

- ◆ BARTKÓ RÓBERT – SZOMORA ZSOLT: A XXI. század kriminalizációs hatásainak normatív értékelése a hazai Btk. Különös Részi rendszerében
- ◆ KERÉKES LÁSZLÓ: A technológiai változások hatása a diplomáciai és konzuli jogra
- ◆ MARINKÁS GYÖRGY: Gondolatok az uniós jog elsőbbsége és a tagállamok nemzeti identitása közötti kapcsolatról az EUB ún. „Pancharevo” ítéletének tükrében
- ◆ M. TAKÁCS PÉTER: A szabadságért való küzdelem egyik lehetséges előzményéről: forradalmak a közigazgatás szolgálatában – Bibó István és Polányi Mihály kritikus szemléletéről
- ◆ NÉMETH ERIKA: A társasági jog történeti áttekintése, a vezető tisztségviselő felelősségének a szabályozása a szocialista államberendezkedéstől a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényig
- ◆ HONTVÁRI TAMÁS: The problem of history in Nietzsche's essay On the Utility and Liability of History for Life
- ◆ HORVÁTH ANETT – STRAUB ZSOLT – SZABÓ TAMÁS: A közpolitikai változás és krízis értelmezése a Magyarországon a Covid-19 koronavírus-járvány időszakában bevezetett digitális oktatás tükrében
- ◆ DARAI PÉTER – KOVÁCS ORSOLYA: Fedezetcsere az adóvégrehajtásban
- ◆ KUKORELLI ISTVÁN: Gondolatok a Sólyom-bíróságról szóló könyvről

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT



Szerényi Gábor grafikája

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 BARTKÓ RÓBERT – SZOMORA ZSOLT: A XXI. század kriminalizációs hatásainak normatív értékelése a hazai Btk. Különös Részi rendszerében
- 17 KERESKES LÁSZLÓ: A technológiai változások hatása a diplomáciai és konzuli jogra
- 29 MARINKÁS GYÖRGY: Gondolatok az uniós jog elsőbbsége és a tagállamok nemzeti identitása közötti kapcsolatról az EUB ún. „Pancharevo” ítéletének tükrében
- 65 M. TAKÁCS PÉTER: A szabadságért való küzdelem egyik lehetséges előzményéről: forradalmak a közigazgatás szolgálatában – Bibó István és Polányi Mihály kritikus szemléletéről

MŰHELY

- 83 NÉMETH ERIKA: A társasági jog történeti áttekintése, a vezető tisztségviselő felelősségének a szabályozása a szocialista állam-berendezkedéstől a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényig
- 101 HONTVÁRI TAMÁS: The problem of history in Nietzsche's essay On the Utility and Liability of History for Life
- 113 HORVÁTH ANETT – STRAUB ZSOLT – SZABÓ TAMÁS: A közpolitikai változás és krízis értelmezése a Magyarországon a Covid-19 koronavírus-járvány időszakában bevezetett digitális oktatás tükrében

FÓRUM

- 135 DARAI PÉTER - KOVÁCS ORSOLYA: Fedezetcsere az adóvégrehajtásban

RECENZIO

- 153 KUKORELLI ISTVÁN: Gondolatok a Sólyom-bíróságról szóló könyvről

E számunkat Szerényi Gábor rajzai 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
GYURITA RITA | FAZEKAS JUDIT | JOSEF KOTÁSEK | KISS LÁSZLÓ
LAMM VANDA | LENKOVICS BARNABÁS | LÉVAY MIKLÓS
KOVÁCS GÁBOR | KUKORELLI ISTVÁN | MARIA PATAKYOVÁ
PATYI ANDRÁS | SMUK PÉTER | SULYOK GÁBOR | **SZALAY GYULA**
SZIGETI PÉTER | TAKÁCS PÉTER | TORMA ANDRÁS
VARGA ZS. ANDRÁS | VEREBÉLYI IMRE
- Szerkesztők | DELI GERGELY | SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Idegen nyelvű szövegek ellenőrzése | HONTVÁRI TAMÁS
- Olvasószerkesztő | NÉMETH RICHÁRD
- Az alapító képviselője | SMUK PÉTER

Megjelenik | 3 havonta

Felelős kiadó | Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője

Terjesztő | Universitas-Győr Nonprofit Kft.

Levélcím | 9026 Győr, Egyetem tér 1.

Online szerkesztő | Széchenyi István Egyetem

Műszaki és grafikai tördelés | Takács Anita

Nyomdai munkálatok | Palatia Nyomda

ISSN | 2060-4580

DOI: 10.58528/JAP.2023.15-2.

BARTKÓ RÓBERT – SZOMORA ZSOLT

A XXI. század kriminalizációs hatásainak normatív értékelése a hazai Btk. különös részi rendszerében

ABSTRACT

In the 21st Century, countries worldwide had to face new security challenges. The fight against terrorism, the pandemic, the migratory pressure and other facts, furthermore, the political circumstances all over the world have spurred the internal legislatures to pursue more active legislation. In many cases, the legislation has become symbolic and such statutory definitions have been adopted and inserted into the substantive criminal law, which has caused serious concerns not only for the theory but also for the practice. There has been an increase in the number of criminal offences which were regulated by the domestic criminal code but they don't appear in the criminal-statistics. The aim of the paper is to analyse the process described above regarding to Hungary and to make conclusions in this field.

Keywords: Hungarian Criminal Code ■ symbolic legislation ■ principle of legality
■ criminalization ■ terrorism ■ irregular migration ■ pandemic

I. BEVEZETÉS

A büntetőjogi kriminalizáció folyamatos kiterjesztése, a büntetendőség expanziója közel sem újkeletű jelenség a magyar büntetőjogban. A nemzetközi, európai trendekhez igazodva, részben a – szintén folyamatosan gyarapodó – nemzetközi kriminalizációs kötelezettségeknek eleget téve, már a rendszerváltozás időszakától megindult egy olyan kriminalizációs hullám,^[1] amely a mai napig nem jutott nyugvópontra. Ezt a hullámot csak felerősítette hazánkban az elmúlt évek különleges jogrendi helyzete is, amelyben a jogalkotó – mintegy a definiált válsághelyzetre reakcióként – gyakran nyúlt a büntető anyagi jog fegyvertárá-

[1] Részletes áttekintéséhez lásd pl. Nagy, 2004.

hoz. Nemcsak az új tényállások száma gyarapodott, de azok szakmai minősége is folyamatosan romlott, hiszen, szakítva az addig követett dogmatikai hagyományokkal, a végletekig kiszélesített büntetőjogi fenyegetettség fogalmazódott meg bizonyos kriminalitások esetében^[2] – utalva a nemzetközi vagy uniós kötelezettségvállalásokra, vagy olykor pusztán csak a különleges jogrendet megalapozó „veszély” elleni küzdelemre.

Ebben a változóban lévő rendszerben a ma büntetőjogásza, aki a folyamatos Btk.-módosít(gat)ásokhoz edződve, vagy még inkább azokat elszenvedve kénytelen munkáját végezni, akár meg is lepődhet azon, amit Irk Ferenc már 1995-ben fogalmazott: „komolyan el kellene gondolkoznunk azon, hogy mit ért az utóbbi néhány év – büntetőjogot is érintő – »jogalkotási dühe«. A számtalan, csak kodifikált, ám eszköz híján ki nem kényszerített paragrafus fel kell hívja a figyelmünket, hogy e szabályok nem csekély része tulajdonképpen az állam pótcselkvése; annak bizonyítási szándéka, hogy a maga részéről mindent megtesz polgárai védelmére.”^[3]

A jelenséget tehát már a rendszerváltozás első évtizedében is kritikusnak tartották, márpedig – ahogy tanulmányunk szűk keretei között is igyekszünk kimutatni – a „helyzet azóta csak fokozódott”. Írásunkban a 2012. évi Btk. hatálybalépése óta eltelt időszak kriminalizációs jogalkotásának jellemzőit tekintjük át egyfajta, a szakvéleményektől megszokott optikával, és ennek során kizárólag a Btk. Különös Részeinek módosításaival foglalkozunk,^[4] azzal természetesen, hogy ahol az adott tényállás kapcsán az szükségesnek mutatkozik, általános részi kérdéseket is érinteni fogunk. Tematikus válogatásunk közel sem teljes, de – szándékunk szerint – arra alkalmas, hogy bizonyos általános jellemzőket felmutasson, és újabb tendenciákat is kirajzoljon.

II. A PROBLÉMA SZÁMOKBAN

A kritikus felhangú bevezetés után azt mindenképpen elismerően kell nyugtázni, hogy az 1978. évi Btk. novelláris módosításai és az Alkotmánybíróság normamegemmisítő határozatai képesek voltak biztosítani az alkotmányos jogállamba történő büntetőjogi átmenetet.^[5] A módosítások nagy száma azonban alapjaiban kezdte ki a Büntető Törvénykönyv rendszerét, a kódex koherenciáját. A 2012. évi Btk. általános indokolása első helyen utal erre az újrakodifikálás in-

[2] Gondolhatunk itt például a terrorizmus elleni küzdelem „örve” alatt megalkotott az „ellenség-büntetőjog” modernkori kifejeződéséeként is felfogható új sui generis előkészületi tényállásokra (példákat lásd később).

[3] Irk, 1995, 131.

[4] A büntetőjogi szigor fokozódásának másik – a gyakorlatban még nagyobb hatású – színtere a Btk. szankciórendszere, amelyre itt most nem térünk ki. Ehhez lásd pl. Nagy, 2015; Tóth, 2018; Ambrus, 2018; Boda – Tóth – Hollán – Bartha, 2022, 121-126.

[5] Vö. Nagy, 2004, 171-176.

dokai között: „A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a hatályos Btk.) az 1979-es hatályba lépése óta több mint száz alkalommal módosult, ebből a jogalkotó az elmúlt három évtizedben több mint kilencven alkalommal (tehát évente átlagosan többször is) módosította, és tíznél több alkotmánybíróági határozat érintette. Ezek a változások több mint ezerhatszáz rendelkezést módosítottak, vezettek be, illetve helyeztek hatályon kívül.”^[6]

Az 1978. évi kódexet tehát három évtized alatt érintette közel száz módosító törvény. E perspektívából érdemes egy pillantást vetni magára a 2012. évi Btk.-ra: a hatályos büntető kódexet elfogadása óta, tehát mindösszesen egy évtized alatt ötvenhárom módosító törvény érintette.^[7] E magas szám mindenképpen aggasztó, és mélységi vizsgálat nélkül is a kódex rohamos széttöredezésére utal.

Az új kriminalizációs rendelkezések számbavétele módszertani szempontból nem könnyű feladat.^[8] A Különös Részbe iktatott – egyszerűen azonosítható – új alcímek mellett figyelemmel kell lenni a meglévő bűncselekményi tényállásokhoz fűzött új magatartástípusokra és az új előkészületi rendelkezésekre, az előkészület hatókörének rendkívüli kiszélesítésére bizonyos bűncselekmények esetén. Továbbá pontosan elemezni kell az alapesetek-minősítő körülmények kapcsolatát,^[9] mert az új minősítő körülmények beiktatása nem tekinthető valódi új kriminalizációs rendelkezésnek, „csak” a már meglévő büntetőjogi felelősség szigorításának.^[10]

A fentiek szem előtt tartásával tehát nem végzünk teljeskörű leltárt, hanem a különösebb módszertani nehézség nélkül megszámlálható változásokat össze-
sítjük csak. A tendenciák érzékeltetésére ugyanis ezek is alkalmasak. A 2012. évi Btk. elfogadása óta tizenhét új bűncselekményi alcím került a törvénybe, az pedig különösebb becslési kockázat nélkül kijelenthető, hogy az újonnan kriminalizált cselekménytípusok száma ennek a többszöröse.^[11] A valamennyi előkészületi magatartást büntető különös részi rendelkezések száma összesen

[6] Lásd ehhez a Btk. Általános Indokolása I. pontjának (1) bekezdését.

[7] Kéziratunk lezárásakor utolsó módosításként a 2022. évi LX. törvényt vettük számba, amely 2023. január 1-jén lépett hatályba.

[8] A tartalmi és formai Btk.-módosítások elhatárolásához lásd Hollán, 2016, 344-345.

[9] A hatályos Btk.-ban ez azért is külön kihívás, mert egyre inkább elharapózik az – akár azonos, akár különböző súlyú – alapeseteket egy tényállás-konglomerátumba halmozó jogalkotási technika (a legújabb példák közül említhető a gyermekprostitúció kihasználása (203. §), a gyermekpornográfia (204-204/A§) az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése (217-217/C. §, a tiltott adatszerezés (422-422/A. §) vagy a pénzmosás (399-400. §)).

[10] Ahogy szintén nem valódi kriminalizációs rendelkezés a sui generis részesi alakzatok különös részi tényállásba iktatása sem, de elszaporodásuk a kódex széttördelésére mindenképpen alkalmas.

[11] Szintén csak kiragadott példa, de sokat elárul a büntetőjogalkotás attitűdjéről az, hogy akár klaszszikus, hosszú évtizedekig változatlan tényállások esetén is szükségét érezte annak, hogy ezeket további magatartások kodifikálásával terjessze ki a legutóbbi időszakban: pl. kuruzslás (187. §), zugírászat (286. §), fogolyszökés (283. §). A fogolyszökés elkövetési magatartásait csak 2012 óta négy esetben terjesztette ki a jogalkotó (2015., 2017., 2020. és 2021. évi módosítások).

hetven.^[12] Az előkészületi cselekmények kriminalizálásának – régebb óta tapasztalható – tendenciájáról sokat elárul, hogy 1978. évi Btk. hatálybalépésekor ez a szám csak huszonkilenc volt. Amíg hosszú ideig csak az állam elleni bűncselekmények köre volt az, ahol szinte valamennyi bűncselekmény előkészülete büntetendő volt, addig ma már felzárkózott ide például az egészségügyi beavatkozás és kutatás rendje elleni bűncselekményeket kodifikáló Btk. XVI. Fejezet is, de rendkívül magas az arány a közbiztonság elleni bűncselekményeket taglaló XXX. Fejezetben is. Ugyan az előkészület büntetendőségét – a klasszikus tanok szerint – kivételesnek tekintjük, az elmúlt évtizedről elmondható, hogy az újonnan Btk.-ba iktatott bűncselekmény-típusokkal sokszor automatikusan együtt járt az előkészületük kriminalizálása is,^[13] az előkészület fogalmát a sui generis tényállásszerkesztés elvét követve a végletekig kiszélesítve.^[14]

III. A PROBLÉMA OKSÁGI HÁTTERE

Egyes új kriminalizációs rendelkezések háttérében – teljesen természetes módon – a büntetőjogpolitika változása áll. Jelen cikkben nem tekintjük feladatunknak a kriminálpolitikai folyamatok átfogó értékelését, ezért a büntetőpolitika változását csak mint egy lehetséges törvénymódosítási okot szemléljük. Ilyen változásnak lehattünk tanúí például a korrupciós bűncselekmények körében a hálapénz teljeskörű kriminalizálásánál, vagy gyermekek sérelmére elkövetett szexuális bűncselekmények jelentősebb módosításainál.^[15]

A rendszerváltozás óta megfigyelhető, és az elmúlt évtizedben is töretlen folyamat a nemzetközi és európai uniós kriminalizációs kötelezettségek Btk.-ba való inkorporálása.^[16] A legutóbbi időszakból említhető például a gyógyszerhamisítás (185/A. §), az emberkereskedelem és kényszermunka (192. §), a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (248. §), a pénzmosás (399-400.

[12] Ehhez tehát nem számoltuk hozzá a sui generis előkészületi bűncselekményeket (pl. 318. §), a csak egyes meghatározott előkészületi magatartásokat büntetni rendelő változatokat (pl. 197. § (5) bek.), valamint a rendszeridegen alakzatokat sem (pl. 390. §). Mindezek számbavétele szintén mélyebb tartalmi elemzést kívánna. Az előkészület büntetendőségének klasszifikálásához lásd Gál, 2018, 23-37.

[13] A teljesség igénye nélkül: 184/A. § (5) bek., 185/A. § (7) bek., 204/A. § (4) bek. b) pont, 322/A. § (4) bek.

[14] Erre a jogalkotási eredményre kiváló példaként szolgálnak a terrorcselekmény tényállásának az elemzett időszakban megvalósított módosításai. Így például kiemelhető a Btk. 316/A. § (1) bekezdése, ahol önmagában a terrorista intencióra alapított a büntetőjogi felelősségre vonás, vagy a terrorizmus támogatására uszító magatartásokat büntetni rendelő Btk. 331. § (2) bekezdése, amely teljesen indokolatlanul a háborús uszítás tényállásán belül került elhelyezésre.

[15] Lásd 2020. évi C. törvény, 2017. évi CLXXVII. törvény, 2020. évi V. törvény, 2021. évi LXXIX. törvény.

[16] Áttekintésükhöz lásd pl. Gál – Tóth, 2016; Hollán, 2016, 361-362.

§)^[17] vagy a terrorizmus új tényállásai (314-316/A. §),^[18] a terrorizmus finanszírozása (318. §), illetve szintén a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben megfogalmazott új tényállás a háborús uszításon belül (331. § (2) bek.). Ezen új vagy módosított tényállások kodifikációs technikája jelentősen eltér a hazai büntetőjogalkotás absztrakciós hagyományaitól, a nemzetközi szerződésekre és az uniós irányelvekre jellemző kazuisztikus jegyeket mutat, melynek hatásáról még a későbbiekben szólni fogunk.

Amíg a fenti két esetkör a büntető jogalkotás természeténél és alapvető meghatározóinál fogva a különös részi törvénymódosítások tipikus okának, hátterének tekinthető, addig az utóbbi évtizedben elharapózni látszanak olyan jogalkotási tendenciák, amelyek – rendszerszempontról – inkább atipikusnak, rendszeridegennek, a dogmatikai hagyományokkal szembenőnek tekinthetők, és jellemzőiknél fogva eleve magukban hordozzák a koherens szabályozási rendszer megbontásának veszélyét.

Bár e „kodifikációs normatermékek” megjelenése már szórványosan korábban is előfordult, gyakori alkalmazásuk a Btk. hatálybalépése óta érhető tetten. Első helyen említjük az esetjogi jogalkotást, amikor is a törvényhozó kifejezetten valamilyen konkrét életbeli, egyedi történetre kíván a Btk. gyors módosításával, új bűncselekményi alakzatok beiktatásával reagálni. Sok esetben az adott eseményekre reflektáló sajtóvisszhang vagy direkt politikai tematizálás is megfigyelhető e Btk.-módosítások kapcsán. Átfogó, absztrakt jogtárgyvédő tényállásalkotás helyett egyedi cselekmények kazuisztikus megfogalmazású beiktatására kerül sor, és a Btk. rendszerében való elhelyezésük is nemegyszer gondot okoz a kodifikátornak.^[19] Az utóbbi évtizedből említhető például a kiszolgáltatott személy megalázása (225. §), a becsületcsorbításra alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése, valamint nyilvánosságra hozatala (226/A-B. §), a jogellenesen átalakított személyszállítást végző jármű vezetése (239/A. §), vagy a járművezetés az eltiltás hatálya alatt (239/B. §).^[20]

[17] Jogértelmezési nehézségeihez lásd Karsai, 2022.

[18] A terrorizmus esetében ráadásul a jogalkotó a nemzetközi jogalkotási kötelezettség körén túlmenően általános felelősségtani szabály, a gyermekkor módosításához is folyamodott. Teljességgel érthetetlen ezzel kapcsolatban az a jogalkotói megközelítés, hogy a terrorcselekmény első két alapesetében a büntetendőség alsó életkori korhatárának leszállítását 12. életévre elvileg lehetővé teszi, ugyanakkor a terrorcselekmény eszközcselekményi rendszerében felsorolt egyéb bűncselekmények vonatkozásában nem feltételezi a belátási képességet a 12-14 év közötti elkövetők esetében. A diszharmonia abban áll, hogy a jóval bonyolultabb, célcselekményekhez kapcsolt tudattartalom kialakulását ezen korosztályban a jogalkotó elképzelhetőnek tartja, úgy, hogy az eszközcselekményi oldalon megjelenő, nagy számban különösebb megfontoltsági szintet nem feltételező bűncselekmények (pl. testi sértés enyhébben minősülő esetei, személyi szabadság megsértése) esetében viszont nem. Az értelmetlen szelekciót tovább fokozza, hogy a 16. §-ban a terrorcselekmény egy katalógusban szerepel például a kalauzbántalmazást büntető közfeladatot ellátó személy elleni erőszakkal, ami szintén eseti jogalkotási termékként került a gyermekkorra vonatkozó törvényi rendelkezésbe.

[19] Vö. Tóth, 2020; Pallagi, 2021, 378-379.

[20] További példákhoz lásd Boda – Tóth – Hollán – Bartha, 2022, 123.

Szintén egyfajta diszfunkcióra utal az kriminalizációs jogalkotás, amelynek a háttérben az áll, hogy a jogalkotó értékelése szerint a jogalkalmazói gyakorlat nem megfelelően értelmezte a meglévő előírásokat, ezért azok módosítását tartja szükségesnek, mintegy „utánanyúl a jogalkalmazónak”. Ilyenre láthatunk példát a tiltott adatszerzés tényállásának extrém kazuisztikusra sikerült bővítésénél,^[21] vagy a több ember sérelmére elkövetett emberölés minősített tényállásának és a bűnhalmazati általános rendelkezésnek (6. § (3) bekezdés) a módosításánál. Utóbbi esetben a jogalkotó a költségvetési csalás kapcsán a bírói gyakorlatban felmerült egység-halmazati kérdést igyekezett szabályozni, a különös probléma kezelésére pedig az általános szabályt módosította.^[22] A jogalkalmazói gyakorlatra reflektáló jogalkotási csoportba sorolható a bűnszervezet legáldefiníciójának sokadik módosítása is.^[23] A jogalkalmazás változtatásának célja mint kimutatható háttér mellett egyébként ezek a módosítások is jellemzően az eseti jogalkotás kodifikációs jegyeit mutatják.

A 2012. évi Btk.-n egyértelmű lenyomatott hagyott, feltűnő sebeket ejtett a rendkívüli jogrend ma is fennálló időszaka, és az azt kiváltó társadalmi krízisek: a migráció és a pandémia. Ezek a Btk. módosításának önálló okcsoportjaként határozhatók meg, fontosságukra tekintettel külön alcímben foglalkozunk velük.

IV. A KRIMINALIZÁCIÓS HULLÁM NORMATÍV MELLÉKHATÁSAI

A kriminalizációs hullám Btk. Különös Részére gyakorolt egyik szembetűnő hatása, hogy a jogalkotás számára is problémát okoz az új – redundáns vagy alkalmazhatatlan – bűncselekményi tényállásoknak a Btk. jogtárgy-csoportokon alapuló fejezeti rendszerébe való beillesztése. Azért is említjük ezt a problémát első helyen, mert ezek a „félrekodifikálások” közvetlenül a kódex rendszerét kezdik ki. Az elvétett jogi tárgyak körében felfedezhető egy olyan téves gondolkodási minta, amikor a jogalkotó a kriminalizálással érintett jelenséghez kapcsolódó individuális jogi tárgyat összekeveri a közigazgatás rendjével, mint átfogó, kollektív jogi tárgygal. Ilyenre láthatunk példát a közlekedési bűncselekmények körébe iktatott, a járművezetés az eltiltás hatálya alatt elnevezésű bűncselekménynél (239/B. §), amelyben a közlekedés biztonságának védelme csak mögöttesen fedezhető fel, a tényállásban megfogalmazott magatartás elsődlegesen a bírósági és közigazgatási határozatok végrehajtásának törvényes rendjét támadja.

Abszurdnak is tekinthető, hogy a tiltott gyűlésen való részvételt pönalizáló új tényállást (217/C. §), a gyülekezési jogot mint individuális jogtárgyat védő

[21] Részletesen: Szomora, 2020, 314.

[22] Részletesen: Ambrus, 2023.

[23] Legutóbb módosította a 2019. évi LXVI. törvény. Részletesen lásd Gál, 2020. Az előzményekhez lásd Gellér – Bárányos, 2019.

törvényi tényállás alakzatai közé helyezték el. Holott a tiltott gyűlésen való részvétel kriminalizálása nem a gyülekezési jogot védi, hanem éppen ellenkezőleg, a gyülekezési szabadság közigazgatási korlátozását kívánja büntetőjogi szankcióval megerősíteni. Az eseti jogalkotás gyöngyszemei közé tartoznak a Btk. 226/A-B. §-ai, amelyek ugyan – gyakorlatilag a rágalmazás képmásvédő speciális alakzatként – rendszertanilag helyesen szerepelnek az emberi méltóságot védő XXI. Fejezetben, de a jogalkotó mégsem a szándékának megfelelően tudta ezeket a tényállásokat megfogalmazni. A módosító törvény indokolása egy választási csalási esetre reagálva a bizonyítékok valódiságát és a választások tisztaságát határozza meg jogi tárgyakként úgy, hogy a törvényi tényállások szövege ezzel semmilyen korrelációt nem mutat.

A probléma súlyát mutatja, hogy amíg a jogalkotó az Alaptörvény 28. cikke alapján elvárja büntetőjogalkalmazástól a teleologikus értelmezés primátusának érvényre juttatását, addig éppen az ehhez szükséges jogalkotási előfeltételnek nem tud megfelelni akkor, amikor nem megfelelően határozza meg az újonnan kodifikált tényállások jogi tárgyait.

A kriminalizációs hullám, a szerkezeti problémák és az eseti jogalkotás szinte szükségszerű mellékhatása az egyre komolyabb arányossági problémák megjelenése a különös közí normaanyagban, hiszen az arányosság érvényesítéséhez szükséges átfogó kodifikációs szemléletet ezek a módosítások már nélkülözik. Kirívó példája ennek a szexuális bűncselekményeket tartalmazó XIX. Fejezet, amely túlzó büntetési tételeivel úgy a fejezeten belül, mint a más individuális jogtárgyakat védő fejezetekhez való viszonyában súlyos aránytalanságokat mutat. A számos közül csak egyetlen példát kiragadva: aligha adható észszerű indoka annak, hogy a digitálisan animált virtuális gyermekpornográfia egyes alakzatai az emberölés alapesetére irányadó öt évtől tizenöt évig terjedő, vagy akár az emberölés minősített esetében speciális maximumként megjelenő húsz évig terjedő szabadságvesztéssel legyenek fenyegetve (204. § (2)-(3) bekezdés). Az is aligha tekinthető arányosnak, hogy az évszázados múltra és gyakorlatra visszatekintő orgazdaság tényállását eltemető pénzmosás súlyosabban bünteti az „orgazda” cselekményét (399. § (4) bekezdés), mint az annak alapjául szolgáló, két vagy három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő lopási vagy sikkasztási (vagy más vagyon elleni) alapcselekmény büntetési tétele. Mindez uniós jogalkotási kötelezettség nem megfelelő beültetésének mellékhatása. Az arányossági problémák között kirívó a védettségi igazolásokkal kapcsolatos visszaéléseket büntető kormányrendelet (lásd külön a következő alcímnél), amely ebben a körben valamennyi okirattal és digitális adattal kapcsolatos jogsértést egységesen öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyeget. Ezt a büntetési tételt kapták olyan – tartalmilag inkább előkészületi jellegű – magatartások is, amelyek a Btk. alapján korábban büntetlenek voltak (pl. a hamis magánokirat készítése).

Az újonnan kriminalizált tényállások sokszor maguk is világosan árulkodnak arról, hogy valójában a jogalkotó is redundánsnak tekinti őket. Ez a „jogalkotói tudat” a szubszidiárius tényállások elszaporodásában érthető tetten, ami azt is kifejezésre juttatja, hogy a jogalkotás tisztában van azzal, hogy az éppen

a Btk.-ba iktatott új bűncselekményi alakzatot nagy valószínűség szerint lefeddi egy, már a Btk.-ban lévő átfogóbb, absztraktabb tényállás. Így a jogalkotás aktivitását demonstrálni hivatott Btk.-módosítás ártalomcsökkentést szolgáló módszerének tekinthető az átfedésből eredő elhatárolási, halmazati problémákat bizonyos szinten kezelni képes szubszidiaritási záradék. Jelenleg a Btk.-ban negyven olyan törvényi tényállás található, amely az egy magatartással megvalósított súlyosabb bűncselekményekhez képest háttérbe lép, és tíz olyan tényállás, amely az egy magatartással megvalósított bármely bűncselekményhez képest szubszidiárius. E tényállások közül tíz olyan van, amelyeket a 2012. évi Btk. kriminalizált először,^[24] és tizenegy további tényállást pedig a Btk.-módosítások iktattak be.^[25] A tendencia egyértelmű.

V. A SZIMBOLIKUS JOGALKOTÁS NÉHÁNY KIEMELT PÉLDÁJA

Irk Ferenc bevezetőben említett szavaival élve, a büntetőjogban a szimbolikus jogalkotás mutat rá talán a legsúlyosabb alkotmányos büntetőjogi problémára. Nevezetesen arra, hogy a büntetőjognak nem feladata olyan tényállások szabályozása, melyek esetében már az elfogadás időpontjában fennáll a „hiába-valóság” esélye. Másként megközelítve, a büntetőjognak mint a szankciórendszer „zárkövének” nem lehet feladata, egyben funkciója kizárólag a lakosság megnyugtatása, és nem lehet a jogalkotás eszköze sem arra, hogy pusztán csak abból a célból, hogy szimbolizálja az állam gondoskodó „védernyőjét” polgárai felett, olyan tényállásokat szabályozzon, amelyek esetében vagy a gyakorlati alkalmazásra irányuló szándék, vagy annak potenciális lehetősége már a megalkotás időpontjában hiányzik.^[26]

A szimbolikus jogalkotás kiváló példája a migrációs nyomás hatását ellen-súlyozandó, még 2015-ben elfogadásra került határárral kapcsolatos bűncselekmények köre.^[27] Ezen kriminalitások esetében – figyelembe véve a kriminálstatisztikai adatokat is – nemcsak a szabályozás ténye, de annak formája is erősen megkérdőjelezhető, így jól érzékeltethető a szimbolikus jogalkotás két legfőbb gyengesége: a legalitási elv háttérbe kerülése, valamint a normatív diszharmónia.

[24] Példaként 225. §, 344. §, 348. §., 355. §.

[25] Példaként 217/A. B. és C. §-ok, 226/A. §, 239/A. §, 349/A. §, 352/C. §, 422/A. §.

[26] A szimbolikus büntetőjog és rizikóbüntetőjog jellemzőinek összefoglalásához lásd Nagy, 2013, 126-131.

[27] Ide tartoznak: a határárral tiltott átlépése (352/A. §), a határárral megromlás (352/B.§), valamint a határárral kapcsolatos építési munka akadályozása (352/C. §).

Az első említett problémakör elemzése kapcsán két, egyébként bárki számára elérhető adathalmaz összevetéséből kell kiindulnunk.^[28] Ha megvizsgáljuk a rendőrség által közzétett irreguláris határátlépési kísérletek, valamint a határátlépéssel kapcsolatos regisztrált bűncselekmények számát az elmúlt években, az eljárási legalitás elvének súlytalanná válása szembeszökő, illetve az a tény is jól érzékelhető, hogy a migrációs útvonalak átrendeződése révén a hazai hatóságok is inkább a rendészeti, mintsem a büntetőjogi eszközöket vették/veszik igénybe a migrációs nyomás kezelésére.^[29] A rendőrség által közölt statisztikai adatok alapján 2017. január és 2022. november között a detektált illegális határátlépések száma a fizikai határátlépéssel érintett határszakaszokon mindösszesen 2239 volt, míg a határátlépéssel kapcsolatos statisztikailag regisztrált kriminalitások száma 2017 és 2019 között összesen 10, de az elmúlt két évben is csak 9 volt. Fontos azt is kiemelni, hogy a határátlépéssel kapcsolatos építési munka akadályozása miatt a tényállás elfogadása és hatálybalépése óta még nem is indult büntetőeljárás. Ezen számadatok mellett pedig joggal merül fel a kérdés: indokolt-e olyan törvényi tényállás megtartása a Btk. rendszerében, melyek esetében maguk a jogalkalmazók is hatékonyabbnak tartják a büntetőjogon kívüli, rendészeti eszközök alkalmazását, érvényre juttatva ezzel a jogállami büntetőjog alapelvei rendszerében oly régóta uralkodó ultima ratio elvét.

Ugyanakkor a jogalkotás minősége, és az annak mentén kialakult joggyakorlat is jól példázta, hogy erős a normatív diszharmonia ezeknél a bűncselekményeknél. A határátlépés megrovására útján megvalósított határátlépések jogi megítélése nem az elkövetők valós szándékához kapcsolódik,^[30] míg a határátlépés megrovására bűncselekménye jelenlegi formájában teljesen indokolatlan,^[31] hiszen a büntetőjogi védelem egyéb tényállás keretében (pl. a rongálás, vagy a határátlépés tiltott átlépése megfelelő módosításával) is érvényesülhetne.^[32] A határátlépéssel kapcsolatos építési munka akadályozása önálló bűncselekményként való szabályozásához pedig szintén nem fűzhető racionális indok. Nemcsak azért, mert eddig ilyen bűncselekmény miatt senkivel szemben nem indult büntetőeljárás, hanem annak okán is, mert a jogalkotó már a korábbi építési munkák

[28] National Headquarters of the Hungarian Police: General Situation Report on Border Management, 2022.

[29] Ebben a témában lásd még Hautzinger, 2016, 57-65., valamint Hautzinger, 2016, 181-203.

[30] A szakirodalom egységes álláspontot foglal el ebben a kérdésben, amennyiben a fizikai határátlépés megrovásával elkövetett tiltott határátlépés esetén az utóbbi cselekményt a látszólagos anyagi halmazat egyik eseteként, mint büntetlen utócsselekményt értékelik. Lásd ezzel kapcsolatban: Bartkó, 2019, 47.; Király, 2016, 280.; Sinku, 2021, 659-662.

[31] Arról nem is beszélve, hogy olyan hipotetikus minősítő körülmények kapcsolódnak hozzá, mint például a halált okozva történő elkövetés, mely rendkívül életszerűtlen, ha a rongálási cselekmény és a halál közötti okozati összefüggést vizsgáljuk.

[32] Molnár Erzsébet a szimbolikus büntetőjogalkotás iskolapéldáiként kifejezetten redundáns tényállásoknak minősíti a határátlépéssel kapcsolódó bűncselekményeket. Ld. Molnár, 2019, 64-68.

időszaka alatt is közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegésként^[33] értékelte az ilyen cselekményt, és ilyen előzmények ismeretében a tényállás Btk.-ban való megtartása érdemi jogpolitikai megfontolás mentén nem indokolt. Szintén problémás ezeknél a bűncselekményeknél már önmagában „az államhatár rendjét biztosító létesítmény”, vagy a „tömegzavargás” tényállási elemeinek az értelmezése is,^[34] mint ahogyan az ezen bűncselekményre a törvény Általános Részében szereplő kötelező kiutasítási szabály, hiszen a határárral kapcsolatos bűncselekményt megvalósító személy „persona non grata” jellegét tulajdonképpen megdönthetetlen vélelemként határozza meg.^[35] Ez pedig annak okán agályos, hogy a kiutasítás előzetes feltételeinek a vizsgálatát ezekben az esetekben a jogalkotó nem várja el a jogalkalmazótól, holott mind az Alaptörvényből, mind pedig a Btk. szabályaiból egyértelműen következik, hogy nem mindenkiel szemben alkalmazható ez a büntetés.

Szintén a szimbolikus jogalkotás terméke – figyelemmel a kriminálstatisztika adataira is – a pandémia idején bevezetésre került veszélyhelyzet alatt meghozott büntetőnormák köre. Ebben az időszakban a szimbolikus büntetőjogi normaalkotás újabb kártékony hatásának lehattünk tanúi, amikor már alkotmányos büntetőjogi alapelvek sérültek az illúzió – a polgárok feletti „védernyő” – biztosítása érdekében. Ezekkel a tényállásokkal kapcsolatban már nem csak egyszerűen a normatív diszharmónia, vagy a gyakorlati alkalmazhatóság hiánya merült fel, hanem a büntető jogszabályalkotási hatáskör eltorzított értelmezése is. Utóbbira példa a Kormány 220/2021. (V. 01.) sz. rendelete – a védettségi igazolványokkal kapcsolatos visszaélések megfékezése érdekében –, amely a törvényi szinttől alacsonyabb szintű jogforrásban kriminalizált magatartásokat, valamint kapcsolt súlyosabb jogkövetkezményeket már létező törvényi tényállásokhoz, úgy, hogy egyébként ezen tényállások Különös Részbe történő beemelésére a normális rendben ülésező Országgyűlés mellett törvényi úton is lehetőség lett volna.^[36]

A rendelet ugyan már nincs hatályban, azonban a büntető anyagi jogban speciálisan alkalmazandó időbeli hatály elvének tartalmát felülírva, a 2021. évi CXXX. tv. 3. § (2) bekezdése alapján még egészen 2027. május 31. napjáig teremti

[33] Ilyen volt a szerb-magyar határszakaszon folyó munkák időszakában a 213/2015. (VII. 31.) sz. Kormányrendelet, amely az akadályozó magatartást kifejtővel szemben akár 300.000 Ft közigazgatási bírság kiszabását is lehetővé tette.

[34] Lásd erről bővebben: Madai, 2016, 250-252. A szerző utal rá, hogy az első fogalom kapcsán annak pontos legáldefinícióját a jogalkotó nem adja meg, míg a tömegzavargás esetén önmagában is kérdéses a tömeg és a zavargás fogalmának meghatározása.

[35] A Btk. 60. § (2a) bekezdése alapján az említett bűncselekmények miatt kiszabott szabadságvesztés mellett a kiutasítás büntetés bizonyos kivételektől eltekintve nem mellőzhető.

[36] A büntetőrendeleti tényállások rendszerezéséhez lásd Szomora, 2021.

meg az alapját büntetőeljárás megindításának.^[37] Azaz a rendeleti úton kriminalizált magatartások öt éves elévülési idejében már a hatályon kívül helyezett normában megfogalmazott, a hatályos Btk. által büntetni nem rendelt tényállások miatt is indíthatók lesznek büntetőeljárások, mely jogalkotási technikára a rendszerváltás óta nem volt példa Magyarországon.

VI. KONKLÚZIÓ

Ahogy a bevezetőben is említettük, a tanulmányban bemutatott példák mesze nem teljeskörűek, de szándékaink szerint így is alkalmasak a kriminalizációs hullám kedvezőtlen hatásainak a bemutatására. A helyzet önellentmondósságát szemléletesen mutatja a kriminálstatisztikára történő reflexió: amíg 2012-ben – azaz a Btk. kihirdetésének évében – a regisztrált bűncselekmények száma 472.236 volt, addig folyamatos csökkenés mellett a 2021. évi adat ennek alig 33%-a (154.012).^[38] Amíg a Btk.-ba iktatott újabbnál újabb bűncselekményi tényállások száma folyamatosan, hosszú időtávon nő, addig a regisztrált bűncselekmények száma folyamatosan és jelentősen csökken. Az örvedetesen javuló kriminalitási helyzet mellett kínálná magát a populista következtetés, hogy mindez a Btk.-módosítások generálprevenzív hatásának eredményességét mutatja. Ehelyett azonban a statisztika éppen azt támasztja alá, hogy a kriminalizációs hullám új bűncselekményi tényállásait valójában sohasem alkalmazzák a gyakorlatban.^[39] Szimbolikus büntetőjogi termékekről van szó.

Az elvétett jogtárgyú, kazuisztikus, arányossági problémákkal terhelt és átfedéseket mutató tényállások melegágyai a jogértelmezési és elhatárolási nehézségeknek, amelyekre szinte természetes reakció a jogalkalmazás részéről, hogy igyekszik ezeket a tényállásokat „elkerülni”. Az alkalmazhatatlan tényállások kikezdi a törvényességi elvet és az eljárási legalitás parancsát. Amíg a kriminalpolitika folyamatosan a szigorúbb és expandáló büntetőjogi fellépés fontosságát és eredményességét hangsúlyozza, addig – paradox módon – valójában éppen a büntetőjogi legalitást áldozza fel a szimbolikus büntetőjogalkotás oltárán.

[37] Szintén érdekes, hogy a rendeletet a nullum crimen elv sérelme miatt támadó alkotmányjogi panaszjárást az Alkotmánybíróság 3325/2022. (VII. 21.) sz. végzésével megszüntette érdekes, és meglehetősen ellentmondásos érvelés mentén. Kiemelendő azonban Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökének párhuzamos indokolása, melynek „üzenete” a szimbolikus jogalkotás számára egyfajta alkotmányos határt fogalmaz meg.

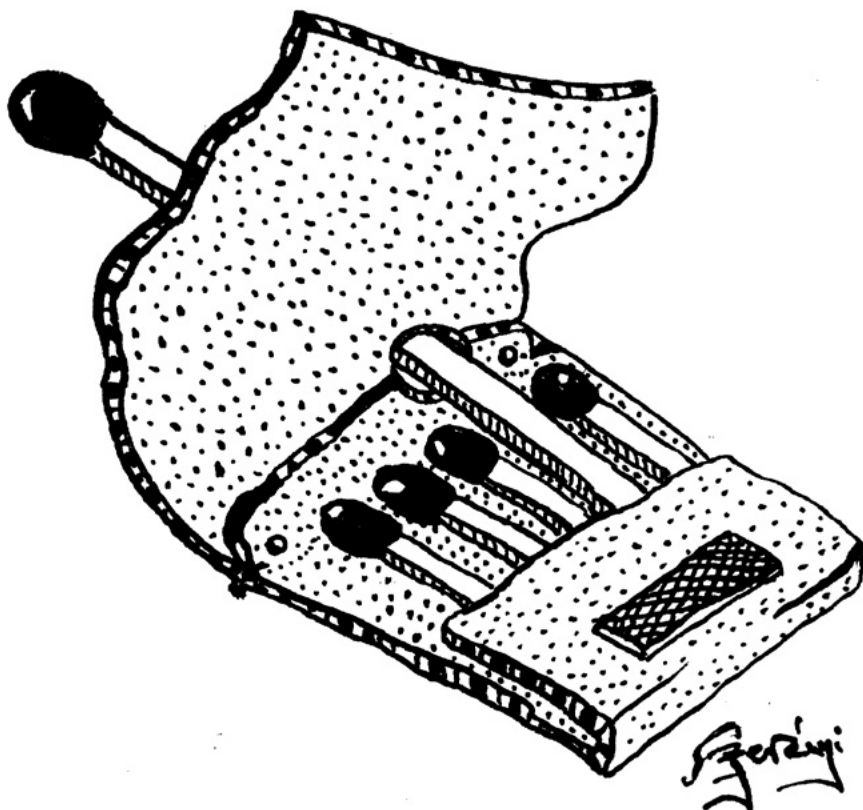
[38] Tájékoztató a bűnözés 2021. évi adatairól. Ld. Legfőbb Ügyészség, 2022.

[39] Nem véletlenül nevezi az esetjogi büntetőjogalkotás termékeit „alvó normáknak”. Ld. Boda – Tóth – Hollán – Bartha, 2022, 123.

IRODALOM

- Ambrus István (2018): Abszolút határozott szankciók a 2012-es Btk. tükrében, nemzeti közki kitekintéssel. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. II. kötet. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Ambrus István (2023): A bűncselekményi egység új törvényi szabályozása. In: *Magyar Jog*. 2023/2. sz.
- Boda, Zsolt – Tóth, Mihály – Hollán, Miklós – Bartha, Attila (2022): Two Decades of Penal Populism – The Case of Hungary. In: *Review of Central and Eastern European Law*. Vol. 47. DOI: <https://doi.org/10.1163/15730352-bja10060>.
- Bartkó Róbert (2019): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Gál Andor (2018): Az előkészületi cselekmények büntetendővé nyilvánításának egyes típusairól. In: *Magyar Rendészet*. 2018/3. sz. DOI: <https://doi.org/10.32577/mr.2018.3.2>.
- Gál Andor (2020): Megjegyzések a bünszervezet új törvényi fogalmának értelmezéséhez. In: *Magyar Jog*. 2020/12. sz.
- Gál István László – Tóth Mihály (2016): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya – büntető anyagi jogi jogharmonizáció. In: Tilk Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs.
- Gellér Balázs – Bárányos Bernadett (2019): Meddig tágítható a bünszervezet-fogalom? Büntetőjogi és alkotmányos aggályok a bünszervezet-fogalom bírósági értelmezésével kapcsolatban. In: *Magyar Jog*. 2019/7-8. sz.
- Hautzinger Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. AndAnn Kft, Pécs.
- Hautzinger Zoltán (2016): Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonzásában. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest.
- Hollán Miklós (2016): Az új Büntető Törvénykönyv. In: Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest.
- Irk Ferenc (1995): Súlypontok a kriminálpolitikában. In: *Kriminológiai Közlemények*. 1995/52. sz.
- Karsai Krisztina (2022): A pénzmosás. In: Karsai Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Király Balázs László (2016): Gondolatok a határárral kapcsolatos bűncselekményekről. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest.
- Legfőbb Ügyészség (2022): *Tájékoztató a bűnözés 2021. évi adatairól*. Budapest.
- Madai Sándor (2016): A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” kezelésének büntető anyagi jogi eszközei hazánkban. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest.
- Molnár Erzsébet (2019): Dogmatikai határárral. Dogmatikai és kriminálpolitikai elemzés a határárral kapcsolatos bűncselekményekről. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2019/4. sz.
- Nagy Ferenc (2004): A magyar anyagi büntetőjog (át)alakulása a rendszerváltozás óta. In: Lamm Vanda (szerk.): *Rendszerváltás a jogban*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Nagy Ferenc (2013): *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Akadémiai Kiadó, Budapest. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789630598606>.
- Nagy Ferenc (2015): A szankciórendszer. In: *Jogtudományi Közöny*. 2015/1. sz.

- National Headquarters of the Hungarian Police: General Situation Report on Border Management, 2022. (Elérhető: https://www.police.hu/sites/default/files/Hatarrendeszet-SK%202022_11_.pdf. Letöltés ideje: 2023. február 13.).
- Pallagi Anikó (2021): Kriminálpolitikai alapvetés. In: Barabás A. Tünde – Christián László (szerk.): *Ünnepi Tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Sinku Pál (2021): A közigazgatás rendje elleni bűncselekmények. In: Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: *Büntetőjog II. Különös Rész*. Nyolcadik, hatályosított kiadás. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Szomora Zsolt (2020): Die teleologische Auslegung im ungarischen Strafrecht. In: Sinn – Hauck – Nagel – Wörner (Hrsg.): *Populismus und alternative Fakten. (Straf)rechtswissenschaft in der Krise? Abchiedskolloquium für Walter Gropf*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Szomora Zsolt (2021): *A koronavírus-védettségi igazolásokkal való különböző visszaéléseket a Btk.-nál szigorúbban bünteti egy friss kormányrendelet*. (Elérhető: <https://jogaszegylet.hu/jogelet/a-koronavirus-vedettségi-igazolasokkal-valo-kulonbozo-visz-szaeleseket-a-btk-nal-szigorubban-bunteti-egy-friss-kormanyrendelet/>. Letöltés ideje: 2023.02.21.).
- Tóth Mihály (2018): A Btk. első négy éve. In: *Magyar Jog*. 2018/1. sz.
- Tóth Mihály (2020): A precedensek csapdái. In: Madai Sándor – Pallagi Anikó – Polt Péter (szerk.): *Sic itur ad astra. Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.



Szerényi Gábor grafikája

KEREKES LÁSZLÓ

A technológiai változások hatása a diplomáciai és konzuli jogra

ABSTRACT

Digital diplomacy? E-diplomacy? Cyber diplomacy? Same concepts, right? For a person who is not familiar with international law, these terms may sound deceptively similar, but by the time the article reaches the end, the dear Reader will be aware of the meaning of these terms.

Technological changes have not spared the second most ancient craft, diplomacy. In my thesis, I examine how digital changes appear on the diplomatic stage. that is why I am dividing the article into two larger parts.

In the first chapter, I examine the effects of technology on diplomacy. In doing so, I will touch on the three concepts already mentioned above, and I will also try to touch on the individual diplomatic developments taking into account the case law. In the second part, I present the latest technological challenges affecting consular relations, focusing on the presentation of the Consular Service and the digitalization of consular relations.

When presenting the above, I mainly use descriptive and comparative methods.

Keywords: digital diplomacy ■ cyber diplomacy ■ e-diplomacy ■ e-consular law

I. BEVEZETÉS A DIPLOMÁCIAI ÉS KONZULI KAPCSOLATOK JOGÁBA

Ebben a fejezetben bemutatom a diplomáciai és konzuli kapcsolatok történetét, valamint kitérek a fontosabb fogalmakra a szakirodalom és a releváns nemzetközi egyezmények felhasználásával.

Amint azt fentebb említettem, a diplomácia olyan ősi, hogy már-már a második legősibb mesterségnek tekinthető. Ez olyannyira igaz, hogy az első dokumentált diplomáciai esemény az ókori Mezopotámia területén történt, mégpedig az Umma és Lagas városállamok között kötött határmegállapító szerződés Kr.e. 3000 környékén.^[1] A kezdeti időkben főképp a *ius ad bellum*

[1] Siska – Szemesi, 2006, 7.

érvényesült, vagyis a háborúindítás joga, míg a diplomáciának inkább kisegítő szerepet szántak. Végül az állami szuverenitás korlátozásának mérföldköveként^[2] 1928-ban az államok megkötötték a Kellog-Briand paktumot, mely kimondta, hogy „A Magas Szerződő Felek elismerik, hogy a közöttük esetleg felmerülő bármely természetű vagy eredetű vitáknak vagy nézeteltéréseknek megoldását vagy elrendezését mindenkor békés úton szabad keresni.”^[3] Vagyis a háborúindítás háttérbe szorult, és a diplomáciai megoldás lett az elsődleges útja a nemzetközi konfliktusok megoldásának.

Ezt követően tekintsük át, hogy mit is jelent a diplomácia. A diplomácia egyszerre jelent tevékenységet és szervezetet. Mint szervezet azokat az állami szerveket jelenti, amelyek a hivatalos kapcsolatokat tartják fenn más államokkal, ezt nevezzük külkapcsolatoknak.^[4] Ezen szervezet szintén két csoportra osztható: az állam területén működő, valamint idegen államban működő szervekre. Az előbbihez tartozik az államfő, parlament, kormányfő, külügyminiszter, valamint az egyes szakminiszterek. Az utóbbihoz tartoznak az ún. külképviseletek: diplomáciai képviselők, nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviselők, hivatalos küldöttségek, egyéb képviselők.^[5]

A diplomáciai kapcsolatok egyik legfontosabb jogforrása az 1961-ben Bécsben kihirdetett Egyezmény a diplomáciai kapcsolatokról (a továbbiakban: BDE). Magyarországon ezt az 1965. évi 22. tvr. hirdette ki. Ennek értelmezése alapján megállapítható, hogy a diplomácia nem más, mint az állam külpolitikájának megvalósítása érdekében kifejtett békés tevékenység, valamint az intézményrendszer, ami ezt ellátja.^[6] Hangsúlyozandó, hogy a diplomácia békés tevékenység, főszabály szerint mentes az erőszaktól. Ez annyira fontos fogalmi elem, hogy a négy legfontosabb diplomáciai alapelvben is megjelenik. Ezek pedig az államok szuverén immunitása, az államok függetlensége és egyenlősége, nemzetközi béke és biztonság fenntartása, valamint a nemzetek közötti baráti kapcsolatok előmozdítása.

Amennyiben az állam területén található szervezetet vizsgáljuk, látható, hogy mindegyik szervnek megvan a maga feladata a külügyeket illetően, ezt hazánkban az Alaptörvény szabályozza. Az Országgyűlés felhatalmazást ad a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére, határoz a háborús helyzetről és a békekötésről, ellenőrzi a kormány külpolitikai tevékenységét.^[7] A köztársasági elnök képviseli Magyarországot, megbízza és fogadja a nagyköveteket, valamint az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát.^[8] A kormány meghatározza a külpolitika irányvonalait, a gyakorlati irányítást a külügyminisztériumon keresztül látja el.^[9]

[2] Siska – Szemesi, 2006, 51.

[3] Faluhelyi, 1929, 12.

[4] Nagy, 1999, 408.

[5] Nagy, 1999, 408.

[6] Nagy, 1999, 413.

[7] Alaptörvény 1.cikk (2) d) -h).

[8] Alaptörvény 9.cikk (4) a) - b).

[9] Nagy, 1999, 410.

A külképviseltek feladatairól a küldő állam gondoskodik, azonban a BDE 3. cikkében példálózóan meghatározza, melyek a tipikus feladatkörök. Ide tartozik a küldő állam képviseltele – ezt már pusztá jelenlétével megteszi, nem feltétel az aktív részvétel, azonban köteles átvenni ilyenkor is az állam részére érkező küldeményeket.^[10] Fontos feladat még az állam – annak polgárainak –, illetve jogi személyei érdekeinek védelme. Államot ért sérelem esetén rögtön felléphet, polgárt ért sérelem esetén abban az esetben nyújthat védelmet, ha a sértett már kimerítette a helyi jogorvoslati lehetőségeket.^[11] A külképviseltele tárgyal a fogadó állam kormányával, azonban szerződést csak külön meghatalmazás esetén kezdeményezhet. Ez a tárgyalás kizárólag a külügyminisztériumon keresztül történik, rendszerint jegyzék formájában.^[12] A külképviseltele tájékozódik a fogadó állam viszonyairól, ebben az esetben a megengedett eszközök felhasználásával. A képviseltele vezetője rendszeres jelentésben számol be erről a küldő állam kormányának. Talán a legfontosabb feladata a külképviselteleknek az államok közötti baráti kapcsolatok ápolása, a békés egymás mellett élés elősegítése.^[13]

Ezt követően tekintsük át a konzuli kapcsolatok jogát. Ahogyan a diplomácia, úgy a konzuli kapcsolatok eredete is a régmúltba nyúlik vissza. Az ókori Hellászban jelen volt a proxenia jogintézménye, amely a mai konzulátusok őskének tekinthető. Kezdetben annyit jelentett, hogy a proxenosz oltalmába fogadott egy városba érkező idegen polgárt. Később feladatai kibővültek, mert idővel békebírói tevékenységet is ellátott.^[14]

Konzuli tevékenység alatt olyan államközi kapcsolatokat értünk, amelyek keretei között két állam megállapodása alapján a küldő állam közigazgatási tisztviselői a fogadó állam felségterületén konzuli feladatokat végeznek. Hátér-jogforrása a Konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény (továbbiakban: BKE). Ezt hazánkban az 1987. évi 13. tvr. hirdette ki. Az Alaptörvény XXVIII. cikke értelmében „minden magyar állampolgárnak alkotmányos joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodása idején Magyarország védelmét élvezze”.

A konzulátusok feladatait a BKE határozza meg. Ezek közül az egyik legfontosabb az állampolgárok és jogi személyek érdek-, valamint jogvédelme.^[15] Annyiban különbözik a diplomáciai védelemtől, hogy nem feltétel a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése, hanem az eljárás során bármikor lehet kérvényezni. Magyarország a külföldön bajba jutott polgárok konzuli védelmét a Konzuli Szolgálat útján látja el.^[16]

[10] Nagy, 1999, 419.

[11] Nagy, 1999, 419.

[12] Nagy, 1999, 419.

[13] Nagy, 1999, 419.

[14] Siska – Szemesi, 2006, 10.

[15] Nagy, 1999, 436.

[16] Nagy, 1999, 436.

Fontos feladat még a gazdasági, tudományos, kulturális, kereskedelmi, idegenforgalmi kapcsolat fejlesztése és előmozdítása. Ennek érdekében a konzulátus tájékozik a fogadó állam viszonyairól, amelyekről konzuli jelentést készít.^[17]

A konzulátus közjegyzői feladatokat is ellát, továbbá okiratokat és fordításokat hitelesít. A küldő állam polgárainak végrendeletét írásba foglalja. Ezen túlmenően részt vesz az útlevelek kiadásában, azok érvényességének meghosszabbításában, valamint vízum kiállításában. Ellátja a küldő állam kiskorú és cselekvőképtelen állampolgárainak védelmét a fogadó állam jogszabályai alapján.^[18]

Közreműködik a házasság megkötésénél, ha a házasuló felek a küldő állam polgárai, és ezt a fogadó állam jogszabályai megengedik. Továbbá részt vesz a küldő állam polgárainak születési és halotti anyakönyvi kivonatai elkészítésében. Kijelölhet a küldő állam polgárai vagy azok vagyona számára ideiglenes gyámot vagy gondnokot.^[19]

Ellátja a fogadó állam jogszabályaival összhangban a bírósági iratok kézbesítését és megkeresésének teljesítését, valamint közreműködik jogsegélyegyezmények^[20] lebonyolításában. Illetve, ha a küldő állam polgárai után a fogadó államban hagyatékok maradtak, erről a konzulátust a fogadó állam értesíti.^[21] A konzul segít az örökösök felkutatásában, valamint, ha a fogadó államban nincs hagyatéki eljárás megindítására jogosult személy, úgy a konzul intézkedéseket tehet.^[22]

Ellenőrzi a küldő állam hajóit és repülőgépeit, szükség esetén támogatást nyújthat. A konzul felülvizsgálhatja a járművek okmányait, valamint érintkezésbe léphet a hajó vagy repülőgép személyzetével. Hajótörés vagy repülőgép-szerencsétlenség esetén a fogadó állam hatóságai azonnal értesítik az illetékes konzult, aki intézkedik az utasok megsegítése vagy az elhunytak azonosítása felől.^[23]

Az érintett államok megegyezése alapján a konzulok diplomáciai feladatokat is elláthatnak, amennyiben az érintett államok között nem állnak fenn diplomáciai kapcsolatok. Ez jogi helyzetüket nem befolyásolja. Kivételes esetben harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat a fogadó államban egy konzul, erről azonban a fogadó államot értesíteni kell.^[24]

[17] Nagy, 1999, 436.

[18] Nagy, 1999, 436.

[19] Nagy, 1999, 436.

[20] Nagy, 1999, 436.

[21] Nagy, 1999, 436.

[22] Nagy, 1999, 436.

[23] Nagy, 1999, 436.

[24] Nagy, 1999, 436.

II. E-DIPLOMÁCIA

A bevezetésben említett három fogalom közül elsőként az e-diplomácia kerül bemutatásra. Nyáry Gábor meghatározása szerint az e-diplomácia nem más, mint „a diplomácia digitalizálása a hagyományos működések gyökeres átalakítása nélkül”.^[25]

Vagyis, nem más, mint diplomácia, IKT-eszközök felhasználásával. Ez történhet a „hagyományos” IKT-eszközök igénybevételével, például telefonhívások vagy online konferenciák tartásával. A másik pedig a social media felhasználása a diplomáciai folyamatok kiterjesztésére.

A hagyományos eszközökkel történő e-diplomáciai eszköztár elemei közül a legelterjedtebb az online meeting. Az utóbbi pár évben a COVID-19 okozta pandémia hatására egyre több állam vette igénybe államközi érintkezései során. A közelmúltból az orosz-ukrán konfliktus során Zelenszkij elnök is online tartja a kapcsolatot külföldi kollégáival, vagy tartanak tárgyalásokat a felek.

A social media megjelenése szintén hozzá tett a diplomáciai folyamatok modernizálódásához. Ratko Mladic boszniai szerb katonai parancsnok tárgyalásán, 2011-ben William Hague brit külügyminiszter a Twitter felületén osztotta meg gondolatait a nyilvánossággal, nevezetesen „A szíriai vezetőknek el kellene gondolkodniuk a vádlottak padján ülő Mladic láttán - a nemzetközi igazságszolgáltatás keze messzire elér.” Az utóbbi években rendszeressé váltak az ilyen vagy ehhez hasonló Facebook-, Twitter-bejegyzések vezető diplomaták, állam- és kormányfők részéről. Az Egyesült Államok odáig ment, hogy diplomatáiknak figyelniük kell az orosz VKontakt felületet - nemcsak a hírszerzés, de a kormányzati kommunikációs stratégia kidolgozása céljából.^[26]

III. DIGITÁLIS DIPLOMÁCIA

Hasonlóan a modern világunkban felbukkant új jelenségekhez, a digitális diplomáciának sincs jelenleg egy egységes fogalma.

Potter szerint a digitális diplomácia a diplomáciai tevékenységek digitális technológiákon, interneten, mobil eszközökön és a közösségi média platformokon való gyakorlását jelenti. Lewis a digitális diplomáciát a diplomaták általi közösségi média használatként fogalmazza meg, amely platformokat a diplomaták és politikusok egymással és a nagyközönséggel való kommunikációra használják. Manor és Segev szerint a digitális diplomácia legfőképpen egy ország növekvő social media-használatára utal, amit egy ország a jó hírneve és a róla alkotott előnyös kép kialakítása, valamint a külpolitikai céljai elérése érdekében végez. Nyáry Gábor szerint nem más, mint „A diplomácia hagyományos folyamatainak

[25] Nyáry, 2020, 332.

[26] Infoter.hu: E-diplomácia.

gyökeres (transzformatív) átalakítása az IKT-technológiák következtében.”^[27]

2002-ben hozták létre először, az Egyesült Államokban az első digitális munkacsoportot. Az a Külügyminisztérium berkein belül működött, e-Diplomata néven.^[28] Továbbá az Egyesült Királyság, valamint Svédország külügyminisztériuma is rendelkezik digitális diplomáciai hivatallal.^[29]

A social media térnyerésével egyes állami aktorok is megjelentek a közösségi térben. Így több új fogalom is létrejött: Facebook-diplomácia, Twitter-diplomácia, stb. 2008-ban, az amerikai elnökválasztások során kezdődött el ez a folyamat, Barack Obama ugyanis kiterjedten kezdte el használni kampánya során a Facebook felületét. Azonban nem ők voltak az elsők, akik a sajtó erejét felhasználva próbálták befolyásukat kiterjeszteni a választópolgárokra. 1922-ben Warren G. Harding volt az első elnök, aki rádióüzenetet küldött, Franklin D. Roosevelttel pedig már rendszeresen tartott elnöki rádióbeszédeket. 1961-ben John F. Kennedy tartotta az első élő sajtótájékoztatót.^[30]

A social media igazi erejének bemutatása a 2008-as elnökválasztáskor kezdődött. Barack Obamának 2008-ban a választások előtt 3 millió, míg ellenfelének, Romneynak alig pár ezer facebook követője volt.^[31] Ez 2012-re Obama esetén megtízszereződött. Ezt a szavazóbázist úgy tudta megteremteni, hogy tudatosan kezdte használni a Facebook platformját. Univerzális témákat dolgozott fel, bepillantást engedett saját magánéletébe, megosztotta érzéseit, aggályait. Valamint felhasználta az éppen szárnyait bontogató Youtube platformot is.^[32]

A másik ilyen jelenség 2016-ban, Donald Trump kampánya idején volt megfigyelhető. Ő is tudatosan használta a social médiát, különösen a Twittert. Elnöki évei alatt is széleskörűen tweetelt. A kérdés az, vajon mely bejegyzések feleltethetők meg az állami egyoldalú aktusok követelményeinek. Lényeges, hogy egy egyoldalú állami aktusnak nemzetközinek, nyilvánosnak, koherensnek, és perdöntő tartalommal bírónak kell lennie.^[33] Így a tweetek nagy többsége nem alkalmas nemzetközi joghatás kiváltására, mivel az első feltételnél elbukik. Így nem alkalmas például Trump elnök 2019-ben, a Golán-fennsík szuverenitásáról tweetelt üzenete sem, ettől függetlenül azt több állam elítélte.^[34]

2021 nyarán Barbados bejelentette, hogy megnyitják a világ első digitális nagykövetségét. A barbadosi kormány ugyanis aláírt egy megállapodást arról, hogy Decentralandben, egy Ethereum-alapú online platformon nyitják meg nagykövetségüket a Metaverzumban. A jelenlegi fázisban sokat nem lehet tudni

[27] Nyáry, 2020, 332.

