, 2014, 1-55.

jósolhatóvá is válhat, ami ugyanakkor – erkölcsi, etikai dilemmát okozva – akár összetűzést jelenthet a bírói függetlenség klasszikus értékével. A jog feladata lesz ilyen esetekre nézve döntést hozni: a meglévő erkölcsi érték, a függetlenség védelme miatt egy kockázatokat hordozó innovatív megoldás tiltása szükséges-e.

Ugyanakkor egyes erkölcsi iránymutatások új dimenziót kaphatnak, hasonlóan ahhoz, amikor a bírói jogfejlesztés során nemcsak új tényállásokat, hanem ismert, de új színben feltűnő tényállásokat kell megoldani a jog adaptációja során.^[28] Láthatóvá vált napjainkra, hogy a szakmaiság és a lelkiismeretes munkavégzés kiegészült a legújabb technikai ismeretek követésének erkölcsi kötelezettségével is. Az igazságügyben tevékenykedők elsődleges kötelezettségévé válik az e-közigazgatás, az e-kormányzás, az e-perek, az e-meghallgatás vagy az e-akták és e-alírások világában az is, hogy ne csak a szabályzatok betartása okán kövessék az innovációt, hanem proaktív közreműködésük révén támogassák saját szakmai közösségük határait, támogatva ezzel is a technológiai fejlődés előnyeinek kiaknázását. Egyes eljárásokban – különösen, ha az érdekelt fél jogi képviselővel jár el – kötelező a digitális út igénybevétele.^[29] Elektronikus kapcsolattartást is előírnak a jogszabályok számos esetben. Ennek minősül, ha az ügyfél vagy az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg. Elektronikus kapcsolattartás alatt ma már a hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton történő kapcsolattartást is érteni kell.^[30] A jogi hivatásrendek körében az esetleges digitális írástudatlanság ma már megengedhetetlen, ez korábbi, tradicionálisnak tekinthető erkölcsi értéként eddig ilyen mértékű kényszerként nem volt jelen. És vajon hogyan alakul a tisztelet, mint egymás iránti alapvető erkölcsi érték és szakmai etikai norma a virtuális térben?^[31] A tárgyalótermi munka napjaink bíróságán számos technológiai eszköz használatát is jelentheti, amelyhez az adott eljárásban résztvevő személyek digitális kompetenciái szükségesek.^[32] Az online térben, a digitális világban sajátos viselkedési szabályok is kialakultak, de természetesen egy tárgyalótermi elektronizált környezet ma még nem egyenértékű a közösségi médiában megszokott térrel, az ott érvényesülő erkölcsi, viselkedési normákkal.

Végül olyan új erkölcsi, jogászetiikai kihívások is jelentkeznek, melyekre az eddigiekben nem volt példa, és a jövőben egyértelműen új megoldásra, reakcióra várnak. Többek között az új technológiákba épített mesterséges intelligencia, az

[28] Eörsi, 1975, 391.

[29] 2015. évi CCXXII. törvény - az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól 9.§ (1) bek. b) pont.

[30] A 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól kimondja, hogy természetes személy csak törvényben kötelezhető elektronikus ügyintézésre. Ld. még uitt 13.§.

[31] A bírói etikai kódex szerint a bíró előítélettől és diszkriminációtól mentesen tiszteletben tartja minden ember méltóságát, és ugyanezt megköveteli az eljárásban résztvevő személyektől és azok képviselőitől is.

[32] Magyarország bíróságai, 2020.

algoritmusok fejlesztése és működtetése miatt az emberiséget, vagy a jogrendszereket érintő olyan új problémák merülhetnek fel, mint az automata és emberi közreműködés nélküli döntések (és döntési hibák) felelősségi dilemmái, a személyes jogok vagy a humanitásérzés elvesztésének veszélyérzete, esetleg a mesterséges entitások szükségességének, jogosultságainak és korlátozási lehetőségeinek kérdésköre,^[33] vagy a napjainkra a legtöbb kormányzati stratégiában is megjelenő digitális írástudás fejlesztésének szükségessége. A kvantumfizikai, nanotechnológiai, az orvosi innovációk (klónozás stb.) és egyéb újítások az emberi lét eddig nem érintett dimenzióiba is elvezetnek, és mivel a jogrendszer az emberi társadalom működésének egészét kellene, hogy modellezze, számos innovatív etikai kihívás várható párhuzamosan és folyamatosan az egyre újító fejlődéssel. Ma már nemcsak társadalomtudósokról, hanem etikusokról, humanistákról is beszélhetünk, akik bevonása nélkül például a nanotechnológiai fejlesztések viszonylag korai szakaszában sem képzelhető el azok felelős fejlesztése. Ez az innovációra is olyan további erkölcsi kötelezettséget tesz, miszerint számos, a tudományos-technológiai közösségen kívüli érintettek, laikusok bevonása szükséges a jövőben a tisztán technológiai innovációnak tűnő fejlesztési folyamatba. Alapvetően etikai, erkölcsi okokból.^[34]

Mindeközben a környezetvédelem, a fenntartható működési megoldások és a társadalmi felelősségvállalás szem előtt tartása szintén új jelenségként fűződik a tradicionális etikai kihívásokhoz, nemcsak a *for profit* alapú vállalati, üzleti életben (ide értendők az ügyvédi irodák, mint gazdasági társaságokhoz hasonló vállalkozások is), de a közszolgálatot vagy a részben vagy egészben közfeladatellátást végző jogi, jogászai hivatásrendek (közjegyzők, szakértők, végrehajtók stb.) körében is.

Folytathatnánk a további kérdésfeltevést, meglévő válaszok hiányában is, és így is elővillan az etika, az erkölcs szerepe a technológiai fejlődés és a digitalizáció korában: előtérbe kerül, hangsúlyossá válik. A bemutatott módon a tradicionális értékek megerősítése vagy újradefiniálása szükségessé válik, ideértve azok értelmezési közege megváltozásának észlelését. A folyamat és a változás, így a jog folyamatos adaptációja a társadalmi változásokhoz állandó.

Hagyományos szemléletű magánjogászok már megfogalmazzák, hogy az online szerződéskötésekkel kapcsolatos egyik legnagyobb kihívás talán az lehet, hogy a fogyasztóban a hagyományos szerződéskötéshez hasonlatos komfortérzet alakuljon ki.^[35] De az is lehet, hogy mégsem az eddigi szerződéses jó érzésekből kell kiindulni. Megfogalmazódnak az internetes szerződések végrehajthatóságával vagy a felek azonosíthatóságával kapcsolatos aggályok is, amely szerint a végrehajthatóság vagy maga a szerződés is megkérdőjelezhető a hagyományos írásbeli szerződésekhez képest, ugyanakkor még nem foglalkozunk eleget az internetes írásbeliség mibenlétével, változásaival, a kialakulni látszó e-írásbe-

[33] Eszteri, 2015; Mesterséges Intelligencia Elektronikus Almanach, 2012.

[34] Molnár, 2007; Magyar Szabadalmi Hivatal, 2008, 161.

[35] Boóc, 2018, 38.

liség vagy a digitális szóbeliség (szerződés hangaláírással) aktuális kérdéseivel.^[36] Mindeközben egyes uniós normák már akár emojiknak is jelentőséget tulajdonítanak, és etikai, önszabályozó magatartási kódex kialakítására való törekvést is javasolnak új innovációs megoldásokhoz való alkalmazkodás érdekében, mint amilyen az adatkezelés, a GDPR-megfelelés.^[37] Előnyt jelent, ha az adatkezelőket vagy az adatfeldolgozókat – napjainkban a jogászai hivatásrendek tagjai is ilyennek minősülnek – képviselő egyesületek és egyéb szervezetek magatartási kódexeket dolgozhatnak ki, illetve a már meglévő magatartási kódexeket módosíthatják vagy bővíthetik abból a célból, hogy pontosítsák a GDPR rendelet alkalmazását. A tisztességes adatkezelés – az adatkezelés jogszerűsége mellett – új erkölcsi alapszabálynak is vált, különösen az adatalapú digitális gazdaság kihívásainak következtében. Az Európai Unió jogalkotása aktívan foglalkozik az online és digitális fejlődés kérdéseivel igen szerteágazó szabályozási területeken (digitális tartalmakra vonatkozó szerződések, információtechnológia a vámügyekben, a fogyasztóvédelem és a megnövekedett üzleti versenyképesség kérdései az adásvétel során, online platformok feltételeinek tisztességesége stb.), valamint a robotika, az automatizáció kérdéseivel, akár a polgári jog területén. Hamarosan meg kell alkotni a robotok és a mesterséges intelligencia általánosan elfogadott, rugalmas és az innovációt nem hátráltató fogalom-meghatározását is.^[38] A kiberbűnözés, a gén- és nanotechnológiai kihívások, a munkajogi robotizáció, az adatbázisokkal dolgozó algoritmusok bevetése, a hálózatosodás, a platformok terjedése és az online szerzői jogkezelések új gyakorlatai akár a jogászai feladatokra is már felvet egy-egy aktuális szabályozási kérdést az egyes szakági területeken (munkajog, egészségügyi jog, büntetőjog felelősségi és károkozási kérdéskörei), de olyan generális jogi szemléletbeli változás még nem állott be, amely természetesnek (komfortosnak) találja a gépi automatizmusok jelenlétét az emberi világban és a jogban egyaránt.

Szintén a tradicionális magánjogi szemlélettel nézve úgy tűnhet, hogy az elektronikus szerződéskötés során felvetődő nehézségek java már megoldás alatt áll, a meg nem oldott kihívások pedig inkább fogyasztói tudatosságot, semmint jogalkotói megoldásokat igényelnek.^[39] Ugyanakkor az is bebizonyosodott, hogy

[36] A Cofidis hitelintézet 2020. évi innovációjának lényege, hogy a „hangaláírással” a 2017 óta működő videós azonosítási és a 2018. novemberben indult elektronikus aláírási folyamat kiegészült. Ezt megelőzően papír alapon vagy elektronikus aláírással lehetett hitelszerződést megkötni. Az új fejlesztéssel a hangunkkal végezzük el az aláírást, vagyis szóbeli nyilatkozatot teszünk, hogy aláírtnak tekintjük a szerződést. A szóbeli szerződéskötéssel jelentősen lerövidül az igényléstől az utalásig terjedő átfutási idő, ami pozitív bírálat esetén akár 24 órán belül megtörténhet, ld. a tanulmány készítés idején futó TV reklámok és sajtóhírek, pl.: uzletem.hu.

[37] 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 rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) 40.cikk.

[38] Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról (2015/2103(INL)), Felelősség, AG) pont.

[39] Boóc, 2018, 38.

a magukat tudatosnak nevező fogyasztók az online térben általában marketingakciók hatására vásárolnak az e-kereskedés során, és általában idődrukkban keresnek megfelelő ár-érték arányt nyújtó termékeket, szolgáltatásokat, és további (jogalkotói) fogyasztói jogvédelmet igényelnek. Ráadásul nem félnek az automatizáció, illetve robotizáció révén segített és támogatott értékesítéstől, szerződés-kötéstől, és gyakran azt sem tudják, hogy az online világban kötnek-e és mikor szerződést, amikor vásárolnak.^[40] Látszódik, hogy egyes új elektronikus gyakorlatokra a meglévő jogi keretek nem alkalmasak, a fogyasztói attitűdök is megváltoztak, a jogtudomány értelmezése, fejlesztése napjainkban tehát nem nélkülözheti az egyre erősödő interdiszciplináris szemléletmódot.^[41] Az Európai Unió is belátja, hogy többek között „a jelenlegi jogi keret hiányosságai nyilvánvalóak a szerződéses felelősség területén, amennyiben a partnerek kiválasztására, a szerződéses feltételekről folytatott tárgyalásra, a szerződések megkötésére és a szerződések teljesítésének és a teljesítés módjának eldöntésére tervezett gépek alkalmazhatatlanná teszik a hagyományos szabályokat; mivel ez rámutat arra, hogy új, hatékony és korszerűbb szabályokra van szükség, amelyek megfelelnek a műszaki fejlődésnek és a piacon használt legújabb innovációknak”^[42] és még számos szabályozási tárgykörben is. Ugyanakkor alapproblémává vált, hogy a technológia megjósolhatatlan fejlődése miatt a szabályozási tárgy szükséges karakterjegyei később és gyorsan el is jelentéktelenedhetnek.^[43] Nem véletlen az sem, hogy egyes igazságügyben tevékenykedő, tehát alapvetően jogi kommunikációt folytató hivatásrendek felett az igazságügyi szaktárca továbbra is felügyeleti jogkört gyakorol.^[44] Így lehetővé válik olyan működési anomáliák észlelése, amely az adott jogi közreműködő működési hibáiból adódóan állampolgári (mint ügyféli) elégedetlenségre enged következtetni, azaz amikor meginoghat az igazságügybe vetett közbizalom.^[45]

[40] Németh, 2019(b), 163-173.

[41] Németh, 2019(c), 216. ill. ld.: az értekezés Tézisében, 20. o.

[42] Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról (2015/2103(INL)) (továbbiakban: EP állásfoglalás 2017 Bevezetés, C) pont.

[43] Klein - Tóth, 2018, 95.

[44] Az igazságügyminiszter a kormány igazságügyért felelős tagja a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 109. § szerint, és ellátja a közjegyzőkkel, az ügyvédi tevékenységet gyakorlókkal, a bírósági végrehajtókkal, a polgári és közigazgatási jogi közvetítői tevékenységgel, a pártfogó felügyelői tevékenységgel és az igazságügyi szakértőkkel kapcsolatos feladatokat, beleértve egyes felügyeleti jogkörök gyakorlását is, ellátja a szakfordító és tolmáctevékenység ágazati irányítását (ld. 112.§ (8) bek.), lásd még az igazságügyi miniszter 7/2014. (XI. 14.) IM utasítása az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

[45] Németh, 2017, 63.

III. LÉTEZIK-E SZAVATOSSÁGI IDŐ A TRADICIONÁLIS ERKÖLCSI ÉRTÉKEK VONATKOZÁSÁBAN?

A szerző magánjogász lévén az eddigi, az erkölcs és etika számára is kihívást jelentő innovációs példákat többségében inkább a magánjog területéről villantotta fel, de a büntető vagy a közigazgatási jog szakterületeiről hasonló, az innováció által megérintett, fejlesztett jogintézmények ugyanúgy hivatkozhatók (pl. kiberbűnözés, dróntechnológia az idegenrendészetben, online bűncselekmények kihívásai, az e-kormányzás kérdései, automatikus döntéshozatal az igazgatásban, profilozáson és biometrikus adatokon alapuló azonosíthatóság lehetősége adatbázisok alapján stb.).

Vajon fenn lehet-e tartani a 21. századi tudományt és technikát ókori erkölcsi alapokon, a természet tönkretétele és világháborúk nélkül?^[46] Vajon a jogrendszerek milyen erkölcsi normákra alapíthatók a jövőben? Vajon hol a határ abban, hogy meglévő etikai normagyűjtemények vagy jogszabályi normák helyett/mellett a sci-fi irodalomban megfogalmazott etikai irányelvek mentén is gondolkodjunk?^[47] Ahol minden lehetséges, ott nem csak a kívánatos dolgok valósulnak meg, hanem a nem számolt dolgok is.^[48] Hiába nem tiltakoznának a fogyasztók az akár robotizált eladás és szerződés-kötés ellen, e jogi korszakváltásban a robotika és a mesterséges intelligencia fejlődése terén elért szintre tekintettel helyénvaló fontolóra venni (nemcsak) a polgári jogi felelősség kérdéseit is.^[49]

Napjainkban a technológia számos eddigi paradigmát újraír – a civilizáció veszélyeztetése nélkül is -, vegyük például a jogban az írásbeliség-szóbeliség problematikáját. Az Internetet használó fogyasztói közösségek írásbeli, nyelvi szokásai megváltoznak, ez vonatkozik az írott és beszélt nyelv viszonyára is.^[50] Az ún. chatnyelv, az e-beszédszerűség, az online közösségi médiában használt interaktív nyelvezet egyfajta e-írásbeliséget jelent ma már, ami leginkább a szóbeli csevegés és az írott szövegek egyfajta modern, rövidítésekkel és akár piktogramokkal is kevert egyvelege, és nem úgynevezett tényleges írásos kommunikáció, mint amilyenek például a klasszikus jogi, jogászai szövegek.^[51] Azt azonban ma még nem tudhatjuk, mindez milyen hatással lehet a magánjogi vagy közjogi írásbeliségre, az online közzétett jogi dokumentumok (bírói ítéletek, űrlapok, szerződések vagy hatósági határozatok) megértésére, még távolabbra mutatva ezek jogkövetésére, az online

[46] Végh, 2017, 3402.

[47] Utalok az Isaac Asimov sci-fi regényeiben megfogalmazott robotikai törvényekre is, melyek még az Európai Unió jogalkotási gondolkodásában is megjelennek. Ld. az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról (2015/2103(INL)).

[48] Végh kiemeli: „...és ez az atombombák korában a civilizációnk végét is jelentheti” (Végh, 2017, 3407.).

[49] EP állásfoglalás (2017) Általános elvek, Y) pont.

[50] Prószéki, 2017, 322.

[51] Prószéki, 2017, 329.

szerződések vagy akár az állam működőképességére. Az viszont érezhető, hogy a jogi vagy más szaknyelvi közérthetőség kérdésköre mindenképp újragondolásra érdemes e változások következtében. Még az állam működése is függ attól, hogy mennyire érti az állampolgár (mint az állam ügyfele) a jogszabályok ismeretéből következő teendőit. A Jó Állam Jelentés éppen azt hivatott mérni jól kidolgozott indikátorok segítségével, hogy mennyire működik jól (takarékosan, érthetően, ügyfélbarát módon, bürokráciamentesen) az Állam maga. A működést az abban közreműködők nagymértékben befolyásolják (kormánytisztviselők, vagy igazságügyi alkalmazottak). A jogi innováció és az erkölcs innovációja akár e méréseket is érintheti, fejlesztheti, hiszen ma már az is felvetődhet, hogy hozzájárulna-e egy digitális szövegértési indikátor a Jó Állam Jelentésben az állam hatékony működésének modern méréséhez?^[52] Hiszen a követendő, az állam, mint normaalkotó által létrehozott szabály közérthetősége valószínűleg tovább segíti annak követhetőségét, különös tekintettel az elektronikus ügyintézés irányába elmozduló jogalkotói innovációkra. Mindez a bizalom fenntartása révén a jogkövetést is erősíti.^[53] A digitális világban a közérthetőség előnyei számosak.^[54]

1. A társadalmi igény szülte új közösségi technikák és jogi szabályozásuk feszültsége

Mi az ember szerepe az automatizációval átítatott jogi döntésekben, az automata és akár algoritmusok, robotok által támogatott döntéshozatalban? Hogyan függhet össze a morál és a jogi szakmai specializáció? Átalakul-e és mikor a jogi szakma, a jogi szektor? Vajon hol húzódik az innováció gátló és támogató hatása közötti határ a jogalkotásban? A mára már elfogadott megosztott gazdaság újító megoldásai sem mindig vezettek eredményre a tradicionális jogelvek és erkölcsi alapelvek értelmezése során. Az AirBnB portál - egy online piactér, amin keresztül szálláshelyeket lehet kiadni és lefoglalni az interneten keresztül - azt írja, hogy „nem számít, hogy milyen otthont vagy szobát osztanál meg, az AirBnb segítségével egyszerűen és biztonságosan fogadhatod az utazókat. Teljes mértékben te szabad meg az elérhetőségedet, az áradat, a házirendedet és a vendégekkel való kommunikáció módját.”^[55] Azt már nem írja, hogy mindeközben be kell tartani a hatályos lakásbérleti vagy a társasházi jogszabályokat és közösségi szabályozókat, alapszabályokat is, esetleg a helyi önkormányzatnál be kell jelenteni a tevékenységet.^[56] Az AirBnb online vállalkozás vajon ingatlanjogászt vagy infokommunikációs jogászt alkalmazzon? A francia hoteleket tömörítő lobbis - a

[52] Kaiser, 2017.

[53] Boda, 2016, 842-844.

[54] Németh, 2019(a), 135.

[55] AirBnB, 2020.

[56] A rövid távú lakáskiadás vagy airbnb-zés szálláshely-szolgáltatási tevékenységnek minősül, amit annak megkezdése előtt az ingatlan helye szerinti polgármesteri hivatalban be kell jelenteni. Lásd: Terézváros honlapja, 2020.

hagyományos szabályozási és működési logika mentén - szerette volna a bírósággal megállapíttatni, hogy az AirBnb valójában egy ingatlankiadó vállalként működik, és az ezt szabályozó francia törvények alapján kellene szabályozni. Ezt a francia ügyvédek azzal indokolták, hogy az AirBnb nem csak összeköti a feleket (az ingatlan tulajdonosát és a szálláskeresőt), hanem egyfajta ingatlanközvetítőként is működik, ami az idegenforgalmi szolgáltatókkal szemben tisztességtelen versenyt jelent. Az Európai Bíróság ítéletében azonban kimondta, hogy az AirBnb egy „információs társadalmi szolgáltatás”, és elkülöníthető attól a szolgáltatástól, amihez kapcsolódik. Rámutatott arra is, hogy a bíróság rendelkezésére álló iratokban szereplő egyetlen adat sem mutat arra, hogy az AirBnb Ireland határozná meg a platformját igénybe vevő bérbeadók által kért bérleti díjak összegét vagy azok felső határát.^[57] Ebben az ügyben az újító szolgáltatás tényleges tartalma és működése, a hagyományos szabályok és intézmények összevetése révén történt meg az innováció jogi értékközpontú vizsgálata, amely egyre gyakoribb lesz a technológiai fejlődés korában.

„Az Ubernél olyan kultúrát építünk, amely mindenki helyes cselekvésre bátorít - legyen szó az utasokról, a sofőrökről vagy az alkalmazottakról... Olyan munkahelyet szeretnénk teremteni, amely mindenki számára befogadó, és olyan sokszínű, akárcsak a városok, ahol jelen vagyunk - ahol mindenki önmagát adhatja, és ahol a hitelesség erősségnek számít.”- olvasható az Uber utazást segítő vállalat oldalán.^[58] A kultúra, a helyes cselekvés, a hitelesség vagy a sokszínű nyitottság olyan erkölcsi értékek, melyek egyfajta marketing és PR eszközként megjelennek az innovatív (techóriás) vállalatok küldetésnyilatkozataiban is, és amelyek egyértelműen hatnak az ügyfelek vagy a potenciális munkavállalók döntéshozatalára, amikor a szolgáltatás igénybevételéről vagy az álláspályázat elfogadásáról van szó. Ugyanakkor - más országokhoz hasonlóan - a magyar jogalkotó úgy döntött, hogy az Uber innovációját nem engedélyezi, erről a szolgáltató az alábbi tájékoztatást adja weblapján: „Nehéz döntés volt a szolgáltatás felfüggesztése Budapesten, de nem volt más választásunk: meg kellett védenünk az engedéllyel rendelkező autós partnereinket attól, hogy az új, büntető jogszabály miatt elveszítsék jogosítványukat és autóik rendszámát... Az Uber hivatalos panasszal fordult az Európai Bizottsághoz, mivel meggyőződésünk szerint a hatályba lépett jogszabály sérti az uniós alapértékeket. A törvényt direkt úgy módosították, hogy az fenntartsa a taximonopóliumot a fogyasztók kárára, és megakadályozza az innovatív alternatívák elterjedését.”^[59] Ugyanakkor 2016 óta létezik közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend, és az EU közleményében elismeri, hogy a közösségi gazdaság kiépítését szolgáló új üzleti modellek - ha kidolgozásuk és népszerűsítésük során felelősségteljesen járnak el - nagymértékben elő tudják mozdítani a munkahelyteremtést és a gazdasági növekedést az

[57] Napi.hu, 2020.

[58] Az Uber honlapja, 2020.

[59] Uber, 2016.

Európai Unióban is.^[60] Az innovatív vállalatok feszegetik a jogrendszerek határait, amelyek e korszakváltásban erkölcsi megújulásra is kényszerülnek a jog adaptációja során a számtalan új megoldandó tényállás miatt.

Az Uber példáján látható, hogy az eltérő nemzeti szabályozók a világban nem egységesek (a világ számos országában e szolgáltatás engedélyezett), míg a megosztott gazdaság globális, határokon átívelő és digitális is. Mind az Airbnb-t, mind az Uber-t üzemeltető és fejlesztő technológiai vállalkozások munkáját jogászok is segítik, akik valamennyien a tisztesség, a szakmaiság, a jóhiszeműség közös értékei mentén nyújthatnak szakmai támogatást az etikus és jogszerű működés érdekében. Ugyanakkor nem létezik „globális jogszerűség” vagy „világetika”. E vállalatok által felvetett nemzeti jogi szabályozási kérdések – melyek eltérő kulturális és jogi hagyományokon alapulnak, és amelyek teljeskörű ismerete jelentős kihívást okoz a globális digitális vállalatok működését támogató jogi hivatásrendek számára is – jól példázzák a digitális és adatalapú új gazdasági megoldások jogi és erkölcsi kihívásait. Az sem véletlen, hogy a hosszú előkészítő folyamat máig nem vezetett el ahhoz, hogy egy egységes digitális adásvételi normarendszer jöhessen létre az Európai Unióban, az unión belüli jogrendszerek és nemzeti szokások különbségei következtében. Pedig az unió valamennyi tagja törekszik az egységes digitális piac akadálymentesítésére.^[61]

Számos aktuális kérdést igyekezett e tanulmány az innováció, az erkölcs, a jogi (jogász) etika szempontjából megvizsgálni. És bár egyes hagyományos erkölcsi értékek szavatossági ideje akár hosszúnak is tűnhet, az innováció bármikor érvénytelenítheti azokat. Talán szükség lehet egy új, közös etikára is, kifejezetten konszenzusos alapon újragondolva az emberiség eddig bevált közös erkölcsi normáit.^[62] Az athéni demokráciában bravúrosan összehangolták az egyén és a közösség érdekeit, ugyanakkor a bukás okai közt a napjainkban is hangsúlyossá váló önzés, nagyravágyás vagy korrumpálhatóság egyaránt megtalálható volt.^[63] Az etikai elvek szöveges megfogalmazásai talán napjainkban sem annyira hatékonyak, mintha szimbólumok, képek, humoros tanmesék adnák át a tanulságot, a következtetést, melyet mindenki maga vonhat le a saját számára (hasonlóan anno Hérakleitosz rébuszokban való fogalmazása hatásához).^[64] Ezért is nehéz a dolga a szövegekkel, írott tartalmakkal apelláló jogtudománynak, ugyanakkor lehetőségként is tekinthetünk a technológiai fejlődéssel együtt járó írásbeli, strikt tartalmak lazulására, a kommunikációs módok megváltozására, napjainkban

[60] Europa.eu, 2020.

[61] European Council, 2020.

[62] Végh kiemeli: „...egy pusztán vallási alapokon álló etika önmagában nem töltheti be az új univerzális etika szerepét, mert a vallások általános elfogadottsága és »közös nevezője« nem elég nagy.” (Végh, 2017, 3402.)

[63] Szoboszlai-Kiss, 2018, 15.

[64] Szoboszlai-Kiss, 2018, 42.

a képi tartalmakkal való információcsere előretörésére.^[65] Még akkor is, ha ma is nehéz annak a kérdésnek eldöntése, hogy az elemző filozófiai, erkölcsi tanítások vagy az interaktív műalkotások (színház vagy más képi megjelenítések stb.) a hatásosabb etikai nevelők, akár a jogot követni kényszerülő állampolgár vagy akár a jogot készítő és alkalmazó jogász hivatásrendek tagjai számára.^[66]

IV. ÖSSZEGRÉS

Napjainkban az erkölcsre jelentős nyomást gyakorol az emberiség fejlődése során a határokat átszelő technológiai és globális közösségi innováció. Hiszen a joghézagok (hiányos vagy az új megoldásokra és tényállásokra nem értelmezhető szabályok) vagy a nem létező, de megalkotandó jövőbeli szabályzók hiányának időszakában a szabályozást gyakran megelőző gyors újító megoldások alkalmazási kényszerében erkölcsi alapú ítéletet kell hozni egy-egy innováció betiltása vonatkozásában (amely egyúttal annak eldöntése is, hogy a hiányzó szabályt nem kell megalkotni).

