

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XL/2 (2022/2)



MISKOLC UNIVERSITY PRESS
2022

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS

SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XL/2

MISKOLC UNIVERSITY PRESS
2022

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

A szerkesztőbizottság elnöke
(felelős szerkesztő):
HALLÓK TAMÁS

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

A szerkesztőbizottság titkára:
LEHOTAY VERONIKA

HU ISSN 0866-6032

TARTALOMJEGYZÉK

I. ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI TÁRGYÚ TANULMÁNYOK

Gedeon Magdolna: A bányamunkások jogi helyzete a 18. századi Magyarországon..... 7

Torma András – Torma Beatrix: Adalékok az Európai Közösségek/Unió közigazgatásához II. 23

II. ÁLLAMTUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ TANULMÁNYOK

Boda Zoltán: Bíróági igazgatás vagy menedzsment? A menedzsmentlista megközelítés létjogosultsága a bírói szervezetben..... 43

Cseh Gergely – Varga Zsófia Kincső: A felsőoktatási modellváltás, valamint az újonnan létrejövő közérdekű vagyonkezelő alapítványok főbb aspektusai..... 77

Darai Péter: A jogviszony eltérő minősítésének tilalma az adójogban, különös tekintettel az egyes ellenőrzéstípusok sajátosságaira 96

Erdős Éva – Riczu Zsófia: A foglalkoztatáshoz kapcsolódó nemzetközi adózási és járulékfizetési kérdések, különös tekintettel a kettős adóztatás problematikájára 117

Halász Adrienn – Varga Zoltán: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről és a belső ellenőrzés szabályairól 134

Németh Zoltán: A mediáció alkotmányos alapjai a magyar Alaptörvényben..... 163

Olajos István – Mercz Mónika: Az elővigyázatosság elve és használata a közigazgatásban, avagy meddig terjednek az alkotmányos alapelvek határai..... 174

Szabó Balázs: Drónok a hazai közigazgatás szolgálatában 197

III. BŰNÜGYI TUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ TANULMÁNYOK

Wszolek, Roksana – Światłowski, Andrzej – Nagy, Anita: Protecting of the rights of victims of sexual crimes in Polish criminal procedure..... 215

IV. CIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ TANULMÁNYOK

Jakab Nóra: Méltányos átállás elméletben és gyakorlatban..... 237

Leszkoven László: A tanú vagy más közreműködő javára szóló végrendeleti juttatás érvénytelensége, különös tekintettel az öröklési szerződésekre 250

<i>Makács Adrienn</i> : A törvényes öröklés, az érdemtelenység és a kitagadás jogintézményeinek rendezése a második magyar Polgári törvénykönyv megalkotásának folyamatában	260
<i>Mátyás, Imre</i> : The structure of international investment law with a special view to resource nationalism.....	282
<i>Mélypataki Gábor – Lipták Katalin – Varga Krisztina – Harangozó Zsolt</i> : A négynapos munkahét bevezetésének jogi és gazdasági dilemmái	295
<i>Olajos István</i> : A fiatal gazdálkodókhöz és a rövid ellátási láncokhoz kapcsolódó tematikus alprogramok jövője a 2021–2027-es támogatási ciklusban	309
<i>Pusztahelyi Réka – Buskó Tímea</i> : A fogyasztói döntéshozatal (kifürkészhetetlen?) útjai a digitális térben a viselkedéstudományok és a pszichológia tükrében	329
<i>Rácz Zoltán</i> : A sztrájkjog kiüresítése: egy kollektív munkaügyi vita margójára	354
<i>Stefán Ibolya</i> : A mesterségesintelligencia-rendszerek felelősségi kérdései az uniós dokumentumok és a magyar szabályozás tükrében	364
<i>Szekeres, Bernadett</i> : Das Problem des Arbeitsortes aus ungarischer, europäischer und deutscher Sicht.....	388
<i>Szekeres Bernadett – Mélypataki Gábor – Garami Mária</i> : Gondolatok a mobbingről és a munkahelyi cyberbullyingről	401
<i>Sztermen Orsolya Lili</i> : Kulturális javak mobilitásának jogszabályi keretei. A haszonkölcson-szerződés bemutatása	418

I.

ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI TÁRGYÚ TANULMÁNYOK

A BÁNYAMUNKÁSOK JOGI HELYZETE A 18. SZÁZADI MAGYARORSZÁGON

The Legal Position of Mining Workers in the 18th Century in Hungary

GEDEON MAGDOLNA*

Abstract: A tanulmány a bányamunkások jogi helyzetét mutatja be a 18. századi Magyarországon. Ennek keretében a bányászok jogait, kötelességeit, a számukra nyújtandó juttatásokat, a bányai igazgatási szervek e területen végzett tevékenységét elemzi. Az elemzés a korabeli jogforrásokra és szakirodalomra támaszkodik, melyek segítségével kiegészíti a témával foglalkozó, újabb kori tanulmányokat. A jogi szabályozás ismertetése mellett képet kapunk a bányamunkások mindennapjairól, az általuk végzett sokféle munkáról is.

Kulcsszavak: *bányamunkások, bányatársládák, nyugdíj, Udvari Kamara*

Abstract: The paper presents the legal position of mining workers in 18th century Hungary. In this context, it analyzes the rights and duties of miners, the benefits provided to them, and the activities of mining administrative bodies in this fields. The analysis relies on contemporary legal sources and literature to supplement recent studies on the subject. In addition to describing the legal regulations, we also get an overview of the everyday life of the mining workers and the variety of work they did.

Keywords: *mining workers, mining crates, pension, Court Chamber*

A bányászat-kohászat számos család megélhetését biztosította Magyarországon. Bányaműveléssel hazánkban az államalapítás óta foglalkoztak. A király jobbára magának tartotta meg ebben az időszakban a bányákkal rendelkező földterületeket, és azt saját embereivel aknáztatta ki, akiket a magyarok egyes oklevelek tanúsága szerint a rabszolgapiacra vásároltak. Valószínűleg a bányászati tevékenységre alakult első formációk, a bányatelepek is az uralkodó tulajdonába tartozó területe-

* DR. GEDEON MAGDOLNA
habilitált egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Római Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogmagdi@uni-miskolc.hu

ken jöttek létre, így azok közvetlenül a király alá tartoztak, az ott dolgozók a király emberei voltak.¹

Wenzel Gusztáv szerint a polgári államok kialakulása előtt a bányaműveléssel foglalkozók voltak a bányaszemélyek. Szerinte a bányászatban „egyéni személyeknek háromféle módon lehet része; amennyiben arra vagy tőkét, vagy értelmiséget, vagy munkaerőt fordítanak”. A jogi személyek pedig a bányatársulatok voltak.² A bányászatra „tőkét” fordító személyek a bányatársulatokban részesedést szerző befektetők, az „értelmiséget” fordítók a bányahivatalnokok, a „munkaerőt” fordítók pedig a bányamunkások voltak.

Míg a bányatársulatokkal és a hivatalnokokkal kevés tanulmány foglalkozik, a munkásokat megillető jogokat – mint a szociális és munkajog történetének kiemelkedő területét – többen is részletesen feldolgozták. A jogforrások sokfélesége miatt azonban így is található még olyan adatok, amelyek figyelembevételével az eddigiekhez képest is új következtetéseket lehet levonni. Ilyen adatokat nyújtanak például a Diósgyőri Vasgyárral³ kapcsolatban fennmaradt források, amelyek számos rendelkezés közelebbi megvizsgálásához is megfelelő adalékkal és helytörténeti kitekintéssel szolgálnak.

¹ Vö. WENZEL Gusztáv: *Magyarország bányászatának kritikai története*. MTA, Budapest, 1880, 25.

² WENZEL Gusztáv: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere*. Kir. Magyar Egyetemi Nyomda, Buda, 1866, 87.

³ A bányászati tevékenység fenntartása miatt szükségessé vált az erdők védelme. Ezt szolgálták azok az intézkedések is, amelyek más erőforrások felhasználására ösztönöztek. Ezért Mária Terézia a faszén felváltására szolgáló szén és tőzeg kutatására jutalmat tűzött ki. A felhívás szerint az, aki szénbányát talált, 24 dukátot kapott, aki pedig az olvasztókhöz szenet használt, 100 dukát jutalomban részesült (Udvari Kamara dekrétuma, 1766. szeptember 9. A bányagazgatási hivatalok által kiadott jogszabályokat időrendben tartalmazó gyűjtemény: Franz Anton SCHMIDT: *Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. II. Abteilung: Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Kroatien, Dalmatien, Slavonien und des Grossfürstenthums Siebenbürgen*, J. P. Sollinger, Wien, 1832–1839, Band XII, 444). A jutalom reményében többen is köszén után kezdtek kutatni. Így például Fazola Henrik (1730–1779), aki nemcsak köszénre, hanem érlelőhelyekre is bukkant, aminek alapján régi tervének megvalósításához, egy vasgyár megalapításához kezdhetett. A vasgyárat természetesen olyan helyen kellett felépíteni, ahol megfelelő mennyiségű fa állt rendelkezésre a vaskohók fűtéséhez, hiszen a köszén folyamatos utánpótlására még nem lehetett számítani. Így esett a választás az akkor még szinte érintetlen erdősséggel rendelkező Bükk hegység területére, amint arra Mária Terézia a vasgyár alapító okiratának tekinthető pozsonyi magyar kamarához intézett leiratában utal 1770-ben: „Kincstárunk hasznát és édes magyar hazánk javát vasbánya kiaknázásával óhajtjuk előmozdítani, ezért elhatároztuk, hogy a bőséges faanyaggal rendelkező diósgyőri kamarai uradalom területén vasgyár létesíttessék” (PORKOLÁB László: *Források Diósgyőr-Vasgyár történetéhez 1770–1919*. Tanulmányok Diósgyőr történetéhez, 12. B.-A.-Z. Megyei Levéltár, Országos Műszaki Múzeum, Központi Kohászati Múzeuma, Miskolc, 2003, 16–17). Fazola Henrik a gyár vezetője lett.

1. A bányamunkásokra vonatkozó jogforrások

Wenzel Gusztáv szerint a bányászat számára tőkét és értelmiséget szolgáltató „egyéni személyek” mellett a harmadik csoportot azok a magánszemélyek képezik, akik a bányászatot saját munkaerejükkel végzik. A munkaerőt „a bányász nép nyújtja, melynek főrészt az ún. hevérek (Bergknappen) képezik”.⁴

A bányamunkások voltak azok, akik mind a bányavárosok, mind a bányaművek létrejöttét megalapozták. A bányák művelése mindenütt bányatelepek formájában kezdődött, ahol mindazok laktak, akik a bányaművelésben részt vettek.⁵ A bányamunkások a bányatársulatok és a kincstári bányák létrejötte után is megbecsülésben részesültek, hiszen szaktudásuk nélkülözhetetlen volt a bányaművek fenntartásában. A bányatisztek többsége is a bányamunkások közül került ki. A szorgalmas, jó szakemberek – amint azt Hechengarten⁶ életrajza jól mutatja – akár az alkamaragrófi szintig bejárhatták a hivatali ranglétrát, és a bányászati iskolákban, valamint a gyakornokok körében is előnyt jelentett a bányászatban való jártasság.⁷

⁴ WENZEL: *A magyar és erdélyi bányajog...* 87. Erről Wenzel a következőket írja: „A bányamunkások (hevérek) testületei, vagyis a bányászlegénységek avagy hevérségek (Knappschaft, Heuerschaft), amennyiben közös érdekeik tekintetéből a törvények értelmében fennállnak. Ezeknek jelentősége a bányatestületek általános rendszerével lévén összefüggésben, azelőtt a bányászat kiváltságos állásának folytán, sokkal nagyobb volt, mint jelenleg, hol jogi személyeknek csak a bányász nép gazdasági érdekei, s különösen a társládák (Bruderlade) szempontjából tekintendők, melyeknek élén a bányalegénységek önválasztott kebelbéli képviselői (Knappschaftsälteste) állnak” (uo. 90.).

⁵ HORVÁTH László – BODRY László (szerk.): *A bánya*. Székely és Társa könyvnyomdája, Sopron, 1937, 81.

⁶ Bartholomäus Ludwig Edler von Hechengarten életrajzából kiderül, hogy ő azért került a tiroli Oberndorfból 18 évesen az apjával Oravicára, mert 1720-ban tiroli bányászokat telepítettek át a Temesi Bánság területére. Hechengarten öt éven keresztül tanuló, majd szakmányvájár, végül ércbányász volt, két évig az aknában az ácsmunkát végezte, három évig Majdanpeken felőrként alkalmazták, 1734-ben pedig már bányamester volt Csernostoncán, amit 1736-ban Majdanpekkal egyesítettek. Az 1737–39-es török háború idején a bányavédő egységeket vezényelte. 1740-ben a bánáti tönkretett bányák rendbetételének felügyelője lett, majd főbányamesterré és inspektorrá nevezték ki a bánáti bányák fölé. 1747-ben bányatanácsos, alkamaragróf és első főkamagrófi ülnök lett. Ludwig PÜRSTL: Bartholomäus Ludwig von Hechengarten – ein grosser Oberndorfer. In: *Chronik von Oberndorf*. http://www.sagen.at/doku/bergbau/Edler_von_Hechengarten.html, 2022. március 20.

⁷ „A bányatiszti és a bányaadjunktsi állásokat a jövőben csak oly egyének számára tartjuk fenn, akik farbörös bányászok, vagyis, akik a bányában ék és kalapáccsal a kezükben, jól és szorgalmasan, reális értelemben dolgoztak, s ezután a felőri teendőket kitűnően látták el; ellenben azokat a praktikánsokat, akik a vájármunkát, majd a felőri szolgálatot megfelelő időn keresztül ernyedetlen szorgalommal ellátni magukhoz nem illőnek tartják, bár másirányú tudásukhoz képest más megfelelő alkalmazás szempontjából ugyan figyelembe vesszük, - ám azokra, akik, hogy magukat a bányászati szolgálatba kiképezzék, a vájárszolgálatról és egyúttal a bányában, valamint a bányaadcsolás és bányagépészet körében a kézi foglalkozástól nem riadnak vissza, egészen kivételes jóindu-

A tisztviselők mellett a munkásokra is számos szabály vonatkozott. A tevékenységük veszélyes volta, a foglalkoztatás ingadozása, a pénzhiány leginkább a bányában dolgozó munkásokat érinthette hátrányosan, ezért a bányaművelés területén igen korán megjelentek a munkajogi, egészségbiztosítási szabályok. A bányajoggal kapcsolatos kutatásoknak éppen ezért ez a legjobban feldolgozott része. E terület kutatásában élen járt Mihalovits János. Mihalovits *Munkásjog az 1573. évi Miksa-féle bányarendtartásban*⁸ című művében részletesen ismerteti a rendtartás munkásokra vonatkozó szabályait. Mihalovits igen fontos megállapítása, hogy még a magánbányákban foglalkoztatott munkások is – mivel ezek a bányák az uralkodó engedélye alapján működtek – lényegében a király szolgáinak tekinthetők: „Miként a bányatulajdonos a bányászattal kapcsolatos közérdeknek privilégiummal felruházott képviselője, aki a király nevében és mintegy meghagyásából kezdi és folytatja vállalatát: úgy a bányamunkás is nem egyszerű termelési munkaerő a spekuláló tőkés kezében, hanem elsősorban a király szolgája, aki az állam részére dolgozik. Innen van, hogy szerződése bizonyos közjogi alakításokhoz van kötve, amelyeknek fontos momentuma a hűségeskü letétele.” Ennélfogva a munkások hatósági felügyelet alatt dolgoztak.⁹

Mihalovits részletesen ismerteti a munkások jogait és kötelezettségeit. A munkások privilégiumai közé tartozott: személyes szabadság, sérthetetlenség, szabad költözködés, fegyverviselési jog, a bányatársulásokkal kapcsolatosan a szabad egyesülési és gyülekezési jog, adómentesség, hadmentesség, vámmentesség, a privilégium fori, a királyhoz való panaszkodás joga, egyenruha és bányászjelvények viselése, kedvezményes árú dohánnyra való jogosultság.

A bányarendtartáshoz fűzött selmeci és körmöci felvilágosító szabályok¹⁰ is tartalmazznak a munkásokra vonatkozó szakaszokat. A rendtartás mellett a bányatársu-

lattal fogunk gondolni.” [Királyi leirat, 1749. július 27. SCHMIDT: i. m. Band VIII, 99. Fordítását ld. ZSÁMBOKI László (szerk.): *Selmectől Miskolcig 1735–1985*. Nehézipari Műszaki Egyetem, Miskolc, 1985, 33.]

⁸ MIHALOVITS János: *Munkásjog az 1573. évi Miksa-féle bányarendtartásban*. *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1934, 106–114., 128–134., 153–158., 178–182., 222–227. Miksa-féle bányarendtartás: A Maximilianische Bergordnung a hét alsó-magyarországi bányavárosban 1573. február 16-án kihirdetett bányarendtartás. A Miksa-féle bányarendtartás számos, a korabeli bányászathoz szükséges gyakorlati rendelkezést tartalmaz, kiegészítve a sok helyen már elavult, helyi bányajogok szabályait. Szövegét ld. *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall- Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*. Aus der k. auch k. Hof- und Staats Druckerey, Wien, 1805 (a továbbiakban MBO).

⁹ MIHALOVITS: *Munkásjog*... 153.

¹⁰ A bányavárosok ellenállása miatt csak úgy lehetett a Miksa-féle bányarendtartást kihirdetni, hogy a régi bányavárosok által alkotott szabályokat, mint „felvilágosító szabályokat” (Erläuterungen) a rendtartáshoz csatolták. Erről bővebben ld. Magdolna GEDEON: *Das Rechtsbuch von Schemnitz und die Maximilianische Bergordnung* In: Elemér Ba-

latok saját szabályzatot is alkalmazhattak. Mikulik József *A bánya- és vasipar története Dobsinán* című művében leírja, hogy a dobsinai bánya- és hámorrend¹¹ még a 18. században is hatályban volt, azt 1778-ban megerősítették.¹² 1743-ban egy másik társulat is alakult a shwarzenberg-gapeli és más, a réztermelésben részt vevő munkások részvételével. E társulat alapszabályzatát a bányabíróóság 1743. február 10-én erősítette meg és 1772. április 2-án módosította. Mikulik szerint ezek az alapszabályzatok még munkája megírásakor, 1880-ban is hatályban voltak.¹³ A Mikulik által bemutatott szabályzatok léte szintén megfelelően bizonyítja a bányászok önszerveződésének lehetőségét, a Direktionsprinzip¹⁴ hiányát, a bányászati munkaerő megbecsült voltát.

A Miksa-féle bányarendtartás és az egyes bányatársaságok számára kiadott szabályzatok mellett a bányamunkások vonatkozásában is számos rendeletet adott ki a 18. században az Udvari Kamara. Ezek azonban főleg a kincstári bányákban és üzemekben dolgozó munkásokra vonatkoztak.

2. A munkások rangsora és bérezése

Mihalovits szerint a bányamunkások legelőkelőbb rétegét a hűbéres vájárok (Lehenhäuer) képezték, akik lényegében alvállalkozók, illetve bérlők voltak, és a bá-

logh (Hrsg.): *Schwabenspiegel-Forschung im Donaugebiet, Das sächsisch-magdeburgische Recht als kulturelles Bindeglied zwischen den Rechtsordnungen Ost- und Mitteleuropas*. Walter de Gruyter, Berlin, Boston (MA), 2015, 159–168.

¹¹ Mikulik József beszámolója szerint Dobsinára számos idegen munkás települt, főleg az 1654/55-ös pestisjárvány után. A legrátermettebb bányamunkások 1683-ban bányatársulatot alapítottak „a jó rend fenntartása érdekében”, amelyet a bányabíróóság megerősített, és kiadták a dobsinai bánya- és hámorrendet. (Ld. MIKULIK József: *A bánya- és vasipar története Dobsinán*. Athenaeum R. Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1880, 43.) Ezek a társulatok által kiadott és bányabíróósági megerősítést nyert szabályzatok a mai kollektív szerződésekkel mutatnak hasonlóságot.

¹² „Hiteles pecsét alatt, Gömör Simon bányamester, Heutschy Sámuel bíró és Schablig György jegyző sajátkezű aláírásával 1778. április 13-án kiadott példányát az utolsó – nemrég elhunyt – czéhmaster, Gömör Andrásnál találtam, ki nekem az 1683. évszámmal és egy dombormű képpel ellátott – rézből készült – czéhjegyet is készséggel átadta” – írja Mikulik (MIKULIK: i. m. 44).

¹³ MIKULIK: uo. 44.

¹⁴ A Direktionsprinzip feltételezi a bányászatnak szinte teljes alávetését a regálé jogosultja, illetve az állam vezetésének és igazgatásának, beleértve a gazdasági és munkaszervezési szempontból releváns beavatkozási jogosultságot is [Heiner LÜCK: *Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865*. In: Wolfhard Weber (szerk.): *Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 2: Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert*. Aschendorff Verlag, Münster, 2015, 111–216, 119.] Ennek folytán a bányatársulati tagok az állami adminisztráció által kívánt pénzt, illetőleg az elért tiszta nyereséget maguk között felosztották, és a deficit fedezetéről gondoskodtak, az üzemi kérdésekbe azonban nem szólhattak bele (MIHALOVITS: *Munkásjog...*, 113., 34. l.).

nyamező egy bizonyos részének kibányászására szerződtek, a termelt érc meghatározott hányadéért. Utánuk következtek a szakmánybéres vájárok (Gedinghäuer), akik nem időbért kaptak, hanem bányáölenként vagy a kitermelt érc mennyisége után kapták a bérüket, amelynél olykor az érc tartalmat is figyelembe vették.¹⁵ A Bánya- és Pénzverésügyi Udvari Kollégium 1758-ban kiadott dekrétuma szerint a nem eléggé szorgalmas hűbéres vájárokat büntetésből egy időre a szakmánybéres vájárok közé lehetett sorolni.¹⁶ A szakmányvájárok után következtek a műszakok után fizetett vájárok, a legalsó szintet pedig a napszámosok képezték.¹⁷

A szakmánybéres vájárok bérének kiszámítása nehézkes volt, hiszen az ő feladatukat elsősorban a bányajaratok kialakítása képezte. Ezért ezek a vájárok a kitermelt járatok hossza után kapták bérüket. Ferber szerint Selmezbányán a szakmányt minden 14 nap után számolták ki az Überreiternek, a számvevők. Őket negyedévenként más-más bányákhoz osztották be a visszaélések elkerülése végett. A vájárok heti bérét úgy állapították meg, hogy 2 guldennél ne legyen több, és 1 forint 30 krajcárnál ne legyen kevesebb.¹⁸ Ezért a bérért a vájárok kötelesek voltak a járatok meghatározott méretét kialakítani (7 láb magas, a földem 2 és ½ láb, az aljzat 4 és ½ láb széles). A járatok takarítása és az ezzel járó költségek is őket terheltek. Ha munkájuk során ércet találtak, 1 Rümpellat¹⁹ ezüstért 2 krajcárt kaptak a szakmánybérükön felül.