[28] Klausz, 2018, 350.

[29] Klausz, 2018, 350.

[30] Ádány, 2021, 17.

[31] Klausz, 2018, 350.

[32] Klausz, 2018, 351.

[33] Ádány, 2021, 24.

[34] Ádány, 2021, 25.

még erről a projektről, azonban annyit igen, hogy e-vízum és e-konzuli szolgáltatásokat is terveznek nyújtani majd.^[35]

2022. július 18-án fogadta el az Európai Tanács az unió digitális diplomáciáról szóló következtetéseit.^[36] A Tanács felismerte, hogy a digitális technológiák új lehetőségeket és kockázatokat teremtenek, nemcsak az uniós polgárok életében, hanem az egész világon. Ráadásul kulcsfontosságú versengő tényezőkké váltak, amelyek képesek megváltoztatni a geopolitikai erőviszonyokat. Az Unió digitális szövetségek és partnerségek egyre növekvő hálózatával rendelkezik szerte a világon, és egyre többet fektet be a digitális infrastruktúrába, és támogatja partnereit saját szabályozási megközelítésük meghatározásában, amely az emberközpontú technológiai megközelítésen alapul, a Global Gateway Stratégián keresztül. Ennek fényében az EU hamarosan külön irodát nyit San Franciscóban, a digitális technológia és innováció egyik globális központjában, hogy javítsa a digitális diplomáciát az Egyesült Államokban és az Egyesült Államokkal. Ennek megfelelően az Unió aktívan elő fogja mozdítani az egyetemes emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat, a jogállamiságot és a demokratikus elveket a digitális térben, és előmozdítja a digitális technológia emberközpontú megközelítését a megfelelő multilaterális fórumokon és más platformokon, elősegíti a partnerségeket és szövetségeket a hasonlóan gondolkodó államokkal. Ennek megfelelően megerősíti az ENSZ rendszeréhez, a G7-hez, az EBESZ-hez, az OECD-hez, a WTO-hoz, a NATO-hoz fűződő kapcsolatát, valamint az Európai Bizottságot és más többoldalú fórumot, továbbá törekszik az EU zöld fejlesztési és hálózati diplomácia koordinációja eredményeinek kihasználására.

Hazánkban 2016-ban indult a Digitális Külképviselet program, mely oktatás folyamatos szervezésével igyekszik a külképviseleten dolgozó diplomaták és egyéb személyzet social media-tudását tágítani.^[37] 2018-as adatok szerint a hazai külképviseletek 62%-a rendelkezik Facebook oldallal. Ez értelemszerűen az utóbbi pár évben bővült.^[38]

IV. KIBERDIPLOMÁCIA

Maga a „kiber” szó az angol „cyber” szóból származik, és számítógéppel kapcsolatot jelent. Ezen logika alapján joggal gondolhatnánk, hogy kiberdiplomácia alatt a diplomáciai tevékenység számítógépes, internetes környezetben való el látását értjük. Napjainkban nincs egységes szakirodalmi álláspont a kiberdiplomácia fogalmára, legáltalánosságban azt mondhatjuk, hogy a kiberdiplomácia nem más, mint „egy adott állam egyedül vagy több állammal együttesen véghez-

[35] Origo.hu: Ennek az országnak lesz előszőr..., 2021.

[36] Európai Tanács: Uniós digitális diplomácia..., 2022.

[37] Klausz, 2018, 353.

[38] Klausz, 2018, 354.

vitt olyan cselekedeteinek összessége, amelyek külpolitikai célokat és érdekeket szándékoznak érvényesíteni a kibertérben, erősen támaszkodva az információ, az információkommunikáció és a számítógépek felhasználási területeire”.^[39]

A kiberdiplomácia tényleges szereplői - az államok és nemzetközi szervezetek mellett persze – a hagyományos diplomaták, illetve az egyes szakpolitikai területeken releváns intézmények képviselői.^[40]

A kiberdiplomáciai folyamatok megindulásának első állomása 2011, amikor is az Egyesült Államok elfogadta az International Strategy for Cyberspace névre keresztelt dokumentumot. Ez volt az első kormányzati dokumentum, mely önálló tématerületnek tekintette a kibertér nemzetközi összefüggéseit.^[41] Ezen felül néhány problémás területet azonosít, úgymint hálózatvédelem, internetkormányzás, internet szabadsága. Mindezekben túlmenően a stratégia a keretrendszer megalkotása mellett megalkotta a megvalósítási intézményrendszert is, ugyanis létrehozta az Egyesült Államok Külügyminisztériumának Kibertérügyi Koordinátori Hivatalát.

2013-ban Japán is megalkotta kiberdiplomáciai stratégiáját, amely a Nemzetközi Kiberbiztonsági Együttműködési Stratégia nevet kapta. 2015-ben az Európai Unió Tanácsa elfogadta az Európai Tanácsi Következtetést a Kiberdiplomáciáról, mely mérőföldkő abban az értelemben, hogy először használta a kifejezést az unió intézményrendszerében.^[42] A stratégiaalkotást követően több államban is felállítottak a külügyminisztérium kötelékében működő, kiberdiplomáciával foglalkozó részleget, mint például Belgiumban. Franciaország 2015-ben fogadta el kiberstratégiáját, „A digitális biztonság nemzeti stratégiája” néven. A stratégia öt fő célt határoz meg, amelyek közül az ötödik Európa, a digitális stratégiai autonómia és a kibertér stabilitása.^[43] Franciaország szövetségein keresztül, három fő módon kíván részt venni Európa digitális átalakulásában: azáltal, hogy más, önkéntes EU-országokkal közösen napirendet tűz ki egy európai stratégia kidolgozására, erősíti Franciaország jelenlétét és befolyását a nemzetközi hálózatépítési megbeszéléseken, valamint másokat támogat.^[44] A nemzetek kiberképességeket építenek ki, hozzájárulva ezzel a kibertér globális stabilitásához. E stratégia megvalósítása és a kiberdiplomácia területére való összpontosítás érdekében 2015-ben létrehozták a Külügyminisztériumban a kiberdiplomácia és a digitális gazdaság nagyköveti posztját.^[45] Ezzel összehasonlítva, Németország 2016-ban fogadta el második kiberbiztonsági stratégiáját. A stratégia négy cselekvési területet sorol fel, amelyek közül az egyik Németország megfelelő pozíciója az európai és nemzetközi kiberbiztonsági politikai megbeszéléseken. Ez egyértelműen azt mutatja, hogy a kiberdiplomácia kiemelt területté nőtte ki magát, és az ország biztonságát befolyásoló

[39] Mártonffy, 2020, 334.

[40] Molnár, 2020, 343.

[41] Nyáry, 2020, 336.

[42] Nyáry, 2019, 2.

[43] Molnár, 2020, 374.

[44] Molnár, 2020, 374.

[45] Molnár, 2020, 374.

alapvető tényezővé vált.^[46] Ennek részeként Németország hangsúlyozza a kétoldalú partnerségek fontosságát is, elsősorban az információmegosztás és a határokon átnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatos biztonsági kérdések koordinációja, valamint a kapacitásmegosztás, másrészt a fejlesztési együttműködés területén, ahol a biztonság és a bizalom a legfontosabb.^[47] Európai viszonylatban talán a legfejlettebb kiberstratégiája az Egyesült Királyságnak van.^[48] 2016-ban fogadták el az ország harmadik kiberstratégiáját, amely három célt tűz ki maga elé, ezért szokás nevezni a 3D stratégiájának: Defend-Deter-Develop.^[49] A második célkitűzés tekintetében a kiberdiplomáciának van kiemelkedő szerepe. Az elrettentés gondolata nem csak „kemény” eszköz (például offenzív hálózati képességek fejlesztése), hanem magában foglalja az együttműködési csatornák további szélesítését és elmélyítését is – ahogy a stratégiában is szerepel: az Egyesült Királyság folytatja a globális kiberszövetség kiépítését, megkezdte és továbbra is támogatja a nemzetközi jog kibertérben történő megfelelő alkalmazását.^[50] A három stratégiai cél megvalósítása csak megfelelő nemzetközi keretek között képzelhető el. E tekintetben az Egyesült Királyság nemcsak hagyományos szövetségeseire, hanem új partnereire is támaszkodik, és igyekszik kihasználni az ilyen, többoldalú fórumok által kínált befolyási lehetőségeket.^[51]

Kína 2017-ben fogadta el kiberbiztonsági stratégiáját. A kínai kiberdiplomácia a belügyekbe való be nem avatkozás és az egyenlő részvétel elveinek tudatában, a kapacitásépítés és a fejlesztési támogatás fontosságában, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete és más nemzetközi intézmények támogatásában gyökerezik. Mindennek a következménye a kiberszuverenitás, vagyis az internetes szuverenitás kérdése, amely a kezdetektől fogva a kiberdiplomácia középpontjában áll. Kína kétélű fegyvernek tekinti az internetes világot: a gazdasági fejlődés és kormányzás biztosításának alapvető elemeként, de a belső stabilitásra és az intézményi legitimitásra is veszélyt jelent. Az ország elsősorban hazai cenzúrán keresztül kíván válaszokat adni, de hangsúlyozza a nemzetközi együttműködés fontosságát is.^[52] Oroszország már 20 évvel ezelőtt megalapozta kiberstratégiájában a kibertér nemzetközi szabályozásának szükségességét, és Kínával és a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének többi tagjával közösen megfogalmazta a kibertérrel, valamint a szuverenitás és a szuverenitással kapcsolatos magatartási szabályokat. Ez éles ellentétben áll az Egyesült Államok vezető Nyugattal, amely a múltban mindezt ellenezte, de az utóbbi időben egyre nagyobb hajlandóságot mutatott a szabályozás szükségességének felismerésére. A két tábor közötti nézeteltérések nagyon negatív hatással voltak az orosz-amerikai és az orosz-európai kapcsola-

[46] Molnár, 2020, 376.

[47] Molnár, 2020, 376.

[48] Molnár, 2020, 379.

[49] Molnár, 2020, 378.

[50] Molnár, 2020, 378.

[51] Molnár, 2020, 378.

[52] Molnár, 2020, 362.

tokra, aminek következtében csökken a globális megállapodás esélye – még akkor is, ha maga az ENSZ főtítkára úgy véli, szabályok szükségesek.^[53]

Az államok azonban nem mindig vesznek részt a kiberdiplomáciai folyamatokban egyedül. Hasonló tevékenységek különböző blokkok, bilaterális vagy többoldalú szervezetek vagy szövetségi rendszerek keretein belül valósulhatnak meg, a felek által meghatározott érdekektől függően.^[54] A szabályokon alapuló multinacionális megközelítés példaként a NATO-tagállamok elfogadták a Tallinn Manuált, amely iránymutatásokat fogalmaz meg az államok és más nem állami szereplők kibertérben való használatára vonatkozóan. A Tallin Manualnak és számos más konkrét lépésnek köszönhetően a NATO és tagállamai vitathatatlanul támogatják a kibertér nemzetek feletti szabályozását. Másrészt az SCO (Shanghai Együttműködési Szervezet) -országok alapvetően más megközelítést alkalmaztak.^[55] A két megközelítés éles ellentétben áll egymással, ezért nemcsak kiberdiplomáciának lehetünk tanúi a kibertérben, hanem kibertámadásoknak, és ha a helyzet eszkalálódik, még kiberhadviselésnek is.^[56]

2021 novemberében állították fel az Amerikai Egyesült Államokban a Külügyminisztérium alárendeltségében működő Kibertér és Digitális Politikai Igazgatóságot. A hivatal élén nagyköveti rangú személy áll majd, illetve működési területe kiterjed majd a kibertér szinte összes szeletére.^[57]

V. DIGITALIZÁCIÓ ÉS KONZULI JOG

A technológiai változások a konzuli kapcsolatok jogára is hatást gyakoroltak, ebben a fejezetben bemutatom a főbb pontokat.

Hazánkban 2016-ban indult a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (Köfop), valamint a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (Vekop) amely a konzuli tevékenység digitalizációját segíti elő. Ezen programok a Külgazdasági- és Külügyminisztérium vezetésével valósultak meg. A projektben többi között kifejlesztették a „Konzinfo Utazom” mobilapplikációt, amely országonként tartalmaz utazási tanácsokat, fontos elérhetőségeket a külföldre utazóknak. A mobilalkalmazás konzuli védelemre történő regisztráció esetén lehetőséget ad arra, hogy válsághelyzet hirdetésekor a regisztrált felhasználó visszajelezzon, biztonságban van-e, vagy segítséget kér.^[58]

Az applikáció mellett létrehozták a businesshungary.mfa.gov.hu kormány-

[53] Molnár, 2020, 368.

[54] Mártonffy, 2020, 311.

[55] Mártonffy, 2020, 311.

[56] Mártonffy, 2020, 311.

[57] Egov.hu: Új Kibertér Igazgatóságot állítanak fel..., 2021.

[58] Egov.hu: Magyar digitális diplomácia..., 2019.

zati weboldalt. Ezen oldal elsősorban a kis- és középvállalkozásokra fókuszál. Az oldal hozzáférést biztosít külföldi cégek exportkeresletéhez, online lehet igényelni a háttérintézmények szolgáltatását, az online piactéren pedig meg lehet ismerni a magyar cégek exportkínálatát, továbbá online időpont foglalásra van lehetőség több országra is konzuli ügyintézésre.

A fentiekben túlmenően a konzuli feladatok ellátása és a konzuli védelem biztosítása végett Magyarország Kormánya Konzuli Szolgálatot működtet. Ezen weboldal főleg a kormányzati tájékoztatást szolgálja az állampolgárok felé, a konzuli tevékenység megkönnyítése végett. Egyik legfontosabb fóruma az „Utazási tanácsok” fül, amely a legfontosabb információkat tartalmazza az államokról, illetőleg kategóriákba sorolja őket beutazási kockázat szerint. Továbbá információk találhatóak a weboldalon a vízumigénylés hatályos szabályairól, illetve a konzuli feladatokkal összefüggő összes tevékenységről.

Megállapítható, hogy olyan éles tagozódás nem figyelhető meg a konzuli kapcsolatokat illetően, mint a diplomáciánál. A konzuli feladatok ellátása során egyre több és több IKT-eszközt használnak fel, az ügymenet gyorsítása és átláthatósága érdekében. Analógiát használva esetleg az e-diplomáciának lehetne megfeleltetni, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy nem beszélhetünk önálló e-konzuli jogról, hanem a konzuli feladatok ellátása során egyre több információtechnológiai eszköz alkalmazásáról.

VI. ZÁRÓ GONDOLATOK

Látható, hogy a modern technológiai változások sem a diplomáciát, sem a konzuli kapcsolatokat jogát nem hagyták érintetlenül. A diplomáciai jogot nagyobb mértékben érintették ezek a változások, lévén új fogalmak jöttek létre. Azonban jelenleg is még nagy a fogalmi bizonytalanság, ezért meglátásom szerint a közeljövőben szükség lesz a meglévő kifejezések és fogalmak tisztázására, akár nemzetközi egyezmények formájában.

A konzuli tevékenységet, lévén főleg közigazgatási tevékenységről beszélünk, kevésbé érintették a technológiai változások, leginkább az IKT-eszközök elterjedése figyelhető meg.

IRODALOM

- Ádány Tamás Vince (2021): „Szervusz nép!” - A közösségi média eszköztárának hatása az államok egyoldalú alkotásainak jogi helyzetére. In: Kajtár Gábor – Sonnevend Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Faluhelyi Ferenc (1929): *A párisi Kellogg-egyezmény és annak jelentősége*. Somogyi Ker. Ny., Kaposvár.

- Klausz Melinda (2018): Külképviseltek a közösségi média térben. In: *Hadmérnök*. XIII. évf., 4. sz.
- Mártonffy Balázs (2020): Bevezetés a kiberdiplomáciába: alapfogalmak és elméleti viták. In: Török Bernát (szerk.): *Információ- és kiberbiztonság*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Molnár Anna (2020): A kiberdiplomácia fejlődése az Európai Unióban. In: Török Bernát (szerk.): *Információ- és kiberbiztonság*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Molnár Dóra (2020): Nagyhatalmi kiberdiplomácia - az Egyesült Államok, Kína és Oroszország a nemzetközi kiberporondon. In: Török Bernát (szerk.): *Információ- és kiberbiztonság*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Molnár Dóra (2020): Európai kiberdiplomáciai helyzetkép - Franciaország, az Egyesült Királyság és Németország. In: Török Bernát (szerk.): *Információ- és kiberbiztonság*. Ludovika Kiadó, Budapest.
- Nagy Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest.
- Nyáry Gábor (2019): A digitális állam a külpolitikai térben. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 2019/12. sz.
- Nyáry Gábor (2020): Kiberdiplomácia: hatalom, politika és technológia a geopolitika ötödik dimenziójában. In: Török Bernát: *Információ- és kiberbiztonság*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- Siska Katalin – Szemesi Sándor (2006): *A nemzetközi jog története*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.

ONLINE FORRÁSOK

- Egov.hu: Magyar digitális diplomácia: konzuli tevékenység digitalizálása és a külkereskedelem online támogatása, 2019. (Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2019/06/29/magyar-digitalis-diplomacia-konzuli-tevekenyseg-digitalizalasa-es-a-kuikereskedelem-online-tamogatasa/>. Letöltés ideje: 2023.03.23.).
- Egov.hu: Új Kibertér Igazgatóságot állítanak fel az USA Külügyminisztériumában, 2021. (Elérhető: <https://hirlevel.egov.hu/2021/11/02/uj-kiberter-igazgatosagot-allitanak-fel-az-usa-kulugyminiszteriumaban/>. Letöltés ideje: 2022.03.19.).
- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: Uniós digitális diplomácia: a Tanács összehangoltabb európai megközelítésről állapotott meg az új digitális technológiák jelentette kihívásokra vonatkozóan, 2022. (Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/07/18/eu-digital-diplomacy-council-agrees-a-more-concerted-european-approach-to-the-challenges-posed-by-new-digital-technologies/>. Letöltés ideje: 2023.01.11.).
- Infoter.hu: E-diplomácia, külpolitika 140 karakterben. (Elérhető: https://infoter.hu/cikk/e-diplomacia_kulpolitika_140_karakterben. Letöltés ideje: 2022.03.23.).
- Origo.hu: Ennek az országnak lesz először a világon virtuális nagykövetsége, 2021. (Elérhető: <https://www.origo.hu/gazdasag/20211116-gazdasag-nagykovetseg-digitalizacio-diplomacia-it.html>. Letöltés ideje: 2022. 03. 23.).

JOGFORRÁSOK

- Alaptörvény 1.cikk (2) d) -h).
- Alaptörvény 9.cikk (4) a) - b).

MARINKÁS GYÖRGY

Gondolatok az uniós jog elsőbbsége és a tagállamok nemzeti identitása közötti kapcsolatról az EUB ún. „Pancharevo” ítéletének tükrében

ABSTRACT

The issue of the rights of same-sex couples to get married and to adopt can be seen as a topical issue in everyday life and in politics. It is also an issue that is constantly being addressed in practice by national supreme/constitutional such as the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union as well. This paper analyses the relevant jurisprudence of the above-mentioned two judicial fora in the light of the CJEU's so-called 'Pancharevo-judgment' delivered in December 2021. In the said case, the Court of Justice had to decide whether the unconditional prevalence of the right of free movement of persons under the Founding Treaties, over the traditional concept of the family in a given country, would be contrary to the national identity of the Member State. These issues are of particular importance because, if the Member State is ultimately forced to functionally yield to the primacy of EU law in a multitude of areas, the question arises as to whether the Member State will have any room for manoeuvre left despite the fact that its Constitution remains otherwise unchanged? Although the Court has stressed the margin of manoeuvre that Member States have in this area, it has ruled that EU law must prevail. The conflict between the primacy of EU law and the national identities of the Member States is seen to be resolved by the so-called functional approach principle, which will be explained in detail in this paper.

Keywords: same-sex marriage ■ adoption ■ primacy of EU law
■ functional recognition ■ principle of effectiveness ■ national identity

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az azonos nemű párok házasságkötéshez és örökbefogadáshoz való jogainak kérdése a hétköznapi életben és a politikai életben is aktuális kérdésnek tekinthető. Mindamellett a jogalkalmazás is folyamatosan talál-

kozik e kérdéssel: mind a nemzeti legfelsőbb bírói fórumok, mind a nemzetek feletti bírói fórumok, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Európai Unió Bírósága (EUB) foglalkoztak vele. Jelen írás utóbbi két bírói fórum vonatkozó joggyakorlatát elemzi az EUB ún. *Pancharevo*-ügyben,^[1] 2021 decemberében hozott ítélete apropóján. A *Pancharevo*-ügyben a Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy az Alapítószerződésekből eredő, a személyeket megillető szabad mozgáshoz való jognak az adott ország hagyományos családfelfogásával ellentétben történő feltétlen érvényesítése sérti-e a tagállam nemzeti identitását. Az ügyben felmerülő konkrét kérdés lényegét tekintve az volt, hogy az uniós jogból eredő jogok, mint a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásával összefüggésben a tagállami hatóság köteles-e elismerni a gyermek szüleiként az azonos nemű pár mindkét tagját, annak ellenére, hogy a nemzeti joga alapján ez nem lehetséges. A Bíróság a kérdésre azt a választ adta, hogy: „a tagállam köteles egyrésztől a gyermek számára személyazonosító igazolványt vagy útlevelet kiállítani, annak előzetes megkövetelése nélkül, hogy saját nemzeti hatóságai születési anyakönyvi kivonatot állítsanak ki, valamint [...] köteles elismerni a fogadó tagállam által kiállított azon dokumentumot, amely lehetővé teszi az említett gyermek számára, hogy e két személy mindegyikével gyakorolja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát”.^[2] Említést érdemel, hogy 2022. június 24-én, az EUB az eljárási szabályzata^[3] 99. pontja^[4] alapján „Indokolt végzéssel adott válaszbán” döntött a *Rzecznik Praw Obywatelskich*-ügyben,^[5] amelyet korábban felfüggesztett, ameddig a *Pancharevo*-ügyben döntés nem születik, tekintve, hogy a tényállás és a feltett kérdés gyakorlatilag azonos volt. E tény alapozta meg az eljárási szabályzat 99. pontja szerinti végzés kibocsátását a *Rzecznik Praw Obywatelskich*-ügyben, amelyben az EUB megismételte a *Pancharevo*-ügyben hozott döntést, egyértelművé téve a joggyakorlat további irányát.

Az EUB által a *Pancharevo*-ügyben adott válasz abból a szempontból „megjósolható” volt, hogy a 2016-os *Coman*-ügyben^[6] a Bíróságnak egy, lényegét tekintve hasonló kérdésben már döntenie kellett. Tekintve, hogy a *Coman*-ügy jelentős fordulatot hozott az EUB joggyakorlatában, a *Pancharevo*-ügyhöz hasonlóan önálló fejezetet kapott a jelen írásban. Az említett *Coman*-ügyben eljáró Melchior Wathelet főtanácsnok az ügyben benyújtott főtanácsnoki indítványában hang-

[1] EUB, C-490/20 sz. V.M.A. v Stoliczna obsztina, rayon „Pancharevo“-ügy, ítélet, 2021. december 14.

[2] EUB, C-490/20 sz. V.M.A. v Stoliczna obsztina, rayon „Pancharevo“-ügy, ítélet, para. 69.

[3] A Bíróság [EUB] 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata (HL L 265., 2012.9.29.).

[4] A Bíróság [EUB] 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata, 99. pont: „Ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, vagy az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy ha az előzetes döntéshozatalra elé terjesztett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek, a Bíróság az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat.”

[5] EUB, C-2/21. sz. *Rzecznik Praw Obywatelskich*-ügy, végzés, 2022. június 24.

[6] EUB, C-673/16. sz. *Coman*-ügy, ítélet, 2018. június 5.

súlyozta: a Bíróságnak először volt lehetősége, hogy „[...] két férfi között létrejött házassággal összefüggésben állást foglaljon a 2004/38 irányelv^[7] értelmében vett házastárs fogalmáról”.^[8] Az EUB az ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a házasságot egy másik tagállam szabályai szerint érvényesen kötötték meg, úgy a tagállam, amelynek az uniós polgár az állampolgára, nem tagadhatja meg az uniós polgár házastársának tartózkodáshoz való jogát pusztán arra való hivatkozással, hogy a szóban forgó tagállam nem ismeri el az azonos neműek közötti házasság intézményét.

E kérdések azért bírnak különös jelentőséggel, mert két kizárólagos hatáskör ütközik egymással: egyrészt az uniós kizárólagos hatáskörébe tartozó, az uniós polgársággal és a személyek szabad mozgásával összefüggő jogok, másrészt a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó, – és adott esetben – a nemzeti identitás részét képező családjogi kérdések.

Az EUB bár mind a Coman-, mind a Pancharevo-ügyben hangsúlyozta a tagállamokat e téren megillető mozgásteret, úgy döntött, hogy az uniós jognak kell elsőbbséget élveznie. Annak indoka, hogy az EUB miért döntött ezen értelmezés mellett, a Pancharevo-ügyben Julianne Kokott által előterjesztett főtanácsnoki indítványban található. Amint a főtanácsnok írta: „E tekintetben kétségtelenül igaz, hogy az uniós jog a jelenlegi állapotában nem határozza meg a családi állapot megállapítására és többek között a leszármazásra vonatkozó szabályokat. Ez mindazonáltal nem jelenti azt, hogy az e területen elfogadott valamely nemzeti intézkedés nem minősülhet a Szerződések által biztosított alapvető jogok és szabadságok korlátozásának.”^[9] A főtanácsnok az érvelését a következőképpen folytatta: „A Bíróságnak [...] már volt alkalma pontosítani, hogy a »családtagok« minden esetben a 2004/38 irányelv 2. cikkében említett személyek. E rendelkezés különösen az uniós polgár »házastársára« (az a) pont) és »egyesesági leszármazottaira« (a c) pont) utal. Márpedig az, ha [valamely személyt] nem minősítik »családtagnak« azzal az indokkal, hogy egy másik tagállam joga ezt nem teszi lehetővé, azzal a veszéllyel járna, hogy az EUMSz. [Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés]^[10] 21. cikk (1) bekezdéséből eredő jogok tagállamonként változnának a nemzeti jogi rendelkezéseiktől függően. Ugyanezen ok miatt a Bíróság megállapította, hogy az »egyesesági leszármazott« fogalmát az egész Unióban egységesen kell értelmezni. A jelen esetben nem vitatott, hogy a spanyol jog alapján mind az alapeljárás felperese, mind a házastárs érvényesen szülői jogállást szerzett, és ezenfelül a lányukkal ténylegesen családként él-

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) (HL L 158., 2004.4.30., 77–123).

[8] EUB, C-673/16. sz. Coman-ügy, Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa, 2018. január 11., para. 2.

[9] EUB, C-490/20 sz. V.M.A. v Stoliczna obshtina, rayon „Pancharevo“-ügy, Julianne Kokott főtanácsnok indítványa, 2021. április 15., para. 58

[10] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326., 2012.10.26., 47–390.).

nek Spanyolországban.”^[11] Márpedig – amint a főtanácsnok folytatta az érvelését – „[...] e Spanyolországban létesített rokoni kapcsolatok elismerésének hiánya súlyosan akadályozná, hogy Bulgáriában családi életet lehessen élni. A családtag jogállás ugyanis számos, mind az uniós jogból, mind a nemzeti jogból eredő jog és kötelezettség alapja.”^[12] A főtanácsnok által említett „nemzetközi jogból eredő kötelezettség” kifejezés révén a szerző értelmezésében – implicit módon – utal az EJEB joggyakorlatára is. Utóbbi értelmében azonban, amint az jelen írás első pontjában kifejtésre kerül, az Emberi Jogok Európai Egyezménye^[13] (EJEE) részes államai bár jogi elismerést kötelesek biztosítani az azonos nemű párok kapcsolata számára, az, hogy ezen elismerés regisztrált élettársi kapcsolat vagy házasság formájában történik-e, a tagállami jogalkotó hatáskörébe tartozik. A tagállamokat hasonlóan széles mozgástér illeti meg az örökbefogadás szabályozása kapcsán.^[14] Ily módon az EJEB joggyakorlata – önmagában – nem biztosít kellően biztos alapot a főtanácsnok és az EUB álláspontja számára.

Annak érdekében tehát, hogy biztosítsák az uniós jog érvényesülését, a Coman- és Panharevo-ügyekben eljáró főtanácsnokok és az EUB – a tényleges érvényesülés elvére^[15] is nyilvánvalóan építő – ún. funkcionális megközelítést^[16] alkalmazták, hangsúlyozva, hogy a másik országban bejegyzett, ám az uniós polgár származási tagállamának nemzeti joga által el nem ismert családügyi kapcsolat elismerése csak az uniós jog gyakorlásának biztosítását szolgálja, és nem eredményezheti a tagállami alkotmányos szabályok megváltozását. A jelen írás szerzőjében két kérdés merült fel ezzel kapcsolatban. Az első, hogy a kölcsönös elismerés ezen formája – amely analógia útján a Cassis-formulára^[17] emlékeztet – mennyire állja meg a helyét abban az esetben, amennyiben – ahogyan arra Wathetlet főtanácsnok is felhívta a figyelmet Coman-ügyben benyújtott indítványában – két kizárólagos hatáskör ütközik. E tekintetben emlékeztetni szükséges, hogy a Cassis-ügy esetében ilyen ütközés nem állt fenn, mivel az áruk szabad mozgása egyértelműen közösségi hatáskör volt már a szóban forgó ítélet meghozatalakor is. A második kérdés, hogy mivel az uniós jog számtalan jogterületen – az adójogtól kezdve a családjogon át – közvetlenül vagy közvetve hatással van a nemzeti jogalkotásra, vajon nem eredményezheti-e ez a funkcionális megközelítés a tagállami szabályozás de facto megváltozását még akkor is, ha az de jure nem történik meg. Azaz, amennyiben a tagállam végül a részterületek sokaságában kénytelen funkcionális jelleggel engedni az EU-jog elsőbbségének – márpedig Věra Jourová,

[11] EUB, Panharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 61.

[12] EUB, Panharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 62.

[13] Hivatalosan kihirdetett magyar elnevezése: „Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény” (Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt ETS-005 számú egyezménye).

[14] Részletesen lásd: Benyusz – Marinkás, 2022, 23-91.

[15] Lásd e tekintetben: EUB, C-14/83 sz. Von Colson and Kamann v Land Nordrhein-Westfalen, ítélet, 1984. április 10., para. 28.

[16] EAPIL Editorial, 2022.

[17] EUB, C-120/78. sz. Rewe-Zentral Ag-ügy, ítélet, 1979. február 20.

az Európai Bizottság értékekért és az átláthatóságért felelős alelnökének 2022. december 7-i nyilatkozata^[18] alapján ez várható –, marad-e bármilyen mozgástere annak ellenére, hogy az alkotmánya egyébként változatlan maradt?

A második kérdést alternatív módon megfogalmazva, vajon nem a „lopakodó jogalkotás”^[19] egy újabb példájával állunk szemben? Utóbbi kérdés azért is aktuális, mivel az Európai Bizottság a 2020-ban kiadott, „Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia”^[20] c. dokumentumában frottak értelmében az, „aki egy országban szülő, az minden országban szülő”^[21] jelmondat jegyében a családi kapcsolatok EU-n belüli kölcsönös elismerését fogja ösztönözni. Mindez a stratégia szerint két dolgot jelent: egyrészt azt, hogy a Bizottság a tagállamokkal külön párbeszédet szándékozik lefolytatni a Coman-ügyben hozott ítélet végrehajtásával kapcsolatban. A Bizottság az említett dokumentumban világossá tette, hogy szükség esetén jogi lépéseket is tenni fog az ítéletben foglaltak kikényszerítése érdekében.^[22] Másrészt, a Bizottság 2022-ben az EUMSZ. 81. cikk (3) bekezdése^[23] szerinti jogalkotási aktus meghozatalára irányuló eljárást tervez kezdeményezni a szülőség tagállamok közötti kölcsönös elismerésének támogatása céljából.^[24] Amennyiben a jogalkotási terv megvalósul, az egyik tagállamban jogszerűen bejegyzett szülői státuszt a másik tagállamban is kötelezően el kell majd ismerni. A jogalkotási tervezet előkészítéseként 2021-ben lezajlott a nyilvános konzultáció – amelynek eredménye szerint az uniós polgárok többsége támogatja a javaslatot –,^[25] valamint felállításra került az előkészítést végző munkacsoport,^[26] amely eddig hétszer ülésezett, legutoljára 2022. február

[18] „Elképzelhetetlen, hogy ha valaki szülő egy tagállamban, azt nem ismerik el szülőként egy másik tagállamban. Ez egyes gyermekek számára nagy kockázatot jelent, mivel nem garantált, hogy élhetnek a jogaikkal, például az öröklés, a tartás vagy az iskoláztatással és az oktatással kapcsolatos döntések tekintetében.” – Európai Bizottság: Intézkedéscsomag az egyenlőségről: a Bizottság új szabályokat javasol a származás tagállamok közötti elismerésére. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2022. december 7. (IP/22/7509).

[19] A magyar szakirodalomban – a teljesség igénye nélkül – lásd: Trócsányi – Sulyok, 2020, 226-235. E „lopakodó jogalkotás” révén történő hatáskör bővítés különösen szembeötlővé vált német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) „hírhedt”, 2020. május 5-én hozott döntését követően, amely az Európai Központi Bank válságkezelési stratégiájának egyik eleme kapcsán kimondta annak ultra vires jellegét. Ld. Marinkás, 2021, 328-329.; továbbá: Schmidt, 2016, 1-21.

[20] Európai Bizottság (COM/2020/698 final).

[21] Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén (Brüsszel, 2020. szeptember 16.).

[22] Európai Bizottság (COM/2020/698 final), p. 17.

[23] EUMSZ. 81. cikk (3) bekezdés: „A (2) bekezdéstől eltérve, a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács alapítja meg. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.”

[24] Európai Bizottság (COM/2020/698 final), p. 18.

[25] European Commission, Initiative on the recognition of parenthood between Member States Factual summary of the Open Public Consultation. Brussels, October 2021 (No. 6847413).

[26] Expert Group on Recognition of parenthood between Member States (E03765).

22-én.^[27] Mindezzel egy időben a Tanács bel- és igazságügyi formációja 2022. február 4-i ülésén napirendre került a kérdés.^[28] A tudósítások szerint nem mutatkozott egyetértés a ministerek között.^[29] Mindez annak tudható be, hogy a Bizottság – az említett EUB ítéletekben foglalt funkcionális elismerés elvére támaszkodva – lényegében egy olyan területre igyekszik kiterjeszteni az EU hatásköreit, amely az Alapítószerveződések értelmében kizárólagos tagállami hatáskörben maradt.

Mindazonáltal a Bizottság – a 2020-as stratégiában kitűzött céljainak megfelelően – 2022. december 7-én rendeletjavaslatot^[30] fogadott el, amelynek célja a származással kapcsolatos nemzetközi magánjogi szabályok uniós szintű harmonizálása. A javaslat egyik kulcseleme az, hogy az egyik uniós tagállamban megállapított származást az összes többi tagállamban bármely külön eljárás nélkül el kell ismerni.^[31] A lengyel kormány igazságügyi ministryere, Sebastian Kaleta jelezte, hogy a lengyel kormány meg fogja vétőzni a javaslatot.^[32]

Tény ugyanakkor, hogy a nemzeti jogalkalmazói gyakorlat uniós joghoz való igazításának folyamata már megkezdődött. A 2018-as Coman-ítéletet követően a bolgár Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (*Varhoven Administrativen Sad*) az ország uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésének érdekében úgy döntött, hogy a francia és ausztrál származású, azonos nemű pár ausztrál állampolgárságú tagja a 2004/38/EK irányelv szerinti házastársnak minősül.^[33] A lengyel Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (*Naczelny Sąd Administracyjny*, NSA) a 2019. december 2-i döntésében^[34] a Coman-ügy által az EUB joggyakorlatának részévé tett funkcionális megközelítésnek megfelelő döntést hozott egy olyan ügyben, amelyben két azonos nemű személyt szülőként feltüntető külföldi születési anyakönyvi kivonatot lengyelországi bejegyzését érintette.^[35] Jóllehet a döntés köti a lengyel közigazgatási szerveket, egyes szerzők szerint kétséges, hogy a gyakorlatban valóban ennyire gördülékenyen fog történni a hasonló kérelmek elbírálása.^[36]

[27] Minutes: 7th Meeting of the Expert Group on the recognition of parenthood between Member States 22 February 2022 (via VTC).

[28] French Ministry of the Interior, Press kit, 13.

[29] Ellena, 2022; Office of Communication and Promotion of the Polish Ministry of Justice, 2021.

[30] European Commission (COM (2022) 695 final).

[31] Európai Bizottság (IP/22/7509).

[32] Amint az igazságügy miniszter jelezte: „[...] amíg a jelenlegi kormány van Lengyelország élén, addig a javasolt dokumentum soha nem fog hatályba lépni”. A miniszter szerint a javaslatot azért is utasítják el, mert az utat nyithat a családjog további szabályozása, például az azonos neműek házasságának vagy a „tucatsni nem” létezésének elismerése előtt. Ld. Sowry, 2022.

[33] Associated Press, 2019.

[34] NSA, II OPS 1/19 (2019/12/02), para. 10.

[35] Az NSA arra a megállapításra jutott, hogy az említett születési anyakönyvi kivonat Lengyelországban történő bejegyzésének közrendi okból történő megtagadása nem akadályozza annak, hogy a gyermek számára a hatóságok közvetlenül a külföldi dokumentum alapján ún. PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności) számat jegyezzenek be. A lényegében elektronikus személyazonosító számként funkcionáló PESEL későbbiekben az alapja a személyigazolvány, útlevel és más hivatalos dokumentumok kiadásának. Ld. Kruger, 2020.

[36] Wysocka-Bar, 2020.

II. AZ EJEB ÉS AZ EUB JOGGYAKORLATÁNAK ÁTTEKINTÉSE

A Coman- és a Pancharevo-ügyekben hozott ítéletek logikájának megértéséhez az EUB joggyakorlata mellett érdemes áttekinteni az EJEB – e téren egyébként gazdagabb – ítélkezési gyakorlatát. Az EJEB joggyakorlata azért releváns, mivel az Európai Unióról Szóló Szerződés^[37] (EUSz.) 6. cikk (3) bekezdése értelmében: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.” Ennek megfelelően az EUB és a főtanácsnokok is gyakran hivatkoznak az EJEB joggyakorlatára. A Coman- és a Pancharevo-ügyekben eljáró Wathelet és Kokott főtanácsnokok sem tettek másként: több, a szerző által a jelen írásban bemutatott, az EJEE-t elemző EJEB ítéletet is lehivatkoztak. Az írás szerzője az általa elemzett EUB és EJEB jogeseteket két csoportba osztotta, aszerint, hogy alátámasztják-e az uniós jognak a fent említett két ügyben rögzített értelmezését, vagy sem. A szerző elsőként azon érveket elemzi, amelyek alátámasztják az ún. funkcionális értelmezést.

1. A Coman- és a Pancharevo-ügyekben hozott döntést alátámasztó EJEB-EUB joggyakorlat

Az *Oliari*-ügy^[38] alaptényállásában felvetett kérdés^[39] elemzése során az EJEB az EJEE 8. cikkéből levezette,^[40] hogy az egyezményben részes államok kötelesek

[37] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326, 2012.10.26., 13–390).

[38] EJEB, Oliari és mások k. Olaszország (18766/11 és 36030/11), ítélet, 2015. július 21.

[39] Az ügyben a panaszos felek – egy azonos nemű pár – kérvényt nyújtottak be az illetékes közigazgatási hatósághoz, amelyben bejelentették házasságkötési szándékukat és kérték a házassági értesítő kifüggesztését. A hatóság a kérvényt elutasította, arra való hivatkozással, hogy az olasz polgári törvénykönyv (Il Codice Civile Italiano) vonatkozó 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143b és 201 cikkei alapján házasságot csak ellenkező nemű személyek köthetnek. A panaszos felek vitatták e megállapítást, véleményük szerint a törvény szövegezéséből mindez nem vezethető le, különös tekintettel az alkotmány 29. cikkére, amely a „házastársak kifejezést használja”, anélkül, hogy azok nemére utalna. Az olasz alkotmánybíróság (Corte costituzionale della Repubblica Italiana) megállapította, hogy az alkotmány előkészítő iratai alapján egyértelmű, hogy az 1947-es alkotmány szövegezésekor az alkotmányozó nemzetgyűlés egyértelműen az öt évvel korábban elfogadott polgári törvénykönyv a házasság fogalmát vette alapul, és fel sem merült az azonos neműek házassága. Ily módon ezen alkotmányos fogalom nem értelmezhető kreatív módon, az alkotmányozó szándékaival ellentétesen. Az alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy az Alkotmány 2. cikke értelmében a stabil párkapcsolatban élő azonos nemű pároknak joga van személyiségüket párként kifejezni. E jogukat az olasz törvényhozásnak kötelessége biztosítani. Ld. Sentenza No. 138, Anno 2010.

[40] A három, párhuzamos indokolást megfogalmazó bíró szerint a többségi döntés nem vette figyelembe kellőképpen, hogy az olasz állam nem csak az EJEE 8. cikkéből eredő köteleességét mulasztotta el teljesíteni, hanem az előző lánjegyzetben ismertetett alkotmánybírósági döntésben foglaltaknak sem tett eleget öt éven keresztül. Lásd: EJEB, Oliari és mások k. Olaszország, Mahoney bíró párhuzamos indokolása (csatlakoztak: Tsotsoria és Vehabović bírók).

jogi elismerést biztosítani az azonos nemű párok részére,^[41] amely álláspontját az egy évvel későbbi *Taddeucci*-ügyben hozott ítéletében is megerősítette.^[42] E helyütt hangsúlyozandó azonban, hogy – amint az a következő alpontban kifejtésre kerül – a jogi elismerés módjának megválasztása az állam diskrecionális jogkörébe esik. Az Egyezményből nem következik, hogy az állam az azonos nemű párok számára is köteles garantálni a házasságkötéshez való jogot. Kivételet képez ez alól a transzszexuális személyek esete. Az EJEJ joggyakorlatában, e tekintetben fordulópontnak tekinthető^[43] *Christine Goodwin k. Egyesült Királyság*-ügyben hozott ítéletben^[44] foglaltak értelmében az állam köteles garantálni a házasságkötéshez való jogot a nemváltó műtéten átesett, jogilag a születési nemükkel ellentétes nemüként elismert személyek részére, amennyiben az új szerzett nemükkel ellentétes nemű személlyel kívánnak házasodni.^[45] Bulgária egyebekben jelenleg nem teljesíti az EJEJ 8. cikkéből eredő – fent említett – kötelezettségét, mivel a nemzeti joga alapján az azonos nemű párok számára nem garantálja a jogi elismerés semmilyen formáját.^[46]

Az Oliari-ügyben hozott ítélet végrehajtása érdekében az olasz törvényhozás 2016-ban bevezette a regisztrált élettársi kapcsolat (*Unione Civile*) intézményét.^[47] Jogértelmezési kérdést vetett fel azonban, hogy az azonos nemű pár által külföldön, az ottani szabályok szerint érvényesen kötött házassága – amelyben legalább az egyik fél olasz – elismerhető-e házasságként Olaszországban. A Semmitőszék (*La Corte Suprema di Cassazione*) 2017. január 31-i ítélete^[48] értelmében igen. A nemzetközi magánjogról szóló törvény (*diritto internazionale privato*) 32b §-a értelmében – amelyet 2017-ben iktattak be,^[49] és amely nem sokkal az ítélet kihirdetését követően lépett hatályba – az olasz állampolgárok által külföldön kötött házasság Olaszországban mint regisztrált élettársi kapcsolat ismerethető el.^[50] A Semmitőszék 2018-as ítélete^[51] értelmében a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az nem csak az olasz állampolgárok által kötött házasságra, hanem az olasz és nem olasz állampolgár között külföldön, érvényesen kötött házasságra is vonatkozik.

[41] EJEJ, Oliari, para. 165.

[42] EJEJ, Taddeucci és McCall k. Olaszország, ítélet, paras. 83., 95., 98-99.

[43] Ld. Lovász, 2022.

[44] EJEJ, Christine Goodwin k. Egyesült Királyság, ítélet, 2002. július 11.

[45] EJEJ, Christine Goodwin, paras. 97-104.

[46] Civil unions and registered partnerships (Last checked: 05/02/2023).

[47] Legge 20 maggio 2016, n. 76 recante „Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”.

[48] Cass. civile, 31 gennaio 2017, n. 2487.

[49] Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 7.

[50] Legge 31 maggio 1995, n. 218 – Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, § 32b.

[51] Cass. 14 maggio 2018, n. 11696.

A 2017-es *Orlandi k. Olaszország-ügyben*^[52] – a *Schalk és Kopf k. Ausztria-ügyben*^[53] tett megállapításaival összhangban – az EJEB megállapította, hogy a stabilan, de facto élettársként együtt élő azonos nemű párok kapcsolata nemcsak a magánélet, hanem a családi élet hatálya alá is tartozik az EJEE 8. cikk értelmében.^[54]

A *Pajić k. Horvátország-ügyben*^[55] és a – fentebb említett – *Taddeucci-ügyekben* az képezte az alapügy tényállását, hogy egy azonos nemű pár külföldi tagja tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a hatóságok előtt. A hatóságok a kérelmet a Pajić-ügyben arra való hivatkozással utasították vissza, hogy a horvát törvények alapján ilyen kérelmet csak különböző nemű párok nyújthatnak be.^[56] A *Taddeucci-ügyben* az elutasítás alapjául az szolgált, hogy az olasz törvények értelmében az azonos nemű pár másik tagja nem számít családtagnak. A panaszos felek álláspontja mindkét ügyben az volt, hogy a hatóságok döntése ellentétes az EJEE 14. cikkével együtt olvasott 8. cikkel. Amint arra az EJEB a Pajić-ügyben emlékeztetett, az Egyezmény értelmében az államok mozgásterét szűkre szabott, amennyiben az eltérő bánásmód alapja a nemi identitás: a kizárólag a nemi identitáson alapuló megkülönböztetés elfogadhatatlan az Egyezmény alapján. A Bíróság a saját joggyakorlatát idézve felvázolta azt a fejlődési ívet, amely a részes államok törvényhozási folyamataiban e téren bekövetkezett, és amelynek eredményeként az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a stabil párkapcsolatban élő azonos nemű párok is a családi élethez való jog hatálya alá tartoznak, nem kizárólag a magánélethez való jog alapján jogosultak védelemre.^[57] *Ledi Bianku* bírő a *Taddeucci-ügyhöz*^[58] fűzött párhuzamos indokolásában emlékeztetett, hogy az EJEB elveti annak lehetőségét, hogy valamely, az egyezményben részes állam a „hagyományos család védelme érdekében” tagadja meg a családegyesítési célú tartózkodási engedélyt egy azonos nemű pár egyik tagjától. Párhuzamos indokolásában az EJEE 8. cikk egyik alapkövét képező emberi méltóságra helyezte a hangsúlyt, amely alapján minden egyént megillet a jog, hogy családot alapítson azzal, akivel szeretne, függetlenül a szexuális identitásától vagy irányultságától.^[59]

E ponton érdemes röviden megvizsgálni, mit ért az EJEB a családi élethez való jog alatt. A Bíróság által a *Shavdarov k. Bulgária*^[60] és *Menesson k. Franciaország*^[61] ügyeiben rögzített álláspontja értelmében a családi élet tiszteletben

[52] EJEB, *Orlandi k. Olaszország-ügy* (26431/12; 26742/12; 44057/12 és 60088/12), ítélet, 2017. december 14.

[53] EJEB, *Schalk és Kopf* (30141/04), ítélet, 2010. június 24., para. 94.

[54] EJEB, *Orlandi k. Olaszország-ügy*, para. 143.

[55] EJEB, *Pajić k. Horvátország* (68453/13), 2016. február 23., para. 63.

[56] A Pajić-ügy kapcsán kiemelendő, hogy az EJEB az uniós jogra – jelesül a 2004/38/EK irányelv (31) preambulum bekezdésére – is utal a megkülönböztetés tilalma kapcsán.

[57] EJEB, *Pajić k. Horvátország*, paras. 59., 63., 64.

[58] EJEB, *Taddeucci és McCall k. Olaszország* (51362/09), ítélet, 2016. június 30.

[59] EJEB, *Taddeucci és McCall k. Olaszország*, *Ledi Bianku* bírő párhuzamos indokolása, paras. 3-4.

[60] EJEB, *Shavdarov k. Bulgária* (3465/03), ítélet, 2010. december 21, paras. 49-50, 56.

[61] EJEB, *Menesson k. Franciaország* (65192/11), ítélet, 2014. szeptember 26, paras. 92., 94.

tartásához való jogot lényegében az a lehetőség jellemzi, hogy az adott személyek más családokkal összességében összehasonlítható feltételek mellett élhetnek együtt családként. A jog lényeges tartalma a családi élet biztosítása. Az EJEB *K. és T. k. Finnország-ügyben* hozott ítélete^[62] értelmében a családi élet fennállása ténykérdés. Amint azt a Bíróság írja: „[...] a »családi élet« fennállása a szoros személyes kapcsolatok gyakorlati és tényleges megvalósulásától függő ténykérdés, valamint hogy a családi élet alapvető elemét képezi a szülőnek és gyermekének az a lehetősége, hogy együtt legyenek”.^[63] Az EJEB az *Eriksson k. Svédország-ügyben*^[64] hasonló megállapítást tett, amikor rögzítette: „az, hogy a szülő és a gyermek kölcsönösen élvezheti egymás társaságát, a családi élet alapvető eleme”.

Az EUB joggyakorlatából egyebek mellett a Römer-ügy^[65] érdemel említést, amelyben Niilo Jääskinen főtanácsnok az indítványában^[66] két, a téma szempontjából releváns megállapítást tett. Az első, hogy: „[...] a házasság és a család védelmét célzó intézkedés nem legitimálhatja a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést. Nehéz oksági kapcsolat felfedezni az ilyen típusú hátrányos megkülönböztetés, mint eszköz és a házasság védelme, mint az ennek következtében előálló pozitív hatás között.”^[67] E megállapítást lényegében Ledi Bianku bíró is megismétli az EJEB *Taddeucci-ügyhöz* fűzött párhuzamos indokolásában,^[68] jóllehet, nem nevesíti a Römer-ügyet. A főtanácsnok másik, a Römer-ügyben tett megállapítása, hogy a házasság és annak alkotmányos védelmére való hivatkozás nem szolgálhat alapul az egyenlőtlen bánásmódra. Amint Jääskinen rámutatott, az ügyben érintett Németország Szövetségi Alkotmánybíróságának (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) a gyakorlatából^[69] eredően – amely folyamatosan alkotmányellenesnek nyilvánította a két jogintézmény közötti kezdetben fennálló különbségeket – a regisztrált élettársi kapcsolat legvégül már gyakorlatilag a házassággal azonos joggal bír, vagy ahogyan Michael Grünberger megfogalmazta:^[70] a két intézmény „különböző, de egyenlő” volt.^[71] A BVerfG többek között Römer-ügy tárgyát képező foglalkoztatással kapcsolatos jogok és köteleességek kapcsán is kimondta, hogy nem indokolt a házasság és az élettársi kapcsolat közötti különbségtétel.^[72]

[62] EJEB, K. és T. kontra Finnország, ítélet, 2001. július 12., paras. 150-151.

[63] EJEB, K. és T., paras. 150-151.

[64] EJEB, Eriksson k. Svédország-ügy (60437/08), ítélet, 2012. április 12.

[65] EUB, C-147/08. sz. Römer-ügy, a Bíróság ítélete, 2011. május 10.

[66] EUB, C-147/08. sz. Römer-ügy, Niilo Jääskinen főtanácsnok indítványa, 2010. július 15.

[67] EUB, C-147/08. sz. Römer-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 175.

[68] EJEB, Taddeucci és McCall k. Olaszország, Ledi Bianku bíró párhuzamos indokolása, paras. 3-4.

[69] Lásd különösen: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Februar 2013 – 1 BvL 1/11 –, Rn. 1-110.

[70] Grünberger, 2010, 203-208.

[71] A múlt idő indoka, hogy egy 2017-es törvénymódosítás az azonos nemű személyek számára is lehetővé tette a házasságkötést, ezzel egy időben a regisztrált élettársi kapcsolat bejegyzésének lehetőségét megszüntette.

[72] BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 07. Juli 2009 – 1 BvR 1164/07 –, Rn. 1-127.

Kiemelést érdemel továbbá a *Singh*-ügy,^[73] amelynek kapcsán az ügyben főtanácsnokként eljáró Giuseppe Tesauro úgy foglalt állást, hogy mivel a felek jogszerűen kötött házassága megelőzte a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását, nehéz amellett érvelni, hogy a felek családi élethez való jogára a közösségi jog hatálya nem terjed ki, arra kizárólag a nemzeti jog alkalmazandó. A főtanácsnok hangsúlyozta továbbá, hogy a Bíróság joggyakorlata értelmében a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja azt az esetet is, amikor valamely tagállam munkavállaló állampolgára egy másik tagállamban szerzett valamely, a közösségi jog által elismert jogot, és e jogot szeretné a saját tagállamában gyakorolni. A főtanácsnok álláspontja szerint – az akkor hatályos – közösségi szabályok^[74] értelmezése révén levezethető, hogy a szabad mozgáshoz való jog a munkavállaló házastársát is megilleti, e személy jogainak korlátozása legfeljebb abban az esetben korlátozható, amennyiben fennáll a bevándorlási szabályok kijátszásának gyanúja.^[75] Az EUB a főtanácsnok véleményével egyezően megállapította, hogy amennyiben a tagállam a munkavállaló házastársának és gyermekeinek nem garantálja ugyanazon jogokat a tartózkodás kapcsán, úgy az a munkaerő szabad áramlásának komoly akadályát képezi.^[76] A Bíróság tehát kimondta, hogy a munkaerő szabad áramlásának biztosítása érdekében a családtagoknak joguk van más tagállamban is családként élni.

Az EUB *Impact*^[77] és *Dansk Industri*^[78] ügyeiben is elemzett tényleges érvényesülés elve szintén az uniós irányelvből származó rendelkezések végrehajtása mellett szól. A szóban forgó elv értelmében a tagállami bíróságnak úgy kell értelmeznie a hazai jogszabályokat, hogy minden lehetséges megoldást figyelembe véve biztosítsák az uniós jog érvényre jutását. Jóllehet, a következő alpontban kifejtettek szerint az elv érvényre jutásának korlátját képezi a tagállami szabályok *contra legem* értelmezésének tilalma.

2. A Coman- és a Panharevo-ügyekben hozott döntés megalapozottságát cáfoló EJEB-EUB-joggyakorlat

Amint az a fenti bekezdésben említésre került, az EJEB joggyakorlata értelmében az egyezményben részes államok, kötelesek jogi elismerést biztosítani az

[73] EUB, C-370/90. sz. *Singh*-ügy, ítélet, 1992. július 7.

[74] A Tanács (73/148/EGK) irányelve a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről (HL L 172., 1973.6.28.) (Hatályon kívül).

[75] EUB, C-370/90. sz. *Singh*-ügy, Giuseppe Tesauro főtanácsnoki indítványa, 1992. május 20. paras. 5., 7., 9., 10-12. 14.

[76] EUB, C-370/90. sz. *Singh*-ügy, ítélet, paras. 21-25.

[77] EUB, C-268/06. sz. *Impact*-ügy, Juliane Kokott főtanácsnok indítványa, 2007. november 13., para. 183.; EUB, C-268/06. sz. *Impact*-ügy, ítélet, 2008. április 15., paras. 51-66.

[78] EUB, C-441/14. sz. *Dansk Industri* (DI)-ügy, Yves Bot főtanácsnok indítványa, 2015. november 25., para. 43.; EUB, C-441/14. sz. *Dansk Industri* (DI)-ügy, ítélet, 2016. április 19., paras. 30-32.

azonos nemű párok kapcsolatának. A jelen bekezdésben kifejtettek szerint azonban annak eldöntése, hogy ezt milyen formában teszik – azaz, hogy bevezetik-e az azonos neműek házasságának intézményét –, az állam diszkrecionális jogkörbe tartozik,^[79] tekintve, hogy az EJEB állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a nemzeti jogalkotó képes a legadekvátabb módon felmérni az állam társadalmának igényeit és válaszolni azokra.^[80]

Elsőként az EJEB Schalk és Kopf-ügyben hozott ítélete érdemel kiemelés, amelyben a Bíróságot nem győzte meg a panaszos felek érvelése, miszerint a házasság intézménye jelentős változáson ment keresztül az Egyezmény elfogadása óta. Amint azt a Bíróság megjegyezte – az ítélet szövegezésének idején –, nem volt európai szintű konszenzus azt illetően, hogy az azonos nemű párokat megilletné a házasságkötéshez való jog, amit az a tény is alátámasztott, hogy abban az időben az Európa Tanács 47 tagállamából mindössze hat tagállam garantálta a házasságkötéshez való jogot az azonos nemű párok számára.^[81] Az EJEB álláspontja szerint egyrészt a nyelvtani értelmezést alkalmazva, az a következtetés vonható le, hogy az egyezmény szövegezése során szándékosan utaltak expressis verbis a jogosultak nemére a 12. cikkben, míg más cikkben a semleges „mindenkit” és „senkit” kifejezéseket alkalmazták. Másrészt – történeti értelmezést alkalmazva – megállapítható, hogy az Egyezmény szövegezésének idejében a házasság fogalma egyértelműen két ellenkező nemű személy szövetségét jelentette. Ettől eltérő értelmezés fel sem merült. Következésképpen az EJEB 12. cikke nem értelmezhető úgy, mint amely az állam részére bármilyen kötelezettséget keletkeztetne, hogy elismerje az azonos neműek között kötött házasságot.^[82] Az EJEB a panaszos felek kérelmével ellentétesen nem állapította meg a 14. cikkel együtt olvasott 8. cikk sérelmét sem, mivel az állam teljesítette az Egyezményből és a Bíróság joggyakorlatából eredő kötelezettségét, amikor a regisztrált élettársi kapcsolat intézménye révén jogilag elismert kapcsolatot biztosított az azonos nemű párok számára. Jóllehet a házasság és a regisztrált élettársi kapcsolat között fennmaradtak bizonyos különbségek, különösen a gyermekvállalást illetően, mindez egybevág az európai fejlődési tendenciákkal. Továbbá, amint a Bíróság felhívta rá a figyelmet, e különbségek elemzése egyébként is túlmutatna a kereseten.^[83]

Az EJEB *Chapin és Charpentier*-ügyének^[84] kiindulópontját az képezte, hogy az azonos nemű felek 2004-ben az akkori – az azonos neműek közötti házasságot nem engedélyező – törvényekkel ellentétesen kötöttek házasságot Bègles

[79] Lásd: de Groot, 2021.

[80] Lásd többek között: EJEB, Kearns k. Franciaország-ügy (35991/04), ítélet, 2008. január 10., para. 75.; EJEB, Harroudj k. Franciaország (43631/09), ítélet, 2012. október 4., para. 45.; EJEB, Paradiso és Campanelli k. Olaszország-ügy, (25358/12), ítélet, 2017. január 24., para. 180.

[81] EJEB, Schalk és Kopf, ítélet, para. 58.

[82] EJEB, Schalk és Kopf, ítélet, para. 55., 63.

[83] EJEB, Schalk és Kopf, ítélet, paras. 103, 109-110.

[84] EJEB, Chapin és Charpentier (40183/07), ítélet, 2016. június 9.

település polgármestere előtt. A polgármester az ügyészség tiltakozása ellenére adta össze a feleket. Az ügyészség indítványára a nemzeti bíróság érvénytelenné nyilvánította a felek házasságát.^[85] Az EJEB a 2016-ban hozott ítéletében a korábbi gyakorlatára emlékeztetve arra az álláspontra helyezkedett, hogy az EJEE 14. cikkel együtt olvasott 8. cikke nem értelmezhető oly módon, hogy az bármiféle kötelezettséget róna az egyezményben részes államokra, hogy biztosítsák az azonos nemű párok számára a házasságkötéshez való jogot.^[86] Egyebekben, amint arra a Bíróság a kormány észrevételeiben foglaltakat idézve rámutatott, 2013-óta Franciaországban is engedélyezett az azonos nemű párok számára a házasságkötés, a panaszos felek immár legálisan köthetnek házasságot.^[87] Következésképpen az alaptényállásban feszegetett kérdés megválaszolása okafogyottá vált. Az ügyben – a Schalk és Kopf-ügytől eltérően – a panaszos felek nemcsak az EJEE 12. cikk önmagában vett sérelmére hivatkoztak, hanem arra is, hogy az említett cikk a 14. cikkel együttolvasva sérült, mivel egyrészt számukra nem állt nyitva a házasságkötés lehetősége, másrészt a regisztrált élettársi kapcsolat által garantált jogok szűkebb körűek, mint a házastársak számára garantált jogok. Az ügy érdemének elemzése során az EJEB emlékeztetett, hogy az azonos nemű párok házasságkötéshez való jogának garantálása a tagállamok diszkrecionális jogkörébe tartozik. Ebből is következően az EJEB szerint Scilianos bíró Taddeucci-ügyben megfogalmazott – és lentebb részletesen is bemutatott – különvéleményével ellentétben^[88] irreleváns az a tény, hogy az Egyezmény elfogadása óta eltelt időben a házasság intézményének általános felfogása jelentős mértékű változáson ment keresztül, és hogy – az ítélet megírásának idején – az Európa Tanács 11 tagállama engedélyezi az azonos nemű személyek közötti házasságot. Tekintve, hogy rövid idő telt el az EJEB hasonló következtetéseket rögzítő ítéleteinek meghozatala óta, a Bíróság nem látta okát a korábbi joggyakorlattól való eltérésnek. Következésképpen megállapította, hogy nem sérült az EJEE 14. cikkel együtt olvasott 12. cikke.