Tradicionális és innovatív etika kettőssége bontakozott ki napjainkban. A jogász foglalkozások más szakmáktól, hivatásoktól eltérő jogokat és kötelezettségeket tartalmazhatnak, melyek akár társadalomformáló technológiai innovációt támogató multinacionális szervezetek szolgálatát is jelentik. Érdemes e sajátosságokat a 21. századi etikai kihívások szemszögéből is megközelíteni a jogászképzésben is. Az EU jogalkotása is számos olyan kihívással foglalkozik, melyeknek nemcsak jogi, hanem erkölcsi aspektusai is felmerülnek. A jogászságnak agilis módon érdemes reagálnia a hivatásrendeket érintő technológiai és etika kihívásokra a jog – akár korszakváltós – adaptációja érdekében, ugyanakkor szakmai erkölcsi köteletség is az innováció támogatása és az új jelenségeket övező normatív, tudományos vagy technológiai, műszaki ismeretek szükséges mértékig történő elsajátítása. A technológia és az erkölcs innovációja kölcsönös hatásban áll egymással, és a környezetvédelem, a fenntartható működési megoldások, digitális írástudás generációktól független folyamatos fejlesztése, mint aktuális követelmény és a társadalmi felelősségvállalás szem előtt tartása is új jelenségként fűződik a tradicionális etikai kihívásokhoz, a közszolgálatot vagy közfeladatellátást végző jogász illetve jogi közreműködő hivatásrendek körében is. A digitalizáció egy egyirányú utcának tűnik, amelyben a KRESZ szabályai szerint tolatni tilos, a hátramenet pedig csak a többiek akadályoztatása nélkül megengedett.^[67]

[65] Ld. a közösségi médiák, pl. Instagram képközpontú kommunikációjának is, amely ugyanakkor a jogi szövegek internetes közlésében egyenesen negatív hatással lehetnek a megértésre, a jogkövetésre. És napjaink banki szolgáltatói már digitálisan szóbeli szerződéskötésről is beszélnek (ld. a Cofidis gyakorlatát és közösségi média kampányait is).

[66] Szoboszlai-Kiss megállapítja, hogy talán a filozófiailag műveltebbek nyitottak a szöveges tanításokra is, az átlagember számára pedig könnyebb műfaj a képi megoldásokat alkalmazó közvetítés (Szoboszlai-Kiss, 2018.).

[67] 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 33.§ (2) bek.

IRODALOM

- Airbnb.hu. (Elérhető: <https://www.airbnb.hu/host/homes>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Az Európai Unió Tanácsa: Európai digitális egységes piac. (Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/digital-single-market/>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Belényesi Pál (2016): Digitális és technológiai piacok közgazdasági kérdései. In: Tóth András (szerk.): *Technológia és Jog, Új globális technológiák jogi kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest (2016).
- Bircher Nándor (2018): A modern technológiák kérdései etikai, keresztény szempontból. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest.
- Boda Zsolt (2016): Bizalom, legitimitás és jogkövetés. In: Jakab András - Gajdusчек György (szerk.): *A jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Boóc Ádám (2018): Az online szerződéskötés magánjogi problémái, In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest.
- Deli Reghely (2018): A titkosság alakváltozásai: A virtuális magánszféra és az emberi méltóság. In: *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*. 2018/1. szám. Nemzeti Közszerződéskötés, Budapest.
- Digital Hungary: A fogyasztók mindent azonnal akarnak és még jól is akarják érezni magukat – meg tudsz nekik felelni? (Elérhető: <https://www.digitalhungary.hu/marketing/A-fogyasztok-mindent-azonnal-akarnak-es-meg-jol-is-akarjak-erezni-magukat-meg-tudsz-nekik-felelni/9226/>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Eörsi Gyula (1975): *Összehasonlító polgári jog*. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Eszteri Dániel (2015): *A mesterséges intelligencia fejlesztésének és üzemeltetésének egyes felelősségi kérdései*. (Elérhető: <http://real.mtak.hu/97079/>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Europa.eu: A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend. (Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_2001. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Földesi Tamás (2017): Jogász etika. In: *Jog - Állam - Politika*, 2017. évf. 1. szám. Universitas-Győr Nonprofit Kft, Győr.
- Kaiser Tamás (szerk.) (2017). *Jó Állam Jelentés*. Dialog Campus, Budapest.
- Klein Tamás – Tóth András (2018): A robotika egyes szabályozási kérdései. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest.
- Kun Attila (2018): A digitalizáció kihívásai a munkajogban. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest.
- Magyarország bíróságai. (Elérhető: <https://birosag.hu/digitalis-birosag> (A letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Magyar Zoltán Közigazgatási Fejlesztési Program. (Elérhető: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magary_program.pdf. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Mesterséges Intelligencia Elektronikus Almanach 26.3 (Elérhető: http://project.mit.bme.hu/mi_almanach/books/aima/ch26s03. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Molnár László (2008): A nanotechnológiai etikai problémáiról. In: *A természettudományok, a technika és az orvoslás tárgyi és épített emlékei*. Magyar Szabadalmi Hivatal, Budapest.

- Nagy Zsolt - Tóth Judit (2017): *Jogászti etika és felelősség*. SZTE Állam és Jogtudományi Kar, Szeged.
- Napi.hu: Fontos győzelmet aratott az Airbnb. (Elérhető: https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/fontos_gyozelmet_aratott_az_airbnb.697137.html. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Németh Gabriella (2017): Az igazságügybe vetett közbizalom etikai keretei az igazságügyi szakértők, az állami szakértők, az állami végrehajtók és a hiteles tolmácsok és fordítók hazai működési modelljében. In: Sántáné, Szakály Zsuzsanna (szerk.): *A „Jog, erkölcs, etika” tanulmánykötet*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Németh Gabriella (2019): A közérthetőség etikájának jelentősége a jogalkotásban és a sablonizált szerződési feltételekben. In: Szoták Szilvia (szerk.): *Az állami fordítószolgálat 150 éve*. OFFI Zrt, Budapest.
- Németh Gabriella (2019): Az (automatizálható) online általános szerződési feltételek jogfogyasztói hatásai. In: Gellén, Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iurisperitus Kiadó, Szeged.
- Németh Gabriella (2019): *Általános szerződési feltételek az online térben: a sztenderdizált, elektronikus és automatizálható szerződéskötés kihívásai a magyar jogban*. PhD értekezés. Széchenyi István Egyetem, ÁJK, Győr.
- Németh Gabriella: Általános szerződési feltételek az online térben: a sztenderdizált, elektronikus és automatizálható szerződéskötés kihívásai a magyar jogban c. doktori értekezéshez. (Elérhető: <https://doksiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/35686/m/3620>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Prószeiki Gábor (2017): A számítógép, az elektronikus kommunikáció és az internet hatása. In: Tolcsvay Nagy Gábor (szerk.): *A magyar nyelv jelene és jövője*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Sárközy Tamás (2011): A jog szerepe a gazdaságban. In: *Magyar Tudomány*, 2011/5. szám. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2018): *Alvó demokrácia*. Universitas-Győr Nonprofit Kft, Győr.
- Terézváros honlapja: Mit kell tennie ahhoz, hogy VI. kerületi lakása Airbnb-szállás lehessen?. (Elérhető: <https://www.terezvaros.hu/kozlemenyek/mit-kell-tennie-ahhoz-hogy-vi-keruleti-lakasa-airbnb-szallas-lehessen>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Uber: Kezdőlap. (Elérhető: <https://www.uber.com/hu/hu/about/>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Uber: Tovább küzdünk Budapestért. (Elérhető: <https://www.uber.com/hu/newsroom/tovabb-kuzdunk-budapestert/>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Uzetem.hu: A Codifis a hangalírás bevezetésével forradalmasítja a hitelfelvételt. (Elérhető: <https://uzetem.hu/hitel/a-cofidis-a-hangaliras-bevezetesével-forradalmasítja-a-hitelfelvetelt>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Végh András (2017): Technológia kontra etika, búcsú a paradicsomtól. In: *Koinónia*, 2017, 24. évf., 3. szám.
- Wikipedia - Cyberethics. (Elérhető: <https://en.m.wikipedia.org/wiki/Cyberethics>. Letöltés ideje: 2020.02.20.).
- Zódi Zsolt (2014): A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben. In: *MTA Law Working Papers*. 2014/1. szám. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.

HIVATKOZOTT JOGI NORMÁK

- Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról (2015/2103(INL)).
- 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 rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- 2016. évi XXIX. törvény az igazságügyi szakértőkről 3.§ (1) bek.
- 2015. évi CCXXII. törvény - az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól 9.§ (1) bek. b) pont.
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 109. §.
- 7/2014. (XI. 14.) IM utasítása az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

A hazai kampányfinanszírozás és a pártok pénzügyi ellenőrzésének anomáliái

I. BEVEZETÉS

Jelen tanulmányban igyekeztünk a hazai kampányfinanszírozást bemutatni, amelyhez természetesen szorosan kapcsolódik a pártok pénzügyeinek ellenőrzése is. Az Állami Számvevőszék – amely egyedülként jogosult a pártok fölött gyakorolt pénzügyi ellenőrzés megvalósítására – folyamatos törekvése, hogy a pártok és a választások rendszeres törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai hasznosításával segítse a törvényhozókat, ezért a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóvá tételét célzó törvénymódosítási ajánlásait és javaslatait már csaknem másfél évtizede rendszeresen megfogalmazza a kormányzat felé. Kérdésként merülhet fel, hogy a kampánypénzek szabályozására vonatkozó törvények képesek-e hatékonyan betölteni azt a szerepet, amit a mindenkori törvényalkotó szándéka megjelenít.

II. A KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS HAZAI SZABÁLYOZÁSA

1. Az előzményekről

A rendszerváltást követően sem a Párttörvény, sem a választójogi törvény nem határozta meg pontosan a beszámolási kötelezettséget a pártpénzek vonatkozásában; csak a közvélemény tájékoztatását követelték meg a választásra fordított kiadásokról és azok forrásairól.^[1] Annak ellenére, hogy a törvény egyértelműen fogalmazott: „[m]inden jelöltnek, pártnak a választásokra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások mértékét és a felhasználás módját - országos összesítésben is - a sajtóban nyilvánosságra kell hoznia”^[2], az elvárásnak a jelöltek és a pártok nem tettek eleget. Bár időközben pontosították a rendelkezés megfogalmazását, és a „sajtó” helyett az „országos napilapban” történő tájékoztatás került megfogalmazásra, az 1994. évi országgyűlési választások után mégsem hozta nyilvánosságra a kampányköltségeit egyetlen párt sem. Ugyanakkor felelősségre vonni sem lehetett egyetlen jelöltet és pártot sem,

[1] Dezső, 2003, 37-49.

[2] 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (nem hatályos), IX. fejezet 41. § (6) bekezdés.

mivel hiányzott a szabályozásból a közvélemény tájékoztatására vonatkozó határidő, illetve a tájékoztatás elmulasztása esetén alkalmazandó szankció is.^[3]

2. A kampányfinanszírozás első szabályozása

Az 1994-ben lezajlott második szabad választás után a törvényalkotó – megelégedve a kampányfinanszírozás körüli zűrzavart – 1997. október 14-én elfogadta a választási eljárásról szóló törvényt.^[4] A törvény egyrészt korlátozta a kampánykiadásokat, másrészt elszámolási kötelezettséget írt elő, harmadrészt bevezette a direkt kampánytámogatás intézményét.

Az egy jelölt által a kampányra elkölthető felső összeghatárt, vagyis a költési limitet – a jelöltek után járó állami támogatást nem számítva – fejenként egymillió forintban állapította meg. A pártok legfeljebb 386 millió forintot költhettek a kampányra, amely összeg független volt az egyéni és listás jelöltek számától.^[5] A régi Ve. rögzítette, hogy „[m]inden jelölő szervezet, amely a választásokon jelöltet állít, a jelöltállítással arányos központi költségvetési támogatásra jogosult. [...] A költségvetési támogatásra országosan fordítható pénzeszköz összegét az Országgyűlés állapítja meg.”^[6]

A kampányköltség-plafon megállapításának csak ennek betartására irányuló ellenőrzés mellett van értelme. Ennek ellenére a szabályozás túlzottan nagyfokú pénzügyi autonómiát teremtett a pártok számára, mely egyfelől az elszámolás átláthatóságának alacsony szintjében nyilvánult meg; a pártok évenkénti kötelező pénzügyi beszámolóit túlzottan elnagyolt kategóriákat (például „politikai tevékenység kiadásai” vagy „egyéb költségek”) tartalmaztak,^[7] másfelől a beszámoló – a párttörvényben előírt – formátuma számos számviteli alapelvnek nem felelt meg.^[8] Az 1998-as országgyűlési választás volt az első választás, amely után az Állami Számvevőszék törvényi felhatalmazás alapján ellenőrizte a pártok kampánykiadásait. Ugyanakkor az ÁSZ ellenőrzési jogköre rendkívül gyenge, csak a pártok által bevallott összegekre, illetve a melléjük tett számlák áttekintésére terjedt ki, és hatékony szankcionálási eszközzel egyébként sem rendelkezett.

A kampányfinanszírozás szempontjából „megállt az idő”: az Országgyűlés 1990-2010 között minden országgyűlési választás során 100 millió forintban állapította meg a képviselőjelöltek kampánykiadásainak költségvetési támogatását,^[9] valamint – a képviselőjelöltek kampánytámogatásához hasonlóan – a jelöltenkénti egymillió forintos költési limit sem változott 1998-2010 között.^[10]

[3] Juhász, 2001, 53.

[4] 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (nem hatályos).

[5] Juhász, 2001, 57.

[6] 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (nem hatályos), XI. fejezet 91. § (1) bekezdés.

[7] Youtube, 2017(a).

[8] Horváth-Soós, 2015, 264.

[9] A jelöltek számától függően ez jelöltenként kb. 26-49 ezer Ft állami támogatást jelentett.

[10] Horváth-Soós, 2015, 265.

1. táblázat: A juttatási elemek reálértékének alakulása

Juttatási elem / szabály	Mióta változatlan?	Reálérték
A képviselőjelöltek kampánykiadásainak költségvetési támogatása	1990-2010 között változatlan (100 millió Ft) (21-49 ezer Ft /jelölt) ^[11]	2010-ben az 1998. évi 50,1%-a
Költési limit	1998-2010 között változatlan (1 millió Ft / jelölt)	

(Forrás: Horváth-Soós, 2015, 265.).

3. Reformtörekvések

Figyelembe véve az elektronikus médiumok tarifáit, a politikai hirdetések árfolyamait, nem meglepő, hogy többször felvetődött az irreálisan alacsony egymillió forintos kampánytámogatási keret megemlése, valamint minimális elvárásként az összegnek az előző évi inflációjával történő korrigálása.^[12] Továbbá az Állami Számvevőszék is javasolta a jogszabály módosítását: „[a]z 1999-es őszi és a 2000. évi tavaszi időközi országgyűlési választások ellenőrzésének tapasztalatai szerint a választási törvény pontosítása, valamint ennek keretében a kampánypénzek eredete és felhasználása átláthatóságának megteremtése sürgető feladattá vált, melyet feltétlenül még a következő országgyűlési választások előtt el kellene végezni. Az ÁSZ javaslatainak hasznosításával kapcsolatban a kormányzat illetékesei jelezték, hogy a szükséges módosításokat kezdeményezni fogják.”^[13] Bár születtek törvényjavaslatok, például az 1999. június 21-én Bauer Tamás (SZDSZ) által benyújtott, a pártok finanszírozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/1439. sz. törvényjavaslat, mely az általános vitáig sem jutott el, hosszú időn keresztül nem történt változás.^[14] Bauer nem csak országgyűlési képviselőként, hanem 2002 után az Országgyűlésen kívül is folytatta küzdelmét a pártfinanszírozás szabályozásának megreformálása érdekében: 2005-ben saját törvénytervezetet is publikált.^[15] Amellett, hogy több képviselő^[16] is megnyilvánult – eredménytelenül – a pártpénzreform érdekében, a Kormány a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) kormányhatározatban – 2001. május 31-ei határidővel – kijelölte az igazságügy- és a pénzügyminisztert egy jogszabály-módosítási tervezet elkészítésére. A választás közeledtével a

[11] Például 1990-ben: 25.374 Ft, 1994-ben: 21.668 Ft, 1998-ban: 25.819 Ft.

[12] Juhász-Hack-Vajda, 2010, 50.

[13] Jelentés az Állami Számvevőszék 2000. évi tevékenységéről, 2001.

[14] Juhász, 2007, 142.

[15] Ld.: Bauer, 2005, 36.

[16] Pl. Hack Péter és Wekler Ferenc (SZDSZ), illetve Dávid Ibolya és Herényi Károly (MDF).

folyamat elakadt: az előterjesztés elkészült a Kormány részére, ugyanakkor a törvényjavaslat már nem született meg.^[17] A 2002. évi országgyűlési választásokat követően kiadott jelentésében az Állami Számvevőszék ismét javasolta a Kormánynak, hogy „[k]ezdeményezze a választási eljárásról szóló törvény kiegészítését – figyelemmel az Állami Számvevőszék korábbi jelentéseiben^[18] megfogalmazott javaslataira is – annak érdekében, hogy a választási kampány finanszírozása átlátható legyen.”^[19] A javaslat ismét nem ért célba: több évnek kellett eltelti, amíg felsejlett a változás esélye.^[20]

Az első nagy megvalósulni látszó reformelképzelés a 2006-os választások után manifesztálódott a Kormány által 2006. június 13-án benyújtott, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényben és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslatban. A törvényjavaslat célként tűzte ki a transzparencia kiszélesítését (szigorúbb könyvvizelésre és beszámoló-készítésre vonatkozó szabályok, valamint közzétételi kötelezettség), a pártok bevételi forrásainak növelését (egyszeri támogatás az 1%-ot elért pártoknak az országgyűlési választást követően), a pártok gazdálkodására vonatkozó szabályok módosítását (például az ÁFA-mentesség megszüntetése), a választás tisztaságának garantálását (például a kampányszámla bevezetésével és az előre közzétett hirdetési árjegyzékkel), a szankciók szigorítását, valamint az Állami Számvevőszék hatáskörének megerősítését. Azt követően, hogy az Országgyűlés 2006. július 4-én az általános vitát, majd július 10-én a részletes vitát is lezárta, egy évig nem tűzték napirendre a javaslatot. Időközben egyeztetés folyt a parlamenti pártok között a párt- és kampányfinanszírozás kérdéseiről. Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Nézőpont Intézet által kezdeményezett diskurzus ugyanakkor nem a várt módon zárult, ugyanis nem jutottak megállapodásra a pártok. Ennek okán 2007. október 14-én Tóbiás József MSZP-s képviselő, illetve Puch László, az MSZP pénztárnoka benyújtotta a „pártfinanszírozás átláthatóvá tétele” című T/4119. számú törvényjavaslatot. Vélhetően a Kormánnyal egyeztetve történt az iromány benyújtása, mivel 2007. október 15-én a Kormány, mint előterjesztő visszavonta a T/237. számú javaslatát. Mindezek után Tóbiás és Puch 2007. október 26-án új változatban, T/4190. számon nyújtották be a javaslatukat, amely lényegi - koncepcionális kérdéseket érintő - része gyakorlatilag megegyezik a T/237. számú javaslatban megfogalmazott törekvésekkel. Az általános vitát 2007. november 8-én, a részletes vitát november 19-én befejezték. Ugyanakkor határozathozatalra nem került sor.^[21] A reformhoz szükséges konszenzus, illetve

[17] Juhász, 2007, 142-143.

[18] Ld. az 1998. évi általános választást követően elkészült, valamint az 1999-2000. évi időközi választás után kiadott, továbbá a 2001. évi időközi választást követően készített jelentéseket.

[19] Jelentés a 2002. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzéséről a jelölő szervezeteknél és a független jelölteknél, 2003.

[20] Juhász, 2007, 143.

[21] Hack, 2009, 2-8.

politikai akarat valamennyi esetben hiányzott, ami azt eredményezte, hogy a juttatási elemek reálértéke 2010-re az 1998. évi 50,1%-ára^[22] zsugorodott.^{[23],[24]}

III. A VÁLASZTÁSI PÉNZÜGYEK REFORMJA 2010 UTÁN

A 2010-es parlamenti választásokon a Fidesz-KDNP nagyarányú győzelmet aratott, amely 263 mandátumot, azaz kétharmados többséget eredményezett a 386 fős parlamentben. A kétharmados többség egyértelmű politikai felhatalmazást jelentett a pártszövetség számára több minősített többséget igénylő döntés meghozatalára, így az új választási eljárásról szóló törvény elfogadására, valamint minősített többséghez ugyan nem kötött, de a szokás alapján nagyobb politikai konszenzust igénylő változtatás – mint amilyen a párt- és kampányfinanszírozás is – megvalósítására is.

A Transparency International Magyarország (TI) által kezdeményezett egyeztetés eredményeként 2012. április 4-én a Fidesz-KDNP, az MSZP, a Jobbik, az LMP és a DK részvételével hatpárti nyilatkozat született. A pártok a nyilatkozat aláírásával egy, a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóságát és az elszámoltathatóságát biztosító törvény elfogadását vállalták.^[25]

1. A törvény újításai

Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény (Kftv.) három jelentős újítást vezetett be az országgyűlési választások kampányfinanszírozása tekintetében. A korábbi – 1998-tól változatlan – jelöltenkénti egymillió forintos költési limit megemelésének eredményeként a választási kampányidőszak alatt, a választási kampánytevékenységgel összefüggő kiadások finanszírozására immár legfeljebb ötmillió forint fordítható.^[26] Figyelembe véve, hogy a Kftv. értelmében az országgyűlési képviselők általános választásán minden pártlistát állító párt támogatásának „alapja az országgyűlési képviselők általános választásán megszerezhető összes mandátum és ötmillió forintnak a szorzata”,^[27] a pártok összességében 386 millió forint helyett – az új 199 fős parlamentnél – elvileg 995 millió forintot költhetnek a kampányukra. „[A]z országgyűlési képviselők választásán induló jelöltek és jelölő

[22] Ld.: 1. táblázat.

[23] A képet árnyalja, hogy a parlamenti képviselőcsoportok, valamint 2004-től a pártalapítványok is kapnak külön állami támogatást.

[24] Horváth-Soós, 2015, 265.

[25] Hvg.hu, 2012(a).

[26] Horváth-Soós, 2015, 262.

[27] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (hatályos).

szervezetek esélyegyenlőségének elősegítése”^[28] érdekében jelentősen megnövekedett az egyéni választókerületi képviselőjelöltek kampánytámogatása. A költségvetési támogatás összege 1998-tól kezdve minden országgyűlési választás során 100 millió forint volt, ami azt eredményezte, hogy – a jelöltek számától függően – az egyes jelöltekre mintegy 26-49 ezer forint jutott.^[29] Ez az irreálisan alacsony összeg jelentős mértékben gyarapodott az által, hogy „minden egyéni választókerületi képviselőjelölt egymillió forint összegű, a központi költségvetésből juttatott támogatásra jogosult.”^[30] Az egymillió forintot a jelölt az államkincstártól, kincstári kártyán kapja meg, melyről készpénz nem vehető fel, fizetés kizárólag átutalással teljesíthető.^[31] Az országgyűlési képviselők általános választásán minden pártlistát állító párt ennek a mintegy egymilliárd forintnak „15%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább huszonzét; 30%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább ötvennégy; 45%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha legalább nyolcvan; 60%-ával megegyező összegű támogatásra jogosult, ha minden egyéni választókerületben jelöltet állított”.^[32] Ez azt jelenti, hogy egy párt, ha valamennyi egyéni választókerületben állít jelöltet, maximálisan 597 millió forintra jogosult. Azonban, ha akár csak eggyel is kevesebbet, de legalább 80 jelöltet állít, ez az összeg 447,75 millió forint, azaz mintegy 150 millió forinttal kevesebb. 54-79 jelölt állításakor 298,5 millió forint, míg 27-53 jelölt esetén mindössze 149,25 millió forint támogatásra jogosult.^[33]

[28] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (hatályos).

[29] Horváth-Soós, 2015, 262.

[30] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (hatályos).

[31] Vértesy, 2015, 100-102.

[32] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (hatályos).

[33] Valasztasirendszer.hu, 2013.

1. ábra: Az országos listát állító pártok kampányfinanszírozásának modellje



(Forrás: Transparency International Magyarország)

2. Átgondolásra alkalmas elemek az új szabályozásban

Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény a hatálybalépésének pillanatában számos átgondolásra alkalmas elemet tartalmazott. A Kftv. visszaélésre lehetőséget adó elemeit észlelve a jogalkotó az elmúlt években két ízben is módosította a törvényt. Az egyéni képviselőjelöltek – ahogy arról már korábban is szó esett – kincstári kártyán kapják meg az egymillió forintos költségvetési támogatást. Ezzel ellentétben az országos listát állító pártok készpénzben jutnak hozzá a 149,25-597 millió forint közötti központi támogatáshoz, és a kiadásait az Állami Számvevőszék csak a választásokat követő évben készített beszámolóik alapján ellenőrzi. Így a költség nem követhető pontosan nyomon.^[34] A helyzetet súlyosbítja, hogy a listát állító párt képviselőjelöltje – az öt jelölő szervezet javára – lemondhat a kampánytámogatásáról. Ez esetben a jelöltnek járó egymillió forintot is a párt kapja – készpénzben, ami tovább csökkenti a kampánypenzек átláthatóságát.^[35] Megoldás lehet, ha a pártok is kincstári kártyán kapják meg a központi kampánytámogatást.^[36]

[34] Valasztasirendszer.hu, 2013.

[35] Transparency.hu, 2013.

[36] Valasztasirendszer.hu, 2017.

2. táblázat: A kampányfinanszírozási modell csapdái a 2014. évi országgyűlési választás idején

Egyéni jelöltek	Pártlisták
Kincstári kártyára kapják; készpénzmozgás kizárva, csak utalás	Készpénzben kapják meg, a költség nem követhető pontosan nyomon
2%-ának kevesebb szavazat megszerzésénél az összes pénz visszafizetendő	Akkor sem kell visszafizetni, ha a lista egyetlen szavazatot sem kap*
Teljes elszámolás, szigorú revízió; szabálytalanságnál dupla visszafizetés	Nincs szigorú számadása; az ÁSZ az éves beszámolót ellenőrzi a szokásos módon**
Teljes elszámolás, szigorú revízió;	Ha a lista egyetlen szavazatot sem kap*

(Forrás: saját szerkesztés a Transparency International Magyarország infografikája alapján)

Szemben az egyéni képviselőjelöltekkel, – akiket visszafizetési kötelezettség terhel, amennyiben nem sikerül megszerezniük „az egyéni választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 2%-át”^[37] – a pártok 2017-ig semmit sem kockáztattak. A kampányfinanszírozási törvény a pártokra nézve nem állapított meg – szavazatok függvényében – visszafizetési kötelezettséget.^[38] A Kftv. módosításával 2017-ben a törvény kiegészült a pártok visszafizetési kötelezettségét előíró passzussal. Eszerint a pártlistát állító párt köteles visszafizetni a központi támogatást, ha a pártlista „nem éri el pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át”.^[39] 2018-ban tovább szigorodtak a kampánytámogatás feltételei. A törvény módosításának eredményeként kiszélesedett a támogatás visszafizetéséért helytállók köre.^[40]

[37] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (hatályos).

[38] Hvg.hu, 2012(b).

[39] 2017. évi CLX. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény módosításáról (hatályos).

[40] 2018. évi XXXVI. törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról (hatályos).

IV. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK

A pártok közhatalomhoz való különleges viszonyából adódik a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló, többször módosított 1989. évi XXXIII. törvénynek (a továbbiakban: Pártgazdálkodási törvény) az a garanciális szabálya, hogy valamennyi párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére a végrehajtó hatalomtól független, az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, az Állami Számvevőszék jogosult.

Erre figyelemmel mondja ki továbbá a Pártgazdálkodási törvény azt is, hogy államigazgatási szerv a párt gazdasági, pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. A törvényi rendelkezés alapján az Állami Számvevőszéki ellenőrzések célja mindenkor annak megállapítása, hogy a pártok által készített és a Magyar Közlönyben – 2009-től Hivatalos Értesítőben – közzétett éves beszámolók a törvényi előírásoknak megfelelnek-e, a könyvvizsgálattal és a valósággal megegyező adatokat tartalmaznak-e, a könyvvizsgálattal és a gazdálkodás során betartották-e a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számviteli törvény) előírásait és az egyéb jogszabályi előírásokat.

Az ellenőrzés minden esetben kitér annak vizsgálatára is, hogy a párt működéséhez szabályszerűen igénybe vehető forrásokat használt-e fel, nem folytatott-e a Pártgazdálkodási törvény által tiltott gazdálkodó tevékenységet, illetve nem fogadott-e el tiltott adományt. A számvevők az ellenőrzést minden esetben egységes elvek és eljárások alkalmazásával, az egyes helyszíni ellenőrzésekhez a párt sajátosságaira figyelemmel készített és jóváhagyott ellenőrzési program alapján végzik.

A Pártgazdálkodási törvény 10. § (3) bekezdése kétévenkénti ellenőrzési kötelezettséget ír elő a rendszeres állami költségvetési támogatásban részesült pártok esetében. A pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzéséhez a számvevőknek olyan mélységű és mértékű ismereteket kell szereznie a pártok szervezetéről és tevékenységéről, amelyek révén azonosítani tudják az eseményeket, ügyleteket és módszereket, amelyek jelentős hatással lehetnek az éves beszámolóra, a vizsgálatra, továbbá a megállapításokra és ezzel összefüggésben a jelentés tartalmára.