A szakmánybéres vájárok nyolcfős csapatokban végezték a tevékenységüket, melyeket számokkal jelöltek. Ha az egész csapat együtt dolgozott, a műszakuk hatórás volt, ha kettéosztották őket, nyolcórás műszakban dolgoztak. Ha a munkálatok nem voltak sürgősek, két műszakban dolgoztak, egy korai és egy napközbeni műszakban. A korai 4-től 12 óráig tartott, a napközbeni 12-től 20 óráig. Éjszaka csak kivételesen dolgoztak, ekkor a műszak este 8-tól reggel 4 óráig tartott. Ha a munka sürgős volt, a műszakok hatórásak voltak, mivel a rövidebb műszakban dolgozók megállás nélkül végezték a munkájukat, a nyolcórások viszont válthatták egymást.

A kialakított járatokban dolgozó ércvájárok a kitermelt érc után kapták a fizetésüket, minden Rümpellat után 3 krajcárt. Hetenként is kaptak fizetést, egy fél guldent. 14 napra meghatározták, hogy mennyit kell minimálisan kitermelniük, ha ez nem sikerült, levonták a bérükből, ha túlteljesítették a tervet, több pénzt kaptak. A Ferber által bemutatott fizetési rendszer valószínűleg általános lehetett a bányászatban, az összegek azonban – főleg a magántársulatoknál – ettől el is térhettek.

¹⁵ MIHALOVITS: Munkásjog..., 114.

¹⁶ Bánya- és Pénzverésügyi Udvari Kollégium dekrétuma, 1758. január 10. SCHMIDT: i. m. Band X, 470.

¹⁷ MIHALOVITS: Munkásjog..., 129–130.

¹⁸ Ferber leírását megfelelően alátámasztják a selmezbányai személyzetet felsoroló rendeletek is (Johann Jakob FERBER: *Physikalisch-metallurgische Abhandlungen über die Gebirge und Bergwerke in Ungarn*. Nicolai, Berlin und Stettin, 1780, 75–79; SCHMIDT: i. m. Band IX).

¹⁹ Általában 3 Rümpel tett ki egy mázsa ércet (vö. FERBER: i. m. 77).

A bányaművekhez közvetlenül kapcsolódó tevékenységekre alkalmazott munkások tekintetében a dobsinai bánya- és hámorrend nyújt tájékoztatást.²⁰ Eszerint a rend fenntartása végett a bányászok és egyéb munkások között bizonyos osztályozást kellett bevezetni, amelyet minden szabályozásnál figyelembe kellett venni: 1. vájárok (Berghäuer), 2. kovácsok (Hammer-Schmiede), 3. kohászok (Eisenbläser), 4. fűtők (Heitzer), 5. ügyelők, a kohászok segédei, akik a kemencéket gondozták (Zuwarter), 6. szénégetők (Köhler) (DBH 7).

A 18. században a kincstári kezelésben álló bányák és a hozzájuk kapcsolódó kohók, kovácsműhelyek, egyéb üzemek személyzete tekintetében az Udvari Kamara által kiadott rendeletek tartalmazzák a munkások rangsorát és a számukra kifizetett béreket. Erre jó példa az alsó-magyarországi kamarák személyzetére vonatkozó rendelet. A rendelet felsorolja, hogy melyik bányában kik dolgoztak és hetente mennyi fizetést kaptak.²¹ A dekrétumból kiderül, hogy a selmecbányai bányákban szakmányvájárokat alkalmaztak, akiknek hetenként költségtérítést is biztosítottak négyhetes ciklusokban. A táblázat szerint az Udvari Kamara a bányászok kifizetésében költségcsökkentésre törekedett. A vájárokon kívül a bányákban dolgoztak asztalosok, csilletolók, vitlások, takarítók, csatlósok, csatornatakarítók.²² Felettük álltak a felőrök (Huttmann) és alőrök (Kratzenfüller), az ő segédei, akik a munkásokra éjjel-nappal felvigyáztak. És mindezek felett álltak a számvevők (Überreiter), a bányagondnokok (Bergverwalter) és segédei.²³ A bányák legfelső vezetését a főbányagondnok látta el, aki egyúttal bányatanácsos is volt a Főkamaragrófi Hivatalban.²⁴

A bányákon kívül a kohóüzemek munkásait is feltünteti a rendelet. Ebből kiderül, hogy közöttük is voltak olyan munkások, akik a bérüket a ledolgozott műszak szerint kapták, nyáron 12 krajcárt, télen 11-et. A dekrétum felsorolja, hogy melyik kohónál, milyen munkásokat alkalmaztak. Minden kohónál dolgoztak olvasztárok, akik mellé segédeket, pörkölöket, porítókat, szérelőket, ülepítőket, éjjeli öröket, szénhordókat, asztalosokat, ezüstválasztókat alkalmaztak.

A zúzműveknél²⁵ a legtöbben a szérelők, az iszapolók voltak. Mellettük zúzólegények, lisztemelők, szérelősegédek, asztalosok dolgoztak. Őket rangban megelőzték a zúzmű intézői és fűtői, a gépügyelő, a gépkezelő, a gépészlegények és a gép-

²⁰ A dobsinai bánya- és hámorrend eredeti német nyelvű szövegét Mikulik József művének függelékében teljes egészében közli (a továbbiakban DBH).

²¹ A rendelet a Schmidt-féle gyűjteményben egy egész kötetet tesz ki (SCHMIDT: i. m. Band IX).

²² A takarítófiúk (Sauberjungen) az érceket és köveket elszállították azokról a helyekről ahol nem volt csille, a csatlósok (Anschläger) ezeket bődönökbe vagy zsákokba kötötték és kötéllel felhúzták, a csatornatisztítók (Rinnenfeger) a vízelvezetést oldották meg, a csatornákat takarították (ld. FERBER: i. m. 81.).

²³ FERBER: i. m. 81.

²⁴ FERBER: i. m. 95., 97.

²⁵ A zúzművekben a kevés érc tartalommal bíró kőzeteket lisztté zúzták, majd víz segítségével az érceket kimosták a kőzetből. A zúzművekről és iszapolókról ld. bővebben KACSKOVICS Lajos: *Az alsó-magyarországi ércművelésről*. Érc- és Ásványbányászati Múzeum, Rudabánya, 2005, 126–134.

tisztítók. A kohó- zúzműveknek a legfelső irányítója a főkohó- és zúzműgondnok volt, szintén tanácsosi ranggal a Főkamagrófi Hivatalban.²⁶

A dekrétum kiemeli, hogy a kohó- és zúzművek munkásait a körülményeknek megfelelően a víz- és az ércellátás szerint egyik kohótól a másikhoz át lehetett helyezni. A zúzművekben dolgozók pedig, ha a vízhiány miatt nem tudtak dolgozni, a bányákban való ásáshoz, vagy más munkákhoz kerültek beosztásra.

A dekrétumban külön szerepel az a személyzet, melyet a selmecbányai bányákban a vízemeléshez beállított gőzgépek működtetésére alkalmaztak. A gőzgép üzemeltetéséhez kellett két intéző, két fűtő, és végül két munkás, akik a fát hordták és szükség esetén felaprították.

A bányaművek fával való ellátásához a közeli falvakban vagy az erdőkben élő favágókat alkalmazták. Selmecbányán mintegy 800-an termelték a szükséges fát. A faszemet 300 szénégető állította elő.²⁷ Az is előfordult, hogy a selmeci bányákba a környező megyékből rendelték 200 lovat és 500 munkást a jobbágyok közül.²⁸

A Diósgyőri Vasművekről szóló forrásokban is találunk az üzemekben fennálló munkarendre vonatkozóan utalásokat. A vasgyári kovácsoknál a munkaidő 11 óra volt, reggel négytől délután ötig dolgoztak. Reggel 8 és 9 között a reggelihez, majd 12 és 13 között az ebédhez szünetet tartottak.²⁹ Egy rendelet szerint azonban ez a munkarend azt eredményezte, hogy „a reggelizés közeledtére a munkások kevesebb szorgalommal végezték munkájukat, az egy óras szünet után ismét egy másik órába telt, míg a vasat a kovácsoláshoz előkészítették, közben valamennyi tűz helyen egy egész órán át sok tüzelőszén fogyott el haszontalanul”. A beosztást ezért úgy módosították, hogy a kovácsok reggel 5-től délután 5-ig dolgozzanak egyórás szünetet tartva délben.³⁰

Az Udvari Kamara által kiadott, a kincstár által foglalkoztatott munkásokra vonatkozó rendeletek jól tükrözik, hogy az udvar nem tudott spórolni a személyzeten, hiszen az a termelésben rögtön megmutatkozott volna. A munkásoknak 1 és 3 forint közötti összeget fizettek hetenként. A lázongások elkerülése végett az udvar igyekezett a dolgozók megfelelő ellátásáról gondoskodni. Mária Terézia például elrendelte, hogy „meg kell szüntetni a kereseti különbséget a jó és a silány telérben dolgozó vajúrók között. A keveset keresőket mellékmunkákkal kell foglalkoztatni.”³¹ A nem időbéres bányászok ugyanis a rosszabb érchányaddal rendelkező bányákban értelemszerűen kevesebbet tudtak termelni.

A magántársulatoknál a munkások bérezése még ingatagabb alapokon állott, mint a kincstári üzemeknél, hiszen kifizetésük a részjegyek hozamától függött. A tulajdo-

²⁶ FERBER: i. m. 98.

²⁷ FERBER: i. m. 100.

²⁸ Udvari Kamara rendelete, 1712. június 13. SCHMIDT: i. m. Band VI, 28.

²⁹ PORKOLÁB: i. m. 26.

³⁰ Instrukció a nagybányai vashámor-sáfár részére, 1785. január 3. SCHMIDT: i. m. Band XVI, 332., 13. pont, magyarul ld. PORKOLÁB: i. m. 48–49.

³¹ GERGELY Ernő: *A magyarországi bányásztársadalom története 1867-ig*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1986, 235.

nosok részjegyeik és saját vagyonuk terhére kölcsönöket is felvettek, hogy a béreket ki tudják fizetni. Így a Diósgyőri Vasműveknél Fazola Henrik sokszor került pénzsűkébe a munkások kifizetésénél. A munkások pedig vagy munkamegtaggadással, vagy szökéssel tiltakoztak a bérfizetés elmaradása miatt.³²

3. Munkabéren kívüli juttatások

3.1. A társládák (*Bruderladen*)

A munkaképtelenné vált dolgozók ellátásának szükségessége a bányászat területén és az azokkal összefüggő üzemekben jelentkezett a legkorábban. „A mind bonyolultabbá váló vízemelő szerkezetek, a kitermelt ércek zúzása, előkészítése és kohósítása olyan szakembereket kívántak, akik mind e műveletekhez, mind az ezekhez alkalmazott szerkezetekhez is jól értettek; tehát azok üzemeltetésében is, de szükség esetén a szerkezetek javításában is kellően gyakorlottak voltak. Ezért az ilyen szakembereket meg kellett becsülni, számukra olyan kedvezményeket, előnyöket kellett biztosítani, amelyekkel a munkavégzés veszélyeit ellensúlyozni lehetett, azaz a szaktudás és gyakorlat megszerzését kívánatosá kellett tenni” – írja Szalai.³³ A munkavállalás vonzóbbá tételét a különféle kedvezmények, így például a szabad költözködés jogának biztosítása mellett a veszélyes és egészségre káros tevékenység miatt bekövetkezett munkaképtelenség esetére való ellátással is elő lehetett mozdítani.

Ennek az ellátásnak központi elemét jelentették a bányatársládák, amelyek a társadalombiztosítás korai formáinak tekinthetők. Mihalovits János a bányatársládák történetét teljeskörűen igyekszik bemutatni *A hazai bányatársládák eredete és fejlődésük főbb mozzanatai 1854-ig* című munkájában. A bányatársládák a 15. századtól kezdve a bányamunkások ellátását szolgálták munkaképtelenségük esetére. A bányatársládákra vonatkozó szabályok bányánként is eltérőek voltak, mind a befizetések, mind a juttatások tekintetében jelentős eltérések mutatkoztak, ezért általános, valamennyi bányatársládjára vonatkozó szabályozási elv nem szűrhető le belőlük.

³² Vö. PORKOLÁB: i. m. 27–28. Porkoláb szerint „[a]z éhbér miatt jogosan elégedetlenkedő munkásság és a bécsi udvar között Fazola Henrik személye lett az ütköző. Úgy érezte, ő a felelős munkásainak emberibb életéért. Ő hívta ide őket Mecenzéfről, Stószról, Svedlérről, Dobsináról és a többi gömöri, zólyomi és szepességi vashámorokból. Az ő lelkes biztatására vállalták az ősvadonban való letelepedést, a keserves küszködést a természet kietlen zordonságával. Tudta, hogy ezek az ő társai abban a harcban, amelyet a vasgyár életre hívásáért, majd pedig fennmaradásáért vívott a pusztán profitra éhes bécsi udvarral szemben” (uo. 31.). Ez is bizonyítja, hogy a Habsburg udvar a nagyobb bevétel érdekében a magántársulatok esetében is csak saját befektetéseinek megtérülésére vigyázott, egyébként a költségeket igyekezett a magánvállalkozókra hárítani.

³³ SZALAI László: A bányatársládák és bányatárspénztárak kialakulásának indokai és áttekintése az 1496–1900. évek között. In: *A magyar bányaegészségügy története.* (szerk.: Ungváry György – Varga József) Argumentum, Budapest, 2007, 61–93, 63.

A 18. században ezen a területen is megjelentek a központosítási törekvések, s ahogy Mihalovits írja, „kifejlődött az az elv, hogy a monarchia összes császári és királyi bányaműveinek társládái egymással viszonyosságban állanak, s az egyik helyen befizetett társpénztári járulék a másik helyen történt provizionálásnál kölcsönösen figyelembe vétetett, az intézmény a két állam országai és tartományai területén bizonyos fokig internacionális jelleget öltött magára”.³⁴ Mihalovits szerint a kincstár „meleg szívvvel” igyekezett a társládák fenntartását és működését elősegíteni. E megállapításnak azonban ellentmondanak a diósgyőri társládjával kapcsolatos feljegyzések. Ezek szerint a hákori társládjába a munkás fizetésének minden forintja után két krajcárt fizetett be, ami néhány évtized alatt jelentős összeget tett ki. A pénzzel azonban a kincstár saját belátása szerint rendelkezett, ebből fizették a tanítót, építették a templomot és az iskolát. A társládák bevételeit „felhasználták gyári adósságok törlesztésére, kiadták tőkéseknek kamatozó kölcsönként”.³⁵

³⁴ MIHALOVITS János: A hazai bányatársládák eredete és fejlődésük főbb mozzanatai 1894-ig, *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1925, 1–7., 253–258., 272–277., 286–291., 302–307., 318–321., 287. Ennek az állításnak megfelelően a Diósgyőri Bányatárspénztárról a Bányakapitányság számára 1902-ben írt összefoglalóban a következő szerepel: „Társpénztárunk a magyar Szent Korona országai területén létező bányakincstári közös bányapénztárak kötelékébe tartozik.” A társpénztárak funkcióira is jó példa ez az irat, ezért érdemes hosszabban idézni: „Keletkezése összeesik a Diósgyőr–hákori volt kincstári és társladai vasmű létesítésével. Ezen vashámor Mária Terézia Magyar királyaszszony uralkodása alatt és az ő magas támogatásával létesítették az 1779. évben. Üzembe helyezése alkalmával más kincstári művektől letelepítettek szakismeretekkel bíró munkásokat az általuk benépesített Hámor és Massa községekbe. Ezen munkásnép ide települése folytán merült fel és valósult is meg egyidejűleg az ilyféle bányaműveknél már régebben ismert társláda (Bruderlade), mely intézmény akkoriban természetesen még nem volt hivatva a munkások segélyezése tekintetében oly sok irányú intézkedéseket tenni, mint a minők a társpénztár jelenlegi szervezetében számára megjelöltek. Akkoriban ugyanis csak arra szolgált a társláda, hogy az államkincstár által a betegek és munkaképtelen munkásoknak nyújtott betegsegélyezési díjak és nyugdíjrandóságok csekély összegét némileg kiegészítse és a munkások anyagi helyzetét valamennyire megjavítsa. Tagadhatatlan azonban, hogy éppen a társládák voltak azon intézmények, melyek mint elsők rejtették már magukban az oly célból való társulás magvát, hogy a munkásoknál beálló betegség és munkaképtelenség esetén bizonyos pénzalapok képzése által a jövőben gondoskodni kell. Azon kívül szerepet játszott a társláda a munkások számára szükségelt főbb élelmiszerek (gabonafélék, szalonna és só) beszerzésénél, ő adta hozzá a pénzt és az áruk kiszolgáltatását bizalmi férfiakra bízta” (ld. ZELENÁKNÉ Kovács Gabriella – ZELENÁK Katalin: *A Diósgyőri Bányatárspénztár kórháza. A Diósgyőr–Vasgyári kórház*. In: *A magyar bányaegezségügy története*. (szerk.: Ungváry György – Varga József) Argumentum, Budapest, 2007, 200–231.).

³⁵ PORKOLÁB: i. m. 28. A tanítót és a papot szabály szerint valószínűleg a kincstárnak kellett volna fizetnie, hiszen az egyes bányahivatalok személyzetét felsoroló rendeletekben ők is szerepelnek a nekik járó fizetéssel együtt. A beszercebányai hivatal személyzetéről szóló rendelet szerint például a pap ingyenes lakhatás mellett a parókia pénztárából 200 forintot, a kincstártól évente 100 forintot kapott. A tanítót hetente 1 forint

A társládák bevételeiből való kölcsönzés ugyanis szokásos eljárásnak számított, azonban nem volt veszélytelen. A társládák vagyonának ilyen módon való veszélyeztetése miatt az udvari bizottság 1777-ben az alsó-magyarországi bányakamaráknak címezve elrendelte, hogy a társládák ne adjanak olyan személyeknek kölcsönt, akiktől csak pereskedés útján lehet azt visszaszerezni. A rendelet azt is előírta, hogy kölcsönt csak a főkamagróf beleegyezésével lehet nyújtani és csak jelzálog létesítése esetén. A munkások által vissza nem fizetett kölcsönök behajtása érdekében pert kellett indítani, és adóskönyvet vezetni, amelyben a fizetendő kamatokat is feltüntették. A rendelet azt is előírta, hogy a társláda vezessen gabona-beszerzési számadási könyvet, amiben fel kell tüntetni az év elején és az év végén mutakozó gabonakészletet napi áron.³⁶

A dobsinai társládák működtetésével kapcsolatban Mikulik József megjegyzi, hogy – bár volt alapszabályzatuk, amely a befizetések és juttatások mértékét is rögzítette – a kifizetések nem álltak arányban a befizetésekkel. Ezért a társládák a „hiányos kezelés mellett hosszabban fenn nem állhattak, többnyire pénz nélkül voltak és a célnak meg nem feleltek”. 1859-ben a bányafelügyelő támogatásával új társláda alakult, amely a tisztviselő felügyelete alatt felvirágzott és a továbbiakban hatékonyan működött.³⁷ Mindez jól mutatja, hogy a bányatársládák működtetéséhez is megfelelő szaktudásra volt szükség, és csak akkor tudták funkciójukat megfelelően betölteni, ha azokat egy olyan személy felügyelte, aki hivatalnokként is helyt tudott állni, és kizárólag a munkások ellátását tartotta szem előtt.

A magánbányatársulatok maguk működtették a bányatársládaikat, felügyeletüket a bányamesterek és a bányabírószágok látták el. A 18. században azonban a kincstári bányák társládaiknak felügyelete az ekkor létrehozott főbányahatóságokhoz tartozott.³⁸ A felső-magyarországi társládák felügyeletét például az inspektor látta el, akinek a bevételeket és kiadásokat pontosan vezetnie kellett, a tudta nélkül nem lehetett kifizetéseket eszközölni.³⁹ Az inspektornak ezt a feladatát a szomolnoki főbányahatóságról szóló rendelet is megerősítette. A rendelet arra is felhívta a felügyelő figyelmét, hogy a társpénztárból ne adjanak kölcsönöket és csak azok a szegény munkások kapjanak belőle, akik öregség vagy betegség miatt rászorultak, haláluk után pedig az özvegyeiknek és árváiknak juttassanak belőle.⁴⁰

vagy ingyenes lakhatás illette meg (ld. Udvari Kamara dekrétuma, 1765. szeptember 17. SCHMIDT: i. m. Band XII, 107).

³⁶ Udvari Bizottság rendelete, 1777. június 19. SCHMIDT: i. m. Band XIV, 164. A rendelet a *Társláda-rendtartás (Bruderladens-Ordnung) az alsó-magyarországi bányavárosok számára* címen szerepel a Schmidt-féle gyűjteményben, amely a központi szervek egysegősítő és központosító törekvéseire utal a kincstári üzemeknél működtetett társládák esetében.

³⁷ MIKULIK: i. m. 46–47.

³⁸ MIHALOVITS: A hazai bányatársládák..., 370–371.

³⁹ Instrukció a felső-magyarországi bányainspektor részére, 1746. november 9. SCHMIDT: i. m. Band VII, 131.

⁴⁰ Pénzverés- és Bányaaigazgatási Udvari Kollégium dekrétuma, 1747. május 9. SCHMIDT: i. m. Band VII, 160.

3.2. *A nyugdíj (provízió)*

A kincstári bányákban és üzemekben foglalkoztatottak nyugdíját a személyzetről szóló rendeletek pontosan rögzítették. Ezek a tételek a munkásokat felügyelők és a mesterek szintjén határozzák meg a nyugdíjak összegét. A kétkezi munkásoknak járó juttatásokra vonatkozóan azonban nem részletezték, hogy melyik munkásnak mennyi provízió jár, hanem egységesen szerepelnek a számukra kifizetett tételek. Így például a kapnikbányai üzemekben dolgozókra vonatkozó rendelet megállapította, hogy a provízió mértéke az üzemekben havonta 3 forint 15 krajcár, évente 39 forint.⁴¹ Ezek az összegek ugyanis csak egy részét képezhették a kincstári üzemekben dolgozó munkások nyugdíjának, amit a bányatársuladából kellett kiegészíteni, amiről a társulada működtetői döntöttek. A 18. század legvégén jelentek meg azok a rendeletek, amelyekben már a munkában letöltött évek után meghatározott összeg szerepelt nyugdíjként.⁴²

A hivatalnokokhoz hasonlóan a munkások is csak akkor részesülhettek nyugdíjban, ha nyolc teljes évet ledolgoztak a kincstári üzemekben. Ez alól kivételt képezett, ha a munkaképtelenséget a kincstári bányákban végzett munka során bekövetkezett szerencsétlenség eredményezte. Egyébként a társuladák sem kaphattak a munkások províziót. Az özvegy azonban az elhunyt befizetéseivel arányosan végkielégítést kaphatott.⁴³

3.3. *Az orvosi ellátás*

A kincstári személyzetet felsoroló rendeletekben az orvos is szerepel a fizetett tisztviselők között, akik ingyenesen látták el a betegeket. Mihalovits János alapkonceptiója – amelyet a társuladáról írt művében bizonyítani kíván – az, hogy a kincstár bizonyos szociális érzékenységgel rendelkezett a bányamunkások irányában, és ezért áldozatokat is hajlandó volt hozni, például orvosokat alkalmazott, akik mind a tisztviselőket, mind a munkásokat ellátták. Mihalovits erre példának hozza azt a királyi leiratot, amely Selmezbányán egy fizetett orvos foglalkoztatását rendelte el a tisztviselők kezelésére.⁴⁴ Ezekből a rendeletekből azonban nem lehet általános következtetéseket levonni. Más helyeken ugyanis, főleg ott, ahol a kincstár a magántársulatokkal összefogva végezte a bányaművelést, a költségeket igyekeztek a magánvállalkozókra áthárítani. Így a Bánságban a felcserek fizetését a magántársulatoknak kellett állniuk.⁴⁵

A Diósgyőri Vasmű esetében, ahol a kincstár szintén csak a részvények egy hányadával rendelkezett, 1783-ban felmerült a kérdés, hogy a bányakamarai, illetve

⁴¹ Királyi leirat, 1749. július 23. SCHMIDT: i. m. Band VIII, 67.