Hasonló következtetésre jutott az EJEB a Gas és Dubois ítéletben, amelyben idézte a francia Alkotmánytanács (*Conseil d'État*) azon megállapítását, miszerint az alkotmány által biztosított családi élethez való jog nem biztosítja a gyermek és szülőjének élettársa közötti – örökbefogadásból eredő – jogviszony létrehozásához való jogot. A francia taláros testület álláspontja szerint a törvényhozó testület szándékosan döntött az egyszerű örökbefogadás lehetőségének a házastársakra történő korlátozása mellett, márpedig [az Alkotmánytanácsnak] nem feladata a törvényhozó testület értékelését a sajátjával felváltani.^[89] Utóbbi gondolatot – azaz, hogy a bírói testület nem végezheti a jogalkotó feladatát –

[85] EJEB, Chapin és Charpentier-ügy, paras. 10-15.

[86] EJEB, Chapin és Charpentier-ügy, ítélet, para. 48.

[87] EJEB, Chapin és Charpentier, ítélet, paras. 34., 51.

[88] Lásd a részleges különvélemény 18. pontját!

[89] EJEB, Gas és Dubois kontra Franciaország (25951/07), ítélet, 2012. március 15., paras. 9-19, 27-31.

egyebekben az EJEB is több ügyében hangsúlyozta. Az eset összes körülményét figyelembe véve az EJEB nem fogadta el a panaszos felek azon állítását, miszerint a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést szenvedtek, mivel egy különböző nemű pár számára bármikor nyitva áll a lehetőség, hogy házasságot kössön, és így éljen a polgári törvénykönyv 365. §-a által garantált egyetlen kivétellel. A Bíróság álláspontja szerint nem valósult meg az EJEE 14. cikkével ellentétes hátrányos megkülönböztetés, tekintve, hogy a kérelmezők nincsenek a házastársakéval összehasonlítható helyzetben, mivel a „házasság különleges jogállással ruhazza fel a házasságot kötő személyeket”.^[90] Márpedig – a Schalk és Kopf-ügyben foglaltakkal összhangban – az állam diszkrecionális jogkörében eljárva szabadon dönthet arról, hogy az azonos nemű párokat felruházza-e a szóban forgó joggal, az EJEE nem keletkeztet a részes államok számára semmilyen kötelezettséget e tekintetben. Az EJEB a kérelmezők helyzetét a különböző nemű párokéval tartotta összehasonlíthatónak, márpedig a hatályos francia törvények alapján egy különböző nemű pár kérelmét ugyanúgy elutasították volna, amennyiben azok nem élnek házasságban, az EJEB tehát e tekintetben elvetette a panaszos felek azon érvelését, hogy egy különböző nemű pár – egy azonos nemű párral ellentétben – bármikor dönthet úgy, hogy házasságot köt annak érdekében, megnyíljon előttük valamilyen törvényi lehetőség.^[91]

A nemi identitáson alapuló megkülönböztetés vonatkozásában érdemes figyelembe venni Linos-Alexandre Sicilianos bíró *Taddeucci*-ügyhöz fűzött részleges különvéleményét. Az ügyben elfogadott többségi álláspont értelmében nem szolgálhat méntségül az államnak, hogy az azonos helyzetben lévő – tehát házasságot nem kötött –, különböző nemű párokat is ugyanúgy kezeli a bevándorlási szabályok tekintetében, mint az azonos nemű párokat,^[92] mivel az előbbieket bármikor köthetnek házasságot a kedvezőbb elbírálás érdekében, míg az azonos nemű párok számára kizárt bármilyen más, hasonló jogi elismerést biztosító jogintézmény igénybe vétele is.^[93] Ily módon az alaptényállásban szereplő problémával jellemzően az azonos nemű párok szembesülnek, következésképpen a többségi álláspont szerint az EJEE 8. cikk sérelme mellett megvalósul a 14. cikk sérelme is. Sicilianos egyetért azzal, hogy az ügyben megvalósult az EJEE 8. cikk sérelme, azt ellenben vitatja, hogy az EJEE 14. cikke is sérült volna.^[94] Sicilianos bíró gyakorlatilag az EJEB négy évvel korábbi, Gas és Dubois ítéletében megfogalmazott többségi véleményt ismételte meg. Az említett ügyben a többségi álláspont szerint nem valósult meg az EJEE 14. cikkével ellentétes hátrányos megkülönböztetés, tekintve, hogy a kérelmezők nincsenek a házastársakéval

[90] EJEB, Gas és Dubois, para. 68.

[91] EJEB, Gas és Dubois, paras. 63-70

[92] Lásd a Taddeucci-ügyben hozott többségi ítélet 83. pontját!

[93] Amint az előbbi alponban kifejtésre került, Olaszország csak 2016 óta garantálja a bejegyzett élettársi viszony megkötésének lehetőségét.

[94] Az érvelés részletes kifejtését lásd: EJEB, Taddeucci és McCall k. Olaszország, Linos-Alexandre Sicilianos részleges különvéleménye, paras. 13-15.

összehasonlítható helyzetben, mivel a „házasság különleges jogállással ruházza fel a házasságot kötő személyeket”.^[95] Amint Sicilianos bíró írja a Taddeucci-ügyhöz fűzött részleges különvéleményében, amennyiben e téren a Taddeucci-ügyben kialakult többségi álláspont érvényesül, úgy a 14. cikk sérelmére való hivatkozás révén gyakorlatilag semmissé tehető e különleges védelem. E helyütt érdemes emlékeztetni ugyanakkor, hogy maga Sicilianos is megjegyzi, hogy az EJEB-nek fontolóra kellene vennie a joggyakorlata felülvizsgálatát, tekintettel az azonos nemű párok megítélésében és jogi helyzetében az utóbbi időben bekövetkezett változásokra.^[96]

Az EJEB joggyakorlata körében végül, de nem utolsó sorban kiemelés érdemel az EJEB béranyasággal kapcsolatos gyakorlatának néhány, a jelen írás szempontjából releváns ügye. Az EJEB a Mennesson k. Franciaország-ügyet követően „kiigazított” francia szabályozást vizsgálta a Semmítőszék (*Cour de cassation*) kérelmére az első,^[97] P16-2018-001 számú tanácsadó véleményében,^[98] amely eljárástípust az Egyezmény 16. kiegészítő jegyzőkönyve^[99] vezette be az európai emberi jogi mechanizmus eszköztárába. Az EJEB a tanácsadó véleményében arra a következtetésre jutott, hogy az EJEE 8. cikke értelmében az Egyezményben részes állam a külföldön, a gyermek és a leendő anya közötti béranyasági megállapodás alapján létrejött, jogilag elismert szülő-gyermek kapcsolat számára köteles belföldön is jogi elismerést nyújtani. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy köteles lenne a külföldi hatóság által kiállított születési anyakönyvi kivonatban szereplő adatok alapján a leendő anyát a nemzeti anyakönyvi nyilvántartásban szereplő anyaként feltüntetni. Az Egyezményben részes állam ugyanis széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik azt illetően, hogy e jogi elismerést milyen formában garantálja addig, amíg az elismerést biztosító jogintézmény megfelelően és hatékonyan működik, és a gyermek legfőbb érdekét szolgálja. Az EJEB az ítéletében az örökbefogadást említi *expressis verbis*, mint ilyen jogintézményt.^[100] Az EJEB a tanácsadó véleményének 47. pontjában hangsúlyozta, hogy jóllehet a tanácsadó vélemény kezdeményezésének alapjául szolgáló alapeljárásban nem a leendő anya saját petesejtjét használták fel a beültetés során, amennyiben ilyen alaptényállással rendelkező ügyről lenne szó, úgy még hangsúlyosabb lenne az állam kötelessége, hogy lehetőséget teremtsen a szülő-gyermek kapcsolat elismerésének.^[101]

[95] Uo., para. 68.

[96] EJEB, Taddeucci és McCall k. Olaszország, Linos-Alexandre Sicilianos részleges különvéleménye, paras. 13., 18-19.

[97] ECHR, Press Release (132/2019), 10.04.2019.

[98] EJEB, P16-2018-001 számú tanácsadó vélemény a külföldön, a gyermek és a leendő anya közötti béranyasági megállapodás alapján létrejött, jogilag elismert szülő-gyermek kapcsolat belföldön történő elismertetése tárgyában (2019. április 10.).

[99] Tizenhatodik Kiegészítő Jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. Strasbourg, 2013. október 2 (CETS No. 214).

[100] EJEB, P16-2018-001 ügyszámú tanácsadó vélemény, paras. 46., 53., 55.

[101] EJEB, P16-2018-001 ügyszámú tanácsadó vélemény, para. 47.

Tekintve, hogy Bulgária nem ratifikálta a kiegészítő jegyzőkönyvet,^[102] a tanácsadó véleményben foglaltak rá nézve nem kötelezőek. Ugyanakkor az EJEB a tanácsadó véleményt követően a *C. és E. k. Franciaország*,^[103] valamint a *D. k. Franciaország*^[104] ügyekben lényegében megismételte a tanácsadó véleményben foglalt megállapításait, ily módon a joggyakorlata részévé, egyben Bulgáriára nézve is kötelezővé tette azokat.^[105] A *C. és E. k. Franciaország-ügy* – amely két ügy összevonásából ered –, valamint a *D. k. Franciaország-ügy* révén három, gyakorlatilag azonos tényállású alapüggyel szembesült a Bíróság, amelyek szintén a megreformált francia szabályozást tették próbára. A tényállásokat összefoglalva a gyermekeket külföldi béranya hordta ki, a beültetett petesejt a *C. és E. k. Franciaország-ügyben* ismeretlen donortól származott, míg a *D. k. Franciaország-ügyben* az első rendű panaszostól, azaz a feleségtől – jöllehet a panaszos felek e tény, amely perdöntő lehetett volna a javukra, valamilyen oknál fogva nem közölték a nemzeti hatósággal^[106] –, a megtermékenyítést mindhárom alapügyben a férj örökítő anyagával végezték. A francia hatóságok a vérségi leszermazás hiányára hivatkozva mindhárom alapügyben megtagadták a „leendő” anya személyének bejegyzését az anyakönyvi nyilvántartásba. Az apa személye, mivel a vérségi kapcsolat fennállt, mindegyik esetben bejegyzésre került. Az első fokon eljáró bíróságok a hatóságokkal ellentétben mind az anya, mind az apa személyét bejegyezték a nyilvántartásba. A fellebbviteli bíróságok az apa bejegyzését illetően fenntartották, míg az anya vonatkozásában megváltoztatták az első fokú ítéletet, megtagadva a bejegyzést. A fellebbviteli bíróságok érvelése szerint a francia jogszabályok és az azok alapján hozott döntések jogszerű célt szolgálnak – a törvények betartatását és a béranyasággal kapcsolatos visszaélések megakadályozását –, valamint nem valósítanak meg diszkriminációt.^[107] A *C. és E. k. Franciaország-ügyben* a panaszos felek kérését az EJEB a végzésében az EJEE 35. cikk (3) bekezdés „a” pontjára, valamint (4) bekezdésére tekintettel mind az EJEE 8. cikk sérelmére, mind az EJEE 14. cikkel együtt olvasott 8. cikk sérelmére tekintettel befogadhatatlannak nyilvánította. Az EJEB lényegében arra hivatkozott, hogy a nemzeti szabályozás megoldást kínál az ügyre az örök-befogadás révén, illetve, hogy a francia szabályozás nem valósít meg objektív és ésszerű okokat nélkülöző különbségtételt.^[108] Az EJEB a *D. k. Franciaország-ügy-*

[102] Chart of signatures and ratifications of Treaty 214 (Status as of: 16/02/2023).

[103] EJEB, *C. és E. k. Franciaország-ügy* (1462/18 and 17348/18), végzés, 2019. november 19.

[104] EJEB, *D. k. Franciaország-ügy* (11288/18), ítélet, 2020. július 16.

[105] de Groot, 5-6.

[106] Amint az az ítélet 12. pontjából kiderül, e tényre csak az EJEB által a panaszos felekhez intézett kérdésre adott válasz derített fényt.

[107] EJEB, *C. és E. k. Franciaország-ügy*, paras. 5-12., 14-20., 24.; EJEB, *D. k. Franciaország-ügy*, paras. 3-10.

[108] Az EJEB lényegében arra hivatkozott, hogy a nemzeti szabályozás megoldást kínál az ügyre az örök-befogadás révén, illetve, hogy a francia szabályozás nem valósít meg objektív és ésszerű okokat nélkülöző különbségtételt. Lásd: EJEB, *C. és E. k. Franciaország-ügy*, paras. 43-45., 51-55.

ben érdemi döntést hozott.^[109] Az ügy mérlegelése során az EJEB a P16-2018-001 számú tanácsadó véleményben foglaltakra^[110] tekintettel megállapította, hogy a francia szabályozás megfelel az Egyezményben foglaltaknak, az sem az EJEE 8. cikkét, sem az EJEE 14. cikkel együtt olvasott 8. cikkét nem sérti. Előbbi esetében az EJEB megállapította, hogy tekintettel a Bíróság joggyakorlatára, továbbá az e téren az Európa Tanács tagállami közötti konszenzus hiányára, valamint az állam által garantált más, a joghatását tekintve azonos és relatíve gyorsan lefolytatható^[111] jogi eljárás – az egyszerű és a teljes örökbefogadás – intézményének létre, a tagállam nem lépte át a számára az Egyezmény által garantált mérlegelési jogkört. A második kapcsán az EJEB megállapította, hogy a francia szabályozás nem valósít meg objektív és ésszerű okokat nélkülöző különbségtételt az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyek – a külföldön, természetes úton született gyermekek és a külföldön béranya által szült gyermekek – között, tekintve, hogy a francia szabályozás célja, hogy a béranyasággal kapcsolat, a gyermek legjobb érdekét negatívan érintő visszaélészerű magatartásokat visszaszorítsa.^[112]

Az EUB joggyakorlatára áttérve, említést érdemel, hogy a *Parris*-ügyben^[113] – Juliane Kokott főtanácsnok indítványával ellentétesen^[114] – a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tagállami szabályozás nem valósított meg szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést. A kérdéses szabály értelmében a foglalkoztatói ellátási rendszer keretén belül a biztosított túlélő hozzátartozó (házastárs vagy bejegyzett élettárs) számára járó ellátáshoz való

[109] Mindez azért érdemel kiemelés, mivel, amint arra a D. k. Franciaország-ügyben hozott ítélet 11. pontja rávilágít, a felek nem fellebbezték meg a fellebbviteli bíróság döntését a Semmítöszék előtt, következésképpen nem merítették ki belföldi jogorvoslati lehetőségeket. Amint az az ítélet 30. pontjából kiderül, a kormány pedig valamely oknál fogva úgy döntött, nem hivatkozik az EJEE 35. cikk (1) bekezdés szerinti befogadhatatlanságra. Sofra O'Leary bíró a különvéleményének 10-12. pontjában kifejtetek szerint a panaszos felek – akik a fentebb említettek szerint perdöntő információt tartottak vissza és így megakadályozták a nemzeti bíróságot annak vizsgálatában – és az állam, amely nem kérte a kereset elutasítását, ily módon lehetetlen helyzetbe hozták a Bíróságot. A Bíróság ugyanis a befogadhatatlanság megállapítása kapcsán kötve van az állam kérelméhez – proprio motu nem vizsgálhatja azt –, így kénytelen volt érdemben elbírálni egy nyilvánvalóan befogadhatatlan ügyet. Álláspontja szerint az, hogy érdemi ítélet született az ügyben, ellentétes a szubszidiaritás elvével. O'Leary a különvéleménye 18. pontjában a Bíróság korábbi hasonló ügyeit, valamint Tim Eicke – az EJEB bírójának – egy 2019-es szakirodalmi cikkét idézve felveti annak lehetőségét, hogy a bíróságnak a befogadhatatlansággal kapcsolatos gyakorlata – azaz a proprio motu vizsgálati jogkör hiánya – az EJEE rendelkezéseinek nem megfelelő értelmezésén alapul. Az mindenesetre biztos, hogy az Egyezmény expressis verbis nem említi, hogy a befogadhatatlanság kizárólag az állam kérelmére vizsgálható.

[110] Az utalásokat lásd: EJEB, D. k. Franciaország-ügy, paras. 51-53, 64, 66.

[111] A francia kormány a D. k. Franciaország-ügyben előadott érvelésében egy 2018-as, az igazságügyi minisztérium által készített tanulmányra hivatkozva azt állította, hogy mind az egyszerű, mind a teljes örökbefogadás esetén mindössze négy hónap az eljárás átlagos hossza.

[112] EJEB, D. k. Franciaország-ügy, paras. 51-53., 64., 66-72., 85-89.

[113] EUB, C-443/15. sz. David L. Parris, ítélet, 2016. november 24.

[114] A főtanácsnok álláspontja szerint az alapügy tényállásában szereplő nemzeti jogszabály mind a szexuális beállítottságon, mind az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést megvalósítja. Ld. EUB, C-443/15. sz. David L. Parris, Juliane Kokott főtanácsnok indítványa, 2016. június 30., para. 164.

jogosultságot ahhoz a feltételhez köti, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot a biztosított 60. életévének betöltését megelőzően létesítsék. Az EUB értelmezése szerint e nemzeti szabályozás még abban az esetben sem diszkriminatív, ha a nemzeti jog nem tette lehetővé az érintett biztosított számára bejegyzett élettársi kapcsolatot létesítését e korhatár elérése előtt.^[115] Az EUB az ítéletében kifejezetten hangsúlyozta, hogy „az uniós jog és különösen a 2000/78 irányelv értelmében Írországnak nem állt fenn kötelezettsége sem a tekintetben, hogy 2011. január 1-jét megelőzően rendelkezzen az azonos nemű személyek házasságáról vagy élettársi kapcsolatuk jogi elismerésének valamely alternatív formájáról, sem a tekintetben, hogy visszaható hatállyal ruházza fel az élettársi kapcsolatokról szóló törvényt”.^[116]

Az EUB az *Erzberger*-ügyben hozott ítéletében^[117] – Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok érvelésével^[118] – összhangban arra az álláspontra helyezkedett, hogy „[...] amennyiben az adott területen nincsenek uniós szintű harmonizációs vagy koordinációs intézkedések, a tagállamok főszabály szerint szabadon határozzák meg a jogszabályaik hatályára vonatkozó kapcsolólveket, feltéve hogy ezen elvek objektívak és mentesek a hátrányos megkülönböztetéstől”.^[119] Azaz, a nem harmonizált területen valamely uniós polgár fogadó államának bármely jogszabályát, amely kevésbé kedvező lenne, mint a származási tagállamának jogszabálya, nem lehet úgy értelmezni, mint amely akadályozza a szabad mozgást.^[120] Az említett főtanácsnoki indítvány értelmében: „az EUMSZ 45. cikk e munkavállaló számára nem biztosítja azon »munkafeltételeknek egy másik tagállamba történő »kivitelét«,^[121] amelyekben a származási tagállamában részesül [...] alapesetben a migráns munkavállaló köteles úgy elfogadni a nemzeti munkaerőpiacot, ahogy van.”^[122] Mindez összhangban áll a német Szövetségi Munkaügyi Bíróságnak (*Bundesarbeitsgericht*) – a főtanácsnok által idézett – gyakorlatával,^[123] valamint a szóban forgó német törvény előkészítő irataival,^[124] amelynek értelmében: „a német társadalmi berendezkedés nem terjedhet ki más államok területére”.^[125]

[115] EUB, Parris, ítélet, para. 83.

[116] EUB, Parris, ítélet, para. 60.

[117] EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, ítélet, 2017. július 18.

[118] EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványa, 2017. május 4, paras. 75-78.

[119] EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, ítélet, para. 36.

[120] Lásd e tekintetben az ítélet 34-36 pontjait!

[121] A »kiemelés« a szerzőtől.

[122] EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, főtanácsnoki indítvány, para. 75.

[123] Lásd a főtanácsnoki indítvány 7. és 9. végjegyzetében hivatkozott joggyakorlatot!

[124] Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Bundestages (BTDrucksache 7/4845) 4.

[125] EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, főtanácsnoki indítvány, para. 18.

Saugmandsgaard Øe főtanácsnok az egy évvel későbbi *Eurothermen*-ügyhöz fűzött főtanácsnoki indítványában megismételte a fenti gondolatmentet,^[126] amelyet az EUB elfogadott.^[127] Jóllehet a fenti ügyek az EUMSz. 45. cikkével – azaz a munkavállalás szabadságával – kapcsolatos kérdéseket tárgyaltak, analógia útján alkalmazhatók a Pancharevo-ügyre tekintve, hogy a személyek szabad mozgásának „anyajoga” a munkavállalók szabad mozgása.^[128]

Végül, de nem utolsósorban a kontra érvek között érdemel említést, hogy az EUB többek között – a fentebb már említett – Impact és Dansk Industri ügyekben hozott ítéleteiben artikulálta a tényleges érvényesülés elvének korlátját, jelesül, hogy az nem vezethet a nemzeti jogszabályok *contra legem* alkalmazásához, ide értve a visszaható hatály tilalmának megszegését.^[129]

III. A PANCHAREVO-ÜGY „ELŐZMÉNYE”: A COMAN-ÜGY

A Coman-ügyben az képezte a kérdés tárgyát,^[130] hogy a Charta 7, 9, 21 és 45. cikkével összefüggésben értelmezett 2004/38/EK irányelv 2. cikk 2. pont a)

[126] EUB, C-437/17. sz. Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach GmbH-ügy, Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványa, 2018. július 25., paras. 51., 58.

[127] EUB, C-437/17. sz. Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach GmbH-ügy, ítélet, 2019. március 13., para. 37.

[128] A munkaerő szabad áramlásával kapcsolatos fontosabb EUB-ügyeket lásd: Gellérné, 2020, 61-73.

[129] Lásd e tekintetben többek között Kokott főtanácsnok Impact-ügyben benyújtott indítványának 143. pontját, valamint a Dansk Industri-ítélet 32. pontját!

[130] Relu Adrian Coman román állampolgár, aki amerikai állampolgársággal is rendelkezik. 2002 júniusában megismerkedett Robert Clabourn Hamilton amerikai állampolgárral. A pár 2005. májusától 2009. májusáig az Amerikai Egyesült Államokban lakott. Ezen időpontban Coman, azon célból, hogy az Európai Parlamentnél parlamenti asszisztensként dolgozzon, Brüsszelben telepedett le, míg R. C. Hamilton New Yorkban maradt. Coman és Hamilton 2010. november 5-én Brüsszelben házasságot kötöttek. 2012 márciusában Coman felhagyott az Európai Parlamentnél végzett munkával, de Brüsszelben maradt. 2012 decemberében Coman és házastársa közigazgatási lépéseket tett a román hatóságoknál az ahhoz szükséges dokumentumok beszerzése érdekében, hogy Coman az Európai Unió tagállamain kívüli államból származó házastársával Romániában jogszerűen munkát vállalhasson, illetve ott három hónapot meghaladóan tartózkodhasson. 2013. január 11-i levelében az Inspectoratul General pentru Imigrări (bevándorlási főfelügyelet, Románia) kérelmük tárgyában kedvezőtlen határozatot hozott. Álláspontja szerint az amerikai állampolgár ideiglenes tartózkodási engedélye családegyesítés céljából nem hosszabbítható meg a bevándorlásról szóló román szabályozás és a vonatkozó egyéb hatályos rendelkezések alapján. A fellebbezések révén az ügy a román alkotmánybíróság (Curtea Constituțională a României) elé került. Az alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jelen ügy kizárólag egy uniós polgár és annak egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa között külföldön jogszerűn létrejött házasság által kiváltott és a szexuális irányultságon alapuló, a családi élethez és a szabad mozgáshoz való joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés tilalmának szemszögéből értékelendő joghatások elismerésére vonatkozik. Ezzel összefüggésben e bíróságnak kétségei támadtak a tekintetben, hogy hogyan kell értelmezni több, a 2004/38 irányelvben használt, és a Charta, valamint a Bíróságnak, illetve az EJEB a családi élethez való jogra vonatkozó közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata fényében értelmezett fogalmat. E bíróság tehát felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal iránti eljárást kezdeményezett a Bíróság előtt. Lásd: EUB, Coman-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 13-18.

alpontjában szereplő házastárs fogalma magában foglalja-e az uniós polgárnak az Európai Unión kívüli államból származó azonos nemű házastársát, amennyiben a felek a fogadó államtól eltérő másik tagállam törvényei szerint jogszerűen házasságot kötöttek.^[131]

Az ügyben benyújtott főtanácsnoki indítvány érvelése két pilléren nyugszik: egyrészt a házastárs uniós jogi fogalmának értelmezésén és az egységes uniós értelmezés fontosságának hangsúlyozásán. Másrészt a fentebb ismertetett EJEB–EUB joggyakorlaton, amelyet szintetizálva azt a következtetést vonja le, hogy a tagállami hatóságok funkcionális, az uniós polgárokat megillető szabad mozgás szabadságát szolgáló jelleggel kötelesek elismerni a felek kérését.

A házastárs fogalmának értelmezése kapcsán a főtanácsnok elvetette a román, a lett, a magyar és a lengyel kormány álláspontját, amelynek értelmében a házastárs fogalmát a fogadó állam joga alapján kell meghatározni. Wathélet főtanácsnok érvelésének kiinduló pontja – a felperessel, a holland kormánnyal és az Európai Bizottsággal egyezően – az, hogy a házastárs fogalma *sui generis* uniós fogalom, ugyanis a 2004/38/EK irányelv a regisztrált élettársi kapcsolattal ellentétben a házasság kapcsán semmilyen utalást nem tesz a tagállamok jogára. Amint a főtanácsnok írja, az EUB állandó ítélkezési gyakorlata^[132] értelmében az uniós jog összehangolt alkalmazására vonatkozó igényből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy az uniós jog rendelkezéseiben szereplő, jelentésükre és tartalmukra vonatkozóan a tagállamok jogára egyetlen kifejezett utalást sem tartalmazó kifejezéseket az egész Unióban általában önállóan és egységesen kell értelmezni.^[133] A főtanácsnok emlékeztetett arra is, hogy az irányelv házastársat említ, azaz a választott szóhasználat nem határozza meg a házastársak nemét. Mindez tudatos jogalkotói szándék^[134] eredménye, ugyanis a Tanács – arra való tekintettel, hogy akkoriban még csak két tagállam engedélyezte az azonos neműek házasságát – nem támogatta az Európai Parlament javaslatát, hogy a házastárs fogalma oly módon kerüljön definiálásra, amely *expressis verbis* vonatkozik az azonos nemű házastársakra is.^[135] E helyütt érdemes kitérőt tenni a német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (*Bundesgerichtshof, BGH*) egy 2018-as

[131] Igenlő válasz esetén az uniós jog alapján köteles-e a fogadó állam tartózkodási engedélyt adni? Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén a fent említett házastárs a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében „más családtagnak”, vagy a 2004/38/[EK] irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében „az uniós polgár olyan élettársának tekinthető, akivel tartós, megfélelően igazolt kapcsolatot tart fenn”? Igenlő válasz esetében a fogadó állam akkor is köteles megkönnyíteni e személyek beutazását és tartózkodását, ha a fogadó állam nem ismeri el az azonos nemű személyek házasságát, és nem írja elő a jogi elismerés semmilyen alternatív formáját, például a regisztrált élettársi kapcsolatot? (EUB, Coman-ügy, ítélet, para. 17.).

[132] A főtanácsnok az EUB C-135/15 sz. Nikiforidis-ügyben, 2016. október 18-án hozott ítélet 28. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot említi.

[133] EUB, Coman-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 31., 33., 50.

[134] Lásd e tekintetben a főtanácsnok 26-28. számú végjegyzeteit és az azokban idézett dokumentumokat!

[135] EUB, Coman-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 32., 49., 51.

döntésének^[136] irányába, amelyben a testület rámutatott, hogy a vizsgálat tárgyát képező törvény előkészítő iratainak^[137] szövegezése alapján egyértelmű, hogy a jogalkotó nem feleledkezett a kérdés szabályozásáról, hanem szándékosan nem terjesztette azt ki az azonos nemű párokra. A bíróság ezzel együtt rámutatott, hogy a házasságban élő azonos nemű párok számára a törvény lehetőséget biztosít a mostohagyermek örökbefogadására, így álláspontja szerint nem sérül a családi élethez való jog.^[138] A Coman-ügyben benyújtott főtanácsnoki indítványra visszatérve, a jogalkotói szándék vizsgálata feltárja, hogy a Bizottságnak nem volt célja, hogy a házastárs fogalmának jelentése véglegesen rögzült és a társadalom fejlődésétől teljesen elzárt legyen.^[139] A főtanácsnok azt is hozzáteszi, hogy a 2004/38/EK irányelv (31) preambuláris bekezdéséből is adódóan „házastárs” kifejezés olyan meghatározása, amely a különnemű személyek házasságára korlátozódna, elkerülhetetlenül szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetéshez vezetne.^[140] Az ügyben az EUB átvette a főtanácsnok érvelését, a főtanácsnok által javasoltaknak megfelelően döntött,^[141] azonban tovább is ment annyiban, hogy az EJEB Orlandi-ügyére hivatkozva rögzítette, hogy az azonos nemű párok kapcsolata is a családi élet, nem pedig a magánélethez való jog hatálya alá tartozik.^[142]

A Coman-ügyben eljáró főtanácsnok indítványának másik pillére a szakirodalomban kimunkált,^[143] „a személyes jogállás hordozhatóságáról” szóló elvnek a 2004/38/EK irányelvre való alkalmazása.^[144] A szakirodalmi művek közül a fő-

[136] BGH, Docket No. XII ZB 231/18.

[137] Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf (19. Wahlperiode) 12.06.2018 (Drucksache 19/2665).

[138] Library of Congress (2018).

[139] Bizottság COM (2003) 199.

[140] EUB, Coman-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 75.

[141] EUB, Coman-ügy, ítélet, paras. 51., 56.

[142] EUB, Coman-ügy, ítélet, para. 50.

[143] Az elv főleg a migráció kapcsán fordul elő a szakirodalomban, és azt az igényt artikulálja, hogy az egyik országban létesült családi kapcsolatok a másik országban is elismerésre kerüljenek. Az elv korlátozza a fogadó állam közrendje: a fogadó állam nem köteles elismerni a gyermekházasságokat vagy a többnejűséget. Az elv alapján továbbá az állam kötelessége elismerni a transzszexuális személyek jogát ahhoz, hogy az új nemük szerinti ellentétes nemű személlyel házasodjanak. Utóbbit az EJEB is kimondta a Christine Goodwin k. Egyesült Királyság-ügyben. Lásd: Haese, 2021.

[144] Az említett elv alkalmazásával szembeni ellenérvként érdemes figyelembe venni a fentebb említett Erzberger-ügyet, amelyben az EUB arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem harmonizált területen valamely uniós polgár fogadó államának bármely jogszabályát, amely kevésbé kedvező lenne, mint a származási tagállamának jogszabálya, nem lehet úgy értelmezni, mint amely akadályozza a szabad mozgást.

tanácsnok Silvia Pfeiff tanulmányát^[145] hivatkozva. Whathelet főtanácsnok álláspontja szerint az elv alkalmazása révén elkerülhető az EUSZ 4 (2) szerinti nemzeti identitás sérelme, amely abból eredne, hogy a tagállam az uniós jogból eredő kötelezettsége teljesítése során megváltoztatni kényszerülne az alkotmányos és törvényi szabályok által rögzített „hagyományos családfelfogását”.^[146] A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések kizárólag a 2004/38 irányelv alkalmazásának keretében illeszkednek. Tehát csupán egy uniós jogi aktusból eredő kötelezettségterjedelmének pontosításáról van szó. Következésképpen a „házastárs” fogalmának az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38 irányelv alkalmazási körére korlátozott értelmezése nem kérdőjelezi meg a tagállamokat az azonos nemű személyek házasságának legalizálásával kapcsolatban jelenleg megillető szabadságot,^[147] így nem sérti annak nemzeti identitását sem.

Míg a főtanácsnok érvelésének az uniós jogi fogalmak egységes értelmezésére vonatkozó része kellően alátámasztott az EUB joggyakorlata által, addig a személyes jogállás hordozhatóságát kimondó elv jelen kérdéskörre való alkalmazhatósága gyenge lábakon áll.^[148] Egyrészt bár a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia (*Hague Conference on Private International Law, HCCH*) által 1978-ban elfogadott egyezmény^[149] részes államai kötelezettséget vállalnak arra, hogy elfogadják érvényesként a másik részes államban kötött házasságot, amennyiben az megfelel az egyezményben foglalt követelményeknek, az Egyezményt jelen sorok írásának időpontjáig^[150] összesen három állam ratifikálta.^[151] Másrészt, az Egyezmény – az elfogadásának idejéből adódó társadalmi attitűdnek megfelelően – nem ejt szót az azonos neműek házasságának kérdéséről. Harmadrészt, ahogyan az fentebb kifejtésre került, az EJEE részes államai sem kötelesek a személyi státusz hordozhatóságát biztosítani azáltal, hogy elismernek az azonos nemű személyek által kötött házasságot. Az EJEB Oliari-ügyének értelmében jogi védelmet azonban kötelesek biztosítani, legalább oly módon, hogy a külföldön kötött házasságukat bejegyzett élettársi kapcsolatként elisme-

[145] Pfeiff szerint „[a]z azonos nemű személyek házasságának elismerésével szembeni fő érv a hagyományos házasság védelmének szándékához kapcsolódik. Az azonos nemű személyek között külföldön létrejött házasság elismerése azonban közvetlenül nem sérti a bíróság államában fennálló hagyományos házasságot. Ezen elismerés nem akadályozza a különböző nemű párokat abban, hogy házasságot kössenek. Azt sem engedi meg, hogy az azonos nemű párok a fogadó államban összeházasodjanak. Az azonos nemű személyek között külföldön létrejött házasság elismerésének joghatása ennél fogva az érintett párokra korlátozódik, és nem sérti a szuperstruktúrát.” Ld. Pfeiff, 2017, p. 718., hivatkozva: Wathelet főtanácsnok az indítványa 21. sz. végjegyzetében.

[146] EUB, Coman-ügy főtanácsnoki indítvány, para. 41.; EUB, Coman-ügy, ítélet, paras. 45-46.

[147] Lásd különösen az EUB Schalk és Kopf ügyét!

[148] Részletesen lásd: Den Haese, 2021.

[149] 26: Convention of 14 March 1978 on Celebration and Recognition of the Validity of Marriages (Entry into force: 1.5.1991.).

[150] 2022. február.

[151] Ausztrália, Hollandia, Luxemburg. Lásd: Status Table of Convention of 14 March 1978 on Celebration and Recognition of the Validity of Marriages.

rik. Negyedrészt, a 2016/1191/EU rendelet – amely a Coman-ügy tárgyalásakor még nem volt alkalmazandó^[152] –, bár arra kötelezi a tagállamokat, hogy a másik tagállam által kiállított hivatalos dokumentumokat minden további formalitás nélkül érvényesnek fogadjanak el, arra vonatkozóan azonban nem keletkezett kötelezettséget, hogy a nemzeti joguk által nem ismert jogokat is elismerjenek. Végül, de nem utolsó sorban e helyütt érdemes emlékeztetni az EUB az Erzberger-ügyben hozott ítéletében – és Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványában^[153] – foglalt megállapításra, amelynek értelmében nem harmonizált területen valamely uniós polgár fogadó államának bármely jogszabályát, amely kevésbé kedvező lenne, mint a származási tagállamának jogszabálya, nem lehet úgy értelmezni, mint amely akadályozza a szabad mozgást.^[154] Saugmandsgaard Øe főtanácsnok az egy évvel későbbi Eurothermen-ügyhöz fűzött főtanácsnoki indítványában megismételte a fenti gondolatmentet,^[155] amelyet az EUB abban az ügyben is elfogadott.^[156]

IV. A PANCHAREVO-ÜGY

A Pancharevo-ügy tényállását^[157] összefoglalva, az alapeljárás felperese egy bolgár állampolgárságú nő és annak házastársa – aki az Egyesült Királyság állampolgára –, 2015 óta Spanyolországban élnek, 2018-ban, Gibraltárban házasságot kötöttek. 2019-ben lánygyermekük született Spanyolországban. A spanyol hatóságok által e lánygyermek részére kiállított születési anyakönyvi kivonat mindkét felet a gyermek anyjaként jelöli meg. Az alapeljárás felperese 2020. január 29-én kérelmezte a hatáskörrel rendelkező hatóságtól (*Stolichna obshtina*), hogy állítson ki – a bolgár személyazonosító okmány kiállításához szükséges – születési anyakönyvi kivonatot a lánya számára. E kérelem alátámasztásához csatolta a spanyol hatóságok által kibocsátott anyakönyvi kivonat hiteles bolgár nyelvű fordítását. A hatóság az írásbeli válaszában felszólította az alapeljárás felperesét, hogy a gyermek származását a biológiai anya – a szakirodalom által némiképpen idejétmúlnak nyilvánított bolgár jogi rendelkezés értelmében gyermeknek életet adó nő^[158] – megnevezése révén igazolja, mivel a hatályos

[152] A rendelet a 27. cikk (2) bekezdése értelmében főszabályként csak 2019. február 16-tól alkalmazandó.

[153] EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, főtanácsnoki indítvány, paras. 75-78.

[154] EUB-Erzberger-ügy, ítélet, paras. 34-36.

[155] EUB, C-437/17. sz. Eurothermen-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 51.

[156] C-437/17. sz. Eurothermen-ügy, ítélet, para. 37.

[157] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 16-27.

[158] A kritika alapja, hogy a mesterséges reprodukciós eljárások révén immár a *mater semper certa est* – azaz az anya személye mindig biztos – elv sem állja meg helyét: amennyiben a petesejt nem a gyermeket kihordó és megszüülő nő sajátja, úgy a biológiai anya a petesejtet adományozó nő. Lásd: de Groot, 3.

nemzeti jog alapján az anyakönyvi kivonat egy rovatot tart fenn az „anya” számára, és egy másikat az „apa” számára. A felperes az információs szolgáltatást megtagadta, arra hivatkozva, hogy nem tudja a kért információt rendelkezésre bocsátani, és erre a bolgár jogszabályok alapján nem is köteles. A választ követően a hatóság a határozatában megtagadta a születési anyakönyvi kivonat kiállítását. Elutasító határozatát azzal indokolta, hogy (i) a gyermek biológiai anyját érintően nem áll rendelkezésre információ; továbbá (ii) két nőnemű szülőnek a születési anyakönyvi kivonatban való feltüntetése – mivel az ország törvényei nem engedélyezik az azonos neműek házasságát – Bulgária közrendjébe ütközik. Az alapeljárás felperese az elutasító határozattal szemben keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő szófiai közigazgatási bírósághoz (*Administrativen sad Sofia-grad*). A kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy a bolgár alkotmány (*Konstitutsia na Republika Balgaria*) 25. cikkének (1) bekezdése és a bolgár állampolgárságról szóló törvény (*Zakon za balgarskoto grazhdanstvo*) 8. cikke értelmében a gyermek bolgár állampolgár, abban az esetben is, ha nem rendelkezik bolgár születési anyakönyvi kivonattal. Ugyanis, az ilyen anyakönyvi kivonat hiányában is bolgár állampolgárnak minősül az a gyermek, akinek az egyik felmenője bolgár állampolgár. Ugyanakkor a bolgár születési anyakönyvi kivonat hiánya a bolgár személyazonosító okmányok kiadásának komoly adminisztratív akadályát jelentheti, és ebből következően megnehezítheti a gyermek számára a szabad mozgáshoz való jogának – és így az öt uniós polgárként megillető jogok teljes körű – gyakorlását. Azaz, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a születési anyakönyvi kivonat kiállításának megtagadása sérti-e az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk, valamint a Charta 7., 24. és 45. cikke által az említett bolgár állampolgárra ruházott jogokat. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá arra keresi a választ, hogy amennyiben a Bíróság azt állapítaná meg, hogy az uniós jog megköveteli a gyermek két anyjának a bolgár születési anyakönyvi kivonatba történő bejegyzését, e követelményt hogyan lehet végrehajtani (a nemzeti identitás tiszteletben tartása mellett), figyelembe véve a születési anyakönyvi kivonatra vonatkozó hatályos szabályokat.^[159] Azaz, hogy amennyiben a fent említett uniós rendelkezéseknek való megfelelés érdekében a születési anyakönyvi kivonatba szülőként két anyát jegyeznének be, az esetlegesen sértené Bulgária nemzeti identitását, tekintve, hogy a bolgár törvények értelmében az nem lehetséges. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy a bolgár alkotmányos hagyomány védelemben részesíti a család tradicionális felfogását. A kérdést előterjesztő bíróság így felteszi a kérdést, hogy szükséges-e egyensúlyt teremteni egyrészt a Bolgár Köztársaság nemzeti identitása, másrészt a gyermek magánélethez és a szabad mozgáshoz való joga között. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése – lényegében –, hogy ezen egymásnak ellentmondó, jogos érdekek közötti elfogadható egyensúlynak tekinthető-e az a megoldás, hogy a spanyol születési anyakönyvi kivonatban feltüntetett két anya

[159] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 28.

közül az egyiket – aki vagy a gyermek biológiai anyja, vagy egyéb eljárás, például örökbefogadás révén anyává vált – feltüntetik az „anya” elnevezésű rovatban, miközben az „apa” elnevezésű rovat üresen marad. Bár a Pancharevo-ügyben az EUB nem hivatkozik rá, a szerző szerint e tekintetben érdemel kiemelés az EUB Dansk Industri-ügyben tett megállapítása, amelynek értelmében a tagállami bíróságnak úgy kell értelmeznie a hazai jogszabályokat, hogy minden lehetséges megoldást figyelembe vegyenek az uniós jog érvényre jutása érdekében feltéve, hogy az nem vezet *contra legem* jogalkalmazáshoz.^[160] A Pancharevo-ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett javaslat – azaz az egyik anya bejegyzése – tulajdonképpen ilyen megoldás lett volna.

Előjáróban érdemes megjegyezni, hogy a főtanácsnok és a Bíróság értelmezése közötti jelentős eltérés, hogy a főtanácsnok azt a lehetőséget is figyelembe vette, hogy a gyermek nem bolgár állampolgár, és következésképpen nem is uniós polgár – ahogyan azt a bolgár kormány állította^[161] –, így két különböző kiindulási alaphól is levezette az uniós jog elsőbbségét. Az EUB ezzel szemben a kérdést előterjesztő bíróság jogértelmezését adottnak véve abból indult ki, hogy a gyermek bolgár állampolgár, és ebből következően uniós polgár.^[162]

Tekintve, hogy az EUB nem foglalkozott vele részletesen, így a főtanácsnok indítványának azt a részét, amelyben abból indul ki, hogy a gyermek nem bolgár állampolgár, a szerző elegendőnek tartja vázlatosan ismertetni. A főtanácsnok érvelésének alapja, hogy bár tagállamok a nemzetközi jog és az uniós jog alapján, szabadon dönthetnek arról, hogy mely feltételek mellett adják meg az állampolgárságot valamely személynek, és e tekintetben indokolásként szabadon hivatkozhatnak a nemzeti identitásra is, ugyanakkor a tagállamoknak – e hatáskörük gyakorlása során – tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, amennyiben e jogkör gyakorlása az uniós jogrend által biztosított és védett jogokat érinti. Következésképpen a nemzeti identitásra hivatkozás nem állja meg a helyét abban az esetben, amennyiben a spanyol születési anyakönyvi kivonatban megállapított rokoni kötelék elismerése akadályozza a felperest abban, hogy ő – mint uniós polgár – gyakorolhassa a polgárok szabad mozgására vonatkozó másodlagos uniós jog – mint például a 2004/38 irányelv és a 492/2011 rendelet^[163] – által számára garantált jogokat.^[164]

[160] EUB, C-441/14 sz. Dansk Industri (DI), ítélet, 2016. április 19., paras. 30-32.

[161] Egyrészt a családjogi törvénykönyv 60. cikkének (2) bekezdése értelmében a gyermek anyja „az őt megszülő nő”, márpedig az alapeljárás felperese azt az információt nem bocsátotta a hatóságok rendelkezésére, hogy a gyermeket a pár melyik tagja szülte. Másrészt az alapeljárás felperese nem tett az anyaságát elismerő nyilatkozatot sem, amely révén a bolgár hatóságok tájékoztatása szerint a biológiai leszármazás bizonyítása nélkül is a gyermek törvényes anyjává válhatott volna. A bolgár kormány tehát kizárólag a spanyol születési anyakönyvi kivonat bemutatása alapján nem ismeri el a gyermeknek az alapeljárás felperesétől történő származását, és ebből következően azt a tényt, hogy a gyermek bolgár állampolgár. Ld. EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 33.

[162] EUB, Pancharevo-ügy, ítélet, paras. 39-40.

[163] Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról; EGT-vonatkozású szöveg (HL L 141, 2011.5.27., 1–12).

[164] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 133–134.

A főtanácsnok érvelésének második részében a főtanácsnok azt az esetet elemzi, amennyiben a gyermek bolgár állampolgár, és következképpen uniós polgár. Amint az az ügy irataiból kiderült, a bolgár hatóságok hajlandónak mutatkoztak olyan születési anyakönyvi kivonatot kiállítani, amely csak az alapeljárás felperesét tünteti fel anyaként, amely alapján ezt követően ki lehetne állítani személyazonosító okmányt a lánya számára. A bolgár kormány e téren emlékeztetett, hogy – bár az alapeljárásban érintett hatóságok kérték azt – az anyaként történő elismerésnek nem feltétele a biológiai leszármazás bizonyítása. Az alapeljárás felperese bármikor megtehetette volna e nyilatkozatot.^[165] E megoldás kétségkívül az ügy gyors lezárását eredményezte volna, ezenfelül az EUB Dansk Industri-ügyben hozott ítéletével is konformitásban állt volna, tekintve, hogy ez esetben a tagállami bíróság úgy értelmezte volna a hazai jogszabályokat, hogy minden lehetséges megoldást figyelembe véve az uniós jog érvényre jusson, anélkül, hogy az *contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne. Az alapeljárás felperes ezt azonban nem fogadta el, mivel mindez azzal a következménnyel járt volna, hogy a házastársa és a gyermek között ténylegesen fennálló^[166] és a spanyol anyakönyvi kivonat révén hivatalosan elismert családi kapcsolatot a bolgár jog alapján megszüntik.^[167] Mindez hátrányosan érintette volna azt a családi életet,^[168] amelyet Spanyolországban ténylegesen kialakítottak. A családi élet kialakítása és szilárd léte egyrészt az EUB ítélkezési gyakorlata alapján^[169] maga után vonja, hogy az érintett családtagok folytathatják e családi életet a származási tagállamukba való visszatérés során. Másrészt – amint arra Kokott főtanácsnok az indítvány 62. pontjában rámutat – „A családtag jogállás [...] számos, mind az uniós jogból, mind a nemzeti jogból eredő jog és kötelezettség alapja. Csupán néhány példát említve [...] a szülői felügyeleti és szociális biztonsági akadályokon át e megtagadásnak házassági és öröklési következményei is lennének. [...] kétségtelen, hogy a Spanyolországban létesített rokoni kapcsolatok elismerésének hiánya visszatarthatja az alapeljárás felperesét a származási tagállamába való visszatéréstől.”^[170]

A főtanácsnok ezt követően megvizsgálta, hogy az uniós jogból eredő kötelezettség sérti-e az ország nemzeti identitását. E téren a főtanácsnok megállapította, hogy „Ami [...] a brit anyától való leszármazásnak a bolgár születési anyakönyvi kivonat kiállítása céljából történő elismerésének a megtagadását illeti, [...] az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett nemzeti identitásra hivatko-

[165] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 34, 138.

[166] Amint fentebb ismertetésre került, az E]EB ítélkezési gyakorlata alapján „[...] a »családi élet« fennállása a szoros személyes kapcsolatok gyakorlati és tényleges megvalósulásától függő ténykérdés, [...] a családi élet alapvető elemét képezi a szülőnek és gyermekének az a lehetősége, hogy együtt legyenek.” Lásd: E]EB, K. és T. kontra Finnország-ügy, paras. 150–151.

[167] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 113.

[168] Amely az E]EB Shavdarov és Mennesson ítéletei értelmében azt jelentik, hogy az adott személyek más családokkal összességében összehasonlítható feltételek mellett élhetnek együtt családként.

[169] Lásd: EUB, C-370/90. sz. Singh-ügy, ítélet, 1992. július 7. paras. 21–25.

[170] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 62.

zás igazolhatja e megtagadást. Ellenben, ami [...] a leszármazásnak a személyazonosító okmányok 2004/38 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének megfelelő kiállítása céljából történő elismerésének a megtagadását illeti, nem tűnik úgy, hogy [...] ugyanolyan joghatásai lehetnek, mint [...] a születési anyakönyvi kivonatnak. A személyazonosító okmányok ugyanis a személyek leszármazását érintően nincs hasonló bizonyító funkciója.”^[171] Mindebből a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy „[...] kizártnak tűnik, hogy a Bolgár Köztársaság által védeni kívánt családfelfogás alapvető kifejezéséhez kapcsolódó jogok vagy kötelezettségek azon a körülményen alapulhatnak, hogy valamely személyt a kiskorú szülőjeként említene a személyazonosító okmányon (vagy az ilyen dokumentumot utazás céljából kísérő okmányon). Így a spanyol születési anyakönyvi kivonatban említett két szülőnek az ilyen okmányba történő bejegyzése nem módosíthatja a bolgár jogban a leszármazás- vagy a rokonságfelfogást.”^[172]

Amint látható, Kokott főtanácsnok az indítványában Wathelet főtanácsnok Coman-ügyben előterjesztett indítványának funkcionális megközelítését veszi át, amelyet az EUB is elfogadott, és felhasznált az ítélete indokolásaként. Azonban, amint az fentebb említésre került, az EUB adottnak vette a gyermek állampolgárságát és ebből eredően az uniós polgár státuszát. Továbbá az EUB az ítélete – a főtanácsnoki indítványhoz képest – hangsúlyosabban épít az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdésére és azzal összefüggésben a 2004/38/EK irányelv 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségére, hogy az állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítsanak ki. A tagállam nem tagadhatja meg e köteleseget teljesítését arra való hivatkozással, hogy a nemzeti joga alapján e dokumentumok kiállításának előfeltétele, hogy a gyermek rendelkezzen születési anyakönyvi kivonattal.^[173] Az EUB érvelésének másik súlyponti eleme a családi élethez való jog, amelyet a felperes és házastársa kialakítottak, és amelyet a spanyol hatóságok is elismertek, amikor kiállították azt az anyakönyvi kivonatot, amelyen mindkét házastársat a gyermek anyjaként tüntették fel. A bolgár hatóság e rokoni kapcsolatot köteles elismerni annak érdekében, hogy a gyermek mindkét szülőjével együtt gyakorolhassa az őt az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdése alapján megillető, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot.^[174] A főtanácsnoki indítványhoz hasonlóan az EUB is figyelembe vette az Alapító Szerződések és az EJEJ rendelkezéseit, valamint a vonatkozó EUB és EJEJ joggyakorlatot, amelynek értelmében a tagállamok szabadságot élveznek a tekintetben, hogy az azonos nemű személyek házasságát és szülői jogállását szabályozzák-e a nemzeti jogukban, és ha igen, miként. E hatáskörük gyakorlása során azonban minden tagállamnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, és különösen a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás minden uniós polgár számára elismert szabadságára vonatko-

[171] EUB, Panharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 149–150.

[172] EUB, Panharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, para. 150.

[173] EUB, Panharevo-ügy, ítélet, paras. 42–46.

[174] EUB, Panharevo-ügy, ítélet, para. 48–49.

zó rendelkezéseit, e célból pedig – a Coman-ügyben hozott ítéletben foglaltak értelmében – minden tagállamnak el kell ismernie a személyeknek a valamely más tagállamban – az e tagállam jogának megfelelően – megállapított személyi állapotát.^[175]

Az EUB az ítéletének indokolásában megvizsgálta, hogy a tagállamok hivatkozhatnak-e az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése alapján a nemzeti identitásra, amelynek keretében „[Az Európai Unió] Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat köztük [...] a közrend fenntartását.” A bíróság e tekintetben emlékeztetett, hogy a korábbi ítélkezési gyakorlata^[176] alapján: „a »közrend« fogalmát, mint valamely alapvető szabadságtól való eltérés igazolását szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Ebből következően a közrendre kizárólag egy alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében lehet hivatkozni.”^[177] Amint azonban arra a főtanácsnok az indítványában rámutatott,^[178] és az EUB is fogalmazott, „a szóban forgó uniós jogból eredő kötelezettség teljesítése nem eredményezi „[...] hogy az érintett gyermek állampolgársága szerinti tagállamnak a nemzeti jogában elő kell írnia az azonos nemű személyek szülői jogállását, vagy [...] a gyermek szüleiént feltüntetett személyek közötti leszármazáson alapuló rokoni kapcsolatot”.^[179]

E helyütt érdemes kitérőt tenni a Bíróság azon megállapításaira, amelyek a gyermekek jogait helyezik előtérbe az ügy vizsgálata során. Amint az az ítélet 65. pontjában^[180] olvasható: „E körülmények között ellentétes lenne a Charta 7. és 24. cikkében a gyermek számára biztosított alapvető jogokkal, ha a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlása keretében megfosztanák őt a valamelyik szülőjével fennálló kapcsolatától, vagy ha számára e jog gyakorlását ténylegesen lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tennék amiatt, hogy szülei azonos neműek.” Mindebből tulajdonképpen – amint arra Benyusz Márta kollégám egy szóbeli eszmecserénk során rávilágított – kiolvasható az a gondolat, hogy a tagállam közrendi okokra történő hivatkozásának korlátja a gyermek legfőbb érdekének^[181] érvényre jutása.^[182]

A fentebb kifejtetteket figyelembe véve az EUB úgy határozott, hogy a bolgár hatóságok kötelesek kiállítani a gyermek anyakönyvi kivonatát, amely a bolgár

[175] EUB, Pancharevo-ügy, ítélet, para. 52.

[176] EUB, Coman-ügy, para. 44.; lásd továbbá: EUB C438/14 sz. Bogendorff von Wolffersdorff-ügy, ítélet, 2016. június 2., para. 67.

[177] EUB, Pancharevo-ügy, ítélet, para. 55.

[178] EUB, Pancharevo-ügy, főtanácsnoki indítvány, paras. 150-151.

[179] EUB, Pancharevo-ügy, ítélet, para. 57.

[180] Lásd még az ítélet 59. pontját!

[181] A gyermek legfőbb érdekét illetően lásd: Benyusz, 2021, 149.

[182] Mindezen megállapítás hangsúlyosan kap igazolást az EUB sajtóközleményében. Lásd: Court of Justice of the European Union (Press Release No. 221/21).

nemzeti jog alapján a személyazonosító okmány vagy útlevél kiállításának feltétele. A tagállam e tekintetben nem hivatkozhat a nemzeti jogra és a nemzeti identitásra.^[183]

V. ÖSSZEĞZŐ GONDOLATOK ÉS A KONKLÚZIÓ

Az EUB a Pancharevo és Coman ügyekben – a tényleges érvényesülés elvére is építő – funkcionális megközelítést alkalmazva a joggyakorlatának részévé tette az eredetileg a szakirodalomban kimunkált „a személyes jogállás hordozhatóságáról” szóló elvnek a 2004/38/EK irányelvre való alkalmazhatóságát. A Coman-ügyben eljáró Whathelet főtanácsnok álláspontja szerint az elv alkalmazása révén elkerülhető az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdéséből – és a 2004/38/EK irányelvből – eredő jogok tagállamonként eltérő értelmezése, anélkül, hogy közben sérülne a tagállam nemzeti identitása, mivel a tagállam nem köteles megváltoztatni a nemzeti identitása részét képező alkotmányos szabályozást. A tanulmány elején feltett fő kérdés, hogy, tekintettel a tényre, miszerint az uniós jog számtalan jogterületen gyakorol közvetlenül vagy közvetve hatást a nemzeti jog érvényesülésére, vajon nem eredményezheti-e a funkcionális megközelítés alkalmazása a tagállami szabályozás de facto megváltozását még akkor is, ha az de jure nem történik meg. Azaz, amennyiben a tagállam végül a részterületek sokaságában kénytelen funkcionális jelleggel engedni az EU jog elsőbbségének, marad-e bármilyen mozgástere annak ellenére, hogy az alkotmánya egyébként változatlan maradt?

A kérdés megválaszolása érdekében a tanulmány szerzője megvizsgálta, hogy az EJEB és az EUB állandó ítélkezési joggyakorlata alapján az Európa Tanács és az Európai Unió tagállamai milyen mozgástérrel rendelkeznek a Pancharevo-ügyben érintett kérdést illetően. Abból adódóan, hogy az EUSz. 6. cikk (3) bekezdése értelmében az EJEE által garantált alapvető jogok – általános elvként – az uniós jogrend részét képezik, az EUB rendszeresen hivatkozik az EJEB joggyakorlatára. Az EUB a Coman és Pancharevo ügyekben például az EJEB joggyakorlatára hivatkozva megismétli, hogy az azonos nemű párok házasságkötéshez vagy gyermekvállaláshoz való jogáról történő döntés az EJEE és az azt értelmező EJEB joggyakorlata értelmében a tagállamok diszkrecionális jogkörébe tartozik. Az uniós jogi terminust használva a tagállam nemzeti identitásának körébe tartozik, amely nemzeti identitás az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése értelmében: „elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”.

A jelen tanulmányban rögzítésre került, hogy az EJEB állandó joggyakorlata értelmében a házasságkötéshez való jogot – és az általa biztosított különleges státuszt – az EJEE részes államai nem kötelesek biztosítani az azonos nemű pá-

[183] EUB, Pancharevo-ügy, ítélet, para. 69.

rok részére. Ugyanakkor – például az Orlandi, valamint Schalk és Kopf-ügyek alapján – az EJEB állandó gyakorlata alapján a stabilan, de facto élettársként együtt élő azonos nemű párok kapcsolata nem csak a magánélet, hanem a családi élet hatálya alá is tartozik az EJEE 8. cikkét értelmező joggyakorlat értelmében. E megállapítást az EUB a Coman-ügyben maga is idézi, az Orlandi-ügyre történő expressis verbis hivatkozás révén. Abból a tényből, hogy de facto élettársként együtt élő azonos nemű párok kapcsolata nem csak a magánélet, hanem a családi élet hatálya alá is tartozik, – az EJEB Oliari-, valamint Taddeucci-ügyekben foglaltaknak megfelelően – az is következik, hogy az Egyezményben részes államok kötelesek jogi elismerést biztosítani az azonos nemű párok részére. Ennek legelterjedtebb és a Bíróság által több ügyben elfogadott formája a regisztrált élettársi kapcsolat intézménye, amelyet Bulgária jelenleg nem garantál a nemzeti jogában, ily módon nem tesz eleget az EJEE 8. cikkéből eredő kötelezettségeinek. Jóllehet a Coman-ügyben hozott EUB ítéletre tekintettel az ország legfelsőbb közigazgatási bírósági fóruma az ország uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésének érdekében a francia állampolgár ausztrál származású azonos nemű partnerét elismerte, mint a 2004/38/EK irányelv szerinti házastársat.

Az azonos nemű párok házasságkötéshez való jogát illetően az EJEB többek között a Gas és Dubois-ügyben is hangsúlyozta: a „házasság különleges jogállással ruházta fel a házasságot kötő személyeket”. Márpedig – a Schalk és Kopf-ügyben foglaltakkal összhangban – az állam diszkrecionális jogkörében eljárva szabadon dönthet arról, hogy az azonos nemű párokat felruházza-e a szóban forgó joggal: az EJEE „Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot”, valamint a „Házasságkötéshez való jogot” garantáló 8. és 12. cikkei nem keletkezhetnek a részes államok számára semmilyen kötelezettséget e tekintetben. Amint az EJEB a Schalk és Kopf-ügyben kifejtette, a házasság és a regisztrált élettársi kapcsolatban élőket megillető jogok közötti különbségek – különösen a gyermekvállalást illetően – egybevágóan az európai fejlődési tendenciákkal: az állam az Egyezmény alapján nem köteles azonos jogokat garantálni a regisztrált élettársak és a házastársak számára. Az EJEB Oliari-ügyben hozott döntését követően az olasz jogban bevezetett regisztrált élettársi kapcsolatot elemezve az olasz Semmítőszék két ítéletében kimondta, hogy az olasz állampolgárok, illetve egy olasz állampolgár és egy külföldi személy által külföldön kötött házasság Olaszországban, mint regisztrált élettársi kapcsolat ismertethető el.

Az EJEB joggyakorlata keretében végül, de nem utolsósorban kiemelését érdemel az EJEB P16-2018-001 számú tanácsadó véleménye és az abban foglaltakat megismétlő – és ily módon azokat Bulgáriára nézve is kötelezővé tévő – C. és E. k. Franciaország, valamint a D. k. Franciaország ügyei, amely ügyekben az EJEB a béranyaság kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy az EJEE 8. cikk értelmében az Egyezményben részes államok kötelesek a gyermek és a leendő anya közötti béranyasági megállapodás alapján létrejött, jogilag elismert szülő-gyermek kapcsolat számára belföldön is jogi elismerést nyújtani. Az Egyezményben részes állam ugyanakkor széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik azt illetően, hogy e jogi elismerést milyen formában garantálja addig, amíg az elismerést biz-

tosító jogintézmény megfelelően és hatékonyan működik és a gyermek legfőbb érdekét szolgálja. Másképpen fogalmazva, az EJEE alapján az állam nem köteles a külföldi hatóság által kiállított születési anyakönyvi kivonatban szereplő adatok alapján a leendő anyát a nemzeti anyakönyvi nyilvántartásban anyaként feltüntetni. Ily módon a bolgár hatóságok által a Pancharevo-ügyben felajánlott megoldás – az anyasági nyilatkozat, amely gyakorlatilag teljes jogi elismerést eredményezett volna az elismerő nyilatkozatot tévő személynek – megfelel az EJEB e téren kialakult joggyakorlatának. E téren nyilvánvaló eltérés figyelhető meg az EJEB és az EUB joggyakorlata között, mivel utóbbi a funkcionális megközelítés elvére alapozva szűkebbre szabja a tagállamok mérlegelési jogkörét, amikor azt követeli meg az uniós tagállamtól, hogy a külföldi születési anyakönyvi kivonat kiállítsa azokat a dokumentumokat, amelyek a személyek szabad mozgásához való jogának gyakorlása érdekében szükségesek.