Ha az Állami Számvevőszék azt észleli, hogy a párt gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására. Súlyosabb törvénytértés esetén, vagy ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, az Állami Számvevőszék elnöke indítványozza a bíróság eljárását.

A rendszerváltoztatást követő évtizedek Állami Számvevőszéki ellenőrzéseinek eredményei és tapasztalatai a pártok gazdálkodása és pénzügyi beszámolóit tekintetében egyfajta konstans problémagörbére mutatnak, amely elsősorban a több szempontból sem egyértelmű szabályozásból eredeztethető.

1. Az Állami Számvevőszék szervezete és szerepe a törvények megújításában

A számvevőszéki ellenőrzés történelmi gyökerei több száz évre visszanyúlnak. Európában 250-300 éve jelentek meg a mai számvevőszékek előzményei először Németországban és Belgiumban. Hazánkban 1870-ben jött létre az Állami Számvevőszék történelmi elődje. 1914-től működött a Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék (LÁSZ), amelyet 1949-ben megszüntettek, és a kormány hatáskörébe került az állami ellenőrzés irányítása és központi szervezete. A rendszerváltoztatás „előestéjén” alkotmánymódosítással újra létrejött az Állami Számvevőszék (ÁSZ), és 1989. október 28-án el is fogadták az 1989. évi XXXVIII. törvényt az Állami Számvevőszékről. Az azóta eltelt több mint két évtized alatt számos törvény szélesítette a Számvevőszék ellenőrzési jogosultságát, illetőleg tovább erősítette függetlenségét.

Az Állami Számvevőszék jogállását meghatározza, hogy a demokratikus jogállam működésének egyik garanciális feltétele a közpénzek és a közvagyon felhasználásának jogszerűsége, átláthatósága és elszámoltathatósága. Az Állami Számvevőszék az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, így az országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve is, tehát a demokratikus államberendezkedés egyik garanciális alapintézménye.

A politikailag és szakmailag független szervezet, amely a közpénzek és a közvagyon hasznosítását vevőszék ellenőrzi, ellenőrzéseit utólagosan törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Függetlenségének biztosítékai, hogy csak az országgyűlésnek és a törvényeknek alárendelt, valamint az Állami Számvevőszékről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának "igen" szavazata kell. A megválasztott elnök és az alelnökök mentelmi joggal is rendelkeznek, politikai tevékenységet nem fejthetnek ki, valamint szigorú összeférhetetlenségi előírások és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségek is vonatkoznak rájuk.

Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értéktelítő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét és hozzájáruljon a „jó kormányzáshoz”. A számvevőszéki ellenőrzések mindenkori további célja, hogy hozzáadott értéket teremtsen, közpénzt takarítson meg, kezdeményezze a szükséges változtatásokat és az ellenőrzések során tapasztalt „legjobb gyakorlatokat” széles körben megismertettesse és terjessze.

A számvevőszéki ellenőrzések tehát kiterjednek a teljes államháztartásra, az államkincstári és vállalkozói vagyonára, az államháztartáson kívüli egyes szervezetek gazdálkodására, az országgyűlésnek beszámolási kötelezettséggel tartozó intézmények működésére, az állami költségvetésből nyújtott támogatásra, illetve az állam által meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználására és a pártok gazdálkodásának törvényességére.

Az Állami Számvevőszék eszközei és jogosultságai alapján javaslatot tesz a jogi szabályozásra, felhív a törvényes állapot helyreállítására, kezdeményezi a szabálytalanul felvett pénzek visszafizettetését, a személyi felelősségre vonást.

Javasolhat továbbá Közbeszerzési Döntőbizottsági eljárást, büntetőfeljelentést tesz bűncselekmény alapos gyanúja esetén, zároltathat anyagi eszközöket pazarló felhasználás esetén, felfüggesztheti a költségvetési finanszírozást beruházások esetén, kármegelőzés céljából.^[41]

Az Országgyűlés az Alaptörvénnyel és az Állami Számvevőszékről szóló törvénnyel biztosítja a közpénzzel és a közvagyonnal való gazdálkodást vizsgáló legfőbb ellenőrző szervezet szervezeti, jogi, személyi és pénzügyi függetlenségét, az Állami Számvevőszék külső befolyástól mentes működését. Az Állami Számvevőszék függetlenségének garanciális elemei az alábbiak szerint jelennek meg a vonatkozó törvényi előírásokban:

1. A szervezeti függetlenség: az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az Állami Számvevőszék hivatali szervezeti rendben működik. Az Állami Számvevőszék elnöke széleskörű, önálló szervezetalakító jogosítvánnyal rendelkezik.

2. A jogi függetlenség: az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel valamint az állami és az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék feladatait az Alaptörvény, az Állami Számvevőszékről szóló törvény és más törvények állapítják meg. Az Állami Számvevőszék tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amit az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatja az Országgyűlést. Az Állami Számvevőszék a működését, feladatait közvetlenül meghatározó törvényeket véleményezi. Az Állami Számvevőszék ellenőrzés-szakmai szabályait a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai figyelembevételével maga alakítja ki, és a kialakított szabályokat nyilvánosságra hozza. Az Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.

3. A pénzügyi függetlenség: az Állami Számvevőszék a központi költségvetés szervezetében önálló fejezet, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait az elnök gyakorolja. Az Állami Számvevőszék a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az Állami Számvevőszék költségvetését úgy kell megállapítani, hogy az nem lehet kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az Állami Számvevőszék részére az Állami Számvevőszékről szóló törvényen túlmenően további feladatot törvény csak úgy állapíthat meg, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet egyidejűleg biztosítja. A számvevői illetményrendszer független a közalkalmazottak és köztisztviselők illetményrendszerétől, a számvevői

[41] Az Állami Számvevőszék szervezete és működése c. konferencia, 2011.

illetmények a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett nemzetgazdasági havi átlagos bruttó keresethez igazodnak.

4. A személyi függetlenség/Az abszolút összeférhetetlenség: Nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a kormánynak, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az Állami Számvevőszék elnökét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

Az Állami Számvevőszék folyamatos törekvése, hogy a pártok és a választások rendszeres törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai hasznosításával segítse a törvényhozókat, ezért a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóvá tételét célzó törvénymódosítási ajánlásait és javaslatait már csaknem másfél évtizede rendszeresen megfogalmazza a kormányzat felé. Általánosságban elmondható, hogy a pártok törvény által előírt éves pénzügyi beszámolója – az elmúlt két és fél évtized tapasztalatai alapján – nem biztosítja megfelelően a gazdálkodás átláthatóságát, összehasonlíthatóságát és értékelhetőségét.

Ennek elsődleges oka, hogy a többszöri módosítások ellenére a Párgazdálkodási törvény előírásai továbbra sincsenek összhangban a Számviteli törvény egységes követelményeivel, illetve a választások finanszírozása továbbra sem különül el a pártok gazdálkodásától, hiányoznak a zárttság és az azonosíthatóság garanciális szabályai, továbbá nincs előírás a források és felhasználások közzlésére sem. A pártok pénzügyi beszámolóit a törvényi előírásoknak megfelelően a bevételi és a kiadási oldalon a következő mérlegsorokat tartalmazzák.^[42]

3. táblázat: A pártok beszámolóinak tartalma

Bevételek	Kiadások
Tagdíjak	Támogatás a párt országgyűlési csoportja számára
Állami költségvetésből származó támogatás	Támogatás egyéb szervezeteknek
Képviselői csoportnak nyújtott állami támogatás	Vállalkozások alapítására fordított összegek

[42] Az 1992. január elsején életbe lépett Számviteli törvény hatálya kiterjedt a pártokra is. A Párttörvényt módosító 1992. évi LXXXI. törvény megváltoztatta az előző évi gazdálkodásról a Magyar Közlönyben közzéteendő beszámolók tartalmát.

Egyéb hozzájárulások, adományok Jogi személyektől: Belföldiektől (az 500 E Ft feletti támogatás nevesítve) Külföldiektől (a 100 E Ft feletti támogatásnevesítve) Jogi személynek nem minősülő gazdasági társaságtól: Külföldiektől (a 100 E Ft feletti támogatásnevesítve) Magánszemélyektől: Belföldiektől (az 500 E Ft feletti támogatás nevesítve) Külföldiektől (a 100 E Ft feletti támogatás nevesítve)	Működési kiadások
A párt által alapított vállalat és korlátolt felelősségű társaság nyereségéből származó bevétel	Eszközbeszerzés
Egyéb bevétel	Politikai tevékenység kiadása
	Egyéb kiadások

(Forrás:1992. évi LXXXI. törvény)

Az Állami Számvevőszék javaslataiban többször megfogalmazta a pártok pénzügyi beszámolójához kapcsolódó törvényi változtatások szükségességét, amelyek megteremthetnék a lehetőségét egy átlátható gazdálkodási-ellenőrzési mechanizmus kialakításának. Az Állami Számvevőszék jogszabály-változtatási javaslatai szerint szükséges a Pártgazdálkodási törvény és a Számviteli törvény összhangjának megteremtése, a mérleg, az eredmény-kimutatás és a kiegészítő tájékoztató rendszerű beszámoló elkészítésének és közzétételének követelménye. További általános tapasztalat, hogy a pártok nagy többsége elmulasztja határidőben közzétenni előző évi gazdálkodási beszámolóját, és ezek a közzétett beszámolók többségükben nem felelnek meg a megbízhatóság és valóság számviteli követelményének. A tiltott bevételszerzés kapcsán a költségvetési támogatásra nem jogosult pártok a jelenlegi szabályozás szerint mentesülnek a kétszeres költségvetési alapba befizetés alól. A jelenleg hatályos szabályozás csak az állami támogatás azonos összegű csökkentéséről rendelkezik.

Az Állami Számvevőszék további rendszeres indítványai a pártok kampánytevékenységeihez köthető. A bejelentett kampányszámla kötelezővé tétele a választási célú bevételek és kiadások elkülönített, teljes körű elszámolásához. Plakátok egyedi azonosíthatósága, politikai hirdetések szabályozása, gyűlések bejelentése stb. A tiltott kampánytevékenység és finanszírozás meghatározása és

visszatartó erejű büntetése. Számvevőszéki hatáskör bővítése és az elszámolási követelmények részletes törvényi szabályozása. Az Állami Számvevőszék javaslataiban megfogalmazottak alátámasztására találhatunk nemzetközi „jó” példákat is.^[43]

4. táblázat: Nemzetközi „jó példák”^[44]

Pártok gazdálkodása, a kampányfinanszírozás összehangoltan szabályozott	Kanada
Elkülönített kampányszámla	Franciaország, Oroszország
Kampányköltség korlátozása	Franciaország
Ingyenes médiaszereplés	Hollandia, Németország
„Harmadik oldal” kampányának szabályozása, korlátozása, elszámolása	Egyesült Királyság
Kézipenzadomány értéke korlátozott	Németország
Állami támogatás elvonása pénzügyi beszámoló hiányában	Németország, Belgium
Büntető jog alkalmazása	Olaszország

(Forrás: saját szerkesztés)

Az Állami Számvevőszék hosszú évek óta fenntartott álláspontja szerint a törvények módosítása közös társadalmi érdek a korrupció visszaszorítása és a társadalmi fejlődés okán. Az Állami Számvevőszék érdeke pedig egy átlátható, ellenőrizhető és elszámoltatható rendszer kialakítása.

2. Az Állami Számvevőszéki ellenőrzések általános tapasztalatai

Az ellenőrzések tapasztalataiból általánosságban megállapítható, hogy a vizsgált pártok egyikének sem volt megfelelő, teljes körű és minden szempontból pontos pénzügyi zárómérlege a rendszerváltoztatás óta eltelt csaknem két és fél évtizedben. Pártonként vizsgálva azonban változatos kép rajzolódik ki. A kisebb pontatlanságtól a mérleg valamennyi sorának, adatának – kivéve az állami költségvetési támogatás összegét – a tényleges állapottól való drasztikus eltéréséig mindennel találkozhattunk. Több zavart okozott a pénzügyi beszámolók készítése kapcsán,

[43] A táblázat szemléltető jellegű, terjedelmi és lehatárolási korlátok miatt a szabályozás és ellenőrzés nemzetközi mintáival részleteiben nem kívántam foglalkozni.

[44] Lásd bővebben: asz.hu, 2011.

hogy nem volt egyértelmű a szabályozás, és szakmailag vitatható volt a Pártgazdálkodási törvényben előírt pénzügyi zárómérleg tartalma is. Ennek következtében a pártok a pénzügyi zárómérlegeiket nem tudták valamennyi pártra nézve egységesen elkészíteni. A közzétett mérlegadatok ezért sok esetben csak nehézkesen összehasonlíthatók egymással. Ugyanakkor a vizsgálatok egyes helyeken a szakértelem hiányából, a könyvvezetés rendezetlenségéből, a helyi szervezetek gazdálkodási adatait tartalmazó részjelentések nem megfelelő összegzéséből adódó, a tényleges állapottól eltérő adatok szerepeltetését is több ízben tapasztalta. A közvélemény megfelelő tájékoztatását, a nyílt áttekinthetőséget szolgálja a Pártgazdálkodási törvény mérleg közzétételére vonatkozó garanciális szabálya. A pártok azonban többször elmulasztották a megfelelő határidőben történő közzétételt is. A Pártgazdálkodási törvény nem szankcionálta azokat az eseteket – eltérően a tiltott pénzforrások igénybevételeitől –, amikor szabálytalan gazdálkodási tevékenységet végzett a párt, és ennek következtében jutott bevételhez. A felügyeleti szerv ennek a kérdéskörnek a rendezését is a Pártgazdálkodási törvény módosításával látta feloldhatónak.

A Pártgazdálkodási törvény értelmében az Állami Számvevőszék által alkalmazható jogi eszköz, a törvényességi felhívás, csak a tiltott tevékenység felhagyására irányulhatott. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait nem nyomozó hatóságként, hanem az ellenőrzött szervezetek által rendelkezésre bocsátott, hiteles dokumentumok alapján tette és teszi napjainkban is. A felügyeleti szerv a törvényi előírás értelmében kétévenként minden olyan Magyarországon működő párt gazdálkodásának törvényességét ellenőrzi, amely az adott két évben a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesült. A 2011-ben hatályba lépett új Állami Számvevőszéki törvény értelmében a pártok intézkedési terv elkészítésére is kötelezettek.

3. Az ellenőrzések hatásosságát növelő lehetséges intézkedések

A pártok gazdálkodásának vizsgálatára hivatott Állami Számvevőszék elvileg alkalmas, gyakorlatilag azonban hajlandóságának hiánya okán a lefolytatott vizsgálatok eredménye valójában csak korlátozott eredményeket megismerését teszi lehetővé. A szabályozás szűkszerűsége lehetővé teszi az Állami Számvevőszék aktívabb hozzáállását is, de a szervezet saját hatáskörére a lehető legszűkítőbb értelmezést követi és követte mindenkor, aminek oka vélelmezhetően az, hogy mindenképp elkerülné a politika befolyásolásának lehetőségét. Valójában azonban nem is az ellenőrzési konstrukció szorul változtatásra, mert a még 1989-ben kialakított intézményi struktúra működőképes. A kontrollt olyan szervezet végzi, amely közvetlenül a parlamentnek, nem pedig a kormánynak alárendelt, és az Állami Számvevőszéknek ezen a területen nincs alternatívája.

Az Állami Számvevőszék feladat- és hatásköréről rendelkező törvény kétharmados támogatottságot igényel, ahogy az elnök megválasztásához is

hasonló többség szükséges. A számvevőszék vezetőit a magyar közjogban példátlanul hosszú időre, 12 évre választják, és emiatt más főtisztviselőknél több lehetőségük van függetleníteni magukat a politikai széljárástól. A legitimitás és a függetlenség garanciája tehát adott, a létező struktúra azonban reformra és bővítésre szorul, mert a pártok számvevőszéki ellenőrzése jelenleg egy lassú, gyakorlatilag csak utólagos könyvelési kontrollnak felel meg.

Az Állami Számvevőszék azonban nem hatóság, legfeljebb javaslatot tehet, amit a törvény(ek) keretein belül mindig meg is tett/tesz, ennek a javaslattételi jogkörnek a további szélesítése az, amely továbbgondolásra is érdemes lehet. A mai szabályozási feltételek mellett azonban, amikor az előírások egy részének kötelező ereje „*ab ovo*” kétséges (pl.: Pártgazdálkodási törvény 2. sz. melléklete), kérdés, hogy lehetséges-e érdemi javaslatokat megfogalmazni?

A hivatkozott szakmai műhelykonferencián^[45] elhangzott egyes észrevételek, javaslatok rendszerbe emelése azonban – úgy gondolom – bizonyos elemeiben mégis megfontolásra érdemesek lehetnek, mert az átláthatóság és elszámoltathatóság irányába hatnának:

- a) egy létszámában és felkészültségében is megerősített intézményi struktúra kialakítása,
- b) az állami támogatásból részesülő pártok kétévenként sorra kerülő vizsgálatának éves rendszerű ellenőrzésre változtatása,
- c) a soron kívüli (azonnali), vizsgálat lehetőségének megteremtése, a vizsgálat előtti értesítés eltörlése és
- d) a pártközpontok könyvelése ellenőrzése mellett, a pártok üzleti vállalkozásainak, alapítványainak és ifjúsági szervezeteinek ellenőrzésének beemelése, valamint
- e) az ÁSZ bírságot és nyomozati jogkörének kiszélesítése.

V. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmányban igyekeztünk rávilágítani a kampányfinanszírozás és a hozzá kapcsolódó párt pénzügyi beszámolók és ellenőrzések között fennálló anomáliákra; arra, hogy az átláthatóság, vagy annak hiánya milyen problémákat jelent a folyamatban. Az Állami Számvevőszék, amely a párt pénzügyi beszámolók ellenőrzését végzi és a tevékenységét behatároló tényezők miképpen világítanak rá a problémákra és miképpen jelzik, hogy ezen problémák megoldására tett kísérletek folyamatosak, de sokszor hatékonyságuk mégis megkérdőjelezhető.

[45] Átláthatóságot és elszámoltathatóságot a párt- és kampányfinanszírozásba, 2009.

IRODALOMJEGYZÉK

- *A szerző jegyzete a visszaélésekről a transparency.hu nyomán* (Újabb visszaélési lehetőség a kampányfinanszírozásban: <https://transparency.hu/hirek/ujabb-visszaelesi-lehetoseg-a-kampanyfinanszirozásban/>).
- *A szerző jegyzete az Állami Számvevőszék szervezete és működése c. konferencia nyomán* (Domokos László, az ÁSZ elnökének előadásán készített saját feljegyzésekből). Budapesti Corvinus Egyetem Budapest, 2011. február 23.).
- Dezső Márta (2003): *A választási kampány finanszírozásának koncepcionális kérdései*. Országos Választási Iroda, Budapest.
- Hack Péter (2009): *A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről szóló T/4190 sz. törvényjavaslatról, és a hozzá kapcsolódó módosító indítványokról*. Freedom House, Transparency International Magyarország, Budapest.
- Horváth Attila–Soós Gábor (2015): *Pártok és pártrendszerek*. In: Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest.
- *Jelentés a 2002. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzéséről a jelölt szervezeteknél és a független jelölteknél* (2003). Állami Számvevőszék, Budapest.
- *Jelentés az Állami Számvevőszék 2000. évi tevékenységéről* (2001). Állami Számvevőszék, Budapest.
- Juhász Gábor (2001): *Párt pénzügyek*. Aula Kiadó, Budapest.
- Juhász Gábor (2007): *Pénzképviselet*. Kisszira Kiadóház, Budapest.
- Juhász Gábor–Hack Péter–Vajda Éva (2010): *Pártfinanszírozás*. In: *Fundamentum*, 14 (2010)/3, ELTE TáTK, Budapest.
- ODIHR Limited Election Observation Mission: *ODIHR Limited Election Observation Mission: Final Report* (2018). OSCE, Warsaw.
- Vértesy László (2015): *A választások és a választási kampány finanszírozása*. In: Cserny Ákos (szerk.): *Választási dilemmák*. NKE, Budapest.

INTERNETES FORRÁSOK

- *Asz.hu. Hogyan javítható a pártok gazdálkodásának és a kampányfinanszírozásnak az átláthatósága és elszámoltathatósága?* (Elérhető: <http://www.asz.hu/eloadasok/2011-09-09/hogyan-javithato-a-partok-gazdalkodasanak-es-a-kampanyfinanszirozasanak-az-atlathatosaga-es-elszamoltathatosaga/partfinanszirozasi.pdf>. Letöltés ideje: 2013.02.22.).
- *Cdu.de (2013): Kanzlerin für Deutschland*. (Elérhető: <https://www.cdu.de/artikel/kanzlerin-fuer-deutschland>. Letöltés ideje: 2018. 11. 27.).
- *Élet és irodalom (2005): BAUER Tamás: Más világot!* (Elérhető: <https://www.es.hu/cikk/11-09-2005/bauer-tamas/mas-vilagot.html>. Letöltés ideje: 11 .10 .2018.).
- *Hvg.hu (2012): Hatpárti politikai nyilatkozat született* (Elérhető: https://hvg.hu/itthon/20120404_hatparti_megallapodas. Letöltés ideje: 2018. 11. 22.).
- *Hvg.hu (2012): M. László Ferenc: Kampánypénzek: már támogatja a Fidesz, amit ellenzékben elutasított* (Elérhető: https://hvg.hu/itthon/20120216_Fidesz_MSZP_kampany_penzek_korrupcio. Letöltés ideje: 2018. 10. 08.).
- *Nezopontintezet.hu (2018): Szabad és tisztességes - 20 kritika és tény a magyar választási rendszerről* (Elérhető: <https://nezopontintezet.hu/2018/03/28/szabad-es-tisztessages-20-kritika-es-teny-a-magyar-valasztasi-rendszerrol/>. Letöltés ideje: 2019.03.19.).

- Transparency.hu (2018): Javaslatok a korrupció visszaszorítására Magyarországon (Elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2018/01/Javaslatok-a-korrupci%C3%B3-visszaszor%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra-Magyarorsz%C3%A1gon.pdf>. Letöltés ideje: 2013.02.22.).
- Transparency.hu (2013): Kamupártok közpénzek milliárdjait nyúlhatják le (Elérhető: <https://transparency.hu/hirek/kamupartok-kozpenzek-milliardjait-nyulhatjak-le/>. Letöltés ideje: 2018. 10. 22.).
- Transparency.hu (2018): A kormánypártok mellett a kampánykorrupció ment nagyot a 2018-as választásokon (Elérhető: <https://transparency.hu/hirek/kormanypartok-mellett-kampanykorrupcio-ment-nagyot-2018-valasztasokon/>. Letöltés ideje: 2018. 10. 27.).
- Valasztasirendszer.hu (2013): László Róbert: Több az annyi (Elérhető: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941989>. Letöltés ideje: 2018. 10. 22.).
- Valasztasirendszer.hu (2013): Törvényjavaslat a kampányfinanszírozásról – vajúdtak a hegyek és egeret szültek (Elérhető: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941937>. Letöltés ideje: 2018. 10. 22.).
- Valasztasirendszer.hu (2017): László Róbert: Kamupárt-mentesítés kérdőjelekkel (Elérhető: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943517>. Letöltés ideje: 2018. 10. 22.).
- Valasztasirendszer.hu (2018): Megint nem szüntetik meg a kamupártburjánzást (Elérhető: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943648>. Letöltés ideje: 2018. 10. 28.).
- Youtube (2017): Gulyás Márton: Pártfinanszírozás - ezért nincs demokrácia (Elérhető: <https://youtu.be/Ya8rRRed2b4>. Letöltés ideje: 2018. 09. 25.).
- Youtube (2018): Áder János: Az új Országgyűlés és a leendő kormány legitimációja vitán felül áll (Elérhető: <https://youtu.be/eJELe05lexQ>. Letöltés ideje: 2018. 10. 27.).
- Youtube (2018): Patyi András: Hivatalos, de nem jogerős a választás végeredménye (Elérhető: <https://youtu.be/ySwz3PHRK94>. Letöltés ideje: 2018. 10. 27.).

JOGSZABÁLYOK

- 2018. évi XXXVI. törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról (hatályos).
- 2017. évi CLX. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény módosításáról (hatályos).
- 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről (hatályos).
- 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (nem hatályos).
- 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (nem hatályos).

Easy Cases and Hard Cases – A General Overview of an Eternal Question of Legal Theory^[1]

I. INTRODUCTION

Judges and judicial decisions have always been in the focus of academic attention. There is an understanding that judges have three important obligations: decide on every single case they have; decisions should be based on written rules, and (last but not least) decisions should be reasonable and just.^[2] According to these principles, judges have a permanent obligation to decide and there is no doubt that sometimes it is a really hard task as they often face complicated and complex cases.

This paper focuses on a special point of view while examining the main characteristics of judicial decisions. The first question is: what does legal dogmatics say about judicial decision-making? Dogmatics maintains that there are two types of legal cases that affect judicial decisions (in addition to any other viewpoint, for example, distinguishing between criminal and civil proceedings): easy cases and hard cases. The main difference between these two categories is whether there is a written rule which constitutes the basis for the decision-making, or there is no such “rule”. As for hard cases, written rules do not have a traditional role in adjudication here. There is a lay opinion according to which judges always decide based on rules. Professionals know very well that there is a great number of non-formal elements in each legal system. Hence, the question changes: are these elements allowed or not allowed in the application of law? The old *sententia* of Roman law, *summum ius summa iniuria*^[3] supports the idea that the role of non-formal elements has always been very important. Thus, this paper examines a problem which leads us to two classic and eternal issues: the nature of law and the concept of law. It is also important to emphasise that the applied mental process clearly remains in a legal philosophical perspective, not in a technical one.

[1] This paper is supported by the scholarship-program called „Az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja, 2019”.

[2] Coing, 1996, 258.

[3] This phrase appeared in ancient Rome, in the era of the republic, and it has remained an existing thought interpreted by Cicero (Nótári, 2004).

II. ESTABLISHMENT OF SOME IMPORTANT FACTORS

1. Well-known Judge Role Models and the Traditional Methods of Application of Law

First and foremost, it should be stated that legal culture has created a number of famous role models of reasoning methods used by judges. In these famous descriptions, judges represent the main features of an ideal decision-maker. We should imagine a scale with two very different endpoints: the approach of Weber's judge and that of the Swiss Civil Code in the application of law. Weber maintained that the ideal judge works like a paragraph-machine: clients need to supply the facts of the case, while the judge supplies the rules and the legal expenses into this „machine”, which then delivers the judgement.^[4] The solution offered by the Swiss Civil Code is interesting, too: if there is no rule or custom, which could decide the case, judges should act as legislators.^[5] Thus, between these two endpoints, there are many types of judges. There are two more examples, which cannot be ignored: one of them is Dworkin's Hercules-judge who has superhuman skills and, according to the scholar, Hercules can solve the so-called hard cases as well. Dworkin created him to set up Hercules as a model for real judges. The other one, Paul Magnaud^[6] is referred to as „the good judge”; he was open to making his judgements *contra legem* because he tried to be fairer than the written rules suggested.^[7]

Why is it relevant to create judicial role models? A role model can be used to illustrate what is the expected behaviour and role of a judge. Recently, this issue was analysed by Zenon Bankowski, who pointed out: a large number of various judicial models have existed in each era and in each legal system. According to Bankowski, one of them is the most famous judge ever, of course a symbolic character, and the story can be found in the Gospel of Luke.^[8] It is the parable of the Unjust Judge or Parable of the Persistent Widow; it demonstrates that there are two ways in which a judge can decide wrongfully: he fears no God and has no regard for man. Fortunately, the widow is quite persistent, and, at the end of the story, the judge grants her justice, but „for thought we might fear God and know our doctrine, we might still not know enough to fit the widow uniquely into the law.”^[9] Bankowski writes that the main point is how to cope with the particularity of judicial cases? Of course, there are skills and capacities which may help

[4] At first sight, this description seems to be astonishing, but it was only Weber's opinion about his epoch's bureaucratic judges (Weber, 1981, 174-175.).

[5] Maczonkai, 2011, 517-525.

[6] Magnaud is not a fictional person (as Dworkin's Hercules or Weber's paragraph-machine judge): he was a real judge in the XIXth century France and an important agent of the school called sociology of law.

[7] We have already mentioned a *sententia* from the Roman law which is quite similar to Magnaud's method (*summum ius summa iniuria*).

[8] See Luke 18, 2-8.