⁴² MIHALOVITS: A hazai bányatársuladák..., 303–305., ld. pl. Udvari Kamara rendelete, 1791. február 18. SCHMIDT: i. m. Band XVIII, 303.

⁴³ Udvari Kamara rendelete, 1769. április 29. SCHMIDT: i. m. Band XIII, 137.

⁴⁴ Királyi leirat, 1601. március 31. SCHMIDT: i. m. Band III, 336.; MIHALOVITS: A hazai bányatársuladák..., 289.

⁴⁵ Udvari Kamara dekrétuma, 1742. február 6. SCHMIDT: i. m. Band VII, 41.

gyári orvos ingyenesen kezelje és lássa el gyógyszerekkel a társládai tagsági díjak terhére azokat a tisztviselőket is, akiknek évi fizetése a 300 forintot meghaladta. A kincstári munkások ugyanis, akik a társládba fizetésük minden forintja után 2 krajcárt befizettek, családjukkal együtt ingyenes orvosi és gyógyszerellátásban részesültek. A kérdésre „legfelsőbb helyről” az a válasz érkezett, hogy az évi 300 forinton felül kereső tisztviselők, mivel ők társládai befizetéseket sem teljesítenek, ingyenes orvosi ellátásban sem részesülhetnek.⁴⁶ Itt ugyanis az orvos nem a kamarától kapta a fizetést, hanem a társládából utalták ki számára az ellátás költségeit. A diósgyőri felcser a főkamagrófsághoz folyamodott, hogy rendszeresítsenek számára évi 20 forintos státuszt a vasműnél. Ebben az esetben 9 helyett csak 6 krajcárt fog kérni az érvágásért. A Mihalovits szerint „melegszívű” kamara azonban ezt sokallta.⁴⁷

A társládákra vonatkozó szakirodalom két végletet tükröz. Az egyik a bányagazgatási szerveknek a munkások irányában tanúsított gondoskodását hangsúlyozza, a másik véglet ennek az ellenkezőjét sugallja. A fent említett példák azt mutatják, hogy az igazság a kettő között lehetett. Az e területen működő hivatalnokok személye azonban döntő tényezőnek számított, hiszen tőlük függött, hogy a rendelkezésre álló pénzeszegeket valóban a munkások életkörülményeinek javítására fordítják-e. A kincstári hivatalok pedig a szociális területen is csak az összegeket és a befolyó hasznot figyelték.

3.4. A munkások élelmezése

A munkások megfelelő ellátását azonban szem előtt tartotta a Habsburg-udvar. A piacoktól, üzletektől távol dolgozó munkásoknak ugyanis munkabeosztásuk sem tette volna lehetővé, hogy ellátásukról maguk gondoskodjanak. A Miksa-féle bányarendtartásban is találunk erre vonatkozó előírást (MBO XXIX). A Bergordnung előírta a bányavállalkozóknak, hogy ha élelmiszerüzletet (Pfennerhandel) tartottak fenn a dolgozóiknak, az ott árusított élelmiszerekért ne kérjenek jóval többet, mint amennyiért ők beszerezték. Az élelmiszerárak felügyelete a bányamesterhez vagy bányabíróhoz tartozott, akik a főkamagróffal egyetértésben szabályzatot készíthettek a munkások védelme érdekében. A bányavállalkozók által megveendő legfőbb termékekre – így például a zsírra, gabonára, faggyúra, húsrá, kenyérré – a főkamagróf által kiadott okirat ellenében nem vetettek ki vámot. A vámmentességgel üzletelő bányavállalkozók viszont büntetésre számíthattak. A mérlegek és súlyok ellenőrzése is a bányamesterek és a főkamagróf feladatát képezte.

⁴⁶ PORKOLÁB: i. m. 45.

⁴⁷ Vö. PORKOLÁB: i. m. 43.: „1783-ban már tanult orvos, a miskolci Christoph Kammer is kijár a vasmű betegeihez. Az általános előírás szerint a kijáró orvos a kezelésről ún. sebészi kivonatokat terjeszt be, amelyeket a kamarai főkönyvelőség jóváhagyása után a társládából egyenlítenek ki. Rendszeresített orvosi státusz még 1786-ban sincs, ezért még primitív megoldások fordulnak elő. A diósgyőri orvos általánosan 9-6 krajcárt szokott elkérni egy érvágásért. Ha azt a gyárban hajtja végre, 1 frt-ot.”

A bányászok és egyéb munkások azonban nem voltak kötelezhetőek arra, hogy a fizetésük helyett a bányatársak által fenntartott élelmiszerraktárakból kapják az ellátást. Ha a hivatalnokok ezt tapasztalták, az elkövetőt 50 forintra büntették. Ha azonban a munkásnak nem volt pénze, innen kellett ellátást kapnia, aminek az árát a későbbi fizetéséből levonták.⁴⁸

A kincstári bányaművek személyzetét részletező rendeletekből kiderül, hogy a bányahivatalokhoz tartozott az élelmiszerraktárak (Provisorat) fenntartása. A Diósgyőri Vasművek gyárvezetőjének címzett instrukció szerint a faktor kötelessége volt a munkások liszttel, hússal és más élelmiszerral való olcsó ellátása.⁴⁹ A társulat számadója számára kibocsátott instrukció⁵⁰ részletesen tartalmazta a számadó – aki egyben az élelmiszerraktár gondnoka is volt – feladatait: „idejekorán és amennyire lehetséges olcsó áron a szükséges élelmiszereket beszerezze, azokat kellő mennyiségben, jó minőségben a munkások között kiossza, de csak annyit adjon nekik ételben és italban, amennyit egy havi szabadkeresetükből meg tudnak fizetni. Az élelmiszerüzletből senki más ne vásárolhasson, csak a munkás. Az üzlet minél olcsóbb legyen, egészen mérsékelt haszonnal dolgozzon. Senkit sem szabad kényszeríteni, hogy élelmiszerszükségletét ott fedezze, mindenki oda mehet vásárolni, ahova akar.”

Összegzés

Mindebből kiderül, hogy a munkások – bár a bányák nélkülük nem létezhetek volna – ki voltak téve a termelés ingadozásából eredő bizonytalan pénzügyi helyzetnek. A bányagazgatást végző központi szervek azonban belátták, hogy bevételekhez csak akkor jutnak, ha a bányamunkások megfelelően végzik tevékenységüket. Ezt csak úgy tudták biztosítani, ha a bányában dolgozók számára mind a munkatevékenységüket, mind a számukra nyújtandó juttatásokat jogszabályokban rögzítették.

A források közül kiemelendők a bányatisztviselők számára kiadott utasítások, az ún. instrukciók. Ezekből ugyanis kiderül, hogy a hivatalnokok központi szerepet játszottak a munkások ellátásában. Az ő szakértelmük, erkölcsi hozzáállásuk jelentősen befolyásolta a bányamunkások helyzetét. Az Udvari Kamara mohósága, a bevételek kíméletlen növelésére tett erőfeszítései azonban sokszor inkább a termelés visszaeséséhez vezettek. A Diósgyőri Vasmű alapítója, Fazola Henrik is elszegényedve, adósságokat felhalmozva hunyt el. A bányamunkásokra vonatkozó jogforrások a mai munkajoggal, társadalombiztosítási joggal foglalkozó kutatók számára is jelentős információkat tartalmaznak.

⁴⁸ Udvari Kamara dekrétuma, 1773. szeptember 10. SCHMIDT: i. m. Band XIII, 387.

⁴⁹ Instrukció a Diósgyőri Vasművek számadója részére, 1775. augusztus 25. SCHMIDT: i. m. Band XIV, 23.

⁵⁰ Instrukció a Diósgyőri Vasművek számadója részére, 1775. augusztus 25. SCHMIDT: i. m. Band XIV, 27, magyarul ld. PORKOLÁB: i. m. 26.

Felhasznált irodalom

- [1] Johann Jakob FERBER: *Physikalisch-metallurgische Abhandlungen über die Gebirge und Bergwerke in Ungarn*. Nicolai, Berlin und Stettin, 1780.
- [2] GERGELY Ernő: *A magyarországi bányásztársadalom története 1867-ig*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1986.
- [3] HORVÁTH László – BODRY László (szerk.): *A bánya*. Székely és Társa könyvnyomdája, Sopron, 1937.
- [4] KACSKOVICS Lajos: *Az alsó-magyarországi ércművelésről*. Érc- és Ásványbányászati Múzeum, Rudabánya, 2005.
- [5] Heiner LÜCK: Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865. In: Wolfhard Weber (Hrsg.): *Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 2: Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Aschendorff Verlag, Münster, 2015, 111–216.
- [6] MIHALOVITS János: A hazai bányatársládák eredete és fejlődésük főbb mozzanatai 1894-ig. *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1925, 1–7., 253–258., 272–277., 286–291., 302–307., 318–321.
- [7] MIHALOVITS János: Munkásjog az 1573. évi Miksa-féle bányarendtartásban. *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1934, 106–114., 128–134., 153–158., 178–182., 222–227.
- [8] MIKULIK József: *A bánya- és vasipar története Dobsinán*. Athenaeum R. Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1880.
- [9] *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall- Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*. Aus der k. auch k. Hof- und Staats Druckerey, Wien, 1805.
- [10] PORKOLÁB László: *Források Diósgyőr-Vasgyár történetéhez 1770–1919*. (Tanulmányok Diósgyőr történetéhez, 12.), B.-A.-Z. Megyei Levéltár, Országos Műszaki Múzeum, Központi Kohászati Múzeuma, Miskolc 2003.
- [11] Ludwig PÜRSTL: Bartholomäus Ludwig von Hechengarten – ein grosser Oberndorfer. In: *Chronik von Oberndorf*. http://www.sagen.at/doku/bergbau/Edler_von_Hechengarten.html.
- [12] SZALAI László: A bányatársládák és bányatárpénztárak kialakulásának indokai és áttekintése az 1496–1900. évek között. In: *A magyar bányaegészségügy története*. (szerk.: Ungváry György – Varga József) Argumentum, Budapest, 2007, 61–93.

-
- [13] Franz Anton SCHMIDT: *Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. II. Abteilung: Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Kroatien, Dalmatien, Slavonien und des Grossfürstenthums Siebenbürgen*, J. P. Sollinger, Wien, 1832–1839.
- [14] WENZEL Gusztáv: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere*. Kir. Magyar Egyetemi Nyomda, Buda, 1866.
- [15] WENZEL Gusztáv: *Magyarország bányászatának kritikai története*. MTA, Budapest, 1880.
- [16] ZELENÁKNÉ KOVÁCS Gabriella – ZELENÁK Katalin: A Diósgyőri Bányatárspénztár kórháza. A Diósgyőr-Vasgyári kórház. In: *A magyar bányaegészségügy története*. (szerk.: Ungváry György – Varga József) Argumentum, Budapest, 2007, 200–231.
- [17] ZSÁMBOKI László (szerk.): *Selmectől Miskolcig 1735–1985*. Nehézipari Műszaki Egyetem, Miskolc, 1985.

ADALÉKOK AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK/UNIÓ KÖZJOGTÖRTÉNETÉHEZ II.

ADDITIVES TO THE PUBLIC HISTORY OF THE EUROPEAN COMMUNITIES/UNION: PART 2.

TORMA ANDRÁS* – TORMA BEATRIX**

Absztrakt: A fenti címet viselő tanulmányunkban utaltunk arra, hogy a későbbiek során folytatás fog következni. A korábbi tanulmányban közjogi szempontból bemutattuk az európai integráció elméleti hátterét, az integrációs elméleteket, valamint az Európai Unió kialakulásához vezető út első mérföldkővet: az Európai Szén- és Acélközösség 1951-ben történt létrehozását. A jelen tanulmány a további, mindösszesen négy mérföldkővet tekint át, szintén a közjogi szempontokra koncentrálna, a következők szerint: a második mérföldkő az EGK és az Euratom létrehozása (1957), a harmadik mérföldkő az Európai Közösségek megszületése (1965), a negyedik mérföldkő az Európai Unió létrehozása és kiteljesítése (1992, 1997 és 2001). Ami ezt követően történt – a Lisszaboni Szerződés 2007. évi megkötése és 2009-i hatálybalépése –, az már nem közjogtörténet, hanem napjaink valósága, ezért a jelen tanulmányunkban e kérdéssel nem foglalkozunk.

Kulcsszavak: *vámunió, közös piac, egységes piac, amszterdami maradékok, szuverenitás, közösségi/uniós jog*

Abstract: In our study we referred to fact, that a follow-up would be written. In the previous study, we presented the theoretical background of European integration, the integration theories and the first milestone on the road to the European Union: the creation of the European Coal and Steel Community in 1951. This present study reviews further four milestones, also focusing on public law aspects, as follows: the second milestone is the creation of the EEC and Euratom (1957), the third milestone is the birth of the European Communities (1965), the fourth milestone is the Establishment and completion of the European Uni-

* PROF. DR. TORMA ANDRÁS
CSc egyetemi tanár, rektor emeritus
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemáros
rektorma@uni-miskolc.hu

** DR. TORMA BEATRIX
jogi ügyintéző
Kúria
1055 Budapest, Markó u. 16.
tbeus72@hotmail.com

on (1992, 1997 and 2001). What happened after next, the birth of the Treaty of Lisbon in 2007 and its entry into force in 2009, is no longer a public law history, but a reality today, so we will not address this issue in this study.

Keywords: *customs union, common market, single market, Amsterdam remnants, sovereignty, Community / EU law*

A jelen tanulmány címe alatt korábban tanulmányt készítettünk, amely - közjogi nézőpontból - részletesen bemutatta az európai integráció kialakulásának elméleti hátterét, az egységes Európa létrehozásának motivációit és az integrációs elméleteket, valamint az egységes Európa kiépítésének első mérföldkövét: az Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK) létrehozását.²

A tanulmányban utaltunk arra, hogy az írás egy készülő monográfiának az első része, amelyet újabb publikációk fognak követni. Ennek figyelembevételével készült a jelen tanulmány, és – a II. jelzést kivéve – ezért viseli ugyanazt a címet, mint a tíz évvel ezelőtti. A korábbi tanulmányban utaltunk arra is, hogy álláspontunk szerint az európai integráció napjainkig *hat történelmi szakaszt* futott végig, alapvetően abból a szempontból, hogy a részes tagállamok egymással *milyen szerződéseket kötöttek az integráció elmélyítése* érdekében. E szakaszok, mint mérföldkövek a következők voltak:

- az első szakasz az ESZAK létrehozása (1951),
- a második szakasz az EGK és az Euratom létrehozása (1957),
- a harmadik szakasz az Európai Közösségek létrehozása (1965),
- a negyedik szakasz az Európai Unió létrehozása és kiterjesztése (1992, 1997, 2001),
- az ötödik szakasz az Európai Alkotmány megalkotása (2004),
- a hatodik szakasz pedig a Lisszaboni Szerződés aláírása (2007).

Mindezek figyelembevételével jelen tanulmány önmagában is hasznos információval szolgálhat az európai integráció iránt érdeklődők számára. Az európai integrációt elmélyítő szerződések közül azonban itt csupán a második, a harmadik és a negyedik szakasz szerződéseit mutatjuk be, mivel az ötödik és a hatodik szakasz már nem közjogtörténet, hanem a napjainkban működő Európai Unió hatályos jogrendjének előzménye, illetve annak elsődleges forrása. Ennélfogva nem képezheti a jelen tanulmány tárgyát.

² Lásd TORMA András: Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/1. 2012, 229–242.

Megjegyzés: ahol a jelen tanulmányban a „Közösség/Unió” vagy „közösségi/uniós jog” kifejezéseket használjuk, azon mindkét nemzetközi szervezetet, illetve jogfogalmat érteni kell. A két nemzetközi entitás, illetve jogfogalom közötti határvonal 1992, a Maastrichti Szerződés megkötése, vagyis az Európai Unió megszületése.

1. Az egységes Európa kiépítésének második mérföldköve: az EGK és az Euratom létrehozása

Történelmi tény, hogy az 1951-es Párizsi Szerződéssel létrejött ESZAK működése – gazdasági és politikai szempontból egyaránt – rendkívül sikeres volt. Ennek a (nemzet-) tagállamok fölötti együttműködésnek a *történelmi jelentősége* mégis az, hogy bebizonyította a gazdaság egy részének szupranacionális (nemzetállamok feletti) irányíthatóságát, sőt annak gazdasági hatékonyságát is. Ezzel mintegy kikövezte a Római Szerződések 1957-ben történő megkötéséhez vezető utat.

Az ESZAK tagállamainak képviselői tehát – megfelelő előkészítő munkálatok után – 1957. március 25-én aláírták az ún. Római Szerződéseket, és ezzel létrehoztak két további nemzetközi szervezetet: az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK), valamint az Európai Atomenergia Közösséget (a továbbiakban: Euratom).

Az *Európai Gazdasági Közösséget Alapító Szerződés*³ (a továbbiakban: Római Szerződés vagy röviden: RSZ) elsődleges célja gazdasági integráció megvalósítása volt, mégpedig a tagállamok nemzetgazdaságának egészére kiterjedő vámunió, majd tizenkét év átmeneti idő után, közös piac létrehozása útján. E kifejezetten gazdasági cél(ok) mellett azonban a Szerződés politikai és szociális jellegű célokat is megjelölt, amikor rögzítette, hogy a tagállamok célja az európai összefogás alapjának lerakása, a béke és a szabadság megszilárdítása, a tagállamok gazdasági és szociális fejlődésével az Európát szétválasztó korlátok megszüntetése, továbbá az élet- és munkakörülmények állandó javítása is.

E célokat az ESZAK szervezetrendszerére emlékeztető, de attól – összetételét és feladatkörét tekintve – jelentősen eltérő *közösségi intézmények* voltak hivatottak megvalósítani. Nevezetesen: 1.) a Miniszterek Tanácsa, 2.) az Európai Bizottság, 3.) a Közgyűlés, 4.) a Bíróság, valamint 5.) a Gazdasági és Szociális Bizottság. Az egyes intézmények bemutatása előtt, utalunk arra, hogy közülük – az európai integráció elmélyítése szempontjából – a Miniszterek Tanácsának és az Európai Bizottságnak van igazi jelentősége. Erre figyelemmel „csak” e két közösségi intézményt tárgyaljuk viszonylag részletesen.

ad. 1.) A Miniszterek Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) a tagállamok minisztereiből álló testületként működött, ennél fogva a tagállamok nemzeti bürokráciáinak, illetve a nemzet- (tag)állami érdekek találkozásának, összeütközésének és közösségi érdeké formálásának a színterét jelentette. Fő feladata ugyanis – a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolásán túl – a döntések (jogi aktusok) meghozatala, valamint azok végrehajtásáról való gondoskodás volt. A Szerződés kimondta, hogy a Tanács – igaz, csak kivételesen, de – fenntarthatta magának a jogi aktusok végrehajtásának jogát. Látható, hogy a végrehajtási jogkört főszabályszerűen – az általa megalkotott szabályok alapján – a Tanácsnak át kellett ruháznia a Bizottság részére. A Tanács ülésein – ahol a döntések meghozatala (a jogi aktusok megalko-

³ Lásd: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>, 2020. január 25.

tása) történt – a tagállamokat mindig az a miniszter képviselte, amelyik az adott kérdéskörben illetékes volt. Például: ha a napirenden mezőgazdasági ügy szerepelt, akkor a mezőgazdasági miniszter, ha pedig közlekedési ügy, akkor a közlekedési miniszter. A minisztereket azonban – az ESZAK döntéshozó szervétől, a Főhatóságtól eltérően – nem egy-egy, hanem az adott tagállam (népességi és gazdasági) súlyának megfelelő, tehát *változó számú, ekkor még mindösszesen tizenhét szavazat illette meg*. Ráadásul: a döntések – szintén eltérve a Főhatóság döntéshozatali rendjétől – rendszerint nem többségi szavazással, hanem ún. *minősített többséggel* születtek, ami a hat tagállam rendelkezésére álló tizenhét szavazatból tizenkét szavazatot jelentett.⁴ A döntések tehát rendszerint minősített többséggel születtek, a konszenzust (egyhangú szavazást) az EGK-ról szóló Római Szerződés csak kivételesen, az igen jelentős kérdésekben követelte meg.

Az EGK működésének sajátosságához tartozott még az a tény is, hogy a Tanács döntéseit minden tagállam köteles volt végrehajtani, még akkor is, ha az (esetleg) ellentétes volt nemzeti érdekeivel, azaz a tagállam minisztere „nem” szavazatot adott a Bizottság javaslatára. A tagállamok e döntésvégrehajtási kötelezettsége a Szerződés (akkori) 5. cikkében foglaltakon, az ún. *hűségklauzulán* nyugodott, amely kimondta: a tagállamok mindent megtesznek annak érdekében, hogy biztosítsák a Szerződésből és a közös szervek döntéseiből rájuk háruló kötelezettségeik teljesítését, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amellyel veszélyeztetik a közösségi célok elérését.⁵ Csak ily módon volt ugyanis biztosítható a közösségi érdekek érvényesítése. Itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy az EGK Miniszterek Tanácsa lényegesen *nagyobb hatalmat kapott*, mint az ESZAK ugyanilyen megnevezésű intézménye, hiszen gyakorlatilag kizárólagos döntéshozó lett, szemben a korábbi koordinációs jogkörével. Ezzel párhuzamosan csökkent az EGK Bizottságának súlya, az ESZAK Főhatóságához képest. Mindez a nemzet- (tag)államok szerepének közösségi intézményrendszeren belüli megerősödését jelentette. Végeredményben azon elv érvényesülését, amely szerint: „csak annyi integráció, amennyit a tagállamok megengednek”.

ad. 2.) Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) kilenc főből állt, akiket a tagállamok kormányai jelöltek, majd konszenzussal neveztek ki öt évre. A három „nagy” tagállam (Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) két-két főt, a három „kicsi” (Belgium, Hollandia és Luxemburg) pedig egyet-egyet jelölt. A Bizottság tagjai teljes függetlenséget élveztek, nem voltak utasíthatók és

⁴ Ezzel összefüggésben utalunk arra, hogy a Közösség későbbi kibővülése – tehát a tagállamok számának növekedése – természetesen kihatott az összes szavazat és a minősített többség mértékének alakulására is. Ez azt jelenti például, hogy amikor tizenkettőre emelkedett a tagállamok száma (azaz 1986-tól), akkor az összes szavazat száma hetvenhat lett és ebből ötvennégy jelentette a minősített többséget. Amikor pedig tizenöt tagú lett a Közösség (azaz 1995-től), akkor a nyolcvanhét/hatvankettő arányszám került alkalmazásra.