Egyebekben – tekintve, hogy az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel a családjogi kapcsolatok kötelező jelleggel való szabályozására – nem lehetőséges olyan EUB döntés, amely közvetlenül foglalkozott családjogi kérdésekkel. Az EUB – az EJEB-vel ellentétben – „csak” közvetett módon érintette a családjogi kapcsolatok elismerésének kérdését: egyrészt, a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának irányából, mint az 1992-es Singh-ítéletben. Az említett döntésében az EUB kimondta, hogy amennyiben a tagállam a munkavállaló házastársának és gyermekeinek nem garantálja ugyanazon jogokat a tartózkodás kapcsán, úgy az a munkaerő szabad áramlásának komoly akadályát képezi. Másrészt, az EUB Römer-ügyében benyújtott főtanácsnoki indítvány a hátrányos megkülönböztetés tilalma felől közelítette meg a kérdést. Az ügyben eljáró főtanácsnok hangsúlyozta, hogy „[...] a házasság és a család védelmét célzó intézkedés nem legitimálhatja a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést”.

Ugyanakkor emlékeztetni szükséges, hogy az EUB által a családi élettel kapcsolatban hozott – a fenti paragrafusban említett – döntések nem az azonos nemű párokat megillető jogok kontextusában születtek, hanem a munkavállalók – későbbi terminusban a személyek – szabad mozgáshoz való jogának érvényre jutását hivatottak garantálni. Azaz, bár elsőre meggyőzőnek tűnhetnek azon az EUB részéről, a joggyakorlatában – többek között a Singh-ügyben rögzített – megállapítások, miszerint a családtagoknak joguk van más tagállamban is családként élni, ezen ügy alaptényállásában ún. „tradicionális” – azaz ellenkező nemű házastársak által alkotott – családokat illető kérdésekben döntött az EUB. Emlékeztetni szükséges továbbá Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnoknak az EUB Erzberger-ügyében előterjesztett indítványára, amelyben a főtanácsnok amellett érvelt, hogy a nem harmonizált területen – márpedig a családi életre vonatkozó szabályozás ilyen – valamely uniós polgár fogadó államának bármely jogszabályát, amely kevésbé kedvező lenne, mint a származási tagállamának jogszabálya, nem lehet úgy értelmezni, mint amely akadályozza a szabad mozgást.

Az eddig az EUB joggyakorlata kapcsán leírtakat összefoglalva tehát elmondható, hogy a Wathelet főtanácsnok által a Coman-ügyben beterjesztett főtanácsnoki indítvány jelentős mértékben eltért a mindenkor EJEB és az addigi EUB joggyakorlattól:

az ún. „a személyes jogállás hordozhatóságáról” szóló elvre építkezve indokolta az uniós jog alkalmazhatóságának funkcionális jellegű kiterjesztését egy olyan kérdésben, amely az Alapítószerződések alapján kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik. E jogi álláspontot az EUB is átvette és joggyakorlata részévé tette a Coman-ügyben hozott ítéletében. A Pancharevo-ügyben hozott ítéletében, valamint a legutóbbi, a Rzecznik Praw Obywatelskich-ügyben hozott végzésében pedig megerősítette a Coman-ügyben foglalt irányvonalat. Ennek hatására nemrégiben a bolgár Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság és a lengyel Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság is olyan döntést hozott, amelyben a funkcionális megközelítést alkalmazva a nemzeti jogával egyébként ellentétes döntést hozott. A nemzeti jogalkalmazói gyakorlat uniós joghoz való igazításának folyamata tehát megkezdődött.

Mindezen felül a Coman-ügyben hozott döntés révén immár a Bizottság az EUB joggyakorlatában rögzített érveléssel rendelkezik a 2020-as, az LGBTQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégiájában foglalt cél indokolásához. E cél annak jogalkotási aktussal történő biztosítása, hogy a tagállamok a jövőben kölcsönösen ismerjék el a másik tagállamban bejegyzésre került szülői státuszt. Jóllehet a Tanács bel- és igazságügyi formációjának 2022. februári ülésén nem mutatkozott egyetértés a miniszterek között a kérdésben, a Bizottság – a 2020-as stratégiájában kitűzött céljainak megfelelően – 2022. december 7-én rendeletjavaslatot fogadott el, amelynek célja a származással kapcsolatos nemzetközi magánjogi szabályok uniós szintű harmonizálása. Mindez előrevetíti, hogy a jelen tanulmányban körüljárt kérdés a továbbiakban is aktuális téma marad a politikai szintéren is.

IRODALOM

- Benyusz Márta – Marinkás György (2022): Az örökbefogadásra vonatkozó nemzetközi szabályok és az uniós jogi háttér. In: Visontai-Szabó Katalin – Benyusz Márta (szerk.): *A gyermek érdekének biztosítása az örökbefogadás során*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest.
DOI: https://doi.org/10.47079/2023.bmvszk.gyermek.8_2.
- Benyusz Márta (2021): A gyermekek jövője az Európai Unióban – Mit ígér a Bizottság 2021-2024-es stratégiája? In: *Jog–Állam–Politika*. 2021/3. sz.
- de Groot, David (2021): EU Law and the Mutual Recognition of Parenthood between Member States: the Case of V.M.A. v. Stolichna obshtina. In: *European University Institute*. (Elérhető: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69731>. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Gellérné Lukács Éva (2020): Az egyenlő bánásmód, a nem diszkriminatív akadályok és az intézményesített jogvédelem fejlődése a személyek szabad mozgása területén. In: *Állam- és jogtudomány*. 61 (3).
- Grünberger, Michael (2010): Die Gleichbehandlung von Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft im Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht. In: *Familie Partnerschaft Recht*. 16 (5).
- Marinkás György (2021): Ultra Vires avagy sem? Az EKB által alkalmazott válságkezelési eszközök és azok konformitása az uniós joggal, különös tekintettel az EUB és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság közötti évtizedes hatásköri vitára. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 16 (5).
DOI: <https://doi.org/10.32980/mjsz.2021.5.1476>.

- Pfeiff, Silvia (2017): *La portabilité du statut personnel dans l'espace européen*. Bruylant Publishing, Bruxelles.
- Schmidt, Vivien (2016): Reinterpreting the rules 'by stealth' in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission. In: *West European Politics*. 39 (5). DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1186389>.
- Trócsányi László – Sulyok Márton (2020): Felvetések és feltevések hatásköréről, szerepfelfogásról és egyensúlyról az Európai Unió „intézményi háromszöge” kapcsán. In: Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Tiszteltetés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Gondolat Kiadó, Budapest.

NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK

- Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény. Az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt ETS-005 számú egyezménye.
- Convention of 14 March 1978 on Celebration and Recognition of the Validity of Marriages (Entry into force: 1.5.1991.).
- Tizenhatodik Kiegészítő Jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez. Strasbourg, 2013. október 2 (CETS No. 214).

UNIÓS JOGFORRÁSOK

- A Bíróság [EUB] 2012. szeptember 25-i eljárási szabályzata (HL L 265., 2012.9.29., 7–32).
- A Tanács (73/148/EGK) irányelve a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről (HL L 172., 1973.6.28.) (Hatályon kívül).
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) (HL L 158., 2004.4.30., 77–123).
- Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról EGT-vonatkozású szöveg (HL L 141, 2011.5.27., 1–12).
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326., 2012.10.26., 47–390).
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326, 2012.10.26., 13–390).

ÍTÉLETEK JEGYZÉKE – EJEB

- EJEB, C. és E. k. Franciaország-ügy (1462/18 and 17348/18), végzés, 2019. november 19.
- EJEB, Chapin és Charpentier-ügy (40183/07), ítélet, 2016. június 9.
- EJEB, Christine Goodwin k. Egyesült Királyság, ítélet, 2002. július 11.
- EJEB, D. k. Franciaország-ügy (11288/18), ítélet, 2020. július 16.
- EJEB, Eriksson k. Svédország-ügy (60437/08), ítélet, 2012. április 12.
- EJEB, Gas és Dubois kontra Franciaország (25951/07), ítélet, 2012. március 15.
- EJEB, Harroudj k. Franciaország (43631/09), ítélet, 2012. október 4.

- EJEB, K. és T. kontra Finnország, ítélet, 2001. július 12.
- EJEB, Kearns k. Franciaország-ügy (35991/04), ítélet, 2008. január 10.
- EJEB, Mennesson k. Franciaország (65192/11), ítélet, 2014. szeptember 26.
- EJEB, Oliari és mások k. Olaszország (18766/11 és 36030/11), ítélet, 2015. július 21.
- EJEB, Orlandi k. Olaszország-ügy (26431/12; 26742/12; 44057/12 és 60088/12), ítélet, 2017. december 14.
- EJEB, P16-2018-001 számú tanácsadó vélemény a külföldön, a gyermek és a leendő anya közötti béranyasági megállapodás alapján létrejött, jogilag elismert szülő-gyermek kapcsolat belföldön történő elismertetése tárgyában (2019. április 10.).
- EJEB, Pajić k. Horvátország (68453/13), 2016. február 23.
- EJEB, Paradiso és Campanelli k. Olaszország ügy, (25358/12), ítélet, 2017. január 24.
- EJEB, Schalk és Kopf (30141/04), ítélet, 2010. június 24.
- EJEB, Shavdarov k. Bulgária (3465/03), ítélet, 2010. december 21.
- EJEB, Taddeucci és McCall k. Olaszország (51362/09), ítélet, 2016. június 30.

ÍTÉLETEK JEGYZÉKE – EUB

- EUB, C-120/78. sz. Rewe-Zentral Ag-ügy, ítélet, 1979. február 20.
- EUB, C-135/15 sz. Nikiforidis-ügy, ítélet, 2016. október 18.
- EUB, C-14/83 sz. Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen-ügy, ítélet, 1984. április 10.
- EUB, C-147/08. sz. Römer-ügy, főtanácsnoki indítvány (Niilo Jääskinen), 2010. július 15.
- EUB, C-147/08. sz. Römer-ügy, ítélet, 2011. május 10.
- EUB, C-2/21. sz. Rzecznik Praw Obywatelskich-ügy, végzés, 2022. június 24.
- EUB, C-268/06. sz. Impact-ügy, főtanácsnoki indítvány (Juliane Kokott), 2007. november 13.
- EUB, C-268/06. sz. Impact-ügy, ítélet, 2008. április 15.
- EUB, C-370/90. sz. Singh-ügy, főtanácsnoki indítvány (Giuseppe Tesaurò), 1992. május 20.
- EUB, C-370/90. sz. Singh-ügy, ítélet, 1992. július 7.
- EUB, C-437/17. sz. Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach GmbH ügy, főtanácsnoki indítvány (Henrik Saugmandsgaard Øe), 2018. július 25.
- EUB, C-437/17. sz. Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach GmbH ügy, ítélet, 2019. március 13.
- EUB, C-438/14 sz. Bogendorff von Wolffersdorff-ügy, ítélet, 2016. június 2.
- EUB, C-441/14. sz. Dansk Industri (DI)-ügy, főtanácsnoki indítvány (Yves Bot), 2015. november 25.
- EUB, C-441/14. sz. Dansk Industri (DI)-ügy, ítélet, 2016. április 19.
- EUB, C-443/15. sz. David L. Parris-ügy, főtanácsnoki indítvány (Juliane Kokott), 2016. június 30.
- EUB, C-443/15. sz. David L. Parris-ügy, ítélet, 2016. november 24.
- EUB, C-490/20 sz. V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“-ügy, főtanácsnoki indítvány (Julianne Kokott), 2021. április 15.
- EUB, C-490/20 sz. V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“-ügy, ítélet, 2021. december 14.
- EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, főtanácsnoki indítvány (Henrik Saugmandsgaard Øe), 2017. május 4.
- EUB, C566/15 sz. Konrad Erzberger k. TUI AG, ítélet, 2017. július 18.
- EUB, C-673/16. sz. Coman-ügy, főtanácsnoki indítvány (Melchior Wathelet), 2018. január 11.
- EUB, C-673/16. sz. Coman-ügy, ítélet, 2018. június 5.

ÍTÉLETEK JEGYZÉKE – NEMZETI BÍRÓSÁGOK GYAKORLATA

- BGH, Beschluss vom 10. Oktober 2018 in der Personenstandssache (Docket No. XII ZB 231/18).
- BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 07. Juli 2009 – 1 BvR 1164/07 –, Rn. 1-127.
- BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Februar 2013 – 1 BvL 1/11 –, Rn. 1-110.
- Corte costituzionale della Repubblica Italiana, Sentenza No. 138, Anno 2010 (ECLI:IT-COST: 2010:138).
- La Corte Suprema di Cassazione, 14 maggio 2018, n. 11696.
- La Corte Suprema di Cassazione, Cass. civile, 31 gennaio 2017, n. 2487.
- Naczelny Sąd Administracyjny, II OPS 1/19 (2019/12/02).

ÍTÉLETEK JEGYZÉKE – EGYÉB

- Chart of signatures and ratifications of Treaty 214 (Status as of 19/07/2022). (Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=214>. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Civil unions and registered partnerships (Last checked: 02/04/2022). (Elérhető: https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_en.htm. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Court of Justice of the European Union (Press Release No. 221/21) Judgment in Case C-490/20 Stolichna obshtina, rayon ‘Pancharevo’. (Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210221en.pdf>. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Bundestages (BTD-rucksache 7/4845).
- Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf (19. Wahlperiode) 12.06.2018 (Drucksache 19/2665).
- ECHR, Press Release (132/2019), 10.04.2019. (Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6380685-8364782&filename=Advisory+opinion+P16-2018-001+.pdf>. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Európai Bizottság: Egyenlőségközpontú Unió: az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025). A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (COM/2020/698 final).
- European Commission (2022): Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood. Brussels, 7.12.2022 (COM (2022) 695 final) (Elérhető: https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/com_2022_695_1_en_act_part1.pdf. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- European Commission, Initiative on the recognition of parenthood between Member States Factual summary of the Open Public Consultation. Brussels, October 2021 (No. 6847413).
- Minutes: 7th Meeting of the Expert Group on the recognition of parenthood between Member States 22 February 2022 (via VTC).
- Status Table of Convention of 14 March 1978 on Celebration and Recognition of the Validity of Marriages Entry into force: 1.5.1991. (Elérhető: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=88>. Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. Brüsszel, 2020. szeptember 16. (Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_1655. Letöltés ideje: 2023. május 4.).

INTERNETES HIVATKOZÁSOK

- Associated Press (2019) *Bulgaria court recognizes gay marriage in landmark case*. (July 25, 2019) (Elérhető: <https://apnews.com/article/c575e7c8cd4d470c87d64a0b76820433>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Den Haese, Sarah (2021): *Cross-Border Portability of Personal Status: Human Rights to the Rescue?* Human Rights in Context (Nov 25, 2021.) (Elérhető: <https://www.humanrightsincontext.be/post/cross-border-portability-of-personal-status-human-rights-to-the-rescue>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- EAPIL Editorial (2022): *Functional Recognition of Same-sex Parenthood for the Benefit of Mobile Union Citizens – Brief Comments on the CJEU’s Pancharevo Judgment*. By the editors of the EAPIL Blog, 3. February 2022. (Elérhető: <https://eapil.org/2022/02/03/functional-recognition-of-same-sex-parenthood-for-the-benefit-of-mobile-union-citizens-brief-comments-on-the-cjeus-pancharevo-judgment/>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Ellena, Silvia (2022): *EU countries split over Commission’s plan to give parents cross-border rights*, EURACTIV.com (07/02/2022) (Elérhető: <https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/eu-countries-split-over-commissions-plan-to-give-parents-cross-border-rights/>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- French Ministry of the Interior (2022): *Informal Ministerial Meeting of the Justice and Home Affairs Council configuration*, (Lille, 3-4 February 2022) – Press kit. (Elérhető: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/r4fjccflf/jai-lille_dossier-de-presse-ang.pdf). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Kruger, Thalia (2020): *Same-sex parentage and surrogacy and their practical implications in Poland*, Conflictoflaws.net (February 12, 2020) (Elérhető: <https://conflictoflaws.net/2020/same-sex-parentage-and-surrogacy-and-their-practical-implications-in-poland/>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Library of Congress (2018) *Germany: Federal Court of Justice Rules Same-Sex Marriage Does Not Make Wife of Child’s Mother Co-parent by Law*. (Elérhető: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2018-11-09/germany-federal-court-of-justice-rules-same-sex-marriage-does-not-make-wife-of-childs-mother-co-parent-by-law/>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Lovász László: *Népszavazás: Fukuyamának ezúttal igaza lesz? Mandiner*, 2022. március 28. (Elérhető: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20220325_nepszavazas_progressio_transzszexualit%C3%A1s_fukuyama_bioetika). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Office of Communication and Promotion of the Polish Ministry of Justice (08.10.2021), *‘Veto on plans to legalise adoption by same-sex couples and same-sex marriages’*. (Elérhető: <https://www.gov.pl/web/justice/veto-on-plans-to-legalise-adoption-by-same-sex-couples-and-same-sex-marriages>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Sowry, Blair (2022): *EU-wide recognition of surrogacy and same-sex parenthood proposed PET*, 19 December 2022. (Elérhető: <https://www.progress.org.uk/about-us/people/blair-sowry/>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).
- Wysocka-Bar, Anna (2020): *Legal Status of a Child Born Through Surrogacy – Latest From Poland*, The Blog of the European Association of Private International Law (23.09.2020.) (Elérhető: <https://eapil.org/2020/12/16/polish-court-asks-the-cjeu-to-rule-on-the-status-of-children-born-to-same-sex-couples/>). Letöltés ideje: 2023. május 4.).

M. TAKÁCS PÉTER

A szabadságért való küzdelem egyik lehetséges előzményéről: forradalmak a közigazgatás szolgálatában – Bibó István és Polányi Mihály kritikus szemléletéről

ABSTRACT

Modern public administration was formed in the crossfire of revolutions. István Bibó and Mihály Polányi interpreted the modern-day revolutions and their consequences starting from original problem statements, which had a decisive influence on the thinking about the nature of public administration and the development of public administration models that had an impact on entire generations. How can the ethos of the revolution be kept under the yoke of public administration? How can the interaction between the revolution and public administration be described? The analysis of the revolutionary theoretical writings of István Bibó and Mihály Polányi seeks answers to these questions.

Keywords: István Bibó ■ democratic opposition ■ tacit knowledge
■ public administration models ■ Mihály Polányi ■ political revolution
■ personal knowledge ■ historical memory

„A totalitárius globális hódítási kísérlet és teljes uralom volt a pusztító kiút minden zsákutcából.

*Győzelme egybeeshet az emberiség pusztulásával;
bárhol is uralkodott, elkezdte tönkretenni az ember lényegét.”^[1]*

/Hannah Arendt/

[1] Arendt, 1992.

I. BEVEZETÉS

Általános tapasztalat, hogy az emberiség eddigi történetében a forradalmak mindig a fennálló, az érvényes létrend radikális megváltoztatására tettek erőszakos vagy békés, sikeres vagy sikertelen kísérletet. A forradalmak szellemi-eszmei hajtóerejét és iránytűjét az egyedül helyes (igazságos) társadalomról kialakított tervezetek, az utópiák jelentették, amelyek a premodern korszakban vallási-teológiai, a modernitásban szekularizált nézőpontból és fogalmi szerkezetek összefüggésében formálódtak. Az európai társadalomfejlődésben rejlő, a hatalom humanizálására irányuló tendenciát a forradalmak társadalmi értelemben történő megjelenése, térhódítása olykor előmozdítják, más eseteken hátráltatják.^[2] A modern közigazgatás azon professzionalizálódott szakembergárda kitüntetett provinciája, amely a legbehatóbban érintkezik az emberiség szférájával. Kihatása az emberek társadalomban betöltött szerepe szerint kiterjed a mindennapi élet minden egyes archetípusára.^[3] Írásom ennek a tapasztalatnak az értelmezéséhez szeretne hozzájárulni Bibó István és Polányi Mihály forradalomfelfogásának bemutatásával. A két szerző forradalomról szóló írásai kritikai reakciók a világtörténelem forradalmi által okozott társadalmi-politikai, szellemi anarchiára, ugyanakkor annak a hitnek a dokumentumai is, hogy a társadalmakban léteznek olyan erkölcsi tényezők, hajtóerők, amelyek egy államot kivezethetnek a forradalmak okozta káoszából. Ilyen erkölcsi tényezőnek tekintették a politikai szabadság feltételeit megteremtő modern demokráciát, a gondolkodás és megismerés szabadságát biztosító modern tudományt, és feltételezték, hogy a társadalmi-kulturális fejlődés belső logikája és szerkezetváltásai a „hatalom humanizálása” révén az emberi szabadság egyre nagyobb fokú kibontakozása irányába mutatnak. Mindez, hangsúlyozni szeretném, nem jelenti azt, hogy a forradalom, mint olyan, feleslegessé válik, hiszen a történelem konkrét határhelyzeteinek megoldásaként éppoly elkerülhetetlen, mint a háború.^[4]

[2] Az egyes történelmi államokban e tendencia erősödése vagy gyengülése jelenti az előfeltételét, vagy éppen az akadályát a szolgáló-szolgáltató közigazgatás kialakításának.

[3] Carl Gustav Jung megfogalmazásában az archetípus azokat a képi sémákat jelöli, amelyek közös motívumok a különböző területeken élő népek mitológiájában, és melyek a filozófus véleménye szerint a kollektív tudatalattiból eredeztethetők.

[4] Lásd erről bővebben Schmitt, 2002; Arendt, 2002; Koselleck, 1997; Szun Ce, 2006; Clausewitz, 2013, 53.; Farkas – Pongrácz, 2018, 9-30. „A védelem, mint az állam egyik alrendszere az állam rendszerének egészére ható törvényszerűségekkel és erőhatásokkal is kölcsönhatásban áll” (Farkas – Pongrácz, 2018, 12.). Weber, 1998: „A háború csupán a politika folytatása más eszközökkel.” (Clausewitz, 2013, 54.).

II. BIBÓ ISTVÁN ÉS A „FORRADALOM ETHOSZA”

Bibó alapkérdése a következő: a kapitalizmus és a szocializmus milyen értelemben támogatója és/vagy ellensége a hatalom humanizálásának irányába „haladó” modern társadalomfejlődésnek? A társadalom szerveződése történelmileg mindig valamiféle rendformát ölt, és egyensúlyra törekszik a megőrzés és megújítás társadalmi-politikai erőinek állandó harcában. Ebben az értelemben Bibó szerint a kapitalizmus és a szocializmus az európai társadalmi fejlődés társadalomkritikai előremozdításának, elmélyítésének versengő formái, amelyek abban különböznek, hogy miként viszonyulnak a forradalom és erőszak problémájához.^[5] Az erőszak és annak minden megnyilvánulási formája – az állami kényszer, személyes élethalálharc, forradalom, háború – az ember félelemben fogant gyűlölködéséből és hatalomvágyából fakad.^[6] Guglielmo Ferrero eszmeisége döntő hatást gyakorolt Bibó gondolkodására. A történelmi-politikai események mozgatórugóját a félelemben, mint pszichikai determináló tényezőben jelöli meg. A forradalmi hatalomnak, mint a „gonosz” megtestesülésének elutasítása nem követi Ferrero esetében a demokrácia, a liberalizmus, a konzervativizmus vagy akár a monarchia értékeinek egyértelmű felvállalását. Ferrero a hatalom problematikáját szorosan összekapcsolja a legitimitáció kérdéskörével, problematikájával. A demokratikus legitimitás számára szükséges szabadság a politikai szabadság.^[7] Ferrero elméletében a félelem az „élő univerzum lelke” és a „hatalom a félelem legmagasabb rendű megnyilvánulása”.^[8] Bibó István 1933–34-ben az olasz–svájci tudós tanítványa volt a genfi egyetemen. Bibó egyik legközismertebb mondása – „Demokratának lenni annyi, mint nem félni” – minden valószínűség szerint éppen Ferrerótól származik. Ferrero ugyanis ebben a könyvében így ír: „A demokrácia, amikor sikerül kiteljesítenie legitimitását, olyan kormányzatot alakít ki, amely a legkevésbé fél, és a legkevésbé van szüksége arra, hogy félelmet keltsen”. Az erőszak nem lehet semmilyen vonatkozásban öncél és önérték, mivel „erkölcsi” természete szerint alapvetően rossz. Az állami és nemállami erőszak alkalmazása során az élethalálharc, a forradalom, a háború csupán a lehetséges megoldási alternatívák közül a rosszabbik lehet, így értéke mindig csak relatív. Minden „halálos harcot” komoly alázattal kell értékelni, tudva, hogy erre azért került sor, mert a harc résztvevői nem találták meg a többség számára kedvező végkimenetelű megoldását, vagyis az adott problémahelyzetben nem voltak képesek konszenzusképes megoldási alternatívákat megfogalmazni, nem tudták a „helyes” politikai döntést racionálisan megindokolni, sem morális, sem játékelméleti értelemben.

[5] A forradalmár az, aki azt mondja, forradalom legyen, akkor is, amikor zajlik az élet, és ha a ma élete jó. (A forradalomból ugyanis szerinte csak még jobb dolgok szülehetnek.) A reakciós azt mondja, mindent meg lehet csinálni, csak a forradalmat nem, mert az minden értéket elpusztít.

[6] Bihari, 2012.

[7] Lásd erről bővebben Polányi Mihály 1958-ban megjelent Személyes Tudás c. írásában megjelenő szabadságfelfogását, valamint kitekintésként Hannah Arendt szabadságfogalmát a Sivatag és Oázisok c. művében.

[8] Szabó, 2002, 3-4.; Ferrero, 2001, 47.; Szabó, 2002, 297.; Ferrero, 2001, 58.; Ferrero, 2001, 204.

Az erőszakhoz hasonlóan forradalom sem lehet öncél, és ha állandóvá válik, azaz fenntartja a tényleges és potenciális erőszak és ellenerőszak játékát, ön maga értelmét semmisíti meg. A szabadság ügyéért indított forradalom egyetlen értelme az, hogy pillanatnyi erőszakkal megdönt egy önmagát túlélt állami hatalmi szervezetet, amelynek hitele vagy legitimitása a tömegekben annyira alá van ásva, hogy a forradalmi erőszak megszűnése után már nem képes önmagát újjászervezni. Ha azonban egy forradalom pillanatnyi erejében elbizakodva elkezd a tömegek köztudatában meg nem érett, önkényes elgondolásokat keresztülerőszakolni, amelyeket csak az erőszak állandósításával lehet fenntartani, akkor önnön értelmét semmisíti meg, mert nem növeli, hanem csökkenti a szabadságot, paradox módon visszamenőleg igazolja az általa megdöntött hatalmat, s adott esetben annak visszatértét is előidézheti. Dicsőséges és sikeres forradalomról akkor beszélhetünk, ha az új rend megteremtői nem esnek ebbe a hibába. Ebből a nézőpontból tekintve az eredendően diktatúrát alapító és végletekig fokozó bolsevik forradalmak céljukat tévesztett, a szabadság ügyét diszkreditáló forradalmak.

A proletárdiktatúra programja Marxnál még viseli némileg az „átmeneti zsarnokság” jellegét, azonban abban a percben, amikor a győzelmes forradalom a tömegek köztudatában meg nem értett, tapasztalatilag illegitim^[9] célokat törekszik megvalósítani, a diktatúra és vele a tényleges és potenciális erőszak szükségszerűen állandósul, a zsarnokság kényszerítő gépezetévé válik. A zsarnokság a hatalom egységének és oszthatatlanságának a következménye, s ha egyszer a zsarnokság uralmi gépezete kiépült és stabilizálódott egy államban, akkor az egész lakosság, az államnép szabadsága fenyegetve van. Bibó szerint a kapitalizmus a modern társadalomfejlődésnek csupán annyiban ellensége, amennyiben zsarnokságra, elnyomásra és kizsákmányolásra ad lehetőséget. Az elnyomás legveszélyesebb formája azonban nem a gazdasági, hanem a politikai. A kapitalizmus alapvető hibája nem a szabad vállalkozás rendszerében kristályosodik ki, hanem a birtokviszonyok igazságtalanságában: a szabad vállalkozás lehetősége ugyanis eleve csak a társadalom egy kis része számára áll fenn.^[10] Ezért minden kapitalizmusellenes forradalom alapvető célja a birtokviszonyok igazságtalanságának megszüntetése, a kapitalista magántulajdon kisajátítása. Ezt a kisajátítást a legradikálisabban a bolsevizmus hajtotta végre, azzal, hogy a kisajátította és munkásközösségi, illetve bürokratikus állami tulajdonba vette a nagyüzemeket.

Bibó 1953 és 1956 között az európai társadalomfejlődésről papírra vetett fogalmazványában az európai haladás–hit 20. századi kudarcai között vetett számot a bolsevik forradalommal. A bolsevik forradalom és a bolsevizmus nem illeszkedik az európai haladás, a szabadság, az igazságosság és az emberi méltó-

[9] Lásd erről bővebben: Ferrero, 2001.

[10] „Ahol az állam erős, ott a társadalom gyenge, és ahol a társadalom gyenge, a demokrácia még nem eresztett mélyen gyökeret.” (de Tocqueville, 1835; 1840). Politológiai értelemben a kevesek uralma a többség felett dichotómiája.

ság programjába. A sztálinizmus a leninizmus, a leninizmus pedig a marxizmus következménye. A korlátlan erőszak programszerű alkalmazása, a korlátlan hatalmú és mindenható párt pedig az öncélú forradalom, az erőszak-kultusz, az osztályharc, a proletárdiktatúra tanainak a folyománya.^[11] A bolsevizmus egyfajta embertelen elmélet ráerőszakolása az emberi világra. A marxizmus-leninizmus a legrosszabb fajta idealizmus, metaforákra épülő elmélet, szabadságellenes és zsarnoksághoz vezet.^[12] Bibó a fejlődés szervezőségét meghatározó kritériumnak tekinti. Meggyőződése szerint az „elsietett”, „fejetlen” forradalom a szocialista jövőt is beárnyékolhatja. Ami Közép- és Kelet-Európában legfőképpen fenyeget, az a korlátlan személyes uralom veszedelme, az, hogy nem diktatúra fog létesülni valami célból, hanem diktatúra önmagáért. A szocializmus programja lényegében nem más, mint a polgári demokratikus forradalom nagy lépésének logikus folytatása, tehát a polgári forradalom bizonyos értelemben logikus folytatása a feudális, középkori hűbéri szabadságok rendszerének.

A szocialista forradalom lényegében nem mond mást, hogy ne csak főispán-ságokat és királyságokat, de gyárakat se lehessen örökölni, hanem a tényleges alkotó teljesítmény arányában ebben a munkában részt venni. Ez lényegében a szocializmus tartalma. Az öncélú forradalmiságnak ez az erőszakkultusza vésszes következményeket értelt meg a 19. század végére és a 20. század elejére. Bibó szerint a francia forradalom részbeni kudarca két szörnyű következménnyel járt. Az egyik következmény a fasizmus, a másik az erőszak állandósítása. A forradalom alapítói ugyanis a forradalom elszánt ellenségével, a régi társadalom védelmezőjével szemben bevetett erőszakot az államon belül kiterjesztették minden más engedetlen vagy rivális csoportra is. Ezáltal a végeláthatatlan erőszaknak olyan hisztériáját szabadították a maguk társadalmára, amely a forradalom ügyét is vésszesen kompromittálta, és lényegileg ugyanúgy a hatalom ügyintézőinek, a hatalom ügyes manipulánsainak és a terrorkorszak cinikus túlélőinek adta át az ügyek vitelét, mint annak idején a francia forradalom. A forradalom a társadalmi-politikai helyzetből függően lehet hasznos és nagyon haszontalan. A forradalmat lehet békésen, parlamentáris úton is véghez vinni. Ám abban az esetben, ha parlamentáris úton végrehajtanak valamilyen hatalomváltást, aztán a hatalom birtokában elkezdnek intenzíven erőszakot alkalmazni, akkor ez végeredményben megint csak ugyanazt a páni félelmet és gyakorlatilag a reakció győzelmét fogja elindítani, mint már a történelemben annyiszor. Ha csak egyszerűen forradalomnak nevezek egy merőben szabadságjogi és parlamentáris eszközökkel lefolytatott jelentősebb változást, akkor ez a forradalom szónak a kiterjesztése, amit merőben a forradalmi romantika fenn-

[11] Lásd erről bővebben Arendt 2002-es művében az állami erőszakmonopóliumról, a hatalomról, valamint az erőszak alkalmazásának 20. századi fortélyairól és a háborúról szóló részleteit.

[12] Vö. Kovács, 2004, 319-327.; Ifj. Bibó, 2012; Bibó, 1971, 128-129.

tartása érdekében használunk, ahelyett, hogy a dolgokat nevén neveznénk.^[13] Ilyen esetben társadalomreformról, fokozatos átalakulásról beszélnek, amelyek természetesen a forradalmiság által nagyon szigorúan elátkozott kategóriák. A társadalmi valóság a szocialista forradalmakat újból és újból rákényszerítette az összes demokratikus erővel, közöttük a szabadsági jogok teljességét való polgári demokratikus erővel való szövetezésre, az ún. népfrejtpolitikára. A szocialista forradalmiság történetének a jellemző vonása a népfrejt kísérletek beindítása, majd negligálása volt.^[14] A francia forradalom szabadságideáljában való megcsalatozás és a szabadságideálra való uralmi rátelepülés látványa az, amely a marxizusból a gazdasági tényezők mindenhatóságának elméletét, az erkölcsnek a gazdaságtól való függőségére vonatkozó elméletét és a társadalmi élethalálarc programjának az elméletét létrehozta. A modern demokrácia az uralom fogalmának, az uralom jelenségének a megszüntetésére irányul. A modern demokrácia erkölcsi követelménye az egyenlő emberi méltóság, ami azt jelenti, hogy a szabadságprogram jegyében minden embernek joga van kinyilvánítani azt a szándékát, hogy az őt irányító és kormányzó kisebbséggel nincs meglegedve, és joga van részt venni annak elmozdításában. Ez egészen más helyzete a demokráciának, mint az ókorban a sokak uralmát jelentő demokrácia volt, és éppen ezért a maga idejében alapszában jogos vélemény volt az, hogy a demokrácia törékeny és nem ideális államforma; viszont a modern moralizált demokrácia, amely nem a sokak uralmát, hanem az uralom megszüntetését tűzte ki, minden másnál jobb államformának bizonyult már eddig is.

1. Az 1956-os magyar forradalom

Bibó István 1911-ben született Budapesten. Szegeden nőtt fel, ahol 1933-ban jogi és államtudományi doktorátust szerzett, Magyar-ösztöndíjasként Bécsben és Genfben tanult. 1934-ben Budapesten jegyző lett az Igazságügyi Minisztériumban. 1935-től, politikai ambíciói lévén, bekapcsolódott a népfrejt mozgalomba. 1944. október 16-án a nyilasok letartóztatták baloldali szervezkedés és zsidómentesítő igazolványok kiadása miatt, átadták a Gestapónak, azok visszairányították a minisztériumba, ahol a nyilas miniszter szabadrábra helyezte. A vád ellene a mentesítő igazolványok kiadása volt. Budapest ostromát a városban élte meg, ezt követően, 1945. február végétől a Debrecenben megalakult új kormányzat belügyminisztériumába hívták közigazgatási munkára.

[13] Leo Strauss (1899-1973) szerint nem tudjuk a „dolgokat nevén nevezni”, mert az adott dogmát/kontextust nem a megfelelő lencsén keresztül vesszük társadalomtudományi nagyítónk alá; végkövetkeztetése: visszatérés a klasszikus politikai filozófiához, amely a premodernben gyökerezett, és alapját a klasszikus filozófia nyújtja.

[14] Lényegében ilyen, a népfrejt politikához való visszatérésre irányuló kísérleteknek a leállítás történet az '56-os magyar forradalom és a '68-as csehszlovák átalakulás leállításánál, s mindkét esetben ennek igazolásául a reakciós, restaurációs, kapitalista visszafordulós veszélynek a felvázolása szolgált.

1945 és 1947 között napi munkája mellett politikai publicisztikával foglalkozott, tanulmányai jelentek meg a Valóságban és a Válaszban. 1946 nyarán a szegedi egyetem jogi karának alkotmánytan és közigazgatástan tanszékére nevezték ki nyilvános rendes tanárnak. 1947-ben a Kelet-európai Tudományos Intézet elnökhelyettesének is kinevezték, ezt 1949-ig, az intézmény megszűntéig el is látta. 1950-től egyetemi tanári állásából elmozdították, 1951-től a Budapesti Egyetemen könyvtárosi állásba került. 1948 után nem publikált. 1945 óta a Nemzeti Paraszti Párt tagja volt, 1947 választási kampánya idején vidéki városokban tartott népszerűsítő fórumokat. Ezt követően 1956 októberéig nem folytatott politikai tevékenységet. 1956. október 30-án a Petőfi Pártként újjászerveződő NPP intézőbizottságának vált tagjává, távollétében választották meg. 1956. november 2-án miniszternek jelölték, ezt november 3-án követte a miniszteri kinevezése, a Parlamentben csak 4-én, a hajnali órákban jelent meg. A Parlamentből november 6-án távozott. Bibó István a forradalmi eseményekről a börtönéveket követően is beszélt, a harcokban tevékenyen nem vett részt, az eseményekről értesülve lelkesedéssel reagált, és a kihallgatási jegyzőkönyvek is azt tanúsítják, hogy elsősorban politikai nyilatkozatok fogalmazásával és azok nyilvánossá tételével járult hozzá személyesen a forradalmi változásokhoz. Az események ideje alatt a következő írásait fogalmazta meg: A forradalom alatt, Távirat az Egyesült Államok elnökének, Magyarok! (november 4-ei nyilatkozat), Expozé a magyarországi helyzetről, Tervezet a magyar kérdés kompromisszumos megoldására, Miniszterelnök Úr! Kedves Imre Bátyám! (Nagy Imrének írt levele), Kiegészítés az 1956 november 6-án kelt expozéhoz és tervezethez. Bibó István írásait Göncz Árpád segítségével juttatták el nagykövetségekre. A cikkek megírása és terjesztése miatt végül 1957. május 23-án letartóztatták, és már másnap megkezdték kihallgatását. Az eljárás mindössze néhány hónapig tartott. A Bibó István elleni vád a népi demokratikus államrend megdöntésére irányuló szervezkedés vezetése és hűtlenség büntette volt.

Bibó tömör és egyetlen oldalban valóságghűn helyzetet értékel, és küzdött. Litván Györgyöt idézem: „Egyetlen oldalon mesterien foglalta össze a forradalom valódi céljait, s a szovjet támadással kialakult helyzetet és az erre adandó hazai és külföldi választ. Egyszerre realista és emelkedett hangvétele ezt a kiáltványt a magyar forradalom egyik legszebb és legjelentősebb dokumentumává avatja.” Egy harmadik kompromisszumos iratot is írt, amely az Expozé néven lett közismert, és ez kikerült – plakátok formájában – a budapesti utcákra. Ezt a tervezetet elküldte Andropovnak is. A Parlamentet végül november 6-án hagyta el.

A letartóztatást követően egy évvel megtartott per zárt tárgyaláson folyt. Az eljárás 1958. július 28-án kezdődött, és augusztus 1-én hirdettek ítéletet. Bibó Istvánt és bűntársait, Göncz Árpád másodrendű és Regéczy-Nagy László harmadrendű vádlottakat elítélték, és az ítélet már másnap jogerőre emelkedett. Bibó Istvánt életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélték, Göncz Árpádot szintén, Regéczy-Nagy Lászlót pedig tizenöt évnyi börtönre ítélték el. A Bibó István elleni vád a forradalom leverését követő publicisztikai tevékenysége volt, az, hogy

a forradalom ügyét nyilvánosan és aktívan képviselte. 1963. március 27-én szabadult az általános amnesztiarendeletről. Gyarmati György elemzéseiből is kiderül, hogy Bibó István zokszó és „felhánytorgatás” nélkül tűrte sorsát, nem szervezett ellenállást vagy mozgalmat, a rá bízott könyvtárosi munka ugyan szellemileg nem elégtette ki, de a tiszta értelmiségi lét megőrzésére lehetőséget teremtett, és ebbe Bibó beletörődött. Szabadulását követően nem folytathatott tudományos és politikai tevékenységet, a Központi Statisztikai Hivatal Könyvtárában tevékenykedett, 1971-től nyugdíjba vonult. 1979. május 10-én hunyt el.

A magyar forradalom, bár előkészítetlen és szervezetlen volt, és egy eszterlen vérengzésre volt válasz, ennek ellenére józan, emberséges és mértéktartó volt. Kilitástalannak nyilvánítani (magát a forradalmat) cserbenhagyatása okán lehet(ne) csupán. A magyar forradalomnak és leverésének legsúlyosabb következménye a Nyugat számára az, hogy tíz évi elvi és erkölcsi szempontokra hivatkozó politika és propaganda jutott arra a pontra, hogy kétségessé vált nemcsak az értelme és a kilátásossága, hanem sokak szemében talán a becsületessége is. Reményt jelent a magyar forradalom a nyugati világ számára. Azt a politikát, mely tíz év óta tartja reménységgel a kelet-európai országok belső ellenzékét és emigrációit, nemegyszer fogta el a kétség afelől, hogy vajon ezek az országok az egypártrendszer megszűntével milyen kormányzást fognak berendezni maguknak, hiszen tudott dolog volt, hogy a második világháború előtt a társadalmi, a nemzeti elnyomás és a rendi uralom legváltozatosabb formáiban éltek; s emigrációikat felerészben idejétmúlt életformájuk összeomlása s csak felerészben a szabadság vágya űzte Nyugatra. A magyar forradalom és általában a kelet-európai népek mozgalmi azt jelentik, hogy a nyugati világnak igenis be lehet, és be kell rendezkednie egy olyan nem agresszív és nem hatalmi, de mégis aktív és vállalkozó szellemű politikára, melynek célja az, hogy anélkül, hogy gazdasági és társadalmi rendszerét másokra rá akarná oktroyálni, igenis lépésről lépésre megnyerje a kelet-európai országokat és végül a Szovjetuniót magát is a szabadság nyugati technikái és e technikák mögött álló közös politikai erkölcs számára. A magyar forradalom sikerében is, levertetésében is egyugyanazon tanulságot érlel: azt, hogy az enyhülési politika összes döntő kérdései, a politikai és gazdasági önkormányzat, a törvényesség, a közéleti igazmondás, a bürokratizmus leépítése, az életnívó emelése mind kölcsönösen összefüggnek egymással, s nem lehet közülük megoldani a kényelmesebbeket és félretenni a veszélyesebbeket; és azt sem lehet, hogy ezt az enyhülési programot tartósan folytassák a Szovjetunióban és lefojtsák a népi demokráciákban. A remény tehát éppen az egész problémakomplexumnak ebben az elválaszthatatlan kapcsolatában és összefüggésében rejlik: ezért lehetséges és ezért várható, hogy a fejlődés visszakanyarodjék oda és újból induljon onnan, ahonnan a magyarországi szovjet közbelépés végzetes elhatározása kitérítette. Ezért jelent reménységet a magyar forradalom a „harmadik út” erőinek is. E pillanatban, mint láttuk, a világ különböző részeinek a központi problémája a szabadság lehetőségeivel való élés kérdése. A nyugati világ birtokában van a szabadság legfejlettebb technikáinak, a szabadságjogokon

alapuló népképviselői parlamentáris demokráciának, s nagyban és egészben elfogadta azt az univerzális etikát, mely a szabadságintézmények alapja és működésük feltétele.

2. Közigazgatási koncepció

Bibó sokat foglalkozott a közigazgatással, annak jogszerűségével, demokratizmusával. 1956-os tervezeteiben is kiemelt helyen szerepelt a közigazgatás újjászervezése, amely a szakszerűség alapján, a versenyvizsga-rendszer általános bevezetésével történik. A közigazgatásba tömegesen bekerült diplománélküliek és „gyorsított kiképzéssel kiképzettek helyzetét” kötelező megállapításával vélte megoldani. Fontos elképzelése volt a közigazgatás bírói ellenőrzésének visszaállítása. Az *államhatalmak elválasztása egykor és most* című tanulmánya az egyik legfontosabb európai alkotmányos követelményt és demokráciakritériumot értékeli történelmi, jogfilozófiai távlatokban. Az írás zárómondatában az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítésén töpreng Bibó. A hatalom megnevesítésére, spiritualizálására és tárgyiasítására irányuló évszázados fejlődési tendenciák több más írásában is érdekelték őt. Bibó mindenekelőtt jogszerű, szolgáltszerű, tegyük hozzá, szakszerű és eredményes hatalomgyakorlási rendszert kívánt megvalósítani. Bibó szerint a közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű, szolgáltszerű és jogszerű közigazgatással szemben,^[15] s hogy a közigazgatás túlsúlyba kerülése a végrehajtó hatalom ellenőrzésének új formáit kívánja meg. Számos alkotmányos követelményt állít fel a közigazgatással szemben (különösen ilyen a közigazgatási bíraskodás szerepének erősítése). Közigazgatási és alkotmányjogi szempontból 1956-nak tehát alkotmányjogi jelentősége van, bár tudjuk, hogy a történelem esélyt sem adott egy esetleges, „56-os bibói alkotmány” elfogadására. Alkotmányos követelmények viszont megfogalmazódtak, és ezek leginkább Bibó István nevéhez, államminiszteri tevékenységéhez köthetők. Ezekhez az alkotmányos elvekhez nyúlt vissza jogfolytonosan az 1989/90-es alkotmányos rendszerváltozás, az 1989. október 23-án, az új nemzeti ünnepen kihirdetett köztársasági alkotmány és az első szabadon választott parlament első törvénye is, amely 1956 előtt, Bibó halhatatlansága előtt tiszteleg.^[16]

Kukorelli István Három István, három nemzeti ünnep, három példakép című monográfiájában őt kiemelt mozzanatot emel ki Bibó István szerteágazó életművéből: (1) a Nagy Imre-kormány minisztereként 1956 forradalmi napjain jegyzett, az alkotmányosság értékeit tiszteletben tartó alkotmánytervezet, amely-

[15] Lásd erről bővebben Max Weber bürokráciaelméletét a professzionizált, szakosodott és hivattudattal rendelkező hivatalnokréteg kialakulásáról és felemelkedéséről. Vö. Weber, 1970; Weber, 1996.

[16] Kukorelli, 2019, 7-13.

nek programjaihoz nyúlt vissza az 1989-90-es rendszerváltozás; (2) A bibói tízparancsolat, amely Kukorelli István szerint nekünk szól, amely bátorságra és tartásra biztatja a cselekvőképtelen közömbös embert; (3) Bibó István akadémiai székfoglalója a hatalommegosztásról, amelynek lényege Kukorelli olvasatában: „a hatalmat – mindenféle hatalomközpontosítást – újból és újból jogszerűvé kell tenni és érvényes értékszempontoknak alávetni”; (4) Az alaptörvényi elvekkel szemben elégtelenek a bibói fékek és ellensúlyok rendszere, mivel a többségi elv érvényesülését érhetjük tetten minden egyes jogi aktusban; (5) Végül pedig a decentralizációra építkező kormányzati rendszer. Ezen ötös fogat alkotja Kukorelli István interpretálásában Bibó István „láthatatlan” alkotmányát.^[17]

Ha Bibó Istvánt értékeljük, nem maradhat el az egyik legfontosabb írásának, a szabadságszerető ember politikai tízparancsolatának megidézése, amely mindmáig minden köztársasági eszméhez hű alkotmányjogász, történész, filozófus és politológus origója. Műfaját tekintve egyfajta deklaráció, akár csak az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.

Bibó István: A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata...^[18]

„1. megköveteli magának és megadja másnak a minden embernek kijáró tiszteletet, de megkülönböztetett tiszteletet, sem magának semmi címet nem követel, másnak pedig úrvoltáért, sem vagyonáért, sem hatalmáért, sem befolyásáért, sem ruhájáért megkülönböztetett tiszteletet nem ad, csak tisztességéért, vagy érdeméért; senki emberfia előtt meg nem alázódik, alázatoskodó megszólítási és köszönési módokat szájára nem vesz.

2. magát munkában szolgának, szabad idejében és a maga otthonában úrnak tekinti, és szembeszáll mindenkivel, aki magát szolgálata és munkája alatt is úrként, hatalmasként viseli és másokat szolgáknak, alacsonyabbrendűeknek kezel.

3. a maga vagy más munkája értékének a leszállítását, emberi kiuzsorázását, vagyoni vagy hatalmi helyzet kihasználását, s egyáltalán semmiféle kizsákmányolást nem tűr, magát vagy mást a maga igazából, világos jogából, megszolgált követeléséből semmiféle erőszakkal, megfélemlítéssel, rábeszéléssel, fortélyllyal kiforgatni nem engedi.

4. örködik a maga és minden ember egzisztenciájának a szabad és biztosított volta felett, illetéktelen vagy önkényes behatástól való mentessége jogvédelemmel és garanciákkal ellátottsága felett.

5. szüntelenül szem előtt tartja, hogy az emberi szabadság és az emberi méltóság egy és oszthatatlan és az egyik ember ellen akár társadalmi helyzete, akár származása, akár neme vagy kora címén elkövetett minden sérelem mindenki más szabadságát, méltóságát is veszélyezteti: ezért az emberi szabadság minden korlátozása, önkényes letartóztatás, fogvatartás, egyéni vagy hatósági hatalmaskodás, s az emberi méltóság mindenféle megalázása ellen azonnal együttesen, de ha az rögtön nem lehetséges, magában is fellép.

6. gyűléseken, egyesületben, munkaközösségben vagy bármiféle közösség-

[17] Lásd erről bővebben: Kukorelli, 2021, 171-173.

[18] Bibó, 1940. A kézirat lelőhelye: Magyar Tudományos Akadémia Kézirattára MS 5111/15.16.

ben éppenúgy, mint a magánéletben önkényeskedést, akarnokoskodást, magánérdek illetéktelen érvényesítését, visszaélést, köz becsapását, közakarat meghamisítását, s mindenféle fenyegetést és terrorizálást nem tűr, minden ilyen ellen saját maga azonnal felszólal és más tisztességes emberekkel összefog, az erőszakosan érvényesülni próbálókat, tekintet nélkül arra, hogy kire és mire hivatkoznak, leleplezi és meghátrálásra kényszeríti, tisztában lévén azzal, hogy minden ilyennek az érvényesülése csakis a tisztességes emberek kényelmessége és megfélemlíthetősége miatt lehetséges.

7. semmiféle anyagi visszaélést vagy panamát el nem hallgat, sem elfedezni nem segít, bármilyen hatalmas embert kell is ezzel lelepleznie.

8. minden közügyben meggyőződése szerint vall színt: fenyegetéstől meg nem ijed, hízlegésnek be nem dől, s szavazatát vagy aláírását semmi pénzért vagy előnyért el nem adja.

9. minden felismert közérdek ügyében kezdeményezőleg lép fel, minden közérdekű szövetkezésben vagy mozgalomban tehetsége szerint munkájával és adományával részt vesz s igyekszik azt győzelemre segíteni, tisztában lévén azzal, hogy a közügyek elhanyagoltsága vagy méltatlan emberek kezébe való kerülése egyedül a tisztességes emberek kezdeményezésének hiánya és közéleti bátortalansága miatt történik.

10. bízik a közösség erejében, az emberek többségének tisztességében és abban, hogy ezt elegendő bátorsággal és igyekezettel érvényre is lehet juttatni, ezért a maga példájával, minden rosszhiszeműség elleni együttes és eredményes fellépéssel és minden jóhiszeműség számára a bizalom előlegezésével erősíti maga körül a közösségben és a tisztességes szándék győzelemre vihetségében való hitet.”

Bibó tízparancsolatában rendszeresen visszatérő momentum az elnyomás, az önkényeskedés, amelynek ellenpólusát képzti a cselekvő, szabadságszerető ember, hiszen civil kurázi nélkül nincsen alkotmányos demokrácia.^[19] Jelen tízparancsolat Bibó életének hányattatott sorsát, valamint az 1956-os szerepvállalását is felidézi.

Az eddigiekben bemutatam Bibó István forradalom- és közigazgatáskonceptióját, a továbbiakban Polányi Mihály recepcióelemzésére vállalkozom – kiemelten a személyes tudás gondolatkörére (különös tekintettel a tudás és szabadság dichotómiára és az 1956-os magyar forradalom Polányi általi megítélésére), valamint az e forradalomra reflektáló Szovjetunió-képre.

[19] Bibó, 2011, 41-43.

III. POLÁNYI MIHÁLY ELMÉLETE A TUDÁS SZEMÉLYES JELLEGÉRŐL

„Ahol az állam erős, ott a társadalom gyenge, és ahol a társadalom gyenge, a demokrácia még nem eresztett mélyen gyökeret.”^[20]

/Alexis de Tocqueville/

Nem mindennapi család volt a Polányiaké az akkori Magyarországon; elsősorban zseniális tagjainak pályafutása hitelesíti ezt a megállapítást. A család tagjai – eredetileg Pollacsek néven – Kelet-Magyarországról indultak el, pontosabban a Kárpátaljáról, ahol gőzmalmot alapítottak. Elődeiket a 19. század elejétől tartják számon. A család tagjai a 19. század közepén indultak el Ungvárról Nyugat felé, hogy azután a magyar és az osztrák főváros, valamint Németország több városa érintésével jussanak el a világ legkülönbözőbb tájaira, Európán kívül az Egyesült Államokba, Dél-Amerikába, Kanadába. Előbb a Horthy-rendszer, majd a náciizmus elől menekülve rajzottak ki a nagyvilágba. Laura, Adolf, Károly, Zsófia mellett Mihály volt az ötödik testvér. Polányi Mihály volt, aki eredetileg orvosnak készült, de azután a fizikai kémiát választotta hivatásául, majd eljutott a közgazdaságtudományig,^[21] mígnem élete utolsó harmadában a társadalomtudományoknak (kiemelten a társadalomfilozófiának) kötelezte el magát.^[22] Polányi Mihály 1920-ban Németországba emigrált, hogy kémikusként dolgozzék Berlinben, a Kaiser Wilhelm Institutban. Itt házasodott meg a római katolikus szertartás szerint (Polányi maga is katolikus hitre tért). 1929-ben felesége, Magda fiút szült, Polányi Jánost, a későbbi Nobel-díjas kémikust. Németországban kötött életre szóló barátságot Wigner Jenővel. Miután 1933-ban Németországban hatalomra kerültek a nemzetiszocialisták, Polányi a Manchesteri Egyetem (University of Manchester) fiziko-kémia professzora lett. Hatalmas váltásként a későbbiekben, miután egyre többet publikált a társadalomtudományok és a filozófia területén, (1948 és 1958 között) az egyetem társadalomtudomány professzora lett.

Polányi tézise miszerint minden tudományos kutatás, fogalom- és elméletalkotás, tanítás előfeltételét a tudós személyes hite és meggyőződése képezi, amely által egyáltalán kapcsolódni tud a „dolgok” átfogó rendszeréhez. A tudomány „természetét” vizsgálva abból indul ki, hogy a megismerés mindig valamilyen előzetesen létező, azaz ontológiai értelemben „valóságos dolgot” feltételez, így a tudományos tételek, ismeretek lényegüket tekintve eleve részei a valóságnak, illetve eleve a valóságra vonatkoznak. A tudomány a már meglévő ismeretanyagot folyamatosan a valóság új megismerési formáival próbálja meg kiegészíteni,

[20] De Tocqueville, 1835; 1840.

[21] Elsősorban a szovjet tervezgazdaság, az ún. szocialista gazdaság érdekelte Polányi Mihályt.

[22] Polányi Mihály fia, J.C. Polanyi kémiai Nobel-díjas (1986) tetőzte be apja természettudományos kutatásait.

de az új megismerés vagy felismerés alapulhat a már meglévő ismeretek kritikai elemzésén is. Ezért a tudományos megismerés normálformájában a kutatók feltételes kijelentéseket tesznek, amelyek Polányi szóhasználatában csupán „munkahipotézisek”^[23] – melyekről készek lemondani, ha érvelésük és megfigyelési adathalmazaik nem támasztják alá ezen felvetődött kérdéseket. Egy munkahipotézis csak annyiban érvényes, amennyiben azt megfigyelési adatok, illetve érvek alátámasztják, ám Polányi később megjegyzi, hogy egy elmélettel szemben támasztott ellenvetés végül nem vezet el a kritika alá vont tétel negligálásához, hanem éppen ellenkezőleg: további elmélyült kutatómunkát, gondolatritmikát és fejlesztést igényel. Polányi úgy véli, hogy a személyes (csak a tudóst meghatározó) ítélet minduntalan szerephez fog jutni annak eldöntésében, hogy „...a bizonyítékok valamely csoportja milyen mértékben befolyásolja egy konkrét állítás érvényességét”.^[24] Vagyis a tudós maga döntheti el, hogy mit fogad el számára igazságként, és mit utasít el és tekint hamisnak. Láthatóvá válik, hogy az „ítéletek közötti választásban” létezik egy morális aspektus is Polányi számára, amely munkálkodik azon, hogy a tudós ítéleteit lelkiismereti kérdéssé avassa. E tudományos lelkiismeretet nevezi Polányi „harmadik félnek”, melynek hatására a tudós „felülbíráhatja saját kreatív impulzusait és kritikus óvatosságát”.^[25]

A tudomány egységességének alapját Polányi értelmezésében az értékítéletek lelkiismerethez (vagy érzülethez) kapcsolása teremti meg. A tudományos megismerés, mint kutatás és diskurzus alapvető ténye tehát, hogy minden egyes tudós^[26] a reá jellemző személyes ítéletre hagyatkozva alakítja ki és kommunikálja egyéni látásmódját és végső soron kutatási eredményeit, a tudósok elméletei csak e személyhez kötöttségükben válhatnak tudományos kritika, elfogadás vagy elutasítás tárgyává. Mindebből két dolog következik: a) A tudományos viták sohasem szűnhetnek meg, és nem is szüntethetők meg anélkül, hogy magát a tudományt ne semmisítenék meg (ahogyan azt próbára tette a tudományos szocializmus). b) Polányi egy paradoxon mellett érvelve állítja, hogy a tudósok közötti egyetértés szükségképpen a közöttük lévő nézeteltérésekben ölt testet: vagyis a tudósok mindegyike meg akarja győzni tudóstársait saját állításának helyességéről, így minden tudományos konszenzus csak az alapvető disszenzus lehetőségének a horizontján nyerhet értelmet. A tudomány Polányi értelmezésében tehát csak úgy maradhat életképes, ha a tudósok a személyes tudáshoz kötöttségük alapján mindig egyéni nézeteiket képviselik, s a tudomány világában ezáltal válnak teoretikus döntéseik „szuverénnek”. Az a) és b) pontban rögzített tézisek írják le a tudomány hagyományát, amely csak akkor lehet és lesz továbbra is működőképes, amennyiben azt teljesen eredeti értelmező ítéletekkel egészítik ki. Polányi tudományelméletnek, pontosabban hivatásfelfogásának az

[23] Vö. Polányi, 1992b, 13.; Polányi, 1997, 10.; Polányi, 1997, 320.; Polányi, 1992b, 92.

[24] Polányi, 1997, 33.

[25] Polányi, 1997, 43.

[26] Polányi tudományértelmezésének középpontjában a kutató (a tudós) áll, kinek függetlensége egyben a tudományos élet motorja is.

alapgondolata a tudományos gondolkodás és megismerés, a kutatás és diskurzus szabadsága: „A tudományról való eszmecserének szabadnak kell lennie!” A szabadságeszmének ez az értelmezése vezet át a politika- és államtudomány problématerületére, ahol e tudományok hivatásfelfogásában hasonlóképpen kulcsszerepet játszik a „szabadság kategóriája”.^[27] Alighogy elindult az emberiség új reményei megvalósításának útján, a haladásra vonatkozó elképzelések eltérő volta máris két, egymással halálos ellenséggé szemből álló táborra osztotta az emberiséget.^[28] Polányi kérdésfeltevése így hangzik: „A progresszióra való törekvés miként idézte elő és teremtette meg Földünk hatalmas területén az eszmék olyan rendszerét, amely végzetesen szemben áll az emberi fejlődés eredeti reményeivel”. E két, egymástól szöges ellentétben álló eszmék és államok a bipoláris világrend szereplői egyrészt az Amerikai Egyesült Államok és nyugati szövetségesei, másrészt Polányi korában a Szovjetunió. Polányi a haladást gátló tényezőként emeli ki a Szovjetunióban meghonosodott „tudományos szociológiát”, és szembeállítja a nyugati modellekkel. A tudományosszociológia-modell alapjait képezik az alábbiak: a fennálló társadalom lerombolása útján válik lehetségessé a társadalom gyökeres megváltoztatása, melyhez az erőszak monopóliumán kívül más tényezőre nincs szükség, valamint a hatalom forradalmi megragadását nem korlátozhatja semmiféle erkölcsi megfontolás. Vagyis az erkölcsi mércék kívül esnek a modell adta keretek hatókörén. A Szovjetunióban „a politikai befolyásolás csak árthat a tudománynak”.^[29]

1. „Szovjetunió-kép” és az 1956-os magyar forradalom

Politikatudomány-feladatfelfogásának gyökereit az 1956-os magyar forradalomra adott egyedi válaszreakcióinak alapos áttanulmányozása révén érthetjük meg. A magyar és a lengyel forradalmak (felkelések) lerombolták az addig fennálló morális inverzió egész rendszerét – jegyzi meg Polányi, aki a magyar forradalom „diadalmasságát” nem csupán kezdeti lelkesedésének sikerében látta meg, hanem abban az értelemben is, hogy eme forradalom nem volt más, mint a kommunista értelmiség korábbi felfogásának felülvizsgálata. Polányi szerint a totalitárius állam erősen fegyvermezett, fegyveres apparátusra alapozott szervezete egyik napról a másikra szertefoszlott, mihelyt az addigi meggyőződés helyét átvette az új. Ez az új meggyőződés pedig nem más, mint a szabad társadalomban kitörő igazságvágy iránti szenvedély. E mellett ható tényező továbbá az, hogy kezd elterjedni egy világosabban látható politikai lelkiismeret. A marxizmus az emberi haladás eszméjét az erőszak doktrínává egyszerűsítette le, s a moralitást alapvetően a gazdasági szükségszerűségek szintjére redukálta, melynek hatására a morális tényezők illuzórikussá váltak. E felfogás ered-

[27] Vö. Polányi, 1997, 104.; Polányi, 1997, 169.