[9] Bankowski, 2018, 26.

making decisions, but one thing has never been forgotten: judges should let the case speak for itself.^[10]

Beside these role models, it is also important to explain the stages of judicial adjudication as it is a major issue as well. No doubt, we face again a „model” which is well elaborated in the literature on legal theory. Generally, the procedure consists of four stages in a judge’s thinking:^[11] 1) fact-finding, 2) identifying a suitable legal norm/rule (1 and 2 are interchangeable stages as they are interrelated), 3) interpretation and 4) formulating the decision.^[12] This process clearly demonstrates that most of the stages are distanced from the public because adjudication is based on a mental process – a special path which is conceived and born in the judge’s mind.

From the point of view of the application of law, there are three general theories about how implement this process.^[13] In the continental legal system, judges solve cases in a similar way to solving mathematical formulas. This is the method of deduction: as the concepts borrowed from the orders of logic indicate, *premissa maior* is the rule and *premissa minor* matches the facts. With a logical conclusion (called subsumption), the judge easily creates the judgement. Many scholars assert that this method is fairly objective: *premissa maior* does not depend on judges as it is made by the legislative branch, moreover, *premissa minor* is influenced and created by the litigants – judges only have to find the facts which can clearly describe the contested human conduct or event. Moreover, judgment is the outcome of a logical conclusion, so this type of process is anything but subjective.^[14]

We should pay attention to the anglo-saxon solution as the easy case/hard case differentiation is a popular and well-elaborated one in this culture. Common law, statute law and equity are the three layers of the concept of law. Roscoe Pound maintained that precedents, the jury system and the doctrine of the supremacy of law are the three components which represent the foundations in this legal culture.^[15] It is clear that precedents mean judge-made law, therefore, judicial decisions are based on precedent-law. There is a long-standing solution in which judges rely on decisions made in previous cases. These cases can be instrumental in delivering new verdicts, notably, the brief and the “rule” established in a specific decision are closely interconnected. This “rule” can only been applied again if there is a similar case. Thus, the essential elements of adjudication are precedents, and there are some fundamental terms which help to understand the

[10] Bankowski, 2018, 35-41.

[11] This process was much criticised by American legal realism. The main focus of the criticism is that the description below is not a real one as, in fact, judges decide by first making a conclusion, and then producing a subsequent justification of the decision.

[12] Szigeti, 2006, 309.

[13] It should also be noted that there are three different models of application of law, but this kind of phrasing is not quite correct and the expression “model” needs to be used with caution. In this sense, “modelling” means good help in demonstrating the relevant features of application of law, but it does not mean an empirical analysis at all.

[14] Szabó, 1998, 53-55.

[15] Horváth, 1930, 94.

application of law.^[16] *Stare decisis* provides the most relevant instruction: former judicial decisions should be followed. Of course, this regulation has further content which we cannot examine in detail in this paper, therefore, we focus only on one: courts work in a strict order of hierarchy, consequently, only judgments delivered by higher courts are binding. *Ratio decidendi* is the other most important concept, it is „the point in a case that determines the judgement.”^[17] In fact, identifying this point is a complex task; in some cases it can be expressed with a simple sentence/phrase, but in other cases it is the main meaning of the decision.

Finally, there is an additional procedure which can work in the continental and common law legal systems as well: the argumentative method. It was born when scholars came to the conclusion that, because of the nature of law, it cannot be applied only through deduction. Thus, instead of this method, another one should be elaborated. According to the argumentative method, arguments should be rational, and thanks to this requirement, a larger number of arguments and, as a result, conclusions can improve adjudication.^[18]

We have to admit that, in real life, applying these methods is more difficult than the short descriptions mentioned above. This paper will not elaborate them, however, this brief mention is relevant in terms of the forthcoming analysis.

2. Origin of the Easy Case/Hard Case Distinction

When was the distinction between easy cases and hard cases invented? Who operated with this idea for the first time? It makes things more difficult when we realize that there are a lot of different answers to this question. Instead of disappearing in the „ocean” of unnecessary details, it can be sufficient to discuss two possible viewpoints. The first seems quite clear: the distinction was invented by the Roman jurists, namely, the glossators.^[19] They bring the Roman law to life again; cases which could be solved by applying the rules written in *Corpus Iuris Civilis* were called „*casus normalis*”; all other cases were the so-called hard cases when glossators had to come up with a deeper interpretation of the law’s text to deliver and understand the solution.^[20] The other main reading of the distinction specifically comes from the great legal school of legal positivism. Representatives of legal positivism think that the easy case/hard case distinction is apparent and derives from the Hart-Dworkin debate. Thus, the differentiation is illusory as in reality there are no easy cases, as noted by Dworkin, Fish, Fuller or, for example, Aarnio.^[21]

[16] Badó, 2004, 50-51.

[17] Black’s Law Dictionary, 1979, 1135.

[18] Szabó, 2010, 81-87.

[19] Moreover, in the era of the Roman Empire, Roman jurists thought of every case as a hard case; while they were trying to identify the solution, they were searching for a conclusion which could be good enough for equity, the universal purpose of law (Deli, 2014, 163-174.).

[20] Szabó, 1999, 52.

[21] Marmor, 2005, 95.

In addition to these main viewpoints, there is another approach which reveals a lot about the nature of the distinction; this latter one is from philosopher Leibniz. According to Paksy, Leibniz's legacy has a significant role in the hard case analysis, because the philosopher established this term using logic. From Leibniz's work it is clear that there are no unsolvable cases at all. He studied ancient brainteasers that he called „*casus perplexus*”. These types of cases are solvable cases; if he had denied solvability, he would have broken an emphasised doctrine which is based on the idea that God is a fair legislator, he can foresee everything, therefore, he creates rules which solve legal disputes.^[22] Furthermore, in Paksy's view, the easy case/hard case dilemma has two main explanatory schemes: one is from Leibniz, and the other one was invented by Dworkin. Thus, the theory of Leibniz is in connection with formal language, notably, the philosophy-language-law triple relation. He starts his explanation using cases from Roman law, and from these he tries to make conclusions, and as we have already mentioned, he copes with logical brainteasers - the *gordian knot* should be cut!^[23]

III. EASY CASES AND HARD CASES – CREATING DEFINITIONS

1. A Brief Outline of the Problem

To start with, our preliminary knowledge about the easy case/hard case distinction can come from great legal dictionaries. For example, Brian H. Bix explains the difference between these categories in this way: “Hard cases are those in which competently trained and thoughtful lawyers or judges might come to different conclusions about the result. In a sense, the difficulty or easiness of a case could be seen along a few variables: the extent to which all (competently trained) people would agree about the outcome, and, for any given evaluator, the quickness with which the conclusion is reached and the confidence or certainty with which the conclusions maintained.”^[24] Therefore, thanks to Bix, the definition of “hard case” is outlined, thus, everything which does not fall under this concept belongs to the term “easy case”.

First of all, it may be important to bring clarity to the relationship between easy cases and hard cases, which is quite relative - what is easy, is not hard at the same time, and *vica versa*, what is hard, is not easy. The main question remains simple, but only at first sight: what makes a case “easy case” and how comes hardness of a case? While the literature on legal theory is rich enough to answer the question, a single right solution to this dilemma has not been revealed. We can also say that this question has always been the eternal and recurring question of legal theory and legal philosophy, as it is suggested in the title of the paper.

[22] Paksy, 2017, 31-32.

[23] Paksy, 2019.

[24] Bix, 2004, 81.

The differentiation is closely related to legal dogmatics. Legal dogmatics „(...) cannot be univocally defined. The reason for that is because it stands the closest to legal practice (...) and is most directly linked to reality. (...) Dogmatics has traditionally two levels: first the general level, where dogmatics is understood as scientific processing of all legal material. In a more specific sense dogmatics is understood as sentences that form a certain system, which enable to conceptually and systematically value the application of law.”^[25] Practice and jurisprudence meet in the field of dogmatics; hypothetically, it is conceivable that practice works without jurisprudence, but its bad effects have been well known by the ancient Roman jurists.^[26] Moreover, if we concentrate on practice, one more thing should be emphasised: legal thinking consists of two floors, an interior and an exterior one. The former is responsible for legal argumentation, and the latter helps jurists to form conclusions. The two are linked by the so-called objective teleological argument.^[27]

In order to analyse the easy case/hard case typology, the first task is to accept the distinction. Sometimes it is problematic because critics assert that the easy case/hard case typology is not relevant in real life and that application of this aspect in practice is an impossible expectation towards judges. Judges do not think about legal dogmatics at all. Moreover, naming of these cases is not appropriate: each judge’s reasoning is different from that of his/her colleagues’, thus, a case that is easy for one judge may be hard for others.^[28] Therefore, this line of reasoning is not acceptable for us as the distinction does exist. We are trying to prove that the easy case/hard case typology is applicable in judicial practice as well, not only in a theoretical way. Our task is to explain why there are easy and hard cases, what is the nature of an easy and of a hard case, how we can identify them. Regarding hard cases, pointing out the source of difficulty is a relevant aspect, too.

For easy cases ancient Romans had a term, “*casus normalis*”, which meant that a case could be solved by applying a written rule. Nowadays, we can say that an easy case is such where the facts and the written rule interweave; it can be stated that there is no real decision-making situation. Easy cases are easy because the decision-maker has one certain handhold, the written rule – and that is all. According to Miklós Szabó, an easy case can be easily recognised: 1) there is no dilemma in relation to the facts of the case or the interpretation of the written rule; 2) no questionable statements were made; 3) or if such were made, the court rejected them. The task is more complex if we examine hard cases. Certainly, written rules do not have a traditional role in adjudication here. In fact, it happens that hard cases have several opposing solutions. Their complexity is in connection with a simple realization: there are several sources of difficulty (for example, moral, interpretational, etc.). These short preliminary definitions should be suffi-

[25] Narits, 2007, 19.

[26] Szabó, 2007, 160.

[27] Jakab, 2010, 85-86.

[28] By the way this reflection was conceived by Jerome Frank. See more: Bódig, 2002, 254.

cient at this starting point. The next chapter will present their exact content. Accepting the distinction between easy and hard cases is the most important requirement. We also have to admit that creating correct typology does not mean that it will work in the future very well. In fact, there are various types of judges or legal scholars, and cases will be easy for ones, and hard for others at the same time.

2. The Concept of Easy Cases and Hard Cases in Literature on Legal Theory

We have already stated that when judges face easy cases, there will certainly be a written rule which can solve the problem. This thesis requires an explanation of what “a rule” means exactly. This word has different meanings in the continental and in the common law legal system. The importance of the answer is in that it shows what kind of components count as elements of law. The most important element of the law is the written rule: it expresses an acceptable instruction regarding the behaviour, but it is quite a general term. What do these elements of the law have in common? As their meaning is clear regarding the factual situation, the given case is like a routine case. In this interpretation easy cases act like rule-based cases. Decision-making has no barriers as the rule is applicable to the facts. Andrei Marmor says: an easy case is when we understand what the rules order and we know how to apply them.^[29]

In his famous book entitled *The concept of law*, Herbert Hart started and established an endless debate about easy and hard cases. According to the scholar, rules are formulated using general/common expressions. In the majority of cases, the situation is clear and judges understand the meaning of these general expressions well. The key element in this method is that these clear cases (he uses the term “clear” and “paradigmatic”, not “easy”) are based on the *core of meaning*. But, there is always a point when the application of a rule is problematic. His famous example is the following: imagine a rule according to which “entering a park by vehicle is forbidden”. If you want to enter the park by car, the car belongs to the *core of meaning* as the car is evidently a vehicle. But the situation is questionable if somebody wants to use a scooter: is it a vehicle, or not? Consequently, a scooter is something which we classify under the *core of penumbra*.^[30] Therefore, in these cases syllogism will not help the decision-maker, solving the problem will need to be at his/her discretion – this is a situation that is called a hard case. Hart’s theory has a special name – “the open texture of law” which expresses really well that if there are any difficulties in adjudication, this can arise from the nature of language.^[31] Hart knew that a lot of scholars are quite critical in connection with the distinction, namely, when do we face a clear case and when should we explain the meaning of a general instruction of the legislator? In fact, two societal needs

[29] Marmor, 2005, 96.

[30] Hart, 1995, 149-152., 159.

[31] Leiter, 2010, 28.

must be reconciled: 1) there are rules which can be applied safely as they are clear enough, and 2) there should be “open questions” which are completely natural elements of an average legal system.^[32]

Dworkin thinks that law is a closed totality which consists of rules, principles and policies. In his entire life and work Dworkin concentrated on hard cases. He claimed that easy cases do not exist, that, in fact, every single case is a hard case. The main problem is that easy cases can be solved by rules, unlike hard cases where judges have to search for applicable principles and policies. In Dworkin’s terminology, principles have a large number of characteristics that make them different from rules. For example, principles provide a direction to reasoning; principles do not have exceptions; moreover, principles represent the solidary anchor/bond of the legal system as they try to compensate the accidental inequity of rules. Furthermore, an important feature of principles is not validity, but importance. So, in a special aspect, principles stand above rules in the legal system. Judges are not allowed to exercise their discretion while solving so-called hard cases; instead, they should turn to principles and policies.^[33] Dworkin believes that each judge can be a real Hercules on his/her own; as we know, Hercules was an ancient hero with superhuman abilities and who had never faced invincible tasks, so decision-makers should strive to become the heroes of verdict-making.^[34] It is also important to emphasise that Dworkin believed in liberal pluralism, he stated that judicial decisions (of course hard cases as well) should match the political morality of a society.^[35]

Mátyás Bencze speaks of three types of cases: in addition to easy and hard cases, he differentiates difficult cases. Easy cases do not mean a real decision-making situation, as facts and the written rule perfectly interact, and the judge does not have to resort to legal dogmatics. Difficult cases are like mathematical examples; they are real logical brainteasers requiring a mental effort. Bencze explains hardness as having several opposite solutions, hence the decision-maker is required to make a real choice. He states that hardness can come from two sources, one from the nature of language, and the other one is in connection with the relation between the judge and the rule to be applied. The linguistic aspect is quite similar to Hart’s theory. The second source of hardness brings out new information about the phenomena. Firstly, it sometimes happens that while the facts and the rule can be matched with each other, the judge nevertheless decides that this match is not sufficient; this consideration can come from realising that any other judge may decide like this. Secondly, judges have their own sense of subjectiveness which may motivate them to decide *contra legem* (like Magnaud).^[36]

Miklós Szabó’s main view on the dilemma has already been cited, but there are additional details which should be discussed. In easy cases, there is no source of

[32] Hart, 1995, 151., 159.

[33] Dworkin, 1996, 17-46.

[34] Dworkin, 2013, 132.

[35] See Dworkin, 1995, 132-156.

[36] Bencze, 2007, 127.

difficulty as in adjudication, in the mental process the judge can take note of *premissa maior* (rule) and *premissa minor* (facts) and understand well their consistency. An easy case is a simple routine case, many cases of this type exist in the judicial practice, and they can be decided by a simple written rule. Szabó also focuses on the question of hardness, which can manifest in the following forms: 1) impossibility of fact-finding; 2) too abstract formulation of the rule; 3) difficulty of communication during the trial; 4) moral difficulty; 5) non-formal elements of law are used in the judgment; 6) difficulty in the syllogism process.^[37] Szabó's view is similar to that of Dworkin's who maintains that difficulty has three main sources: 1) moral difficulty; 2) verifiability of facts or rules; 3) litigants establish the facts differently.

And finally, according to Aulis Aarnio, there are some reasons why we can call certain cases easy or routine cases. The first most important factor is recurrence as they occur a great number of times in practice, they are part of everyday life. These kind of cases can be called "isomorphic cases" or "mechanical decisions". In such cases discretion is not allowed – and this is the key to understanding the difference! In hard cases, discretion is allowed, in fact, "(...) in order to distinguish hard cases from routine decisions, this type of decision can be termed a decision of discretion. A typical feature is that either more than one legal norm can be applied to the same set of facts, or the same legal norm permits more than one interpretation."^[38]

3. Examples of Easy and Hard Cases

At the end of the analysis, there is one more question. As mentioned above, judicial work has a natural aspect: judges must solve the cases, there are no exceptions. This leads to a reasonable question: which one is the paradigmatic case in legal dogmatics, the easy or the hard case? Reasons next to easy case are the following: easy cases are basic cases, all other cases, that is, hard cases, have extra complications. On the other hand, if hard cases are to serve as model cases, it is clear that they can trigger jurist's self-awareness. If we accept the decisions made in easy cases, it seems that jurists (especially judges) are not needed. Moreover, there is an expectation in society that most cases should be easy. According to this perception, judicial work shall be no more than mechanical work; on the other hand, this kind of opinion is quite extreme, therefore, we disregard it. If we focus on hard cases, the situation is reversed: the possibility of difficulty is everywhere, and it is a matter of luck or coincidence where we have no impression of mental and logical barriers. Therefore, this type of reasoning is not mechanical at all because each case needs special thinking and reasoning: it is a case-based, customised method with a practical purpose of making general norms universal.^[39]

[37] Szabó, 1998, 13-14.

[38] Aarnio, 1987, 2.

[39] Szabó, 2005, 160-161.

There is a famous case which is usually referred to as the paradigmatic case of hard cases: *Regina vs. Dudley & Stephens* (or just “*La Mignonette*”). Dudley and Stephens were shipwrecked along with two other men. When one of them, the cabin boy Richard Parker, fell into a coma, Dudley and Stephens decided to kill him for food. In a highly publicized trial they were convicted of murder and sentenced to death with a recommendation for clemency; the sentence was commuted to six months in prison.^[40] With this perfect example, we can demonstrate that the factual situation and the norms are quite clear (premeditated murder); but despite such straightforward circumstances, decision-making is very problematic as it involves a serious moral dilemma. There is another case in which the facts are very similar to those of the *Regina vs. Dudley & Stephens* case; it is the *Case of the Speluncean Explorers* which is a fictitious legal case created in 1949 by Lon Fuller to illustrate divergent theories of law and morality. With this similar case, Fuller wanted to emphasise why judges disagree about how to apply law to particular cases, and, additionally, what if the opinions held by judges rationalize judicial policies and approaches.^[41]

Interpretation is more interesting if there are some hard factors in the process. This type of difficulty can be one of the most challenging judicial tasks. The following case from the practice of the Court of Appeals of Budapest is a good example. There was a woman who lived in a workers’ hostel. She did not know that she was pregnant. One day she had a really strong abdominal pain; she went to the bathroom. Other workers called the ambulance. Next day, the houseman found a body of a dead baby in the WC. Investigation demonstrated the relation between the woman and the dead baby. The judge had to decide if the woman was guilty of murdering her baby or not? At first sight, one would probably say that she was, and so did the court. The Court of Appeals was reasoning in a very enlightening way and it showed a new way to the higher courts: if there is a human who is dead, he or she cannot be the object of a murder. A dead body is not suitable at all as an object of this crime (murder) as the woman’s baby was dead when he/she was borne, it was subsequently proved by a group of physicians during the process.^[42]

Instead of analysing more and other types of hard cases, we will mention only a few famous and important ones. At the beginning of this paper, the story of the Persistent Widow from Luke’s gospel was mentioned. This parable offers a symbolic “judge character” and an interesting decision-making situation as well. In the *Riggs vs. Palmer* case referred to by Dworkin the decision-maker could not decide by written rules as there weren’t any, so he solved this hard case by applying a principle of civil law. Additionally, Magnaud’s judgments also offer good examples of hard cases when a judge is forced to decide *contra legem*. And, of course, we shall not forget about the paradigmatic cases demonstrated above (*Regina vs. Dudley and Stephens*, *the Case of the Speluncean Explorers*).

[40] Márkus, 1904, 433.

[41] Suber, 1998, 2.

[42] Court of Appeals of Budapest, 2Bf.292/2010.

And what about easy cases? Are there any good examples to illustrate this category? In legal tradition there are no paradigmatic cases among easy cases as they are not so interesting or relevant, but in practice there is a wide range of these so-called easy cases; just think of routine decisions such as withholding taxes from a pay check, determining the size of a pension, issuing a passport, and so on.^[43]

IV. CONCLUSION

This paper focused on an eternal problem of legal theory. It is clear that the easy case/hard case typology requires a complex analysis as the issue relates to the concept of law – and what else can be the fundamental question of any other scholarly work? This analysis is not complete, as, for instance, the area of norms/rules has not been explored, which can be another challenge, because the theory of norms is inseparable from the easy case/hard case distinction. Thus, using the interpretation offered in this paper, mental effort is not necessary to solve an easy case because it is a simple routine case and the applicable written rule provides an exact content. Regarding hard cases, the particularity and exceptionality of the case is emphasised. Trying to discuss the easy case/hard case distinction with real judges may be an impossible conversation as they find it somewhat degrading. They might say that the easiness or hardness of a case cannot be a basis of typology. The aspect of legal dogmatics does not depreciate judicial decision-making at all when it creates the easy case method. In reality, judges do not really have a “heureka” feeling; as we have already mentioned, they must decide and this obligation affects their viewpoint in connection with such legal philosophical studies. We can say that the hardness of a case for them is hidden, but in each situation they can be real Hercules judges, as Dworkin hoped.

LITERATURE

- Aarnio, Aulis (1987): *The Rational as Reasonable. A Treatise on Legal Justification*. D. Reidel Publishing Company, Dordrecht.
- Badó, Attila (2004): Az angol jog vázlat. In: Badó Attila – Bencze Mátyás (eds.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Studio Batiq.
- Bankowski, Zenon (2018): Judging and the Ethical Life. In: Mátyás Bencze – Ga Yein Ng (eds.): *How to Measure the Quality of Judicial Reasoning*. Springer.
- Bencze, Mátyás (2007): Nehéz esetek és a jogdogmatika. In: Szabó Miklós (ed.): *Jogelmélet és jogdogmatika*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Bix, Brian H. (2004): *A Dictionary of Legal Theory*. Oxford University Press, New York.
- *Black's Law Dictionary* (1979). 5th Edition, West Publishing Company, Minnesota.

[43] Aarnio, 1987, 1.

- Bódig, Mátyás (2002): Jerome Frank. In: Szabó, Miklós (ed.): *Fejezetek a jogbölcséleti gondolkodás történetéből*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Coing, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Deli, Gergely (2014): *Salus rei publicae. A helyes döntés kritériuma a római magánjogban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Dworkin, Ronald (1995): A politikai bírók és a joguralom. In: Takács Péter (ed.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. ELTE ÁJK Tempus Kiadó, Budapest.
- Dworkin, Ronald (1996): A szabályok modellje. (Ford. Zódi Zsolt) In: Szabadfalvi József (ed.): *Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Dworkin, Ronald (2013): *Taking Rights Seriously*. Bloomsbury, London-New York.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus (1995): *A jog fogalma*. (Ford. Takács Péter) Osiris Kiadó, Budapest.
- Horváth, Barna (1930): A common law ideológiája és a jogismeret ideológiája. In: *Társadalomtudomány*. Volume 10. Issue 3. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- Jakab András (2010): Ki a jó jogász, avagy tényleg jó bíró volt Magnaud? *Jogesetek Magyarázata*. Volume 1. Issue 1. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest.
- Leiter, Brian (2010): Legal Formalism and Legal Realism: What is the Issue? In: *Chicago Unbound. University of Chicago Law School, Public Law and Legal Theory Working Papers*. Available at: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1178&context=public_law_and_legal_theory (3 January 2018.)
- Maczonkai, Mihály (2011): A jogszabály és a jogalkalmazói döntés. In: *Magyar Tudomány*. Volume 172. Issue 5. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.
- Márkus, Dezső ed. (1904): *Magyar jogi lexikon*. Tomus 5. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest.
- Marmor, Andrei (2005): *Interpretation and Legal Theory*. Hart Publishing, Oregon.
- Nótári, Tamás: Summum ius summa iniuria – megjegyzések egy jogértelmezési maxima történeti hátteréhez. In: *Jogelméleti Szemle*. Issue 3. <http://jesz.ajk.elte.hu/notari19.html> (2 December 2019.)
- Paksy Máté (2017): G. W. Leibniz (1646-1716), a jogtudós. In: *Jogtudományi Közlöny*. Volume 72. Issue 1. HVG-Orac Kiadó, Budapest.
- Paksy Máté (2019): *A nehéz jogi eset jogelméleti fogalma. (Habilitation lecture.)* Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law, Doctoral School. Győr, 7 December 2019.
- Raul Narits (2007): Principles of Law and Legal Dogmatics as Methods Used by Constitutional Courts. In: *Juridica International*. Issue 12. 15-22. Available at: https://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2007_1_15.pdf (2 December 2019.)
- Suber, Peter (1998): *The Case of the Speluncean Explorers, Nine New Opinions*, Routledge, London.
- Szabó, Miklós (2007): A jogdogmatika hivatása. In: Szabó Miklós (ed.): *Jogelmélet és jogdogmatika*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Szabó, Miklós (1998): Jogi metodológia. Avagy: „Hogyan működtethető a jog?” In: Szabó, Miklós (ed.): *Jogbölcséleti előadások*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Szabó, Miklós (1999): *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Szabó, Miklós (2005): *Ars iuris. A jogdogmatika alapjai*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Szabó, Miklós (2010): A jog argumentatív természetete. In: *Jogesetek Magyarázata*. Volume 1. Issue 2. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest.

- Szigeti Péter (2011): *Jogtani és államtani alapvonalak*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Szilágyi Péter (2006): *Jogi alaptan*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Weber, Max (1981): Gazdaság és társadalom. In: Varga Csaba (ed.): *Jog és filozófia*. Akadémiai Kiadó, Budapest.



„MAGYAR,
LEGYEN HITED

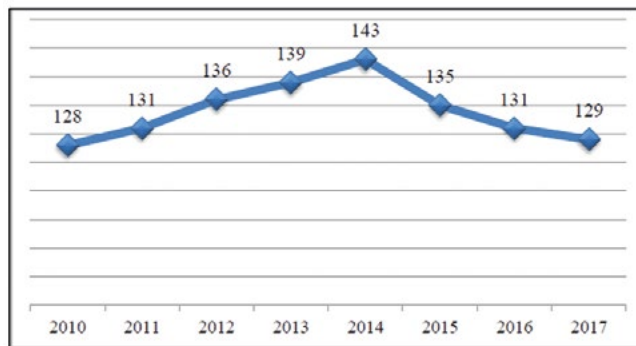
ÉS LESZEN
ORSZÁGOD”
/HISZEKEGY/

Possible Causes and Effects of Overcrowding in Hungary's Prison Population

I. INTRODUCTION

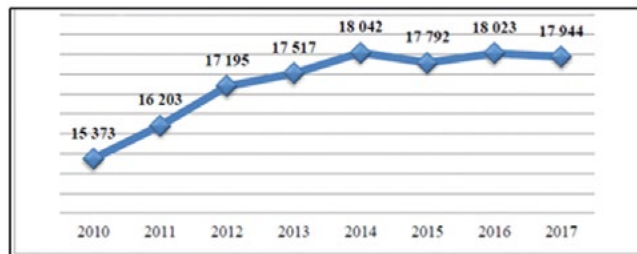
The over crowdedness of penal institutions is an evergreen problem, which, at the same time, is not a Hungarian peculiarity; the disproportion of the places and detainees in these institutions is well-known by many states. According to the latest statistical data, in 2017 penalty institutions were 129% overcrowded with 17 944 detainees. With regards to the previous years, this number was the highest in 2014 by 143% and 18 042 detainees.

Chart 1.: Degree of Average Fullness



(Source: Review of Hungarian Prison Statistics, 2018, 7.)

Chart 2.: Formation of the Annual Average Number of Detainees



(Source: Review of Hungarian Prison Statistics, 2018, 4.)

The over crowdedness of institutions is factual, it can have several reasons and its consequences can primarily be perceived in the institutions' everyday life.

II. POSSIBLE REASONS OF OVER CROWDEDNESS

1. The History of Detainee Rates

Hungary's strict criminal policy and the practice of law-enforcement coming from that together form the bases of the high rate of detainees – detainees per every 100 000 citizens. In a 2013 study written by Ferenc Nagy^[1] states are listed into 5 categories along this line. In the next part of the study we are going to list European states based on the recent 2017 data.

So, according to the 2017 data, countries with a small rate of detainees – where this value is maximum 80 – are Slovenia (64), Finland (57), Denmark (59) Finland (74) Norway (74), Sweden (57), Croatia (78). Currently Germany (77) and the Netherlands (59) also belong to this category, however, these countries only belonged to the second group according to the 2013 data.

Countries with general rate – where this rate is between 81-100 – are for instance Switzerland (82), Belgium (94)^[2] Greece (91) and Austria (94) according to the 2013 data.

The next group consists of countries with a high rate of detainees, where this rate is between 101-150. Such countries are Serbia (142), Romania (153) and Bulgaria (125).

The fourth group is given by those states where the detainee rate is very high, falls between 150-200. Hungary (184), Slovakia (188), Ukraine (167) and Poland (194) belong here for example.