⁵ Megjegyzés: A napjainkban, tehát 2022-ben hatályos Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdése szinte szóról szóra megismétli ezt a rendelkezést, vagyis természetes, hogy a hűségklauzula napjainkban is köti a tagállamokat!

befolyásolhatók még a saját kormányaik által sem, azaz *csak a Közösség érdekeit érvényesíthették* döntéseik meghozatalánál. Ez a testület alapvetően az ESZAK Főhatóságának a megfelelője, jogköre azonban – mint arra utaltunk – korlátozottabb. Lényegében „csak” *döntést kezdeményező, továbbá korlátozott döntési és végrehajtási jogosítványokkal rendelkezett*. Igaz viszont, hogy a döntések kezdeményezése terén *monopóliumot* élvezett, ami azt jelenti, hogy a Miniszterek Tanácsa csak akkor alkothatott jogi aktust, ha a Bizottság arra javaslatot tett. Ehhez tartozó kérdés az is, hogy a Miniszterek Tanácsa csak konszenzussal hozhatott a Bizottság javaslatát módosító döntést! Részben ez a körülmény, részben pedig a Tanács súlyának növekedése bizonyítja azt, hogy az EGK esetében lényeges elmozdulás történt a nemzet-(tag)állami szuverenitást tiszteletben tartó ún. kormányközi modell felé, az ESZAK esetében megvalósuló és a Főhatóság által fémjelzett szupranacionális (vagy közösségi) modell helyett. Ennek a kormányközi, közösségi modellben megtestesülő súlypontáthelyezésnek a későbbiek során még komoly jelentősége lesz, illetve van még ma is! Erről azonban majd később lesz részletesen szó.

Visszatérve a Bizottságra: e közösségi intézmény rendkívül összetett – döntéskezdeményező, döntéshozó és végrehajtó – feladatainak ellátásához jelentős létszámú *apparátusra* volt szükség, olyan személyekre, akik élethivatásszerűen szolgálták a Közösség érdekeit. Ők a Közösség tisztviselői, akik legnagyobb számban, ezres nagyságrendben a Bizottság szolgálatában álltak és a Bizottság háttérintézményeinél, a Főigazgatóságoknál és a Szolgálatoknál dolgoztak. Rájuk speciális munkajogi szabályok vonatkoztak, vonatkoznak még ma is, amelyeknek ismertetése itt és most nem célszerű.⁶

ad. 3.) A Közgyűlés tagjainak száma száznegyvenkét fő volt. A képviselőket – az ESZAK Közgyűléséhez hasonlóan, meghatározott kvóták szerint – a tagállamok parlamenti képviselői választották ki (delegáltak) saját tagjaik közül, négy évre. A Közgyűlés *feladata* megegyezett az ESZAK Közgyűlésével, azaz *konzultatív (tanácsadó) szerv* volt, korlátozott ellenőrzési jogosítványok mellett. Ez utóbbi jogkörében például megvitatta a Bizottság által beterjesztett éves beszámolót, továbbá bizalmatlanság esetén leválthatta a Bizottságot.

ad. 4.) A Bíróság összetétele (létszáma) nem változott az ESZAK Bíróságához képest, tehát hat fő maradt, *feladata azonban lényegesen kibővült*. Ahogyan a Szerződés fogalmazott: „a Bíróság biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződés értelmezése és alkalmazása során.” Hogyan? Úgy, hogy a Bíróság elbírálja a Bizottság által valamely tagállam ellen, a közösségi jog megsértése miatt benyújtott kereseteket, a tagállamoknak egymás ellen benyújtott és szintén a közösségi jog megsértésére hivatkozó kereseteit, a tagállamoknak vagy a közösségi intézményeknek valamely közösségi jogi aktus megsemmisítésére irányuló keresetét, valamint a tagállamoknak és a közösségi intézményeknek az olyan kereseteit, amelyek valamely közösségi intézmény mulasztását sérelmezik. A Bíróság tagjait a tagállamok

⁶ Lásd Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletet.

jelölték és a Miniszterek Tanácsa – konszenzussal – nevezte ki határozott időre, hat évre. A bírák – a Bizottság tagjaihoz hasonlóan – *teljes függetlenséget élveztek*, nem voltak utasíthatók és csak a Római Szerződésben foglaltakat, illetve az arra épülő közösségi jogban megtestesülő közösségi érdekeket tarthatták szem előtt a döntéshozatal során.

ad. 5.) A Gazdasági és Szociális Bizottság – az ESZAK intézményrendszeréhez képest – új közösségi intézmény, melynek *feladata tanácsadás* volt a Bizottság és a Tanács részére, de csak a Szerződésben meghatározott ügycsoportok tekintetében. A százöt főből álló tagságát a tagállamok kormányai jelölték, a Szerződésben rögzített kvótának megfelelő számban, a *munkaadók, a munkavállalók és az egyéb érdekek képviselői* közül. A tagokat – akik egyébként nem az őket jelölő tagállam, hanem a Közösség érdekeit kellett, hogy képviseljék – határozott időre, négy évre nevezték ki konszenzussal a tagállamok kormányai.

A fentiekben bemutatott közösségi intézményrendszer *működésének mechanizmusát*, azaz végeredményben az egyes intézmények döntéshozatalban betöltött szerepét a szakirodalom *konzultációs mechanizmusnak* nevezte.⁷ Ennek értelmében a közösségi jogi aktusra (döntésre) a Bizottság tehetett javaslatot, amelyet a Tanács – adott esetben megvárva a két tanácsadó szerv (a Közgyűlés, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság) véleményét – elfogadott, elutasított, vagy egyhangú szavazással módosított. A Tanács tehát „magától”, illetve saját kezdeményezés alapján nem hozhatott döntést, hanem meg kellett várnia a Bizottság javaslatát! A döntéshozatal és a végrehajtás jogszerűségét pedig a Bíróság felügyelte. Lényeges kiemelni azt is, hogy a Tanács döntéshozatala előtt a Bizottság jogosult volt visszavonni vagy módosítani javaslatát. Jól látható, hogy az e modell szerinti *döntéshozatal középpontjában* a Tanács állt. Az a közösségi intézmény, amely a nemzet-(tag)államok minisztereit tömöríti, ennél fogva a nemzet- (tag)állami érdekek összeütkezésének és közösségi döntéssé formálásának volt a színtere. Látni kell azonban azt is, hogy a Tanácsban a Bizottságnak a közösségi érdekeket megjelenítő javaslata fölött folyt a vita, vagyis a Tanács ülésein nemcsak a tagállamok nemzeti érdekei, hanem a közösségi és a nemzet-(tag)állami érdekek is összecsaptak.⁸ Erre figyelemmel nevezhetjük az EGK működési mechanizmusát *Tanács-központú modellnek*, szemben az ESZAK-nak a Főhatóság-központú modelljével.

A Római Szerződés formailag hat fő szerkezeti egységből épült fel a következők szerint: Preambulum, Első Rész: Alapelvek, Második Rész: A Közösség alapjai, Harmadik Rész: Társulás a tengerentúli területekkel, Negyedik Rész: A Közösség intézményei, Ötödik Rész: Általános és záró rendelkezések. Az egyes részek címekre, a címek fejezetekre, a fejezetek pedig cikkekre tagozódtak.

A Párizsi Szerződéshez hasonlóan, *tartalmilag* a Római Szerződés is ke-re-tjelle-gű jogforrásként született meg, ami alatt azt értjük, hogy az egyes rendelke-

⁷ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2007, 36.

⁸ Megjegyzés: a döntéshozatal később, az EU Első Pillérében, 1992 és 2009 közötti időszakban is így történt, sőt napjainkban, a Lisszaboni Szerződés alapján is, lényegében így történik!

zések lényegében „csupán” feladatokat és elveket fogalmaztak meg. Ezeket a Közösség intézményei (a Bizottság és a Tanács) által, a Szerződésben meghatározott eljárási rendben megalkotott jogi aktusok összessége, továbbá a Bíróság által kialakított joggyakorlat volt hivatott realizálni és ezzel a Szerződés kereteit tartalommal kitölteni.⁹ Az EGK-ról szóló Római Szerződés 249. cikk (1) bekezdése szerint a Közösség jogi aktusai a következők voltak:

- a *rendelet*, amely általánosan kötelező volt, tehát címzettje minden tagállam, annak minden szerve és állampolgára,
- az *irányelv*, amely csak a tagállamok számára kötelező és csak az elérendő célt, továbbá annak határidejét határozza meg,
- a *határozat*, amely kizárólag a címzett – aki lehet tagállam vagy akár egy konkrét szervezet is – számára kötelező,
- az *ajánlás* és a *vélemény* pedig nem kötelező erejű jogi aktus.¹⁰

Az *Európai Atomenergia Közösséget Alapító Római Szerződés*¹¹ (a továbbiakban: Euratom Szerződés) célja sokkal korlátozottabb (behatároltabb), de nem kevésbé fontos volt, mint az EGK-t létrehozó Római Szerződés: együttműködés az atomenergia kutatásában és békés célú felhasználásában. Kezdetben vámunió, majd – szintén tizenkét év átmeneti idő alatt kialakítandó – közös piac megvalósítása révén. Az Euratom tehát az ESZAK-hoz hasonlóan csupán részleges, a gazdaság egy jól lehatárolt szektorára kiterjedő integráció megvalósulását, egy nukleáris közös piac létrehozását célozta meg.

Az Euratom Szerződés céljait megvalósító *intézményrendszer* teljes egészében megegyezett a Római Szerződésnek az intézményrendszerre vonatkozó részével, azaz az Euratom céljait ugyanazon feladatú és összetételű intézmények voltak hivatva elérni, mint amelyet az előbb, az EGK kapcsán bemutatunk. Erre figyelemmel az Euratom intézményrendszerének és működésének ismertetésétől, illetve valójában az előzőekben részletezett EGK-intézményrendszer megismétlésétől itt eltekintünk.

Az Euratom Szerződés *formailag* a következő szerkezeti egységekre tagozódott: Preambulum, Első cím: a Közösség feladatai, Második cím: A haladás előmozdítása az atomenergetika területén, Harmadik cím: A Közösség szerveire vonatkozó előírások, Negyedik cím: Pénzügyi előírások, Ötödik cím: Általános rendelkezések, Hatodik cím: A kezdeti időszakra vonatkozó előírások. A Szerződés a Záró rendelkezésekkel fejeződött be. Az egyes címek fejezetekből, a fejezetek szakaszokból, a szakaszok pedig cikkekből álltak.

⁹ Megjegyzés: Lényegét tekintve ez ma, 2022-ben is így van, azzal a korrekcióval, hogy időközben, pontosabban 1986-ban, a Közgyűlés jogutódja, az Európai Parlament is jogalkotó lett, amelynek jogalkotó hatásköre idővel egyre szélesebb lett az 1992-ben kötött Maastrichti, az 1997-ben megkötött Amszterdami és a 2001-ben megkötött Nizzai Szerződésben.

¹⁰ E jogi aktusokról lásd részletesen SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003, 208–217.

¹¹ Lásd: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>, 2022. január 25.

Az Euratom Szerződés – az EGK-ról szóló Római Szerződéshez hasonlóan – *tartalmilag* szintén keretjellegű dokumentum, azaz a Szerződésben lefektetett elveket tartalommal a közösségi intézmények által alkotott és a Római Szerződésben foglaltakkal teljes mértékben megegyező jogi aktusok (rendeletek, irányelvek, határozatok, ajánlások és vélemények) voltak hivatottak kitölteni, a Bíróság által kialakított joggyakorlat mellett.

Miután a korábbi tanulmányban áttekintettük az ESZAK, itt pedig az EGK és az Euratom legfontosabb jellemzőit, indokolt föltenni a kérdést: vajon – a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése előtt – *hogyan alakult az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződés és az EGK-t, valamint az Euratomot létrehozó Római Szerződések egymással való kapcsolata?*

A válasz a következők szerint összegezhető. A Szerződések egymással való kapcsolatában – tartalmilag és jogi értelemben egyaránt – *az Európai Gazdasági Közösségről szóló Szerződés volt lex generalisnak* (mögöttes, általános szabálynak) *tekinthető*, míg a másik két szerződés a *lex specialisnak* (különös szabálynak). *Tartalmilag* ez azt jelenti, hogy az EGK Szerződés gyakorlatilag minden gazdasági és ahhoz kapcsolódó tevékenységet (ún. politikát) felölelt, és ehhez képest a másik két szerződés csak egy-egy jól lehatárolt, szűk területet: a szén- és acélügyeket, illetve az atomenergia békés célú felhasználásával kapcsolatos ügyeket. Másfelől, pontosabban: *jogi értelemben*, az EGK-t létrehozó Szerződés azért volt *lex generalisnak* tekinthető, mert az Európai Bíróság a másik két Alapító Szerződés értelmezése során is ennek rendelkezéseit, illetve ennek szellemét vette figyelembe, továbbá, ha az adott kérdésben a másik két szerződés konkrétan nem rendelkezett, akkor mögöttes szabályként ennek rendelkezéseit alkalmazta.¹²

Hogy mi (volt) *az EGK-ról szóló Római Szerződés jelentősége, arra az Európai Bíróság több ítéletében is rámutatott*. Ezek közül mindössze kettőt emelünk ki: *Egyik, az 1964-ben született ún. „Costa v. E.N.E.L. ügy” néven lett híres,*¹³ amelyben a Bíróság azt fejtette ki, hogy az EGK-t létrehozó Római Szerződés – a közönséges nemzetközi szerződésekkel szemben – arra hatalmazta fel a Közösség intézményeit, hogy jogi aktaival hozzák létre a Közösség saját jogrendszerét. Azt a közösségi jogrendszert, amely a (nemzet-)tagállamok jogrendszerének integráns részévé vált, és amelyet a (nemzet-) tagállamok bíróságai is alkalmazni kötelesek. Ítéletében az Európai Bíróság rámutatott arra is, hogy – miután a tagállamok a Szerződésben a Közösségre ruházták át meghatározott területeken a szuverenitásukat – ezért a *közösségi jog elsőbbséget élvez* a tagállamok nemzeti jogszabályaival szemben. *A másik ügyben* – nevezetesen az EGK és az EFTA közötti egyezménytervezettel kapcsolatos, 1991-ben meghozott határozatában¹⁴ – a Bíróság lényegében azt szögezte le, hogy az

¹² A kérdéstről lásd részletesen SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i. m. 77–79.

¹³ Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, 2022. január 25. Értékeléséről lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i. m. 281–282.

¹⁴ Lásd: <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-AVIS-C-0001-1991-200407018-05-N00.html>, 2020. január 25.

EGK-ról szóló Római Szerződés, bár nemzetközi egyezmény formájában született, nem kevesebbet hozott létre, mint a Közösség alkotmányos chartáját.

2. Az egységes Európa kiépítésének harmadik mérföldköve: az Európai Közösségek létrehozása

1957. március 25-én Rómában ténylegesen nem két, hanem *három szerződést* írtak alá az ESZAK hat tagállamának képviselői, ugyanis az EGK és az Euratom létrehozása (alapítása) mellett sor került az „*Egyezmény az Európai Közösségek Közös Szerveiről*” szóló Szerződés aláírására is.¹⁵ Ennek értelmében egyesítik az ESZAK, az EGK és az Euratom Közgyűléseit és Bíróságait, valamint az EGK és az Euratom Gazdasági és Szociális Bizottságait. Az ugyanazon hat európai állam által alapított, immár három – önálló jogi személyiséggel rendelkező – nemzetközi szervezetnek tehát *már 1957-ben közös intézményei (is) lettek* a következők szerint: Közgyűlés, Bíróság, valamint Gazdasági és Szociális Bizottság, ennél fogva e közös szervek „kiszolgálják” mindhárom közösséget. Ez azt jelenti, hogy az EGK és az Euratom, mint a nemzetközi jog önálló jogalanya részben közös, részben saját intézményrendszerrel kezdte meg, az ESZAK pedig így folytatta feladatai ellátását, illetve kitűzött céljainak elérését.

A három közösség tagállamai néhány évvel később, az *1965-ben megkötött Egyesítő vagy másként kifejezve: Egyesülési Szerződésben* állapodtak meg arról, hogy – folytatva a Közös Szervekről szóló Szerződés által megkezdett utat – a három közösség *minden intézményét közössé teszik*.¹⁶ Ez azt jelenti egyfelől, hogy egy (egységes) Miniszterek Tanácsában egyesítik az ESZAK, az EGK és az Euratom addig külön-külön működő Miniszterek Tanácsait, másfelől pedig egy (egységes) Bizottságban egyesítik az EGK, valamint az Euratom Bizottságát és abba beleolvad az ESZAK Főhatósága. Ily módon az Egyesítő Szerződés hatálybalépésétől, *1967-től egy (közös) intézményrendszer „szolgálja ki” a három Közösséget*, mint a nemzetközi jog önálló alanyait a következők szerint: 1. Miniszterek Tanácsa, 2. Bizottság, 3. Közgyűlés, 4. Bíróság, 5. Gazdasági és Szociális Bizottság. Erre figyelemmel indokolt ezen időponttól kezdve az *Európai Közösségek* kifejezés használata, egészen 2009. december 1-jéig, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig. Ettől kezdve azonban már az Európai Unió kifejezés használata az indokolt, hiszen a Lisszaboni Szerződés jogi személyiséget és saját intézményrendszert adott az Európai Uniónak!

Mindez természetesen azt is jelenti, hogy 1967 után az egyes intézmények feladatai és hatáskörei aszerint alakultak, hogy melyik Alapító Szerződés alapján fejtették ki konkrét tevékenységüket. Ha tehát például a Bizottságról volt szó, akkor az EGK és az Euratom Szerződésekből szabályozott kérdésekben „csak” döntésközvetítő és végrehajtó jogkört élvezett, ezzel szemben a szén- és acélügyekben – tehát a Párizsi Szerződésben rögzített és a Főhatóságot megillető kérdéskör-

¹⁵ Lásd német nyelven: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957K/TXT&from=HU>, 2022. január 25.

¹⁶ Lásd: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/fd7200ae-bfc9-4979-84e3-c1f48ff07724/Resources>, 2022. január 25.

rökben- már döntési jogkört gyakorolt. Egy közösségi intézménynek tehát – szélső esetben – két, esetleg három féle jogköre is lehetett, ami kétség kívül nem könnyítette meg az intézményrendszer működését, illetve kifejezetten megnehezítette az intézményrendszer működésének megértését!

3. Az egységes Európa kiépítésének negyedik mérföldköve: az Európai Unió létrehozása és kiteljesítése

Az Európai Közösségek életében jelentős állomás volt 1973. Ekkor történt meg az *első kibővülés*: a Hatokhoz további három európai ország csatlakozott: az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, továbbá *ekkorra fejeződött be* a Római Szerződésben kitűzött tizenkét éves ciklus, a vámunió továbbfejlesztését jelentő *közös piac megvalósítása*. Mint arra az ESZAK kapcsán már utaltunk, a vámunióban – azon túl, hogy a tagállamok közös vámpolitikát folytatnak – még „csak” az áruk és a szolgáltatások áramlanak szabadon, míg a közös piacon már *mind a négy gazdasági szabadság* (a tőke és a munkaerő is) *szabadon áramlik*.

Az integráció jelentős földrajzi kiterjedését jelentette az a tény, hogy a katonai junta (egyeduralom) végével, 1981-ben megtörtént *Görögország csatlakozása* a Közösségekhez, azaz sor került az első ún. déli kibővülésre.

Szintén jelentős állomása volt az európai integráció elmélyítésének 1986. Egyfelől azért, mert ebben az évben került sor a *második déli kibővülésre*, azaz két további (dél-európai) állam, *Spanyolország és Portugália csatlakozására*, másfelől az *Egységes Európai Okmányról szóló Szerződés* aláírására. E dokumentum új területekre terjesztette ki az Európai Gazdasági Közösség együttműködési területeit (az ún. közös politikákat), továbbá – a közös piac továbbfejlesztéseként – *célul tűzte ki az ún. egységes piac* 1993-ig történő *megvalósítását*. Az egységes piacon már „eltűnik” a négy gazdasági szabadság szabad áramlását akadályozó minden nemzeti korlát: ideértve a jogi, a pénzügyi és a technikai akadályokat is. Intézményi szempontból pedig az adja az Egységes Európai Okmány jelentőségét, hogy a Közgyűlés nevét hivatalosan is Európai Parlamentre változtatta, miközben *megteremtette a Parlamentnek a közösségi jogi aktusok kibocsátásába való beleszólási lehetőségét* az ún. együttműködési eljárás bevezetése révén.¹⁷

Az Európai Közösségek és a tagállamok vezetői számára az *1980-as évek harmadik harmadára* világossá vált, hogy az Egységes Európai Okmányban kitűzött célok elérése nem elegendő, tehát tovább kell lépni, mert az egységes piacot kiépítő és működtető Nyugat-Európa nem lehet tartósan gazdasági gigász és politikai-katonai törpe a Földön. Úgy ítélték meg ezért, hogy *az integrációt tovább kell mélyíteni* gazdasági és politikai téren egyaránt: mindenekelőtt a gazdasági és monetáris unió megvalósítása, valamint a tagállamok együttműködésének a kül- és biztonságpolitikára, továbbá a bel- és igazságügyekre való kiterjesztése révén.

¹⁷ Az együttműködési eljárásról lásd részletesen CZUCZAI Jenő – FICZERE Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*. Európai Bizottság–ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1998, 66–67.