[28] Polányi, 1992b, 98.

[29] Polányi, 1997, 150.

ményeképpen a demokrácia és a szabadság (nyugati) állampolgári építőköveit burzsoá fordulatnak vagy szemfényvesztésnek csúfolták, miközben az egypárti diktatúrát tekintették szabadnak és demokratikus alapokra épülőnek. Polányi ezen a ponton utal Hannah Arendt Oroszországgal kapcsolatos megállapítására, arra a bolsevizmus magabiztosságra, amellyel félretolja a mindennapi erkölcsi normákat. A félresöprés immár a kommunista propaganda alappillérvé vált. Polányi úgy látta: a 20. századi totalitarizmus nem kíván visszaérni a francia forradalmat megelőző állapotokhoz, hanem előre halad – belső ellentmondásainak beteljesítése, a végcélja felé. Mind a lengyel, mind pedig a magyar forradalom egyrészt a kommunisták lázadása, másrészt pedig a revizionizmus hatására a szovjet birodalomban eme belső ellentmondások visszafordítására tett kísérleteknek tekinthetők. Ezen zendülés hozta életre (elsősorban magyar és másodsorban lengyel viszonylatban egyaránt) a „demokratikus” alapokon szerveződő ellenzék centrumát, mely elsöpörte a kommunista kormányzatot Magyarországon és Lengyelországban.

Bár a Szovjetunióval kapcsolatos értelmezését „az értékmentes szociológia, a historicista történetírás és a mélylélektan nyelvén”^[30] fogalmazta meg, azonban tisztában volt azzal, hogy ezek nem adnak számunkra kellőképpen útmutatást arra vonatkozólag, hogy eligazodjunk azon eszmények vonatkozásaiban, melyekre a magyar felkelők felesküdték. Polányi három szakaszra osztja szét a szovjet típusú birodalom széthullását. Egyrészt a nyugati vezető értelmiség elfordulása „a bukott Istentől”, a második világháború után a kommunisták egy elszánt csoportja élesen szembefordult már a Szovjetunióval. Másrészt a soron következő döntő változás a Szovjetunióban Sztálin halálával vette kezdetét, amikor is szabadon bocsátották azt a Kremlben fogva tartott tizenhárom orvost, akiket saját hamis tanúvallomásaik alapján Sztálin és a kormány tagjai ellen irányuló gyilkossági kísérlet vádjával ítélték halálra. A szabadon bocsátás intézkedése megrendítő csapást mért a Pártra nézve. Amint a Párt igazságát megcáfolhatta a merő burzsoá objektivizmus, abban a pillanatban a Sztálin által kitalált univerzum szertehullott és darabjaira bomlott szét.^[31] A folyamat harmadik kulcsmomentuma pedig a magyar írók lázadása volt (mely a Petőfi Kör keretein belül indult ki), s vált egyszerre a kommunista gondolkodás és felfogás megváltozásának kiindulópontjává. A gondolkodás megváltásának példái között szerepel Polányi érvelésében Gimes Miklós szavai mellett Pálóczi Horváth kommunista író esete is, aki Rákosi börtönében élte meg a szemléletváltást. Hamis vádak alapján tartóztatták le 1949 szeptemberében, kínzásnak vetették alá a beismerő vallomás kicsikarása érdekében, ám ez sem ingatta meg hitét a Pártban és az általa vallott ideológiában. S ezt követően két év börtön után revidiálta álláspontját, és megtagadta a pártot. Az elmúlt csaknem fél évszázad alatt a gondolkodásmód olyan mértékű radikális változásainak lehettünk szemtanúi – Polányi szavaival

[30] Polányi, 1992b, 118-119.

[31] Ezt igazolta a XX. Kongresszuson elmondott Hruszcsov-beszéd is, amely lerántotta a leplet a sztálini uralomról, és megmutatta annak tényleges, valóságos és hús-bavágó realitásait.

élve –, amelyeket minden esetben az értékek szenvedélyes igénylése motivált. Ez a hajtóereje és egyben az egyedisége Polányi politikatudomány-feladatfelfogásának, mely az egyéni (személyes) tudásra alapozva úgy gondolja, hogy a politika világa nem lehet mentes azon értékítéletektől, amelyeket mind Weber, mind pedig az oroszországi szocializmus egyaránt elutasított. A politikatudomány Polányi által képviselt felfogása az egyéni értékítéletekre alapozott szabadság-felfogással jár együtt, mely szabadságfogalom csak a demokratikus országokban válik lehetségessé.

IV. ÖSSZEGZÉS

A fentiekben bemutatásra került Bibó István és Polányi Mihály gondolatritmikája – kiemelten a forradalmak, közigazgatás és a tudomány (mondhatjuk úgy is, az igazságosság) jegyében.

Az 1956-os magyar forradalom az írók, a kommunista írók gyűlésével kezdődött. Ezek az írók párttagok voltak; kommunisták. És ezen a gyűlésen fellázkodtak a hivatalos vezetés ellen, mondván: „Mi vagyunk a Párt, és mi elvetjük azt a nézetet, amelyet ránk erőltetnek.” Hogy milyen nézetről volt szó? Arról, amely szerint az emberi értelem, az emberek gondolkodása a gazdasági folyamat felépítménye; és mivel a Párt irányítja a szocialista gazdaság folyamatát, a gondolatok szükségszerűen a Párt irányítása alatt állnak. Polányi felfogásában 1956 az igazság forradalma is lehetett volna. Ahelyett, hogy üdvözöltük volna az emberi értelemnek ezt a felszabadulását – ezt a felszabadulást, ami valójában a mi eszméink megerősítését jelenti –, mindent megtettünk, hogy csökkentjük a jelentőségét, hogy ugyanolyan mechanisztikus keretben értelmezzük, mint ami ellen ők fellázkodtak, ami alól felszabadították magukat. Polányi értelmében nemcsak a felelősség iktatódik ki, hanem értelemmel bíró cselekvésünk egésze is.

Csak azt tudjuk feldolgozni emlékezetünkben, amit megértettünk, vagy önön, saját lelkünkkel átélünk. Bibó István 1945-ben óva intett attól is, hogy a politikai élet még azelőtt polarizálódjon, hogy a demokratikus minimum alapján középen kialakult volna a konszenzus. Tisztában volt vele, hogy máskülönben közéletünkben újra eluralkodik az egzisztenciális fenyegetettség érzése, amely elől ki-ki ismét a személyes uralom, a klientúrák ómelegébe menekül vissza, egyúttal felmentve magát a morális gyengeség vádjá alól. Bibó István is tudta: a szüntelen bizonytalanságérzés elviselhetetlen, és hamar átadhatja a helyét annak a meggyőződésnek, hogy jobb a tartós, de biztos alávetettség, mint az állandó fenyegetettség, veszélyeztetettség.^[32] Szembesülnie kellett egyrészt azzal, hogy hazánkban a személyes uralmon alapuló autoriter rendszerek jelentősebb tömegtámogatást élveznek, mint a polgári értelemben felfogott demokrácia. To-

[32] Dénes (szerk.), 2004.

vábbb Bibó azt is világosan látta és saját bőrén tapasztalta meg, hogy minden országnak magának kell kivívnia a személyes uralom alóli szabadságot.^[33] Bibó politikusként és közíróként morális politizálást hirdetett. Bibó egyik fő kitézése volt egy új elit^[34] megteremtése, amely egyszerűen a cselekedetei révén nyújt „példázatos magyarázatot” az utókor számára. Műveikben és életükben egyaránt Bibó és Polányi is a tisztesség, a korrektség híve volt. Bibó és Polányi forradalomtípológiájukkal jelentősegteljesen átstrukturálták a közigazgatás modern kori értelmezését. A „forradalom” immár nem csupán a lángokba borult városok és a társadalmi elnyomások szimbólumaként zsarnokuk ellen fellázadó nemzet ideáját teremti meg a kutató lelkületében, hanem elméleteikkel megkonstruálták a modern közigazgatás igaz keretrendszerét, mely vasmarokkal őrzi a szabadság tiszteletét a jog uralma alatt.

IRODALOM

- Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Arendt, Hannah (2002): *Sivatag és Oázisok*. Gond-Palatinus, Budapest.
- Bibó István (1940): *A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata*. A kézirat lelőhelye: Magyar Tudományos Akadémia Kézirattára MS 5111/15.16
- Bibó István (2011): *A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata*. In: Debreczeni József (szerk.): *Bibó-breviárium*. Alexandra Kiadó, Budapest.
- Bibó István (1947): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In: Vida István – Nagy Endre (szerk.): *Bibó István Művei 1*. Magvető Könyvkiadó, Budapest. (Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/164.html>. Letöltés ideje: 2023.03.23.).
- Bibó István (1971): *Az európai politikai fejlődés értelme*. In: Vida István – Nagy Endre (szerk.): *Bibó István Művei 3*. Magvető Könyvkiadó, Budapest. (Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/430.html>. Letöltés ideje: 2023.03.23.).
- Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok*. (Szerk.: Huszár Tibor – Nagy Endre – Vida István). Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- Bihari Mihály: *Hatalom és legitimitás*. In: *Jog-Állam-Politika*. 2012/1. sz. (Elérhető: <https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2012/1/bihari.pdf>. Letöltés ideje: 2023.03.22.).
- Carl von Clausewitz (2013): *A háborúról*. Zrínyi Kiadó, Budapest.
- Dénes Iván Zoltán (szerk.) (2004): *Bibó István egyetemi előadásai 1942-1949*. Debreceni Egyetem, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- de Tocqueville, Alexis (1983): *A demokrácia Amerikában*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Farkas Ádám – Pongrácz Alex (2018): *Az állam fegyvere s védelmének állam- és jogelméleti alapjai*. In: Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Dialóg Campus, Budapest.
- Ferrero, Guglielmo (2001): *A hatalom. A legitimitáció elvei a történelemben*. Kairosz, Budapest.
- Ifj. Bibó István (2012): *A század legizgalmasabb szocialista kísérlete*. In: Vida István – Nagy Endre (szerk.): *Bibó István Művei 4*. Magvető Könyvkiadó, Budapest.

[33] Bibó, 1986, II, 13-81.

[34] Bibó, 1986, I, 221-243.

- Koselleck, Reinhart (1997): *Az aszimmetrikus ellenfogalmak - Történeti-politikai szemantikája*. Józsefvárosi Műhely Kft. Kiadó, Budapest.
- Kovács Gábor (2004): *Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig. Bibó István, a politikai gondolkodó*. Argumentum – Bibó István Szellemi Műhely, Eszmetörténeti Könyvtár, Budapest.
- Kukorelli István (2019): Bibó István Láthatatlan Alkotmánya. In: *Politikatudományi Szemle*. XXVIII/1. sz. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. (Elérhető: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.7>. Letöltés ideje: 2021.06.23.). DOI: <https://doi.org/10.30718/poltud.hu.2019.1.7>
- Kukorelli István (2021): *Három István, három nemzeti ünnep, három példakép*. Méry Ratio, Budapest.
- Polányi Mihály (1992a): *Polányi Mihály filozófiai írásai I*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Polányi Mihály (1992b): *Polányi Mihály filozófiai írásai II*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Polányi Mihály (1994a): *Személyes tudás 1. Út egy posztkritikai filozófiához*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Polányi Mihály (1994b): *Személyes tudás 2. Út egy posztkritikai filozófiához*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Polányi Mihály (1997): *Tudomány és ember. Három tanulmány*. Polányi Mihály Szabadellví Filozófiai Társaság, Argumentum Kiadó, Budapest.
- Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest.
- Szabó Tibor (2002): A hatalom és a legitimitáció teoretikusa: Ferrero. In: *Politikatudományi Szemle*. 3–4. sz.
- Szoboszlai-Kiss Katalin (2022): Párhuzamos életrajzok – Bibó István és Szókratész. *Jog-Állam-Politika, Különszám*. 2022/2. sz.
- Szun Ce (2006): *A háború művészete*. Cartaphilus Kiadó, Budapest.
- Weber, Max (1998): A politika, mint hivatás. In: Weber, Max: *Tanulmányok*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Weber, Max (1970): *Állam, politika, tudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom 1*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weber, Max (1996): *Gazdaság és társadalom 2/3*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

NÉMETH ERIKA

A társasági jog történeti áttekintése, a vezető tisztségviselő felelősségének a szabályozása a szocialista államberendezkedéstől a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényig

ABSTRACT

In the study, I attempt a brief historical overview of our corporate law, presenting the rules of executive officer liability from the socialist state structure to Company Law Act 1988/VI. In addition to the presentation of socialist economic management systems, the study includes a brief overview of the socialist legal order, the codification of the old Civil Code, and a review of the legal institution of economic fines that are specific to the socialist legal system alone, serving the specific needs of the time.

It also involved forcing the expected behavior. The period of regime change and its corporate law dimension were mostly marked by spontaneous and active privatization. During this period, the view of a universal collectivity based on the existence of state corporations ceased, spontaneous privatization was based on a conscious corporate decision, where the company's managers themselves chose their privatization partners, the method and conditions of privatization, based on their own interests and sometimes the interests of the company.

The right to form business associations was regulated by the First Companies Act of 1988. The legislative objective of the act was primarily to promote a more efficient use of social property, and in particular state property, and to remove obstacles to cooperation between business organizations and citizens. In the study, I also analyze the principles of law developed by judicial practice with the judgments handed down under the first Companies Act, the courts have attempted to pierce the seemingly impenetrable fabric of the corporate veil, and the chief executive officer, who violates the level of due diligence attached to the person holding the position in question has been held liable in a number of cases, applying the rules of the Company Act and the Civil Code.

Keywords: liability of executive officers ■ system of corporate governance ■ compensation ■ privatization ■ economic fines ■ history of company law

I. A SZOCIALISTA KÖZPONTI TERVUTASÍTÁSOS GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS RENDSZERE

Magyarország a II. világháborút követően – szakítva a korábbi demokratikus államberendezkedéssel és társasági jogi hagyományainkkal is – az úgynevezett szocialista központi tervutasításos gazdaságirányítás rendszerében működött, amelynek alapját a teljes körű államosítással és kolhoz típusú szövetkezetekkel kialakított társadalmi tulajdon alkotta.

A szocialista társadalmi fejlődés során a társasági jog szempontjából két alapvető szakaszt kell megkülönböztetnünk. E két szakasz kifejezetten a gazdaságirányítási rendszerben megnyilvánuló különbségek alapján határozható el egymástól.

Az úgynevezett tervutasításos rendszerben a direkt irányítási formák fölöslegessé és irreálissá tették a vállalatok szerződéses társulásait, hiszen a gazdaság közvetlen államigazgatási irányítása folytán az eszközök koncentrációja és centralizációja megoldható volt közhatalmi módon történő tömörítéssel. A tervlebotás következtében az egyes vállalatok a rájuk megszabott tervszámok alapján voltak kötelesek feladataikat teljesíteni, s ebbe a körbe a társulások már nem fértek bele. Emellett állandóan jelen volt a társadalmi tudatban egy félelem a burzsoá rendszer újratermelődésétől a társaságok útján.^[1] Az 1947. évi XV. törvény megalkotásával a szövetkezetek a társasági jog keretei közül kikerültek, szakítva ezzel a rendszerváltást megelőző társasági jogi hagyományokkal. Mind az 1875. évi Kereskedelmi törvény szövetkezeti címe, mind az úgynevezett speciális szövetkezeti szabályok, mind pedig a szövetkezeteket szabályozó 1947. évi szövetkezeti törvény, a szövetkezeteknek jogi természetet adva, a szövetkezeti jog alapvető szabályait a nyugat-európai szövetkezeti jogban ismert intézményi formákban fogalmazta meg.^[2]

A gazdaság irányítás direkt rendszerében is volt néhány társasági forma, de leginkább formálisan működhetek. Továbbra is működött néhány részvénytársaság és korlátolt felelősségű társaság, külkereskedelmi okokból kifolyólag. A közkereseti társaságok szabályait az 1957. évi 17. tvr. és az 1958. évi 19. tvr. szabályozta, mely a magánkereskedelem és kisipar tekintetében engedte a társaságok alapítását, azonban a kisiparban kettő, a magánkereskedelemben három főre korlátozta a tagok számát.^[3]

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény – továbbiakban: régi Ptk. – megalkotásának terve a szocialista jogrendszer kialakításának időszakában, az 1950-es évek elején került napirendre. A Minisztertanács 1953. decemberében, az 514/15/1953. MT határozatával kormánybizottságot állított fel a Polgári Törvénykönyv tervezetének előkészítésére.^[4] A törvényjavaslat kifejezett célkitűzése volt, hogy a szabályozás ne legyen túlságosan részletes,

[1] Kun, 1988, 39.

[2] Süveges, 2001, 3-4.

[3] Kun, 1988, 40.

[4] Fazekas, 2014, 15-20.

kazuisztikus, egyben megfeleljen a szocialista állam jogpolitikai, gazdasági és társadalompolitikai törekvéseinek, kifejezésre juttassa a szocialista erkölcs és együttélés követelményeit, és széles körben adjon lehetőséget a bíróságnak a jogszabály értelmezésére.^[5] Eörsi Gyulát idézve: "a Ptk nem rovargyűjtemény, amelyben gombostűre kell szúrni, és meg kell határozni lehetőleg az összes rovarfaját, különösen a csodabogarakat".

A régi Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. tvr. (Ptké.) 1960. május 1-jén léptette hatályba, ezzel egyidejűleg a Ptké. 5. §-a megtiltotta a Ptk. hatálybalépése előtti bírói gyakorlatban kialakult jogelvek használatát a Ptk. rendelkezéseinek értelmezésére, továbbá a Ptk. hatálybalépésével hatályát veszítette a Ptk. által szabályozott területen a Legfelsőbb Bíróság által hozott valamennyi polgári jogi tartalmú, kötelező erejű iránymutató döntés.^[6]

A régi Ptk. tervezetének készítésekor felmerült kérdésként, hogy a szocialista polgári jog a társaságok jogintézményével foglalkozzon-e, szakítva ezzel a korábbi társasági jogi hagyományainkkal, ugyanis a szocialista jogrendszert megelőzően a magánjogi szabályozás mellett a kereskedelmi és társasági jogot külön törvénykönyvek szabályozták, a kor nemzetközi szabályozásával összhangban. Ezzel párhuzamosan a régi Ptk.-ban került új jogintézményként szabályozásra a polgári jogi társaság.^[7] A régi Ptk. a polgári jogi társaság fogalmát a gazdasági vállalkozásra és a forgalomban részvételre irányuló, közös vagyont létrehozó intézményként fogalmazta meg. A polgári jogi társaság nem volt jogi személy, tagjai személyes közreműködésre voltak kötelesek. A jogi személyek egyes formái között került elhelyezésre a szövetkezet, mellyel a törvény a szövetkezeteknek a társaságoktól elkülönülését és sui generis formaként létrejöttét igazolta. A régi Ptk. hatályba lépésével a betéti társaságok és csendes társaságok alapításának az elvi lehetősége is megszűnt.^[8]

Ugyanakkor a korlátolt felelősségű társaságról és a csendes társaságokról szóló 1930. évi V. törvénycikk hatályban volt, néhány külkereskedelmi társaság korlátolt felelősségű formában továbbra is működhetett, leginkább formálisan, a külkereskedelmi ügyletek speciális követelményeit kielégítendő. A törvénycikk a korlátolt felelősségű társaságot kereskedelmi társaságként deklarálta (1875: évi XXXVII. tc. 4. § 1. bekezdése), amely előre meghatározott törzsbetétekből álló törzstőkével alakult, és amelynél a tag felelőssége a társasággal szemben törzsbetéteinek szolgáltatására és a társasági szerződésben megállapított esetleges egyéb vagyoni hozzájárulásokra terjedt ki, a társaság kötelezettségeiért a tag egyébként nem felelt.

A szocialista gazdaság irányításrendszere a termelőeszközök magántulajdonát, a profitszerzést tiltotta, csak a személyi tulajdont ismerte el. A központilag irányított gazdasági rendszer válságos helyzetet teremtett az országban.

[5] Eörsi, 1969, 23.

[6] Kemenes, 1960, 119-121.

[7] Sárközy, 2007, 28.

[8] Kun, 1988, 41.

1961-től a szövetkezeti jog fejlődött jelentős mértékben, 1967-től az állami vállalatok is dönthettek az egyesülés és társulás formájában a gazdasági átalakulásokról. A társulás jogát a gazdasági társulásokról szóló 1970. évi 19. törvényerejű rendelet, majd a gazdasági társulásokról szóló 1978. évi 4. törvényerejű rendelet szabályozta.

A Régi Polgári Törvénykönyv hatályba lépését követően, a jogi személy vezetőivel szemben, mivel a régi Ptk.-ban erre külön szabályozás nem volt, és a kereskedelmi törvény ugyan még hatályban volt, de az állami és szövetkezeti rendszerre figyelemmel annak hatálya alá kevés társaság tartozott, a régi Ptk. joggal való visszaélés jogintézményének az alkalmazására, a kártérítés általános szabályaira, és az 1967. évi Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek figyelembe vételével lehetett felelősségre vonnia a vezető tisztségviselőket, akikkel szemben a büntetőeljárás megindítására is sor került számos esetben. A Munka Törvénykönyve szerint főszabályként a szándékos magatartással okozott kár miatt kellett helytállni, még a vezető tisztségviselőknek is.

A polgári törvénykönyv általános kártérítési szabályai alapján a kényszerítő jellegű törvényi szabályok, továbbá a törvény által elismert morális szabályok (például joggal való visszaélés tilalma) megszegése útján okozott vagyoni és nem vagyoni károkért a károkozónak helyt kellett állnia, a károk megtérítéséért vagy a sértett jogi norma által előírányzott szankció, vagy az általános károkozási tilalom által előírányzott teljes kárpótlás vagy kártérítés, azaz elégtételnújtás szankciója alapján. Felelősségi jogokban valamennyi felelősségi alakzat esetén az általános és együttes előfeltételeknek kell fennállniuk ahhoz, hogy a polgári jogi felelősség bekövetkezzen.^[9]

A jogalkotó törvényi szinten rögzítette a társadalom által elvárt gondossági követelményt. Eszerint a károkozó akkor mentesül a kár megtérítése alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható (Ptk. 339. § (1) bekezdés 2. fordulat).

A gondossági mérce tekintetében a társadalmi értékítélet meghatározó kérdésfeltevése az elvárhatóság, illetve az előreláthatóság: elvárható volt-e a társadalomra veszélyesség tudata, előreláthatóak voltak-e a következmények, illetve azokkal mennyire lehetett számolni. A régi Ptk. által meghatározott gondossági mérce tartalma szerint tehát az általában elvárható magatartást az adott helyzet körülményeihez kellett viszonyítani.

A bírói gyakorlat a gondossági mérce megállapítását két lépcsőben tette meg, először az „adott helyzetet” határozta meg, majd erre vetítette rá a vizsgálat második fázisában az „általában elvárható magatartást”. Ezen utóbbi körben kerül kizárásra az individualizáció.^[10] A felróható magatartást a bíróság az eset összes körülményének mérlegelésével állapította meg, figyelembe véve a vonatkozó, magatartásra irányadó jogi normákat, szokásokat, társadalmi elvárásokat, és így megformálta az adott helyzetre irányadó mércét.

[9] Török, 2016, 24.

[10] Eörsi, 1961, 332-335.

A régi Ptk. a vezetői tisztségviselők károkozásáért sem a kötelmi, sem a kártérítési szabályok között nem helyezett el felelősségi szabályokat, és a gondosági mérce velük szemben is az általánosan elvárható magatartás mércéje volt. Ennek társadalmi és jogpolitikai alapját az képezte, hogy a szocialista jog kiemelt szerepet szentelt a károkozások megelőzésének, a károkozások elkerülésének, a károkozások kártérítésének, a károkozások megelőzésének, a károkozások elkerülésének, a károkozások kártérítésének központjában a jogi személyek esetén a vállalat állt, mert ezt tekintette a védekezés leghatékonyabb szervének, másfelől a jövedelemelosztás is innen ágazott a tulajdonos állam és a dolgozó kollektíva irányába. A haszon jó része és a teljes veszteség is az államé volt, a kárkövetkezmények az egyetemes kollektívát terheltek. A kár egy részét a kollektíva károkozó tagja viselte, a kollektíva iránt fennálló munkajogi anyagi felelőssége következtében. A BH.1963.3.3490 számú ügyben a bíróság a kövezéssel foglalkozó vállalat felelősségét állapította meg az alkalmazottja károkozó magatartásáért, még abban az esetben is, amikor munkáltatójának a megbízásából, azonban a munkakörével összefüggésben nem álló kárt okozott az alkalmazott.^[11]

A régi Ptk. 348. §-ának (2) bekezdése speciális szabályként a magánmunkavállaló, így a vezető tekintetében is másodlagos, mögöttes felelősséget szabályozott, arra az esetre, ha a kár a munkáltatótól nem volt behajtható. A felelősségi norma szerint a magánmunkavállaló másodlagosan felelt, akárcsak az egyszerű kezes. Magánalkalmazottak a magánszemélyek alkalmazottai voltak, még akkor is, ha ezen személyek egyben szocialista szervezetek, termelőszövetkezetek tagjai is voltak (Körmendi Járásbíróság Pk.61.054/1964. számú határozata).

II. A „SZOCIALISTA PIACGAZDASÁG” KIÉPÜLÉSE, A GAZDASÁGI REFORM

Az államszocialista rendszerek reformjára Albánia kivételével minden európai szocialista országban történtek kísérletek. A csehszlovák reformkísérlet elbukását követően a gazdasági reform ügye a Varsói szerződés országai közül egyedül Magyarországon aratott némi sikert, ehhez a zöld utat a szovjet vezetés részéről Kádár János „kétarcú” politikája adta meg. Kádár külpolitikájában elkötelezett szövetségese volt a Szovjetunióknak. Az 1956-os forradalom elbukását követően kemény kézzel sikerült stabilizálnia a megingott államszocialista rendszert. Ezek a szovjet pártvezetésben komoly „érdemeknek” számító cselekedetek bizonyos mértékű önálló mozgásteret biztosítottak számára a belpolitikában és ezen belül a gazdaságpolitikában. 1964-ben az MSZMP reformszárnyára támaszkodva születik kongresszusi határozat a gazdaságirányítási rendszer reformjáról. Kádár óvatosságára utal, hogy az új gazdaságirányítási rendszer bevezetésére csak 1968. január 1-én kerül sor.^[12]

[11] Eörsi, 1966, 320.

[12] Szépkuti, 1988, 80-84.

Magyarország fokozatosan rátér a szabályozott piacot alkalmazó tervgazdálkodás útjára. Az új koncepció elveti a központi tervlebontás és forráselosztás szükségességét. A vállalatok saját terveik alapján önállóan alakították üzletpolitikájukat, jelentős önállósággal rendelkeztek erőforrásaik felhasználását illetően. Megnövekedett a vállalati menedzsment szerepe, a szakmai hozzáértés fontos szemponttá vált a vezetői megbízásoknál. A nagy ipari komplexumok irányítása, vezetése egyre több magasan kvalifikált, jól megfizetett szakembert igényelt. Az új gazdaságirányítási rendszerben a menedzsment nem pusztán végrehajtója a felülről jövő direktíváknak, hanem a gazdasági folyamatok aktív alakítója is. A monopolisztikus viszonyok fennmaradása, az importverseny hiánya miatt azonban nem jöttek létre valódi piaci viszonyok.^[13]

A 70-es évek közepétől a politikai vezetés indokoltan látta a társulások átfogó és egységes alapelveken nyugvó újraszabályozását, melynek első lépése a Ptk. 1977. évi IV. tvr. módosítása volt. A Ptk. – szemben az 1978. évi IV. sz. tvr. megfogalmazásával – gazdasági társulás alatt az önálló jogi személyként működő szervezeteket értette. A jogi szabályozás értelmében a tagok gazdasági érdekeinek előmozdítása céljából közös gazdálkodás folytatására, illetve együttes tevékenységük összehangolására köthetnek társulási vagy társasági szerződést. A szerződések alanyai állami vállalatok, szövetkezetek és más gazdálkodó szervezetek lehetnek. Gazdálkodó szervezetnek nem minősülő jogi személyek feladataik ellátásához szükséges gazdasági tevékenységük körében vehettek részt társulásban. Jogi személyként működő társulásokként lettek megfogalmazva: a közös vállalat, a betéti társulás és az egyesülés. Nem nyert jogi személyiséget a gazdasági társaság, amelynek részletes szabályait a módosított Ptk. 568-572. §-ai tartalmazták. A gazdasági társaság speciális fajtájaként jelentkezett a külkereskedelmi társaság, valamint a kutatási-fejlesztési társaság. Az előbbi szabályait az 54/1978. (XII. 7.) MT sz. rendelet korszerűsítette.^[14] Állampolgárok egymás között, illetve jogi személyekkel csak polgári jogi társaság formájában társulhattak.

A gazdasági társulásokról szóló 1978. évi IV. sz. törvényerejű rendelet egyévesen a gazdasági társulásokról szólt, és ezeken belül megkülönböztetett jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásokat és jogi személyiség nélkülieket. A tvr. a társulásokat egységesen és komplexen szabályozta, a társulási formák megfelelő választékának a biztosítása mellett, a szabályozás a gazdálkodó szervezetek önállóságát és kockázatvállalási készségét kívánta erősíteni. A tvr. célja volt, hogy a tevékenységi elv érvényesüljön, a jövedelemszabályozás ne aszerint különböztessen, hogy társulásról vagy más gazdálkodó szervezetről van szó, hanem az azonos tevékenység legyen az azonos szabályozás alapja. A nem jogi személy társaságok alapvető formája a vállalatok közötti gazdasági társaság lett, amely vagyonegyesítő alapesete mellett kooperációs-kockázat-közösségi változatot is tartalmazott. Az egyesülés kooperatív-érdekközösségi jogi személy társulásként került szabályozásra, és a korábbi kényszeregyesülés,

[13] Bársony, 1987, 53.

[14] Kun, 1988, 46.

általánosabban a kényszertársulás intézménye a magyar jogból végérvényesen kikerült. A tvr. jelentősen megerősítette a közös vállalat intézményét, egyúttal teljesen kizorította a korábbi kereskedelmi társasági formákat. A közkereseti társasággá alakulás lehetősége a kisiparosok, kiskereskedők számára megszűnt, rt.-t és kft.-t ezután csak a Minisztertanács engedélyével lehetett tisztán belföldi vállalatok között létrehozni.

Az 1977–78-ban létrejött társulási szabályozás tehát az 1967-es rendelkezéshez képest az ellenkező végletbe esett: teljesen kizárta az értékpapíron, illetve a kockázatkorlátozáson alapuló társulási formákat, a tagok egyetemleges, közvetlen és korlátlan felelősségének túlhangsúlyozásával pedig a 70-es évek közepén uralkodó, centralizációs gazdaságpolitikai elgondolások jegyében erőteljesen a tőkeáramlás ellen hatott.

A gazdasági munkaközösségekről szóló 1981. évi 15. törvényerejű rendelet lehetővé tette a gazdasági munkaközösségek (gmk) alakítását. Ezzel elkezdődött a kisvállalkozási reform, amely 1979-1981 közötti időszakban ment végbe. A gmk-k szabályai leginkább a közkereseti társasági szabályozás elveinek felelnek meg. A gazdasági munkaközösségek 1994. január 1-jétől a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény 300. §-a (3) bekezdésének a rendelkezései értelmében társasági szerződésük módosításával közkereseti társasággá vagy más gazdasági társasággá módosították.

A másik társasági forma a közös vállalat volt, amelyet a törvény jogi személyiséggel ruházott fel. A társaság meghatározott vagyoni betétből álló tőkével alakult, és a tagok kötelezettsége csak a betét szolgáltatására, illetve egyéb vagyoni hozzájárulásra terjedt ki. Ez a forma hordozta magában leginkább a betéti társaság 1875. évi kereskedelmi törvény alapján megállapítható jegyeit. A közös vállalat alapítása viszont a korábbi szocialista tulajdonságokat mutatta. Továbbra is szükség volt miniszteri engedély beszerzésére, ami nélkül érvényesen nem jöhetett volna létre a társaság.^[15]

A régi Ptk. a gazdasági társaság vagyonegyesítő és koordinatív válfaját, valamint közös név nélküli és közös név alatti alakzatát különböztette meg. A társasági szerződésre írásbeli alakot rendelt, valamint a korábbi szabályozásokkal összhangban a tagok korlátlan, közvetlen és egyetemleges felelősségét is kimondta.

A közös név alatti forma bejegyzése a cégjegyzékbe kötelezővé vált, és a jogi személyek igényeire tekintettel a jogszabály lehetővé tette, hogy a tagok igazgatótanácsot hozhassanak létre. A társaság képvisellete vonatkozásában eltért a polgári jogi társaság azon előírásától, miszerint minden tag jogosult az ügyvitelre és a többi tag képviselésére. Erre kizárólag az válhatott jogosítottá, akit a felek a társasági szerződésben kijelöltek. A régi Ptk. 1977. évi szövegezése csak annyit mondott ki, hogy a közös név alatt működő társaság e név alatt jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, de már ez a megfogalmazás is jelezte: egy quasi jogi személy van kialakulóban.^[16]

[15] Harsányi, 1995, 13.

[16] Kun, 1988, 31.

A bírói gyakorlat hamarosan kialakította a közös név alatti perindítás és perelhetőség lehetőségét. Az 1980-as évek elejének gazdaságpolitikai változásáig azonban semmiféle gyakorlati hátránnyal nem járt, hogy a polgári jogi társaság törvényi megszövegezésekor ennek specifikus szabályait részletesen nem dolgozták ki.

A vezető tisztségviselők kártérítési felelősségét megállapító, kiforrott bírósági gyakorlatról ebben az időszakban sem beszélhettünk, aminek oka egyszerűen az, hogy viszonylag kevés felelősségáttörési kereset került a bíróságok elé (ebben az időszakban egyéb felelősséget alapító törvényi szabályozás hiányában a régi Ptk.-nak a joggal való visszaélés általános jogelve, illetve a régi Ptk. kártérítésre vonatkozó felelősségi szabályozása alapján lehetett volna a vezetők ellen kártérítési igényt érvényesíteni), azonban a monopolisztikus viszonyok, az állami vállalatok túlnyomó súlya miatt a vállalatok nem éltek a régi Ptk.-n alapuló kártérítési igénnyel a kárt okozó vezetőkkel szemben.

A polgári jogi kártérítés mellett a felelősségre vonás egyik speciális eszköze a gazdasági bírság jogintézménye volt, mint kollektív szankció. A gazdasági bírság a szocialista társadalom egyik jelensége, a gazdaságirányítás egyik eszköze volt, a szocialista erkölcsöt mélyen sértő társadalmi-gazdasági magatartások következménye. A gazdasági bírság kiszabása esetén a bírság kiszabásának alapját képező magatartást vagy büntető úton, vagy – bizonyos enyhítő körülményekre tekintettel – fegyelmi úton látta indokoltnak szankcionálni a társadalom. A gazdasági bírság kiszabása az egész vállalatot, a bírságolás alá vont jogi személy egészét, annak minden dolgozóját kollektíve sújtó anyagi részben erkölcsi hátrányt okozó, ezért büntetés jellegű intézkedés volt. Bár ez az anyagi hátrány a különböző szintű dolgozók és vezetők között bizonyos fokig differenciáltan jelentkezett, a gazdasági bírság végeredményben kollektív szankció volt. Ez tette indokolttá, hogy a személyi felelősség minden esetben megállapítást nyerjen, azaz köztudottá váljon a vállalatnál, hogy személy szerint ki is felelős azért a jogszabályt, hatósági rendelkezést vagy a szocialista gazdálkodás elveit sértő tevékenységért vagy mulasztásért, amelynek következtében a gazdasági bírság kirovására sor került. A felelős személlyel szemben, így a vállalat vezető tisztségviselőjével szemben a rendelet hatályba lépését követően a személy elleni szankció is érvényesülhetett.^[17] A bírság alapjául szolgáló magatartás szankcionálása történhetett fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőbírói eljárás során kiszabott büntetés, vagy munkajogi kártérítésre való kötelezés formájában. Ez a kártérítés azonban nem volt azonos azzal, amelyet a vállalat a tisztességtelen haszonszerzéssel megkárosított üzleti partnereinek vagy a károsult fogyasztónak fizetett. A gazdasági bírság kiszabásának alapjául szolgáló magatartás szankcionálásának legsúlyosabb formája a büntető úton történő felelősségre vonás volt.

A gazdasági bírság jogintézményét az 1/1968. (I. 16.) Korm. sz. rendelet vezette be, és e rendelet 2. §-a értelmében gazdasági bírság kiszabására akkor volt

[17] Aczél, 1976, 45-50.

lehetőség, ha a vállalat a jogszabályba vagy hatósági rendelkezésbe ütköző, illetve a szocialista gazdálkodás elveivel ellentétes tevékenységével, a társadalmi érdeket megsértve, jelentős anyagi előnyre tett szert, illetőleg jelentős kárt okozott, vagy súlyosan veszélyeztette a lakosság érdekeit. A gazdasági bírság, mint szankció, kollektív büntetés egyébként az alapvető polgári jogi alapelvekkel ellentétes, és a gazdaság, üzleti élet törvényszerűségeit figyelembe nem vevő, speciális társadalmi és gazdasági berendezkedés torzszülöttje volt. A gazdaság-irányítás egy olyan eszköze, mely az erkölcsileg elítélt, a társadalmi berendezkedést sértő gazdasági tevékenységet szankcionálta. A gazdasági bírság jogintézménye a morális jóra törekvést kívánta elősegíteni, a moralitás és gazdaság kapcsolatának alapvető meg nem értéséből származott, mivel a gazdasági törvényszerűségek önmagukban nem morálisak vagy immorálisak.

A gazdasági bírság kiszabásával kapcsolatban lefolytatott büntető- vagy szabálysértési eljárások során olyan cselekményeket vagy mulasztásokat bírált el a büntetőbíróság vagy a szabálysértési hatóság, amelyek a munkaviszonnyal összefüggő, vétkes kötelességszegést is megvalósították és kárt is okoztak. A gazdasági bírság alapját képező magatartások büntetőjogilag értékelve többségükben az üzérkedés, árdrágítás, illetve a lakosság érdekeinek veszélyeztetése bűncselekményének megállapítására voltak alkalmasak, ahogy az alábbi jogesetben is.

A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság indítványára a Kaposvári Megyei Bíróság egy Szövetkezeti Közös Vállalkozást 300 000 Ft gazdasági bírság megfizetésére kötelezett. A Megyei Bíróság ítéletét az alábbi tényállásra alapította: a Szövetkezeti Közös Vállalkozás a termelőszövetkezetein kívül álló szocialista szervezetek között is jelentős mértékű közvetítő forgalmat bonyolított le jutalék felszámolása mellett, oly módon, hogy a felvásárolt mezőgazdasági termékeket egyrészt viszonteladóknak, másrészt feldolgozó vállalatoknak értékesítette, illetve termelőeszközöket is vásárolt.^[18]

A gazdasági bírság büntetéssel, személyi felelősségre vonással, egyben az elvárt magatartás kényszerítésével járt, élesen szemben áll azon modern gazdasági felfogással, melynek központi eleme a verseny fenntartása, a modern piacgazdaság kulcskérdései a hatékonyság és méltányosság, stabilizáció, rövidtávon a konjunktúra-szabályzás, hosszútávon pedig a gazdasági növekedés elérése. A gazdasági bírság jogintézményét különösen visszássá tette az érintett személyek – vezetők – büntetőjogi felelősségre vonása.

III. A SPONTÁN ÉS AKTÍV PRIVATIZÁCIÓ IDŐSZAKA

A spontán privatizáció megindulását jogilag a kisvállalkozások szabályozása, az önkormányzó vállalatok létrehozása, az 1875. évi XXXVII. tv. (kereskedelmi

[18] Aczél, 1976, 45.

törvény) és az 1930. évi V. tv. (Kft.) tette lehetővé. Az 1987. évi 28. tvr. szerint egy jogi személy részvétele esetén már magánszemélyek és magántársaságok is részt vehettek rt.-k, kft.-k alapításában, állami jelenlét mellett.^[19] A spontán privatizációnak ezt a szakaszát az apportprivatizáció jellemzi. Az apportprivatizációban részt vevő állami vállalatok nem alakultak át társasággá, hanem vagyonuk egy részét, üzeimeiket, vagyontárgyaikat, pénzügyi forrásait gazdasági társaságokba – részvénytársaságokba, korlátolt felelősségű társaságokba (hazai vagy vegyes vállalatokba) – helyezték át, s ezek a vagyonok a társaságok tulajdonába mentek át.^[20]

A spontán privatizáció tudatos vállalati döntésen alapult, ahol a vállalat vezetői saját és olykor a vállalat érdekei alapján maguk választották meg privatizációs partnereiket, a privatizáció módját és feltételeit. Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. tv. a Ptk.-val összhangban mind gazdasági társulásban, mind gazdasági társaságban való részvételét megengedte az állami vállalatoknak. Az állami vállalat vezetőinek polgári jogi felelősségre vonása eszköze kizárólag a joggal való visszaélés jogintézménye volt, mivel az 1977. évi VI. törvény a vállalati vezetők felelőssége tekintetében rendelkezéseket nem tartalmazott, és az első társasági jogi törvény még tíz évig várat magára.

A spontán privatizációt követően az államilag kezdeményezett, úgynevezett aktív privatizáció időszak következett. Az ÁVÜ állami vállalatok egy csoportját felkínálja tőzsdei, felszámolás utáni, szervezeti dekoncentráció utáni értékesítésre, reorganizációra, illetve vállalkozásba (vagyonkezelésre) adhatja őket. A második lehetőség az állami vállalatok, szövetkezetek által kezdeményezett privatizáció volt, amikor a vállalatok maguk dolgozzák ki privatizációs programjukat, amit az ÁVÜ felülbírálnak, módosíthat, a program végrehajtását vagy a vállalatra bízják, vagy külső szervezetet – tanácsadót – bízhatnak meg. A harmadik lehetőség a külső kezdeményezésű privatizáció: belföldi vagy külföldi magánvállalkozó, vállalkozócsoporthoz, befektető, befektetőcsoporthoz jelenti be igényét az állami vállalatra. A privatizációs technikák között a vagyonkezelésbe adás mellett a nyílt és a zártkörű (meghívásos) pályáztatás, a tőkeemeléses privatizáció és a részvények nyilvános értékesítése szerepelt.

Alaptendenciaként megállapítható ebben az időszakban a jogi felelősség mechanizmusának a szűkülése, mely tendenciával a tételesjogi, de emellett a jogalkalmazói gyakorlat is igazol, és ezzel együtt megszűnt a gazdasági bíróság intézménye is. Ezzel szemben azzal szembesülhettünk, hogy a nagy horderejű gazdasági bűnügyek esetén a jogi felelősségre vonás is rendre elmaradt.^[21]

Ha történt is büntetőjogi felelősségre vonás, a polgári jogi felelősség megállapítása általában elmaradt. Nem indult kártérítési per példának okáért az Agrobank és a Postabank ügyében a vádlottként felelősségre vont banki vezetőkkel szemben. Általában a vádlottak egy részét felmentették, másokkal szemben

[19] Báger – Kovács, 2004, 85.

[20] Báger – Kovács, 2004, 86-89.

[21] Sárközy, 2008, 7.

pénzbüntetést, végrehajtásban felfüggesztett szabadságvesztést szabtak ki.^[22] Ugyanakkor a közvélemény elutasította ezt az állapotot, ami tükröződött a tömegkommunikációban is. A piacgazdaság megteremtéséhez vezető privatizáció is negatív értékítélet alá esett, tulajdonképpen azon elmélettel azonosulva, hogy a tulajdon „lopás”. Az úgynevezett politikai szemléletű gazdasági ügyekben is rendkívül kevés a marasztaló ítélet, a megalapozott felelősségre vonás elmarad.

Az állami vagyon jelentős része úgy került át a vállalati vezetőkhez, hogy azért az akkori piaci viszonyoknak megfelelő vételárat nem fizették meg.

Összességében megállapítható, hogy a privatizáció magyarországi folyamatát a hazai közvélemény túlnyomó része negatívan ítélte meg. A privatizációt számos vélt és tényleges botrány kísérte, de így történt ez a világ többi, mintegy 50 országában is, ahol az elmúlt évtizedekben jelentős privatizáció folyt. A szocializmusból a piacgazdaságba való átmenet kérdéseivel az 1980-as évek végéig sehol sem foglalkoztak, hiányoztak a probléma megoldásának elméleti alapjai, s ezek az országok – köztük Magyarország – mentálisan sem voltak felkészülve a gyors változásra.^[23]

A vezető tisztségviselők felelősségre vonására azonban csak olyan esetekben került sor, amikor a vezető tisztségviselő kirívóan észszerűtlen kockázatokot vállalt, és a társaság érdekeivel ellentétes döntéseivel okozta a kárt a társaságnak.

A vezető tisztségviselők ezen magatartása egyben a büntető törvénykönyvbe ütközőz hűtlen kezelés bűncselekményét is megvalósította, azonban nem volt tipikus, hogy a büntetőeljárásokkal párhuzamosan a kártérítési perek lefolytatásra kerültek volna, illetve a büntetőeljárásban szintén nehézkes volt a bűncselekmény felderítése.

IV. A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKRÓL SZÓLÓ 1988. ÉVI VI. TÖRVÉNY FELELŐSSÉGI SZABÁLYAI ÉS AZ ANNAK HATÁLYOSULÁSÁVAL KIALAKULT BÍRÓI GYAKORLAT

1987 nyarán megkezdődött a gazdasági társaságokról szóló törvény – első Gt. – kodifikálása. Ekkora már nyilvánvalóvá vált, hogy az ország adósságállománya kritikus szintet ért el, és a nyugati tőke megmozdulása nélkül államcsőd fenyeget.^[24]

A társasági jog újraszabályozását és a gazdasági társaságok alapításának a jogát az első Gt. és a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény, illetve az 1989. évi a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvények szabályozták. Az első Gt.-t az

[22] Sárközy, 2008, 9.

[23] Sárközy, 2008, 170-175.

[24] Papp, 2000, 420-424.

autonóm gazdasági szféra olyan szabályozásának tekintette, amely „hozzásegíthet az autonóm embertípusnak nem csupán kialakításához, de kritikus tömegé alakulásához is, olyan gazdasági viszonyok uralkodóvá válásához, amelyek végül is biztosítják a természeti bázist az emberi és állampolgári jogok objektív létének és társadalmi funkcióinak kiterjedéséhez”.^[25]

A nagy állami vállalatok gyáraikat társasági formába szervezték át, a központot 20-40 fős vagyongazdálkodó holdinggá, majd részvénytársasággá alakítva.

A magyar vállalati szféra uralkodó intézménye a gazdasági társaság lett. Az első Gt. húzótörvényként szolgált, elősegítette a spontán privatizáció és az azt követő privatizáció lefolytatását, a csőd szélén álló gazdaság számára megalapozta a külföldi működő tőke beáramlását.

Az állami vállalati rendszert fokozatosan megszüntetve, a (kereskedelmi) társasági jog 1989-től szabályozza a társasvállalatokat. Nemcsak gazdasági értelemben volt forradalmi jelentőségű, hanem az emberi szabadságjogok folyamatos és részleges visszaállítását is jelentette, hiszen az egyesülés, mint általános emberi szabadságjog elvileg magába foglalja a gazdasági célú társulás jogát is.

Az első Gt. a szocialista állami vállalatok átalakításával – megelőzve a 1989. év I. felében meginduló alkotmányozói folyamatokat – megkezdte a „szocialista kollektíva elmélet” formájában meghirdetett „egyénnélküli közösség” uralmának megszüntetését, utat nyitva annak az individualizációnak, amely a piacgazdaság által meghatározott európai kultúra egyik leglényegesebb sajátossága.^[26]

A kodifikációs igény gazdaságpolitikai céljai egyértelműek voltak: a piacépes társas vállalkozási formák kialakítása; e formációk gazdasági szerepének erőteljessé tétele; a pénzben, értékpapírban való befektetés és kockázatvállalás erősítése; ennek kapcsán legális keretek nyújtása az egyéni megtakarítások számára, a gazdálkodó szervezetek rugalmas alakítása a piaci viszonyokhoz; az állami vagyongazdálkodás szervezeti átalakítása; valamint a külföldi tőke hazai társulásokba való bevonása.^[27]

E célkitűzésekhez jogpolitikai megfontolások is társíthatók voltak, köztük az egységes, világos, tartós társulási szabályozás megteremtése; a meglévő, társulásokra vonatkozó jogszabályok korszerűsítése; a nemzetközi összehasonlító jogtudomány eredményeinek felhasználása.^[28]

Jogpolitikai célkitűzés volt továbbá a gazdasági jogrendszerünk modernizálásának az elősegítése, az új jogi norma szerves beilleszthetősége a polgári jogba; a társulási szabadság, versenyvédelem, hitelezővédelem és kisebbségvédelem szempontjainak beépítése a törvénybe, mely kívánalmaknak próbált megfelelni az első Gt.

[25] Kulcsár, 1988, 914.

[26] Süveges, 2001, 213.

[27] Wellmann – Várgedő, 1988, 3-4.

[28] Kulcsár, 1988, 915-916.

Az első Gt. nagy nemzetközi hatású volt, számos szocialista ország vette jogalkotási mintául.^[29] A törvény a szocialista jogalkotási gyakorlatból kiemelkedő jelentőségű, jogpolitikai, ideológiai, társadalompolitikai és gazdaságpolitikai szempontból nézve is jelentős jogszabály, még akkor is, ha hatályba lépését követően szinte azonnal megkezdődtek annak folyamatos jogszabályi korrekciói és bírálatok tárgya lett, azonban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben – továbbiakban: új Ptk. – inkorporált társasági jogunk alapvető intézményeit, a társasági jog kereteit vitathatatlanul ezen jogszabály alapozta meg.

Az első Gt. preambulumban meghatározottak szerint a jogalkotói cél a törvénnyel elsősorban az volt, hogy mozdítsa elő a társadalmi tulajdon, különösen pedig az állami tulajdon hatékonyabb hasznosítását, és a gazdálkodó szervezetek és az állampolgárok közötti együttműködés akadályainak megszüntetésével váljon lehetővé az egyéni megtakarítások közösségi hasznosítása, nyíljanak nagyobb és biztonságosabb lehetőségek az állampolgárok társadalmi érdekekkel összhangban álló vállalkozásai számára. A gazdasági társaságok működése ne korlátozza a versenyt, ne teremtsen monopóliumokat, ne sértse a hitelezők érdekeit és a közérdeket.^[30]

A vezető tisztségviselők felelősségét szabályozó normák alapját újra társasági jogunk adta. A társasági jogi szabályozás rendszerváltás előtti szabályait az első Gt. alapozta meg, mely a háború előtti szabályozást figyelembe véve főszabályként azt határozta meg, hogy a gazdasági társaság a társasági kötelezettségeiért kifelé harmadik személyekkel szemben – ideértve a társaság hitelezőit is – a saját vagyonával köteles helytállni. A társaság elkülönült jogalanyiséga és helytállási kötelezettsége, mint alapvető koncepcionális hozzáállás következménye viszont azt eredményezte, hogy a vezető tisztségviselők felelősségre vonására a társasági tartozásokért nem volt jogi lehetőség, ezáltal mind a hitelezőkkel, mind a harmadik személyekkel szemben vezető tisztségviselői hátrányos üzletpolitikát vagy csalárd magatartást tanúsító ügyvezetői tevékenység személyi felelősségre vonás nélkül maradt.

Az első Gt. megteremtette a spontán privatizáció lehetőségét azzal, hogy a felelősségi szabályok ugyan a társasággal szembeni helytállási kötelezettséget rendezték, azonban az állami vagyon védelmére nem születtek jogszabályok, az első Gt. adta lehetőségekkel az állami vállalatok átalakulással megszűnésére, az állami vállalati vagyon értéken aluli apportálására úgy kerülhetett sor, hogy a vezető tisztségviselőket semmilyen jogi felelősség nem terhelte, sem az első Gt., sem a régi Ptk. alapján.

Az első Gt. 32. § (1) bekezdése szerint a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottság tagjai és a könyvvizsgálók az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható gondossággal kötelesek eljárni. Kötelezettségeik megszegésével a gazdasági társaságnak okozott kárért a polgári jog általános szabályai szerint felelősek akkor is, ha a gazdasági társasággal munkaviszonyban állnak.

[29] Papp, 2000, 420-424.

[30] A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény preambuluma.

Az általában elvárható magatartás fogalmát ezért a régi Ptk. általános rendelkezései szerint kellett megítélni, ami a felróhatóságon alapuló felelősségi rendszert jelentette. Vétkesnek a régi Ptk. hivatkozott szabályai alapján az tekinthető, aki nem az adott helyzetben általában elvárható módon jár el.

Az elvárhatóság szintjét az első Gt. az adott tisztséget betöltőtől, nem pedig az adott személytől való elvárhatósághoz kötötte, mely a tisztséggel járó több jogosítványhoz és nagyobb felelősséghez mért, szigorúbb elvárhatósági szintet jelent, mintha csak az adott személy egyéni képességei, felkészültsége, iskolai végzettsége, egyéb személyes kvalitásai alapján kellene az elvárhatóságot megítélni. Az első Gt. a régi Ptk.-hoz képest konkrétan és objektív módon próbálta meghatározni az elvárhatóságnál, illetve a vétkességnél figyelembe veendő szempontokat.

Azzal, hogy az elvárható gondosság szintjét az első Gt. az adott tisztséget betöltő személyhez kötötte, a vezető tisztségviselőnek a tisztsége elvállalásakor mérlegelnie kellett, hogy rendelkezik-e azokkal a képességekkel és ismeretekkel, amelyek egy társaság vezetéséhez szükségesek. Az ügyvezetőtől elvárható magatartások és ismertek körébe tartozik, hogy az üzleti partnereit gondosan válassza meg, a szokásos üzleti kockázatot meghaladó mértékű kockázatot ne vállaljon, a bizonylati fegyelem betartásával folyamatosan biztosítsa a cég vagyoni helyzetének áttekintését (Legfelsőbb Bíróság, Pfv.X.21.462/2011/10).

A bírói gyakorlat által kidolgozott jogelvek szerint az adott tisztséget betöltő személyhez köthető elvárható gondosság szintjét nyilvánvalóan megsérti a vezető tisztségviselő, ha magatartása a harmadik személyek kifejezett megkárosítását célzó cselekményt testesített meg, ha a tevékenység körében kifejtett magatartás bűncselekmény törvényi tényállását is megvalósította (Legfelsőbb Bíróság, Pf.VI.20.100/1995/3.).

A felelősségre vonás tekintetében az első Gt. további korlátozásokat is támasztott, az ügyvezetővel szembeni kártérítési igényt a társaság támaszthatott, a tagnak nem volt jogosultsága saját nevében igényt érvényesíteni. Az első Gt. alapján arra nem volt jogi lehetőség, hogy a társaság egyik tagja a társaságnak – és ezáltal közvetve neki, mint résztulajdonosnak – okozott kár saját részére történő megtérítése iránt közvetlenül perelje az ügyvezetőt, illetve másik tagját. Az ügyvezető a kötelezettsége megszegésével közvetlenül a társaságnak okoz kárt, még akkor is, ha ezáltal közvetve a társaság minden tagja károsodik (BH.1997.329 számú határozat).

A társasági lepel átszúrásával a vezető tisztségviselő személyes felelősségre vonásakor vétkes magatartásként értékelte azt a bíróság, hogy a vezető a társaság gazdasági helyzetét, valamint a piaci környezetet teljes egészében tévesen felmérve, előre láthatóan és kirívóan észszerűtlen kockázatot vállalt. A jogesetben a vezető tisztségviselő azáltal vállalt kirívóan észszerűtlen kockázatot, hogy a külföldi jog alá tartozó szerződést megkötötte, anélkül, hogy a szerződésben alkalmazott külföldi jogintézményt ismerte volna. Ilyen tartalmú szerződést csak akkor köthetett volna az ügyvezető, ha annak tartalmával és lehetséges következményeivel tisztában van (Legfelsőbb Bíróság, Pfv.X.21.462/2011/10.).

A régi Ptk. szabályait alkalmazva a vezető tisztségviselők felelősségre vonására olyan esetekben is módot látott a bírósági gyakorlat, amikor a vezető tisztségviselő bűncselekménye – példának okáért a társaság az általa elkövetett sikasztás következtében nem tudta szerződéses kötelezettségét teljesíteni – vagy joggal való visszaélést megtestesítő magatartása folytán a károsult igényének kielégítésére a társaság megszűnése miatt, vagy a társasági vagyon csökkenése miatt nem volt mód, és a károsultak a vezető tisztségviselő személyes felelősségének, egyben személyes vagyonának terhére kívántak jogszérműkre kielégítést keresni. Az ügyvezetés körébe tartozó cselekmények határait kijelölve, a bírói gyakorlat egységesen akként foglalt állást, hogy bűncselekmény elkövetése nyilvánvalóan nem tartozik az ügyvezető ügykörébe, még akkor sem, ha a bűncselekmény megvalósítását az ügyvezetői tisztség tette lehetővé.

Olyan alperesi jogellenes magatartást, mely ugyan nem valószínű meg bűncselekményt, azonban kárt okozó magatartásként a társaság vagyonvesztését okozta, a károkozók személyes felelősségének megállapítására alkalmas magatartásként értékelte a bíróság. Az alperesi vezető tisztségviselők azon vétkes magatartásukkal, hogy a társaság pénzeszközeit törzsbetét-fizetési kötelezettség teljesítésére használták fel, és ezáltal fiktív tőke keletkezett, továbbá saját célú beszerzéseiket és működési költségeiket a társaság költségeként számolták el, a társaságnak kárt okoztak (Legfelsőbb Bíróság, Pfv.II.20.100/1995/3.).

A jogalkotó által előírt, fokozott polgári jogi felelősségi mérce alapján vizsgálta a bíróság, hogy az alperesi vezető tisztségviselők magatartása hogyan viszonyult a társaságnak a szerződéskötések időszakában fennállott gazdasági helyzetéhez, megtettek-e mindent annak érdekében, hogy a felszámolás előtt álló társaságot ne érje kár, és a rendes gazdálkodás szabályai szerint jártak-e el. A jogesetben a bíróság értékelte, hogy önmagában egy helytelen gazdasági döntés, ami utóbb tévesnek bizonyul, nem alapozza meg a vezető tisztségviselő kártérítési felelősségét (Legfelsőbb Bíróság, Gf. II. 30.378/2000/3).

Az első Gt. 32. §-a alapján telepített fokozott gondosság mércéjének értékelésével az alábbi jogesetben a bíróság annak a körülménynek tulajdonított jelentőséget, hogy a vezető tisztségviselők a gazdasági társaság ügyvezetését az ilyen tisztséget betöltő személyektől elvárható fokozott gondossággal, a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ellátni, figyelembe véve a jogszabályok, a társasági szerződés, illetve a gazdasági társaság legfőbb szerve által hozott határozatokat, illetve ügyvezetési kötelezettségük határait. A bíróság a jogesetben – összevetve a számviteli törvény rendelkezéseivel a felelősséget alapító jogi normát – azt a következtetést vonta le, hogy az alperesi vezető tisztségviselők felelőssége a felperesi társasággal szemben fennállt, ugyanis mint a felszámolás alá került felperesi társaság vezető tisztségviselői, a számviteli törvény előírásainak megszegésével kárt okoztak a felperesi társaságnak azzal, hogy a mérlegben kimutatott pénzüsszeg nem állt a társaság rendelkezésére, a pénztárhiány az alperesek magatartásának, illetve mulasztásának a következménye volt (Legfelsőbb Bíróság, Gf. VIII. 31.200/2000/5).

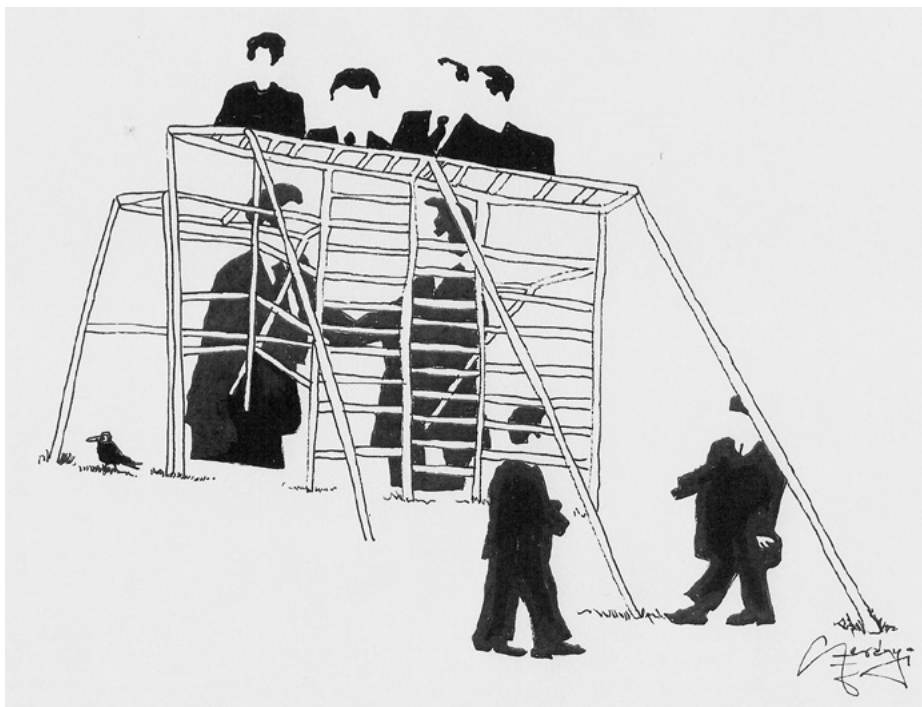
Az első Gt. a vezető tisztséget betöltő személyekre a polgári jogi felelősség általános szabályait (1959. évi IV. törvény 4. § (4) bek., 339. § (1) bek.) rendelte alkalmazni, ami szigorúbb helyállási kötelezettséget jelentett, mintha munkaviszony esetén a munkajogi felelősség szabályai lennének irányadók. A rendelkezés oka és egyben célja is az volt, hogy a vezető tisztségviselők gyakran munkavégzésre irányuló külön megállapodás alapján látják el a feladataikat, ami ebből a szempontból a munkajogi rendelkezések hatálya alá eső jogviszony. Mivel a munkaviszony keretében történő károkozás szabályai mind a felelősség megítélése, mind a helyállási kötelezettség terjedelme szempontjából enyhébbek voltak, mint a polgári jogi felelősség szabályai, ezért az egységes megítélés érdekében kellett kizárni a különbséget a munkaviszony alapján és a más jogviszony alapján történő minősítés között.