The last group is formed by those countries where the rate exceeds 200, so it is extremely high, such as the Czech Republic (212) or Russia (421).^[3]

We can establish that with regards to the rate of detainees an increasing tendency has emerged in most European states in the past decades, which can also be observed in the Hungarian data. In 1995 in Hungary the relevant data was 120, while in 2011-2012 it was already 173, and there was no decrease in the years between them, either. According to practitioners, the change in the rate of detainees is usually simultaneously connected to the rates of crimes. Based on international special literature this is far from the truth, the change in the rate of detainees does not only depend on the effect of only one element but it is affected by several reasons' interaction.^[4]

[1] Nagy, F., 2013, 13-14.

[2] See further: Deltre-Maes, 2004.

[3] Prisonstudies.org, 2017(a).

[4] Nagy-Juhász, 2010, 10.

As far as Nils Christie is concerned, social traditions, public opinion, the activity of law enforcement and political views also affect the formation of detainee rate.^[5]

Therefore, external elements affecting this data contain significant political turns, as well as for instance changes of economic conditions. The influence of political culture can be justified by the mentioning a child murder's evaluation in the United Kingdom and in Norway. In the UK the case was followed by an open, widespread dispute and the government, taking advantage of it, introduced more strict rules. In opposition to this, in Norway this case was presented to the public in a more decent way, more experts investigating the underlying circumstances could present their viewpoint, and the reintegration of the perpetrator also appeared as a significant aim.^[6]

The change of political situation, which also brings along economic and social changes led to the decrease of prison population in some Middle and Eastern-European countries such as in the Czech Republic due to amnesties applied in the 1980s and 1990s. Following that in a short period of time an opposing mechanism has been formed, partly due to the increase in crime and violent criminality. Still, statistics showed that, compared to the 1980s, the number of detainee decreased in Bulgaria, Romania and Hungary as well.^[7] Therefore, the number of detainees is greatly influenced by politics as well, professional viewpoints are many times overruled by the circumstance that political decision makers aim at serving potential voters. Based on this, the effect of public opinion is also significant.^[8]

Social-demographic factor also plays a role here. Migration, and the participation of ethnical and foreign minority also has to be mentioned. We have to highlight that among others, France also got in a fight with second and third generation migrants, which members often got to the edge of society. During the examination of the connection between economic situation and criminality contradicting results have been established. Certain investigations aimed at presenting that worsening economic situations have a direct effect on the population of prisons, their increase is stimulated without the crime rates increasing.^[9]

Through the risk factors of committing crimes, family background and family relations may also affect the increase of detainee rate. Studies mainly highlight the responsibility of antisocial parents, conflicts and child abuse with regards to juvenile perpetrators, which is even more strengthened by the disadvantageous social-economic situation of such families.^[10]

According to other viewpoints, we can justify it - based on international comparative analyses - that the high degree of detainee rate comes from the high

[5] Christie, 1998, 153.

[6] Nagy-Juhász, 2010, 10.

[7] Nagy-Juhász, 2010, 9-10.

[8] Gál, 2015, 24.

[9] Nagy-Juhász, 2010, 11.

[10] Bíró, 2015, 74. (Cf.: Besemer-Farrington, 2012, 120-141.).

rate of social and economic inequality. According to Baechtold, we cannot miss the circumstance whether society has a punitive viewpoint or not, whether media shows unduly increased attention or political decision makers kind of overrate something.^[11]

According to the Scandinavian viewpoint, in those states where there is no significant difference between various social classes, the detainee rate is low. However, where there is a noticeable difference among social classes, lower social classes are despised by members of the higher classes, and are being punished more easily.^[12]

As an inner factor criminal policy, more precisely, criminal policy and the law enforcement system also affect this data. The increase in the rate of detainees can be connected to the tendency prevailing all over Europe according to which with regards to some pre-determined, primarily violent crimes penalty drastically improves and being excluded from conditional release is also increased.^[13]

The role of law enforcement is also obvious in the increase of this rate with that courts more and more often impose imprisonment, also, convicted people spend a longer period of time in penal institutions. This latter circumstance can have various reasons as well. On the one hand, the punishment imposed can be long, on the other hand, people excluded from the possibility of conditional release is higher, also, the practice of ensuring conditional release on the side of law enforcement judges shows a more strict tendency.^[14] However, we have to realize that the increasing number of imprisonment in itself is not an explanation to the increase of detainee rate, several of the above mentioned factors contribute to it.^[15]

Besides the above mentioned two categories – external and internal reasons – other factors may also contribute to the rate of detainees. Such reason is the role of media and public opinion, as it was duly presented with the example above.^[16] Switzerland has to be highlighted here, where the pressure of public opinion and the media can be felt in a way that these two factors also affect the practice of conditional release at courts. They do not want to take any risks with regards to ensuring conditional release to such people who may impose any threat to society.^[17]

2. Overview

The radical increase of detainee rate is not only the characteristic of European states, but it also emerges in the USA, too, where the policy of massive imprisonment exists. In order to discover the route to the especially high rate of

[11] Nagy-Juhász, 2010, 11.

[12] Nagy-Juhász, 2010, 13-15.

[13] Nagy-Juhász, 2010, 1.

[14] Review of Hungarian Prison Statistics, 2018.

[15] Tóth, 2018.

[16] Nagy-Juhász, 2010, 11.

[17] Juhász, 2012, 3-4.

detainees, we have to look back to the 1970s and 1980s, the root of this phenomenon can be found there.

On the one part, the base was given by the harsh policy of the 1970s, which considered criminals as „cancer cells” and prioritized rehabilitation and social reintegration, then the tendency continued with President Reagen’s fight against drugs.^[18] As for numbers, it meant that between 1973 and 1993, the number of detainees increased with 332%. By the 1990s, American criminologists started to realize that instead of treatment ideology, the highlight should be based on deterrence, and it was realized in frames of the neoclassic trend. The more and more strict criminal policy was also demanded by various social groups: organizations prioritizing the interests of victims achieved that the use of middle path became compulsory, after which the act of three strikes was also introduced. According to it, those suspects can be punished with life sentence, who commit certain types of crimes three different times.^[19]

Due to the above mentioned circumstances, in the 1980s, the detainee rate was around 200, in 2008 it was 753, then according to the most recent sources 666, which is still relatively high.^[20] So, the USA’s restrictive policy stands on the three bases of the zero tolerance,^[21] the three strikes and fair judgement, the increase of detainee rate traces back to the strict criminal policy emerging in frames of the fight against drugs. This weak practice also justifies for us that the formation of institutions and the massive imprisonment of perpetrators do not have a positive impact on committing crimes. Regardless of the change in the rate of detainees, institutions’ places were filled all the time. According to a study in 2009, the population of prisons in the United States exceeds 2.3 million. This extremely high data also projected financial problems and made it clear for professionals that decreasing the number of prisoners cannot be delayed further. Based on some viewpoints, it has to be decreased at least by half in order to have an impact on the costs of execution.^[22]

As Austin believes, the increase in the number of prisoners also comes from the growth of population, which brought the increase in committing crimes and the number of prisoners with it and the decrease only happened in the ’90s. Still, the termination of conditional release increased, therefore, 2/3 of prisoners got back to the institutions due to its violation, also, due to legislations hindering conditional release, the period spent in penal institutions became longer by 40%. Farrington highlighted that for committing the same type of crime an American perpetrator is sentenced to a two times longer period of time than a British perpetrator, three times longer compared to a Canadian perpetrator, four times

[18] Cf.: Christie, 1998, 9-18.

[19] Király, 2011, 87-88.

[20] Prisonstudies.org, 2017(b).

[21] See further: Király, 2011, 88-89.

[22] Király, 2011, 85-101.

longer than a Dutch one, five times longer than a Swedish one and five-ten times longer than a French one.^[23] The reason behind is that in the United States the aim of punishment is basically and based on their viewpoints is still retaliation and not the reintegration of prisoners. This problem was also in the centre of investigations in the United States as well and according to some, with the help of the Norwegian scheme, it would be advisable to transfer to the system focusing on reintegration via changing their criminal policy.^[24]

In the State of Indiana in the 2000s, a reform plan affecting national jurisprudence was formed, which aimed at increasing public safety, decreasing connected costs, forming adequate circumstances in prisons, as well as appropriately holding liable perpetrators. Hence, solving the problem of over crowdedness was not a specified aim here, still, in the background of forming expenses, the decrease of prison population was truly hidden. So this problem was finally realized, however, the change in criminal policy just did not happen.^[25]

The Californian penitentiary system reached the critical point in 2006, still, they did not see the solution in focusing on the principle of reintegration, rather in the expansion of places.^[26] This is not considered as a long-term solution by international and European law either, as the relief is only short-term, places are quickly filled by the system along the same criminal policy. However, they seem to agree in overseas as well in that the true solution lies in the change of criminal policy which occurrence cannot be seen yet.^[27]

The JFA Institute conducts researches in order to form a more effective criminal justice, and its 2007 report highlighted that the massive number of imprisonment does not really affect the rate of crimes in reality, however, its costs are even higher. In order to decrease prisoners by half, they see the solution in the decrease of the period of imprisonment, as well as they highlight the application of alternative punishments, the assistance of the released prisoner and the decriminalization of crimes without victims.^[28]

3. The Crucial Significance of Criminal Policy

For the formation of institutions' over crowdedness, the numerical situation of detainee rate cannot be blamed in itself. In Hungary, the well-known historical facts have also contributed to this, due to which the number of penalty institutions is not enough.

[23] Nagy-Juhász, 2010, 2-4.

[24] Labutta, 2017, 352.

[25] Kirages, 2015, 235-236.

[26] Stelloh, 2013, 31-34.

[27] Pitts-Griffin-Johnson, 2014, 130-137.

[28] Nagy-Juhász, 2010, 3-4.

Furthermore, we can establish that data of over crowdedness rather depends on the criminal policy, which was separately listed above among inner factors due to its significance, forming the basis of the high rate of detainees, rather than the number of crimes committed. Since the transition based on the changes in the criminal policy, the tendency and willingness to be more restrictive is clear.^[29] Based on the tendency prevailing these days, Act C of 2012 on the Criminal Code (CC) is built on the trio of justice – the appropriateness of the measure itself – and consistency.

In total, it means that continuing the policy of firm hand that started in 1998, the age of criminal responsibility has been decreased with regards to certain serious crimes, the compulsory application of actual life imprisonment has been ordered and the legal institutions of three strokes and middle path have been reintroduced. With regards to the system of sanctions, the act kept the dual system, at the same time, new sanctions have been introduced: confinement, prohibition from attending sport events, reparation work and the legal sanction of final blocking of access to electronic data. Along with the set direction of criminal policy, the maximum duration of a fixed-term imprisonment shall be twenty years, but for crimes committed in the framework of a criminal organization, if the perpetrator is a repeat offender or a habitual recidivist, as well as in the case of cumulative sentences or the merger of sentences, it shall be twenty-five years. Strict rules were introduced with regards to the eligibility for parole as well, those became excluded from this discount who are repeat offenders, or if their term of imprisonment is to be carried out in a penitentiary; who are repeat offenders with a history of violence; and persons sentenced for criminal offenses committed in the framework of a criminal organization. However, an opposing regulation was formed compared to the more strict directions of criminal policy with regards to release on parole from fixed-term imprisonment, as now its earliest date is adjusted to the perpetrator's previous records. As a main rule, if the detainee has served at least two-third of his penalty, he can be released on parole, with regards to recidivists this period is increased to three-fourth of the penalty. Even more favourable rules appear in the legal institution of half discount; if the sentence imposed is for less than five years of imprisonment, in cases deserving special consideration, the court may include a clause of eligibility for parole. In this case eligibility for parole can be applied, if at least half of the imprisonment has been served. There is a significant strengthening in the area of actual life imprisonment, as in this case the earliest date of release on parole shall be after serving twenty-five to forty years. Furthermore, the act rules on those cases when any eligibility for parole is precluded and cases of this exclusion is also determined.^[30]

[29] See: Domokos, 2008.

[30] Pallagi, 2014, 156-167.

Having regard to that according to the statistical data^[31] a vast majority of prison population is given by recidivists, we believe that the brief overview of special legal consequences referring to them is needed.

According to the act in effect there is no place for applying the rules of active regret – nor with regards to habitual recidivists^[32] – and the maximum duration of a fixed-term imprisonment with regards to repeat offender – and a habitual recidivists – is twenty-five years,^[33] a sentence of imprisonment imposed shall be carried out in a penitentiary, if imposed for a term of two years or more and the convicted person is a repeat offender,^[34] in the case of eligibility for parole special consideration may not be applied for repeat offenders,^[35] also, there is no legal possibility to the execution of a sentence of imprisonment, if the perpetrator is a repeat offender.^[36] Repeat offenders may not be released on parole, if their term of imprisonment is to be carried out in a penitentiary, while repeat offenders with a history of violence may not be released on parole at all.^[37]

89. § of the Criminal Code forms further legal consequences to special, repeat offenders and repeat offenders with a history of violence with regards to imposing penalty. With regards to special offenders and repeat offenders, the ceiling of the new crime's punishment increases with half in case of imprisonment, however, it cannot exceed twenty-five years. According to 82. § (1) of the criminal code, a punishment less severe than the punishment applicable can only be applied in special cases with regards to special offenders and repeat offenders. However, more serious legal consequences set in paragraph (1) cannot be applied, if the Special Part of this act orders to punish committing a crime as a special repeat offender as a more strict case of the crime.

Subsection (4) of Section 33 shall not apply to repeat offenders with a history of violence. This subsection expresses that if the criminal offense committed carries a maximum sentence of three years of imprisonment, the term of imprisonment may be substituted by custodial arrest, community service work, fine, prohibition to exercise professional activity, driving ban, prohibition from residing in a particular area, ban from visiting sport events or expulsion, or by any combination of these. Therefore, this regulation cannot be applied. The minimum sentence for violent crimes against the person, if committed by repeat offenders with a history of violence and if carrying a higher sentence, the maximum penalty prescribed for such crimes, if punishable by imprisonment, shall be doubled. If the maximum penalty increased as per the above would exceed twenty years, or if either of the said offenses carry a maximum sentence of life imprisonment, the perpetrator

[31] Review of Hungarian Prison Statistics, 2018.

[32] CC. 29. § paragraph (3).

[33] CC. 36. §.

[34] CC. 37. § paragraph (3) point ba).

[35] CC. 38. § paragraph (3).

[36] CC. 86. § paragraph (1) point a).

[37] CC. 38. § paragraph (4).

in question must be sentenced to life imprisonment. The punishment of repeat offenders with a history of violence shall not be reduced under Subsection (1) of Section 82, or may only be reduced without limitation where this is permitted under the General Part of this Act. According to paragraph (1) of 95 § of the Criminal code, in the case of the merger of offenses for which imprisonment is imposed to be executed in different degrees, the merged sentences shall be carried out in the most severe degree. However, if the term of imprisonment imposed in a merger of sentences is for three years or more, or, in case of a repeat offender, two or more years, the merged sentence shall be carried out in the degree determined accordingly.

Among regulations emerging in frames of the more strict tendency, we have to mention regulations providing opportunity to apply actual life imprisonment, however, at the same time, we shall not disregard that from the point of view of over crowdedness the number of prisoners convicted to actual life imprisonment – 54 people according to the 2017 data^[38] – is not at all significant.

When talking about dissuasive effects, it is still an accepted viewpoint that with regards to committing crimes the inevitability of crimes has a greater impact than the weight of crimes. The dissuasive effect of imposing a punishment, the realization of preventive aim cannot be measured today, having regard to at least that this effect prevails differently in various layers of society. Its crime prevention effect, which narrows down to that the convicted person cannot commit crimes during the period of execution or can only commit them along more difficult circumstances, cannot be denied.^[39] Since today's legal execution is greatly imprisonment centred, the over crowdedness of institutions has been in the centre of attention for a long time, and it is all based on the attitude represented by the criminal policy.

III. THE EFFECT OF OVER CROWDEDNESS

Therefore, over crowdedness can be regarded as the greatest problem of the penitentiary system, as it negatively affects all tasks and circumstances prevailing in frames of the system. Its negative effects affect all participants of the penitentiary legal relation. Due to the circumstances prisoners' „feeling of comfort” is hurt, during their time at the institutions everyday inconveniences prevail in a more decisive way, causing distress both among prisoners themselves as well as among prisoners and the prison staff. This problem affect the everyday life of prisoners from the point of view that participants become impersonal. This very general circumstance has its effect on extremely important areas as the quality of

[38] See further: Review of Hungarian Prison Statistics, 2018.

[39] Kertész, 2001, 53.

prisoners' and professionals' cooperation greatly affects their activity's success, which final aim would be the successful reintegration. For professionals working in the system, the problem of over crowdedness also has a burden in a way that laic people identify the current situation with the incompetence of the organization. As the third group of burdens, we can consider international expectations which cannot be completely fulfilled due to the national circumstances, and the most significant problem in this area as well is the present situation of over crowdedness.^[40]

Reports written in the frame of the National Preventive Mechanism^[41] system, which among others established the situation of over crowdedness in the Penal Institution of Somogy County and the Sátoraljaújhely Strict and Medium Regime Prison, also discovered anomalies in connection with over crowdedness with regards to other circumstances, which perfectly represent the negative effects of the phenomenon of over crowdedness in the everyday life.

At the time of the visit of the committee, in the Penal Institution of Somogy County out of 51 people employed at the Safety Department 40 had a direct contact with detainees. According to the viewpoint of the institute's psychologist, besides that this position is mentally extremely stressful, the personnel is overburdened, as they are too few to carry out all tasks. Therefore, the safe carrying out of duty tasks is done by an extreme labour input and high workload. According to the available data, a reintegration officer has to carry out his tasks connected to almost forty detainees. The report aimed to determine a system level problem having regard to that certain members of the personnel believe that they have to carry out administrative tasks rather than actually dealing with detainees. More additional positions exist in the system – such as disciplinary officer, investigating officer – which mean a further burden. This massive workload, as well as personal psychical problems emerging as the result of it and the lack of personnel psychologist have their effects on all parts of the institute's life. Violence among detainees is a circumstance existing in several institutions. Based on the opinion of a member of the personnel, the degree of aggression among detainees is different, so violent acts happen one to three times per week. He also noted that most detainees do not inform them on violent acts, so presumably the actual number of violent acts is much higher than the above mentioned numbers. According to a report of detainees, forms of aggression vary from mockery and the stealing of packages to humiliating, violent behaviour. In order to prevent such problems, the personnel reorganizes the personal structure of cells from time to time. According to detainee reports, they differentiate escaping, punishing

[40] Pallo, 2015, 18-19.

[41] Hungary ratified the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment with decree law 3 of 1988, then the optional protocol was presented by Act CXLIII of 2011. In order to fulfil its obligations they established the National Preventive Mechanism (NPM) in frames of the office of Commissioner for Fundamental Rights. Its aim is that together with its controlling activity it contributes to the realization of the prohibition of cruel, inhuman or humiliating punishment or treatment. See further: website of the Commissioner for Fundamental Rights (see at: ajbh.hu).

and cannibal cells among themselves. In the first one those detainees go who have been humiliated or hurt by others; ‘punishing cells’ are open for detainees who are considered as unmanageable by the personnel, so they most likely become part of such communities where they can experience violence. Under ‘cannibal cells’ we mean such cells which members are extremely dangerous, here as well we can talk about such unmanageable detainees who can be “regulated” by especially aggressive detainees.

The personnel also has the task to protect detainees from one another, so the personnel has to be qualified enough to cease the violence via adequately carrying out their tasks of maintaining and supervising order. They have to control any sign of disturbance and has to be adequately qualified and determined in order to intervene if it is necessary. According to detainee reports, it is obvious that the majority of violent acts committed among detainees is going to be undiscovered, just like it is typical that violence among one another happens with the knowledge and silent consent of the personnel.

Therefore, we can establish that there were worse conditions in institutions before with regards to over crowdedness – just think of the renovations happening in the past few years, in frames of which the separation of the toilet with a wall is important –, however, it is still there and causes tension among detainees, as well as among detainees and the personnel as well. The number of personnel is also inadequate compared to the number of detainees, so they cannot properly act against aggressive behaviour. The report also covered that the daytime employment and activity of detainees is not appropriate either, which can also cause problems together with the fact of over crowdedness. At the time of the visit, 73% of detainees did not participate in any employment; the reason of this low rate can be that the majority of them was in the institution in frames of pre-trial detention and these people cannot be obliged to work. Useful activity during the day has a great significance from the point of view of reintegration, however, based on what detainees say they are not informed on several possibilities at all and the use of the gym is not ensured to them, either. The personnel also confirmed that there is connection between the lack of programs and the violent behaviour of detainees.^[42]

At the time of the visit to the Sátoraljaújhely Strict and Medium Regime Prison, there were 169 filled statuses who regularly had to do overtime in order to carry out their tasks properly. With regards to the violence among detainees, the personnel expressed that they cannot know what happens in the cells at nights, however, based on relevant reports misdemeanour assaults coming from beating, theft, sexual assault and blackmail can also happen, which origin is also connected to the phenomenon of over crowdedness, having regard to that the not enough number of personnel cannot have enough attention for detainees.^[43]

[42] The Commissioner for Fundamental Rights’ OPCAT National Preventive Mechanism Report in Case no. AJB-3865/2016. Pp. 22-24.

[43] The Commissioner for Fundamental Rights’ OPCAT National Preventive Mechanism Report in Case no. AJB-679/2017. Pp. 15-18.

IV. INSTEAD OF SUMMARY: THE CASE OF VARGA CONTRA HUNGARY

Based on the above mentioned circumstances going hand in hand with the overcrowded institutions and the everyday circumstance of detainees, the resulting effects were not avoided by the European Court of Human Rights (furthermore referred to as ECHR), either.

In the case of Varga contra Hungary being in progress in front of the ECHR, the over crowdedness of penal institutions in Hungary were in the centre of attention. The ECHR established that the lack of private sphere, the narrow spaces, the not separated toilets reach the level which form the bases of humiliating treatment. According to the justification, it cannot be harmonized with the Agreement if detainees have less than 3-4 m² of space for themselves and together with other circumstances it caused such a level of suffering for detainees which exceeded the necessary level connected to imprisonment. In this case the ECHR ruled a pilot judgement^[44] – since they received 450 appeals connected to Hungary –, that is, if a problem appears on a system level in a state and they do not initiate changes upon infringement requests connected to individual cases, the court obliges the state to solve the problem during its identification.

With regards to that, Hungary got six months to prepare the solution regarding the problem of over crowdedness. As a result, 1600 more places were formed in the past few years, so over crowdedness decreased from 144% to 128%.

However, the Helsinki Committee had the viewpoint that establishing more penal institutions does not offer a real solution in itself, the modification of criminal policy is also justifiable.^[45] As a result of the obligation expressed in this leading verdict of the court, in order to achieve that in line with the expectations of ECHR, in forms of effective legal remedy in Hungary, legal remedies connected to over crowdedness can be carried out in front of domestic forums, 22 § of Act CX of 2016 introduces the compensation procedure ensuring effective compensation in line with the legal impairment as a new legal institution, set in 10/A § of Act CCXL of 2013 on the execution of punishments, criminal measures, certain coercive measures and confinement for administrative offences.

In its resolution set on 23 November 2017, the ECHR accepted the measures that Hungary took in order to compensate over crowdedness in its penal institutions. Having regard to the legal institution of compensation, the Court suspended the examination of Hungarian cases until 31 August 2017. In the case of Domján contra Hungary the Court investigated the effectiveness of such legal remedy mechanisms. It established that preventive and compensation legal remedies can also be regarded as appropriate in order to remedy the violation of agreements coming from institutions' circumstances violating basic rights. Regarding the

[44] The pilot judgement obliges states to form such domestic legal remedy possibilities which provide adequate closure for cases not discussed by the ECHR, and is in line with its judgement.

[45] Nagy, A., 2016, 70-73.

daily amount of compensation that can be given the Court established that it was applied in line with the Court's practice. It noted that having regard to all that, the petitioner of the case and all other people being in the same situation are obliged to use these possibilities of legal remedy. The compensation case of Domján is in progress in Hungary, so his claim was regarded as premature by the Court, therefore it did not accept it and refused it due to obvious a lack of justification.^[46]

The old problem of over crowdedness in penal institutions is not fading away these days either, it is an existing problem which requires constant search for solutions. The rate of detainees according to their age^[47] as well as data on repeated offenders show that without changing the criminal policy, the problem of over crowdedness won't show a different picture in the future, either.

LITERATURE:

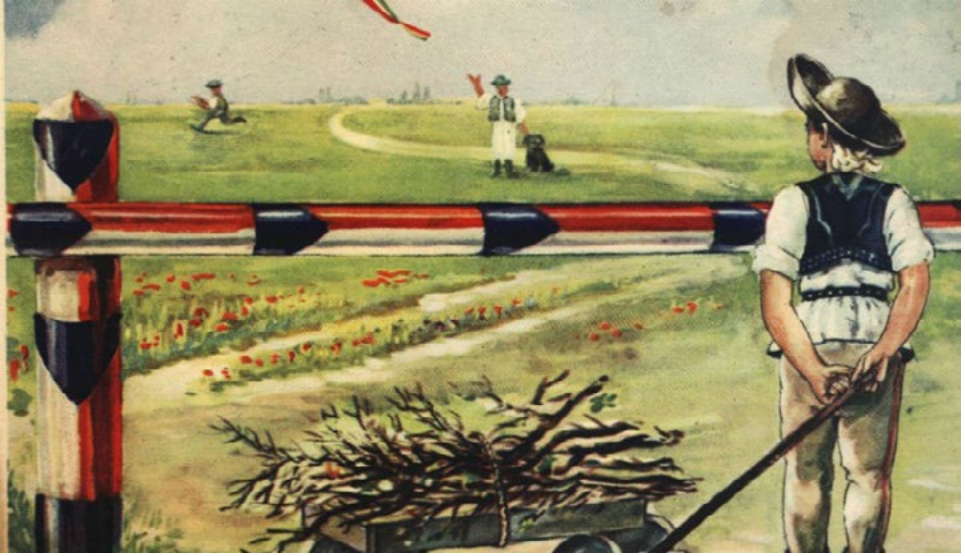
- Besemer, Sytske–Farrington, David P. (2012): Intergenerational Transmission of Criminal Behaviour: Conviction Trajectories of Fathers and Their Children. In: *European Journal of Criminology*. SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks.
- Bíró, Emese (2015): A fogvatartottak családi kapcsolatainak szerepe a bűnelkövetésben, a börtönműködésben és a reintegrációban [The Role of Detainees' Family Relations with Regards to Committing Crimes, Life in Prisons and Reintegration]. In: *Szociológiai Tanulmányok [Social Studies]*. 2015. vol. 2., MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Börtönstatisztikai Szemle [Review of Hungarian Prison Statistics]. 2018/1. szám. Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Christie, Nils (1998): Bűnözés-kontroll Európában és Észak-Amerikában [Crime-control in Europe and North-America]. In: *Kriminológiai Közlemények*. Vol. 55. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest.
- Christie, Nils (1998): Drogkontroll-út a totalitárius viszonyok felé [Drug Controll Road Toward Totalitarian Relations]. In: *Esély [Chance]*, 1998/6.szám. Hilscher Rezső Alapítvány, Budapest.
- Deltenre, Samuel–Mes, Eric (2004): Pre-trial Detention and the Overcrowding of Prisons in Belgium. In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2004. vol. 12/4. Brill Publishers, Leiden.
- Domján v. Hungary. Application no. 5433/17. (Available at: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-179045%22>)
- Domokos, Andrea (2008): A büntetőpolitika változásai Magyarországon [The Changes of Criminal Policy in Hungary]. In: *Jog és Állam [Law and State]*. Book 11. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest.

[46] Domján v. Hungary (application no. 5433/17).

[47] See at: Review of Hungarian Prison Statistics, 2018.