Az Európai Uniót létrehozó, 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződés célja az volt, hogy az Unióban előmozdítsion egy kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági fejlődést, nemzetközi szinten megerősítse önazonosságát, erősítse a tagállamok állampolgárai jogainak védelmét, továbbá szoros együttműködést alakítson ki az igazságügy és a belügyek területén.¹⁸

E célkitűzés és a Szerződés egészének elemzése alapján az állapítható meg, hogy az *Európai Unió célja valójában kettős volt*: egyfelől gazdasági és monetáris (pénzügyi) unió létrehozása, másfelől pedig politikai unió megvalósítása. A *Gazdasági és Monetáris Unió* az egységes piac továbbfejlesztését jelenti. Azon annyiban lép túl, hogy immár a tagállamok *gazdaságpolitikáját is közösségi szintre emeli és annak középpontjába egy közös pénz bevezetését helyezi*. Ennek következtében – a nemzeti valuták megszűnése, illetve az egységes valuta (az euró) bevezetése után – a tagállamok összességének, tehát az Európai Uniónak a gazdasága teljes egészében úgy működik, mint egy nemzetállam gazdasága. A *Politikai Unió* a gazdasági és monetáris unió továbbfejlesztéseként már a törvényhozásnak és a kormányzásnak is a közösségi szintre emelését jelenti.¹⁹ Ennek érdekében a Maastrichti Szerződés meg is tette az első négy lépést. Kimondta, hogy: 1. a tagállamok közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg, 2. összehangolják a bel- és igazságügyek intézését, 3. bevezetik az európai állampolgárságot, továbbá 4. a munkaerő szabad áramlása helyébe a személyek szabad mozgásának biztosítását helyezik.

Az Európai Unió céljait egy gyökeresen új, a világtörténelemben eddig ismeretlen konstrukció, az „Európai Ház” tetejét tartó, *három pilléren nyugvó szerkezet* lett hivatott megvalósítani a Maastrichti (uniós) Szerződés értelmében.²⁰ Az *EU Első Pillérét* az Európai Közösségek jelentették, ideértve az azok által megvalósított valamennyi együttműködést (politikát), az 1965-től közös intézményrendszert, valamint az egész szerkezetet összetartó közösségi jogot, illetve az *acquis communautaire-t* (közösségi vívmányokat) is. Az *Első Pillér működési elve* az a konzultációs mechanizmus volt, amelyre a Római Szerződés kapcsán már utaltunk, és amelyet Tanács-központú modellként jelöltünk meg, illetve amelyet gyakran *közösségi modellként* is jellemeztek a szakirodalomban.²¹ Ennek lényege az volt, hogy a *döntéshozatalban valamennyi közösségi intézmény részt vett*, mégpedig a

¹⁸ Lásd a Maastrichti Szerződés „B” cikkelyét: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>, 2022. január 25.

¹⁹ Az Európai Közösségek/Unió integrációs formáiról – nevezetesen: a vámunió, a közös piac, az egységes piac, a gazdasági és monetáris unió és a politikai unió lényegéről és ezek egymással való kapcsolatáról – lásd HORVÁTH Zoltán: i. m. 35. és 51.

²⁰ Az Unió hárompilléres szerkezetéről lásd például TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001, 40–58. és HORVÁTH Zoltán: i. m. 175–183.

²¹ Lásd például: KENDE Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995, vagy ugyanezen cím alatt KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018, továbbá DIENES-OEHM Egon: A Maastrichti Európai Uniós Szerződés I. II. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11–12., 487–501.

Római Szerződésben meghatározott eljárásrendben és jogkörben, *továbbá a döntéseket a Tanács hozta meg, rendszerint minősített többséggel*. E modellt a szakirodalom azért jelölte meg ún. *közösségi modell*ként, mert végeredményben az ESZAK, az EGK és az Euratom teljes közösségi intézményrendszere, tehát – meghatározott munkamegosztást érvényesítve – valamennyi közösségi intézmény részt vett a közösségi jogi aktusok kibocsátásában és végrehajtásában, vagyis a közösségi döntéshozatalban.

Az Európai Unió Második és Harmadik Pillére a politikai unió megteremtése felé vezető út első és második lépését jelentette, hiszen a *Második Pillér* a Szerződés „J” cikkében szabályozott „Közös Kül- és Biztonságpolitika”, a *Harmadik Pillér* pedig a Szerződés „K” cikkében szabályozott „Bel- és Igazságügyi Együttműködés” lett. *E területeken a tagállamok között korábban nem volt közösségi szintű együttműködés, illetve csak kétoldalú együttműködés valósult meg*, ami számtalan problémához vezetett. A problémák alapvető forrása az volt, hogy összességében a tagállamok gazdasága – az egységes piac megvalósítása miatt – már úgy működött, mintha egy (egységes) nemzetgazdaság lett volna, miközben a kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyek a tagállamok szuverenitása alatt maradt. E kettőség „haszonélvezője” az USA és Japán volt, hiszen a világpolitikában és a világgazdaságban ki tudták használni az Európai Közösségek tagállamainak politikai megosztottságát. Ugyancsak „haszonélvezője” volt e kettőségnek az egyre nagyobb méreteket öltő szervezett és a (nemzet-)tagállamok határait átlépő bűnözés, különösen a terrorizmus, valamint a kábítószer-bűnözés. E káros és hátrányos tendenciák felszámolására volt tehát hivatott a Második és a Harmadik Pillérben megvalósuló együttműködés, amelyet – mint működési mechanizmust – a szakirodalom ún. *kormányközi modell* néven jelöli meg.²² E modellnek lényege az volt, hogy a Második és a Harmadik Pillérhez tartozó politikák (együttműködési területek) esetében a közös intézmények közül gyakorlatilag *csak a Miniszterek Tanácsának volt szerepe a jogi aktusok kibocsátásakor, és amikor döntött, akkor azt kizárólag konszenzussal tehette meg*. A konszenzus megkövetelése azt jelentette, hogy a tagállamok fenntartották szuverenitásukat e területeken, de ha a konszenzus alapján a döntés megszületett, akkor utólag már nem léphettek vissza a döntés végrehajtásától. Valójában tehát arról van szó, hogy a Második és a Harmadik Pillérhez tartozó ügyeket a tagállamok közössé is tették, meg nem is tették közössé, úgy valahogy, ahogyan Mátyás királyunk kapott is ajándékot, meg nem is.

A Maastrichti Szerződés nemcsak létrehozta az Európai Uniót és meghatározta annak legfontosabb szerkezeti elemeit, valamint működési szabályait, hanem *módosította is a Párizsi és a Római* (tehát az EGK és az Euratom) *Szerződéseket*. Technikailag ezt a következő módon oldotta meg. Az ABC betűivel jelölte az Európai Unióval kapcsolatos rendelkezéseket (A–F cikkek, valamint J–S cikkek), míg arab számozással az ESZAK-ról szóló Párizsi Szerződés [H. cikk (1)–(21) bekezdés], az EGK-ról szóló Római Szerződés [G. cikk (1)–(86) bekezdés] és az Euratomról szóló Római Szerződés [I. cikk (1)–(29) bekezdés] módosításait.

²² HORVÁTH Zoltán: i. m. 45.

Ebben az értelemben tehát a Maastrichti Szerződés, ámbár egy dokumentum, de *tartalmilag valójában két szerződés*. Az egyik létrehozta az Európai Uniót és megállapította annak legfontosabb szervezeti és működési kereteit (az Európai Unióról szóló Szerződés), a másik pedig módosította a már évtizedek óta működő három közösség Alapító Szerződéseit (a Módosító Szerződés). A módosítások körében sor került az Európai Gazdasági Közösség nevének megváltoztatására is, oly módon, hogy a megnevezésből kimaradt a „Gazdasági” szó, jelezve ezzel, hogy e közösség akkor már nem „csak” gazdasági, hanem attól lényegesen több: politikai, kulturális és szociális közösség is.²³

Ha *szerkezeti szempontból* vizsgáljuk a Maastrichti Szerződést, akkor arra – hasonlóan az eddigiek során már tárgyalt Alapító Szerződésekhez – a *keretjelleg* kifejezés alkalmazható. Ez bizonyítható a Szerződés konkrét (fizikai) szerkezetével, de egyes konkrét rendelkezéseivel is. Ami a *szerkezetet* illeti: A Maastrichti Szerződés nyolc címből állt. Az I. címben szereplő „Közös rendelkezések” és a VIII. címben található „Záró rendelkezések” formailag és tartalmilag egyaránt keretbe foglalták a megállapodás legfontosabb részeit. Így a II. címet: az EGK Alapító Szerződés módosítását, a III. címet: az ESZAK Alapító Szerződés módosítását, a IV. címet: az Euratom Alapító Szerződés módosítását, az V. címet: a Közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, a VI. címet: az Igazságügy és a belügyek területén való együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a VII. címet: a Szorosabb együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket.

Ami pedig a Szerződés egyes *konkrét rendelkezéseit* illeti: nos, ebben a körben mindenekelőtt az „N” cikk és az „O” cikk érdemel figyelmet. Ezek ugyanis kimondták, hogy a jövőben az Alapító Szerződéseket módosítani csak az e szerződésben rögzített eljárási rend szerint lehet, illetve csatlakozni immár nem az Európai Közösségekhez, hanem az Európai Unióhoz lehet.²⁴

Intézményi szempontból a következő öt lényeges körülményt indokolt kiemelni:

1.) Az Európai Unió nem kapott jogi személyiséget az alapítóktól, ezért az Uniónak *nem születtek sui generis (saját) intézményei*. Ehelyett a tagállamok úgy döntöttek, hogy az Uniót *az Európai Közösségekre és azok 1965-től közös intézményrendszerére építik*, mégpedig oly módon, hogy az lett az EU Első Pillére. Önálló, uniós intézményként csupán az állam- és/vagy kormányfőkből, valamint az Európai Bizottság elnökéből álló *Európai Tanács* került nevesítésre a Szerződésben, viszont ezen intézmény már akkor is hosszú évek óta funkcionált, másfelől pedig nem közös intézményként nyert nevesítést, hanem a „Közös rendelkezések” címszó

²³ Lásd a Szerződés „G” cikk A.1. pontját.

²⁴ Megjegyzés: ez utóbbi rendelkezés két körülmény miatt is figyelemre méltó. Egyfelől azért, mert – az EU Első Pillérét alkotó három Közösséggel szemben – maga az Unió nem kapott jogi személyiséget az alapító államoktól, másfelől pedig azért, mert az Unió alapítói „megfeledeztek” az Unióból való kilépés lehetőségének megteremtéséről is. Megjegyezzük azt is, hogy a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés már orvosolta mindkét „hiányosságot”.

alatt.²⁵ Olyan intézményként tehát, amely mintegy a három Közösség közös intézményrendszere (tehát az EU Első Pillére) fölött áll.

2.) Új, a három Közösség közös intézményeként létrehozásra került a *Régiók Bizottsága*, amelyben a tagállamok helyi és területi *önkormányzatainak képviselői* kaptak helyet. E központi szerv jogállása, létszáma és képviselőinek mandátuma teljes egészében megegyezett a Gazdasági és Szociális Bizottság jogállásával, létszámával és mandátumával.

3.) Új, ötödik közösségi főintézményként (a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság mellett) került beiktatásra az 1977-től már működő *Európai Számvevőszék*, amelynek legfontosabb feladata az EU költségvetéséből származó pénzeszközök felhasználásának ellenőrzése lett.

4.) Új közösségi intézményként, az Európai Parlament által választott tisztségviselőként megjelent az *Európai Ombudsman*, akihez az uniós polgárok közvetlenül petícióval fordulhatnak, és aki évente köteles beszámolni a Parlamentnek.

5.) Az *Európai Parlament jogalkotó hatásköre jelentősen kiszélesedett*, elsősorban azért, hogy néhány kiemelt – egészen pontosan: tizenöt – területen megkerülhetetlen jogalkotó szerepet kapott, az ún. együttdöntési eljárás bevezetése eredményeként.²⁶

Ezzel összefüggésben utalunk arra, hogy a Maastrichti Szerződés, mint a negyedik Alapító Szerződés megkötésével nem zárult le az 1973-ban megkezdődött kibővítések sorozata, hiszen *1995-ben az Európai Unió tizenöt tagúvá bővült*. Ekkor csatlakozott Ausztria, Finnország és Svédország. Ily módon az európai integráció elmélyítését és az Európai Unió kiteljesítését jelentő *Amszterdami Szerződést 1997-ben, majd a Nizzai Szerződést 2001-ben* már tizenöt tagállamnak a konszenzusa kellett, hogy létrehozza, ami nyilvánvalóan nem volt könnyű feladat. E szerződések voltak hivatottak megreformálni a Maastrichti Szerződésben meghatározott közösségi intézményrendszert, kiteljesítve ezzel az Európai Uniót, és megteremtve az ún. keleti kibővítés jogi feltételeit.²⁷

Az *Amszterdami Szerződéssel* azonban nem nyílt lehetőség a kibővítés jogi lehetőségének megteremtésére, amit a szakirodalom az „*amszterdami maradványok*” szókapcsolattal fejez ki. Nem sikerült ugyanis megállapodni az Európai Bizottság összetételében, továbbá a Miniszterek Tanácsa vonatkozásában a minősített többség kiterjesztésében, valamint a szavazatok újraszűzítése kérdésében. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy az Amszterdami Szerződés jelentős előrehaladást ért el a Bel- és Igazságügyek (az EU Harmadik Pillére) terén, az Európai Parlament jogiaktus-kibocsátói

²⁵ Lásd a Szerződés „D” cikkelyét.

²⁶ Az együttdöntési eljárás azt jelenti, hogy a Szerződésben meghatározott tizenöt kérdés-körben a Tanács immár nem kizárólagosan, nem egyedül dönt, hanem a Parlamenttel közösen, vagyis a Parlament társjogalkotó lett!

²⁷ Ne feledjük, hogy az 1989/90. évi rendszerváltás következményeként több mint tíz európai állam – közöttük Magyarország is – gyorsan az Európa Tanács tagja lett, és jelezte az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékát!

hatáskörének további kiterjesztése vonatkozásában, valamint az Alapító Szerződések cikkei számozási rendszerének egyszerűsítése (ún. konszolidálása) tekintetében.²⁸

Az Amszterdami Szerződés megkötését négy évvel követő *Nizzai Szerződés* történelmi jelentősége – túl azon, hogy tovább bővítette az Európai Parlament jogalkotói hatáskörét, valamint ismételten egyszerűsítette (konszolidálta) a Római Szerződés és a Maastrichti Szerződés cikkszámozását – nem más, mint az „*amszterdami maradékok*” megoldása, és ennek révén a *kibővítés jogi előfeltételeinek megteremtése*. Mindezek következtében – figyelemmel arra is, hogy az 1998-ban, illetve 2000-ben megkezdődött csatlakozási tárgyalások tíz tagállam esetében 2002-ben befejeződtek – a Tizenötökhöz 2004. május 1-jén további tíz európai állam – köztük Magyarország is – csatlakozott. Ily módon az EU tagállamainak száma huszonötre emelkedett, de már akkor kézzelfogható közelségbe került Románia és Bulgária csatlakozása is. E tagjelölt államok csatlakozása 2007-ben meg is történt, csakúgy, mint Horvátország csatlakozása 2013-ban. Ezzel azonban a kibővítés még semmiképpen nem tekinthető lezártnak, hiszen napirenden volt és van ma is az ún. balkáni kibővítés.

Zárógondolatok

Az Európai Közösség/Unió közjogi története azt mutatja a felszínesen olvasó érdeklődőknek, hogy az integráció íve egyfolytában és tökéletesen fölfelé ívelő volt, *nem voltak lefelé ívelő szakaszok és megtorpanások*. Látszólag ezt mutatják a tagállamok egymással megkötött szerződéseinek gyorsan egymást követő évszámai: 1951, 1957, 1965, 1986, 1992, 1997, 2001, de az integráció ezen évszámokhoz kapcsolódó gazdasági lépcsői is: vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió, politikai unió.²⁹

A valóság ezzel szemben az, hogy *a fejlődés korántsem volt könnyű és egyenes vonalban fölfelé ívelő*, hanem időnként megtorpanások, sőt visszalépések is történtek, elsősorban azért, mert a Közösségek nem függetleníthették magukat a világ-gazdaságban és a világpolitikában bekövetkezett változásoktól.³⁰ Másodsorban pedig azért, mert a hatokból időközben kilencek (1973), tízek (1980), tizenkettek

²⁸ Az Amszterdami Szerződés az EU Harmadik Pillére tekintetében, az ott szabályozott kilenc együttműködési területből (például: bevándorláspolitikai, külsőhatár-ellenőrzés, vízum-politika, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés büntetőügyekben, rendőrségi együttműködés, stb.) hetet áthelyezett az EU Első Pillérébe, így a Harmadik Pillérben csupán az előbbi felsorolás utolsó két területe maradt. Erre figyelemmel a Harmadik Pillér megnevezése is megváltozott: „Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” lett. A Parlament jogalkotó hatáskörének kiszélesítése azt jelentette, hogy az együttdöntési eljárást további huszonhárom területre terjesztette ki a Szerződés.

²⁹ Az integrációs lépcsőkről – ahogyan arra korábban már utaltunk – lásd HORVÁTH Zoltán: i. m. 35. és 51.

³⁰ Gondolunk itt például az 1973-ban kitört olajválságra, illetve olajárrobbanásra, valamint a Szovjetunió összeomlására és a keletközép európai volt szocialista országokban 1989–1990-ben bekövetkezett rendszerváltásra.

(1986), majd tizenötök (1995) lettek, így bármiféle konszenzus elérése egyre nehezebb feladat lett a Közösségek, illetve a tagállamok számára. Nem véletlenül fogalmaz egy szerző a következő módon: „A fejlődés korántsem volt egyenes vonalú.... a folyamat alakulásának története – akárcsak az egész közösségi politikáé – leginkább az ingamozgással jellemezhető....”³¹ Persze a válságok időről időre a Közösségen belüli okok miatt is bekövetkeztek, amelyek közül kiemelkedik az 1965-ös válság, amelynek előzmény az volt, hogy 1963-ban a francia köztársasági elnök, de Gaulle megvétózta Nagy-Britannia csatlakozását, következménye pedig az, hogy 1966-ban megszületett a híres Luxemburgi Kompromisszum.³²

Az európai integráció, Európa egyesítése azonban kétségkívül sikeres gazdasági és politikai vállalkozás volt, mert *nem csupán az általunk tárgyalt időszakban, hanem még 2001-ben, a Nizzai Szerződés megkötése után sem robbant ki Európából világháború!* Márpedig ne feledjük: az európai integráció atyja, Robert Schuman és Jean Monnet szerint az európai integrációnak, illetve az európai államok közötti államhatárok eltüntetésének éppen ez (volt) az igazi célja.³³ Ahogyan az 1951-ben megkötött Párizsi Szerződést megalapozó, *1950. május 9-i Schuman Nyilatkozat* fogalmaz: „A világbékét nem lehet megőrizni a fenyegető veszélyekkel arányban álló alkotó erőfeszítések nélkül. ... Ez az indítvány... a béke megőrzéséhez nélkülözhetetlen európai föderáció első, kézzelfogható alapjait teremti meg.”³⁴

Milyen hihetetlen, bölcs előrelátás! Láttuk ugyanis, hogy az ESZAK valóban csak az első alapkő volt az Európa-ház felépítése során, amit követtek a többiek: az EGK és az Euratom (1957), az Európai Közösségek (1965), a három pilléren nyugvó Európai Unió (1992), majd a pilléres megoldást mellőző, jogi személyiséggel és sui generis intézményrendszerrel rendelkező Európai Unió (2007). Ugy ítéljük meg, hogy *Európának és az Európai Uniónak égető szüksége van (lenne) az 1990-es évektől egyre növekvő számú „percember politikusok” helyett, igazi államférfiakra.* Olyan ötletgazdag, keresztény és tette kész személyiségekre, akik megértők, intelligensek, műveltek, széles látókörűek és kompromisszumképesek. Olyanokra, mint Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer és mások voltak a maguk idejében, jó’ ötven-hetven évvel ezelőtt. Olyanokra, akik képesek és készek a megváltozott körülményekhez hozzáigazítani az EU intézményrendszerét és működését, megakadályozva ezzel az EU szétesését és megoldva az utóbbi években felmerült, aktuális problémákat: az uniós intézmények hatásköri túllépései, jogátlamiság, ellenőrizetlen migráció, energiaválság, Covid-19-világjárvány stb..

A Nizzai Szerződés megkötését követően – mint arra a tanulmány első részében utaltunk – került sor 2004-ben az Európai Alkotmány Szerződés aláírására és 2007-

³¹ NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998, 170.

³² Lásd erről Derek W. URWIN: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998.

³³ Jean Monnet és Robert Schuman életéről és munkásságáról lásd például KECSKÉS László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2003, 29–42.

³⁴ SCHUMAN Robert: *Európáért. Mádl Ferenc előszavával*. Pro Pannonia Alapítvány, 2004.

ben a jelenleg is hatályos Lisszaboni Szerződés megkötésére. Ezek elemzése azonban már egy később írandó, más címet viselő tanulmány tárgya lehet.

Felhasznált irodalom

- [1] CZUCZAI Jenő – FICZERE Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*. Európai Bizottság, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1998.
- [2] DIENES-OEHM Egon: A Maastrichti Európai Unió Szerződés I. II. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11–12., 487–501.
- [3] HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac Kft., Budapest, 2007.
- [4] KECSKÉS László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. HVG-Orac, Budapest, 2003.
- [5] KENDE Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- [6] KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.
- [7] NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998.
- [8] Robert SCHUMAN: *Európáért. Mádl Ferenc előszavával*. Pro Pannonia Alapítvány Budapest–Pécs, 2004.
- [9] SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003.
- [10] TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001.
- [11] Derek W. URWIN: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998.

II.

**ÁLLAMTUDOMÁNYOK KÖRÉBE TARTOZÓ
TANULMÁNYOK**

BÍRÓSÁGI IGAZGATÁS VAGY MENEDZSMENT? A MENEDZSERIALISTA MEGKÖZELÍTÉS LÉTJOGOSULTSÁGA A BÍRÓI SZERVEZETBEN

**Administration or management on the court? The right to exist
of the management approach in the judicial organization**

BODA ZOLTÁN*

Absztrakt: A menedzsmenttudomány és gyakorlat hagyományosan a nyereségre törekvő vállalkozások (profitorientált szervezetek) tanulmányozására fordítja a fő figyelmet, ugyanakkor nem elhanyagolható az olyan bürokratikus szerveződések nem termelő jellegű szervezetek vizsgálata sem, mint a bíróságok. Meggyőződésem, hogy a hagyományos igazgatási modell nem az egyetlen érvényes módja a közszektor és azon belül a bíróságok működésének. A bírósági szervezetrendszer emberierőforrás-menedzsment szempontjából történő vizsgálata nélkülözhetetlen, és nem pusztán magának a szervezetnek az önértékéből, hanem pontosan megközelíthető ez úgy, mint társadalmi (és közpolitikai) igény.

Kulcsszavak: igazgatás, menedzsment, bíróság, humán erőforrás

Abstract: The science of management traditionally pays attention to the profit-oriented organizations, but we should examine the courts (like non-profit oriented institution). My conviction is that the traditional administration model is not the only valid mode of the public sector's and the court's operation. The human resource management is an indispensable area of the examination and it is not just a self-interest of the court, it is also a social need.