A munka törvénykönyvének felelősségi szabályait együtt alkalmazva az első Gt. szabályaival, a vezető tisztségviselő jogellenes magatartását abban a körben látta bizonyítottnak a bíróság, hogy vétkes mulasztása miatt nem volt megállapítható, hogy a számítógépek hiánya miatt ki az a személy, aki a vétkességre tekintet nélkül is felelősségre vonható. Az alperesi vezető tisztségviselő azt állította, hogy a számítógépek soha nem kerültek a felperes cég birtokába. A vezetőt az adott jogesetben mulasztás, mely a felelőssége megállapításához vezetett, abban a körben terhelte, hogy a visszerthes szerződés alapján nem gondoskodott arról, hogy a számítógépek tulajdonjogát – annak birtokbavételével – a társaság megszerezze, hanem eltúrte és leplezte az a valótlán állapotot, hogy a szállító a számítógépeket nem adta át a társaság részére (Legfelsőbb Bíróság, Mfv. II. 10.661/1999. sz.). A régi Ptk. felelősségi szabályainak teljeskörű alkalmazhatósága miatt a régi Ptk. kárenyhítési és kármegosztási szabályai ugyanúgy alkalmazhatóak voltak ezen típusú kártérítési ügyekben is, mint az általános kötelmi ügyekben. A felek jogviszonyában a régi Ptk.-ban írt valamennyi kártérítési szabály érvényesült, ezért a jogesetekben az is a vizsgálat tárgyát képezte, hogy a vezető tisztségviselők eleget tettek-e kárelhárítási, kárenyhítési kötelezettségeknek.

IRODALOM

- Aczél György – Petravich Ferenc – Zsingor László (szerk.) (1976): *A tisztességtelen haszon és a gazdasági bírság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Báger Guszta – Kovács Árpád (szerk.) (2004): *Privatizáció Magyarországon*. I. kötet. Budapest.
- Bársony Jenő (1987): *A gazdaságirányítás továbbfejlesztése a szocialista országokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Eörsi Gyula (1960): *A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Fazekas Judit – Nótári Tamás (2014): *A magánjog fejlődése és kodifikálása Magyarországon*. In: Osztovics András (szerk.): *Ptk. Nagykomentár*. I. kötet. Opten Kiadó, Budapest.

- Harsányi Gyöngyi (1995): A társaságok magyar szabályozásának rövid történeti áttekintése. In: Fazekas Judit – Harsányi Gyöngyi – Miskolczi Bodnár Péter – Ujváriné Antal Edit: *Gazdasági társaságok joga*. Novotni Alapítvány a magánjog fejlesztéséért, Miskolc.
- Kemenes Béla (1960): A Ptk. hatálybalépéséről. In: *Magyar jog*. 1960/4. sz.
- Kulcsár Kálmán (1988): A társasági törvény. In: *Magyar Jog*. 1988/11.sz.
- Kun Tibor (1988): *A társasági törvény*. Láng Kiadó, Budapest.
- Papp Tekla (2000): A magyar társasági jog fejlődése. In: *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*.
- Sárközy Tamás (2007): *A szocializmus, a rendszerváltás és az újkapitalizmus gazdasági civiljoga 1945–2005*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Sárközy Tamás (2008): Jogi felelősség a gazdaságban. In: *Gj*. 2008/7-8. sz.
- Süveges Márta (2001): Az „új szövetkezetekről” szóló „új” szövetkezeti törvényről. In: *Gj*. 2001/7-8. sz.
- Szépkuti István (1989): Két jelentős reformkísérlet kudarca és tanulságai. In: *Társadalmi Szemle*. 1989/6. sz.
- Világhy Miklós – Eörsi Gyula (1962): *Magyar polgári jog*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Wellman György – Várgedő Lajos (1988): *Mit kell tudni a társasági törvényről?* Magyar Jogász Szövetség, Szövetkezeti Jogtanácsosi Továbbképző Tanfolyam, Budapest.



Szerényi Gábor grafikája

HONTVÁRI TAMÁS

The problem of history in Nietzsche's essay *On the Utility and Liability of History for Life*

ABSTRACT

This paper examines Nietzsche's concerns over the study of history in his essay *On the Utility and Liability of History for Life*. In this essay, Nietzsche attempts to show that an excessive scientific historicising poses a danger to the vitality of the present and argues that history must be used in a way that supports and enhances life. Nietzsche's concerns regarding the study of history operate over several interconnected levels that range from the cultural and existential to the epistemological. In this paper, the author argues that Nietzsche's concerns are well founded, grounded in a novel conceptualisation of the temporal structure and the historical nature of human existence. These insights allow Nietzsche to reconstruct the problem of history as an issue of the proper way of relating to one's own historical condition, and to recognise the dangers of self-alienation due to an excessive scientific historicising.

Keywords: Nietzsche ■ early writings ■ cultural and historical analysis
■ critique of scientific historicism ■ temporality ■ historicity

I. INTRODUCTION

The focus of this paper is Nietzsche's concerns over the study of history in his essay *On the Utility and Liability of History for Life*. The essay is a part of a series of four writings called *Untimely Meditations* (also translated as *Unfashionable Observations*), which were published between 1873 and 1876.^[1] They include the following writings: *David Strauss: The Confessor and the Writer*, *On the Utility and Liability of History for Life*, *Schopenhauer as Educator*, and *Richard Wagner in Bayreuth*. Along with his book *The Birth of Tragedy* (1872), these works belong to what scholars call Nietzsche's early writings, which focus primarily on historical and cultural analysis.^[2]

[1] Nietzsche, 1995, 1.

[2] Kaufmann, 1997, 9.

The original aim of the *Untimely Meditations* was to provide a critique of contemporary German culture and intellectual life.^[3] Beyond this more narrow aim, however, it shows a profound engagement regarding the origins of Western civilization, the nature of art, morality and culture.^[4] In this book Nietzsche criticizes contemporary German culture and its obsession with rationality, arguing that it was leading to a decline in artistic and cultural creativity.^[5] He advocates for a return to the ideals of ancient Greece, which he believed embodied a more holistic and vital approach to life.^[6] Overall, the writings represent a crucial period in the development of Nietzsche's thought. In particular, they foreshadow many of the themes that he would explore in his later works, including the importance of creativity, vitality, and individualism, as well as his critique of the limits of rationality and science.^[7]

It must be noted that while the *Untimely Meditations* are a series and should be read as such to provide a complete picture of Nietzsche's early thought, the essay *On The Utility and Liability of History for Life* stands out as a study that merits a close reading on its own. It is in this work that Nietzsche outlines his views on the temporal structure and the historical nature of existence, which provide one of the core foundations for the entire historical and cultural analysis that characterises his early period. Moreover, the structures that Nietzsche uncovers provide the groundwork for many key ideas that he develops later in his career, such as the eternal recurrence, and the will to power.^[8]

In the essay, Nietzsche attempts to show that an excessive scientific historicising study of history poses a danger to the vitality of the present, and argues that history must be used in a way that supports and enhances life. Nietzsche concerns regarding the study of history operate over several interconnected levels in his essay that range from the cultural and existential to the epistemological. In what follows, I shall argue that Nietzsche's concerns are well founded, grounded in a novel conceptualisation of the temporal structure and the historical nature of existence. These insights allow Nietzsche to reconstruct the problem of history as an issue of the proper way of relating to one's own historical condition, and to recognise the dangers of self-alienation due to an excessive scientific historicising.

[3] Schacht, 1992, 28-29.

[4] Safranski, 2003, 162-166.

[5] Heller, 1972, 313.

[6] Nietzsche, 1999, 139-140.

[7] Kaufmann, 1974, 143-144.

[8] Nietzsche, 2001, 22.

II. THE PROBLEM OF HISTORY FOR LIFE AND CULTURE AND THE CRITIQUE OF SCIENTIFIC HISTORICISM

The first of Nietzsche's *Untimely Meditations, David Strauss: the Confessor and the Writer*, establishes the concern that, despite popular opinion, the Germans have no genuine culture.^[9] For Nietzsche, this is symptomatic of a deeper malaise that plagues his contemporaries, which he reveals in his observations *On the Utility and Liability of History for Life*. In that essay, Nietzsche says that his age is suffering from a „historical fever“.^[10] The illness of excessive historical sensibility, he claims, has „attacked“ the vital forces of life:^[11] the condition of the possibility of genuine culture.^[12] Nietzsche identifies the source of this malady in an education system built around historical cultivation. He argues that a cultivated knowledge of the past provides insufficient stimulation for life, action and culture.^[13] Instead of breeding a living culture, it exhausts itself in a sterile knowledge about culture, and as such is the very antithesis of genuine culture.^[14] We shall examine later what grounds these observations. But to understand the ways and the extent to which historical cultivation amounts to an attack on life, it is first necessary to discuss its nature in more detail.

Historical cultivation originated in 19th century German scientific historicism.^[15] In its quest for objectivity, scientific historicism turned the study of the past into a matter of empirical research, concerned with the accumulation and disinterested analysis of historical sources.^[16] Hence, it triumphed an approach aimed at the factual representation of history, untainted by the interests and needs (‘biases’) of the living subject. Nietzsche criticizes this approach as it amounts to an over-valorisation of history where life is subordinated to the epistemic requirements of the scientific study of the past.^[17] As he writes:

„[W]e honor history more than we do life. Indeed, we rejoice in the fact that ‘science has begun to take control over life.’“^[18]

Nietzsche's main concern is that an excessive study of history has a paralyzing effect on life, suffocating its vital and creative forces necessary for its growth and activity. Nietzsche expresses the problem as follows: *„There is a degree of*

[9] Nietzsche, 1995, 10.

[10] Nietzsche, 1995, 86.

[11] Nietzsche, 1995, 163.

[12] Nietzsche, 1995, 159.

[13] Nietzsche, 1995, 162.

[14] Nietzsche, 1995, 6.

[15] Bambach, 1990, 260.

[16] Sigurdson, 2004, 62.

[17] Nietzsche, 1995, 105.

[18] Nietzsche, 1995, 134.

(...) historical sensibility that (...) ultimately destroys (...) a human being, a people, or a culture."^[19] An excess of history is dangerous to life, Nietzsche claims, and it is so in multiple respects as I discuss in a later section. Indeed, as we shall see, Nietzsche has reasonable grounds for his worries.

And yet, despite these dangers, Nietzsche expresses in the foreword that „we need history”.^[20] It is indispensable for life insofar as it provides guidance for the present, instructing activity against the unfolding of the future. But the conditions under which history can serve life need to be uncovered. Hence, rather than rejecting history, Nietzsche investigates deeper into its essence and its dangers and values for life.

III. THE TEMPORAL STRUCTURE OF EXISTENCE AND THE HISTORICITY OF HUMAN CONDITION

We have seen that Nietzsche's concerns over the study of history are multi-levelled. They are, in part, epistemological and cultural. Ultimately, these are founded on the existential level of analysis which concerns the way in which the relation between history and life is to be conceptualised.

In the first section, Nietzsche notes that the temporal structure of human existence is very different to that of other animals. While other animals live in a constant state of forgetfulness in the present ('ahistorically'), the human being is perpetually dissimulated into the temporal threefold of the past, present and future.^[21] As a result, for humans, being is more than what is immediately present. It extends to a stream of becoming (i.e., history) that unfolds and resonates through these three dimensions. On one level, history is primarily connected to past events. However, these dimensions are conceived by Nietzsche in a more circular and intertwined fashion, rather than a linear one. He is indicating this by referring to how the past keeps returning in the future,^[22] just like possibilities of life that once existed may return in history.^[23] In virtue of these three temporal dimensions, humans are beings of time and live historically.

Consequently, for Nietzsche the past and what Bambach calls historicity are structurally constitutive of human reality.^[24] Nietzsche says that existence is an imperfect tense, „an uninterrupted having-been”.^[25] He attributes this to the fact

[19] Nietzsche, 1995, 89.

[20] Nietzsche, 1995, 85.

[21] Nietzsche, 1995, 88.

[22] Nietzsche, 1995, 87.

[23] Nietzsche, 1995, 98.

[24] Bambach, 1990, 260.

[25] Nietzsche, 1995, 88.

that, unlike other animals, humans have a memory.^[26] He says the past runs with a man like a chain that „he is unable to learn to forget“.^[27] Yet, Nietzsche thinks this does not and should not mean that humans constantly ruminate over the past. The human also has the capacity to feel ahistorical and forget the past.^[28] This could be interpreted as a contradiction of what has been said about memory. But, as Lemm rightly notes, the historical (the powers of memory) and the ahistorical (the powers of forgetfulness) are not opposites in Nietzsche’s thought.^[29] Rather, Nietzsche argues that proper use of the past for the health of an individual, a people, or a culture, demands their joint operation.^[30] This is because the utilisation of the past for life requires it to be bounded by a horizon (limit) which can only be drawn – and re-drawn (transcended) – by the ahistorical.^[31]

By giving a horizon from which action can unfold, the ahistorical does not ignore the past. Rather, it sheds a light (and darkness) on it in a way that is coloured by one’s needs in the present. It is a forgetting that enables the recollection of what is instructive and exemplary for that moment. Nietzsche ties the capacity for selective memory to the plastic powers of life.^[32] The powerful or strong personality knows exactly how to assimilate the past as well as how to forget it completely when required. The ahistorical and the historical are thus integral to each other. This is what motivates Nietzsche when he talks of the need to understand the historical in its ahistoricity: an insight granted by the suprahistorical viewpoint (see below).^[33]

Lemm also rightly notes that Nietzsche designates the ahistorical as more primordial than the historical.^[34] As Nietzsche says: the historical must be put „in the service of an ahistorical power“.^[35] This is because the primary locus of existence is the present: „Only from the highest power of the present can you interpret the past.“^[36] Where Lemm’s interpretation falls short, however, is in failing to appreciate the integrated use of the suprahistorical in giving access to these highest dimensions of the present. What the suprahistorical reveals is that – on the ground of existence – the past and present are the same, and the world reaches completion at every instant.^[37] While Nietzsche worries this would engender a disgust with existence, discouraging one to participate in life,

[26] Nietzsche, 1995, 89.

[27] Nietzsche, 1995, 87.

[28] Nietzsche, 1995, 87.

[29] Lemm, 2009, 94.

[30] Nietzsche, 1995, 90.

[31] Nietzsche, 1995, 163.

[32] Nietzsche, 1995, 108.

[33] Nietzsche, 1995, 92.

[34] Lemm, 2009, 94.

[35] Nietzsche, 1995, 94.

[36] Nietzsche, 1995, 128.

[37] Nietzsche, 1995, 94.

he treats the suprahistorical more positively in the final section. To understand the shift in Nietzsche's position, I think Ansell-Pearson is right when he claims that one needs to appreciate the complementary uses of the ahistorical and the suprahistorical.^[38] Nietzsche ponders that – when integrated with the ahistorical – the suprahistorical insight can be fortifying as it shows that the world is always ready for action that creates seemingly eternal value.^[39] He thinks this is a vital illusion that both art and religion possesses. I believe this integrated use is crucial to understand one of the metaphors Nietzsche uses about human action: an ahistorical action may amount to a 'clap of thunder' in the moment, but when done from the point of view of the peak of existence, where all temporal dimensions come together, it may initiate a rolling thunder that simultaneously resonates (echoes) across all these dimensions, sweeping across the past, changing our perception of it, and in return, changing our future possibilities of life. For him, a healthy use of history needs all these perspectives as each offers a remedy for the others.

Rethinking history and time on the ground of existence has allowed Nietzsche to recognise the inherent historicity of life.^[40] Once this is established, the problem of history becomes immanent to life. It is transformed into a self-reflective question of how one relates to one's own historicity and what value history can have for life. This is the meaning of the three modes of history which, as Ricoeur rightly notes, are offered by Nietzsche not as epistemic categories but as existential ones.^[41] Each of them emerges from a certain existential need and utilise the past accordingly. While the antiquarian wants to ground his existence in something greater than himself (the history of his city, people etc.), the critical strives for a self-determining existence (capable of giving himself a 'new nature'). Thirdly, the monumental (Nietzsche's preferred type) seeks the peaks and sublimities of existence that echo throughout history.

IV. EPISTEMOLOGICAL CONCERNS OVER THE STUDY OF HISTORY: THE PROBLEMATIC RELATION BETWEEN KNOWLEDGE AND LIFE

For Nietzsche, the existential problem of history translates to the following epistemological concerns. Firstly, as human life is historical in the existentially relevant sense, Nietzsche thinks that the past simply cannot be treated as an object of pure knowledge. The past, as we have seen, is not an 'object' independent of the subject which it could possibly 'know' in a disinterested and value-free fashion. This is because the past acquires meaning only from the needs and the

[38] Ansell, 2014, 245.

[39] Nietzsche, 1995, 163.

[40] Bambach, 1990, 269.

[41] Ricoeur, 2006, 289.

horizon given by the present, and it has no meaning outside this relation.^[42] Its perspectival nature makes the study of history an inherently interpretive enterprise, in which the same past events can have multiple meanings at different moments. This is what Nietzsche refers to when he says: „The voice of the past is always the voice of an oracle.”^[43]

Nietzsche recognises, however, the dangers of reducing history to a subjective interpretation.^[44] He entertains a mode of objectivity that is void of egoism but retains the subjective element (the power of judgement).^[45] The alternative mode of objectivity that Nietzsche proposes is the monumental history. This approach to history emphasizes the importance of preserving the memory of great historical achievements and events as a way of providing inspiration and guidance for future generations.^[46]

Nietzsche argues that this approach to history requires a certain degree of detachment from our own subjective biases and beliefs, as well as a willingness to critically evaluate the past based on its ability to inspire and guide us in the present. This alternative mode of objectivity thus retains the capacity to judge, but does so from a more detached and objective perspective that is not limited by subjective biases or preconceptions. The key to this approach is the cultivation of a critical perspective that is able to judge the relative value of different historical events and achievements based on their ability to inspire and guide.

Secondly, Nietzsche thinks that treating history in an impartial and value-free manner is not only impossible but also undesirable. This is because the cognitive requirements of science subordinate the vital needs of life. When history becomes an object abstracted away from its existential ground, life's vital forces are drained in the process and history (existence) is emptied of its meaning. Nietzsche invokes this nihilistic spectre as follows:

„I perhaps am still justified in saying cogito, ergo sum, but not vivo, ergo cogito. I am granted empty »being«, but not full, green »life«.”^[47]

This is a life-threatening scenario insofar as life is the very enabling condition of knowledge and thought itself.^[48] As such, the study of the past in this manner is self-destructive.

Nietzsche is concerned that the objectification of history is dangerous insofar as placing it outside the context of life leads to an alienation from one's own be-

[42] Bambach, 1990, 265.

[43] Nietzsche, 1995, 130.

[44] Nietzsche, 1995, 107.

[45] Nietzsche, 1995, 122-123., 126.

[46] Nietzsche, 1995, 68.

[47] Nietzsche, 1995, 162.

[48] Nietzsche, 1995, 164.

ing. As he writes: „only with the power to utilise the past for life does the human become human”.^[49] Losing this power is tantamount to falling out of touch with human existence itself.^[50] Against this tendency, Nietzsche evokes the admonishments of the Delphic Oracle: „Know Thyself.”^[51] Lack of self-knowledge is one of Nietzsche’s primary concern with an excessive study of history. It provides the foundation – and for us, the interpretive key – for his account of the dangers of historical cultivation.

V. THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF ALIENATION FROM ONE’S HISTORICITY

By treating an aspect of life as an object of pure knowledge, scientific historicising introduced a subject-object, an interior-exterior dualism inside the subject, who becomes utterly self-alienated as a result.^[52] Factual representation, Nietzsche says, turned history into „alien and disconnected facts.”^[53] This breeds a „cult of inwardness” in which the subject sinks into its interior, endlessly accumulating historical knowledge.^[54] Unlike for the strong personality, however, history is never assimilated into one’s life: it is only studied but never truly learnt from. As Nietzsche says, to an „all-digestible stomach” corresponds inexhaustible, indigestible sources of knowledge.^[55] The genuine cultivation of personality by the plastic powers of life is replaced by a restless and unselective – an aimless and nihilistic – fact-gathering that consumes one’s personality and vital instincts.^[56] The final products of historical cultivation, Nietzsche claims, are „machines”,^[57] the scholar who is „outside life”,^[58] and the „cultivated philistine” without a culture.^[59] Their common denominator is the fact they are self-alienated to the point where they are incapable of self-reflection. (see Schopenhauer as educator).^[60]

Lack of knowledge of life directly founds another danger: namely, that the historically cultivated person is in the illusion that objectivity grants his age

[49] Nietzsche, 1995, 92.

[50] See also Heidegger, 1962, 448.

[51] Nietzsche, 1995, 166.

[52] Nietzsche, 1995, 155.

[53] Nietzsche, 1995, 109.

[54] Nietzsche, 1995, 117.

[55] Nietzsche, 1995, 109.

[56] Nietzsche, 1995, 110.

[57] Nietzsche, 1995, 119.

[58] Nietzsche, 1995, 159.

[59] Nietzsche, 1995, 160.

[60] Nietzsche, 1995, 211.

justice to a higher degree compared to previous ages.^[61] He does not recognise, Nietzsche indicates, the inherently transient, perspectival, and therefore unjust and unjustified nature of all life.^[62] As noted earlier, Nietzsche himself celebrates the power to judge, but not when it is exercised on pseudo-objective epistemic grounds.^[63]

The reason for this alienation from life is that for the weak personality, the interior and exterior radically diverge: the internally cultivated philistine is an „outward barbarian.“^[64] Historical cultivation thus makes genuine culture impossible, which, Nietzsche says, requires a unity of the inner and outer in all expressions of life. Instead of leading to an ‘improved physis’,^[65] historical cultivation is an attack on physis, capable of engendering only degenerate forms of life.^[66]

Furthermore, when history is reified outside the context of life, it loses its horizontal (i.e., ahistorical) nature. It is reconstructed as a limitless world process above human life. Without a horizon, there is nothing that engenders life and action.^[67] Personality is surrendered to a deterministic universal becoming in which life has no freedom or efficacy.^[68] Man becomes a passive dupe without agency: a mass ‘subject’ without subjectivity.

Finally, when man does not take human existence to be the ground (the beginning and the end) of history, one always feels as an epigone who is constantly situated at the twilight of a process when all significant events with historical resonance (‘rolling thunders’) have already happened.^[69] These suppositions foster the dangerous moods of self-irony and cynicism, where one is not invested in life anymore. Such moods reinforce and complete the self-alienating process instigated by an excessive historicising.

VI. CONCLUSION

As we have seen, Nietzsche’s concerns over scientific historicising are not without a foundation but are well grounded in his insights into the tempo-historical structures of existence. One might argue, like Heidegger does, that

[61] Nietzsche, 1995, 115.

[62] Nietzsche, 1995, 106.

[63] Nietzsche, 1995, 122.

[64] Nietzsche, 1995, 110.

[65] Nietzsche, 1995, 167.

[66] Nietzsche, 1995, 109.

[67] Nietzsche, 1995, 157.

[68] Nietzsche, 1995, 117.

[69] Nietzsche, 1995, 140.

these structures require elucidation from an ontological perspective.^[70] But the worries that history should not be reduced to factual knowledge and doing so amounts to an excess that poses the danger of self-alienation, are well placed.

As noted earlier, Nietzsche rightly recognises on the same ground the other extreme of collapsing history into subjectivism. He ponders an alternative mode of objectivity which retains the capacity to judge. Consequently, his concern that using the past for life requires a selective and self-reflective plasticity to avoid dangerous extremes (also in the employment of the three modes of history) is well conceived.

Nietzsche contemplates whether the healthy way of treating history is an artistic one,^[71] governed by an aesthetic taste and the eternalising powers of art.^[72] This idea echoes what Nietzsche writes in *The Birth of Tragedy*: „It is only as an aesthetic phenomenon that existence and the world are eternally justified.”^[73] To this end he urges the development of a ‘new hygiene of life’ – rooted in the plastic powers of life (youth) – which would incorporate the ahistorical and suprahistorical perspectives.^[74] As ambitious as it sounds, it has to be noted that there is a potential danger in Nietzsche’s idea of creating new values and traditions without a genuine understanding of their origins and meaning, as such a project could lead to arbitrary and superficial imposition of values.^[75] Likewise, Nietzsche’s emphasis on the individual in this process neglects the social and communal dimensions of human existence and the ways in which individuals are embedded in broader historical, cultural and political contexts.^[76] Yet despite these criticisms, Nietzsche’s project was well-founded, as I tried to suggest, and it continued to figure prominently in his later writings.

REFERENCES

- Ansell-Pearson, Keith (2013): ‘Holding on to the Sublime’: On Nietzsche’s Early ‘Unfashionable’ Project. In: Gemes, Ken – Richardson, John (ed.): *The Oxford Handbook of Nietzsche*. Oxford University Press, Oxford.
DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199534647.013.0011>.
- Bambach, Charles R. (1990): History and Ontology: A Reading of Nietzsche’s Second “Untimely Meditation”. In: *Philosophy Today*. Volume 34. Issue 3.
DOI: <https://doi.org/10.5840/philtoday199034315>.
- Heidegger, Martin (1962): *Being and Time*. (Translated by Macquarrie, John and Robinson, Edward.) Blackwell, Oxford.

[70] Heidegger, 1962, 277.

[71] Nietzsche, 1995, 132.

[72] Nietzsche, 1995, 163.

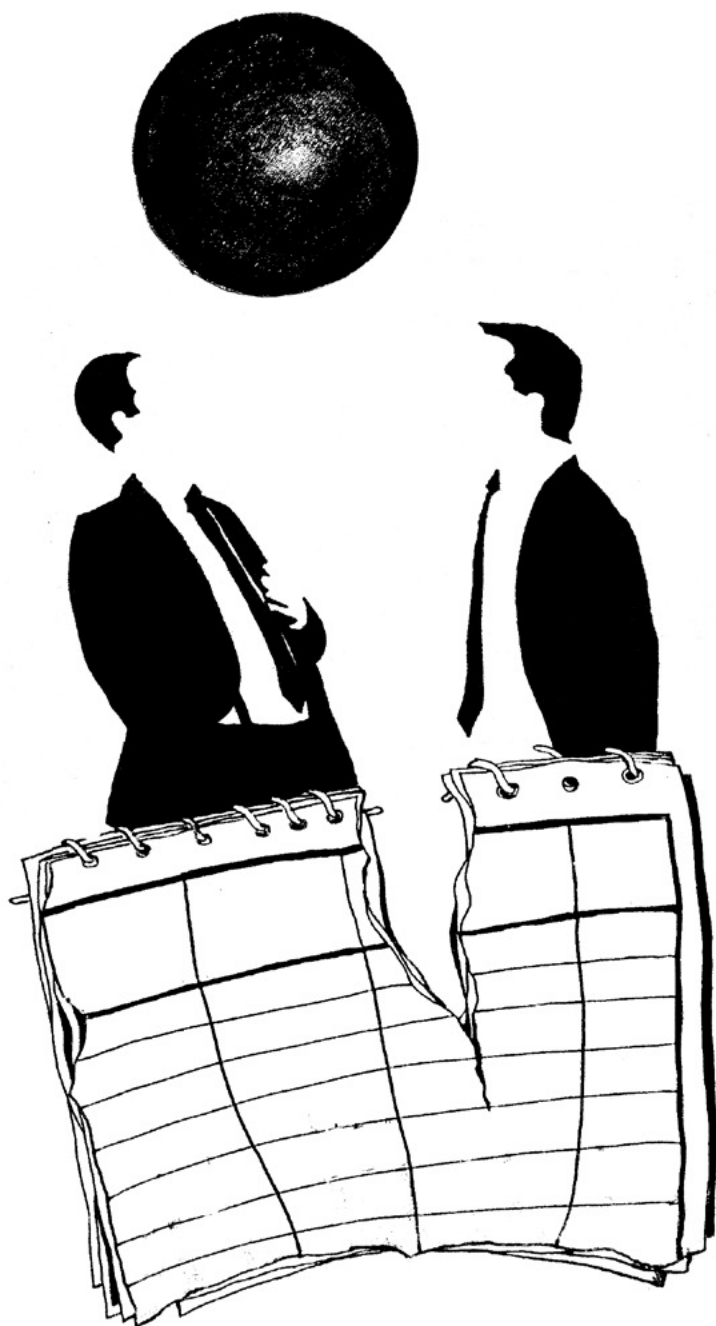
[73] Nietzsche, 1974, 273.

[74] Nietzsche, 1995, 164.

[75] Heidegger, 1977, 96.

[76] Heidegger, 1977, 98.

- Heidegger, Martin (1977): *Nietzsche II: The Eternal Recurrence of the Same*. (Translated by Krell, David.) Harper & Row, New York.
- Heller, Erich (1972): Nietzsche's 'Untimely Meditations': A Hermeneutical Study. In: *The Journal of Aesthetics and Art Criticism*. Volume 30. Issue 3. Spring. JSTOR. (Available at: www.jstor.org/stable/429509).
- Kaufmann, Walter (1997): *Introduction to Untimely Meditations by Friedrich Nietzsche*. (Translated by Hollingdale, R. J.) Cambridge University Press, New York.
- Kaufmann, Walter (1974): *Nietzsche: Philosopher, Psychologist, Antichrist*. Princeton University Press, New Jersey.
- Lemm, Vanessa (2009): *Nietzsche's animal philosophy: culture, politics, and the animality of the human being*. Fordham University Press, New York.
- Nietzsche, Friedrich (1995): *Unfashionable observations*. (Translated by Gray, Richard T.) Stanford University Press, Stanford, California.
- Nietzsche, Friedrich (1999): *Untimely Meditations II: On the Uses and Disadvantages of History for Life. The Birth of Tragedy and Other Writings*. Cambridge University Press, New York.
- Nietzsche, Friedrich (1974): *The Gay Science*. (Translated by Kaufmann, Walter.) Vintage Books, New York.
- Nietzsche, Friedrich (2001): *The Gay Science*. (Translated by Nauckhoff, Josefine.) Cambridge University Press, New York.
- Ricoeur, Paul (2006): *Memory, history, forgetting*. University of Chicago Press, Chicago.
- Safranski, Rüdiger (2003): *Nietzsche: A Philosophical Biography*. (Translated by Frisch, Shelley.) W. W. Norton & Company, New York.
- Sigurdson, Richard (2004): *Jacob Burckhardt's Social and Political Thought*. 2nd Ed. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, Toronto.
- Schacht, Richard (1992): *Nietzsche*. Routledge, New York.



Szerényi Gábor grafikája

HORVÁTH ANETT – STRAUB ZSOLT – SZABÓ TAMÁS

A közpolitikai változás és krízis értelmezése a Magyarországon a Covid-19 koronavírus-járvány időszakában bevezetett digitális oktatás tükrében

ABSTRACT

This paper deals with the challenges related to the introduction and use of the so-called extracurricular digital curriculum in public education, which was introduced out of necessity to combat the epidemic. The shift from face-to-face to digital education is assessed through the conceptual framework of public policy, including public policy change and public policy crisis, in both domestic and international contexts.

Keywords: public policy change ■ public policy crisis ■ digital education ■ pandemic ■ international examples

I. BEVEZETÉS

Az Európában a 2020 kora tavaszán kirobbant COVID-19 koronavírus-járvány mint a globalizált korszak első nagy átfogó világjárványa, roppant kihívást intézett az emberiség elsődlegesen az egyes társadalmi alrendszereket (gazdaság és munkaerőpiac; szociális- és egészségügy; köznevelés stb.) alapvetően működtető államok számára. A válságkezelés elsődleges szakpolitikai terepe a közegészségügyi rendszerek és ellátások voltak, de szorosán következett utána a legtöbb embert érintő munka világa, valamint a köznevelés, közoktatás. Tanulmányunk témája a közoktatásban a járvány elleni védekezés miatt kényszerből bevezetett ún. tantermen kívüli, digitális tanrend, amit a közbeszéd és a nyilvánosság a „digitális oktatás” elnevezés alatt ismert meg és használ mind a mai napig. A digitális, online munkarendre való szinte azonnali áttérés egyaránt komoly kihívások elé állította az intézményeket, a pedagógusokat, valamint a tanulókat és a szülőket. A tanárok, tanítók nagy része arra kényszerült, hogy szinte napok alatt ismerje meg

a távoktatás eszközeit, sajátítsa el a mindennapi használatukhoz elengedhetetlen ismereteket, váljék az online munkaformák gyakorlott felhasználójává. Jelen tanulmányban a személyes jelenlétiről a digitális oktatásra való átállást a közpolitika fogalomrendszerén – azon belül is a közpolitikai változás és közpolitikai krízis – keresztül értékeljük. A tanulmány szerzői között egyetemi oktatásban érintett politológusok, illetve a köznevelésben, szakképzésben több évtizedes szakmai tapasztalattal rendelkező pedagógus is található, így próbáltuk eredményesen szintetizálni a politikatudomány és a pedagógia szempontjait. Bízunk benne, hogy sikerült a célunk, és az alkalmazott megközelítés tartalmaz új szempontokat a téma megértéséhez.

II. A KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁS ÉS KRÍZIS A PANDÉMIA MIATT BEVEZETETT DIGITÁLIS OKTATÁS TÜKRÉBEN

1. A közpolitikai változás értelmezése

A közpolitika (*public policy*) a politikatudomány legfiatalabb, egyben talán leggyorsabban fejlődő megközelítése, ágense, ami az elmúlt 60-70 évben meghatározta a politika, s benne hangsúlyosan a kormányzati rendszerek vizsgálatát. Az amerikai Lasswell által megteremtett fogalmi keretekre^[1] felépült közpolitikai irányzat fókuszában az intézményesített döntéshozatal és a különböző kormányzati (legyen az állami vagy egyéb szubnacionális – térségi, vagy helyi – struktúra) szakpolitikák iránya, a kialakított döntéselőkészítő, döntéshozatali, végrehajtási, valamint az utólagos korrekciókat lehetővé tevő értékelési fázisok^[2] tudományos vizsgálata áll. A közpolitika-alkotás (*policy making*) mellett további fontos vizsgálati elemei a közpolitikának a közpolitikai napirend (*policy agenda*), a közpolitikai hálózatok (*policy network*), a közpolitikai hatékonyság és hatásosság (*policy efficiency, policy efficacy*), a közpolitikai siker és kudarc (*policy succes, policy fiasco/failure*), illetve maga a kormányzás különböző megközelítései (*government, governance*). Tanulmányunknak nem célja a teljes közpolitikai megközelítés bemutatása, csupán egy konkrét közpolitikai eseményen, ügyön (*policy issue*) – ami a koronavírus-járvány miatt a hazai közoktatási rendszerben bevezetett digitális oktatás – keresztül megvilágítani a közpolitikai változás és közpolitikai krízis, illetve a kapcsolódó működési elméletek, mint a racionális-inkrementális-radikális közpolitikai működés elméleti modelljeit.

[1] Lasswell, 1935.

[2] Az előkészítés (felmerülés) – döntés – végrehajtás – értékelés fázisaira épülő közpolitika-alkotás (*policy making*) jelenti a közpolitikai kiemelkedő vizsgálati dimenzióját, jelentős nemzetközi és hazai szakirodalommal. Ld. Brewer, 1974.

Először is fontos differenciálni a közpolitikai változás (*policy change*) fogalmát, jelenségét a közpolitikai reformtól (*policy reform*). Amíg a közpolitikai változás a meglévő politikai, igazgatási, eljárási struktúrák valamilyen szintű elmozdulására utal, vagy új és innovatív mechanizmusok megjelenésére,^[3] addig a közpolitikai reform már markáns, akár radikális változást takar. A közpolitikai változások elemzésénél érdemes kitérni az útfüggőség^[4] modelljére, aminek kiindulópontja, hogy általában nehéz a közpolitikát megváltoztatni, mert a megszokott intézményi működések konzerválódnak, és a különböző szereplők, aktorok védelmezik a kialakult közpolitikai modellt, még akkor is, ha az nem optimális keretek között és módon történik.^[5] Ez erősíti azt a gyakorlatban sokszor tapasztalt jelenséget, hogy általában miért valószínűbb a közpolitika folytonossága, inkrementális jellege. Ugyanakkor a folytonosság megszakítása, rövid időn belül történő, akár hirtelen megváltozása áttérést jelent a radikális közpolitikai működésre, ez megnyilvánulhat parlamentáris kormányzati rendszerben – mint amilyen Magyarország is –, egy jelentős többségi választói legitimitással és ezáltal parlamenti többséggel felruházott kormányzatnak a hivatalba lépését követően, de a radikális közpolitikai működést eredményezheti a megszokott status quo-t kibillentő szituáció, krízis következtében az ún. különleges jogrend bevezetése.^[6] A változtatás sok esetben éppen azért nehézkes, mert a közpolitikák (illetve az azokat formáló közpolitikai hálózati szereplők) intézményesültek, azok módosulása eleve nagy erőfeszítéseket és költségeket igényel. A közpolitika kereteinek jelentős mértékű változásait okozhatja ugyanakkor az is, ha újra és újra ugyanazon problémákkal szembesül a közpolitikai döntéshozó (parlament, kormányzat vagy lokális szinten egy önkormányzat), és a közpolitikai konfliktus feloldásának, s vele a továbblépésnek záloga a korábbi inkrementális keretek közül történő kilépés és a közpolitika radikális működésre való váltása.

A közpolitikai változás a tartós társadalmi mozgások intézményesítésének fontos útja. Egyrészt megfogalmazódhatnak felülről (*top-down* jelleggel) hivatalos parlamenti, kormányzati döntések formájában, központi jogszabályi keretek között.^[7] Valamint származhatnak alulról (*bottom-up*), az érintett társadalmi stakeholderok – szakszervezetek, civil szervezetek, egyházak, egyéb lobbik –, illetve közvetlenül a lakosság irányából. A közpolitikában bekövetkezett változások, különösen, ha a valós társadalmi szükségletekre reflektálnak, alkalmasak,

[3] Bennett – Howlett, 1992.

[4] Pierson, 2000.

[5] Greener, 2002.

[6] Mindkettőre tudunk példákat találni az elmúlt másfél évtized hazai politikatörténetéből – a 2010-ben jelentős 2/3-os alkotmány erejű országgyűlési többséget maga mögött tudó második Orbán-kormány 2012-ig új Alaptörvényt alkotott, valamint megújította (általában új törvényi szabályozások mentén) a kétharmados, ún. „sarkalatos” törvényeket, illetve egy sor egyéb kiemelkedően fontos szabályozó jellegű jogszabályt; a 2020-as koronavírus-járvány megjelenésének a hatására az európai államok túlnyomó többségében ún. különleges jogrend került bevezetésre, ami a központi kormányok közjogi mozgásterét szélesítette ki jelentős mértékben.

[7] Horváth, 2019.

hogy társadalmi életviszonyokat formáljanak.^[8] A közpolitikai változások kutatása egészen az 1950-es évek végére nyúlik vissza.^[9] A modern állam egyszerre aktív és proaktív, amely egyre inkább irányítójává, formálójává válik a társadalmi folyamatoknak.^[10] A közpolitikai változások lehetnek átfogó, strukturális jellegűek, valamint hatásukat tekintve alacsonyabb szintű, időben elhúzódnó funkcionális változások. A közpolitikai változások természetét átfogóan Peter Hall írta le 1993-ban, egy háromszintű modellben felvázolva:

- elsőrendű közpolitikai változás, amikor a kitűzött célok és azok fontossági sorrendje megmarad, viszont a megválasztott eszközök változnak;
- másodrendű közpolitikai változás, amikor a kitűzött közpolitikai célok maradnak, de a beavatkozási/cselekvési sorrend az eszközök változnak;
- harmadrendű közpolitikai változás, amikor a célok, a beavatkozási sorrend és az eszközök is megváltoznak.^{[11],[12]}

A nemzetközi közpolitikai szakirodalomban további fontos elméletek foglalkoznak a közpolitikai változással, így a különböző külső körülmények exponenciális megváltozása miatt ún. „nagy ugrás” (*large leaps*) elmélete,^[13] vagy a közpolitikai napirendet alakító szereplők együttműködéséből, közös erőfeszítéséből származó intézményesített változásokat vizsgáló ún. közpolitikai ablak (*policy windows*) elmélet.^[14] A közpolitikai változások fontos eredője lehet az ügy által érintett kormányzati, közpolitikai szereplők és külső szereplők, *stakeholderek*, szakértői intézmények, személyek közötti érdek és/vagy érték alapú hálózati kapcsolódás, ún. közpolitikai koalícióelmélet.^[15] Az ún. hatalmi elitiek elmélete a közvetlen hatalmi, beavatkozási és/vagy befolyásolási pozícióval bíró elitcsoportok szerepét és motivációit hangsúlyozza.^[16]

2. A közpolitikai krízis, válság értelmezése és jelensége

A közpolitika egyre intenzívebben foglalkozik a külső eredetű exogén sokk, válság, krízis fogalmával, azok politikai rendszerekre gyakorolt hatásaival. Az exogén sokkhatás új politikai paradigmákat eredményezhet, ezért került fő-

[8] Jó példa erre, amikor szűkítik az állami feladatellátás mennyiségi, minőségi kereteit bizonyos közszolgáltatások, közjóságok esetében, ez együtt járhat a lakossági bizalom csökkenésével – így növekedhet meg a társadalmi igény az ún. magán népjóléti szolgáltatások (pl. magánegészségügy, magánoktatás, piaci alapú szociális szolgáltatások).

[9] Simon, 1957; Lindblom, 1959; Kuhn, 1962.

[10] Pierson, 2004.

[11] Hall, 1993.

[12] Bazsó – Jugovits – Szabó, 2018.

[13] Baumgartner-Jones, 1993, 298.

[14] Kingdon, 1984, 240.

[15] Jenkins-Smith – Sabatier, 1994, 175-203.

[16] Mills, 1956.

kuszba a válságok azonosíthatósága és a kritikus csomópontok megállapítása.^[17] A különböző magyarázatok szerint a válság tekinthető a vezető szempontjából exogén jellegűnek, amelyre szükséges reagálni, másrésztől, mivel a kríziskezelés a vezetői cselekvés által befolyásolt, így van egy határozott endogén jellege is. A vonatkozó közpolitikai szakirodalom szerint a vezetőknek magyarázatot kell adniuk a válságokra: az adott közpolitikai válaszok, megoldási kísérletek alapvetően formálhatják a válságkezelés jellegét, eredményeit, ezzel is erősítve a közpolitikai tanulás, tapasztalás – pl. *best practice, benchmarking* – jelenségét.^[18] A politika normál állapotát jelöli, amikor nincs rendkívüli helyzet vagy válság, nem veszélyezteti semmi az intézményeket vagy a kialakult konvenciókat, nem beszélhetünk a politikai döntésekre nehezedő számottevő időbeli nyomással. A kormányzat politikája alapvetően lassan és fokozatosan változik, ez adja az ún. inkrementális (lépésről lépésre történő) közpolitikai működés jellegét. Ilyenkor a szabályok és kötelességek, normák és konvenciók nincsenek nyomás alatt. Ugyanakkor a hirtelen és radikális erővel, jelleggel megjelenő exogén krízisek alapjaiban kérdőjelezik meg a normális ügymenetet és a bevett gyakorlatot. A válságkezelés ennek ellenére történhet konvencionális (értsd: nem radikális) eszközzel az esetlegességek, előre nem látható veszélyforrások csökkentése, elkerülése érdekében. Ugyanakkor az exogén sokk – különösen, ha az roppant mértékű – kétségbe vonhatja a konvencionális autoritásokat és a közpolitika normál irányát, ezért a válságkezelés nagyban következik a kezelendő válság természetéből, illetve mértékéből. A tanulmányunkban vizsgált külső, exogén eredetű válság, a 2020 tavaszán kirobbant COVID-19 koronavírus globális pandémia közoktatásra gyakorolt hatásait vizsgáljuk, a gyakorlatilag egyik napról a másikra bevezetett online, digitális oktatás példáján keresztül.

III. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS – TÁVOKTATÁSI MEGOLDÁSOK A PANDÉMIA IDEJÉN

A távoktatás nem a XXI. század újítása, már közel két évszázaddal ezelőtt is történtek egészen korai kezdeményezések a távoktatásra. 1840-ben Nagy-Britanniában, majd valamivel később az Egyesült Államokban már nyomtatott tananyagok formájában küldték meg a tanulnivalókat postai úton. Az így elküldött feladatokat a diákok megoldották és visszaküldték a képző intézménynek. Napjainkban a digitális, online technológia értelemszerűen sokkal több lehetőséget nyújt a távoktatás számára, és fontos tisztázni, hogy jelen tanulmányunkban nem általában a digitális oktatásra koncentrálnak, hanem kifejezetten a koronavírus-járvány miatt bevezetett digitális munkarendű, távolléti oktatásról.

[17] Greener, 2001; Collier, R.B. – Collier, D., 1991; Mahoney, 2001.

[18] Körösi – Illés – Metz, 2017; Ansell et al., 2014; Boin et al., 2005.

A pandémiás helyzet közepette rohamtempóban bevezetett digitális munkarendű távolléti oktatást „sürgősségi online oktatás” címke alatt is nevesíti az elmúlt évek oktatáspolitikai és pedagógiai módszertani szakirodalma. A teljes digitális oktatás ugyanakkor elméletben azt jelenti, ha a pedagógusokat (s vele az oktatásban résztvevő humán szereplőket) teljes mértékben számítógépes algoritmusok, robotok és így a mesterséges intelligencia váltaná fel. Az infokommunikációs technológia – IKT és vele az Ipar 3.0 – az 1990-es évek elején került be a köztudatba, illetve vált elérhetővé, és ez már nagyon sok lehetőséget adott. Vagyis a COVID-19 világméretű elterjedése előtt a digitális távolléti oktatásnak számos fejlesztési, gyakorlati előzménye volt, ezekre különböző mértékben, de építkeztek 2020 tavaszán Európában, illetve a világ többi részén. Ugyanakkor az elérhető informatikai technológiák alkalmazása erősen kontextusfüggő, nem tudjuk ugyanazt a módszertani megoldást egy az egyben alkalmazni, ami 5-10, vagy akár 15-20 éve megbízhatóan működött. A digitális oktatás során a hagyományos technológiai és módszertani megoldások helyett a digitális, online eszközök és rendszerek kerülnek az új típusú, hatékony oktatás fókuszába. Napjaink posztmodern digitális világában a digitális kultúra által egyre nagyobb mértékben meghatározott életvitelünk során felértékelődik a digitális készségek, kompetenciák jelentősége, másrészt az olyan figyelmet és motivációt is hosszú távon fenntartó innovatív módszertani megoldások, amelyek a távolléti, digitális munkarendű oktatás egyik kulcskérdésévé váltak.

Bármilyen pozitívak a digitális oktatás során szerzett tapasztalatok, azt szögezzük le, hogy a jelenléti oktatást 100%-os mértékben pótolni semmilyen támogató technológia, széles sáv szélesség, interaktív feladatmegoldás vagy eszkörendszer sem képes – különösen a közoktatás világára igaz ez, a felsőoktatásban és általában a felnőttoktatásban már árnyalható a tétel. Azt is érdemes látnunk, hogy a pedagógusok nagy részének az új, kényszer szülte váltás sokkal inkább többletfeladatot, nagyobb terhelést jelentett a digitális munkarendű oktatás időszakában, semmint lehetőséget és új fejlődési irányvonalat a napi operatív oktatásban. Közpolitikai megközelítésben ennek kétségtől megkérdőjelezhető oka volt a járványhelyzet – mint közegészségügyi, s ebből fakadóan komplex társadalmi és közpolitikai krízis – hirtelen megjelenése, ami a teljes közpolitikai keretet (közoktatás intézményi és működési rendje) forgatta fel egyik napról a másikra.

A digitális korszak fontos társadalomtudományi fogalma a technológiai értelemben vett, a digitális eszközök használatra vonatkozó, így az egyének kapcsolódó attitűdjeit, tudását, ismereteit (készségek és kompetenciák) vizsgáló ún. digitális szakadék fogalma és jelensége. Először az 1990-es évek elején, első felében került a köztudatba a fogalom – mint „digitális szakadék 1.0” fogalom –, akkor még a korabeli infokommunikációs technológia az asztali számítógép, majd az internet és vele az online tér ismereteit, használatának szintjeit jelentette – a korabeli kontextusban a digitális szakadék alapjául elsősorban az internet hálózati elérésében megmutakozó különbségek, társadalmi egyenlőtlenségek szolgáltak. Ennek egyszerre voltak szociológiai (pl. alacsonyabb státuszú családok,

egyének kimaradtak az internethasználók közül), illetve területi-regionális (pl. a kezdetben rendkívül egyenlőtlen volt az internet térségi, települési hálózati kiépülése) vetületei, mindez jelentős digitális szakadékokat eredményezett esetenként az egyes társadalmi rétegek között. A „digitális szakadék 2.0” fogalom kifejezetten a könyvtárpedagógusoktól eredeztethető; ők vették észre, hogy az információ jelentősen torzul, amíg a forrástól eljut a célig, hiába a korszerű technológia.

1. A COVID-19 megjelenése és vele a közpolitikai status quo felbomlása

A 2020 tavaszán világszerte kialakult COVID-19 pandémiás járványhelyzet előtérbe helyezte a korábban inkább csak eseti jelleggel alkalmazott távoktatási, e-learning alapú, infokommunikációs eszközökkel támogatott tanulási környezet alkalmazását, kialakítva a digitális munkarendű oktatás gyorsan alkalmazható megoldásait.

A koronavírus-járvány komplex közegészségügyi és közpolitikai kezelését illetően fontos adalék, hogy a gyors fertőzési útvonalnak köszönhetően – leszámítva néhány kivételt (pl. Svédország, vagy a miniszterelnök megbetegedését megelőzően az Egyesült Királyság) – szinte azonnal az ún. társadalmi távolságtartás (*social distance*) megközelítést alkalmazta, nemcsak általában a társadalmi rend működtetésében, de az egyes szakpolitikák (állami és önkormányzati közigazgatási intézmények hivatali működése, nyitva tartása; a humán – egészségügyi, szociális és kulturális – közösségi intézmények és szolgáltatások működtetése esetében is, magában foglalva a teljes oktatási, köznevelési struktúrákat.

A digitális oktatás pandémiás környezetben való kontextusát az internetalapú, Web 2.0-ás digitális platformok, alkalmazások, valamint az infokommunikációs eszközök és rendszerek az oktatás folyamatában jelentős szintet léptek előre, az oktatástechnikai megoldásokon túl a technológiai és konnektivisták megközelítésű, önálló tanuláselméletté nőttek ki magukat, ezáltal a módszertani és technológiai kultúra részévé váltak. A folyamatosan változó gazdasági, társadalmi és tanulási környezet eredményeként világosan kirajzolódnak a pedagógiában bekövetkező paradigmaváltás szükségszerűen új jelenségei, innovációs irányai. A pedagógusi kompetenciák közül napjainkra már kiemelt fontossággal bírnak a mai információs társadalom által egyre inkább megkövetelt életvitelhez szükséges digitális készségek és kompetenciák. Továbbá vizsgálandó, kardinális kérdés a szükséges informatikai infrastruktúrális beruházások, fejlesztések megalapozó hatása.

2. Európai példák a digitális oktatásra való átállásra a pandémia kirobbanását követően

A COVID-19 járvány következtében a glóbusz diákjainak csaknem felét érinti, érintette részleges vagy teljes iskolabezárás, és további 100 millió gyermek az

egészségügyi válság következtében az olvasás minimális készségszintje alá esik. Az oktatás helyreállításának prioritása kiemelt fontosságú a generációs katasztrófa elkerülése érdekében, ahogyan erről az UNESCO állásfoglalása is tanúskodik.

3. Ausztria

A Szövetségi Oktatási, Tudományos és Kutatási Minisztérium ajánlást tett köz-zé szülők és tanulók számára, melyben a tanításhoz és a távoktatáshoz kapcsolódóan osztanak meg információkat. A szövetségi oktatási tárca által működtetett Edutheek.at portálon egyértelműen elrendezett tanulási és gyakorlati anyag volt található az óvodás és iskolás gyermekek számára az otthoni gyakorláshoz és a tananyagok elsajátításához. A portálon minőségbiztosított linkek gyűjteménye érhető el a külsős anyagokhoz (például gyakorlatok, interaktív gyakorlatok vagy videók). Ez tartalmazza a német, a matematika és az angol tantárgyak összes iskolai szintjére vonatkozó feladatokat, valamint a tantervekben szereplő összes vonatkozó kompetenciaterületet. Ezen kívül gyakorlatok találhatóak más tantárgyakra és az érettségi vizsgára való felkészüléshez is. Fontos eredmény, hogy már a járvány kitörése előtt a nemzeti tankönyvek 81%-a épült a nyomtatott és digitális formátum valamilyen kombinációjára, és a tankönyvek mindössze 20%-a volt olyan, aminek kizárólag nyomtatott verziója volt. A digitális tankönyvek a nyomtatott termékekhez ingyenesen megrendelhetők voltak, minden tanuló számára rendelkezésre bocsátott kódokkal aktiválhatta az elérést.^[19]

4. Észtország

A digitális megoldások iránt rendkívül fogékony balti Észtországban a COVID-19 megjelenését követően, 2020. március 16. és május 1. között kormányzati vészhelyzetet hirdettek, ennek részeként minden iskolát bezártak. A tanulók online folytatták tanulmányaikat, elsősorban a már korábban is széleskörűen használt eKool platformon keresztül. Ezt egészítették ki egyéb, opcionális, piaci forgalomban lévő, megvásárolható programok, felületek alkalmazásával, amelyek jó részét IT-vállalatok hozták létre, iskolákkal, egyetemekkel együttműködve. Az észt Oktatási és Kutatási Minisztérium bejelentette, hogy a járványra való tekintettel Észtország ingyenesen megoszt és több nyelven nemzetközileg elérhetővé tesz egy sor olyan programot és platformot, amelyek használata már a vírus előtt is bevett gyakorlat volt az észt iskolákban.^[20]

[19] Straub – Petőfi (kézirat), 2021.

[20] ERR.ee: Estonian offers international e-education support in coronavirus pandemic, 2020.

5. Finnország

Az oktatási intézmények Finnországban is bezárták kapuikat, bár az óvodák, illetve az általános iskolák 1–3. osztályai továbbra is működtek – elsősorban azon szülők gyerekei számára, akik a társadalom működése szempontjából alapvető fontosságú közösségi, közszolgálati munkát végeznek –, éppen ezért az iskolai étkezdék továbbra is működtek. Az oktatást a járvány miatt kialakult helyzetben Finnországban is tantermen kívüli digitális munkarend szerint igyekeztek megoldani, a gyerekek otthon tanultak, szülői felügyelet mellett. A szülőket pedig a távoktatás segítése céljából az ezért létrehozott digitális portálokon igyekeztek felkészíteni. Az oktatás minőségi és tartalmi színvonaláért továbbra is a tanárok és tanítók feleltek. A pedagógusok a már korábban is működő iskolai platformokat használták, kiemelten az ún. Wilma rendszert (ami a magyar KRÉTA rendszer finn változata) a feladatok kiadására. A digitális munkarendű oktatás minél hatékonyabb biztosítása érdekében különféle video- és livestream alkalmazásokat is használhattak, de erre vonatkozóan nem voltak központi elvárások vagy előírások. Finnországban is jellemző volt, hogy a digitálistananyag-fejlesztő cégek a járvány idejére ingyenesen hozzáférhetővé tették anyagaikat (pl. Schildts & Söderströms).

6. Franciaország

A 12 millió iskolást érintő Franciaországban 2020. március 16-án mintegy 62 ezer oktatási intézményt zártak be. A francia oktatási és ifjúsági tárca saját weboldalán igyekezett sokoldalú tájékoztatást adni a felmerülő kérdésekről és az egyes bevezetett intézkedésekről. Online letölthető szórólapon tájékoztatták a szülőket. A „Ma classe á la maison” (mint „otthonsuli”) kezdeményezés keretében a legnagyobb francia távoktatási központ, a CNED^[21] ingyenesen rendelkezésre bocsátotta nagykapacitású platformját a közoktatás számára. Az intézményvezetők, iskolaigazgatók a rendelkezésre álló digitális kommunikációs csatornákon nyújtottak tájékoztatást a szülőknek. Minden tanulónak saját felülete volt, amin keresztül a tanárokkal és társaikkal tarthatták a kapcsolatot, és ezen a csatornán szervezhetőek voltak a virtuális foglalkozások, és küldhetőek voltak a (házi)feladatok. Ezt a lehetőséget az iskolák (vezetői) önként, a meglévő megoldások mellett választhatták. Komoly kihívást jelentett, hogy a távoktatás „kultúrája” hiányos volt korábban.

[21] Ld. CNED.fr.

7. Svédország

Svédországban a pandémia megjelenésekor Anna Ekström oktatási miniszter jelentette be, hogy a gimnáziumok, szakiskolák, felnőttképzési intézmények, valamint a főiskolák és egyetemek is bezárják kapuikat. Ezekben az intézményekben azonnal áttértek a digitális távoktatási módszerekkel történő oktatásra. A résztvevőknek igen rövid határidővel kellett alkalmazkodniuk az új helyzet-hez, mivel a miniszteri sajtótájékoztató másnapján már üresek voltak az intézmények. Az általános iskolák bezárásáról akkor még nem döntöttek, mivel az rengeteg munkavállaló – az 7–15 éves korosztály szüleinek – kiesésével járt volna. Azonban csakhamar az általános iskolák bezárásának jogát az önkormányzatok mellett lehetővé tették az állam számára is, korábban ugyanis csak az önkormányzatok dönthettek erről, a helyi járványügyi viszonyok ismeretében, az egészségügyi hatóságok javaslata alapján. Svédországban, mivel már korábban is digitálisan folyt sok iskolai tevékenység, ezért különösebb vitákat nem generált a járvány miatt bevezetett digitális tanrendű oktatás, komolyabb kihívást sem jelentett az egyetemisták, főiskolások, de a középiskolások számára sem, és ez elmondható a svéd pedagógustársadalomról is. A pandémia idején az online oktatás különféle platformokon keresztül zajlott, mint az ITonlinelearning, Skype, Teams, a felsőoktatásban jellemzően a Zoom. A korábbi kiterjedt módszertani előzmények miatt a svéd oktatási rendszer nagymértékben felkészült volt a teljes digitális átállásra.

8. Tapasztalatok

A nemzetközi tapasztalatok alapján a következő releváns kérdések, megfontolandó gyakorlatok a következők voltak. Az iskolai adminisztrációs programok alkalmazhatók a tanulókkal/szülőkkel való kommunikációra, nemcsak iskolai ügyekben. Kézenfekvő megoldás a már meglévő és elektronikusan elérhető tartalmak és szolgáltatások felkutatása és megállapodás alapján történő bevonása – mindezt tipikusan határozott időtartamra.

Alapvető fontosságú a hozzáférhető távoktatási módszerekre, alkalmazásokra, tartalmakra vonatkozó, lassan mindent elárasztó információáradat kezelése, szűrése. A központilag, hosszadalmas bürokratikus eljárásokon keresztül történő minőségbiztosításra a jelenlegi helyzetben nincs idő. Inkább az lehet járható út, ha a gyakorlati felhasználók – jellemzően innovatív pedagógusok és a területen dolgozó szakembercsoportok – validálják a rendszereket, anyagokat és teszik közzé azokat ajánlások formájában.

Nagyon fontos olyan megoldásokat is keresni, amelyek nemcsak a „tananyag átadásra” alkalmasak, hanem segítenek motiválni a tanulókat is.^[22]

IV. DIGITÁLIS OKTATÁS MAGYARORSZÁGON A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY IDŐSZAKÁBAN

A magyarországi közoktatásban a COVID-19 koronavírus-járvány miatt elrendelt tantermen kívüli digitális tanrend időszakában a pedagógusok elsődlegesen az Oktatási Hivatal által már 2015-től fokozatosan bevezetett online KRÉTA^[23] felületen tájékoztatták a szülőket, gyerekeket (tanulókat) a tananyagról és a legfontosabb tudnivalókról. Azonban nem kizárólagosan a KRÉTA volt a kommunikációs csatorna, mellette jellemző volt, hogy a pedagógusok a tanulóknak vagy azok valamely családtagjának e-mail címére is elküldték a tananyagot, útmutatókkal és határidőkkel. Intézményi, pedagógusi oldalról a heterogén infokommunikációs eszközhasználatot kiegészítette, illetve a tapasztalatok szerint egyre inkább domináltak a közösségi oldalak (*social media*) – azon belül döntően a Facebook Messenger –, illetve a kifejezetten erre a célra létrehozott Facebook-csoportokon keresztül történt a tananyag és egyéb kapcsolódó információk megosztása (videók, .ppt, .pdf stb.) A tanulók döntően e-mailben küldték vissza a füzetekben, munkafüzetekben egyébként offline módon elkészített feladatokat, befényképezve azokat – erre szintén alkalmasnak bizonyultak a családok körében immáron széles körben elterjedt okostelefonok.

Azok a tanulók, akik nem fértek hozzá napi rendszerességgel a digitális eszközökhöz, az egyes tantárgyakra vonatkozóan külön lebontott mappában kapták meg a tananyagot. Ezen különösen hátrányos helyzetű – digitális eszközhasználatból kimaradó – tanulóknál a papíralapú oktatás lépett életbe a személyes jelenléti oktatás helyett. A pedagógusok a napi tananyagot névre szólóan, általában szintén e-mailben juttatták el az iskolatitkárságokra – amelyek csökkentett személyi állománnyal, de továbbra is működtek. Az iskolatitkárságokon általában heti két-három alkalommal kinyomtatták, borítékolták és az intézmény előtt kihelyezett, névre szóló rekeszekbe helyezték a tananyagot, ahonnan a tanulók vagy szülők vihették el azokat, majd otthon elvégezték a feladatokat. A számonkérés is ugyanígy valósult meg, csak visszafelé – az iskola küldte meg ezen a módon az anyagot a családoknak.

[22] Ld. a következő webhelyeket: Unesco: Half of world's student population not attending school, 2022; ERR.ee: Estonian offers international e-education support, 2020; ERR.ee: Ministry of Education asks schools to temporarily waive student assessments, 2020.

[23] KRÉTA – Köznevelési Regisztrációs és Tanulmányi Alaprendszer.