- Dr. Tóth, Mihály (2018): A hazai börtönépesség újabb kori alakulásának lehetséges okai és valószínű távlatai [Possible Reasons and Probable Perspectives of the Latest Situation of Hungary's Prison Population] (Available at: <https://ujbtk.hu/dr-toth-mihaly-a-hazai-bortonnesseg-ujabb-kori-alakulasanak-lehetseges-okai-es-valoszinu-tavlatai%C2%B9/>, downloaded on: 10 January 2018.).
- Gál, Levente (2015): A munkaerő-piacon innen, börtönön túl [Labour Market and Prisons]. In: *Szociológiai Tanulmányok [Social Studies]*, 2015. vol. 2. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- Juhász, Zsuzsanna (2012): Az elöregedő börtönépesség problémái [Problems of the Aging Prison Population]. In: *Börtönügyi Szemle [Hungarian Prison Review]*, 2012. vol. 2. Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Kertész, Imre (2001): Miért túlszűfoltak a börtönök? [Why Are Prisons Overcrowded?]. In: *JURA*. 2001. vol. 2. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Kirages, Drew (2015): Reentry Reform in Indiana: HEA 1006 and Its (Much Too Narrow) Focus on Prison Overcrowding. In: *Indiana Law Review*. 2015. vol. 49. IU Robert H. McKinney School of Law, Indianapolis.
- Király, Zoé Adrienn (2011): Az Egyesült Államok kriminálpolitikája és az amerikai szupermax börtönök [The Criminal Policy of the United States and American Supermax Prisons]. In: *Börtönügyi Szemle [Hungarian Prison Review]*. 2011. vol. 2. Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Labutta, Emily (2017): The Prisoner as One of Us: Norwegian Wisdom for American Penal Practice. In: *Emory International Law Review*. 2017. vol. 31. Emory University, Atlanta.
- Nagy, Anita (2016): A túlszűfolttság a büntetés-végrehajtási intézetekben, figyelemmel a nemzetközi szabályozásra [Overcrowdedness in Penal Institutions, Having Regard to the International Regulation]. In: *Jogelméleti Szemle [Journal of Legal Theory]*. 2016. vol. 1. ELTE-ÁJK, Budapest.
- Nagy, Ferenc (2013): Gondolatok a hosszú tartamú szabadságvesztésről és az európai börtönépességről [Thoughts on Long Term Imprisonment and the European Prison Population]. In: *Börtönügyi Szemle [Hungarian Prison Review]*. 2013. vol. 1. Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Nagy, Ferenc–Juhász, Zsuzsanna (2010): A fogvatartotti rátáról nemzetközi összehasonlításban [On the Deainee with Regards to International Comparison]. In: *Börtönügyi Szemle [Hungarian Prison Review]*. 2010. vol. 3. Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Pallagi, Anikó (2014): *Büntetőpolitika az új évszázad első éveiben [Criminal Policy in the First Few Years of the New Century] Doktori értekezés [Doctoral Dissertation]*. Debreceni Egyetem, Debrecen.
- Palló, József (2015): Egyre jobban ég a seb... A túlszűfolttság csökkentésének lehetséges útjai [The Scar is Burning More and More... Possible Ways of Reducing Overcrowdedness]. In: *Börtönügyi Szemle [Hungarian Prison Review]*, 2015. vol. 1. Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
- Pitts, James M.A.–Griffin, Hayden O.–Johnson, Wesley W. (2014): Contemporary Prison Overcrowding: Short-term Fixes to a Perpetual Problem. In: *Contemporary Justice Review*. 2014. vol. 17. SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks.
- Prisonstudies.org (2017): World Prison Brief Data | Europe (Available at: <http://www.prisonstudies.org/map/europe>. Downloaded on: 20 November 2017.).

- Prisonstudies.org (2017): World Prison Brief Data | United States of America (Available at: <http://www.prisonstudies.org/country/united-states-america>. Downloaded on: 20 November 2017.).
- Stelloh, Tim (2013): California's Great Prison Experiment. The State Faces a Deadline to Release Tens of Thousands of People from Prison. Is It Succeeding? In: *The Nation*. 2013. June 24/July 1. Katrina vanden Heuvel, New York.
- The Commissioner for Fundamental Rights' OPCAT National Preventive Mechanism Report in Case no. AJB-3865/2016. (Available at: <https://www.ajbh.hu/opcat>. Downloaded on: 20. November 2017.).
- The Commissioner for Fundamental Rights' OPCAT National Preventive Mechanism Report in Case no. AJB-679/2017. (Available at: <https://www.ajbh.hu/opcat>. Downloaded on: 20. November 2017.).



Emberi embriók megsemmisítése kontra közegészségügy területeit érintő kutatás és fejlesztési támogatás az eljárási szabályok tükrében

„Jót s jól! Ebben áll a nagy titok. Ezt ha nem érted,
Szánts és vess, s hagyjad másnak az áldozatot.”^[1]

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a C-418/18 P. Puppinck és társai kontra Európai Unió Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) ügyében folytat tárgyalást az emberi embriók^[2] védelme érdekében fellépő Európai Polgári Kezdeményezésről.^[3] A jelen ügy újszerűsége abban rejlik, hogy ez a Bíróság előtt folyamatban lévő első olyan ügy, amelynek tárgyát a Bizottság által „sikeres európai polgári kezdeményezés” (vagyis az előírt küszöböt elérő európai polgári kezdeményezés) esetében végzett nyomon követés képezi.

I. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS JELENTŐSÉGE^[4]

Az Európai Polgári Kezdeményezés (a továbbiakban: kezdeményezés) a részvételi demokrácia egyik intézményi eszköze, amely által a tagállamok polgárai a Bizottságot „felkérlik”, hogy terjesszen elő az Európai Unió kompetenciájába tartozó, a kezdeményezésben megjelenő jogszabály-javaslatot.^[5]

A kezdeményezés jogi kereteit egyrészt a 2012/C 326/01 az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló

[1] Kazinczy Ferenc: A nagy titok (1808).

[2] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 165. § a) pontja alapján embrió: minden élő emberi embrió a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 175. § (5) bekezdése alapján embrió alatt az anya testéből kikerült, valamint az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárás során létrejött, illetve létrehozott, a méhbe be nem ültetett embriót is érteni kell.

[3] Az Európai Unió Bírósága, 2019.

[4] 211/2011/EU rendelet 7. cikk (1) és (2) bekezdései kimondják, hogy a tagállamok legalább egynegyedéből származó, legalább egymillió uniós polgár kezdeményezheti, hogy a Bizottság - hatáskörén belül - javasolja az uniós jogalkotónak jogi aktus elfogadását a Szerződés végrehajtása céljából (európai polgári kezdeményezés). Magyarországon legalább 16.500 fő aláírása szükséges ahhoz, hogy aláírással rendelkező tagállamnak minősüljön.

[5] A Lisszaboni szerződés vezette be.

szerződés 11. cikkének (4) bekezdése,^[6] másrészt a polgári kezdeményezésről szóló Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete rögzíti. A protokoll értelmében először a Bizottságnak – a rendeletben rögzített feltételek fennállása esetén^[7] – nyilvántartásba kell vennie a javasolt kezdeményezést, ezt követően kezdődhet meg az ellenőrizhető személyi adatokat tartalmazó^[8] támogató nyilatkozatok összegyűjtése megadott időtartamon^[9] belül. Az aláírt kezdeményezést a Bizottsághoz kell benyújtani, aki meghatározza az arra vonatkozó jogi, illetve politikai következtetéseit, világosan, érthetően és részletesen indokolja a tervezett intézkedéseit, majd közzéteszi a kezdeményezést a nyilvántartásban^[10] vagy ennek hiányában az elutasítás okairól és a jogorvoslati lehetőségekről ad tájékoztatást. A Bizottságot munkájában a polgári kezdeményezéssel foglalkozó bizottság és az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó szakértői csoport segíti.

II. „EGY KÖZÜLÜNK”^[11] EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJA

Ez a második^[12] regisztrált kezdeményezés az Európai Unióban. Célja, hogy előmozdítsa az emberi élet védelmét a fogantatástól kezdve, így az emberi embrió méltóságának és integritásának tiszteletben tartását is. Az emberi embrió fogalmát az emberi lény fejlődésének kezdeteként definiálja a Bíróság az Oliver Brüstle kontra Greenpeace eV. ügy^[13] kapcsán. Ebben az ügyben tért ki a bíróság arra,

[6] Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

[7] 211/2011/EU rendelet 4. cikk (2) bekezdés alapján a) megalakult a polgári bizottság és a 3. cikk (2) bekezdésének megfelelően kijelölték a kapcsolattartó személyeket; b) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; c) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű; és d) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel.

[8] Magyarországon személyazonosító igazolvány, útlelvél vagy személyi azonosító szám (személyi szám).

[9] 211/2011/EU rendelet 5. cikk (5) bekezdés szerint legfeljebb 12 hónapon keresztül.

[10] Az Európai Parlament jelentése, 2010.

[11] Együtt az Életért Közhasznú Egyesület 2890 Tata, Postafiók 75.

[12] A „One of Us” vagyis „Egy közülünk” európai polgári kezdeményezés mellett a „Right2Life” kezdeményezés célja, hogy a Bizottság kezdeményezzen jogszabályt, amely kimondja: az ivóvízhez való hozzáférés alapvető jog, a víz nem árucikk. A „Stop Vivisection” vagyis „Állítsuk le az élveboncolást” kezdeményezés célja, hogy a Bizottság kezdeményezze a jelenlegi állatvédelmi irányelv helyett olyan jogszabály megalkotását, amely nem engedélyezi a kísérletezést élő állatokkal, hanem kizárólag az emberek számára „közvetlenül releváns” adatok felhasználását teszi lehetővé. A „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” fő célja a glifozáttartalmú gyomirtó szerek tilalma, amely szerekkel való érintkezést összefüggésbe hozták a rák kialakulásával az emberi szervezetben, és amely szereknek való kitettség az okoszisztémák pusztulásához vezetett.

[13] C-34/10. ügy

hogy a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-i 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében „emberi embriónak” minősül minden emberi petesejt már a megtermékenyítés szakaszától kezdve, mindazon megtermékenyítetlen emberi petesejt, amelybe egy érett emberi sejtől származó sejtmagot ültettek át, valamint mindazon megtermékenyítetlen emberi petesejt, amelyet szűznemzés útján osztódásra és továbbfejlődésre ösztönöztek; a nemzeti bíróságnak kell a tudomány állására tekintettel meghatároznia, hogy az emberi embrióból a blastocysta-szakaszban nyert összejt „emberi embriónak” minősül-e fenti irányelv alapján; a szabadalmazhatóság köréből való kizárás a tudományos kutatás céljára történő alkalmazásra is vonatkozik, mivel kizárólag az emberi embrión alkalmazott gyógyászati vagy diagnosztikai célú, és annak javát szolgáló alkalmazás lehet szabadalom tárgya; kizárja a találmány szabadalmazhatóságát, ha a szabadalmi bejelentés tárgyát képező műszaki információ megköveteli az emberi embriók előzetes elpusztítását vagy alapanyagként történő alkalmazását, bármelyik szakaszban is kerül sor ezekre, még akkor is, ha a bejelentett műszaki információ leírása nem említi az emberi embriók alkalmazását. A jelen cikkben elemzett kezdeményezés fentiekre hivatkozással indítványozta, hogy az Európai Unió fejezze be minden, emberi embriók feltételezhető elpusztításával járó tevékenység finanszírozását, különösen a kutatást, fejlesztési támogatásokat a közegészségügy területén. Álláspontja szerint ez a cél az Európai Unió pénzügyi szabályozásának megváltoztatásán, a költségvetése felhasználásán keresztül valósítható meg.^[14] Épp ezért a kezdeményezők három jogszabály-javaslatot tettek. Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó 2002. június 25i 1605/2002/EK (költségvetési) rendelet ne finanszírozzon olyan tevékenységet, amelyben ténylegesen vagy feltételezhetően emberi embriókat pusztítanak el. A „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet zárja ki az összes támogatásból az olyan kutatási tevékenységeket, amelyek során emberi embriókat semmisítenek meg, beleértve az összejtek^[15] beszerzésére irányuló ilyen tevékenységeket is, valamint a bármely fázisban lévő emberi embrionális összejteket felhasználó kutatásokat.^[16] A fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2006. december 18i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján az Unió támogatása ne legyen felhasználható közvetlenül vagy közvetve abortuszok finanszírozására, sem olyan szervezetek finanszírozására, melyek ösztönzik vagy elősegítik az abortuszokat.^[17]

[14] Egy közülünk, 2019.

[15] Össejtek azok a sejtek, amelyek mind differenciálódásra, mind önmaguk megújítására képesek (ld.: Mándl, 2015, 87).

[16] Kovács, 2007, 32-35.

[17] E rendeletben nincs utalás a Nemzetközi Népesedési és Fejlesztési Program reprodukív és a szexuális egészség, egészségügy, jogok, szolgáltatások, termékek, oktatás és tájékoztatás kifejezéseire, a Kairói Akcióprogram elveire és a Millenniumi Fejlesztési Célokra, különösen az egészségügyről és anyai halandóságról szóló célra, mely úgy is értelmezhető, mint ami jogalapot ad uniós források felhasználására abortuszok közvetlen vagy közvetett finanszírozására.

A kezdeményezést 2012. május 11-én a Bizottság nyilvántartásba vette. 2014. február 28-án benyújtásra került a Bizottsághoz a több mint 1,7 millió polgár támogatását élvező, 18 tagállami részvétet bizonyító kezdeményezés.

III. A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A KEZDEMÉNYEZÉSRE

A Bizottság 2014. április 9-én fogadta a szervezőket, akik április 10-én lehetőséget kaptak, hogy kezdeményezésüket bemutassák a Bizottság és az Európai Parlament által szervezett, az Európai Parlamentben megtartott nyilvános meghallgatáson.^[18] Az „Egy közülünk” kezdeményezés kimondta, hogy a kezdeményezés tárgya „az emberi méltóság, az élethez való jog és minden ember integritásának jogi védelme a fogantatás pillanatától kezdve, valamennyi releváns területen, ami EU-s hatáskörbe tartozik”.

A Bizottság az erre adott közleményében kitért arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés^[19] kifejezetten szól az emberi méltóságról, az élethez való jogról és a személyi sérthetlenséghez való jogról. Az Európai Unió Alapjogi Chartája első három cikkében az emberi méltóság, az élethez való jog és a személyi sérthetlenséghez való jog számára biztosít védelmet. Kimondja azt is, hogy az Európai Unió jogának és az Európai Unió kiadásainak meg kell felelniük a Szerződések és a Charta rendelkezéseinek, ennél fogva tiszteletben kell tartaniuk az emberi méltóságot, az élethez való jogot és a személyi sérthetlenséghez való jogot. Ez az elv érvényesül az emberi embrionális 966/2012/EU Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól, az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1291/2013/EU rendelete a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 233/2014/EK rendelete a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról, az összejtekkel kapcsolatos kutatáshoz és a fejlesztési együttműködéshez kapcsolódó európai uniós jog és kiadások esetében is.

[18] A szervezők kifejtették, hogy az emberi embrió méltósága és integritása tiszteletet érdemel.

[19] Az EUSZ 2. cikke szerint „az Európai Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Az EUSZ 21. cikke szerint „az Európai Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása”.

Kiemelte, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy az emberi embrionális őssejtekre irányuló kutatás^[20] megalapozhatja az egészségügyi ellátás következő generációját: biztosíthatja, hogy lehetővé váljék egyes ma még kezelhetetlen és/vagy halálosnak számító betegségek – köztük a Parkinson-kór,^[21] a cukorbetegség, az agyi érkatasztrófa (stroke), a szívbetegségek és a vakság – kezelése, gyógyítása. Hivatkozott arra, hogy a kutatók szinte mindig a már meglévő sejtvonalakat használják fel, nem pedig a meddősegi kezelések során megmaradt és feleslegessé vált, az érintettek által kifejezetten, írásban, a következmények teljes tudatában kísérleti célra adományozott blasztocisztákból^[22] hoznak létre újakat.^[23] Jelenleg az emberi embrionális őssejtekkel kapcsolatos kutatásokat – különböző ellenőrzésekhez és feltételekhez kötve – tizennyolc tagállam engedélyezi, három tiltja, a többi tagállamban pedig nincs konkrét szabályozás. Kiemelte, hogy a 2012-ben Nobel-díjjal kitüntetett Jamanaka Sinja a következőket mondta: „Az embrionális őssejtek továbbra is fontosak az indukált pluripotens őssejtek^[24] kutatásához. Az embrionális őssejtekkel kapcsolatos kutatás eredményeit, például a különböző típusú sejtek létrehozásának módszereit felhasználjuk az indukált pluripotens őssejtek kutatásában. Ezért fejlődhetett az indukált pluripotens őssejtek kutatása ilyen gyorsan. Emellett az embrionális őssejteket kontrollanyagként (ellenőrzési célból) is felhasználják a kutatók, amikor az indukált pluripotens^[25] őssejtekkel kísérleteznek, és értékelik azok minőségét.”

Mindezek alapján a Bizottság konzultációt folytatott, figyelembe vette az Európai Etikai Csoport ajánlását, az Eurobarométer felmérés megállapításait^[26] és akként foglalt állást, hogy az Európai Unió támogatást nyújthat az egészségügyi

[20] A kutatásra az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 182. cikke vonatkozik: az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően többéves keretprogramot fogad el, amely felöleli az Unió valamennyi tevékenységét. Az EU kutatási keretprogramjainak elfogadása nem sértheti a kutatás területén a tagállamok által folytatott tevékenységet. Ennek az az oka, hogy az EU elsődleges joga (a Lisszaboni Szerződés) értelmében a kutatás párhuzamos hatáskörbe tartozik. Az EUMSZ 4. cikkének (3) bekezdése szerint [a] kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

[21] Napjainkban például becslések szerint 1,2 millió európai szenved Parkinson-kórban.

[22] Előbrényi korai barázdálódása során jön létre (ld.: Mándl, 2015, 87.).

[23] Az Egyesült Államokban, Franciaországban, Dél-Koreában és az Egyesült Királyságban jelenleg is folyóknak például a gerincvelő-sérüléssel, a szívelégtelenséggel és a vakság különböző formáival kapcsolatban olyan klinikai vizsgálatok, amelyek emberi embrionális őssejteken alapulnak. Japánban most indítanak egy klinikai vizsgálatot indukált pluripotens őssejtekkel. Az indukált pluripotens őssejtek felfedezése és az ez irányú fejlődés az emberi embrionális őssejtekkel kapcsolatos kutatáson alapszik, és az embrionális őssejtek továbbra is fontosak az indukált pluripotens őssejtek kutatásának továbbviteléhez – a két területre vonatkozó tudás kiegészíti egymást.

[24] Az az őssejt, amelyből minden embriónális és felnőtt szövet kialakulhat (ld.: Mándl, 2015, 87.).

[25] Olyan felnőtt, specializálódott sejtek, amelyeket genetikailag átprogramoztak, számos tulajdonsága hasonló az embrionális őssejtekéhez.

[26] Európában véletlenszerűen kiválasztott polgárokat kérdeztek meg arról, hogyan vélekednek különböző kérdésekről, köztük az embrionális őssejtekre irányuló kutatásról. A megkérdezettek többsége támogatta az embrionális őssejtek kutatását.

kutatás területén, lehetőség van az emberi embrionális őssejtek kutatására, de a kutatás csak az őssejtvonalak létrehozása utáni szakaszra terjedhet ki. Kiemelte, hogy tiszteletben kell tartani a nemzeti jogszabályokat; minden projektet szakmai értékelés keretében ellenőrizni kell és szigorú etikai felülvizsgálatnak kell alávetni; az Európai Unió finanszírozása nem használható fel új őssejtvonalak létrehozására, sem olyan kutatásra, amely embriók elpusztításával jár – akkor sem, ha ez őssejtekhez jutás céljából történik.

A Bizottság hivatkozott arra is, hogy a 2014–2020-as időszakra szóló új finanszírozási eszközökre történő javaslatlétéle előtt – a hatásvizsgálaton és a különböző értékelések, ellenőrzések és időközi jelentések belső elemzésén túlmenően – konzultációt tartott az Európai Unió külső tevékenységének jövőbeli finanszírozásáról, ahol megállapította, hogy a fejlesztéspolitika prioritásait és célkitűzéseit mind az Európai Parlament, mind a Tanács egyértelmű többséggel támogatja. Az egészségügy területén az európai uniós finanszírozás a partnerországok egészségügyi rendszereinek megszilárdítására irányul akként, hogy a tagországok képesek legyenek egyetemes hozzáférést nyújtani minőségi egészségügyi szolgáltatásokhoz. Mindaddig, amíg a tagállami egészségügyi rendszerek tiszteletben tartják az emberi jogokat és a nemzetközi követelményeket, addig a partnerországok szuverén joga annak eldöntése, hogy állampolgárainak milyen szolgáltatásokat kínál és miként. Az Európai Unió szerepe abban áll, hogy támogassa a tagállamok hatékony rendszereinek kifejlesztését, amelyek segítségével hatékonyan nyújthatók egészségügyi szolgáltatások.^[27]

Emellett azt is kimondta, hogy az európai uniós fejlesztési támogatás nem támogatja a terhességmegszakítás családtervezési módszerét. Azt kívánja elérni, hogy prioritást kapjon a nem kívánt terhességek megelőzése, és így megszűnjék a terhességmegszakítás iránti igény. Az európai uniós finanszírozás a veszélyeztetett és hátrányos helyzetű nők, a serdülő lányok, az egyedülálló nők,^[28] a menekültek, a lakóhelyüket megváltoztatni kényszerülő nők, a HIV-vel élő nők^[29] és a nemi erőszak áldozatainak igényeit helyezi előtérbe.

Kiemelte, hogy az Európai Unió támogatásában részesülő kedvezményezeteknek és a személyzetének tiszteletben kell tartania az emberi jogokat, melyeket különféle ellenőrző tevékenységek, valamint a fékek és ellensúlyok biztosítják akként, hogy független értékelések segítségével nyomon követik az eredményeséget. A 2012-ben született értékelés szerint az uniós támogatás jelentős mértékben hozzájárult az egészségügyi szolgáltatások minőségének javulásához.^[30] A monitoringok és az értékelések, a pénzügyi ellenőrzések és a vizsgálatok pedig biztosítják a külső támogatási műveletek jog- és szabályszerűségét. Mindezek

[27] EUR-Lex, 2010.

[28] Kovács, 2016, 24.

[29] Nogel, 2015(a), 15.

[30] Európai Bizottság, 2014.

alapján 2014. május 28-án a Bizottság közleményében jelezte, hogy semmilyen lépést nem szándékozik tenni a kezdeményezésben foglalt kérdések tekintetében.

IV. AZ EURÓPAI UNIÓ TÖRVÉNYSZÉKÉNEK DÖNTÉSE

A kezdeményezés szerzői nem találták kielégítőnek a közleményben foglaltakat, így 2014. július 25-én az Európai Unió Törvényszékétől elsődlegesen annak megsemmisítését, másodlagosan pedig az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikke (1) bekezdése c) pontjának megsemmisítését kérték. Álláspontjuk értelmében a Bizottság megsértette az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 10. cikk (1) bekezdés c) pontját, mert nem terjesztett elő jogi aktusra irányuló javaslatot; a közleményben nem külön-külön foglalta össze az európai polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit; a Bizottság e mulasztása az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése megsértésének is minősül; továbbá a Bizottság megszegte az indokolási kötelezettségét, valamint több értékelési hibát is elkövetett.

A Törvényszék 2015. november 26-i végzésével - mint elfogadhatatlant - elutasította a keresetet a másodlagos kereset körében, mert azt a határidő lejártát követően terjesztették elő.^[31]

A Törvényszék 2018. április 23-án meghozott ítéletével^[32] elutasította az elsődleges, azaz a Bizottság közleményével szemben benyújtott keresetet is.^[33]

Indokolásában kifejtette, hogy a Bizottság megfelelően indokolta határozatát, és a jogi helyzet értékelése során nem követett el nyilvánvaló hibát. Álláspontja szerint az európai polgári kezdeményezéshez való jog gyakorlása nem kényszerítheti a Bizottságot jogi aktusra irányuló javaslat előterjesztésére. Egy ezzel ellentétes értelmezés azt eredményezné, hogy az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos jogalkotási kezdeményezésre irányuló jogkörének gyakorlása során a Bizottságot megfosztják minden mérlegelési jogkörétől. Kitért arra, hogy a Bizottság vizsgálta, hogy az uniós kiadások összhangban vannak-e az uniós Szerződésekkel és az Alapjogi Chartával és azt is, hogy az Európai Unió összes kiadása - és a kutatás, a fejlesztési együttműködés és a közegészségügy területein eszközölt kiadások is ide tartoznak - tiszteletben tartja-e az emberi méltóságot, az élethez való jogot és a személyi sérthetlenséghez való jogot. A Bizottság kifejtette, hogy a kezdeményezés szerzőinek fontos kéréseire reagált a jogszabály, így az Európai Unió nem finanszírozza az emberi embriók megsemmisítését, és megfelelő ellenőrzéseket is alkalmaz. A Bizottság kiemelte, hogy a fejlődő országokban

[31] EUMSZ 263. cikk.

[32] European Citizens' Initiative One of Us és társai kontra Bizottság T-561/14. számú ügyében hozott ítélet.

[33] A Törvényszék határozata ellen annak közlésétől számított két hónapon belül kizárólag jogkérdésekre vonatkozó fellebbezést lehet benyújtani a Bírósághoz.

az egészségügyi ágazat részére biztosított uniós támogatás révén a biztonságos és minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés jelentős mértékben hozzájárul a terhességmegszakítások számának csökkentéséhez, valamint hogy a fejlődő országokban alkalmazott terhességmegszakítások finanszírozásának megtiltása gátolná az Európai Uniót a fejlesztési együttműködés területén meghatározott célkitűzések, különösen az anyák egészségének védelmére vonatkozó célkitűzés megvalósításában.

A Törvényszék rámutatott arra, hogy a Bizottság nem követett el nyilvánvaló értékelési hibát, amikor figyelembe vette az emberi embriók élethez való jogát és emberi méltóságát, amellet, hogy az őssejtekkel kapcsolatos olyan kutatás szükségleteit is figyelembe vette, amely a ma még kezelhetetlen vagy halálosnak számító betegségek – köztük a Parkinson-kór, a cukorbetegség, az agyi érkatasztrófa (stroke), a szívbetegségek és a vakság – kezelésére szolgálhat. A Bizottság a nem biztonságos terhességmegszakítások és az anyai halandóság között fennálló kapcsolatot is bizonyította, így nyilvánvaló értékelési hiba elkövetése nélkül tudott arra a következtetésre jutni, hogy a terhességmegszakítások finanszírozási tilalma gátolná az Uniót az anyai halandóság csökkentésével kapcsolatos célkitűzés elérésében.^[34]

V. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELŐTTI ELJÁRÁS

A kezdeményezők a Törvényszék ítéletével szemben fellebbezést nyújtottak be a Bírósághoz. A 2018. szeptember 7-én benyújtott keresetben a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezését és a Bizottsági közlemény megsemmisítését kérték.^[35] Álláspontjuk szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogszabályokat (EUSZ 11. cikk (4) bekezdése, EUMSZ 24. cikke és a 211/2011 rendelettel együttesen értelmezett EUSZ 117. cikke), mivel a Bizottságot megillető mérlegelési jognak összhangban kell állnia az európai polgári kezdeményezés céljaival. A Törvényszék ítéletében nem vette figyelembe a rendelet mögött meghúzódó jogalkotói szándékot, és annak érvényesítését következetesen elmulasztotta. Hivatkoztak arra is, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amennyiben nem állapította meg, hogy a bizottsági közleményben a Bizottság nem a 211/2011/EU rendeletben előírt módon, azaz nem külön-külön foglalta össze jogi és politikai következtetéseit. Kifogásolták, hogy a Törvényszék nem kellő gondossággal végezte el a bizottsági közlemény felülvizsgálatát. A Törvényszék korlátozott

[34] Az Európai Unió Törvényszéke, 52/18. sz. sajtóközlemény.

[35] A polgári kezdeményezésről szóló európai parlament és a tanács 211/2011/EU rendelet 10. cikk (1) bekezdés c) pont értelmében a polgári kezdeményezés 9. cikknek megfelelő benyújtását követően a Bizottság három hónapon belül közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve, ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait.

felülvizsgálati mércét alkalmazott, mégpedig a nyilvánvaló hiba tesztjét. Előadta, hogy a Bizottság – többek között – nem alkalmazta megfelelően az Oliver Brüstle kontra Greenpeace eV ítéletben foglaltakat, valamint nem vizsgálta, hogy mik a következményei a „háromszoros védelem” rendszerének, mert az nem tartalmaz etikai biztosítékokat. Ténylegesen arra ösztönzi a tagállamokat, hogy saját etikai biztosítékaikat gyengítsék annak érdekében, hogy hozzáférjenek a kutatási alapokhoz. Kérte értékelni azt is, hogy a Bizottság nyilvánvaló hibát vétett annak állításával, hogy a terhességmegszakítás lehetőségének biztosítása az ICPD 1994-es cselekvési programjából és az ENSZ millenniumi fejlesztési céljaiból fakadó kötelezettség, így a fejlődő országokban működő, terhességmegszakítást segítő vagy végző szervezetek finanszírozása kedvezőtlenül hat az anyák egészségére, szemben az e nemzetek súlyos munkaerő- és forráshiánnyal küzdő egészségügyi rendszereinek finanszírozási növelésével. Kifogásolta, hogy a Törvényszék a kezdeményezést három konkrét jogalkotási javaslat benyújtására irányulóként fogta fel, holott a kezdeményezés célja az embrió méltóságának védelme.

A Bíróság az ügyet másodfokon még nem bírálta el, Puppincck és társai kontra Bizottság C-418/18 P ügyszám alatt folyamatban van. Az első tárgyalás időpontja 2019. március 25-e volt, amely elhalasztásra került, a főtanácsnoki indítványt 2019. július 29-én hirdették ki.