Keywords: administration, management, court, human resource

Bevezetés

Az eddigi bírósági reformok a vállalati szférából érkező menedzserialista elképzelésekhez képest sokkal inkább a klasszikus, a jogállamiság eszméje által dominált

* DR. BODA ZOLTÁN
bírói titkár
Debreceni Törvényszék
4025 Debrecen, Széchenyi u. 9.
PhD-hallgató
Debreceni Egyetem
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
4028 Debrecen, Kassai út 26.
BodaZoltan@debrecen.birosag.hu

közigazgatás-tudomány eszközrendszeréhez állnak közel, és azok is tipikusan jogszabálymódosítás útján jelentek meg.¹ Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a belső szervezeti megoldások is igyekeztek felzárkózni, lásd példaként a következőket: az igazságügyi alkalmazottak teljesítményértékeléséről szóló szabályzat, igazgatási szabályzat folyamatos aktualizálása, bíróvizsgálat módszertanának részletes kidolgozása, képzési rendszer reformja stb. Ezekben olykor-olykor megjelenik a humán erőforrás menedzsment szemléletű megközelítés is – gondoljunk többek között a munkahely családbarát jellegének kialakítására való törekvésre –, felismerve azt, hogy a HR eszköztárának bírósági adaptációja lehetséges irány, a létező bírósági kapacitások szűkössége és a szervezési racionalitás növelése iránti igény összekapcsolódása² ellenére.

A menedzsmenttudomány és azt felhasználó menedzsmentgyakorlat hagyományosan a nyereségre törekvő vállalkozások (profitorientált szervezetek) tanulmányozására fordítja a fő figyelmet, ugyanakkor nem elhanyagolható a bürokratikus szerveződő nem termelő jellegű szervezetek vizsgálata sem. A profit-public ellentétek és hasonlóságok párhuzamba állíthatóak a business – non-business dualitás értelmezésével. A non-businessnek minősülő (vagy éppen csak annak nevezett) szervezetek társadalmi jelenléte fokozódik, gazdasági szerepe napjainkban erősödik.³ Erre a bíróság kapcsán külön is célszerű felhívni a figyelmet annak okán, hogy hajlamosak lehetnek gazdasági „szerepét”, ill. a gazdaságban betöltött pozícióját elhanyagolható tényezőként beállítani, mivel az kétségtelen, hogy a bíróságokon elvégzett munka gazdasági értéke nehezen mérhető és ezáltal nehezen szemléltethető is.

A bíróságok a költségvetési szférába tartoznak, nem profitorientált a működésük szemben a legtöbb vállalattal, így a bírói munka értékének meghatározása nem egyszerű folyamat. Mindazonáltal a jogbiztonság kiemelt feltétele egy szabadpiaci társadalomnak, ebben pedig megkérdőjelezhetetlen a bíróságok szerepe. Elegendő lehet csupán arra gondolnunk, hogy az üzleti társaságok felügyeletét Magyarországon a cégbíróságokhoz telepítették. Az igazságszolgáltatás feladata a társadalom minden tagjának védelme az önkénytől és más elnyomó szándékától. Az állam működésének legalapvetőbb éjjeliőr funkcióját töltik be a bíróságok, amikor örököndnek a gazdaság rendje felett, mely nélkül a piac működésképtelen lenne, a jogbiztonság hiánya miatt pedig a tőke elhagyná az országot. Az igazságszolgáltatás szerepét a bűnözés visszaszorításában és a tulajdon védelmében szintén meg kell említeni. Ezen tényezők felsorolásával kellőképpen kihangsúlyozhatóvá válik, hogy a bíróságok működése nagyban hozzájárul a gazdasági-társadalmi rend védelméhez, ezért nem szabad a bírói munka gazdasági értékét alábecsülni és ez teszi érdekeltté a társadalmat (annak egészét) is abban, hogy a magyar igazságszolgálda-

¹ GELLÉN Márton: Közmenedzsment a bírósági igazgatásban – A Miskolci Törvényszék stratégiájának megalkotásával kapcsolatos elméleti tanulságok. *Acta Humana* 2015/1., 30.

² GELLÉN: i. m. 31.

³ FARKAS Ferenc: A non-business kihívásai napjainkban. In: VILMÁNYI Márton – KAZÁR Klára (szerk.): *Menedzsment innovációk az üzleti és a nonbusiness szférákban*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 2017, 148.

tásban magas színvonalú ítélkezés folyjon. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha ténylegesen a legjobb (jogászai) munkavállalók lépnek be a bírói szervezetbe és a szervezet meg is tudja őket tartani.⁴ *Ez az alapfelvetés vezethet el ahhoz a hipotézishez, hogy a bírósági szerveztrendszer emberierőforrás-menedzsment központú vizsgálata nélkülözhetetlen, és nem pusztán magának a szervezetnek az önérdékből, hanem pontosan megközelíthető ez úgy, mint társadalmi (és közpolitikai) igény.* Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy hazánkban a bíróságok több mint 10 000 embert foglalkoztatnak, ennek ellenére a nonprofit szektorra és annak szervezeteire irányuló kutatások döntő többsége a közigazgatás intézményrendszerét vizsgálja, vizsgálta, pedig a fentiek kellő legitimitációt adhatnak arra is, hogy a bírósági rendszer szervezeti és személyi erőforrásainak empirikus vizsgálatába is bocsátkozzunk, valamint a professzionalizáció fokozására irányuló fejlesztés kérdéseivel foglalkozzunk.⁵

A tanulmány két terület, a bírósági igazgatás és az emberierőforrás-menedzsment eszközeinek párhuzamba állítására, azok összevetésére tesz kísérletet, a bírósági igazgatás belső szervezeti megoldásaira téve újító szándékú javaslatokat. A téma az elmúlt években erőteljesen előtérbe került a bírósági szervezeti reformok megvalósítása útján. Az emberi erőforrások optimális elosztása, hasznosítása az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökének stratégiai célkitűzései között szerepel. Az ítélkezés időszerűségének folyamatos biztosítására, az ügyforgalomban bekövetkezett változásokra figyelemmel alapvető fontosságú a megfelelő bírói-igazságügyi alkalmazotti arány biztosítása. A bírósági életpályamodell kialakítása folyamatosan zajlik, ennek eredményeit az OBH elnökének beszámolója évről évre bemutatja. A tanulmány új típusú megközelítése a kitűzött célok, így a működési hatékonyság megvalósításának új eszközeit mutatja be azzal, hogy az semmilyen formában nem sértheti a bírói függetlenséget.

1. Igazgatás és menedzsment: fogalmak

A bíróságok működésével kapcsolatosan mindig is az „igazgatás” szó az, ami a működéssel, ill. annak irányításával, felügyeletével kapcsolatosan leggyakrabban felmerül. Ezzel ellentétben pedig az üzleti szektorban a „menedzsment” kifejezés használatos. Szükségesnek tartom a két fogalom tisztázását és összevetését.

Balázs István szerint a köznapi szóhasználat – gyakran – hasonló vagy azonos módon értelmezi az igazgatás (adminisztráció) és a menedzsment fogalmát. Valójában az igazgatás szűkebb és jelentését illetően is korlátozottabb kategória. Az igazgatás, az adminisztráció kifejezés a minor, ministrare eredet nyomán „szolgálni” jelentéssel bír, majd később a kormányzás megjelölésére is használták. Ezzel szemben a menedzsment a manus kifejezésből származik, azaz a „kontrollál a kezei

⁴ LUDÁNYI Zoltán János: Az előmenetel, mint a bírák jobb munkára ösztönzésének eszköze. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2017*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 936–937.

⁵ FARKAS: i. m. 148.

által” jelentést hordozza. A definíciós és tartalmi különbségek alapján az igazgatás lényege instrukciók követése, azok gyakorlati megvalósítása, míg a menedzsment elsősorban az eredmény elérésére koncentrál, s azért egyben a felelősséget is viseli.⁶

Nagy Gusztáv és Marosi Ildikó kifejezetten a bíróságok igazgatásával foglalkozó munkájában az igazgatás fogalmát a következők szerint adják meg⁷: „[A]z igazgatás a közös célt szolgáló emberi együttműködésekkel kapcsolatban felvetődő kérdések összessége. Absztrakt tartalma magában foglal minden olyan aktivitást, amely a közös cél tételezését követően a megvalósítás érdekében szükséges: biztosítja az emberi erőforrást, a tárgyi környezetet, valamint az összhangot úgy az emberek együttes, mint az eszközökkel elvégzett munkája között. Az igazgatás absztrakt – azaz a konkrét helyzetektől elvonatkoztatott – fogalma tehát a meghatározott szervezeti keretek között végzett, az emberi együttműködéssel összefüggő olyan tudatos és folyamatos aktivitás, amely biztosítja a kitűzött közös és törvényes cél megvalósítása érdekében szükséges személyi, tárgyi, pénzügyi/költségvetési és egyéb feltételeket, valamint megteremti a kifejtett munka összhangját.”

Hasonló fogalmat használ Kalas Tibor is: az igazgatás az emberi együttműködés során keletkező emberi tevékenység. Biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját. Az igazgatás tartalmi ismérve a célkitűzés és a koordinálás. A koordináció az igazgatás fogalmának leglényegesebb eleme, ez a tevékenység kapcsolja össze a célkitűzést és az annak megvalósításáért végzett fő tevékenységi elemeket. Az együttműködésben szükségeszerű az egyes résztvevők felosztása a résztvevők között, és ez magában hordozza az egyéni tevékenységek közös céltól való eltávolodásának lehetőségét. A koordináció feladata, hogy a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást kiküszöbölje. Végül az igazgatás fogalmához tartozik a célkitűzés eléréséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása is. Az igazgatás általános tartalmi modellje szerint pedig az igazgatás tartalmát a célkitűzés, információgyűjtés és -feldolgozás, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció, ellenőrzés képezi. Kalas megállapítása szerint a szervezés tágabb értelemben szinonim fogalom az igazgatással, szűkebb értelemben azonban az igazgatáson belül helyezhető el, és ebben az értelemben a végrehajtást értjük alatta.⁸

A tágabb értelmezés szerinti „menedzsment” kifejezés annak a piacgazdasági viszonyok között megvalósuló célirányos, erőforrás- és profitmaximalizáló tevé-

⁶ BALÁZS István: Közigazgatási menedzsment. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) 2020, 2.; O. E. HUGHES: *Public Management and Administration. An Introduction*. Palgrave Macmillan, New York, 2003, 6–8.

⁷ MAROSI Ildikó – NAGY Gusztáv: A bíróságok igazgatása. In: CSINK Lóránt – VARGA Zs. András (szerk.): *Bírósági-ügyészeti szervezet és igazgatás*. Pázmány Press, Budapest, 2017, 79.

⁸ KALAS Tibor: Az igazgatás. In: *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (szerk.: Torma András) Miskolci Egyetem AJK, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012, 11–12.

kenységnek a megjelölésére szolgál, amely minden gazdasági vállalkozás alapvető rendeltetése.⁹

Szabóné Szebenyi Georgina közszolgálati tankönyvének menedzsment-fogalom-meghatározása már a közszolgálat aspektusából így szól: „[...] [s]zervezetek vagy azok részeinek célirányos alakítása és irányítása, azok a folyamatok és funkciók, amelyek a management feladatok teljesítését szolgálják. Az igazgatással és a gazdálkodással ellentétben menedzsmenten leginkább az átfogó, teljes körű, speciális módszerek alkalmazásával végzett, aktív vagy proaktív alakítást és irányítást értik, amely tudatosan jelöli ki a célokat, közép- és hosszú távon is előre gondolkodik, fejleszti és hasznosítja a potenciálokat és kontrollinggal támogatja a menedzsment-folyamatokat.”¹⁰

Előző meghatározások szerint tehát a menedzsment a piacgazdasági viszonyok közé illeszthető legegyszerűbben, azonban napjainkra már végleg megérett az a szemlélet, hogy az szoros összefüggésbe hozható a szélesebb értelemben vett közszektor egészével is.

2. A közmenedzsment-megközelítés a bíróságokon: közszférához tartozás és közszolgálat

Horváth M. Tamás¹¹ a „közmenedzsment” kifejezést használva, azt alkalmazott tudománynak, diszciplínának tekinti, mely elvi folyamatok, hatásgyakorló eszközök feltárására törekszik, amelyek arra irányulnak, hogy a társadalompolitikai célok elérését minél inkább segítsék a versenyszektorra jellemző eszközök. Hajnal György és Vass László is a közmenedzsment fogalmat alkalmazzák, utalva arra, hogy a szélesebb értelemben vett közszektor egészében, nem csak a közigazgatásban váltak általánossá a magánigazgatásban alkalmazott eszközök és módszerek.¹²

Allison meghatározása szerint¹³ a közmenedzsment lényegi eleme a stratégia, az azt szolgáló célok és értékek rendszere, valamint a szervezet külső tényezőivel való folyamatos interakció. A belső viszonyok vonatkozásában meghatározó a teljesítmények értékelése és mérése, mely az erőforrások hatékony felhasználásának és a szolgáltatási minőségnek a mutatója. A közmenedzsment felfogása szerint a köz-

⁹ BALÁZS: Közigazgatási menedzsment, 2.

¹⁰ SZABÓNÉ SZEHENYI Georgina (szerk.): *Közszolgálat: Közigazgatási Menedzsment és Reformzsargon*. Szakszervezetek Együttműködési Fóruma, Budapest, 2004, 253–254.

¹¹ HORVÁTH M. Tamás: A közmenedzsment mint diszciplína. *Jogtudományi Közlöny* 2006/10., 376.

¹² BALÁZS: Közigazgatási menedzsment, 2., hivatkozva: HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD-értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest; VASS László: Az „új közmenedzsment” és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1998/10., 590–597.

¹³ G. ALLISON: Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects? In: S. Lane, FREDERICK (ed.): *Current Issues in Public Administration*. St. Martin's Press, New York, 1982, 17.

szervezetek társadalmi megítélését, s egyben legitimitását a közigazgatás hagyományos zártságával szemben jobban szolgálja a nyitott, különböző fórumokkal és érdekcsoportokkal való folyamatos interakció.

A *közszférában* dolgozók köre rendkívül heterogén, a szűkebb értelemben vett közszolgálathoz tartozók (a központi és a helyi közigazgatási szervek, önkormányzatok dolgozói, az állami főhatalom szerveinél dolgozók [közszolgálati tisztviselők] és a közigazgatás körébe nem tartozó állami és önkormányzati költségvetési szervek dolgozói [közalkalmazottak], valamint állami tisztviselők) mellett a közszférához sorolhatóak a fegyveres testületek tagjai és az ügyészek mellett a bírák is és ezáltal nyilvánvalóan a bírósági szervezetrendszerben alkalmazottak (igazságügyi szolgálati jogviszonyban állók) egyaránt. Az igazságszolgáltatásban dolgozókra és a szűkebb közszolgálati foglalkoztatottakra vonatkozó szabályok leginkább a foglalkoztató személye alapján különíthetők el.

Fentiekre tekintettel *jelen műben az igazságszolgáltatásban (bíróságokon) dolgozókat a közszférához tartozóknak tekintem*. A közmenedzsment kapcsán legtöbbször még a közszolgálat fogalma kerül előtérbe.

A *közszolgálat* kapcsán Balázs István szerint¹⁴ az európai összehasonlításban sokszínű elvi, alkotmányos és más szintű jogi szabályozásból is látszik, hogy mennyire differenciált kérdés a közszolgálat rendszere, azonban e komplex fogalmi és jogi meghatározásból mégis levonhatók azért közös jegyek a modern közszolgálat általános vonásaiból, így különösen az, hogy a közszolgálatban:

- 1) az állammal és a különböző állami szervekkel fennálló sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyról van szó,
- 2) a jogviszony nem munkaszerződéssel jön létre, hanem kinevezéssel,
- 3) ennek tartalmát a közjog szabályozza,
- 4) funkcionálisan az állami közhatalmi és közszolgáltatási feladatok ellátásában való részvételt jelent,
- 5) a közszolgálati állások központi állami, vagy helyi önkormányzati költségvetésből finanszírozottak,
- 6) szakmai képesítési előírások teljesítésével az egész pályára szóló, hivatászerűen végzett tevékenységet jelent.

Ezek a jegyek kisebb tartalmi megkülönböztetéssel levonhatók a bíróságokra is¹⁵. Mind a bírói¹⁶, mind az igazságügyi alkalmazotti szolgálati jogviszony – mely

¹⁴ BALÁZS István: *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, NKE Kiadó, Budapest, 2014, 5.

¹⁵ Az előző, Balázs István szerinti felsorolással, ill. az abban kifejtettekkel való kapcsolódási pontokat a számozással megfelelően jelzem.

¹⁶ A bírói szolgálati viszony – jellegét tekintve – *rokon az egyéb közszolgálati jogviszonyok közül* a köztisztviselők és az ügyészek jogállásával. Alapvetően megkülönbözteti azonban a bíró szolgálati jogviszonyát az előbbi kettőtől az, hogy a bíró számára érdemi munkavégzése során (az ítélkező tevékenységében) semmilyen utasítást nem lehet adni. (TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Bu-

mindkét esetben kinevezéssel jön létre [(2) pont] – olyan közjogi státuszt [fenti felsorolás (3) és (6) pont] jelent, amely az igazságszolgáltatásban való hivatásszerű közreműködést jelent, ami a bírák részéről pontosan az ítélezés hivatásszerű [(6) pont] gyakorlása. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) szerint az ítélező tevékenységében független bíró a bírósági szervezet tagjaként szolgálatot teljesít.¹⁷ Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz.) 2. § (1) bekezdése is akként rendelkezik, hogy a szolgálati jogviszony alanya egyrészt az igazságügyi szerv, másrészt az igazságügyi alkalmazott [(1) pont].

A bírói hatalom funkcióját tekintve különbözik a többi hatalmi ágtól: az állami hatalomnak [(4) pont] az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet – (az állami költségvetésből „finanszírozott” bíróság [(5) pont] – útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt. A bírói hatalom általános vonása tehát a jogalkalmazás, különös sajátossága az egyedi jogvita eldöntése. A bírói hatalom ezért döntően az ítélezésben ölt testet: funkciója – a jogsértések ellenében – a jog épségének az egyedi jogvita eldöntésén keresztül megőrzése, valamint ennek során a jog konkretizálása és továbbfejlesztése. A bírói-ítélkezési hatalom e funkcióját – hatásköri szempontból – az egyedi jogvita eldöntésében megnyilvánuló ítélezés monopóliuma fejezi ki, mely szerint az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják. Az igazságszolgáltatás a bíróságok által végzett – a bírói-ítélkezési hatalom megnyilvánulását jelentő – speciális jogalkalmazást, jogszolgáltatást jelöli. Az igazságszolgáltatás speciális jogalkalmazási jellegét az is adja, hogy ez az egyedi döntés a többi államhatalmi ágtól szervezetenként függetlenül születik meg, azaz ezek nem befolyásolhatják a döntés önálló jellegét. A bírói-ítélkezési hatalomnak egyetlen korlátja van: a törvénynek, a jogszabályoknak való alárendeltség.¹⁸

Összegzésképp megállapítható tehát, hogy a bíróságokon szolgálati jogviszonyban lévő bírák és igazságügyi alkalmazottak (1) „közvetlenül” az állammal (közvetlenül az igazságügyi szervvel) fennálló, (2) kinevezéssel létrejövő, (3) közjog által szabályozott, (4) funkcionálisan, mint állami közhatalmi feladat (igazságszolgáltatás) ellátásában való részvételt jelentő, (5) központi állami költségvetésből finanszírozott és (6) szakmai képzési előírások¹⁹ teljesítésével az egész pályára szóló, hivatásszerűen végzett tevékenységet jelentő jogviszony keretében látják el feladataikat.

dapest, 2014, https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch14s04.html 2022. április 25.)

¹⁷ PETRÉTEI József – TILK Péter: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014, 9.

¹⁸ PETRÉTEI – TILK i. m. 1.

¹⁹ Lásd: Iasz. 11. § (2) bekezdés d) pontja szerint igazságügyi alkalmazottnak – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – az nevezhető ki, aki a munkakörére meghatározott iskolai végzettséggel és szakképzettséggel (a továbbiakban: képzés) rendelkezik; a bírói kinevezés „képzési” feltételeit pedig a Bjt. 4. §-a részletezi.

A közigazgatástól, államigazgatástól való legnagyobb eltérés tehát a *munkáltató utasítási jogában* rejtőzik. Ugyanis a bírói függetlenségből levezetve bírák esetén a Bjt. 37. § (5) bekezdése szerint a bíró a bírói szolgálati viszony keretében csupán a bírósági vezető törvényen alapuló és az ítékezés érdemét nem érintő igazgatási intézkedéseit köteles teljesíteni és azok érvényesülését elősegíteni. Az Iasz. már egyértelműbb utasítás-teljesítési kötelezettséget ró, a 39. § (1) bekezdés b) pontja értelmében ugyanis az igazságügyi alkalmazott köteles feladatait az esküjéhez híven, a jogszabályoknak és a munkaköri leírásban foglaltaknak, valamint a vezetői utasításoknak megfelelően a legjobb tudása szerint, az elvárható gondossággal és pártatlanul végezni.

Fentiekből levonom azt a következtetést, hogy amennyiben a bíróságokat mégsem soroljuk a közszolgálathoz, attól függetlenül még a hasonlóságok túlsúlyára figyelemmel a közszolgálati rendszer közmenedzsment típusú vizsgálata hasonló módon elvégezhető a bíróságok kapcsán is, tehát a közmenedzsment eszköztára adaptálható az igazságszolgáltatási szervezetrendszerre, figyelemmel természetesen a megkülönböztető jegyek miatti sajátosságokra is.

3. A közmenedzsment a bírósági szervezetben

*A közmenedzsment egyik központi kérdése, hogy vajon a közszervezetek feltételezett sajátosságaik, megkülönböztető jegyeik ellenére importálhatják-e a magánszervezetek eljárásait és módszereit.*²⁰ Horváth M. Tamás ezen sajátos jegyeket a közigazgatási szervek kapcsán értékelve abban látja, hogy azok közhatalom (impérium) birtokában kikényszeríthető döntéseket hoznak, míg a közmenedzsment a közigazgatási szerv olyan tevékenysége, amit fő szabály szerint mellérendeltségben folytat, nem az államon belül, hanem alapvetően a szektorok relációjában.²¹

Álláspontom szerint a közmenedzsment vizsgálódási kérdéseinek átültetése szükséges a bíróságokra is: vizsgálni kell, hogy a magánszervezeti eszközök és módszerek transzfere bármilyen javulást hozhat-e a bíróságok – mint közszektorbeli intézmény(rendszer) – teljesítményében, működésében.

A magánszervezeti modell alkalmazását a közszektorban a szakirodalom egy része²² meglehetősen szkeptícizmussal tárgyalja, hangsúlyozva annak elutasítását, hogy a köz- és magánszervezetek minden lényeges aspektus tekintetében hasonlóak. Ezen kritikák szerint vannak az állam szervezetrendszerei között olyanok, amelyek nem túriák az eredményvezérelt hatékonyság elvének mindenek feletti érvényesítését, avagy a privát szektorban bevált üzleti technikák „vegytiszta” alkalma-

²⁰ BALÁZS: Közigazgatási menedzsment, 3.

²¹ HORVÁTH M.: i. m. 377.