1. A digitális oktatás hivatalos állami módszertani előzményei – DOS és EFOP

Fontos látni, hogy habár széles mértékben a pandémia miatt kényszerült rá az oktatási kormányzat, hogy kényszer alatt, de alkalmazza, bevezesse általános jelleggel a digitális oktatást, de már azt megelőzően is készültek különböző stratégiák, megvalósultak modellkísérletek, pilotprogramok. A digitális oktatás – egyszersmind, mint önálló pedagógiai módszertan kialakítása, elterjesztése – iránti igény és oktatáspolitikai megjelenése (stratégiák, fejlesztési programok) eredetileg nem közvetlenül a koronavírus-járvány megjelenéséhez köthető, viszont a széles körben való tömeges alkalmazást kétségkívül a pandémias helyzet által generált közegészségügyi, társadalmi és ezáltal közpolitikai krízis generálta. Ilyen előzménynek tekinthető az oktatási kormányzat részéről a már 2016-ban megalkotott Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája (DOS),^[24] valamint jogszabályi vonatkozásban a 1536/2016. (X.13.) Korm.határozat,^[25] amely egyfajta menetrendet szabott meg a digitális oktatás ügyében felelős kormányzati szereplők számára. Érdemes megemlíteni, hogy a DOS része a Kormány által életre hívott, a magyar társadalom és nemzetgazdaság digitális fejlesztését megcélzó Digitális Jólét Programnak (DJP). A DJP megvalósításához, segítségéhez külön intézményrendszert állítottak fel az elmúlt közel évtized során (Digitális Jólét Nonprofit Kft., Neumann János Közhasznú Nonprofit Kft., Nemzeti Adatvagyon Ügynökség Nonprofit Kft. stb.). A korábbi köznevelési államtitkár, Czunyiné dr. Bertalan Judit 2016-ban digitális oktatás tartalomfejlesztéséért felelős kormánybiztosi kinevezést kapott, amit 2018-ban megerősítettek.^[26]

Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájának (DOS) fókuszában a tanulók digitális kompetenciáinak fejlesztése áll, aminek fontos előfeltétele a pedagógusok tanórai és tanórán kívüli infokommunikációs eszközhasználatával összefüggő gyakorlatok megteremtése, folyamatos megújítása. A DOS célja többek között ösztönözni a pedagógusok iskolai és otthoni digitális eszközhasználatát, valamint azt, hogy a köznevelési intézményekben rendelkezésre álló IKT eszközök – s vele a digitális módszertani tartalom és kapcsolódó készség, kompetenciák – a diákok számára is elérhetővé váljanak. További megfogalmazott cél volt, hogy a szükséges digitális tudás mellett megfelelő médiatudatosságot szerezzenek a tanulók, valamint képesek legyenek a digitális kompetenciák élet-hosszig tartó, folyamatos fejlesztésére. A DOS az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges készségek elsajátítását kívánja erősíteni. Célkitűzései közt szerepel a köznevelési rendszer tartalmi, módszertani megújítása, IKT alapúvá szervezése, a szükséges infrastrukturális és humán feltételek (ez elsődlegesen a pedagógusok IKT kompetenciafejlesztésén alapul) biztosítása és a tantárgyközi – ún. epochális – fejlesztési lehetőségek kihasználása. A DOS jövőképe szerint

[24] Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája, 2016.

[25] 1536/2016. (X. 13.) Korm.határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról.

[26] 1011/2018. (II. 1.) Korm.határozat.

a jövő iskolája digitális, ahol minden diák és tanár digitális eszközökkel (sajáttal vagy iskolaival) a megfelelő digitális hálózatra kapcsolódik, digitális módszertanokkal, digitális tananyagokat digitálisan felkészült tanárok oktatnak. Szintén elérendő jövőbeli célkitűzés, hogy a közoktatásban az oktatás-adminisztráció és a tanárok továbbképzése is döntően digitális alapon történjen. Ehhez fontos előfeltétel azonban, hogy a digitális oktatás ne a hagyományos oktatás digitális eszközökkel támogatott változata legyen, hanem szemléletmódjában, módszertanában, követelményrendszerében is új, a digitális kor kihívásaira reflektáló, nyitott oktatási környezet jöjjön létre. A DOS öt közvetlen beavatkozási területet határozott meg, ezek a következők voltak: a digitális kompetenciafejlesztést támogató kimeneti követelményrendszer kialakítása; digitális kompetenciafejlesztést támogató tananyagok és környezet fejlesztése; a pedagógusok IKT-alapú pedagógiai-módszertani gyakorlatának fejlesztése; a digitális infrastruktúra fejlesztése; a digitális központi támogató szolgáltatások kialakítása.

A DOS mellett fontos kutatási előzménynek tekinthető az EFOP-3.1.7-16-2016-00001 „Esélyteremtés a köznevelésben” elnevezésű projekt, ami az Oktatási Hivatal koordinálása mellett zajlott, 2016-2019. között.^[27] A kiemelt projekt a társadalmi felzárkóztatás iskolarendszeren keresztül történő megvalósítását tűzte ki célul, és az eszköz az oktatási-nevelési intézmények esélyteremtő képességének a módszertani megerősítése volt, különböző fejlesztési-módszertani metódusokon keresztül. Ennek során egy korábbi TÁMOP-projekt által érintett általános iskolák pedagógusainak kompetenciafejlesztése valósult meg, különböző alprojektekre bontva. 150 általános iskola több ezer pedagógusát érintette a fejlesztés – az Oktatási Hivatal szakértő munkatársainak mentorálása mellett az intézmények maguk határozták meg a fejlesztendő területeket, mint a tanulói és tanári motiváció erősítése, a szervezetfejlesztés, a magatartási problémák és konfliktusok kezelése. Több „jó gyakorlat” (*best practices*)-gyűjtemény is elkészült a munka során, és fontos történet, hogy 2020. március után tovább zajlott az érintett iskolák módszertani támogatása – a digitális munkarendre való áttérés után is. Az intézményi fejlesztések mellett speciális, intézményen kívüli fejlesztési kísérletek is elindultak, így önálló Tanoda program vagy a roma lányok korai iskolaelhagyását megelőző fejlesztés. A teljes EFOP-3.1.7-16-2016-00001 programot gazdagon átszőtték a különböző digitális, online alapú programelemek.^[28] A program fontos stratégiai célkitűzése volt, hogy módszertani segítséget kapjanak a bevont intézmények a távoktatási lehetőségek – s így a szóba jöhető digitális oktatási formák – kínálatának feltérképezésében, valamint a területen fellelhető „jó gyakorlatok” összegyűjtésében, szelektálásában, szakmai ajánlások, használati útmutatók megfogalmazásában és elkészítésében. A projekt speciális eleme volt a Google Classroom – mint kifejezetten erre

[27] A projekt keretében megtartott képzések, intézményfejlesztések elhúzódtak egészen 2021-ig – a részletekről lásd: Esélyteremtés a köznevelésben, 2021.

[28] Jelen tanulmány egyik szerzője maga is közvetlenül részt vett a programban, mint intézményfejlesztési mentor és esélyegyenlőségi szakértő.

a célra létrehozott digitális keretplatform – használatának elsajátítása az érintett intézményi körben, bemutatva a Google Classroom oktatási applikációinak működését és alkalmazását a mindennapi távoktatás gyakorlatában. Meghatározásra kerültek a gyakorlati feladatok és a használni kívánt keretplatformok. Folyamatos meetingeket, tréningeket, valamint webináriumokat szerveztek a bevont intézmények részvételével, tudásmegosztás (*knowledge sharing*) és a szakmai információk átadásának céljából. Az elkészült módszertani segédanyagok interaktív módon kerültek közvetítésre és átadásra, az érintett pedagógusok és intézményvezetők bevonásával. Az érintettek (intézményvezetők, pedagógusok) visszacsatolása – mint értékelő evalváció – egyöntetűen pozitív volt, a vélemények alátámasztották a program szükségszerűségét, módszertani hatékonyságát. Pozitívként emelték ki az új módszerek megismerésének lehetőségét, illetve a gyakorlatorientált módszertani támogatást. Az érintett intézmények nagy részében a digitális távoktatási program hatására kezdtek el a Google Classroom alkalmazását. Egybehangzó vélemény volt az egyszerű és hatékony kezelhetőség és a logikusan felépített rendszer, továbbá azt, hogy teret ad a pedagógusok és a szülők, valamint a diákok közötti kapcsolattartásra, a visszacsatolásra, lehetőséget biztosít a differenciálásra, illetve a tehetséggondozásra. Mind a tanulók, mind a pedagógusok hamar elsajátították a platform használatát. Sokan dicsérték a webináriumokat kiemelt hasznuk miatt, amelyek a kialakult digitális jó gyakorlatok bemutatására fókuszáltak.^[29]

2. Empirikus tapasztalatok a pandémia idején bevezetett digitális oktatásról

Ugyanakkor már a pandémia alatt megfogalmazódott a félelem, hogy a digitális távoktatásra való átállás során összegyűlt szakmai tapasztalatok, a kialakult jó gyakorlatok és azok alkalmazásának pozitív következményei hogyan és milyen mértékben maradhatnak meg a járvány után, a klasszikus iskolai oktatás újbóli elindulását követően. A poszt-COVID korszak közoktatásának egyik nagyon fontos szakmai és közpolitikai kérdése (*policy issue*), hogy a kényszerű változás hosszútávon milyen szemléletbeli változásokat eredményezett a magyarországi köznevelési rendszerben.

Érdeemes röviden rögzíteni a tantermen kívüli digitális oktatás bevezetésének történéseit, konkrét dátumokkal. A COVID-19 koronavírus-járvány Európában, az észak-olaszországi Bergamo tartományban robbant ki 2020. február második felében, majd szinte villámgyorsan terjedt tovább a kontinensen. Magyarországon az első megbetegedést 2020. március 4-én jelentették be, az első halálos áldozatot pedig március 15-én. A kettő esemény között, 2020. március 11-én vezette be a Kormány az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrend adta keretek között az ún. veszélyhelyzetet, a 40/2020. (III. 11.) Korm.ren-

[29] Straub – Petőfi (kézirat), 2021.

delettel. A veszélyhelyzet keretei között az ún. társadalmi távolságtartás (*social distance*) – mint a járványellenes intézkedések kezdetben meghatározó eszköze^[30] – jegyében néhány napos intenzív társadalmi és politikai vita mellett, 2020. március 16-tól vezették be az első teljes digitális munkarendet a hazai köznevelési és szakképzési intézményekben.^[31] A közoktatási munkarend^[32] 2020-2022 közötti időszakát alapvetően meghatározta a koronavírus-járvány alakulása (fertőzési és megbetegedési esetszámok, az időközben elrendelt újabb veszélyhelyzetei kormányrendeletek, stb.), az ahhoz való igazodás. A 2020 nyári, csökkenő esetszámok miatti lazítást követően az ősszel berobbanó, immáron második hazai járványhullám miatt ún. részleges digitális munkarendet vezettek be a középfokú oktatásban (9-12. évfolyamok), az általános iskolai felnőttoktatásban, illetve a fejlesztő nevelést-oktatást végző intézményekben, 2020. november 11-től. Mivel a koronavírus kimutatható módon nagyon csekély egészségügyi kockázatot jelentett a 14 éven alul gyermekek számára, így az 1-8. évfolyamok, valamint az óvodák nyitva maradtak őszén, ugyanakkor az érintett felnőttkorú dolgozókat heti szinten tesztelték. Az aktuális járványügyi adatokra, valamint a helyi, lokális megbetegedésekre (amikor a tanulók azért maradtak otthon, kerültek otthoni karanténban, mivel kontaktszemélyé váltak valamely családtagjuk COVID-os „érintettsége” miatt) tekintettel dönthettek egyes osztályok vagy akár a teljes intézmény bezárásáról. A középiskolai kollégiumok pedig az iskolaigazgatók döntései alapján működhettek vagy zártak be ebben az időszakban. A második teljes munkarendet pedig a harmadik nagy járványhullám (ez már az ún. Delta-variáns magyarországi megjelenéséhez köthető) indukálta a 2021. március 8-31. időszakban, ismét teljes zárást eredményezve.^[33] A teljes lezárások időszakában kizárólag a digitális tanrend biztosította az oktatás tevékenységét.

A digitális oktatás megvalósítási körülményeiről már ejtettünk szót, most néhány, a témában történt empirikus kutatás, megfigyelés tapasztalataira hívnánk fel a figyelmet. Ezek érintették a tanulókat, a pedagógusokat, illetve a szülők digitális oktatás kapcsán kialakított véleményeit. Az egyik ilyen első, nagy elemszámú kérdőíves felmérést az Országos Diáktanács végezte 2020. május vége – június eleje időszakban, 7687 tanuló (általános iskolás, szakiskolás, gimnazista) töltötte ki az online kérdőívet önkéntes alapon. Az Országos Diáktanács vezetői összefoglalóban összegezte a kutatás fontosabb tapasztalatait, így a viszonylag széleskörű eszközhasználatot (a kitöltők 90%-a rendelkezett a digitális okta-

[30] A járvány kirobbanásakor még nem állt rendelkezésre vakcina, a szinte azonnal meginduló gyógyszerkísérletek és -fejlesztések következtében a 2020 végére előállított vakcinák (Pfizer, Astra-Zeneca, Moderna, Szutnyik, kínai vakcinák) tömeges alkalmazását 2021 elején kezdik meg, lakossági oltási programok keretében.

[31] 1102/2020. (III. 14.) Korm.határozat.

[32] Érdemes jelezni, hogy a felsőoktatási intézmények nagyobb autonómiával szabályozhatták a saját működésüket, a pandémia időszakában alkalmazott digitális munkarend (előadások, szemináriumok; a számonkérés módja, stb.) kialakítása során.

[33] 17/2021 (III. 5.) EMMI határozat.

táshoz szükséges otthoni eszközzel stb.), a digitális oktatás során alkalmazott digitális platformokat (KRÉTA, Google Classroom, Microsoft Teams, Zoom, Facebook, e-mail stb.). Fontos része volt a felmérésnek, hogy a diákok mely, általában biztosított vagy piaci online felületeket használták papíralapú tankönyvek mellett a tanuláshoz – pl. Sulinet, Zanza TV, Nemzeti Köznevelési Portál, Magyar Elektronikus Könyvtár, Mateking. A kérdőívet kitöltő tanulók értékelték az egyes tárgyak digitális oktatását (a történelem és az idegen nyelvek kapták a legmagasabb értékeléseket), és általánosságban elégedettek voltak a pedagógusok munkájával a hirtelen megváltozott körülmények közepette.^[34]

Az oktatói nézőpontok és tapasztalatok felmérésére irányult a második legnagyobb pedagógus szakszervezet, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (PDSZ) 2020 nyári, online kérdőíves felmérése, amit országosan 1011 pedagógus töltött ki. A kitöltők 78%-a jelezte, hogy a digitális oktatás időszakában növekedett a munkaterhelésük az otthoni eszközhasználat miatt a kitöltők közel 60%-a szerint valamilyen mértékben, de növekedett a kapcsolódó rezsiköltségük is az érintett időszakban; közel a felüknek valamilyen saját pénzügyi beruházást kellett eszközölniük a digitális oktatáshoz szükséges eszközbeszerzésekhez. Továbbá a válaszadók 54%-a jelezte, hogy a pandémiát megelőzően az oktatási intézményben nem volt központilag bevezetett távoktatási keretrendszer, és általában kritikával éltek az országos oktatásirányítás felé, mondván: felkészületlenül érte a közoktatást a járvány, és sok esetben a helyi, lokális ötletek és lelemény segítette átvészelni a nehéz időszakot.^[35]

Kutatóintézeti oldalról több felmérés is készült a pandémia alatt a digitális oktatás megítéléséről. Az egyik ilyen volt a Századvég Gazdaságkutató Zrt. által 2020 második felében felvett országos reprezentatív kutatás, 9353 fős pedagógusmintán, illetve készült egy 1000 fős szülői adatfelvétel is. A Századvég kutatása is visszaigazolta, hogy a diákok és pedagógusok számára rendelkezésre álló internetes hálózati elérés és eszközállomány túlnyomórészt adott volt, ugyanakkor mindenki (tanulók, szülők, pedagógusok) számára okoztak kihívásokat a digitális oktatás által támasztott igények – a pedagógusok időbeli munkaterhelése egyértelműen növekedett; a kényszerűségből az otthoni munkavégzésre (*home office*) átállt szülők inkább tudták segíteni a gyermekeiket a digitális oktatásban a nyugodt otthoni körülmények biztosításával.^[36] A PDSZ-szel együttműködésben 2020. december – 2021. január időszakban készített egy 1269 pedagógust érintő, országos reprezentatív online felmérést a 21 Kutatóközpont. Ennek a kutatásnak fontos fejleménye volt, hogy a digitális oktatásban nagyobb gyakorlatot, szélesebb tapasztalatokat szerző pedagógusok láthatóan jobb véleménnyel voltak általában a digitális oktatásról. Nem meglepő módon a fiatalabb tanárok láthatóan kevesebb nehézségről számoltak be a digitális oktatás kapcsán, mint

[34] Digitális oktatás 2020.

[35] A PDSZ 2020-as felméréséről bővebben lásd: nedolgoztingyen.hu: Felmérés, 2020.

[36] A Századvég felméréséről bővebben lásd: Századvég: Elemzés - Hogyan zajlott a digitális átállás a köznevelésben?, 2022.

idősebb kollégáik – a kutatás adatai erre vonatkozólag egyenes arányosságot jeleznek. A 21 Kutatóközpont felmérésének fontos eleme volt, hogy a pedagógusok szerint a tanulók mintegy harmadának jelentett nagyobb nehézséget és erőfeszítést a digitális munkarendhez való alkalmazkodás.^[37]

Az országos tapasztalatok mellett ugyanakkor szinte alig-alig történtek kísérletek a digitális oktatás területi (megyei, járási), vagy az oktatásirányítás- és intézményfenntartás szintjén működtetett ún. tankerületi keretek közötti vizsgálatra. Az egyik ilyen volt a Pest megyei Ceglédi Tankerületi Igazgatóságban még 2020 tavaszán, a tankerület által fenntartott iskolákba kiküldött online kérdőívek – ez egyúttal alkalmas volt arra is, hogy a tankerületi igazgatóság megismerje a belső területi, intézményi differenciákat, illetve célzott belső tankerületi fejlesztéseket készítsen elő.^[38]

A másik ilyen tankerületi szintű felmérésben részt vett jelen tanulmány két szerzője: a Homo Oecologicus Alapítvány 2021-2022 folyamán komplex digitális oktatásmódszertani fejlesztést valósított meg a Mátészalkai Tankerületi Igazgatóság által fenntartott Nyírparasznyai Általános Iskolában. Ennek keretében intézményre szabott digitális intézményfejlesztési stratégia készült, valamint sor került egy, a helyi pedagógusok ismereteire épülő, digitális kompetenciafejlesztő képzésre. A stratégia és a kompetenciafejlesztő képzés alapjául helyi kvantitatív és kvalitatív kutatások eredményei szolgáltak – szülői kérdőíves felmérés; tanári és tanítói, szülői munkaközösségi fókuszcsoportok, intézményvezetői mélyinterjú. A nyírparasznyai kutatási és fejlesztési munkákat kiegészítette egy, a teljes tankerületre (Mátészalkai Tankerületi Igazgatóság) kiterjedő, kvantitatív pedagógusfelmérés a digitális oktatás kapcsán. A 2021. szeptember – október folyamán felvett online kérdőívet 455 fő töltötte ki, ami 43%-os kutatási mintát eredményezett a tankerület által fenntartott intézményben tanító pedagógusok, mint kutatási alapsokaság tekintetében. Az eredményeket közel 90 oldalban összefoglaló kutatási jelentés egyrészt visszaigazolt országos tendenciákat (pl. a pedagógusok magas eszközellátottsága; megosztott és sokszínű digitális platformhasználat), másrészt láthatóvá tett kifejezetten térségi, tankerületi sajátosságokat, konfliktuspontokat (pl. az országos összevetésben hátrányos helyzetűnek tekinthető térségben sok hátrányos helyzetű család található, ez sokszor kifejezetten nehezítő szülői motivációkkal, attitűddel párosul).^[39]

[37] A 21 Kutatóközpont felméréséről bővebben lásd: 21 Kutatóközpont: 2020-21 Pedagógus kutatás gyorsjelentés, 2021.

[38] A ceglédi tankerületi felmérés tapasztalatairól bővebben lásd: CTV: Digitális oktatásról, tervekről, 2020.

[39] A kutatást összegző prezentáció szabadon letölthető: Korunk kihívásai – Szakmai workshop, 2022.

V. ÖSSZEJZÉS – KÖZPOLITIKAI KRÍZISKEZELÉS A DIGITÁLIS MUNKAREND BEVEZETÉSE SORÁN

A 2020 tavaszán világszerte villámgyorsan elterjedt COVID-19 koronavírus-járvány mint a globalizált korszak első pandémiája vonul be a történelembe. A járvány elleni védekezés elsődleges közpolitikai, igazgatási, intézményi színtere a közegészségügy volt, de szorosan ott volt mögötte a köznevelés (óvodai nevelés, közoktatás). A modern társadalmi napi szintű működésének egyik legfontosabb alkotórésze az oktatás. Azonnali, szinte egyik napról a másikra történő döntéseket kellett hozni ezzel kapcsolatban mindenhol, ahol megjelent a koronavírus. A közoktatás az egyik legnagyobb társadalmi alrendszer, aminek megmozdítása – adott esetben átfogó reformja – rendkívüli előkészítést igényel a stratégiai tervezés és az operatív kivitelezés, megvalósítás tekintetében is. Ehhez képest 2020. márciusban, majd a járvány későbbi szakaszainak az időszakában mindössze napok, órák álltak rendelkezésre a status quót gyökeresen felforgató krízishelyzet (az általános lezárások) közpolitikai kezeléséhez. Ugyanakkor fontos látni, hogy a különböző országok oktatásirányítói nem feltétlenül egységes megoldások mentén jártak el, bár a meghatározó modell az intézmények átmeneti bezárása és a tantermen kívüli digitális oktatási tanrendre való átállás volt. A tanulmányunk elején a közpolitikai változások és krízis elméleti bemutatásánál szövegtünk a brit Peter Hall 1993-as hármas közpolitikai változás-modelljéről, ez alapján a digitális oktatás bevezetését mindenképpen kiemelkedő, ún. harmadrendű változásként (amikor az adott ágazatpolitika cél-, eszköz valamint a beavatkozási sorrend is változik) értékelhetjük: a pandémia, mint hirtelen berobbanó válságjelenség a digitális oktatás bevezetésével módosított a cél- és eszközrendszeren – a digitális oktatási platformok, fejlesztési megoldások korábban is az ágazatpolitikai napirenden voltak, de közel sem számított (így hazánkban sem) a leginkább kiemelkedő oktatáspolitikai *issue*-nak, a járvány által generált közpolitikai krízis kellett ehhez a változáshoz. A járvány egyúttal arra is alkalmas volt, hogy a „békeidőkben” megszokott, ún. inkrementális közpolitikai működést felváltsa egy radikális közpolitikai gyakorlat – ami nem jelenti a különböző érintetti stakeholder-érdekek „egy az egyben történő szőnyeg alá söprését”, viszont a különböző érintetti érdekek közötti kormányzati lavírozást egyértelműen felülírta az oktatási működőképesség fenntartásának a biztosítása. Persze a viták és a nyitott, diszkurzív kommunikáció és szakmai nyilvánosság megmaradt, a járvány elülte óta más témák kerültek az oktatási közpolitikai napirend fókuszába (elég csak gondolni az egy éve tartó pedagógustiltakozások, sztrájk, engedetlenségi akciók hullámaira). Ennek ellenére a digitális platformok alkalmazása az oktatásban, a szülők – pedagógusok – iskola kapcsolatokban és a különböző pedagógiai módszertani fejlesztésekben láthatóan fontos, pregnáns eleme maradt a pandémia után is az oktatási közpolitikai napirendnek és ezzel az oktatás világának.

IRODALOM

- Ansell, Chris (2014): *Political leadership in times of crisis: Comparing leader responses to financial turbulence*. Oxford University Press, Oxford.
DOI: http://dx.doi.org/10.1057/9781137264916_6.
- Baumgartner, Frank R. – Jones, Bryan D. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press, Chicago.
DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039534.001.0001>.
- Bazsó Gábor – Jugovits Károly – Szabó Tamás (2018): *Közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatáselemzése*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest
- Bennett, Colin J. – Howlett, Michael (1992): The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. In: *Policy Sciences*. Vol. 25/1992.
DOI: <https://doi.org/10.1007/bf00138786>.
- Boin, Arjen – 't Hart, Paul – Stern, Eric – Sundelius, Bengt (2005): *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press, New York.
- Bouckaert, Geert – Galli, Davide – Kuhlmann, Sabine – Reiter, Renate – Van Hecke, Steven (2000): European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. In: *Public Administration Review*. Vol.80/2020, Iusse 5.
DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13242>.
- Collier, Ruth Berins – Collier, David (2002): Shaping the political arena. In: *University of Notre Dame Press*. Preface of the 2002 Edition. (Elérhető: https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/O'Donnell-Preface_to_SPA_2002.pdf. Letöltés ideje: 2023.04.20.).
- Greener, Ian (2002). Agency, social theory and social policy. In: *Critical Social Policy*. 22(4).
DOI: <https://doi.org/10.1177/02610183020220040701>.
- Hall, Peter A. (1993): *Comparative Politics. Ph.D. Programs in Political Science*. City University of New York, New York.
- Horváth Anett (2019): Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás. In: Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei – Hazai és nemzetközi dimenziók*. Dialog Campus, Budapest.
- Jenkins-Smith, Hank C. – Sabatier, Paul A. (1994): Evaluating the Advocacy Coalition Framework. In: *Journal of Public Policy*. Vol. 14/1994, No. 2.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown. Cambridge University Press, Boston.
DOI: <https://doi.org/10.3886/icpsr28024>.
- Körösnéyi András – Illés Gábor István – Metz Rudolf Tamás (2017): A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben. In: Körösnéyi András (szerk.): *Viharban kormányozni: Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest.
- Kuhn, Thomas (1962): *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press, Chicago.
DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851408.003.0003>.
- Lasswell, Harold D. (1935): The Person: Subject and Object of Propaganda. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 179(1).
DOI: <https://doi.org/10.1177/000271623517900124>.
- Lindholm, Charles (1962): A kis lépések problémája. In: Stillmann, Richard (szerk.): *Közigazgatás*. Osiris-Századvég, Budapest.

- Mahoney, Janet (2001): Leadership skills for the 21st century. In: *Journal of nursing management*. Vol. 9 5 /2001.
DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2834.2001.00230.x>.
- Mills, C. Wright (1956): *The Power Elite*. Oxford University Press, Oxford.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Review*. Vol. 94/2000.
DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, Princeton.
DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400841080>
- Simon, Herbert A. (1957): *Models of Man, social and rational*. Wiley.
- Stone, Deborah (2002): *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton, New York.
- Straub Zsolt – Petőfi Sándor (2021): *A digitális intézményfejlesztés programja*. (Kézirat). Budapest.
- Szabó Tamás (2019): A közpolitikai probléma. In: Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás közpolitikai és koncepcionális keretei. – Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

EGYÉB FORRÁSOK

- 1011/2018. (II. 1.) Korm.határozat.
- 1536/2016. (X. 13.) Korm.határozat a köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és felnőttképzési rendszer digitális átalaktásáról és Magyarország Digitális Oktatási Stratégiájáról.
- 17/2021 (III. 5.) EMMI határozat.
- 21 Kutatóközpont: 2020-21 Pedagógus kutatás gyorsjelentés, 2021. (Elérhető: https://21kutatokozpont.hu/wp-content/uploads/2021/01/Fe%CC%81nyes_Galgo%CC%81czi_pedago%CC%81guskutata%CC%81s20210126.pdf?fbclid=IwAR0zgxpoF3JisLvPZcBP-pRQjkKqixNDuzRLDw1cMiY1Cjimys45AX7IrHk. Letöltés ideje: 2022. 09.13.).
- CTV: Digitális oktatásról,ervekről, 2020. (Elérhető: <https://ctv.hu/digitalis-oktatasrol-tervekről/>. Letöltés ideje: 2023.01.01.).
- Digitális oktatás 2020. (Elérhető: https://www.diaktajekoztatás.hu/wpcontent/uploads/2020/07/DIGITALIS_OKTATAS_2020_elemzes-1.pdf. Letöltés ideje: 2021.03.03.).
- Err.ee: Estonian offers international e-education support in coronavirus pandemic, 2020. (Elérhető: <https://news.err.ee/1064501/estonian-offers-international-e-education-support-in-coronavirus-pandemic>. Letöltés ideje: 2023.01.01.).
- ERR.ee: Estonian offers international e-education support, 2020. (Elérhető: <https://news.err.ee/1064501/estonian-offers-international-e-education-support-in-coronavirus-pandemic>. Letöltés ideje: 2021.10.20.).
- ERR.ee: Ministry of Education asks schools to temporarily waive student assessments, 2020. (Elérhető: <https://news.err.ee/1065652/ministry-of-education-asks-schools-to-temporarily-waive-student-assessments>. Letöltés ideje: 2021.04.05.).
- Esélyteremtés a köznevelésben, 2021. (Elérhető: https://www.oktatás.hu/pub_bin/dload/unios_projektek/efop317/kiadv/EFOP_317_Eredmenykommunikacios_kiadvany_beliv.pdf. Letöltés ideje: 2022.10.13.).

- Korunk kihívásai – Szakmai workshop, 2022. (Elérhető: https://00e03fc90c.clvaw-cd-nwnd.com/934e4593322e7ff8f69fae583261b282/200000504-2dcd12dcd3/HOEC_Digita%CC%81lis%20Tanoda%20projekto%CC%88sszefoglalo%CC%81_Szabo%CC%81%20Tama%CC%81s_2022nov24.pdf?ph=00e03fc90c. Letöltés ideje: 2022. 12.12.).
- Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája, 2016. (Elérhető: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/55/8c/558c2bb47626ccb966050debb69f600e.pdf>).
- Nedolgozzingyen.hu: Felmérés – A digitális munkarend az oktatásirányítás kudarca, 2020. (Elérhető: <https://nedolgozzingyen.hu/2020/06/22/felmeres-a-digitalis-munkarend-az-oktatasiranyitas-kudarca/>. Letöltés ideje: 2022.10.18.).
- Századvég: Elemzés - Hogyan zajlott a digitális átállás a köznevelésben?, 2022. (Elérhető: https://szazadveg.hu/2022.%20j%C3%BAlius%2011-ig%20R%C3%89GI/ELEMZ%C3%89S/MAGYAR/GK/20210329_Digit%C3%A1lis%20oktat%C3%A1s/Elemz%C3%A9s%20-%20Sz%C3%A1zadv%C3%A9g%20Gazdas%C3%A1g-kutat%C3%B3%20-%20Hogyan%20zajlott%20a%20digit%C3%A1lis%20%C3%A1t%C3%A1ll%C3%A1s%20a%20k%C3%B6znevel%C3%A9sben_20210330.pdf. Letöltés ideje: 2021. 10. 20.).
- Unesco: Half of world's student population not attending school, 2022. (Elérhető: <https://en.unesco.org/news/half-worlds-student-population-not-attending-school-unesco-launches-global-coalition-accelerate>. Letöltés ideje: 2022.05.05.).



Szerényi Gábor grafikája

KOVÁCS ORSOLYA – DARAI PÉTER

Fedezetcsere az adóvégrehajtásban

ABSTRACT

The Act of the tax debt execution is maybe the most disputed administrative measure in the system of law because in this case the power of state intervenes in the personal intimate zone limiting the title of ownership. Respecting the final decision or judgement just as important in the Basic Law relating the constitutional order, however at least as important is the protection of the debtor's rights and legitimate interests. In the proceeding of tax debt execution rights of the tax authority and the debts face to face requires sufficient balancing rules which is part of the debtor's rights. By the law upon the judgment debtor's application to be submitted before the auction is scheduled at the latest, in respect of the judgment debtor's circumstances meriting particular treatment, the court may release the seized movable property from the attachment if the recovery of the debt is secured even after the release and/or if the judgment debtor offers an asset as a cover for the debt with a market value reaching or exceeding that of the asset requested to be released. This essay tries to try to present the legal institution of the exchange of covers in enforcement proceedings in the tax debt execution. It should be emphasized that the tax execution is a coercive procedure because of the tax enforcement so taking considerations because of reasons of equity is possible between strict rules.

Keywords: debtor ■ proceeding of tax debt execution ■ test of necessity and proportionality ■ act of execution ■ equity, order ■ Constitutional Court

I. BEVEZETÉS

Az Alkotmánybíróság kikristályosodott gyakorlata a jogállamiság tartalma kapcsán – egyebek mellett – kiemeli a jogszabályokba, továbbá a közigazgatási szervek által hozott döntések és a bírósági ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalom megszilárdítását, ezért a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény a hatékony, eredményes, észszerű időn

belüli végrehajtás.^[1] A végrehajtásnak az adós ellehetetlenítése sohasem célja; ellenben egyensúlyokat és garanciákat kell tartalmaznia ahhoz, hogy mind az adós, mind a végrehajtást kérő érdeke is megfelelően érvényesüljön. Ennek hiányában az olyan végrehajtási jog, amely egyoldalúan részesíti előnyben valamelyik fél érdekeit, ellentétben áll mind a tisztességes eljárás követelményével, mind a jogorvoslathoz való joggal.^[2] Az adóvégrehajtás kettőssége tehát egyrésztől védelmezi a végrehajtást kérő (és az eljárást folytató) adóhatóság érdekeit, másrésztől az adósi garanciákkal az adóhatóság cselekményeit is törekszik átláthatóvá – és ellenőrizhetővé – tenni.^[3]

Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) szabályozási rendszerét az adóhatóság oldaláról vizsgálva rögzíthető, hogy a tartozás behajtása nemcsak jog, hanem a költségvetési érdekek biztosítása célzatával kötelezettség, melyet a hátralék kötelezett részéről való megfizetésének elmulasztása – mint objektív tény – von maga után. Ez ellenben azt is jelenti, hogy az adóvégrehajtás cselekményei strikt előírások mentén kötöttek, így méltányosságot gyakorolni kizárólag ott és akkor lehet, ha azt jogszabály megengedi.^[4] Jóllehet az Avt. szabályozza az adóvégrehajtás megakasztásának konkrét eseteit, előfordulnak élethelyzetek, amelyekben sem a felfüggesztés, sem a szünetelés – jogszabály által taxatív jelleggel meghatározott – feltételei ugyan nem állnak fenn, az adós körülményei mégis méltányos eljárást igényelnek az adóhatóság részéről. Ezen szituációk megoldására biztosít módot a fedezetcsere intézménye; jelen dolgozat ennek ismertetésére tesz kísérletet. A témát nem korlátozzuk le az anyagi jogi szabályok bemutatására, annak – reményeink szerint sikeresen – alapjogi színezetet is próbálunk kölcsönözni.

[1] 16/1992. (III.30.) AB határozat, ABH 1992, 101, 102; 309/E/2004. AB határozat, ABH 2004, 1828, 1833; 451/B/2009. AB határozat, ABH 2009, 2458, 2462; 1252/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2284; 1411/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2301.

[2] 22/2013. (VII.19.) számú AB határozat, Indokolás (17). Ezt a doktrínát az Alkotmánybíróság gyakorlata a döntés előtt már jóval korábban kimunkálta; „A Vht.-nek ugyanakkor megfelelő kiegyensúlyozást kell tartalmazni az adós és a végrehajtást kérő érdekeit illetően. Bármelyik egyoldalú figyelembevétel sértheti a jogorvoslathoz való alapvető jogot, ellentétbe kerülhet a jogállamiság elvével.” (994/B/1997. AB határozat, ABH 2005, 740, 749).

[3] Az adóhatóság az adóvégrehajtás során egyrésztől a behajtást végzi – e körben a közhatalmi jogkör gyakorlójaként mutatkozik –, másrésztől viszont hitelezőként is fellép.

[4] Ez független – az Avt. 2. §-a alapján érdemben mögöttes szabályozásként érvényesülő – az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 5. §-ában rögzített méltányos eljárás elvétől. Eszerint az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez. Mászt jelent ugyanakkor az anyagi jogi méltányosság kérdése és az eljárásjogi méltányos eljárás. Anyagi jogi méltányosságról akkor beszélhetünk, hogyha azt a törvény kifejezetten megengedi, például ilyen lehet az adóelengedés, adómérséklés vagy részletfizetési kedvezmény, melytől különböző – lényegét tekintve generális – alapvető kategória a méltányos eljárás (Kúria Kfv.I.35.571/2012.).

II. A FEDEZETI ELVRŐL – 10 PERCBEN

A kényszerértékesítés mechanizmusa – mint arról a későbbiekben majd lesz szó – a normál piaci viszonyoktól merőben eltér. Az egyes végrehajtási cselekmények fajtáit, azok alkalmazásának a gyakoriságát, akár egymás melletti párhuzamos foganatosítását pont a fedezeti elv érvényesülése határozza meg. Pragmatikus megközelítés, hogy az adóvégrehajtásban az adóhatóság követelését biztosítani kell; a kérdés „pusztán” annyi, hogy mikor és mivel. Ennek azért van jelentősége, mert mint arra a bevezetőben már utaltunk, az adóbeszedés nem korlátozásmentes cél; az adós részére biztosítani kell, hogy a kényszercselekményekkel szemben egy olyan jogvédelmi háló álljon rendelkezésére, amely – az alapelvek érvényesítésével és az adott végrehajtási cselekménnyel szembeni jogorvoslat biztosításával – kellő ellensúlyt képez az adóhatóság esetleges törvénysértő intézkedéseivel szemben.

Az adósi jogvédelem szabályai az Avt.-ben elsődlegesen az alapelvek^[5] sorában jelentkeznek. Jóllehet az Avt. 5. §-a alapján a végrehajtási cselekmények sorrendjét, időpontját az adóhatóság e törvény keretei között maga határozza meg, ezen előírás az Avt. 6. §-ával együttesen érvényesül. Utóbbi rögzíti, hogy a végrehajtási cselekmények közül azokat kell foganatosítani, amelyekkel a leghatékonyabban érhető el a végrehajtás célja, ugyanakkor adóóra nézve – az arányosság elvének figyelembevételével – a legkisebb mértékű korlátozással jár. Ebben a vonatkozásban kiemelkedő jelentőséggel bír a fedezeti elv. Mivel az adóssal szemben alkalmazott konkrét vagyoni hátrány a lefoglalható vagyontárgy(ak) értékétől, illetve a behajtani kívánt követelés összegétől függ, ezért ezeket figyelembe véve kell az adóvégrehajtónak egy olyan értékkel („minimum-térülési érték”) kalkulálnia, mely valamennyi számításba vehető tényező és körülmény alapján – hangsúlyozzuk, előreláthatóan – lehetővé teszi a követelés későbbi teljes megtérülését, egyszersmind elkerülendő a „túlbiztosításból” adódó adósi jogsérelemet. Az esetek többségében a végrehajtás alá vont vagyontárgy árverésén kialakult ár erősen „nyomott ár”; annak eldöntéséhez pedig, hogy a fedezet biztosítása végett eszközölt foglalás meddig terjedhet, a végrehajtás alá vont vagyontárgyak keresleti-kínálati tapasztalataiból lehet – és kell – kiindulni, figyelembe véve a kényszerértékesítés speciális térülési rátája miatt a be-

[5] Az adóvégrehajtásban megjelenő alapelvek tartalmilag a bírósági végrehajtás alapelveinek is megfeleltethetők. Ld. Kormos, 2002.

csérték leszállításából elérhető eladási árát is.^[6] Ezen korlátok mellett az adóhatóság szabadon állapítja meg a konkrét esetben legcélravezetőbb – annak tartott – végrehajtói intézkedést, avagy dönthet akár több intézkedés alkalmazásáról, ha a megelőző eljárási aktusokból nem történt teljes térülés. Az Avt. ezért jelentőséget tulajdonít az arányosság és fokozatosság elvének;^[7] vagyis a szükséges mértékű hatósági kényszer kerüljön alkalmazásra, az a „kisebb” hátránytól haladjon a „komolyabb” cselekmény irányába.^[8] A gyakorlati szempontok legalább ennyire szükségeltetik az eljárás rapid lefolytatását. Ez jellemzően a vagyonfeltárás eredményes volta esetén jelentkezik, amikor még alappal feltételezhető az, hogy az adós vagyona – legalábbis részben – az adótartozás fedezetéül szolgálhat. A kényszer-cselekmények „halmozódása” így az adósra rendkívüli pressziót jelenthet, és az adótartozás teljes összegének rendezésére is ösztönzőleg hathat.^[9]

Az adott szituációban legalkalmasabb végrehajtási eszköz megválasztása így fokozott figyelmet igényel. Mint arra már céloztunk, a végrehajtónak olyan becsértéket kell megállapítania, mely – elviekben – lehetővé teszi a teljes követelés kielégítését (nincs „alulfoglalás”), adósnak a legkisebb sérelmet okozza, és a tartozáshoz mérve az arányosság követelményével (nincs „túlfoglalás”) is összhangban

[6] A kényszerértékesítés alatt is van ugyanis lehetőség a kikiáltási ár – ami leképezi a becsérték összegét – leszállítására. Ingóságok esetén – főszabály szerint – ha a felajánlott vételár nem éri el a kikiáltási árát, azt fokozatosan lejjebb kell szállítani, legfeljebb a becsérték 35 %-áig (Avt. 65. § (4) bekezdése). Ingatlanok esetén a szabályozás némiképp más; eszerint a vételár a kikiáltási ár 50 %-áig szállítható le (Avt. 78. § (2) bekezdése). Speciális szabály vonatkozik a lakóingatlanokra; lakóingatlan esetén az árverési vételár legfeljebb a kikiáltási ár 75 %-ának megfelelő összeg erejéig csökkenthető, feltéve, hogy az adósnak ez az egyetlen lakóingatlana, lakóhelye ebben van, és a végrehajtási eljárás megindítását megelőző 6 hónapban is ebben lakott (Avt. 84. §-a). Elektronikus árverés esetén ingóságoknál érvényes árverési ajánlatnak az árverés záró időpontjáig beérkezett, az ingóság becsértékének 50 %-át elérő, vagy azt meghaladó 5 legmagasabb összegű ajánlat minősül. Ingatlanoknál a becsérték 65 %-át, lakóingatlan esetében a becsérték 75 %-át elérő vagy azt meghaladó összegű ajánlat tekinthető érvényesnek (Avt. 90. § (2) bekezdése, Avt. 91. § (2) bekezdése). A „negatív licit” lehetősége – a kikiáltási ár leszállítása – akadályozza meg, hogy a vagyontárgyat érvényes árajánlat hiányában fel kelljen oldani a foglalás hatálya alól, hiszen ebben az esetben visszakerülne az adós rendelkezése alá, csökkentve a kielégítési vagyon értékét.

[7] Ld. Szentmihályi-Molnár, 2019.

[8] 539/D/2005. AB határozat, ABK 2008, 773, 776. Ezt igazolja a judikatúra is. Ha a tartozás nem olyan nagyságrendű, amely eleve kizárja, hogy egyéb vagyonból behajtható, akkor az ingatlan árverésre bocsátása nem indokolt; különösen akkor nem, ha a végrehajtó az adóst nem találja otthon, csak fizetési felhívást hagy hátra, de újabb foglalást nem kísérel meg és az adós egyéb teljesítési lehetőségeit sem ellenőrzi (Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Pfv.I.20.212/1999.).

[9] Az adóvégrehajtást nem is feltétlenül a teljesítésre való képtelenség, de a teljesítési hajlandóság hiánya legalább annyira generálja. Különösen erős fegyver behajtástaktikai szempontból a gépjármű lefoglalása. Az adósok többségét a gépjárműfoglalás érzékenyen érinti, következképpen a fizetési hajlandóságot is növelheti; az is beszélve arról, hogy ezen vagyontárgy relatíve könnyen értékesíthető, illetve értéke okán is nagyobb a lehetőség az adótartozás gyors és arányaiban nagyobb megtérülésére. Véleményünk szerint az adóvégrehajtásban elsődlegesen a gyorsaságnak – a minél hamarabb történő térülésnek – kell érvényesülnie, hiszen egyrészt a költségvetés érdekei is ezt igénylik, másrészt elkerülendő, hogy az adós hosszú, bizonytalan ideig álljon a végrehajtás fenyegetettsége és az eljárás hatálya alatt. Általánosságban a párhuzamos végrehajtási cselekmények alkalmazását – azon túlmenően, hogy nem is tekinthető contra legem eljárásnak – az eredménycentrikusság és a hátralék összege kifejezetten igazolja.

áll. Bár az adóvégrehajtásban kötelező sorrend az egyes intézkedések (pénzforgalmi végrehajtás, ingó- és ingatlan végrehajtás) alkalmazásakor főszabály szerint nincsen – vagyis akár ingatlanfoglalás foganatosítására a végrehajtási eljárás megindításával egyidejűleg vagy azt követően bármikor sor kerülhet (Avt. 51. §-a) –, az Avt. és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) struktúrája a szükségesség és az arányosság elvének irányvonalat ad, amikor rögzíti a cselekmények alkalmazási korlátait a tartozás összevisszesége, vagy a végrehajtás alá vont vagyoni elem jellege függvényében:^[10]

- Az állami adó- és vámhatóság 10.000 Ft-ot meg nem haladó nettó tartozással rendelkező adós esetében fizetési felhívást küld, további végrehajtási cselekményt – kivéve az Európai Uniót megillető hagyományos saját forrásból fennálló követelés, a fiatakorúval szemben kiszabott pénzbüntetés, a jogi személlyel szemben büntetőeljárásban kiszabott pénzbírság és a pénzüsszegeben kifejezett vagyonelkobzás tekintetében – nem foganatosít (Avt. 30. § (2) bekezdése).
- A végrehajtási eljárást lefolytató állami adó- és vámhatóság a 10.000 Ft-ot meghaladó, de a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított értékhatárt meg nem haladó, kis összegű követelés esetében – az Európai Uniót megillető hagyományos saját forrásból fennálló követelés, a pénzüsszegeben kifejezett vagyonelkobzás és a jogi személlyel szemben a büntetőeljárásban kiszabott pénzbírság kivételével – kizárólag hatósági átutalási megbízást és jövedelem-letiltást foganatosít a behajtás érdekében. Ezek eredménytelensége esetén a tartozást – alakszerű döntés meghozatala nélkül – ideiglenesen eredménytelen végrehajtással érintett tartozásnak minősítheti, és a tartozás végrehajthatóvá válásáig, illetve a végrehajtáshoz való jog elévüléséig ezen a jogcímen tarthatja nyilván (Avt. 21. §-a).
- 200.000 Ft-ot nem meghaladó, adók módjára behajtható köztartozás esetén az adóhatóság csak hatósági átutalási megbízást, illetve jövedelemletiltást foganatosít. Amennyiben ezt meghaladón az adóst adó tartozás is terheli, az adóhatóság egyéb cselekményeket is foganatosíthat (Avt. 107. §-a).
- A pénzkövetelést elsősorban a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, az adós munkabéréből – törvény szerint annak minősülő jövedelemből – kell behajtani (Vht. 7. § (1) bekezdése). Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegre vezetett végrehajtással

[10] A tartozást elsősorban hatósági átvezetéssel kell behajtani (ld. az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 74/A. § (1) bekezdése). Eszerint az adózót megillető túlfizetés összegét az adóhatóság hivatalból elszámolhatja az általa nyilvántartott, az adózót terhelő tartozásra, ideértve az adók módjára behajtható köztartozást, az Avt. 29. § (1) bekezdésének 6. és 9-21. pontja szerinti megkeresésen alapuló pénzkövetelést, az általános közigazgatási rendtartás alapján behajtható köztartozást és az önkormányzati adóhatóság megkeresésében közölt – önkormányzati adóhatóságot megillető – tartozást is. Ugyanakkor a hatósági átvezetés még nem minősül végrehajtási cselekménynek, ezért az nem is az Avt. keretein belül került szabályozásra. A végrehajtási eljárás az első végrehajtási cselekmény foganatosításával indul (Avt. 31. § (1) bekezdése).

nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki (Vht. 7. § (2) bekezdése). A végrehajtónak addig kell a foglalást folytatni, amíg fedezetet nem teremt a követelésre. Több ingóság lefoglalása esetén a lefoglalás sorrendjét a végrehajtó állapítja meg (Vht. 87. § (1)-(2) bekezdései).

- Nincs helye ingatlan-végrehajtásnak a természetes személy és az egyéni vállalkozó adós, valamint a vele együtt élő közeli hozzátartozók lakhatását közvetlenül szolgáló lakóingatlan esetén, ha a tartozás összege az 500.000 Ft-ot nem haladja meg (Avt. 52. § (1) bekezdése).
- A lefoglalt ingatlant akkor lehet értékesíteni, ha a követelés egyéb végrehajtási cselekmény foganatosítása útján nem, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva térülne meg (Avt. 59. § (1) bekezdése). Ha az adóhatóság ingó-foglalást és ingatlan-végrehajtást is foganatosított, az ingatlan értékesítése iránt akkor intézkedhet, ha az ingóság értékesítése eredménytelen volt, vagy a lefoglalt ingóságok értékesítéséből a tartozás előreláthatóan nem egyenlíthető ki, és a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatnak az adóhatósággal való közlésétől számított 45 nap vagy az ingatlan fekvése szerinti jegyző Vht. szerinti tájékoztatásának kézbesítésétől számított 60 nap már eltelt (Avt. 59. § (2) bekezdése). Ha a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatnak az adóhatósággal történő közlésétől számított 8 napon belül igényper indítottak, az igényelt ingatlan értékesítése iránt csak az igényper jogerős befejezése után lehet intézkedni (Avt. 59. § (3) bekezdése).

Minderre tekintettel a kényszereljárásban mindig azt az eszközt kell választani, mely az adós vagyoni viszonyait a behajtáshoz szükséges mértékben érinti; az állami kényszer elsődlegesen az adós vagyoni jogait korlátozza, csak kivételesen érintheti a személyiségi jogait.^[11] Az Avt. tehát a taláros testület által kimunkált alapjogi teszt dogmatikáját is magáévá teszi. Az Alkotmánybíróság több alkalommal utalt arra, hogy valamely korlátozás akkor feleltethető meg az Alaptörvénynek, ha egy másik alapvető jog, vagy alkotmányos érték védelme vagy érvényesülése másképpen nem érhető el – vagyis a korlátozás szükséges –, ahogyan nem sérti az arányosság követelményét sem; következésképp az elérni kívánt célnak és az érdekében okozott alapjogsérelem súlyának arányban kell állnia egymással. Utóbbi kapcsán a törvényalkotó köteles a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozás az adott alapjog lényegi tartalmát sem érintheti.^[12]

[11] Avt. 35. § (2) bekezdése; 1252/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2284. Ezen megszorítás nem korlátozhatja a végrehajtót az eljárás eredményes lefolytatásában; emiatt a jelenlévők személyazonosságának ellenőrzése, fényképek készítése, helyiségek és ingóságok átkutatása a végrehajtási eljáráshoz szükséges mértékben megtehető.

[12] 11/1993. (II.27.) AB határozat, ABH 1993, 109, 110; 3/2014. (I.21.) AB határozat, Indokolás (61); 17/2015. (VI.5.) AB határozat, Indokolás (104). Ld. Pozsár-Szentmiklósy, 2016, 93-104., 173-193., 207-223.; Somody – Szabó – Vissy – Dojcsák, 2021, 57-72.

III. A FEDEZETCSERE TÖRVÉNYI KRITÉRIUMAI

Az adóhatóság az adós méltánylást érdemlő körülményére tekintettel – legkésőbb az árverés kitűzését megelőzően – előterjesztett kérelmére a lefoglalt ingó vagyontárgyat feloldja a foglalás alól, ha a tartozás megtérülése a feloldást követően is biztosított, illetve abban az esetben, ha az adós olyan vagyontárgyat ajánl fel a tartozás fedezetéül, amely a feloldani kért vagyontárgy piaci értékét eléri, vagy azt meghaladja. A vagyontárgy feloldására és a felajánlott vagyontárgy lefoglalására egyidejűleg kerül sor (Avt. 50. § (1) bekezdése). A joghely első fordulata az esetleges „túlfoglalás” orvoslására hivatott – ez esetben a fedezeti érték csökkentésére kerül sor –; a második fordulata rendelkezik arról, amikor a foglalással érintett ingóság helyett egy másik forgalomképes vagyoni elemet vonnak a fedezeti körbe, ez esetben a fedezeti érték – legalábbis negatív irányban – nem változik.^[13] Mindkét esetkör alapján azt kell a vizsgálat tárgyává tenni, hogy egyrészt a feloldást (valamint a feloldást és az újabb foglalást) követően is biztosított-e a tartozás megfizetése, másrészt pedig ténylegesen is fennáll-e az adós oldalán olyan méltányolható körülmény, amely a kérelemnek helyt adó döntést megalapozza.

A jogszabályhely alkalmazásának egyik feltétele tehát az adós által előterjesztett – indokolt és bizonyítékokkal alátámasztott – kérelem, mely határidőhöz kötött; legvégső időpontja az árverés kitűzése. Mindez azt is jelenti, hogy *ex officio* az adóhatóság részéről fedezetcsere nem kerülhet sor, az szükségképp az adós kezdeményezése alapján történhet. Az adóhatóság a lefoglalt ingóság értékesítése iránt a foglalást, illetve a vízi, légi jármű lajstromának, valamint az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dologként jogszabályban meghatározott vagyontárgy foglalása esetén a zálogjogi nyilvántartás adatainak beszerzését követő 30 nap eltelte után, 8 napon belül intézkedik (Avt. 58. § (1) bekezdése).^[14]

A méltánylást érdemlő körülményt az Avt. nem definiálja, támpontot jelenthetnek a végrehajtási eljárás felfüggesztésére indokot adó körülmények (Avt. 15. § (4) bekezdése). Utóbbiak alapján az adóhatóság a felfüggesztésre okot adó,

[13] Ennek kapcsán ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy egy esetleges „túlfoglalás” a már ismertetett alapelvek betartásának szükségessége miatt eleve jogszabálysértő; viszont „túlfoglalás” is csak akkor merülhet fel, amennyiben az adós maga is több, végrehajtás alá vonható vagyoni elemmel rendelkezik. Ha az adósnak csupán egy vagyontárgya van, ami a tartozás fedezetére szolgál, akkor „túlfoglalás” még abban az esetben sem értelmezhető, ha annak értéke a tartozás összegét meghaladja.

[14] A jogszabály az értékesítés végső határidejét objektív módon is meghatározza – 3 hónap –, az árverés kitűzését a végrehajtóra bízza, olyan időpontra, amely a helyi körülmények között a legcélszerűbb (Avt. 58. § (3) bekezdése). Az ingatlan értékesítésére – egyéb feltételek fennállása esetén – akkor kerülhet sor, ha a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatnak az adóhatósággal való közlésétől számított 45 nap vagy az ingatlan fekvése szerinti jegyző Vht. szerinti tájékoztatásának kézbesítésétől számított 60 nap már eltelt (Avt. 59. § (2) bekezdése). Az értékesítés határidejét – az objektív 3 hónapon belül – a törvény az ingósághoz hasonlóan rögzíti (Avt. 59. § (4) bekezdése). Az igényper az ingóság és az ingatlan árverése vonatkozásában is halasztó hatályú (Avt. 58. § (2) bekezdése, Avt. 59. § (3) bekezdése).

méltányolható körülmények körében különösen értékeli az adós tartási kötelezettségébe tartozó személyek számát, az adós vagy az eltartott személy tartós és súlyos betegségét, az adóst is sújtó, a végrehajtás során bekövetkezett elemi csapást vagy ipari katasztrófát. A felsorolás *exemplifikatív*, vagyis az értékelendő és értékelhető körülmények jellege nyitott, ezért a mérlegelés alkalmával figyelembe kell venni az adós nyilatkozatát, az adóhatóság rendelkezésére álló egyéb adatokat, az adós és közeli hozzátartozói életkörülményeivel kapcsolatos információkat is.^[15] Ki kell térni egy gondolat erejéig arra is, hogy – tekintettel arra, hogy a törvény nem tartalmaz kizáró rendelkezést a jogi személy adóalanyok kapcsán – a fedezetcsere nem csak a természetes személy adósok esetében van lehetőség; ilyenkor a méltánylást érdemlő körülmény az adott gazdálkodó működésének a vizsgálatát kell, hogy érintse (ld. 15. lj.).

A harmadik kritérium a végrehajtással érintett ingóságért egy harmadik vagyontárgy csereként történő felajánlása. A jogszabály ingóság esetén nyújt lehetőséget a fedezet cseréjére (Avt. 50. § (1) bekezdése), ellenben az Avt. 55. §-a visszautal ezen jogszabályhelyre, miszerint a szabályozás az ingatlan-végrehajtással összefüggésben is megfelelően alkalmazandó azzal, hogy foglaláson ebben az esetben az adós ingatlanának jelzáloggal történő megterhelését is érteni kell. Úgyszintén kérdés az, hogy mi lehet fedezetcsere tárgya. Törvény eltérő rendelkezése hiányában lényegében minden dolog, ami forgalomképes, pénzben kifejezhető értékkel bír, és – bár a törvény *expressis verbis* nem rögzíti – az új fedezettel szemben a lefoglalás általános feltételei fennállnak. Utóbbi levezethető a joghely második mondatából, mely szerint a vagyontárgy feloldására és a felajánlott vagyontárgy lefoglalására egyidejűleg kerül sor. Mindez – a Vht. 86. § (1) bekezdésével történő komplex értelmezésben és negatív megközelítésben – azt is jelentené, hogy nem vonható az adóssal szemben folytatott végrehajtási eljárás körébe a tulajdonos esetleges hozzájárulásától függetlenül azon vagyontárgy, amely bizonyítottan nem áll adós tulajdonában.^[16] Az adóhatósági gyakorlatban az Avt. és a Vht. szigorú szabályai ebben a körben rugalmasan érvényesülnek, ezért feloldani ingó és ingatlan vagyontárgyat egyaránt lehet, fedezetül érdemben bármilyen vagyontárgy lefoglalható. Ha az adós harmadik személy tulajdonában álló vagyontárgyat ajánl fel fedezetként, a harmadik személynek írásban nyilatkoznia kell arról, hogy a) a felajánlott vagyontárgy a tulajdonában áll; b) arra más igényt tart-e, továbbá c) hozzájárul-e ahhoz, hogy abból a követe-

[15] Vagyis azon túlmenően, hogy a felsoroltak mellett egyéb tény, körülmény is értékelési körbe vonható, az már egy vélelmet jelent a tekintetben, hogy a kiemelték szükségképpen méltányosságot megalapozó helyzetként kezelendők. Méltányolható körülményként értékelhető, ha az adós a gazdálkodásának fenntarthatóságára törekszik, az adóhatóságtól a tartozására fizetési kedvezményt (részletfizetést) kapott és az adós részéről a részletfizetés teljesítése is valószínűsíthető, az adóvégrehajtás során az adós együttműködő magatartást tanúsított stb.

[16] Lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet, amelyről valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában van. Nem lehet lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő ingóságot, ha a rajta levő jelből vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az ingóság nincs az adós tulajdonában (Vht. 86. § (1)-(2) bekezdései).

lés kielégítésre kerüljön, az arra irányadó szabályok szerint. Ingatlan felajánlása során nem alkalmazandó az Avt. 52. § (1) bekezdésében rögzített 500.000 Ft-os értékhatárra vonatkozó szabály sem.

Bár a törvényhely a feltételek konjunktív megléte esetén alkalmazható, ha a felajánlani kívánt új fedezettel kapcsolatosan a normaszöveg értelmezéséből – megítélésünk szerint direkt jelleggel – kikövetkeztethető tulajdonosi minőség, mint alapfeltétel hiányzik, ezen hiányosságon túli elemek – a méltánylást érdemlő körülmény fennállta, a felajánlott vagyoni elem forgalmi értékének a tartozáshoz viszonyított aránya és az azt befolyásoló egyes tényezők – vizsgálatára elviekben nem is kerülhetne sor. A Vht. maga is rendelkezik korlátozásról, amikor bizonyos vagyonelemek esetén a foglalást kizárja,^[17] másrészt az Avt. 50. § (3) bekezdése szerint a fedezetcsere során az 52. § (1) bekezdése nem alkalmazandó; vagyis nincsen helye ingatlan-végrehajtásnak a természetes személy és az egyéni vállalkozó adós, valamint a vele együtt élő közeli hozzátartozók lakhatását közvetlenül szolgáló lakóingatlan esetén, ha a tartozás összege az 500.000 Ft-ot nem haladja meg.

IV. ÉRTÉKBECSLÉS A FEDEZETCSERE SORÁN

Amint arra a dolgozat elején már rámutattunk, a kényszerértékesítés korántsem a természetes értékesítési piacra jellemző körülményeket tükrözi, hiszen „...a kényszereljárások piaca elképzelhetetlenül messze van a közgazdasági értelemben vett »tökéletes piac-tól« és olyan markáns sajátosságok, törvényszerűségek jellemzik, amelyek már önmagukban drasztikus mértékben torzítják az ideális körülmények között elérhető árat”.^[18] A térülési ráta szoros – egyszerűsmind szükségzerű – összefüggésben áll a kényszerértékesítésre kihatással bíró tényezőkkel: a) a vagyontárgy forgalmi árának negatív irányú torzulásával (a piac sajátosságaiból fakadóan); b) az eljárás költségvonzatával; c) a kényszer-

[17] A Vht. külön fogalomként kezeli a le nem foglalható vagyontárgyak (Vht. 86. § (2) bekezdése) és a végrehajtás alól mentes vagyontárgyak körét, következésképp a kettő egymástól eltérő kategóriának minősül. A második kör kapcsán utalunk arra, hogy a mentességek gyakorlati célja egyrészt az adós megélhetésének, létfenntartásának, foglalkozása gyakorlásának védelme, másrészt ezt indokolja a végrehajtást kérő érdeke is, hiszen a folyamatos munkával szerzett jövedelem az adótartozás fedezetéül szolgálhat (A gazdálkodó szervezetek esetében humanitárius szempontok – mint ahogy azt a Vht. indokolása is alátámasztja – nem vehetők figyelembe, ezért a nem természetes személyek vagyonára végrehajtás korlátlanul vezethető.). A Vht. 89. § (1) bekezdése értelmében még az adós beleegyezésével sem lehet lefoglalni azon ingóságokat, amelyeket a jogszabály a végrehajtás alól kógens jelleggel mentesít. A Vht. 90-96/B. §-ai a végrehajtás alól mentes ingóságok kapcsán részletes felsorolást tartalmaznak, ezek elemzése jelen tanulmány kereteit meghaladja, ezért csupán egyes kategóriákat nevesítünk. A Vht. a mentességeket egyrészt a foglalkozáshoz és a tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen dolgok köré – itt önálló osztályban kezelve a mezőgazdaságból élő magánszemélyeket –, másrészt a létfenntartáshoz szükséges ingóságok köré, végezetül „vegyes” jellegű mentességek köré csoportosítja.