A főtanácsnoki indítvány két jelentős elvi kérdést vetett fel. Először, hogy köteles-e a Bizottság konkrét jogalkotási javaslatot előterjeszteni valamely sikeres európai polgári kezdeményezést követően? Másodsor, milyen terjedelemben alkalmazandó bírósági felülvizsgálat a Bizottság által valamely sikeres európai polgári kezdeményezést követően elfoglalt álláspont felülvizsgálata során?^[36]

Michal Bobek főtanácsnok kifejtette, hogy a kezdeményezés olyan intézményi mechanizmus, amely a jogalkotási folyamatban helyezkedik el. Célja a Bizottság felkérése arra, hogy – hatáskörén belül – terjesszen elő jogalkotási javaslatot. A kezdeményezés a Bizottság jogalkotáskezdeményezési jogát nem érinti. A jogi és a politikai indokok közötti különbségtételre vonatkozóan arra a következtetésre jutott, hogy a közlemény teljesíti a polgári kezdeményezésről szóló rendelet (20) preambulumbekezdéssel összhangban értelmezett 10. cikk (1) bekezdésének c) pontjában foglalt rendelkezéseket, mert a bizottsági közlemény „Háttér” címet viselő 2. pontja a jogi helyzetet, míg „Az európai polgári kezdeményezésben foglalt indítványok értékelése” címet viselő 3. pontja a politikai értékelést tartalmazza. A bírósági felülvizsgálat körében hivatkozott a Rica Food ítéletben^[37] a felülvizsgálat megfelelő terjedelmére utaltakra. Megállapítja, hogy a Bizottság kezdeményezési hatáskörének politikai vonatkozása korlátozott mértékű felülvizsgálatot tesz szükségessé. A nyilvánvaló értékelési hibák körében kimondta, hogy a Bizottság a hatásvizsgálaton és a különböző értékelések, ellenőrzések

[36] Az Európai Unió Törvényszéke, 52/18. sz. sajtóközlemény.

[37] C-40/03. P. Rica-Foods ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet.

és időközi jelentések belső elemzésén túlmenően, további konzultációt tartott, melyeket megfelelően értékelt. A főtanácsnok kitért arra is, hogy a kezdeményezés célja nem az emberi embrió jogállásának meghatározása vagy egyértelművé tétele volt, hanem az, hogy a Bizottság terjessze az uniós jogalkotó elé a megjelölt három javaslatot. Mindezek alapján mind az öt fellebbezési jogalapot indítványozta elutasítani.

VI. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETE

A Bíróság 2019. december 19-én hozott az ügyben ítéletet, amelyben mind az öt fellebbezési jogalapot és így a fellebbezést elutasította. Az ítélete indokolásaként a főtanácsnoki indítványban foglaltakat rögzítette. Kiemelte, hogy a 98/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek, amelynek értelmezése az említett ítélet tárgyát képezi, nem célja, hogy az emberi embriók tudományos kutatás keretében történő felhasználását szabályozza, mivel ezen irányelv célja a biotechnológiai találmányok szabadalmazhatóságára korlátozódik, míg a Brüstle ítélet pedig nem tartalmaz olyan értékelést, amely szerint az emberi embriók felhasználásával járó tudományos kutatásokat az Unió semmilyen esetben sem finanszírozhatja. A Kezdeményezés valós célja a kérelme alapján, hogy felkérje a Bizottságot, három, meglévő vagy tervezett, az uniós költségvetésre, a kutatásra és innovációra, valamint a fejlesztési együttműködésre vonatkozó uniós jogi aktus módosítására irányuló jogalkotási javaslatot terjesszen elő, nem pedig az, hogy az emberi embrió jogállásának meghatározására vagy egyértelművé tételére irányuló javaslatot is előterjesszen, ezért a bíróság erre a kérdésre nem tért ki.

VII. ÖSSZEZÉS

A tanulmány összefoglalta, hogy a „One of Us” Európai Polgári Kezdeményezés pontosan milyen kérdések megvitatását kezdeményezte. Azonban a valódi kérdés, hogy „a technológia fejlődésének lehet-e és szükséges-e korlátokat szabni etikai, erkölcsi megfontolások alapján”,^[38] ha a probléma súlyát kívánjuk érzékelteni, akkor bizonyos fogalmakat és az ahhoz kapcsolódó elméleteket is meg kell vizsgálnunk. A kérdés az, hogy melyik emberi élet fontosabb? Az Alaptörvény I. cikk (2) bekezdése értelmében tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni, míg a X. cikke kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás szabadságát. Mi a korlátja a két jognak? Az Alaptörvény ezt az I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott szükségességi-arányossági teszt alapján határozza meg, így alapvető jog más alapvető jog

[38] Dósa, 2012, 28.

érvényesülése vagy védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.^[39] Vajon ez alapján hogyan ütköznek a jogi szempontok és az erkölcsi nézetek? Valamint, hogy hol kezdődik az emberi élet?

A kérdéssel a bioetika foglalkozik,^[40] amely olyan szerteágazó jogi terület, amelynek egyik része az, amely az emberi embriókat érintő orvosi biológiai beavatkozás, az ezekkel összefüggő állami védelmi kötelezettség, illetve annak részbeni elvetése és az embriók társadalmi célokra való felhasználása^[41] problematikáját kutatja. Ennek során került vizsgálat alá az emberi élet kezdete.

Biológiai értelemben az élet kezdetét többféle elmélet magyarázza. Így például az emberi élet kezdete lehet egyrészt a megtermékenyítés, azaz a sejtegyesülés, amely új individuumot^[42] testesít meg, illetve a funkcionális egyedi génállomány (kb. egy héttel a megtermékenyítés után) kialakulásának időpontja is.^[43] Egy másik elmélet szerint az emberi embrió feltétlen életvédelemhez való joggal bír, mert benne rejlik a kifejlett emberré válás lehetősége. Az azonosság- és a kontinuitás elmélete szerint: „Abból az azonosságból, amely a felnőtt és az embrió között fennáll, és abból a tényből, hogy a felnőttnek van emberi méltósága, következtethetünk az embrió emberi méltóságának meglétére is”.^[44] Mary Anne Warren álláspontja, hogy az embrió nem tekinthető személynek, márpedig morális státust kizárólag a személyeknek tulajdoníthatunk.^[45] Peter Singer érdekelméletének kiindulási pontja az, hogy amíg az embrió fejlettségben nem éri el azt a stádiumot, amikor fájdalmat képes átélni, addig nem tekinthető morális státussal bíró lénynek. Joel Feinberg elmélete szerint az embrióknak lehetnek bizonyos morális igényei, amelyek fejlődésével együtt erősödnek, de a születésig nem lehetnek teljes értékűek.^[46] Ronald Dworkin szerint az „emberi élet szentségét” két összetevő alkotja, a biológiai lét és az emberi élet megélésének folyamata. Az embrió és a magzat^[47] számára a megélés folyamata még nem kezdődött el, ezért morális státusa nem egyezhet meg a már megszületettekével.^[48] Zeller Judit szerint az individualitás elérése, az embrió 14 napos korában következik be, az in vitro embriók esetében a morális státus a szociális térben való megjelenéshez köthető.^[49]

[39] Julesz, 2016, 44.

[40] Kovács, 2018, 21-30.

[41] Zeller, 2009.

[42] Wille, 2002, 99.; Schockenhoff, 2001, 235-257.

[43] Templeton, 2005, 13.

[44] Stoecker, 2001, 129.

[45] Warren, 1973, 460.

[46] Feinberg, 1979, 43.

[47] A méhmagzat három elmélete szerint, a magzat embernek tekintendő (1), nem ember (2), egyes fejlődési szakaszaiban más erkölcsi és jogi megítélés alá esik (3). Ld.: Gyöngyösi, 2002, 59.

[48] Vö. Dworkin, 1993.

[49] Zeller, 2009.

A természetjog szerint léteznek örök erkölcsi törvények, amelyek a tételes jog legitimációs alapját adják.^[50] Megkülönbözteti az isteni észet, az emberi észet és a jogot megtestesítő törvényeket. Hugo Grotius szekuláris alapokra helyezte az emberi jogok igazolását, de rögzíti azt is, hogy az emberi természet végső soron az istentől származik. A szerződéselméletek képviselői vallják, hogy az ember (az élet, a szabadság, az egyenlőség és a tulajdon alapján) a társadalmi szerződés révén hozta létre az államiséget. Locke szerint csupán azért, mert az ember emberi lény, megilletnek bizonyos jogok és nem azért, mert valamely társadalmi viszonyrendszer tagja.^[51] Kant szerint az emberi jogok azért illetik meg az embert, mert „eszes és akarattal bíró lény”, aki képes morális döntések meghozatalára.^[52] A jogpozitivizmus hagyománya szerint egyrészt a jog az empirikus tények egyik fajtája, másrészt a jog és az erkölcs megkülönböztetendő.^[53] Hart elmélete visszanyúlt John Stuart Mill gondolataihoz, amely szerint kikényszeríthető az erkölcs a jog által. A kérdés, hogy „hol húzódnak a társadalom egyén feletti - kényszerítő, tehát jogi eszközökkel is érvényesíthető - hatalmának korlátai?” Mill szerint a társadalom beavatkozhat, ha az egyén magatartásával másnak sérelmet okozna.

A jog és az erkölcs ütközése,^[54] valamint az embrió felhasználása a közösség érdekében vizsgálható a fenti elméletek mentén az egyes országokban.^[55] Azokban az országokban, ahol az embriót embernek tekintik, ott az embriókutatást tilalmazó szabályzás van jelen. Ahol az embriót nem tekintik embernek, a kutatásszabályozás nem esik a tiltó kategóriába.^[56] Magyarországon megengedőbb az attitűd.^[57] Ennek indoka az a meggyőződés, hogy a tudományos fejlődés szabadságát nem szabad akadályozni, illetve, hogy hiába lenne tilos, úgymint megvalósul, ezért inkább a törvényes keretek kialakítása a cél. A felmerülő problémákra adott válaszok a meggyőződés által meghatározottak, nehéz általánosan elfogadható, akár jogi szabályozás formájában megjelenő megoldás kidolgozása.^[58] A társadalmi megítélés a technológia fejlődésével (a gyógyítás új lehetőségei)^[59] és az ismeretek hiányában (objektív tájékoztatás elmaradása, befolyásolhatóság) bizonytalanabb, az attitűdök ambivalensek, köztes jellegű képet mutatnak. A jog^[60] a pillanatnyi társadalmi igény alapján kívánja szabályozni a magzat (embrió) jogát.^[61] Az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikkének (4) bekezdése, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés, uniós polgárságra vonatkozó 24.

[50] Szigeti-Takács, 2004, 178-179.

[51] Szigeti-Takács, 2004, 272.

[52] Frivaldszky, 2001, 300.

[53] Lyons, 2004, 29.

[54] Kovács, 2015, 102.

[55] Kovács, 2017(a), 240.

[56] Gaskell, 2019.

[57] Kovács, (2017b), 11.

[58] Kovács-Németh-Gellér, 2005(a), 7- 23.; Kovács-Németh-Gellér, 2005(b), 3-23.

[59] Nogel, 2017, 20.

[60] Kovács, 2018, 154.

[61] Gyöngyösi, 2002, 59.

cikke rendelkezik az európai polgári kezdeményezés intézményének felállításáról, amely a tagállam polgárai felől a Bizottság felé történő kommunikációt szolgálja, de csakis olyan ügyekben, olyan szakpolitikai területeken, amely a Bizottság hatáskörébe tartozik. A legfontosabb társadalmi kérdésekben uniós szintű társadalmi vita kibontakozására nyújt lehetőséget, az uniós polgárok javaslatot tehetnek az uniós jogszabályok módosítására. Jelen kezdeményezés célja az volt, hogy a fogantatás pillanatától az élethez való jogra, az emberi méltóságra hivatkozva felszólaljanak azért, hogy az Európai Unió tiltsa, illetve ne támogassa az olyan tevékenységek folytatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik. A Bizottság a kezdeményezést megvizsgálta, de nem nyújtott be jogszabály tervezetet, mert úgy ítélte meg, a meglévő támogatási keret nem szorul változtatásra.^[62]

E kezdeményezés kapcsán kiemelhetjük, hogy az orvos, a jogász, a páciens, vagy a laikus ember érdekei egymásnak feszülhetnek,^[63] a jog nem mindig képes a tudományos fejlődéssel lépést tartani, így egyes kérdések szabályozatlanok, míg másokat a túlszabályzás veszélye fenyeget.^[64] A jogszabályokat vizsgálva megállapítható, hogy a jog és a politika mellett az erkölcsnek is szerepe van, kiemelkedően ott, ahol olyan életviszonyokat vizsgálunk, amelyeknek erős az erkölcsi színezetük. Az etika és a jog nélkül nem tárhatóak fel a társadalmi problémák, ez a jog erkölcsi alapja.^[65]

Az Európai Polgári kezdeményezés honlapja szerint jelenleg 12 kezdeményezés van folyamatban, azaz vagy a támogató nyilatkozatok gyűjtésének szakaszában, vagy – mivel a gyűjtés szakasza már lezárult – a nyilatkozatok hitelesítésének szakaszában. Magyar vonatkozású példa a 2016. decemberében lezárult, a család fogalmi meghatározásának vitáihoz kapcsolódó „Anya, apa, gyerekek” polgári kezdeményezés a házasságért és családért.

IRODALOM

- Az Európai Unió Bírósága, Patrick Grégor Puppincz és társai kontra Európai Bizottság (2019) (Elérhető: [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-418%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=2278763](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-418%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=2278763). Letöltés ideje: 2019. április 25.)
- Az Európai Unió Törvényszéke, 512/18. sz. sajtóközlemény (Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216560&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2278763>, Letöltés ideje: 2019. szeptember 5.)

[62] Frivaldszky Edit korabeli nyilatkozata szerint „a bizottság döntése nyomán az európai polgári kezdeményezés az eredeti céljával éppen ellenkező hatást ért el: Brüsszel távolabb került az európaiaktól, mint valaha.” (Barankovics Alapítvány, 2019).

[63] Kovács, 2017(c), 16.

[64] Kovács, 2008, 10.

[65] Belinszky, 2013.

- Barankovics Alapítvány: Az Unió és polgárai (Elérhető: <https://barankovics.hu/cikk/brusszelbol-jelentjuk/az-unio-es-polgarai>, Letöltés ideje: 2019. április 25.)
- Dósa Ágnes (2012): *Összehasonlító egészségügyi jog; Orvosetikai kérdések jogi szemmel*. Complex, Budapest.
- Dworkin, Ronald (1993): *Life's Dominion: An Argument about Abortion and Euthanasia*. Harper Collins, London.
- Egy közülnk. (Elérhető: <http://egykozulunk.2p.hu/customPages/alairoivek-oroszagonkent>. Letöltés ideje: 2019. április 25.)
- EUR-Lex (2005) C-40/03. P. Rica-Foods ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0040&rom=HU>,. Letöltés ideje: 2019. szeptember 5.)
- EUR-Lex (2010) A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja A szociális és területi kohézió európai keretrendszeré*. (Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0758&from=EN>. Letöltés ideje: 2019. április 25.)
- Európai Bizottság, 2014. (Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-355-HU-F1-1.Pdf>. Letöltés ideje: 2019. április 25.)
- Európai Parlament - Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0119 – C7-0089/2010-2010/0074(COD)) (2010) (Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0350+0+DOC+XML+V0//HU> Letöltés ideje: 2019. április 25.)
- Feinberg, Joel (1979): Abortion. In: *Freedom and Fulfilment*. Princeton University Press, Princeton N. J.
- Frivaldszky János (2001): *Természetjog. Eszmetörténet*. Szent István Társulat, Budapest.
- Gaskell, George et al.: Europeans and Biotechnology in 2005: Patterns and Trends. Final report on Eurobarometer 64.3 (Elérhető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_244b_en.pdf. Letöltés ideje: 2019.12.02).
- Gyöngyösi Zoltán (2002): *Az élet és test feletti rendelkezések joga*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Julesz Máté (2016): *Az orvosi jog aktualitásai, Az eutanáziától a klónozásig*. Medicina, Budapest.
- Kovács Gábor (2018): *Egészségügyi jogi kézikönyv*. Universitas Győr Kft., Győr.
- Kovács Gábor – Németh Imre – Gellér Balázs (2005): Az egészségügyi beavatkozás, az orvostudomány kutatás rendje és az egészségügyi önrendelkezés elleni bűncselekmények szabályozására az új Büntető Törvénykönyvben: 1. rész. In: *Büntetőjogi Kodifikáció*. 2005/1. szám. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Kovács Gábor – Németh Imre – Gellér Balázs (2005): Az egészségügyi beavatkozás, az orvostudomány kutatás rendje és az egészségügyi önrendelkezés elleni bűncselekmények szabályozására az új Büntető Törvénykönyvben: 2. rész. In: *Büntetőjogi Kodifikáció*. 2005/2. szám. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Kovács Gábor (2017): Az emberen végzett kutatás jogi kérdései. In: Kovács Gábor (szerk.): *Egészségügyi és szociális jog*. Universitas Győr Kft., Győr.
- Kovács Gábor (2016): Legal Background of Embryonic Stemcell Research in Europe. In: *IALM Intersocietal Symposium, P5 Medicine & Justice : Abstract Book*. International Academy of Legal Medicine, Venice.

- Kovács Gábor–Szombati Ivett (2017): Legal Background of Embryonic Stem Cell Research in Europe. In: *Medicine and Law*, 2017/2. 23rd Annual Congress of World Association for Medical Law.
- Kovács Gábor (2016): Anyai szempontok, vagy a jogkövetkezményektől való félelem? In: *Med et Jur*. 2016/2. szám. Egészség Joga Alapítvány, Budapest.
- Kovács Gábor (2008): *Bioetika és büntetőjog*. Széchenyi István Egyetem, Győr.
- Kovács Gábor (2015): *Az egészségügyi beavatkozás és kutatás rendje elleni bűncselekmények, valamint az egészségügyi önrendelkezési jog megsértése*. Universitas Győr Kft., Győr.
- Lyons, David (2004): A jogpozitivizmus alapítói és alapjai. In: Bódig Mátyás – Gyórfi Tamás–Szabó Miklós (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Mandl József (szerk.) (2015): *Válogatás az Egészségügyi Tudományos Tanács Állásfoglalásaiból 2001-2014*. Semmelweis Kiadó, Budapest.
- Nogel Mónika (2015): A HIV-vírussal való megfertőzés büntetőjogi vonatkozásai. In: *Med et Jur*, 2015/4. szám. Egészség Joga Alapítvány, Budapest.
- Nogel Mónika (2015): A bizonyítékokon alapuló ellátás és az egészségügyi minőségbiztosítás kapcsolata. In: *Med et Jur*, 2017/2. szám. Egészség Joga Alapítvány, Budapest.
- Shockenhoff, Eberhard (2001): Die Ethik des Heilens und die Menschenwürde. In: *Zeitschrift für medizinische Ethik*. Vol. 2001. No. 47. Eberhard Karls University, Tübingen.
- Stoecker, Ralf (2002): Contra Identitätsargument: Mein Embryo und ich. In: *Der moralische Status menschlicher Embryonen*. De Gruyter, D. Berlin/New York.
- Szigeti Péter – Takács Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Templeton, Alan R. (2005): When Does Life Begin? In: Blazer, Shraga – Zimmer, Etan Z. (eds.): *The Embryo*. Karger Publishers, Basel.
- Warren, Mary Anne (1973): On the Moral and Legal Status of Abortion. In: *The Monist*. Vol. 57, No.4. Belmont.
- Wille, Marion (2002): *Rechtsstellung des Nasciturus gegenüber der Nutzung fetaler und embryonaler Zellen*. Nomos, Baden-Baden.
- Zeller Judit (2009): *A testen kívül létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében*. PhD tézis. PTE ÁJK, Pécs.



Joseph Finnemore, Trianon, 1919.

Szabadfalvi József: Egy konzervatív állam-és politikatudós

Ottlik László (1895-1945)

A két világháború közötti magyar állam-és jogtudományi gondolkodás teljesen ismeretlen tudósának életpályáját megírni nem egyszerű vállalkozás. Az ismeretlenség okán ugyan a mű szerzője abban a kiváltságos helyzetben van, hogy az olvasóközönség számára eddig rejtve maradt elméleti munkásságot tár az olvasó elé, ám Ottlik László életét áttekintve közel sem egyszerű a feladat.

Szabadfalvi 2019-ben megjelent újabb monográfiája a témaválasztás szempontjából könnyen elhelyezhető a szerző tudományos életpályáján, hiszen ez a közel kétszáz oldalas mű szervesen illeszkedik korábbi alkotásaihoz. A magyar – elsősorban a két világháború közötti – jogbölcseleti gondolkodás kiemelkedő alakjaival számos monográfiájában és tanulmányában foglalkozott, s ezek között jónéhány életrajzi jellegű mű található. Ottlikről szóló könyve azonban több szempontból válthat ki érdeklődést az elméleti jogtudomány művelőiből. Az egyik ilyen motívum már a mű címéből is kiolvasható. A jogbölcselet Ottlik László esetében „csupán” kitekintés, hiszen érett munkássága a politikatudományhoz és államelmélethez kötődött. Ez pedig a Monarchia korabeli előzményeket figyelembe véve lényegében konzervatív közjogi hagyományokon nyugvó tudományterületnek számított, s már az I. világháború előtti időszakban számos, Ottlik László munkásságra is hatást gyakorló tudós eredményeit foglalta magában. Ide tartozott többek között Kautz Gyula, vagy Concha Győző, akikhez fűződő viszonyát Ottliknak is tisztázni kellett, miközben kiépítette az általa különösen fontosnak tekintett két tudomány módszerét és tematikáját, illetve tovább gondolta az elődök nézeteit saját korának kihívásai tekintetében. A másik „nóvum” mindenképpen ennek a sajnálatra méltón nem hosszúra nyúlt életpályának az egyes szeleteiben kereshető. Ottlik László fiatalkori indulását szemlélve a jogi és bölcsészeti tanulmányok mellett elég széles érdeklődési kör jellemezte. Amennyiben a családi indíttatást most még figyelmen kívül hagyjuk, elegendő csupán az irodalommal, illetve a művészettel való kapcsolatát megemlíteni. Előbbi esetében két igen elismert költő reflexiója segít a tájékozódásban: Tóth Árpád és Babits Mihály. Mindkét „költőfejedelem” ismerte Ottlik szárnypróbálgatásait, ami egyet jelent azzal, hogy a még formálódóban lévő fiatal tudós saját kortársai

számára egyáltalán nem volt ismeretlen. A művészet esetében a kortárs irányzatokkal szembeni ellenszenv, illetve *A szenzuális művészetéről* írott sorai lehetnek figyelemre méltóak, amelynek szintén volt visszhangja a korabeli lapokban.

A két kisebb próbálkozás után bekövetkező szellemi érési folyamatban a jogbölcselet, a társadalomtan (szociológia), a marxizmus ideológiájának bírálata, majd a politikatudomány és államelmélet következtek. Az olvasóban joggal merül fel a kérdés, hogy lehetséges-e ennyi tudományterület művelésében kellő alaposággal eljárni. Az is kérdésként merül fel, hogy miért hagyta „félbe” ígéretesnek induló jogbölcseleti nézeteit, s váltott az I. világháborút megelőző időszak konzervatív, azt csak némiképp meghaladó politikatudomány művelésére. Ugyanakkor már a monográfia ismertetése előtt fontosnak tartom kiemelni, hogy a kortársak számára Ottlik nézetei a tudományban sem voltak ismeretlenek, hiszen a korszak két társadalomtudósa: Horváth Barna és Bibó István is, bár eltérő súllyal, de reflektált nézeteire. Végül az utolsó motívum maga a személyes életút. Számos kortársához hasonlóan pályája politikai rendszerek váltakozása és világháborúk között zajlott, amelynek fénypontja egyértelműen a kolozsvári egyetemi tanári kinevezése volt 1940-ben, hogy ezt követően tragikus hirtelenséggel érjen véget. Egyetértve a monográfia szerzőjével, Ottlik László tudományos életét keresztbe törte volna a II. világháború utáni politikai rendszer, amit a könyv végén található fasiszta művek jegyzéke egyértelműen alátámaszt.

Szabadfalvi József monográfiája Ottlik László ismeretlensége okán a személyes életút állomásainak bemutatásával kezdődik. A magas rangú állami tisztviselőket adó Ottlik családban a jog-és állambölcselet iránti érdeklődés egyáltalán nem meglepő. A Pázmány Péter Jog-és Államtudományi Egyetemen végzett tanulmányokat csupán az I. világháború alatti katonai szolgálat akasztja meg, amelyet sikeresen befejezett a háború után. A hivatali tisztségei és családalapítás mellett fontos állomásnak tekinthető, hogy az 1920-as években négy félévet hallgatott a bölcsészkaron. Ez azért különösen fontos, mert az *Atheneum* hasábjain tanulmány formájában közzétett doktori disszertáció *A marxizmus tudományos igényei* címmel a korszak két konzervatív filozófus professzorának támogatásával született meg. A szellemi elődök nézetem szerint végig kísérték tudományos pályáján. Jogi tanulmányai során Concha Győző, bölcsész tanulmányai során Pauler Ákos és Kornis Gyula nézetei, illetve véleménye számított mérvadónak Ottlik számára. Egy készülődő tudós esetében ugyancsak fontos állomás a külföldi tanulmányutak iránya és az ottani kutatási irányvonalak átültetése, alkalmazása. Ottlik László alapvetően a magyar „németes vonal” képviselője, szemben Horváth Barna angol orientációjával, vagy éppen a századforduló jogfilozófusainak francia és angol társadalomtudományi gondolkodása iránti érdeklődésével. Miért? Ottlik Berlinben töltött fél évet, majd a bécsi Collegium Hungaricum ösztöndíjasa volt, végül eljutott Londonba is. Kutatásait elsősorban és túlnyomórészt a két német egyetemen végezte, ám ebben meglepő a Szekfű Gyulának 1930-ban írott személyes hangvételű levele: „Ami engem illet, csöndesen élek és dolgozgatok a porosz főváros nekem ellenségesen idegen, merev és rideg légkörében. Sokan vannak, akik

külföldi útjaikról az idegen dolgokért való kritikátlan rajongást hozzák magukkal. Engem ellenkezőleg többnyire és túlnyomóan a saját dolgaink, légkörünk és életformánk fokozottabb megbecsülésére serkent az idegen világ.”^[1] Az olvasó számára úgy tűnhet, mintha az újkori magyar társadalomtudományi gondolkodás egyik dilemmájában foglalna állást a fiatal Ottlik. Ez pedig az adaptáció problémája. Ottlik László nézőpontja ebben is konzervatív. A külföldi tapasztalatok nem arra valók, hogy a magyar társadalom, irodalom, művészet, vagy akár életforma azokat átültesse, hanem arra, hogy ráirányítsa a figyelmet a magyar sajátosságokra és azok értékelésére. Nem szabad megfélekedni arról, hogy éppen ezekben az években kétirányú folyamat bontakozott ki a magyar értelmiség körében – nem először az újkori gondolkodásban – és ettől a kor társadalomtudósa sem tudott elszakadni. Az egyik a nyugatosodás, amely az irodalomban is helyet kapott – gondoljunk csak a Nyugatra, vagy a szociológia századfordulóról hozott angol és francia orientációja. A másik a „magyarságtudománynak” nevezett törekvés, amelynek egyik kezdeményezője Németh László író volt. Természetesen a kérdés összefüggött a trianoni békeszerződés által teremtett új politikai helyzettel, illetve az 1920-as évek második felének oktatási- és kultúrpolitikájával. Érdekes ennek kapcsán kiemelni azt, hogy Ottlik László pl. Bethlen István miniszterelnök egyik bizalmasa volt, publikált többek között a Magyar Szemlében, amely a két világháború közötti konzervatív folyóiratok egyik legjelentősebb válfaja volt. (Itt jelentek meg írásai többek között Szekfű Gyulának, Kovrig Bélának, vagy Gratz Gusztávnak.) Ottlik László a külföldi ösztöndíjakat követően habilitált, majd a társadalomtan (szociológia) magántanárának nevezték ki. 1929-től 1940-ig, a kolozsvári egyetemre történő rendes tanári kinevezéséig oktatott, széles körű publikációs és közéleti tevékenységet folytatott, illetve hivatali tisztségek egész sorát töltötte be. Az 1940-es egyetemi tanári kinevezésekor a Miniszterelnökség Nemzetiségi és Kisebbségi Osztályának vezetői beosztásától vált meg a tanári karrier kiépítése érdekében. A II. világháború végén a front elől menekülve Buda ostroma idején tűnt el. Feltehetően a háború áldozatául esett.^[2]

Amennyiben Ottlik tudományos pályájának egyes állomásait vizsgáljuk meg, érdemes a jogbölcselethez való viszonyával kezdeni. Ezen a területen két jelentős írása született. Az egyik a Társadalomtudomány folyóiratban 1924-ben megjelent *Jog és társadalom* című tanulmány, amelyről Horváth Barna írt recenziót, illetve a két évvel később megjelent monográfia, *A társadalomtudomány filozófiája*. Ezen kívül jogelméleti utalásokat tartalmaznak a későbbi állambölcseleti és politikaelméleti művei. Ottlik tanulmánya a korabeli Hans Kelsen által képviselt neokantiánus normatív jogtudománnyal szemben kritikai álláspontot foglalt el. A mű a *mi a jog?* kérdésre a neokantiánus szellemiség jegyében válaszolt. A jogot a szerző *érvényes követelést kifejező normaként* határozta meg, tehát egyértelműen

[1] Szabadfalvi, 2019, 14.