²² Pl. Kickert szerint mivel éles a választóvonal a köz- és a magánjog között, ezért az igazgatás menedzsmentszemléletű megközelítése nem meghatározó, másodlagos és nemzeti sajátossággal bír. (Lásd bővebben: W. J. M. KICKERT: Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy. *Public Management Review* 2005/4., 538–563.

zását és talán ilyen területnek kell minősíteni a bírói igazságszolgáltatás szervezeti rendszerét is.²³

Nyilvánvalóan számba kell venni, hogy melyek azok a különbözőségi pontok, amelyeket értékelni kell annak érdekében, hogy megválaszolható legyen az a kérdés, hogy az üzleti szférában kidolgozott fogalmak, elvek, modellek stb. a nem üzleti célú szervezetek esetében is felhasználhatóak-e.

Balázs István a köz- és magánszervezetek közötti különbséget három lényeges tényező alapján jelöli meg:

- 1) *tulajdonosi kör*: a magánszervezetek tulajdonosai a vállalkozók vagy a részvényesek, addig a közszervezetek tulajdonosa a politikai közösség;
- 2) *finanszírozás*: szemben a magánszervezetekével, a közszervezetek finanszírozása elsősorban az adók, nem pedig a fogyasztók által fizetett díjak révén történik;
- 3) *ellenőrzés*: a közszervezetek a különböző politikai intézmények, s nem a piaci mechanizmusok ellenőrzése alatt állnak.²⁴

Boyne már négy megkülönböztető jegyet részletez²⁵: (1) *környezettel való kapcsolat*, (2) *szervezeti célok sajátosságai*, (3) *szervezeti struktúra*²⁶, (4) *értékrendszer jellemzői*. A szervezeti emberierőforrás-menedzsment megközelítésű vizsgálat kapcsán utóbbit tartom kiemeltnek. Véleményem szerint – mely magának a szervezeti menedzsmentnek is talán a legnagyobb kihívása – a „közhivatalnokok” munkájukat valóban hivatásként megélve, döntően a köz szolgálatát (mint magas rendű értéket) igyekeznek képviselni, ugyanakkor a szervezeti struktúrák sajátosságai, ill. az azok által „kínált” lehetőségek miatt az egyéni teljesítményhez és az ahhoz igazítható egyéni ösztönzés körében az anyagi elismerés világos érvényre juttatásának hiányosságai gyengébb azonosulást (szervezeti kötődést) eredményezhet magával a közszervezettel.

A fenti különbözőségi pontok ellenére Allison szerint is a köz- és a magánmenedzsment legalább annyira különböző, mint amennyire hasonló; a különbségek jelentősebbek, mint a hasonlóságok.²⁷

A bíróságokat más szervezetektől – így a közigazgatásiaktól is – megkülönböztető jellegzeteségei az alábbiakban emelhető ki:

- a bírói (igazságszolgáltatási) hatalmi ág sajátosságai;
- az állam bírósági szervezetrendszerének jellegadó működési alapelvei, rendeltetése és sajátos hatáskörei;

²³ MAROSI – NAGY: i. m. 85.

²⁴ BALÁZS: Közigazgatási menedzsment, 3.

²⁵ Bővebben: G. A. BOYNE: Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 2002/1., 97–122.

²⁶ Balázs István ezzel összefüggésben a közjog–magánjog „elhatárolásra” világít rá, szerinte mivel a privát szervezetek működési és eljárási szabályai nem a közjog területén jelennek meg, így kevésbé manifesztálódhatnak. (BALÁZS: Közigazgatási menedzsment, 4.)

²⁷ ALLISON: i. m. 29.

- fő tevékenységének a bírói függetlenségre és alaptörvényi, valamint törvényi meghatározottságra alapozott tartalma.²⁸

Fentiek tartalma a Nagy – Marosi szerzőpáros szerint „[n]ehezen hozható maradéktalanul párhuzamba a közmenedzsment reformcéljaival”.²⁹ Álláspontjuk szerint pusztán igazgatási technikákkal a bírósági szervezet nem alakítható át annak érdekében, hogy az ítékezés (mint fő tevékenység) folyamata felgyorsuljon, hatékonyabbá váljon. Bármely igazgatási aktivitás akkor legitim (és elfogadható), ha az nem érinti a bíró – és bizonyos körülmények között a bíró munkáját támogató bírósági titkár vagy igazságügyi alkalmazott – személyes függetlenségét (bírói jogállás, igazságügyi alkalmazotti jogállás), magának a szervezetnek a függetlenségét, végső fokon a bíró ítélező munkájának függetlenségét, befolyásmentességét. A bíróságokat és a bírákat érintő igazgatásnak – vezetésnek és irányításnak – úgy kell megvalósítania az igazgatási ciklusokat, megválasztani a szükséges eszközöket, végrehajtani az irányítás és a vezetés döntéseit, hogy az ne sértse az ítélező bíró függetlenségét és kerülje is annak látszatát.

Ugyanakkor úgy vélem, hogy a bíróságokra jellemző sajátosságok tartalmát javarészt össze lehet egyeztetni a közmenedzsment reformcéljaival oly módon is, hogy a bírói szervezetrendszer leglényegibb megkülönböztető jegye, a bíróságoknak és maguknak a bírácoknak a függetlensége fennmaradjon és ne szenvedjen sérelmet.

Az alább vizsgált szempontok mellett önmagában arra is alapíthatom ezen megállapításom, hogy az *OBH elnökének feladata tehát nagyrészt hasonló a közigazgatási szervek irányítóinak, közelebbről egy miniszternek a feladataihoz. Másrészt az OBH és az elnökének jogállása az autonóm államigazgatási szervekéhez is hasonlít.*³⁰

Egyéb „pro” érvek keresése érdekében fontos lehet e körben megvizsgálni a közmenedzsment céljait is, melynek érdekében a hazai menedzsmentterminológiába és gyakorlatba is átültetett New Public Management (NPM) legfontosabb elemei hívhatóak segítségül³¹ és vethetőek össze a bíróságok igazgatásával:

A) aktív szakmai irányítás – egyértelmű felelősségvállalás és szabad döntéshozatal a felső vezetésben

E körben érdemes felhívni azt, hogy a bírósági vezetőktől elkülönül a Kúria elnöke, mint legfőbb szakmai vezető. Ezt a kiemelt státuszát mutatja az is, hogy a Kúria elnökéről a Bszi. külön alcímben rendelkezik, a bírósági vezetőkre vonatkozó rendelkezések előtt. A Bszi.³² „[s]zakít azzal a korábbi igazgatási modellel, amelyben a központi igazgatás vezetőjének személye és a legfőbb szakmai vezető személye azonos. Annak köszönhetően, hogy a két legfőbb vezetői tisztséget különböző

²⁸ MAROSI – NAGY: i. m. 86.

²⁹ Uo.

³⁰ VARGA ZS. András – PATYI Gergely: Igazságügyi igazgatás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 240.

³¹ FARKAS: i. m. 157. alapján

³² Bszi. 11–116. §-aihoz fűzött Részletes indokolás.

személyek töltik be, a Kúria elnöke – az egész bírósági rendszert érintő igazgatási feladatok alól mentesülve – hatékonyabban tudja szervezni a megnövekedett hatáskörű legfőbb bírói szerv munkáját, és koncentráltan foglalkozhat a jogegység tekintetében a Kúriára háruló kötelezettségek teljesítésével.”

Az aktív szakmai irányítás kiteljesítése nem csupán a Kúria elnökének személyét illető szabályozásban érhető tetten, hanem a teljes jelenlegi központi igazgatási rendszer struktúrájával és annak szereplői pozíciójával összefüggésben is, hiszen az „[...] [I]hletővé teszi a megkülönböztetést, méghozzá éles és világos, mindenki számára látható megkülönböztetést a szakmai vezetés és az igazgatási vezetés között. Ezzel megnöveli az igazgatási vezető jogkörét, lehetőségeit, mert minden, amit [az igazgatási vezető tesz], az teljességgel külön áll az ítélkezési tevékenységtől, arra semmiféle befolyással nem lehet, és ez a kívülállók számára egyértelmű kell, hogy legyen.”³³ A szakmai irányítást a feladatmegosztásban való elkülönült kezelését szemlélteti, hogy „[a] Kúria adja a szakmai iránymutatást és az ítélkezési tevékenységünk egységének biztosítása az ő felelőssége. Az OBH dolga az, hogy a szervezet egészének működését biztosítsa: az emberi és pénzügyi források elosztását [...]. Az Országos Bírói Tanács feladata részben az önálló jogköreinek gyakorlása mellett, hogy felügyelje ezt a tevékenységet, és az OBH-n keresztül tulajdonképpen az egész bírósági szervezet igazgatásában egyfajta kölcsönhatás érvényesüljön.”³⁴

Az aktív szakmai irányítás elkülönülése az egyes törvényszékeken és még a törvényszékekhez rendeltelen működő járásbíróóságokon is elkülönül (törvényszék – igazgatási feladatok: elnök/elnökhelyettes, szakmai irányítás felelőssége: kollégiumvezető (kollégiumvezető-helyettes); járásbíróóságok – igazgatás: szintén elnök (elnökhelyettes), szakmai vezetés: csoportvezető (ill. helyettes).

B) explicit standardok és teljesítményindikátorok alkalmazása – célok meghatározásával az eredmények mérhetővé tétele

A bíróságok függetlensége a jogállamiság Alaptörvény által is biztosított egyik legfontosabb alappillére, amely azt jelenti, hogy a bíró a munkáját kizárólag a törvényeknek alárendelve végzi, nem utasítható. Ez nagy szakmai felelősséggel jár együtt, tekintve, hogy a bírói hivatás önálló munkavégzést jelent. Szükség van tehát egy olyan szűrőre, mely által a bíró munkája ellenőrizhető, biztosítva így az állampolgárok által is elvárt szakmai színvonalat. Ezt a szerepet a bírák rendszeres vizsgálata tölti be és a bírák vizsgálatának szempontrendszeri is megjelenítenek standardokat és indikátorokat, melyek:

- lehetőséget teremtenek a szakmai munka ellenőrzésére, egyben kiszűri az esetlegesen szakmailag alkalmatlan bírákat;

³³ HANDÓ Tünde: A bíróságok központi igazgatásának új rendszere. In: KÉKI Zoltán – NADRAI Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések: Kaposvár, 2010–2012.*, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár, 2013, 101.

³⁴ HANDÓ Tünde: A bírósági igazgatásban eddig elért eredményekről és a további feladatokról. In: BENISNÉ GYÖRFFY Iлона (szerk.): *Tizenkettedik Magyar Jogászggyűlés, Balatonalmádi, 2014. szeptember 18–20.* Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2014, 111–112.

- visszajelzést adnak a bírának az erősségeikről és a fejlesztendő területekről;
- reális és összemérhető képet adnak az ország bármely pontján ítélkező bíró munkájáról;
- feltárják az esetleges rendszerszintű hibalehetőségeket, így alapja és ösztönzője a további fejlődésnek.³⁵

Ugyanakkor elmondható, hogy a teljesítménymérés és -értékelés kapcsán van elmaradása a bírósági szervezeti menedzsmentnek. Legfontosabb kihívásának a mai napig az országosan egységes szempontok szerinti (a bírói mellett az igazságügyi alkalmazotti) munkatehermérés gyakorlatának kialakítását tartom. Ezt követően lenne lehetőség ugyanis a legpontosabb egyéni teljesítménymérésre, amely már a teljesen egyénre szabott javadalmazási (ösztönzési) rendszer kialakításának gyakorlatára is hatással lehet.

Furcsa anomáliaként értékelhető a teljesítménymérés és -értékelés kapcsán például az is, hogy az igazságügyi alkalmazottak kapcsán a szolgálati jogviszonyukat szabályozó Iasz. (54/A. §) kifejezetten rendelkezik a teljesítményértékelés mellett arról is, hogy ezen értékelés alapján az igazságügyi alkalmazott – kivéve a kijelölt titkár – alapilletménye – a besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alsó és felső határ között – módosítható [Iasz 54/A. § (6) bekezdés], holott ilyen teljesítményalapú „illetmény-kategorizálásról” a bírák esetében nem beszélhetünk. Fontos, hogy emberierőforrás-menedzsment megközelítésében vizsgálat tárgyává tegyük azt is, hogyan lehet helyesen alkalmazni egy teljesítményértékelési rendszert az intézményi gyakorlatban úgy, hogy az értékelés eredménye látványosan ne negligálódjon az előléptetési és kinevezési mechanizmusok napi alkalmazásában (így fontos lehet például egy kiszámítható igazságügyi előlépési rendszer kialakítása is – „hiába” lesz magasabb az illetménye egy dolgozónak a korábbi teljesítményértékelése alapján, ha egy gyengébben teljesítő kollégáját léptetnek elő pusztán esetleges vezetői szimpátia alapján).

C) output ellenőrzés hangsúlyozása – az eredmények kiemelése az elvárások helyett

Megkérdőjelezhetik, hogy a bíróságok kapcsán mit érthetünk „input” és „output” alatt. Pedig, mint minden szervezet, a bíróság is egy transzformációs szervezet, amely a bejövő inputokat feldolgozza, és belőlük outputot hoz létre. Ebben a transzformációs folyamatban a bíróságnál a bejövő input az ügy, a feldolgozási folyamat a tényfeltárás, az ügy kibogozása, a tények jogi tényekké való átranszformálása, ebben a transzformált rendszerben való tartalmi és logikai rendezés, végül pedig a határozat, a döntés meghozatala. Az output maga a döntés. A bírósági szervezet tehát egy társadalmi helyzetből (pl. vagyoni vita, szerződésszegés,

³⁵ Az OBH elnökének 2018. évről szóló beszámolója 23., 25. (elérhető: <https://birosag.hu/orszagos-birosagi-hivatal-0/beszamolok>)

minőségi kifogás stb.) egy jogalkalmazási transzformációs mechanizmuson keresztül egy döntést hoz, vagyis egy új szociális tényhelyzetet konstruál.³⁶

Az elvárásokat leginkább a bíróságok stratégiai célkitűzéseiben vélem felfedezni és ezen célkitűzéseknek való „megfelelés” kapcsán vizsgálhatóak a bíróságok eredményei. Nyilvánvalóan felmerülhet a kérdés, hogy vajon mi az az ideálállapot, és az milyen ellenőrizhető jellemzőkkel írható le, amikor kijelenthető, hogy a stratégiai célkitűzések „megvalósultak”.

D) kisebb szervezeti egységek felé történő elmozdulás – a monolitikus intézmények menedzselhető egységekre, ügynökségekre bontása, ezáltal „karnyújtásnyi” távolság az ügyek intézésében

Itt a bírósági igazgatás (ill. menedzsment) hatókörén kívül eső körülményről beszélhetünk, hiszen a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény rendelkezik arról, hogy milyen szinten mennyi bíróság, milyen területi illetékességgel működik, meghatározva azt, hogy a jogkereső állampolgárok milyen bíróságokhoz fordulhatnak. A régiókra és az egyes területekre eső ügyteher kiegyenlítése, valamint a polgárok bírósághoz fordulás jogának hatékonyabb érvényesítése lehetnek azok a szempontok, amelyek figyelembevételével jogalkotói akaraton múlik, hogy a „karnyújtásnyi” távolság hogyan alakul.

E) versenyszellem kialakítása – a verseny jelenlétével kisebb költségek és jobb minőség elérése

Czinkóczy Sándor tanulmánya³⁷ szerint a non-business szervezetek sajátosságai között is jól alkalmazható modellt dolgozhat ki a szolgáltatásellátási folyamatok támogatására, arra alapozva, hogy a szervezeti képesség – szervezeti versenyképesség összefüggés a közszféra vállalatainál is új kihívásokat támaszt és még a korlátozott verseny keretei nem zárhatják ki a szervezeti képességek fejlesztésére irányuló törekvések érvényességét.

Az nyilvánvaló, hogy bíróságok esetén piaci típusú versenyhelyzetről nem beszélhetünk, azonban ennek ellenére belső szervezeti szinten – az intellektuális tőkét középpontba állító emberierőforrás-menedzsment szemléletet alkalmazva –, az alkalmazottak (mint belső érintettek) nézőpontjából mégis csak megvalósíthatónak tartom a versenyszellem, a „legjobbnek lenni” attitűd szervezeti szintre emelését. Ebből a szempontból kiemelt az, hogy általam vélelmezetten mégis alkalmazhatóak az üzleti menedzsermegközelítések a bírósági szektorban is, ugyanis ezzel összefüggésben számos emberierőforrás-menedzsment kapcsolódási ponttal kell számolni (például: ösztönzésmenedzsment, karriermenedzsment, szervezeti kultúra,

³⁶ JÁVOR István: Felelőtlen szervezetek. Sajátos szervezeti típusok, nem tönkremenő szervezetek: a bíróság szervezetszociológiája. *Szociológiai Szemle* 2004/1., 69–70.

³⁷ CZINKÓCZY Sándor: Stratégiai paradigmaváltás, szervezeti versenyképesség és az operations management központi szerepe. *Vezetéstudomány* XLIII. évfolyam, 2012/10., 36–43.

tanuló szervezet stb.), melyek mind segítségül hívhatóak annak érdekében, hogy a bíróságok értékteremtő tevékenysége kiteljesedhessen.

Azonban álláspontom szerint lehet beszélni arról is, hogy a bíróságok a környezetbe ágyazottan is versenyhelyzetben állnak annak kapcsán, hogy számításba kell venni, hogy az európai társadalmak előregedése miatt szűkül a közszféra munkakerő-utánpótlásának lehetősége, ami nagymértékben kielezi a köz- és magánszféra közötti munkaerőpiaci versenyt és egyre nehezebbé teszi a fiatal, magasan képzett munkaerő közszektorba (így a bíróságokra) vonzását.³⁸

Fentiek kapcsán kiemeltnek tartom a *karriermenedzsmentet*.³⁹ Álláspontom szerint a 21. században egy kiválóságra törekvő szervezet esetében csak olyan embererőforrás-stratégia alakítható ki, melyben a karriermenedzsment a teljesítménymenedzsment szerves és meghatározó részét képezi. A jól átgondolt karriermenedzsment az egyéni teljesítmény növelésén keresztül a hagyományos eszközökhöz képest jóval nagyobb mértékben járulhat hozzá a szervezeti hatékonyság fokozásához, segítve és kiteljesítve a teljesítménymenedzsment eszköztárát. *Ebben az értelemben a karriermenedzsment személyre szabott teljesítménymenedzsmentet jelent, amely az egyes munkavállalók egyéni karrierútját menedzseli és támogatja a munkavállalók önmenedzselési tevékenységét. Az elérendő cél a maximális motiváció, az önmegvalósítás a munkában és a szervezetben (ami magában foglalja a kiválóságra törekvést, maximalizmust, szenvedélyt – az élménymunkát).* Ez a szervezeti célokkal összefonódva optimális szervezeti kultúrához vezethet (amelyben az emberek egymásért dolgoznak, és egyéni céljaik, személyes ambícióik elérését nem a szervezeten kívül, hanem azon belül képzelik el). Az elképzelés sok szempontból hasonló a TQM filozófiájához, de míg TQM-ben a teljes elkötelezettség a szervezet (a közösség) oldaláról közelíti meg az önmegvalósítást, addig a karriermenedzsmentben az egyéni motiváltság (a személyes karrier és siker) áll a középpontban, és ezt hangolják össze a szervezeti célokkal (bizonyos értelemben ez az ellentét tükröződik a keleti és nyugati életfilozófia különbözőségében is). A nyugati kultúrában az individualizmus együtt jár a versenyszellemmel (vö. pl. az „amerikai álom” ideájával). *A versenyszellem, a „legjobbna lenni” attitűdjét egy szervezet egyrészt az egyéni önmegvalósítás, a személyes kiválóságra törekvés messzemenő támogatásával, másrészt a versenyszellem szervezeti szintre emelésével, a szervezeti kiválóságra törekvéssel, egy közös, „magasabb rendű” cél (és az ezt kifejező jövőkép) kitűzésével valósíthatja meg mind a saját, mind az alkalmazottak érdekében.* Mind ebben megkerülhetetlen a vezetők szerepe: olyan inspiráló, karizmatikus személyiségekre van szükség, akik képesek követőket szerezni, felemelő és lelkesítő célokat képviselni, az embereket magával ragadó jövőképet nyújtani, valamint a kölcsönös bizalom, az egymásrataltság és a támogatás légkörét megteremteni. A szervezet egyes tagjainak az egyéni céljai jelentős mértékben befolyásolhatják a szervezet

³⁸ FARKAS: i. m. 163.

³⁹ Bővebben: BODA Zoltán: Szervezeti karrierstratégia és élménymunka mint a teljesítménymenedzsment 21. századi eszközei. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2019. Díjazott dolgozatok*. OBH, Budapest, 722–779.

céljait (pl. a szervezet meghatározó alakjai: „arcai”, „sztárjai”, „legendái” stb., a szervezet kulcsemberei: élsportolók, nagymesterek, vezető tudósok és művészek, bírák (!) stb. esetében). A karrierközpontú szervezeti stratégia ezt terjeszti ki a szervezet minden alkalmazottjára, potenciális „kulcsemberére”. Az ennek megfelelő szervezeti kultúra alapértéke, hogy a szervezet szimbolikusan mindenkié. A fejlődést ösztönző szervezet (DDO) fogalma, a „mindenki kultúrája” és „a személyzet vezetői a vállalatot” szlogenek pontosan ezt fejezik ki. Egy ilyen típusú szervezetben az alkalmazottak teljesítményét (és a szervezeti kultúrát) romboló negatív érzelmi hatások (megfelelőkényszer, szorongás, stressz stb.) minimálisra csökkenthetők, és a pozitív, alkotó energiák maximális felszabadíthatók. Az ilyen típusú kultúrát talán „a szervezet otthon” metafora írja le a legszemléletesebben.⁴⁰

F) fókusz a magánvállalati menedzsmentmódszereken – bevált menedzsmenteszközök átvétele

Alapfeltételezésem is, hogy a modern piaci viszonyok elemzésével annak tanulságai átültethetők a bírósgai rendszerre, ha tudatos alkalmazásra kerül sor. A mai, modern közmenedzsment olyan eszközök és módszerek sokaságát kínálja, melyek alkalmazása révén adott köz- vagy szakpolitikai célkitűzés nagyobb hatékonysággal és kisebb ráfordítással valósítható meg:⁴¹ pl. vállalati kormányzás új formáinak bevezetése – a választott képviselők befolyásának csökkentése érdekében, igazgatósági testületek modelljének alkalmazása; a menedzsment decentralizálása – lapos struktúrák kialakítása; szervezeti tanulás és fejlesztés – a szervezeti kultúra megváltoztatása topdown és bottom-up módszerek kombinálásával; ügyfél-orientáció és a minőség középpontba állítása; foglalkoztatási kapcsolatok megváltoztatása – versenyképes munkaerő alkalmazása határozott idejű szerződések és teljesítményhez kapcsolt fizetések kialakításával, stb.