[18] Ld. Kapa, 2015.

rértékesítésben részt vevő független harmadik személlyel (a végrehajtóval), akinek önálló érdekstruktúrája esetenként a térülési arányt is csökkentheti. Hitelezői aspektusból tekintve érdemben bármely más alternatíva (adósságrendezési megállapodás, követelés-eszköz konverzió, az adott tevékenységi kör működtetésének adóstól történő átvétele stb.) kedvezőbb, mint az adósi vagyon kiürítése; a kényszerértékesítés tehát *ultima ratio* jelleggel alkalmazandó.^[19]

Az ingóságok vonatkozásában a fentiek miatt az adóhatóság nemcsak a foglaltságnál, hanem a fedezetcsereénél is jellemzően a jellegénél fogva relatíve könnyen értékesíthető vagyont preferálja, amelynek becsértéke – az előfordulási gyakoriságára figyelemmel – is viszonylag szűk kereteken belül, a keresleti-kínálati viszonyokkal hozzátétőlegesen egyezően határozható meg. A becsérték „külsős” személy részéről történő megállapításának lehetőségével – költségvonzattól függetlenül – akkor célszerű élni, amennyiben szabadpiaci összehasonlító érték az adott vagyontárgy kapcsán nem áll rendelkezésre, vagyis a jellege szükségelteti a szakértelmet.^[20] Egy vagyoni elem forgalmi értéke és a becsértéke közötti összefüggés az árverésen történő kényszerértékesítés specialitásainak ismeretében válik nyilvánvalóvá. Bár általánosságban nem vitatható, hogy mind az adóhatóság, mind az adós érdeke, hogy majd a kényszerértékesítés első lépéscsőjeként megállapított becsérték magas összegben kerüljön megállapításra – az adótorozásból minél nagyobb összeg térüljön meg –, hangsúlyozni kell azt is, hogy az eltulzott becsérték az árverésen történő értékesítés lehetőségét is erős korlátok közé kényszeríti. A szabadpiaci forgalmi érték^[21] és a becsérték ugyanis egymással nem szinonim fogalmak; az előbbi egy „idealizált” ár, amennyiért „steril” piaci környezetben – feltételezve az eladási és vételi hajlandóságot, a kényszerítől való mentességet, az eladási szándék nyilvánosságát, az adásvételre rendelkezésre álló időtartam észszerűségét – az adott vagyontárgy adásvételére sor kerülhetne. Az adóvégrehajtás során ugyanakkor a vagyont nem valós forgalmi értéken, hanem az árverés során elérhető legmagasabb áron, az aktuális keresleti-kínálati viszonyok között értékesítik, vagyis elképzelhető – a gyakorlatban ez a jellemzőbb –, hogy egy vagyontárgy a forgalmi értékénél alacsonyabb áron kerül eladásra.

Az értékbecslés – amellet, hogy egyértelműen befolyásolja a megtérülést – akkor tekinthető jogszerűnek, ha az a forgalmi érték figyelembevételével történik, egyszersmind ok- és tényszerűek azon körülmények, amelyek az értékelés során szerepet játszottak, illetőleg érvényesíti a fedezeti elvet is. Mindez nem szorítja háttérbe azon tény, hogy jelentős teret enged a szubjektumnak, ami a rendszer nem elhanyagolható kritikája. Ahogyan Pataki János István is utal

[19] Ld. 18. lj. és F. Kiss – Pócza, 2015, 76-85.

[20] Arany, platina, ezüst lefoglalása (Vht. 98. §-a); arany vagy platina felhasználásával készült tárgy, drágakő és nyomdai úton előállított értékpapír lefoglalása (Vht. 99. § (1) bekezdése); vagy akár az üzletrészfoglalás (Vht. 101. § (1)-(2) bekezdései).

[21] A piac által elfogadott érték, ami elviekben egy dolog értékét (előnyös és hátrányos tulajdonságait) komplex módon értékeli a kereslet és kínálat összefüggéseiben.

arra, „A mérlegelés lehetőségének meghagyása már önmagában is automatikusan felvetheti a felelősség kérdését. A mérlegelési szabadság eljárási sokszínűséget okozhat, hiszen az egyén szubjektumához is jelentős mértékben köthető. A hatósági kényszercselekmények foganatosítása esetében kijelenthető, hogy az egyedi megítélés lehetőségét a minimumra kell szorítani. Többek között a végrehajtó határozza meg egy ingó vagy ingatlan vagyontárgy forgalmi értékét a becsértéket, több esetben a belátására van bízva a zárgondnok alkalmazása (és költsége), helyszíni eljárás foganatosításakor ő dönti el, hogy mit von foglalás alá, egyes esetekben meghatározhatja az árverés (kényszerértékesítés) helyét és idejét, stb.”^[22] Ellenben megjegyzendő, hogy a megállapítás nemcsak az adóhatósági végrehajtók általi becsérték meghatározásban, hanem egy szakvéleményben is tükröződik; másrészt pont ennek a kiküszöbölésére szolgál a becsérték későbbi korrigálásának lehetősége.

Értelemszerűen a helyszínen kell meggyőződni arról is, hogy a fedezet cseréjéhez felajánlott vagyontárgy létezik-e, azt a kérelem elbírálását megelőzően meg kell tekinteni. Ennek keretében fel kell mérni a vagyontárgyban tapasztalható minden olyan körülményt, amely annak értékére is kihatással bír; az ingóság beszerzése (gyártása) időpontját, jellemző élettartamát, kihasználtságát és használhatóságát, az avulást, a használat, illetve a rendkívüli állagromlás miatti értékbecsülés tényezőket.^[23] A helyszíni eljárást teljes körűen dokumentálni kell; az Avt. 8. § (2) bekezdése alapján a jegyzőkönyvben minden esetben fel kell tüntetni a) az adós és a jelen levő más érdekelt nevét és lakóhelyét, természetes személyazonosító adatait, elnevezését, a bíróság által nyilvántartandó jogi személy nyilvántartási számát és székhelyét, valamint a végrehajtó azonosításához szükséges adatokat; b) az eljárás helyét és idejét; c) a végrehajtandó követelés jogcímét és összegét; d) a behajtást kérő, illetve a behajtást kérő hatóság és az adóhatóság megnevezését, utóbbi hivatalos bélyegzőjét; e) az eljárási cselekmény leírását, és f) foglalási és árverési jegyzőkönyv esetén a Vht.-ban az adott típusú jegyzőkönyvre meghatározott egyéb adatokat és körülményeket.^[24] A joghely (3) bekezdése kimondja, hogy a jegyzőkönyvet a végrehajtó, az eljárási

[22] Ld. Pataki, 2013, 121-135.

[23] Ez vice versa is igaz; ugyanúgy fel kell mérni az állagmegóvásban, minőségben, felújításban, illetőleg esztétikai jellegzetességekben megjelenő értéknövelő faktorokat. A nagyobb értékkel bíró vagyontárgy (jellemzően gépjármű) esetén kiindulópontként szolgálhatnak egyes internetes oldalakon – www.hasznaltauto.hu, www.kocsi.hu – fellelhető információk, továbbá az Eurotax-katalógus is. Ezen adatokat a gépjármű tényleges műszaki állapotának felmérése után célszerű beszerezni; az egyedi paraméterek az érték minél realisabb meghatározásának célzatával eleve behatárolják a fenti adatbázisok szűrési feltételei által meghatározott mozgásteret.

[24] A Vht. 88. § (1) bekezdése értelmében a foglalási jegyzőkönyvben fel kell tüntetni az adós háztartásához tartozók számát, fel kell sorolni a végrehajtás alól mentesen hagyott vagyontárgyakat, illetve azt, hogy a gépjármű lefoglalására a 103. § (5) bekezdése alapján került sor. Mellőzhető a mentesen hagyott vagyontárgyak felsorolása, ha a lefoglalt vagyontárgyak előreláthatólag fedezetet nyújtanak a végrehajtandó követelésre és az eljárás költségeire. Mivel pedig a végrehajtó a foglaláskor becsléssel megállapítja a lefoglalt ingóság értékét (Vht. 97. § (1) bekezdése), a jegyzőkönyv a végrehajtási eljárásba bevont újabb ingóság becsértékét is kell, hogy tartalmazza.

cselekmény foganatosításakor jelen levő felek és más érdekeltek aláírják. Az aláírás hiányát és ennek okát a jegyzőkönyvben fel kell tüntetni. Mivel a helyszíni eljárás lényegében egyszeri és megismételhetetlen cselekmény, a jegyzőkönyv formai és tartalmi kellékeinek megkövetelése ugyancsak az adóst védi.

Némiképp összetettebb a helyzet abban az esetben, amikor az adós részéről csereként ingatlan felajánlására kerül sor. Ez adódik abból, hogy – jóllehet egyéb vagyontárgyak lefoglalása szintén hatással van az adós vagyoni viszonyaira – a tulajdonjog körébe tartozó dolgok közül jellemzően az ingatlan a legértékesebb. Másrészt pedig – és pont emiatt – a jogalkotó az ingatlan becsértékének minél precízebb megállapítása okán az adóst érintően erősebb garanciákat is lefektet, vagyis a becsérték meghatározására irányuló eljárás is kötöttebbnek tekinthető. Az ingatlanok az értékét tehát a fedezetcserekor is fel kell mérni, hiszen egy esetleges kényszerértékesítésre irányuló eljárás során ez lehet a kiindulópont az árverési ár meghatározásánál.^[25] Az ingatlan forgalmi értékének megállapítására legegyszerűbb a piaci összehasonlító adatelemzés, ami az adásvételi szerződés szerinti vételárak összemérésével történik, figyelemmel az ingatlanok hasonló vagy azonos fizikai tulajdonságaira. Ezen esetben az ingatlan és a felépítmény értékelése együttesen történik, azokat egységes eszkézként kell kezelni. A költségalapú (nettó pótlási) módszert jellemzően a speciális rendeltetésű ingatlanoknál^[26] alkalmazzák. Ez az értékelési módszer az újraelőállítás költséget veszi kiindulási alapként, majd – figyelembe véve a rendeltetészerű használatot elősegítő karbantartást is – csökkenti a műszaki (fizikai), a funkcionális és a gazdasági amortizáció értékével, ugyanakkor értéknövelő ténye-

[25] Alapesetben a foglalatást követően a végrehajtó az ingatlan értékesítése előtt a 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve vagy – bármelyik fél erre irányuló kérelmére – igazságügyi szakértő szakvéleménye alapján megállapítja az ingatlan becsértékét mind a beköltözhető, mind pedig a lakott állapotban történő értékesítés esetére (Vht. 140. § (1) bekezdése). Az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője által kiállított adó- és értékbizonyítvány tartalmazza az ingatlan és az ingatlanszerzők (tulajdonosok) adatait, az érték megállapításánál figyelembe vett tényezőket, továbbá az ingatlanok az adott időpontban fennálló forgalmi értékét. Az adó- és értékbizonyítvány kiállítására irányuló eljárásban az ügyintézési határidő 8 nap (az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 101. §-a). A törvényhely azon fordulata, hogy 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve kell megállapítani a becsértéket, arra utal, hogy más eljárási cselekmények lefolytatására is szükség van. Ilyen intézkedés a végrehajtással érintett ingatlan – jegyzőkönyvezett – bejárása, külső- és belső felmérése, ezen túlmenően az adóhatóságnak módjában áll a hivatali nyilvántartási adatok felhasználása. Utóbbi esetében az adóhatóság a lefoglalt ingatlannal azonos rendeltetésű ingatlanok vagyonszerzési adataiból – a tulajdonosok személyazonosságának megállapítására alkalmatlan módon – változó mennyiségben az idő- és térbeli szűkítést elvégezve von elemzési körbe bizonyos ingatlanokat és a becsérték meghatározása szempontjából releváns jellemzőket (műszaki állapot, funkcionális használat, közművesítettség, infrastruktúra, földrajzi-területi elhelyezkedés, épület-energetikai tulajdonságok, esztétikai érték, stb.) az adó- és értékbizonyítványban foglalt adatok ellenőrzésére kontrollként használja, figyelembe véve az értékcsökkentő, vagy növelő tényezőket is.

[26] Ezek olyan ingatlanok, melyek méretük, földrajzi elhelyezkedésük, az adott gazdasági szektorbeli sajátosságuk stb. miatt más ingatlannal nem hasonlíthatóak össze, illetőleg a más ingatlannal való összehasonlítás a végrehajtás alá vont, és értékelni kívánt ingatlan piaci értéke vonatkozásában egyértelmű torzulást okozna.

zőként veszi figyelembe a felépítményhez tartozó földterület értékét. Végezetül a hozamszámításon (hozádeli értékelésen) alapuló módszer lényege, hogy az ingatlan elérhető jövőbeli hasznok és kiadások különbözete nettó jövedelemként képezi le az ingatlan piaci értékét a hasznosítás alternatíváira fókuszálva, elemelve a jövőbeli gazdasági-pénzügyi kockázatokat is.

Annak előrebocsátása mellett, hogy az Itv. hatálya nem terjed ki az adóvégrehajtásra, könnyen megállapítható, hogy az igazságügyi szakértők által alkalmazott becslési és az adóvégrehajtók által követett eljárási metódus merően eltérő, melynek oka – mint azt már hivatkoztuk – a végrehajtási kényszerértékesítés sajátosságaiban keresendő. A szakértők az adott értékelési módszert belátásuk szerint – értelemszerűen a szakma keretei között – szabadon választják meg, addig az adóhatóság – az adó- és értékbizonyítványban foglaltakat figyelembe véve – jellemzően a piaci összehasonlító adatokon alapuló értékelést preferálja.^[27] Nehezen vitatható, hogy az adó- és értékbizonyítványon alapuló és az összehasonlító forgalmi érték adatokat kontrollként használó értékelés minimalizálja az eljárás költségeit, ellenben az adó- és értékbizonyítványban feltüntetett forgalmi érték a helyi települési szabályzat sajátosságait leképezve egy mechanikus (kvázi területalapú) fajlagos érték meghatározáson nyugszik, amely önmagában veti fel azt a kérdést, hogy ezen értékelési módszer alkalmas lehet-e arra, hogy a forgalmi értékről – az árverési vételárban tükröződő értékbecsülés tényezőket figyelembe véve – akárcsak becstértek szintjén valós képet adjon. Azakértői értékelési módozatok az ingatlan forgalmi értékének megállapításánál a piaci viszonyok szerinti „átlagos gazdasági környezetet” feltételeznek; ezeknek az adóhatóság által a becstértek meghatározása során való gyakorlati alkalmazhatósága eleve kockázatot hordoz magában.

Másrészt utalni kell arra, hogy a szakértő kirendelése kizárólag szakkérdésben lehetséges, ebben az esetben viszont nem is mellőzhető.^[28] Az adóeljárás során akkor kell szakértőt meghallgatni vagy – legalább 15 napos határidő tűzésével – szakvéleményt kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró adóhatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel (Air. 66. (1) bekezdése). Azon jogtechnikai megoldásból, miszerint az adójogi normák nem írják elő kögens jelleggel a becstértek megállapításához szakértő bevonását, következik, hogy az adóhatóság a szakértő hivatalbóli kirendelésének lehetőségével ritkán él. Ez abban érhető tetten, hogy az adó- és értékbizonyítvány adattartalmának – közkirati jellege miatti – elfogadása az ingatlan felmérése mellett lehetővé teszi az

[27] Az Itv. 69. § (3) bekezdése alapján az állami adóhatóság a forgalmi értéket elsősorban az összehasonlító értékadatok alapján állapítja meg, de – az összehasonlító értékadatok hiányában – más érték meghatározó módszert (nettó pótlási költség alapú értékbecslés, hozamszámításon alapuló értékbecslés stb.) is alkalmazhat.

[28] A szakkérdés a ténykérdés egy típusa, nem pedig a tényekből levont következtetés része (Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.III.37.054/2010.). „A szakértőnek az a feladata, hogy a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleményével segítse a tényállás megállapítását és a szakkérdés eldöntését.” (419/E/2000. AB határozat, ABH 2004, 1448.).

eljárás elhúzódtásának megakadályozását. Ezen túlmenően pedig a szakszerű és hatékony eljárás elve magában foglalja a költségtakarékosságra irányultságot is (Air. 2. §-a), hiszen az adóvégrehajtás során a „mindent az adós fizet” érvényesül.^[29] Jóllehet a szabad bizonyítás rendszeréből adódóan a kirendelt szakértő szakvéleménye – főszabályként – nem kötelező a hatóságra, mindez nem jelenti a bizonyító erejét illetően az elhanyagolhatóságát; a becsérték megállapítására irányuló eljárásban annak a tartalma jellemzően érvényre jut.^[30] Ugyanakkor a fentiek akkor irányadóak, amennyiben a szakvélemény aggálymentes, annak helyességéhez kétség nem fér és a bizonyított tényekkel sem áll ellentétben.^[31] A szakvélemény a bizonyítékok körében nem bír *primus inter pares* jelleggel; a szakszerűségi foka és tudományos értéke az, ami meghatározza a bizonyítékok közötti ranghelyét.^[32]

Összességében tehát az ingatlan esetében az adóst terheli annak igazolása, hogy a végrehajtási eljárásba csereként bevonni kívánt ingatlannal a fedezeti érték nem csökken, illetőleg az értékénél fogva alkalmas lehet arra, hogy a végrehajtással érintett ingatlant „kiváltsa”. A kérelemre indult eljárásokban ugyanis – és ez alatt nyilván nem a hivatalból induló adóvégrehajtást értjük általában, hanem a fedezetcsere engedélyezése iránti kérelmet, mely a kényszereljárásnak nem szükségképp része – az adóalanyt fokozottabb együttműködési és bizonyítási kötelezettség terheli: neki kell a szükségesnek vélt adatok valódiságtartalmát igazolnia, hiszen az áll érdekében, hogy az adóhatóság azokat valóságosnak fogadja el. A kérelem teljesítését megalapozó körülmények bizonyítása a kérelmező érdekkörében jelentkezik. A tényállás-tisztázási kötelezettség a hatóság részéről abban áll, hogy azon releváns információkat vegye az ügyben figyelembe, melyek az adós kérelmének elbírálásához nélkülözhetetlenek. Ennek során vizsgálnia kell a saját adatbázisaiban és az általa hivatalból elérhető közhiteles nyilvántartásokban rendelkezésre álló adatokat, szükség esetén az adóst fel kell hívni a kérelem elbírálásához nélkülözhetetlen adatok közlésére, azok alátámasztására, és ezeket össze kell vetni az egyéb bizonyítékokkal.

[29] Az adós – jogszabályban meghatározottak szerint – köteles a végrehajtással kapcsolatban felmerült valamennyi költség, így a készkiadás, a költségminimum és jogszabályban meghatározottak szerint a végrehajtási költségátalány megfizetésére (Avt. 11. § (1) bekezdése).

[30] Némiképp más a helyzet az adós által beszerzett magánzakértő szakvéleményével kapcsolatban (az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 52-53. §-ai). A judikatúra az egyes eljárási jogágakban a magánzakértői véleményt generális jelleggel az ügyfél nyilatkozatának tekinti, figyelemmel arra, hogy a szakvélemény ezen esetekben az ügyfél által felkért – nem a hatóság által kirendelt – szakértő szakmai álláspontja. A bizonyítékok értékelésének általános szabályai a bizonyítéknak ezen formájára is vonatkoznak (Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Gfv.V.31.286/1991., Pfv.VIII.20.256/1998., Pfv. II.21.840/2008., Pfv.VI.20.500/2011.).

[31] Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Pfv.XI.21.908/2005., Kfv.III.35.245/2015. Emellett a szakértő szakvéleménye csak azon a területen értékelhető, melyen kompetenciával rendelkezik.

[32] Ld. Csiba, 2005, 104-110. Vagyis a szakvélemény csak egy bizonyítási eszköz, nem köti eleve az adóhatóságot.

V. A FEDEZETCSERE ENGEDÉLYEZÉSE

Bár a törvény megfogalmazása értelmében a kritériumok teljesítése esetén az adóhatóság a végrehajtással érintett vagyontárgyat a foglalás alól „feloldja” – és ehhez képest, ha szükséges, intézkedik az új vagyontárgy lefoglalása iránt –, ez még nem jelenti azt, hogy bármely vagyontárgy cserekénti felajánlása során a kérelem teljesítése automatikus volna. Az adóhatóság mérlegelési jogkörében a jogszabályi keretek között dönthet a kérelem elbírálása során. Csupán a jogszabályi fenntartásoknak történő megfelelés esetén nyílik az adóhatóságnak lehetősége arra, hogy a kérelem teljesítését az eset minden körülménye és a rendelkezésére álló adatok alapján mérlegelje és ennek eredményeképpen hozza meg a döntését. Az már a kérelmező felelőssége, hogy milyen tényeket és körülményeket ítél elégségesnek a kérelme alátámasztásaként, ezzel kockáztatva azt, hogy az a mérlegelést igénylő döntéshez – a javára – az adott esetben elégtelen lesz. A végrehajtási eljárással szükségszerűen együtt járó hátrányokra történő hivatkozás – lévén az evidencia – a fedezetcsere engedélyezéséhez még nem elégséges, a kérelmet ezen túlmenően kell indokolással ellátni. Csak a feltételek teljesülése esetén tudja az adóhatóság érvényesíteni az Air. 4. §-a szerinti egyedi elbírálás elvét; eszerint az adóhatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valóságghú tényállásra alapozza. Jelen fejezet ezen bekezdése emiatt szorosan összefügg az előző fejezetben elővezetett gondolatmenettel; annak az eldöntése ugyanis, hogy az adósi kérelem teljesítését követően – függetlenül attól, hogy ténylegesen történt-e fedezetcsere, vagy valamely végrehajtással érintett vagyoni elem feloldására került csupán sor – mennyi maradt az összegszerűsített fedezeti érték, már mérlegelési kérdés. Amíg a végrehajtás megakasztásának hatálya alatt az egyes cselekményekre moratórium áll fenn, mindez nem vonatkozik a fedezetcsereire; arra az eljárás szünetelése és felfüggesztése alatt is sor kerülhet (Avt. 50. § (2) bekezdése).

A kérelem tárgyában az adóhatóság végzéssel dönt (Air. 72. §-a és 73. § (1) bekezdése), ebben – kérelemnek helyt adó döntés esetén – a végrehajtás alá vont vagyontárgynak a foglalás hatálya alól történő feloldása, és ha indokolt, a felajánlott vagyontárgy lefoglalása iránt is intézkednie kell. A végzés ellen az Avt. 28. § (1) bekezdésének a) pontja alapján önálló fellebbezésnek van helye.

VI. ÖSSZEGRZÉS

Jóllehet jelentős jogalkalmazói tapasztalatokról korai beszélni, azt már nem túlzás állítani, hogy az új jogintézménnyel lazultak az adóvégrehajtás kötöttségei, egyszersmind azt sugallják, hogy az adóhatóságnak az eredményes adóvégrehajtást szem előtt tartva már méltányossági szempontokat is indokolt figyelembe vennie, mellyel közvetett módon a jogkövető magatartásra való ösz-

tönzés is elérhető. Mindez eleme lehet az adóhatóság által az elmúlt időszakban hangoztatott „szolgáltató jellegnek”.^[33] Kétségtelen tény az is, hogy az adóvégrehajtásban egy fedezetcsere nem feleltethető meg minden elemében egy bankügylet során eszközölt hitelbiztosítéki cserének, de a törvényalkotó szándéka valószínűsíthetően nem is ezt célozta, hanem csupán arra akarta a figyelmet ráirányítani, hogy a korábbiakban szigorú és eltérést nem engedő szabályokkal szemben a kényszereljárásban az adós nem csak annak elszenvedője, hanem jogai védelmében – akár méltányossági szempontok eljárásba történő bevezetésével – maga is aktívan léphet fel. Ezen szemléletváltást az Art. általános indokolása is alátámasztja; eszerint „A Kormány 2016. április 4-i ülésén tárgyalta és elfogadott Art. koncepció szerint az újraszabályozás célja annak tükrözése, hogy az állam az adóhatóságon keresztül ügyfélközpontú szolgáltatást nyújt, segíti az adózókat adókötelezettségeik teljesítésében, ugyanakkor ezt oly módon teszi, hogy a költségvetés bevételi érdekei nem sérülnek, minden kötelezett a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően vegye ki részét a közteherviselésből.”

Az adóhatóság már az adóvégrehajtás keretei között is figyelemmel kell, hogy legyen az eljárás koncentráltságával szemben támasztott alapkövetelményekre. Az adósi jogvédelem egyes eszközei az adóvégrehajtásban ugyanis egymással szorosan összefüggnek – azoknak a konkrét jogorvoslati formák csak egy szeletét képezik –, ezért együttesen kell ellátniuk az adós jogainak garantálását, közvetve a jogállami kívánalmak és alapjogok érvényesítését. Az anyagi jogi szabályok mellett ennek egyik módját a méltányosság gyakorlásában megnyilvánuló adóhatósági aktusok jelentik, melyet a tárgyalat fedezetcsere is alátámaszt.

IRODALOM

- Csiba Tibor (2005): A szakértő szerepe a közigazgatási hatósági eljárásban és a közigazgatási bíráskodásban. In: *Magyar Közigazgatás*. 2005/2. sz.
- F. Kiss Gabriella – Pócza Judit (2015): Az ingatlanárverés mint kényszerértékesítési forma a magyar jogi szabályozásban; a hitelező árverési stratégiája. In: *Themis*. 2015/1. sz.

[33] Az Avt. 50. §-ához fűzött törvényalkotói indokolás szerint a törvény „...új, de a gyakorlati tapasztalatokon alapuló, ügyfélbarát jogintézményt honosít meg a közigazgatási végrehajtásban a fedezetcsere szabályozásával. A hatóság oldaláról rugalmasságot nem engedő korábban hatályos szabályozás alapján ugyanis nem volt lehetőség a lefoglalt vagyontárgy végrehajtás alól történő feloldására, még abban az esetben sem, ha a cserében felajánlott vagyontárgy értéke a lefoglalt vagyontárgy értékét eléri vagy azt meghaladja, illetve ha a tartozás összegének csökkenése miatt az adott vagyontárgy végrehajtás alóli feloldása miatt a végrehajtás célja nem kerülne veszélybe. Azzal, hogy a törvény ezen intézkedés alkalmazását a végrehajtás szünetelése és felfüggesztése alatt is lehetővé teszi, a gyakorlatban sok esetben előálló olyan helyzetre is megoldást nyújt, amikor az adós a részére engedélyezett (és teljesített) fizetési könnyítés időtartama alatt méltányolható okból kéri az eljárás korábbi szakaszában, adott esetben jóval magasabb összegű tartozásra indokoltan lefoglalt vagyontárgy foglalás alóli feloldását, s helyette alacsonyabb, de a még fennálló tartozást fedező értékű vagyontárgy lefoglalását kéri.”

- Kapa Mátyás (2015): A kényszerértékesítések jellemző sajátosságai. In: *Polgári Szemle*. 2015/1-3. sz. (Elérhető: http://epa.oszk.hu/00800/00890/00060/EPA00890_polgari_szemle_2015_1-3_666.htm. Letöltés ideje: 2023.02.11.).
- Kormos Erzsébet (2002): *Alapelvek a bírósági végrehajtásban*. PhD értekezés, Miskolc.
- Pataki János István (2013): Gondolatok a bírósági végrehajtás rendszeréről. In: *Jogelméleti Szemle*. 2013/1. sz.
- Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (2016): *Alapjogok mérlegén. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix – Dojcsák Dalma (2021): *Alapjogi tanok I*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Szentmihályi-Molnár Gréta (2019): *A fokozatosság és arányosság elve alkalmazásának gyakorlati problémái és a végrehajtás első lépcsője*. (Elérhető: <https://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok/1401-dr-szentmihalyi-molnar-greta>. Letöltés ideje: 2023.02.15.).

JOGFORRÁSOK

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.).
- Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (Avt.).
- Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.).
- Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.).
- Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény.
- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.).
- Magyarország Alaptörvénye.

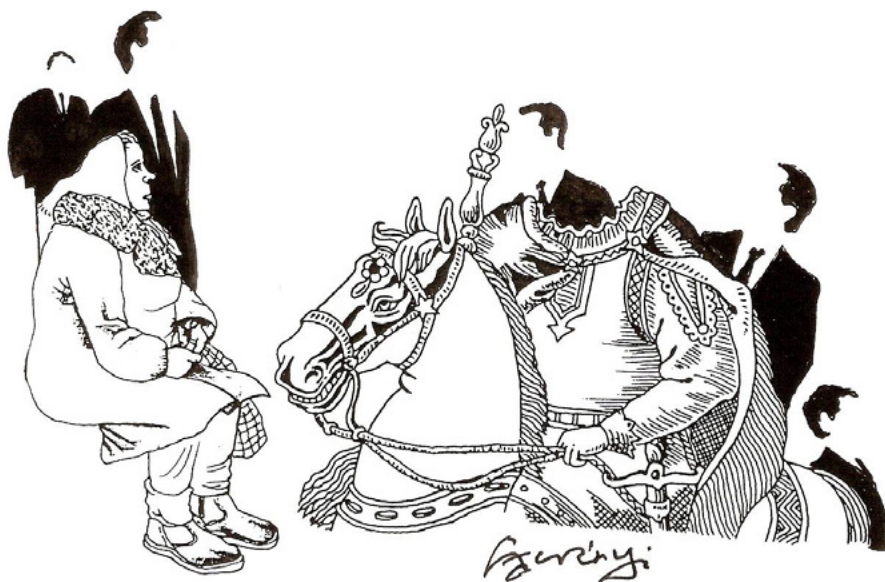
ÍTÉLETEK JEGYZÉKE

Alkotmánybírósági határozatok

- 16/1992. (III.30.) AB határozat.
- 994/B/1997. AB határozat.
- 419/E/2000. AB határozat.
- 309/E/2004. AB határozat.
- 539/D/2005. AB határozat.
- 451/B/2009. AB határozat.
- 1252/B/2010. AB határozat.
- 1411/B/2010. AB határozat.
- 22/2013. (VII.19.) AB határozat.
- 17/2015. (VI.5.) AB határozat.
- 11/1993. (II.27.) AB határozat.
- 3/2014. (I.21.) AB határozat.

KÚRIA (LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG) ÍTÉLETEI

- Gfv.V.31.286/1991.
- Kfv.I.325.571/2012.
- Kfv.III.35.245/2015.
- Kfv.III.37.054/2010.
- Pfv.I.20.212/1999.
- Pfv.II.21.840/2008.
- Pfv.VI.20.500/2011.
- Pfv.VIII.20.256/1998.
- Pfv.XI.21.908/2005.



Szerényi Gábor grafikája

KUKORELLI ISTVÁN

Gondolatok a Sólyom-bíróságról szóló könyvről^[1]

Szokatlannak tűnhet, hogy egy 2021-ben megjelent könyvet „megkésve” mutatunk be. Az előszóból tudjuk, hogy a Sólyom-bíróságról szóló kötet az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) 30. születésnapjára készült. Azt gondolom, hogy az az örökség, amiről a könyvben olvashatunk, ma és a jövőben is aktualitással bír. Időszerű marad tehát alkotmánytörténetileg is, mert az alkotmányosság klasszikus alapelveinek cölöpjeit ebben a kilenc évben verték le, reményeim szerint jó mélyre.

A könyvbemutató műfajához híven szólni illik a mű szerkezetéről. Akik már olvashatták ezt a szép külsínű és tartalmas belbecsű könyvet, tudják, hogy két részből áll:

Az elsőben öt tanulmányt olvashatunk nyolc szerző tollából. A szerzők a jogtudomány ismert képviselői és az alkotmánybíráskodás kutatói. A szakirodalomban a kezdetektől sokan foglalkoztak a Sólyom-korszakkal (pl. Kis János, Pokol Béla, Sajó András, Tóth Gábor Attila és mások^[2], sőt maga a névadó is 2001-ben megjelent monográfiájában).^[3] Az öt tanulmány reflektál ezekre az írásokra, de újat hoz több szempontból is. Ezekre a leginkább a tanulmányok összefoglalójában megtalálható nővumokra később egy-két mondat erejéig visszatérnék.

A második részben hét tudatosan kiválasztott, korabeli AB-határozat elemzésére vállalkozott nyolc fiatal kutató.^[4] Tudom, hogy a válogatás nem volt könnyű hadművelet, hiszen a korszakban megalkotott 1355 AB határozat (évente átlag: kb. 150) kínálta magát.

[1] Gyórfi – Kazai – Orbán (szerk.), 2021.

[2] Halmi (szerk.), 2000; Holló – Balogh, 2010; Kis, 2000; Pokol, 1992; Sajó, 1996; Tóth, 2009.

[3] Sólyom, 2001.

[4] 23/1990. (X. 31.) AB határozat (a halálbüntetés eltörlése);

64/1990. (XII. 17.) AB határozat (az első abortusz-határozat);

11/1992. (III. 5.) AB határozat (az igazságtételi törvényről);

43/1995. (IV. 30.) AB határozat (a Bokros-csomagról);

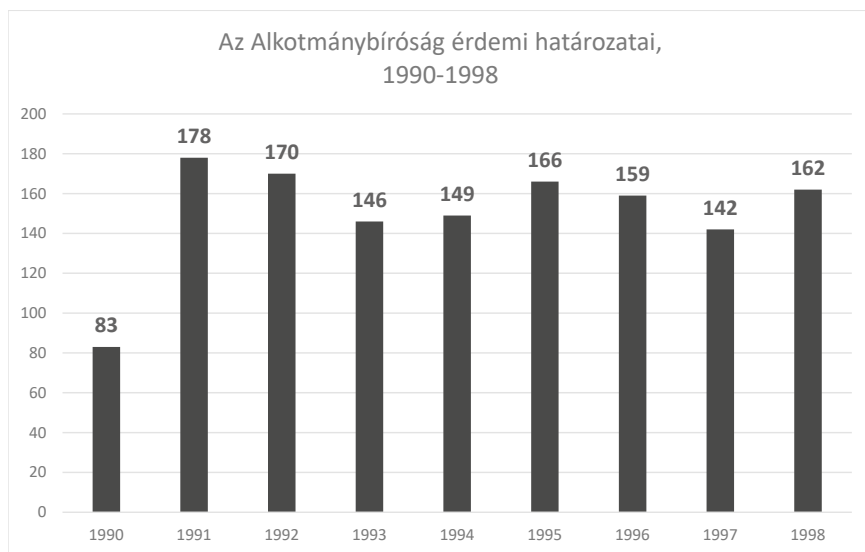
21/1996. (V. 17.) AB határozat (a szívárvány-ügy);

29/1997. (IV. 29.) AB határozat (a közjogi érvénytelenségről);

52/1997. (X. 14.) AB határozat (a népszavazás konszolidációja).

Az Alkotmánybíróság érdemi határozatainak száma 1990-1998									
év	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
határozatok	83	178	170	146	149	166	159	142	162
Összesen	1355								

1. táblázat: Az Alkotmánybíróság érdemi döntéseinek száma 1990-1998[5]
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)



1. ábra: Az Alkotmánybíróság érdemi határozatai, 1990-1998.
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

Az évente szépen vastagodó „fekete kötetek” (az ABH-k) 1990-98 között összesen 8914 oldal írott anyagot, mondhatnám, fontos joganyagot tartalmaznak, pl. a Fleck Zoltán által teljesértékűen feldolgozott jogállamiságról. A szűrőn végülis a korszakban legnagyobb társadalmi-politikai visszhangot kiváltó döntések akadtak fenn. Jellemezhetném úgy is, hogy ezek a nagy „jogrendszerváltó” határozatok. Másképp fogalmazva: a később nagyon gyakran hivatkozott határozatok. Egyetemen lévén a tankönyveket, az évfolyam-, TDK- és szakdolgozat-írók kedvenc témáit tartalmazó határozatok. Ma is több száz dolgozat és nem kevés tudományos publikáció íródott (íródik) a kérdéseket körüljárva.

[5] Az adatokat Németh Ágnes, az Alkotmánybíróság jogegységi tanácsadója bocsátotta a rendelkezésemre, köszönet érte. A táblázat tartalmazza az Alkotmánybíróság teljes ülésének, valamint háromtagú tanácsainak határozatait. Mind a Magyar Közlönyben (vagy tárcaközlönyben), mind az Alkotmánybíróság Hivatalos Lapjában megjelenteket. Az adatok forrása Az Alkotmánybíróság Határozatai éves kötetek 1990-1998 közti kiadásai.

Nem szeretnék a belekívánás bűnébe esni, csupán egy apró kritikai megjegyzésem lenne; tárgyát tekintve a válogatás döntően alapjogias, a Halmai Gábor által említett államszervezeti aktivizmus per tangensem jelenik meg a kötetben, és nem olyan erővel, amilyen a valóságban volt. A válogatási elvek szempontjából érdemes összevetni a Sólyom-kötetet az ugyancsak a 30. évfordulóra kiadott „Az AB 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020” című, kétkötetes kiadvánnyal.^[6] Az utóbbi könyv szerkesztői a most vizsgált 7 határozatból ötöt szavaztak be saját könyvükbe. Viszont a korszakot reprezentáló 23 határozat között pl. megtalálhatjuk az államfő hatásköréről szóló 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot, továbbá a bírói függetlenségről szóló 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot is. Ezek legalább olyan „visszhangosak” és fajsúlyosak voltak, mint a „hetek”. Hiányérzet vége.

A kiválasztott határozatokat elemző szerzők nagyjából hasonló tematika szerint haladva, fiatalos lendülettel és magas színvonalon írnak. Bemutatják a téma szakirodalmát és ahhoz nagyon sok újat tesznek hozzá. Szellemesen, könnyedén szedik darabokra a határozatokat.

Két dolgot mindenképpen kiemelnék a határozatelemző részből:

- Az egyik, hogy feltárul előttünk az AB belső döntéshozatali mechanizmusa. Olvashatunk a levéltári források alapján az indítványokról, a különböző tervezetekről, feljegyzésekről, szakértői véleményekről. Megelvenedik a XIII. kerületi, később a Donáti utcai székház.
- A másik, hogy a szerzők a korba visszahelyezve társadalmi fogadtatásukban is bemutatják a döntéseket. Aki megélte azokat az éveket és újságolvasó volt, retro érzése támad, mert hiteles a kép, a múltidézés. Jó a tükör.

Az elemzések alapján kézzelfogható az AB sokat vitatott aktivizmusa, az alapító atyák, az „olvasztárok” bátorsága. A kiváló humoristával, Bödőcs Tiborral szólva a Sólyom-bíróság bírái többségükben a „jogállam dobermannjai” voltak. Talán ez elmondható az elnök által dominált testület egészéről is. A könyv demonstrálja a Sólyom-bíróság kívülről látható egységét, a különvélemények alacsony száma bizonyítja ezt. Miközben jól tudjuk, hogy kőkemény viták voltak a testületen belül.

Az AB aktivista szerepfelfogásának kétségtelenül objektíve kedvezett a kor, a régi-új jog találkozásának közelsége, a tabula rasa alapról indulás, a popularis actio megléte, az átmeneti alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény hatásköri listája is, amely nagy intézményi mozgásteret engedélyezett (voltak olyan önálló hatáskörök, mint pl. a mulasztás, amelyek fölkínálták az aktivizmust). Tanulságos a korszakban az AB megszorító és kiterjesztő hatáskör értelmezése is. Az aktivista credo – szubjektív nézőpontból – az AB mindenkori összetételétől is függ. Az 1989. november 23-án paritásos elv alapján megválasztott 5 alkotmánybíróhoz 1998. november 23-ig további 11 bíró csatlakozott; a Sólyom-bíróságot a „kemény mag” mellett végülis 16 bíró jelenítette meg.

[6] Gárdos-Orosz – Zakariás (szerk.), 2021.

Név	Megbízatus kezdete és vége	A megválasztó parlament
Sólyom László	1989. november 23. – 1998. november 23.	Az „utolsó rendi Országgyűlés” 1985-1990.
Ádám Antal	1989. november 23. – 1998. november 23.	
Kilényi Géza	1989. november 23. – 1998. november 23.	
Solt Pál	1989. november 23. – 1990. június	
Zlinszky János	1989. november 23. – 1998. március	Az első szabadon választott parlament 1990-1994
Lábady Tamás	1990. június – 1998. november 23. és tovább	
Tersztyánszky Ödön	1990. június – 1998. november 23. és tovább	
Vörös Imre	1990. június – 1998. november 23. és tovább	
Herczeg Géza	1990. július – 1993. május	
Schmidt Péter	1990. július – 1996. december	
Szabó András	1990. július - 1998. február	Az első kétharmados parlament 1994-1998.
Holló András	1996. november – 1998. november 23. és tovább	
Németh János	1997. június - 1998. november 23. és tovább	
Bagi István	1997. június - 1998. november 23. és tovább	
Erdei Árpád	1998. március - 1998. november 23. és tovább	
Kiss László	1998. március - 1998. november 23. és tovább	

2. táblázat: A Sólyom-korszak alkotmánybírái
(1989. november 23. és 1998. november 23. között)^[7]
(Forrás: a szerző saját szerkesztése)

Szinte kivétel nélkül valamennyien egyetemi emberek, ebben az évtizedben klasszikus értelemben professzori alkotmánybíráskodás zajlott.

És itt térnek vissza a kötet első részére, a tanulmányokhoz. Több szerző, így például Györfi Tamás kiemeli, hogy az alkotmánybíráknak tág mozgásterük van az alkotmány értelmezésekor, legelőbb az alkotmány politikai konszenzuson alapuló absztraktsága miatt. Szépen írtak erről korábban sokan, pl. Brunner György és mások.^[8] Elfogadom, hogy nincs szubjektum nélküli történelem, és a bírák sem Robinszonok, egész szocializációjukat magukkal hozzák. Azt azonban erős túlzásnak vélem, hogy a korba visszahelyezve – csak saját értékpreferenciáik alapján – döntöttek volna.

[7] Megjegyzés: A Nemzeti Kerekasztal eredeti tervei és a törvények szerint 15 fős Alkotmánybíróság állt volna fel a három ciklus alatt. 1994-ben azonban a létszámot 11 főre csökkentette a Tisztelt Ház. A bírák életrajzáról lásd: Sereg, 2005.

[8] Brunner, 1998.

Pócza Kálmánéknak a Politikatudományi Szemléből ismert, a bírói koalícióról szóló, érdekes cikke is csak részben fedi a valóságot; néha valóban tetten érhető a bal meg a jobb, de a képlet sokkal bonyolultabb. A bírói koalíciókat pl. erősen befolyásolta a közjogász és a magánjogász bírák közötti eltérő szemléletmód. Hagyomány volt a nyilvános hirdetésekkor, és erre figyelmeztetni is szoktuk egymást, hogy az Aranybullát helyesen tettük-e fel. A közjogászokon a pajzsot, a magánjogászokon a trónon ülő királyt láthatta a „nagyérdemű” a taláron függő Aranybullán. És ez nem csak játék volt!

Féket, mégpedig erős féket jelentett az egyéni ambícióknak, egóknak, önmegevalósításoknak, a bírói mozgástereknek a testületi döntéshozatal. Ez még a legakaratossabb és legkitartóbb bírakat is kompromisszumra készítette, jó és rossz irányban egyaránt. Szerintem az a korrekt alkotmánybíró, aki érvel, a végsőkéig meggyőzésre törekszik, és csak a végén adja vissza az aktát. A legkönnyebb út eleve különvéleményes tervezetet készíteni. Kevesen emlegetik, de kedvezett a mozgástérnek, hogy a Sólyom-bíróság – Kilényi Gézával szólva – nem csak az indítványokat „csinálta fel”, hanem az önmagát ideiglenesnek tartó alkotmányt is. A jelen kötetben Mécs János és Orbán Endre által elemzett 11/1992. (III.5) AB határozatban olvashatjuk a következőt: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak és a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be.” Az idézetben kétszer szerepel hangsúlyosan az új! Halkan megjegyezném, hogy az 1989-es alkotmány első Magyar Közlönyös kihirdetésekor a fejlécen ez volt olvasható: A Magyar Köztársaság Alkotmánya. És szó sem volt az 1949. évi XX. törvény módosításáról! Azután a bölcsek eldöntötték, hogy nincs szó forradalmi legitimitációról.

Az alkotmánybírószági törzskaromban gyűjtöttük az alkotmánybírószágra vonatkozó sajtóbakikat, elnevezéseket. Most csak a téma szempontjából releváns elírásokat idézném fel; alkotmánybírság, alkormánybírószág, alkotmányíróság – és folytathatnám. Az utóbbiról Sólyom László is szólt egy interjúban – a könyv idézi ezt –, elismerve, hogy a bíróság gyakran az alkotmányírás határán mozgott. Ez látható az elemzett határozatokon is.

A véleményem mindig az volt, hogy az alkotmánybíráskodás egyik fő funkciója, hogy élővé tegye az alkotmányt, hogy jogfejlesztő szerepe legyen. Praeter viva dux iuris civilis! – ezt tanultuk Brósz Róbert professzor úrtól. A Sólyom-bíróság valóban jogfejlesztő, rendszerváltó, arisztokratikus bíróság volt, kellő távolságra a politikától. Szépen írja Jakab András és Kazai Viktor, ez a korszak ma is „intellektuális viszonyítási pont”! Hozzátenném, új alkotmányos kultúrát teremtett, ami bibói értelemben az értelmiségi elit kutyakötelessége.^[9]

Záró gondolatként mondanám, hogy a könyv nem heroizál és nem is destruál, kritikai értékelő alapon ír, a szerzők eljutnak 2021-ig, így az első 9 év fényében látható a többi bírósági megbízatási ciklus is, amely hol processzualistább, hol

[9] Bitskey (szerk.), 2000.

egyensúlyosabb, hol közelebb áll a politikához, a kortól soha sem függetlenül.

Bíróként és alkotmányjogászként is mindig nagy tisztelettel voltam az alapító Atyák iránt, akik között kiváló tanáraink, kollégáink, barátaink szolgálták az alkotmányosság számomra szent ügyét. Ez a viszonyom a könyv elolvasása után csak erősödött.

IRODALOM

- Bitskey Botond (szerk.) (2000): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Alkotmánybíróság, Budapest.
- Brunner György (1998): *Az alkotmányos panasz buktatói. Német tapasztalatok, magyar reformok*. Pécs.
- Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.) (2021): *Alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020*. I-II. kötet. HVG ORAC, TKJ-TI, Budapest.
- Gyórfi Tamás – Kazai Viktor Zoltán – Orbán Endre (szerk.) (2001): *Kontextus által világosan: A Sólyom-bíróság antiformalista elemzése*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Halmai Gábor (szerk.) (2000): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve*. INDOK, Budapest.
- Holló András – Balogh Zsolt (2010): *Az értelmezett alkotmány. Az Alkotmánybíróság gyakorlata 1990-2009*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Kis János (2000): *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. INDOK, Budapest.
- Pokol Béla (1992): Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybírászkodásról. In: *Társadalmi Szemle*. 1992/5. sz.
- Sajó András (1996): A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi az Alkotmánybíróság az elesetteket. In: *Magyar Jog*. 1996/4. sz.
- Sereg András (2005): *Alkotmánybírák talár nélkül*. KJK-Kerszöv, Budapest.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Tóth Gábor Attila (2009): *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- 23/1990. (X. 31.) AB határozat.
- 64/1990. (XII. 17.) AB határozat.
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat.
- 43/1995 (IV. 30.) AB határozat.
- 21/1996. (V. 17.) AB határozat.
- 29/1997. (IV. 29.) AB határozat.
- 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

- BARTKÓ RÓBERT

habilitált egyetemi docens, SZE-DFK, Bűnügyi Tudományok Tanszék
Oktatói munkáját a Miskolci Egyetem ÁJK Büntetőjogi és Kriminológiai
Tanszékén kezdte meg 2003-ban, 2008-tól mint meghívott oktató kapcsolódott be a győri jogi kar életébe. 2009-től mint egyetemi tanársegéd, 2011-től egyetemi adjunktusként, jelenleg habilitált egyetemi docensként vesz részt az anyagi büntetőjog és büntető eljárási jog oktatásában. Oktatói munkája mellett ügyvédként dolgozik, emellett a SZE ÁJDI, valamint a Tudományági Habilitációs Tanács Tudományos Titkára.
bartko.robert@ga.sze.hu

- DARAI PÉTER

vendégelőadó, kamarai jogtanácsos, ME, Bölcsészettudományi Kar
Helyi önkormányzati igazgatásban kezdte pályáját, majd 2007 márciusától az állami adóhatóság – jelenleg Nemzeti Adó- és Vámhivatal – munkatársa. Több szakterülettel (hátralékkezelés és felszámolás, jog, koordináció) történő ismerkedést követően 2012. januárjától a másodfokú adóhatóság (NAV Fellebbviteli Igazgatósága, Észak-magyarországi Hatósági Főosztály) szakértőjeként dolgozik.
daraimeister@gmail.com

- HONTVÁRI TAMÁS

joghallgató, SZE Állam- és Jogtudományi Kar
2018-ban az angliai University of Warwick egyetemen szerzett BA diplomát Politológia, Filozófia és Közgazdaságtan szakon. Kutatási területei: nemzetközi jog, római jog, kontinentális filozófia.
htamasspt@gmail.com

- HORVÁTH ANETT

egyetemi adjunktus, NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék
2013 óta az ACTA HUMANA - Emberi Jogi Közlemények periodika szerkesztője. Főbb kutatási területek: pártfinanszírozás, politikai eszmeáramlatok posztmodern értelmezése.
horvath.anett@uni-nke.hu

KEREKES LÁSZLÓ

PhD-hallgató, DE, Állam- és Jogtudományi Kar
A szerző a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszékének harmadéves PhD hallgatója. Kutatási területe a technológiajog, valamint a kiberbiztonság.
laszlokrks@gmail.com

- KOVÁCS ORSOLYA

bírósági titkár, Miskolci Törvényszék

2001. évben szerezte meg diplomáját a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, a 2020. évtől vagyongazdálkodási szakjogász. Korábbiakban megjelent publikációi a munkája során felmerülő hatósági gyakorlati problémákra, illetve a bírósági joggyakorlatra koncentráltan vízgazdálkodási és végrehajtási témakörökkel foglalkoztak.

kovacsor@gmail.com

- KUKORELLI ISTVÁN

professzor emeritus

A SZE Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének alapító oktatója, alkotmányjogász, 1999-2008 között alkotmánybíró.

Kutatási területek: választójog, parlamenti jog, népszavazás, alapjogok, közjogtörténet, összehasonlító alkotmányjog, alkotmánybíróság, alkotmányosság.

kukorelli.istvan@ajk.elte.hu

- M. TAKÁCS PÉTER

PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-Tudományi Doktori Iskola

Fő kutatási területei: Az államtudomány és politikatudomány határterületei a XX. századi államelméleti gondolkodásban, különös tekintettel Polányi Mihály államtudománya, politikai filozófiája és modern államelméleti recepciókutatása.

eltetaki@vipmail.hu

- MARINKÁS GYÖRGY

egyetemi adjunktus, kutató, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék; Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogász diplomát 2011-ben, majd 2013-ban jogász-közgazdász diplomát. Doktori tanulmányait a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában végezte. 2013 és 2016 között az ME tanársegédje, 2016-tól adjunktusként dolgozik az Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszéken. 2019-től a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kutatója. Kutatási területei egyebek mellett a kisebbségek és az őslakos népek jogai, a Gazdasági és Monetáris Unió válságkezelési stratégiái és reformja.

gyorgy.marinkas@uni-miskolc.hu

- NÉMETH ERIKA

törvényszéki bíró

A Budapest Környéki Törvényszék Gazdasági Kollégiumának gazdasági elsőfokú ügyeket tárgyaló, és emellett cégügyeket intéző törvényszéki bírója. Bírói pályafutását 2008-ban a Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróságon kezdte, ahol kinevezése óta polgári és gazdasági ügyeket tárgyal.

nemetherika@birosag.hu

- STRAUB ZSOLT

szakmai igazgatóhelyettes, Dobos C. József Vendéglátóipari Technikum és Szakképző Iskola

Az ELTE-BTK-n szerezte történelem és magyar szakos diplomáit, több mint negyedszázada tanít különböző közoktatási intézményekben. Köznevelési szakértő, dolgozott az Oktatási Hivatalban mint esélyegyenlőségi mentor és intézményfejlesztési tanácsadó, jelenleg a Budapesti Gazdasági Szakképzési Centrum Dobos C. József Vendéglátóipari Technikum és Szakképző Iskola szakmai igazgatóhelyettese. A Tandem Humán Szolgáltató Egyesület elnöke.

straubzsolt@dobosvsi.hu

- SZABÓ TAMÁS

főiskolai docens, Milton Friedman Egyetem, Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék

Politológus, diplomáit az ELTE-n, valamint a Budapesti Közgazdasági és Államigazgatási Egyetemen szerezte. Doktori értekezését a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában védte. Dolgozott minisztériumban, központi közigazgatási szervnél, húsz éves felsőoktatási gyakorlattal rendelkezik. Tagja a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének keretében működő Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Irányító Bizottságának, valamint a Homo Oecologicus Alapítvány kuratóriumi elnöke.

szabo.tamas@uni-milton.hu

- SZOMORA ZSOLT

egyetemi tanár, SZTE ÁJK Bűnügyi Tudományok Intézete

A Szegedi Tudományegyetem ÁJK Bűnügyi Tudományok Intézetének intézetvezető-helyettes egyetemi tanára. 2003-tól kapcsolódott be az Intézet munkájába, 2008-ban szerezte meg tudományos fokozatát, 2015-ben habilitált. Önálló kurzusokat tart Szegeden az anyagi büntetőjog területén, valamint részfoglalkozású oktatóként a büntető eljárásjogi oktatásban is részt vett az ELTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszékének munkájában. 2011-2015 között az SZTE ÁJDI Tudományos Titkára, majd 2016-2021 között a kar oktatási dékánhelyettese volt.

szomora.zs@juris.u-szeged.hu

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. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (Abstract), az 5-6 legfontosabb kulcsszó feltüntetésével.
5. Kiemelésként szövegben és lábjegyzetben is *dőlt betű* alkalmazható; kizárólag művek és idegen kifejezések kiemeléséhez. Ritkítás, aláhúzás, vastag betű, kapitális stb. használatát kérjük mellőzni.
6. A hivatkozásokat felső indexben, az írásjel után tüntessük fel, pl.: "XY szerint,"^{1,2} A sorrend minden esetben: idézőjel-pont-lábjegyzetjelölő, vagy pont-idézőjel-lábjegyzetjelölő, az idézés szabályainak megfelelően (részmondat esetén idézőjel a sor végén, utána az írásjel, egész mondat esetén előbb az írásjel következik). A feloldást lábjegyzetben, az oldal alján kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetén pontosvesszővel:
 - a) Szerző(k) vezetékneve (gondolatjellel elválasztva, azaz szóköz nagykötőjel szóköz egymás után írásával), évszám, hivatkozott oldal(ak), tehát:
Kiss, 2010; Nagy, 2020, 20. illetve Kiss – Nagy – Kovács, 2020, 20-30., 40.
 - b) Online hivatkozásnál: Weboldal: Téma (legfeljebb egysorosra rövidítve), az évszám (ha van):
Hvg.hu: Ez egy cikk a ..., 2011. (linket itt ne helyezzük el, csak a tartalomjegyzékben).
7. Kiadványunkban kérjük mellőzni az i.m. (op. cit.), u.o., ibid. stb. rövidítéseket (elfogadjuk: ld., vö.).
8. Kiadványunkban kérjük mellőzni a titulusok (Dr., Prof., CSc. stb.) feltüntetését mind a törzsszövegben, mind a lábjegyzetben, mind pedig az irodalomjegyzékben. Kivétel, ha adott mű címe tartalmazza.
9. Az irodalomjegyzék csak a ténylegesen hivatkozott publikációkat tartalmazza. Rendezzük ABC-sorrendbe!

10. Az irodalomjegyzék mindig a kötelező utolsó fejezet (esetleg bővíthet online forrásokkal, jogforrásokkal, ítéletek jegyzékével). Ezek kötelező elnevezése: Irodalom; Jogforrások; Ítéletek jegyzéke (ezeket egységesen szeretnénk a kiadványunkban szerepeltetni).

11. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén számozás nélkül közöljük, pont felsorolási jellel ellátva.

Törekedjünk a teljes hivatkozásjegyzék feltüntetésére, amire lábjegyzetben szerepel.

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:

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

Tehát: a név után (évszám) és kettőspont, majd cím van. Utána In kettőspont szerkesztő(k) kettőspont, majd a kötet címe *dólt betűvel*, ponttal lezárva. Végül előbb a kiadó, és csak utána a kiadás helye.

c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében (figyelem! a címek után PONT szerepel):

- 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: Hitelek. (Elérhető: www.webcim.hu. Letöltés ideje: 2020. február 2.). A webcímet és a letöltés idejét az URL után pont választja el!

e) Idézett jogszabályok esetén:

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

f) Ha az idézett mű rendelkezik DOI-számmal (azonosítóval), azt is kérjük feltüntetni az adott tétel végén, új sorban, ponttal a végén:

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz. Universitas, Győr.
DOI: <http://doi.org/doiizam>.

12. A Jogforrásokat kérjük külön listában, az Irodalom (azaz a források jegyzéke) után feltüntetni.

13. 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, szám után SZÓKÖZ)
- 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.

14. A (fekete-fehér) táblázatokat 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, oldal-szám) itt is kérjük betartani. Példa képaláíráásra:

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

15. 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.

16. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

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

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A szerkesztőség

TÁMOGATÓINK



UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.

Universitas-Győr Alapítvány



Deák Ferenc Állam-
és Jogtudományi Kar

Batthyány Lajos Jogász Szakkollégium



- ◆ A büntetőjogi kriminalizáció folyamatos kiterjesztése, a büntetendőség expanziója közel sem úkeletű jelenség a magyar büntetőjogban. A nemzetközi, európai trendekhez igazodva, részben a – szintén folyamatosan gyarapodó – nemzetközi kriminalizációs kötelezettségeknek eleget téve már a rendszerváltozás időszakától megindult egy olyan kriminalizációs hullám, amely a mai napig nem jutott nyugópontra. Ezt a hullámot csak felerősítette hazánkban az elmúlt évek különleges jogrendi helyzete is, amelyben a jogalkotó – mintegy a definiált válsághelyzetre reakcióként – gyakran nyúlt a büntető anyagi jog fegyvertárához. Nemcsak az új tényállások száma gyarapodott, de azok szakmai minősége is folyamatosan romlott, hiszen, szakítva az addig követett dogmatikai hagyományokkal, a végtelékig kiszélesített büntetőjogi fenyegetettség fogalmazódott meg bizonyos kriminalitások esetében – utalva a nemzetközi vagy uniós kötelezettségvállalásokra, vagy olykor pusztán csak a különleges jogrendet megalapozó „veszély” elleni küzdelemre. | Bartkó Róbert – Szomora Zsolt
- ◆ Az Alkotmánybíróság kikristályosodott gyakorlata a jogállamiság tartalma kapcsán – egyebek mellett – kiemeli a jogszabályokba, továbbá a közigazgatási szervek által hozott döntések és a bírósági ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalom megszilárdítását, ezért a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény a hatékony, eredményes, észszerű időn belüli végrehajtás. A végrehajtásnak az adós ellehetetlenítése sohasem célja; ellenben egyensúlyokat és garanciákat kell tartalmaznia ahhoz, hogy mind az adós, mind a végrehajtást kérő érdeke is megfelelően érvényesüljön. Ennek hiányában az olyan végrehajtási jog, amely egyszemélyes részességet előnyben valamelyik fél érdekeit, ellentétben áll mind a tisztességes eljárás követelményével, mind a jogorvoslathoz való joggal. Az adóvégrehajtás kettőssége tehát egyrésztől védelmezi a végrehajtást kérő (és az eljárást folytató) adóhatóság érdekeit, másrésztől az adósi garanciákkal az adóhatóság cselekményeit is törekszik átláthatóvá – és ellenőrizhetővé – tenni. | Darai Péter – Kovács Orsolya
- ◆ Az Európában a 2020 kora tavaszán kirobbant COVID-19 koronavírus-járvány, mint a globalizált korszak első nagy átfogó világméretű járványa, roppant kihívást intézett az emberiség számára, ennek iránya elsődlegesen az egyes társadalmi alrendszereket (gazdaság és munkaerőpiac; szociális- és egészségügy; köznevelés stb.) alapvetően működtető államok számára. A válságkezelés elsődleges szakpolitikai terepe a közegészségügyi rendszerek és ellátások voltak, de szorosan következett utána a legtöbb embert érintő munka világa, valamint a köznevelés, közoktatás. Tanulmányunk témája a közoktatásban a járvány elleni védekezés miatt kényszerből bevezetett ún. tantermen kívüli, digitális tanrend, amit a közbeszéd és a nyilvánosság a „digitális oktatás” elnevezés alatt ismert meg és használ mind a mai napig. A digitális, online munkarendre való szinte azonnali áttérés egyaránt komoly kihívások elé állította az intézményeket, a pedagógusokat, valamint a tanulókat és a szülőket. A tanárok, tanítók nagy része arra kényszerült, hogy szinte napok alatt ismerje meg a távoktatás eszközeit, sajátítsa el a mindennapi használatukhoz elengedhetetlen ismereteket, váljék az online munkaformák gyakorlott felhasználójává. Jelen tanulmányban a személyes jelenlétiről a digitális oktatásra való áttállást a közpolitika fogalomrendszerén – azon belül is a közpolitikai változás és közpolitikai krízis – keresztül értékeljük. A tanulmány szerzői között egyetemi oktatásban érintett politológusok, illetve a köznevelésben, szakképzésben több évtizedes szakmai tapasztalattal rendelkező pedagógus is található, így próbáltuk eredményesen szintetizálni a politikatudomány és a pedagógia szempontjait. Bízunk benne, hogy sikerült a célunk, és az alkalmazott megközelítés tartalmaz új szempontokat a téma megértéséhez. | Horváth Anett – Staub Zsolt – Szabó Tamás
- ◆ Szokatlanul tűnhet, hogy egy 2021-ben megjelent könyvet „megkésve” mutatunk be. Az előszóból tudjuk, hogy a Súlyom-bíróságról szóló kötet az Alkotmánybíróság 30. születésnapjára készült. Azt gondolom, hogy az az örökség, amiről a könyvben olvashatunk, ma és a jövőben is aktualitással bír. Időszerű marad tehát alkotmánytörténetileg is, mert az alkotmányosság klasszikus alapelveinek cölöpeit ebben a kilenc évben érték le, reményeim szerint jó mélyre. | Kukorelli István