[2] Szabadfalvi, 2019, 18-19.

a Sollen világában helyezte el.^[3] Az érvényesség megkülönböztető jegyes azonban az értékes akarat és a hatalmas akarat kettősségében állt, amely a *ki az aki követel?* kérdésre adott válaszok alapján rekonstruálható. Ebben áll Ottlik nívuma a neokantiánus irányzattal szemben: „...annak, hogy érvényes legyen egy követelés, amelyet 1. magam támasztok magammal szemben’ 2. más támaszt velem szemben. A válasz az lesz, hogy az érvényesség első esetben értékes akaratot, a második esetben hatalmas akaratot feltételez.”^[4] Ebből következik, hogy az autonóm norma értékes akaraton, a heteronóm norma hatalmas akaraton alapszik. Az előbbi mibenlétét az értéktudomány (axiológia), az utóbbit a valóságtudomány (ontológia) feladata tisztázza.

Mennyiben más ez az elmélet Kelsen normatív jogfelfogásához képest? Ottlik amellett érvelt, hogy a heteronóm norma (jogszabály) érvényessége a létező valóságon nyugszik, a kötelezés mindig másról, a létező ténylegesen kötelező hatalomtól ered. Ezzel összefüggésben a magyar konzervatív jogtudós a kelsen-i jogász államfelfogást is bírálta, ahol a valóban „létező” államhatalom kapcsán hívja fel a figyelmet a jogszabályoknak való engedelmisség forrásának eltérő voltára. Horváth Barna úgy jellemezte Ottlik tanulmányát, hogy egy széles körű olvasottsággal rendelkező író kísérel meg új szempontokat vinni a hazai gyér jogelméleti szakirodalomba. Hans Kelsen mellett a bíráló a neokantiánus jogfilozófia német alapítója, Rudolf Stammler felé is megnyilvánult. A stammleri elmélet gyengeségeit abban látta a fiatal magyar szerző, hogy a jog, mint sérthetetlenül kötelező akarat csupán a jog formájára nézve lehet érvényes. Ahhoz, hogy pozitív, azaz teteles jog legyen, valamilyen konkrét akarattal kell rendelkeznie.

Amennyiben Ottlik kritikailag viszonyul a kortárs jogtudományi gondolkodás két német szerzőjéhez, joggal vethető fel a kérdés, hogy milyen új szempontokat jelenít meg jogelméletében? A konzervatív jogtudós előszeretettel hivatkozott Georg Jellinek és Somló Bódog tudományos módszerére, továbbá kiemelkedőnek tartotta Stammler *Wirtschaft und Recht* című művének weberi cáfolatát. Sőt, mivel a társadalom felé nyitja meg a jog normatív felfogásának problematikáját, ezért a társadalom fogalmának meghatározása szempontjából meghatározó Georg Simmel nevét is érdemes megemlíteni. Ottlik szerint: „A társadalom fogalma... oly egyének közötti kölcsönhatást jelent, amely valamely öntudatos normatív hatalomnak való kölcsönös alávetésen alapul”^[5] A kelsen-i normativitás – hipotetikus norma – érvényesség bűvköréből kilépve, a normativitást a társadalom fogalmához kapcsoló magyar szerző a normatív hatalom fogalmát a társadalom tagjainak akarategységeként határozza meg. További distinkció nála a kényszerhatalom fizikai és szellemi hatalomként való megkülönböztetése. Amennyiben a jog mögött csupán a fizikailag legerősebb társadalmi hatalmat tételeznénk fel, akkor mindig a pillanatnyilag legerősebb hatalmi konstellációkat kellene számba

[3] Szabadfalvi, 2019, 26.

[4] Szabadfalvi, 2019, uo.

[5] Szabadfalvi, 2019, 31.

vennünk. Jogbölcséleti fejtegetése végén a jog fogalmának definícióját is megadja. „A jogszabály sajátos érvényessége azon alapul, hogy a társadalmi normák olyan rendjéhez tartozik, amelynek hatályosságáért az állam hatalma kétségtelen túlerőt szavatol.”^[6] Ez utóbbit említi meg Bibó István *Kényszer, jog, szabadság* című, 1935-ben megjelent művében, mint a hatalom-és kényszerelméletek egyik jelentős válfaját. Bár a jogbölcsélet felé tett lépések során Ottlik számos problémát elemzett, mint pl. a kényszer jellege, a helyes jog fogalma, társadalmi normák érvényessége stb., a tudományterület elmélyültebb kutatása ezzel véget ért.

A jogbölcséleti fejtegetések mellett fordult a marxizmus és a szocializmus bírálata felé, amely közel sem talált minden fórumon kedvező fogadtatásra. A marxizmus társadalomélete című, 1922-ben megjelent művét az egyik kritikus „ügyesen megírt politikai vitairatnak” titulálta, amely érzelmi és dogmatikus előítéleteket tartalmaz.^[7] Tulajdonképpen az életmű szempontjából ez is kitérőnek tekinthető, ám bizonyára szerepet játszott abban, hogy a magyar konzervatív jogtudós az 1920-as évek közepén a társadalomtan (szociológia) felé forduljon.

Ottlik társadalomtudományhoz való viszonya a monográfia egyik legizgalmasabb fejezete. Mivel konzervatív szerzőről van szó, aki Concha Győző munkásságát tekintette példaképnek, várható, hogy ezt a tudomány mintegy köztes tudományterületnek tartja. A közjogi hagyományokra épülő magyar konzervatív politikatudomány nem tekintette a szociológiát meghatározó tudományágnak, az ún. előtudományok és a politikatudományok közé helyezte.^[8] Ezzel szemben a 1880-as éveiben útjára induló magyar jogfilozófusok a szociológiát tekintették fő tudománynak a társadalomtudományi gondolkodásban, s ennek ez irányzatnak egyik legjelentősebb szerzője volt Pulszky Ágost,^[9] aki vitába is bocsátkozott Concha konzervatív álláspontjával.

Ottlik László nézeteit előrevetítette a magántanári képesítés tárgyában 1925. február 7-i keltezéssel benyújtott kérelem, amely a megtartani szándékozott előadás tematikáját a *Társadalomtan, mint a politika tudományának bevezető fejezetében* jelölte meg. Fő műve ezen a területen egy évvel később, a Magyar Filozófiai Társaság Könyvtárának sorozatában *A társadalomtudomány filozófiája* címmel jelent meg. A szociológia tudományához a magyar konzervatív jogtudóst meglehetősen ambivalens viszony fűzte. A marxizmus bírálata során keletkezett írásaiban nem látta lehetségesnek a szociológia önálló tudományként való megközelítését. Később, a társadalomtani kutatási során inkább a pozitívizmust és a comte-i elméletet bírálta. Egyértelmű Concha hatás, hogy a társadalom nem vizsgálható természettudományi gondolkodás mintájára, sőt a társadalom nem anyagi (materiális), hanem szellemi valóság. Tudományelméleti szempontból ugyan csak Concha Győző nézetei köszönnek vissza, ahogy Ottlik mellett érvelt, hogy

[6] Szabadfalvi, 2019, 34.

[7] Szabadfalvi, 2019, 39.

[8] Concha, 1895, 25-26.

[9] Pulszky, 1885, 4.

a szociológia a nemzet eszméjéhez vezető tudományként definiálható. Amiben viszont nézetem szerint eltér a tanítvány egykori tanárától, az a társadalom és a jog, pontosabban a társadalom és normatív hatalom összekapcsolásának a szándéka. Concha ugyanis *Politika* című művében a társadalom fogalmánál inkább csak arra szorítkozik, hogy bírálja a pozitívizmust, a naturalizmust, a marxizmust és az evolúcióelméletet, ám már nem tárgyalja a társadalom és jogrendszer kapcsolatát. Ottlik László ellenben a jogbölcselet irányába tett kitekintésnek köszönhetően más kontextusba helyezi a társadalom problémáját. Ahogy fenn láthattuk, a társadalom definíciója Simmel meghatározása mentén haladt. Ezen a ponton Ottlik már igyekezett a német orientációtól eltávolodni. Concha szellemi elődje Hegel volt, a hegeli dialektikus gondolkodás – család-társadalom-állam – ellentétéből indult ki, Ottlik viszont a társadalom fogalmán az egyének közötti kölcsönhatást érti, amely az egyének közötti „összehangzó magatartásban”, kooperációban ölt testet, és valamely „öntudatos normatív hatalomnak való kölcsönös alávetésén” alapul. A társadalom materiális erejének forrása a tekintély, a társadalom tehát szellemi hatalom.^[10] Ugyanakkor azonban a politikai rendszerek társadalomtudományi megalapozásának szándékát nem valósítja meg, végeredményben nem haladja meg Concha Győző közjogias nézeteit.

A fent említett különbséget leszámítva Ottlik monográfiája már megemlítette a politikatudományt, amelynek fő tárgyát az államban jelölte meg. Nála, éppen úgy, mint Concha Győzőnél, a politikatudomány elsőrendűen fontos diszciplínává vált. Tudományos munkásságának ezt követő, jelentősebb része politikatudományon és az államelméleten belül mozgott. Az állam a szerzőnél weberi értelemben vett ideáltipikus fogalomként a társadalom rendjét fenntartó szervezett hatalomként fogható fel.^[11]

A politikatudomány területén Ottliknál érezhető továbbá néhány kortünet. Az egyik a demokrácia-diktatúra problematikája, amely értelemszerűen az I. világháború előtti társadalomtudományi gondolkodásból hiányzott, viszont az 1920-30-as évek egyik uralkodónak nevezhető toposza volt,^[12] a másik pedig az államférfi speciális témaköre. Kortásai közül többek között Kornis Gyula^[13] szentelt ennek kétkötetes művet, ám ezen túlmenően a politikai valóság, az autoriter és diktatórikus rendszere kiépülése szintén maga után vonta ennek a kérdésnek a politikatudomány berkein belüli elemzését. Ottlik az államférfit a politikai felelősség felől elemezte behatóbban.

1929-ben megjelent *Diktatúra és demokrácia* című tanulmányában egyértelművé tette, hogy e két fogalom nem tartozik egy fogalmi dimenzióba. A diktatúra ellentéte a liberalizmus, ahol az egyéni szabadság elve érvényesül. Ugyanakkor a liberális demokrácia nem rekeszti ki azt a felvilágosult diktatúrát és a cezarisztikus

[10] Szabadfalvi, 2019, 59.

[11] Szabadfalvi, 2019, 67.

[12] Ld. többek között: Századok Archívum, 1935, 4-5.

[13] Kornis, 1933.

monarchiát, amelyben a fejedelem a népuralom és a szabadság nevében kormányoz. A nyugati (liberális) demokráciák sajátossága, hogy a politika irányításában a végső szót a „sokaság” mondja ki, vagyis – Thiers híres mondását interpretálva – a nép nemcsak uralkodik, hanem bizonyos értelemben kormányoz is, más szóval az egyesek sokaságából álló polgári társadalom uralkodik az állami apparátus fölött. A diktatúrákban ezzel szemben a diktátornak közvetlenül rendelkezése alatt álló államapparátus, mely a legfőbb hatalom birtokosa, nincs alávetve a társadalomnak. Mussolinin idézve: nincs semmi az államon kívül, vagyis az állam „totális”. Ami tehát a liberális demokráciákat a diktatúrák csoportjától megkülönbözteti „az az egyik esetben a polgári társadalom uralma az állami apparátus felett, a másik esetben az állami totalitás, a társadalom felszívódása az államban.” Lényegében ebben az értelemben különbözteti meg és állítja egymással szembe a „jelenkori” politikai rendszerek két fő típusát a „polgári demokráciát” és a „totális államot.”

Végül Ottlik tudományos munkásságának lényege az 1930-as, 1940-es évek fordulóján napvilágot látott politikaelméleti szintetikus, több kötetből álló műveiben jelent meg. A szerző összefoglaló jellegű, oktatási célzatú és szélesebb olvasóközönség számára írott könyvei rendszerezetten tartalmazzák korábbi munkásságának tudományos eredményeit. Először *A mai világ képe* négykötetes sorozat darabjaként megjelent *A politikai rendszerek*ben mutatja be részletesen a jelenkori politikai rendszereket, mint pl. a polgári demokráciák ideáltípusának tekintett angol kabinetrendszert, a francia parlamentarizmust, illetve az amerikai elnöki rendszert, továbbá a két világháború közötti politikai változásokat és azok hatását a kortárs politikai rendszerekre. Másodikként jelent meg 1940-ben *A politikai rendszerek története*, amely a politikai rendszerek történeti ívét vázolta fel igen gazdag politikafilozófiai forrásokra hivatkozásokkal, utolsóként pedig az 1942-ben a *Bevezetés a politikába* című műve.

A korábban tárgyalt tudományterületekkel szemben Ottlik behatóbban foglalkozott a politikatudomány fogalmi kimunkálásával, a tudományos módszer kifejtésével és a tematika (politikai jelenségek) elméleti megalapozásával. Ugyan a modern politikatudományi fogalomalkotásról már az 1930-as enciklopédia szócikkében értekezett: „...a politikatudomány mindinkább túlhaladva az államelmélet merőben analitikus, fogalomelemző feladatain, a politikai történetes reális tényezőit, a különböző társadalmi erőket, és folyamatokat iparkodik tüzetesebb, szintetikus tanulmány tárgyává tenni.”^[14]

A politikatudomány központi fogalma a hatalom volt: „A politika...nem egyéb, mint hatalomról szóló tudomány.”^[15] E tekintetben először a társadalom hatalmát vette górcső alá, amelynek során megállapította, hogy a társadalom szocializáció (nevelés), tanulás eredménye és a társadalom hatalmának, tekintélyének elfo-

[14] Szabadfalvi, 2019, 98.

[15] Szabadfalvi, 2019, 99.

gadása, amit előszeretettel neveznek fegyelemnek. Nézete szerint különbséget kell tenni a konvencionális és a parancs jellegű szabályok között. Ezt követték a parancs meghatározásának kísérlete, majd az állami hatalomról szóló fejtegetések. „Azt az uralkodó hatalmi szervezetet...amely egy bizonyos, határozottan körülírható, azaz állandó határok között fekvő területen minden egyéb szervezettel szemben álló túlerővel rendelkezik, »államnak« nevezjük. Röviden és markánsan szólva: az állam nem csupán uralkodó, hanem egyúttal fölényes hatalom birtokosa, azaz olyan hatalmasság, amellyel szembeszállni reménytelen vállalkozás.”^[16] Ezután látott neki Ottlik a politikai rendszerek leírásához szükséges fogalmak és szempontok rangsorolásához. Ezt a szerző politikai analitikának nevezte, azaz a politikai rendszerek sajátosságainak statikus leírására vállalkozott, ám ezt nem az alkotmánytan keretében, ahogy elődei, mint pl. Kautz Gyula tették, hanem a közjogi/normatív rend valóságos politikai rendszerekkel való viszonyán keresztül. Ezen vállalkozás keretében tárgyalta a kormányforma, az államforma, illetve a politikai vita fogalmait. Elsőre meglepőnek tűnik a kormányforma kiemelt helye, ugyanis a hagyományos politikai filozófiák vagy együtt kezelik az államforma kérdéskörével, tehát lényegében szinonim fogalomként használják, vagy – ahogy a közjogtudomány teszi – az alkotmány alapján distinkcionálnak, és felállítanak egy tipológiát a hányan és hogyan gyakorolják az állami főhatalmat kérdésre adott válaszok alapján. Ottlik viszont ún. politikai kormányformáról beszél, ami azt jelentette, hogy a szerző arra volt kíváncsi, hogy ténylegesen kik gyakorolják a kormányzóhatalmat, amit megkülönböztetett a közjogi értelemben vett kormányforma kategóriájától. Ezt követően az államforma nála a kormányzó hatalom gyakorlásának „jogcíméről”, illetve annak igazolásáról szólt, így a kormányformához képest csupán másodlagos, elméleti konstrukciónak tekinthető.

Az Ottlikról szóló monográfia szemléletesen, táblázatokban mutatja be és elemzi a két fogalom közötti kapcsolat alapján előálló politikai rendszerek főbb típusait, azok társadalomtudományi megalapozásának kísérletét. Ugyancsak érdekes a politikai vita fogalmának beiktatása. Hogyan kerül az analitikus vizsgálat körébe egy látszólag mellékesnek tűnő fogalom? Ottlik szerint ez a társadalomban előálló közérdekről szóló nézetek elvi (világnézeti, eszmei) összeütközése a politikai vélekedés békésebb formája. Ez szerves része a politikai rendszerek fogalmi analízisének. A fogalmak tisztázása után kezdett neki a szerző hosszadalmas történeti elemzésének, amelynek végpontja a saját korát uraló politikai rendszerek leírása volt.

Szabadfalvi József monográfiája nagy alaposággal és mélyreható elemzéssel mutatja be egy két világháború közötti magyar tudós nézeteit és tragikus életútjának egyes állomásait. A könyv olvasása kapcsán felvethető egyik legfontosabb kérdés az lehet, hogy sikerült-e Ottlik Lászlónak a korábbi, közjogias szemléletű, „államcentrikus-jogászias” politikatudománnyal szemben új diszciplínát kimun-

[16] Szabadfalvi, 2019, 100.

kálnia. Az olvasónak az a véleménye, hogy az „új” politikatudomány bűvkörében élő szerző szervesen illeszkedett saját korának konzervatív gondolkodóihoz, többek között Szandtner Pál vagy Krisztics Sándor munkásságához, ám bármelyik általa művelt tudományterülethez kapcsolódó munkáit nézzük, a fogalomkészlet kimunkálása néhol pontatlan vagy elnagyolt volt. Egyetértve a mű szerzőjével, Ottlik László korai halála minden bizonnyal megakadályozta abban, hogy egy mélyebben átgondolt állam-és politikatudományi munkásságot tudhasson maga mögött. Erre irányuló szándékát, illetve a mögötte felhalmozott hatalmas tudásanyagot ellenben számos kortársa ismerte el.

IRODALOM

- Concha Győző (1895): *Politika*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest.
- Századok Archívum (1935): Demokrácia és Diktatúra. In: *Századok*. 4-5. számok, Hungária Hírlapnyomda Rt., Budapest.
- Kornis Gyula (1933): *Az államférfi: A politikai lélek vizsgálata I-II*. Franklin Társulat, Budapest.
- Pulszky Ágost (1885): *A jog- és állambölcsészet alyptanai*. Eggenberger féle Könyvkereskedés, Budapest.
- Szabadfalvi József (2019): *Egy konzervatív állam-és politikatudós: Ottlik László (1895-1945)*. Dialóg Campus Kiadó, Debreceni Egyetemi Kiadó, Budapest- Debrecen.

ERDÉLY



SEPTEMBER 1918



FALLAS FOTÓFFESZT

- BORS SZILVIA munkaügyi bíró, PhD hallgató
Győri Törvényszék, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- EGRESI KATALIN egyetemi docens
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- GLAVANITS JUDIT egyetemi docens
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- HORDÓSI ÁGNES sajtótitkár, PhD hallgató
Győri Törvényszék, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- HORVÁTH ANETT egyetemi tanársegéd
NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
- NAGY MILÁN közgazdász, közigazgatás szervező
NKE Államtudományi és Közigazgatástudományi Kar
- NÉMETH GABRIELLA PhD
Országos Fordító Iroda vezérigazgató
- PÓDÖR LEA egyetemi tanársegéd
SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Szerzőinkhez (A publikálás feltételei)

1. A Jog-Állam-Politika című referált folyóirat magyar, angol és német nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyv-recenziókat – fogad el.
2. A kézirat terjedelme tanulmányok esetén általában nem haladhatja meg az 50000 karaktert, recenziók esetén a 20000 karaktert.
3. A szöveget A/4-es méretben kinyomtatva kérjük leadni, és egyúttal Microsoft Word formátumban, e-mailben is kérjük mellékelni, a szerző nevének feltüntetésével (a cím előtt, ne lábjegyzetben!).
4. Kiemelésként szövegben és lábjegyzetben is *dólt betű* alkalmazható; kizárólag művek és idegen kifejezések kiemeléséhez. Ritkítás, aláhúzás, vastag betű, kapitális stb. használatát kérjük mellőzni.
5. A hivatkozásokat felső indexben, az adott írásjel után tüntessük fel, pl.:” XY szerint.^{1,2} továbbá...”.

A feloldást lábjegyzetben, az oldal alján kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetén pontosvesszővel:

a) Szerző(k) vezetékneve (gondolatjellel elválasztva), évszám, hivatkozott oldal(ak), tehát:

Kiss, 2010, 10.; Nagy, 2020, 20. illetve Kiss–Nagy–Kovács, 2020, 20-30., 40.

b) Online hivatkozásnál Weboldal neve: Téma (nagy kezdőbetűvel), az évszám (ha van):

Hvg.hu: Cikk címe, 2011. (linket itt ne helyezzük el, csak a tartalomjegyzékben).

6. Az irodalomjegyzék csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza, és korlátozzunk ezek számát 10-15 forrás megjelölésére. Rendezzük ABC-sorrendbe.

7. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén számozás nélkül közöljük, pont felsorolással ellátva:

a) Könyveknél: Szerző(k) teljes neve (szerk. ha van) (évszám): *Dólt cím*. Kiadó, helyiség. Például:

- Kiss Péter–Nagy Tamás (2020): *A monográfiánk*. Universitas, Győr.
- Smith, Joe–Doe, John (2010): *A handbook*. ABC Publishing, London.

b) Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében, fentieket betartva:

- John, Smith (ed.) (2000): A Chapter. In: Doe, John (ed.): *A Book*. ABC Publishing, London.

c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz. Universitas, Győr.

d) Online hivatkozás esetében a webcím (url) és a megtekintés idejének feltüntetésével:

- Hvg.hu: Hitek. (Elérhető: www.webcim.hu. Letöltés ideje: 2020. február 2.).

e) Idézett jogszabályok esetén:

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

8. Kérjük, segítsék munkánkat a címek, alcímek tekintetében az alábbiak szigorú betartásával:

A fejezet- és alcímek stílusa Cím formátumban kerüljön beállításra, az alcímeknél a listaszintet változtassuk, és lehetőség szerint lássuk el őket automatikus felsorolással az alábbiak szerint:

- I. FEJEZETCÍMEK (Behúzás, római számozás, nagybetűs, Times New Roman, 12pt)
- 1) Alfejezetek címei (Nincs behúzás, arab számozás, nem nagybetűs)
 - a) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, arab betűs felsorolás, nem nagybetűs)
 - i) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, kis római betűs felsorolás, nem nagybetűs)

Kérjük, hogy a dőlt, félkövér, stb. kiemeléseket mellőzzük! Angol címek esetében az angol helyesírás szerint a szavakat (a kivételektől eltekintve, pl. névelők, prepozíciók) kezdjük nagybetűvel.

9. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (abstract), az 5-6 legfontosabb kulcsszó feltüntetésével.

10. A (fekete-fehér) táblázatokot és ábrákat megfelelően formázva, a forrást feltüntetve, képaláírással ellátva kérjük feltüntetni. A szövegbe építve és külön fájlként is kérjük elküldeni. A hivatkozásra vonatkozó kikötéseket (név, évszám, oldalszám) itt is kérjük betartani. Példa képaláíráásra:

1. ábra: Az ábra tartalma (Forrás: Kiss-Nagy, 2010, 40.).

11. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk. Az opponensi vélemények be nem érkezése esetén a szerkesztőség saját hatáskörben dönt a publikálásról.

12. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

13. Kérjük szerzőinket, hogy elektronikus úton adják meg, hogy milyen módon (foglalkozást munkahely, beosztás) szeretnének szerepelni folyóiratunkban. Kérjük, a kapcsolattartás elősegítése érdekében közöljék elérhetőségeiket (telefonszám/mobilszám, e-mail cím).

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A szerkesztőség



- ◆ A 21. századi technológiai robbanás legújabb – az automatizációval, a robotikával összefüggő – fejlesztési megoldásai számos olyan kihívás elé állítják az emberiséget, amelyre korábban nem volt példa. A digitális fejlődés annyira gyors tempójú technológiai fejlődést jelent, amely az ember számára komoly kihívásokat jelent. Az ember evolúciós alkalmazkodása egy lassú érési folyamat, és az emberi döntésekre alapított jogi döntéshozatali folyamatokat is az eddigiekben a megfontolt, méltányos igazságkeresés és érdekmérlegelés jellemezte. Mára ugyanakkor a virtuális, a digitális világban a folyamatok felgyorsultak és a döntéshozatali is a gyorsuló tempó és az élményalapú befolyásolás jellemzi. A 19. századi ipari forradalmat említhetjük a maihoz hasonló változásokat generáló innovatív korszakhatárként, hivatkozhatunk Eörsi adaptációs korszakolásának elméletére is, de mégis, a mesterséges intelligencia és a Big Data korában, az Ipar 4.0 környezetben a megosztott gazdaságok és platform megoldások újításai közt teljesen új dimenzió kezdődik a jog és az erkölcs, az etika világában is. | Németh Gabriella
- ◆ A 2010-es parlamenti választásokon a Fidesz-KDNP magyarányú győzelmet aratott, amely 263 mandátumot, azaz kétharmados többséget eredményezett a 386 fős parlamentben. A kétharmados többség egyértelmű politikai felhatalmazást jelentett a pártszövetség számára több minősített többséget igénylő döntés meghozatalára, így az új választási eljárásról szóló törvény elfogadására, valamint minősített többséghez ugyan nem kötött, de a szokás alapján nagyobb politikai konszenzust igénylő változtatás – mint amilyen a párt- és kampányfinanszírozás is – megvalósítására is. A Transparency International Magyarország (TI) által kezdeményezett egyeztetés eredményeként 2012. április 4-én a Fidesz-KDNP, az MSZP, a Jobbik, az LMP és a DK részvételével hatpárti nyilatkozat született. A pártok a nyilatkozat aláírásával egy, a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóságát és az elszámoltathatóságát biztosító törvény elfogadását vállalták. | Horváth Anett-Nagy Milán
- ◆ A két világháború közötti magyar állam-és jogtudományi gondolkodás teljesen ismeretlen tudósának életpályáját megírni nem egyszerű vállalkozás. Az ismeretlenség okán ugyan a mű szerzője abban a kiváltságos helyzetben van, hogy az olvasóközönség számára eddig rejtve maradt elméleti munkásságot tár az olvasó elé, ám Ottlik László életét áttekintve közel sem egyszerű a feladat. Szabadfalvi 2019-ben megjelent újabb monográfiája a témaválasztás szempontjából könnyen elhelyezhető a szerző tudományos életpályáján, hiszen ez a közel kétszáz oldalas mű szervesen illeszkedik korábbi alkotásaihoz. A magyar – elsősorban a két világháború közötti – jogbölcseleti gondolkodás kiemelkedő alakjaival számos monográfiájában és tanulmányában foglalkozott, s ezek között jónéhány életrajzi jellegű mű található. Ottlikról szóló könyve azonban több szempontból válthat ki érdeklődést az elméleti jogtudomány művelőiből. Az egyik ilyen motívum már a mű címéből is kiolvasható. A jogbölcselet Ottlik László esetében „csupán” kitekintés, hiszen érett munkássága a jogtudományhoz és államelmélethez kötődött. Ez pedig a Monarchia korabeli előzményeket figyelembe véve lényegében konzervatív közjogi hagyományokon nyugvó tudományterületnek számított, s már az I. világháború előtti időszakban számos, Ottlik László munkásságra is hatást gyakorló tudós eredményeit foglalta magában. | Egresi Katalin
- ◆ A közbeszerzési jogunkat kettő szabályozási rend jellemzi: az általános kereteket a nemzetközi egyezmények és az Európai Unió kötelező erejű jogforrásai adják, a lex specialis szabályait pedig a nemzeti jogokban találjuk. Ez utóbbi is többes szerkezetű: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és annak végrehajtási rendeletei mellett a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatra jelentős hatással bíró határozatai illetve a pályázati ellenőrzéseket végző Miniszterelnökség útmutatói, közzétett audit-tapasztalatai is jogforrásoknak tekinthetők ezen a speciális jogi területen. Az alábbiakban a fenti forrásokban vizsgáljuk a bevont munkavállalók szerepét a közbeszerzési eljárásokban. | Glavanits Judit