Az üzleti menedzsmentmódszerek leginkább a teljesítménymenedzsment⁴² köré összpontosulnak. Álláspontom szerint – amennyiben nem vizsgáljuk a bírósgai teljesítménymenedzsment pénzügyi és tárgyi, ill. eszközfeltételeit, és az egyéni szubjektumra, a kompetenciára helyezük a hangsúlyt – a mai bírósgai teljesítménymenedzsment alapjának három pillére van:

⁴⁰ BODA: Szervezeti karrierstratégia és élménymunka mint a teljesítménymenedzsment 21. századi eszközei, 731–733.

⁴¹ BALÁZS: Közigazgatási menedzsment, 8.

⁴² A szervezeti teljesítménymenedzsment egy olyan eszköz, amely az egyéni teljesítményeken keresztül fokozza a szervezet teljesítményének növelését. Ezáltal elősegíti a szervezeti célok elérését, közvetve a külső környezethez való sikeres alkalmazkodást. Egy olyan komplex rendszert alkot, amely az egyéni teljesítményértékelést összekapcsolja a tevékenységek és folyamatok javításával és folyamatos tökéletesítésével, a harmonikus munkakapcsolatok kialakításával és a szervezeti kultúra optimalizálásával, valamint az ösztönzési rendszerrel és a kompetenciafejlesztéssel. (BODA Zoltán: Teljesítménymenedzsment és munkateher mérés a bíróságokon. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2018*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 686–687.)

- I. *humánerőforrás-folyamatok: felvétel, előmenetel, létszámgazdálkodás, képzés (különös tekintettel a kompetenciafejlesztésre);*
- II. *hatékony vezetői kommunikáció, tudatos motiváció és a szervezeti kultúra fejlesztése;*
- III. *munkatehermérés és ügykiosztás-menedzselés (ítélkezési tevékenység támogatása).⁴³*

G) nagyobb fegyelem az erőforrás-felhasználásban

A bíróságokon is törekedni kell a következőkre: a jól képzett és motivált, kompetens alkalmazottak biztosítása a szervezet számára (felvétel), az optimális munkaerő-ellátás és gazdálkodás az emberi erőforrásokkal, ehhez kapcsolódóan „hatékony” kompenzációs rendszer kialakítása, valamint a racionalizált személyzeti, adminisztrációs ügyek intézése, mint alapvető emberierőforrás-menedzsment feladatok megvalósuljanak. Az OBH elnökének stratégiai célkitűzései között is szerepel az emberi erőforrások optimális elosztása, hasznosítása.

A bírósági szervezetrendszerben a modern HR-megoldásokat alkalmazó személyzeti specialisták és menedzserek segítségével már a kiválasztásnál megkezdődhet a hatékony szervezeti teljesítménymenedzsment. A professzionálisan kiválasztott jelöltek számára a legmagasabb szintű, kompetenciaalapú képzést kell nyújtani, módszertani fejlesztésekkel és képzői életpálya kialakításával – mindezt összekapcsolva a szervezeti tudásmenedzsmentben rejlő lehetőségek kihasználásával. A cél egy tanulószervezet létrehozása, melyben a szervezeti kultúra virágzik – egy lelkesítő motivációs rendszer fenntartása mellett, amelyben a munka kihívás és élmény. Ebben a szervezetben a közös szakmai akaratot tükröző konszenzusos módszer alapján valósul meg a munkateher-mérés és egy ösztönző, teljesítményt növelő ügykiosztási rendszer. Mindezek hozzájárulnak ahhoz, hogy a bíróság Magyarország minőségi szolgáltatója legyen.⁴⁴

H) outputorientált költségtervezés – nemcsak a működési költségek, hanem az emberi erőforrás költségeinek átláthatóvá tétele és outputokhoz való hozzárendelése

Az állam és az állampolgárok által az állami intézményrendszerrel – így a bíróságokkal – szemben megfogalmazott intézményrendszer-szintű teljesítményelvárások között érthető módon szerepel a költséghatékonyság is. Ezzel összefüggésben a bíróságok kapcsán is átfogó elemzésre – és szükség esetén korrekcióra – szorulnak a következő szempontok:

- költségvetési teljesítményhez kapcsolódóan a költségvetési-gazdasági mutatók elemzése, melyek segítenek megmutatni, hogy milyen a bíróságok gazdálkodása, milyenek a felmerült kiadásai, kötelezettségei, vagyoni mutatói, illetve azok arányai?

⁴³ BODA: Teljesítménymenedzsment és munkateher mérés a bíróságokon, 694.

⁴⁴ BODA: Teljesítménymenedzsment és munkateher mérés a bíróságokon, 719.

- hatékonyságmérés kapcsán pedig meg kell vizsgálni, hogy milyen(ek) a rendelkezésre álló kapacitások kihasználtsága és ezzel szoros kapcsolatban milyen viszonyban állnak a felhasznált erőforrások (inputok) az eredményekkel (outputokkal)?

4. Olyan, mint az üzleti (vállalati) szféra?

A társadalom részéről támasztott elvárásoknak megfelelően a bíróságoknak is reagálnia kell a „professzionizáció” igényére, ami a bíróságoknál, mint non-business szervezeteknél is felvet a szervezetfejlesztéssel és a szervezeti kultúra alakításával kapcsolatos feladatokat. A bírósági szervezetfejlesztést – mint emberierőforrás-menedzsment feladatot – magát a szervezetet és a benne tevékenykedő embereket érintő, hosszabb távra szóló, az egész szervezetet felölelő fejlesztési és változtatási folyamatként kell megvalósítani, amelynek során kialakítjuk és fejlesztjük azokat a képességeket, tudást, információrendszert, ami lehetővé teszi a szervezet hatékony működését. A szervezet működésének hatékonyabbá tétele érdekében a szervezet tagjainak viselkedésmódját, egymás közötti viszonyát kell megváltoztatni, az emberek beállítottságának, értékeinek, gondolkodásmódjának megváltoztatásán keresztül. Ehhez azonban a „technikák” nem elegendőek, olyan HR-eszközöket kell bevetni, amelyekkel a szervezetfejlesztés, tehát egyrészt a szervezet strukturális-jellemzőinek a megváltoztatására, másrészt a tagok befolyásolására irányuló olyan tevékenység lehet, amely az ismeretek, a beállítódások megváltoztatására helyezi a hangsúlyt, azaz alapvetően a *szervezeti kultúrára – mint a magán- és közszektorbeli menedzsment újabb megkülönböztető „kritériuma”* –koncentrál.⁴⁵ *Ezen különbözőségek bíróságokra vetített összefüggéseinek elemzése szintén kellő alappal szolgálhat ahhoz, hogy a bíróságok működésével kapcsolatban megfogalmazzuk az emberierőforrás-menedzsment vizsgálatok létjogosultságát.*

A közsféra szervezeti kultúrával összefüggő – üzleti szférától elkülönült – sajátosságai adottak, azonban az üzleti célú szervezetek emberierőforrás-menedzsment gyakorlatából is átemelhetők értékes elemek.

A szervezet egészével, annak a célkitűzéseivel való azonosulás az üzleti szférában alapvető elvárásként jelenik meg valamennyi alkalmazottal szemben (lásd ennek szélsőséges eseteit, mint pl.: vállalati himnusz stb.). A közsférában ez inkább a munkakörrel való azonosulásként fedezhető fel (pl.: hivatástudat). Ugyanakkor pontosan a szervezettel való azonosulás és a szervezethez való kötődés kialakításában a közsféra szervezetei sem nélkülözhetik a dolgozót, mint értékes erőforrást középpontba állító modern HR-szemléletet.

Az egyén- vagy csoportközpontúság (illetőleg az egyéni vagy kollektív célok, munkaszervezési megoldások prioritása) terén mindkét szférában a csoportorientáció által determinált, „gépezet-fogaskerék” szerepet eredményez, míg az üzleti szférában, a szervezeti megoldásoknál általában (és egyre inkább) hangsúlyosan, figyelembe veszik azoknak az embereket érintő következményeit, míg a közsférá-

⁴⁵ FARKAS: i. m.159.

ban elsődleges fontosságú a feladatok zökkenőmentes teljesítése. Egy szervezet (pl. bíróság) kultúrája egyszerre a szerep- és a feladatkultúra-típusúhoz is tartozhat, például egy teljesítményértékelés révén szabályozott szervezet kultúrája egyszerre szerep- és feladatjellegű is lehet.

Egyike még a két szféra közti komoly eltérést mutató kulturális értékeknek, a dolgozók viszonyulása a függőséghez: a közszférában a szoroson koordinált cselekvés mellett jóval kevesebb szerep jut az egyének (vagy szervezeti egységek) önállóságának. Pedig a bírósági szervezet jövőbeli teljesítményét is leginkább befolyásoló egyik tényező a munkavállalók személyiségjellemzői, kompetenciája és a bennük levő potenciál.

Attól függően, hogy mennyire erős vagy gyenge a szervezeti kontroll a tagjai viselkedése fölött, az előírások, szabályzatok és a közvetlen felügyelet révén, az üzleti szférában az egyéni mozgástér egyértelműen nagyobb. Ezen mozgástér kiszélesítése valóban nagy kihívás a bírósági szervezet számára is, azonban segítségére lehet a modern ösztönzésmenedzsment mellett a karriermenedzsment eszköztára is (pl. a munkakör kiszélesítése kapcsán).

A szervezeti jutalmak az üzleti szférában alapvetően a teljesítményhez kötődnek, míg a közszférában az elismerés, az előrejutás „jellemzően” nem a teljesítményen (vagy az eredményességen) alapul (pl.: senioritás). Azonban ennek megreformálása csak vezetői stratégiai elhatározáson múlik a bíróságokon is.

5. A menedzserialista megközelítés bírósági adaptációja: a magánszervezeti modell a bíróságokon

A bíróságok igazgatásának, munkaszervezésének tudományos vizsgálata azért is maradhatott eddig el a közigazgatás szervezetrendszerét vizsgáló emberierőforrás-menedzsment vizsgálatoktól, mivel az ítélkezési gyakorlat hatékonyabbá tételének tudományos vizsgálata a jogtudomány és az igazgatástudomány határterülete. A klasszikus jogtudomány szempontjából ez azért tekinthető félreeső területnek, mert az igazgatásszervezési újítások túlnyomó többsége nem törvényekben vagy más jogszabályokban, hanem belső, szervezeti szabályokon keresztül zajlik (például ide sorolható az iratkezelés, az iktatás, a postabontás, a szignálás, a naplózás szervezése, elektronizálása stb.). Ezzel szemben a megfelelő szakértelem adott irathoz csoportosítása, az ellenőrzés és a követelményrendszer hatékony, de kellően stabil volta, valamint a bírák képzése, munkateher-elosztása, motiválása, az ügyek előkészítése és az ehhez hasonló, sokszor technikai kérdések sora már a jogtudomány érdeklődési körén esik kívül, hiszen valójában e területeken a legritkább esetben keletkeznek jogviták, jellemzően nincsenek feloldandó érdekkonfliktusok.⁴⁶

⁴⁶ Ritkán mégis adódik jogvita, lásd példaként a bírói munkateher elosztásával kapcsolatban: Kúria Mfv.I.10.790/2016/7. számú ítélete, ill. Alkotmánybíróság 3076/2020. (III. 18.) AB határozata.

Az igazgatásszakmai szakirodalom számára a bírósági igazgatási és előmeneteli rendszerek tanulmányozása szintén félreeső terület, hiszen a közmenedzsment (public management) szakirodalma hagyományosan a közigazgatásra, vagyis a végrehajtó hatalom szervezetére, működésére tekint; míg a bírósági hivatali rendszerek – legalábbis a közigazgatásiéhoz képest – „elhanyagolt” terület maradt.⁴⁷

Kétségtelen, hogy a hatékonyság szempontjait a bíróságokkal összefüggésben is mindig hangsúlyozták, azonban a menedzserialista szempontok bíróságokra vonatkoztatása inkább csak érintőleges maradt, ezek okát Gellén Márton a következőkben látja⁴⁸:

- a menedzserialista reformok elsődleges célpontja a végrehajtó hatalom, mivel annak mérete miatt ott érhető el a legnagyobb megtakarítás (költséghatékonysági szempont);
- a végrehajtó hatalmon belül a menedzserialista reformoknak leginkább kitett terület a közszolgáltatások köre, mivel e terület gazdasági jelentősége lényegesen nagyobb a közhatalmi közigazgatáshoz képest, másrészt a terület jogszabályoknak kitettsége kevésbé jellemző (gazdaságiérték-megközelítés);
- a menedzserialista reformok olyan területeken tudtak kiteljesedni, ahol az állami szektorhoz képest létezett életképes piaci alternatíva. Valódi menedzserialista reformokhoz minimális feltételként legalább részleges versenykörnyezethez van szükség, aminek meglétéhez legalább oligopol piaci körülmények szükségesek (piaci versenyhelyzet elemzésének szükségességi szempontja).

Fentiek ellenére mégis van létjogosultsága a menedzserialista megközelítés bírósági adaptációjának. Az üzleti célú, profitorientált és közhasznú, nonprofit szervezetek közös vonása a szervezeti erőforrások felhasználása az értékteremtésben. Kiinduló feltételezésem, hogy az üzleti szférában kidolgozott fogalmak, elvek, modellek stb. a nem üzleti célú szervezetek esetében (így a bíróságokon) is kiválóan felhasználhatóak a szervezetek erőforrás- és értékközpontú megközelítését követve.

A piaci menedzsment-kutatások alapját képező fogalmak a bírósági szervezetrendszerben is értelmezést nyerhetnek, ezzel megteremtve a menedzserialista megközelítés alapját.

A különböző állami tevékenységek alárendelt pozícióban lévő érintettjei (pl.: „beteg”, „diák”, „utas”) kiszolgáló „fogyasztókká”⁴⁹ váltak, úgy immár a bíró-

⁴⁷ GELLÉN: i. m. 26.

⁴⁸ GELLÉN: i. m. 29–30.

⁴⁹ Ezzel némileg szemben Józsa Tamás szerint “[...] [A]z állampolgárok nem tekinthetők egyszerűen a közszolgáltatások fogyasztóinak mivel az állampolgár elvárása szélesebb mezőben értelmezhető, ami a közszolgáltatáson túl magába foglalja a közszférával meglévő összesinterakciót és a közjóról alkotott elképzelésekkel vegyesen fogalmazódik meg.” (JÓZSA Tamás: *A piaci orientáció összefüggései az önkormányzatok által nyújtott lakossági közüzemi szolgáltatások piaci környezetére nézve*. Doktori (PhD) értekezés.

ságok ügyfelei is komoly igényekkel⁵⁰, „felhasználókként” lépnek fel, akik nem megfelelő szolgáltatás esetén „szolgáltatót” válthatnak (pl. a választott bíróságok felé fordulnak, vagy rosszabb esetben illegális megoldásokat kínáló szervezetekhez).⁵¹ A kliens-orientáltság különösen a polgári bíróságok előtt figyelhető meg, ahol a két vitatkozó fél közül a felperes mindenképp önszántából viszi ügyét a bíróság elé.⁵²

Emiatt sem értek egyet Jávor Istvánval, aki tanulmányában⁵³ a bíróságokat „felelőtlen” szervezetnek nevezi. Szerinte a felelősség egy szervezet szempontjából azt jelenti, hogy a szervezet által tanúsított magatartás, viselkedés cselekvés, illetve működésének környezetre való hatása a szervezetet nemcsak pozitívan tudja érinteni, hanem fordítva, negatívan, kedvezőtlenül is (vagyis létezik a környezetből negatív visszahatás), így „felelős” az a szervezet lehet, amelyiktől kedvezőtlen piaci viselkedése esetén elfordulnak üzleti partnerei, vásárlói, így saját magatartásának visszahatását is meg kell élnie. Ugyanakkor a felelőtlen szervezet fogalmát nem azonosítja azzal, hogy az egyben felelősség nélküli is. Még ezen kitétele ellenére sem tudok egyetérteni azzal a megállapításával, mely szerint totálisan felelőtlen szervezetnek minősíti a bíróságot, mivel alapvető tevékenysége, társadalmi beágyazottsága, jogrendszerben való helyzete alapján tevékenysége teljes spektrumára nézve felelőtlen.

Véleményem szerint ugyanis amennyiben az ítéletek és maguknak a bíróságoknak a működése nélkülözik a társadalmi elfogadottságot (kedvezőtlen fogyasztói értékelés), úgy az emberek (jog)biztonságérzet hiányában „saját maguk kezébe veszik” a konfliktusok feloldását, ami után nyomban szembesülniük kell – visszacsatolást kapnak – a bíróságoknak azzal, hogy végső soron a korábbi magatartása miatti konfliktusokat újonnan nekik kell feloldani.

A *szolgáltatás* fogalmával összefüggésben úgy vélem, hogy különösebb magyarázatra nem szorul az, hogy napjainkban a bírósághoz forduló ügyfélként fellépve komoly elvárásokat fogalmaznak meg a bíróságokkal szemben: a jogkereső állam-

Pannon Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Veszprém, 2016, 29.)

⁵⁰ Turcsányi Katalin a közszolgálati szektort érő kihívások között említi, hogy a háború utáni nemzedék megváltozó – döntően bővülő – igényei és elvárásai részben a magasabb szintű és szélesebb körű képzésükből adódtak. Ezt csak erősítette az információk szabad áramlásának, hozzáférhetőségének ugrásszerű fejlődése. Az új igények és elvárások új szolgáltatások megjelenését eredményezték az üzleti szektorban, de hasonló nyomás alá helyezték a „kormányzati” szférát is. (TURCSÁNYI Katalin: *Menedzsment-trendek a közszférában*. In: György KADOCSA (szerk.): *International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking MEB 2008-Proceedings*, Óbuda University, Keleti Faculty of Business and Management, 337.)

⁵¹ BENCZE Máttyás – FICSOR Krisztina – KOVÁCS Ágnes: *Útkeresés az igazságszolgáltatás minőségéről. Jogtudományi Közlemény* 2015/9., 443–445.

⁵² Ugyanakkor ez egy „kényszer” is, ha más módon nem tudják rendezni a konfliktust.

⁵³ JÁVOR: i. m. 66.

polgárok a „gyors” (időszerűség) és egyszerre „minőségi” ítélezést várnak el a bíróságoktól, ugyanakkor mondhatni a „kiszolgálás” kapcsán is igényeket támasztanak.

Zódi Zsolt is rámutatott arra „[...] [a] jog egyre inkább a szolgáltatási szektor részévé válik, ahol az általános üzleti elvek és minőségi követelmények is megjelennek [...]”⁵⁴ Az ítélezés szolgáltatásként való felfogását alátámasztja az is, hogy a jog „piacosodásának” tendenciája szorosan összefügg a digitalizációval is, hiszen azt is jelenti, hogy az ügyfelek elvárásait a többi szolgáltató ágazatban megszokott színvonal befolyásolja, ezért a jogi rendszer és a bíróságok sem tehetik meg egyszerűen, hogy ezeket a szolgáltatási elvárásokat figyelmen kívül hagyják. Ez pedig a technológia egyre szélesebb körű használatát is jelenti, például, ha az ügyfél máshol megszokta, hogy nyomon követheti az ügyének állását egy internetes felületen, akkor ezt fogja elvárni a bírósági eljárásban is (ezzel kapcsolatban már pozitív lépéseket tapasztalhatunk).⁵⁵

Magának a szolgáltatásnak a jelentősége sem elhanyagolható, hiszen egyfelől, ha az ítélezést *a társadalom rendjének biztosításához szükséges szolgáltatásként fogjuk fel*, annak megbízható működése mindenki számára garantált jogbiztonságot jelent⁵⁶, másrészt pedig a bíróságok szükségszerűen a törvényszövegek értelmezésén keresztül normaalkotást is végeznek (a kialakult bírói gyakorlatot sok esetben a jogalkotó jogszabály-módosítás keretében beépíti a jogszabályokba), amelyek megjelenítenek morális tartalmakat és társadalompolitikai célokat is.⁵⁷ Az ítékezésnek, mint bírósági szolgáltatásnak minőségével kapcsolatban is meg lehet határozni három alapvető kritériumot: időszerűség (gyorsaság), hatékonyság (mennyiség) és (szűkebb értelemben vett) minőség. Átfedésként lehet értékelni, hogy az időszerűség pontosan a minőségi ítélet meghozatalához szükséges időtartamot jelenti. A legproblemásabb – szervezeti minőségmenedzsment szempontból is – terület ezek közül az ítélezés (mint szolgáltatás) minősége, mellyel összefüggésben már évek óta téma, hogy lehet-e, ill. hogyan lehet azt valamilyen módon mérhetővé, ellenőrizhetővé tenni. Az inspirációt az jelentheti, hogy az eddig ismert törekvések számos külső (közbizalom, a bíróságok elérhetősége, az eljárások költsége stb.) és belső (az eljárások időtartama, tisztességessége, a bírósági rendszer átláthatósága és számonkérhetősége stb.) szempontot figyelembe vettek, azonban az ítélezés lényegi területén, a bírói érvelés színvonalának értékelésében nem tudunk elfogadott, bevett módszerről – pedig álláspontom szerint az befolyásolja leginkább az ítéletek elfogadottságát (a szolgáltatás megítélését). Ugyanis a kritikai nyilvánosság kiszélesése-

⁵⁴ Zódi ezt a jog „piacosodásának” is nevezi. (Lásd: ZÓDI Zsolt: A digitalizáció hatása a jogász szakmára. *Gazdaság és Jog* 2018/12., 3–9.)

⁵⁵ ZÓDI Zsolt: A bíróságok és a technológia. *Bírósági Szemle* I. évfolyam, 2020/1., 13.

⁵⁶ FÁZSI László: A tekintély szerepe napjaink büntető ítélezésében. *Jogtudományi Közlemény* 2013/11., 547. idézi: BÓCZ Endre: Vádfunkció, közvád, ügyész. *Állam- és Jogtudomány* 2011/1., 15.

⁵⁷ Ld. Patrick DEVLIN: *The Judge*. Oxford University Press, New York, 1979, 50.; STEPHENS, Charles: *The Jurisprudence of Lord Denning: A Study in Legal History*. Vol. I. *Fiat Justitia: Lord Denning and the Common Law*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Pub., 14.

désével egyre jobban pontosan az indokolások minősége került előtérbe, akár az általános színvonalat, akár az egyes döntések körüli vitákat tekintjük. Az érintettek igazságosság-percepcióját legalább annyira befolyásolja az indokolás „fair” mivolta, mint magának a döntésnek az eredménye. Ennek megfelelően a minőségi kritériumok többsége a felek számára garantálja az ítélet elfogadhatóságát, amely az igazságszolgáltatás valódi „szolgáltatásként” való felfogására utal (azaz nem szűkíti le az ítélkezés funkcióját a közhatalom gyakorlására). A kiterjedt minőségi kontrollal szemben megfogalmazódhat a bírói függetlenség védelmének érve, azonban erre azt válaszolhatják a minőségbiztosítási szisztéma hívei, hogy a kiszámítható és előre rögzített szabályok alapján működő minőség-ellenőrzés nemcsak, hogy nem áll szemben a bírói függetlenséggel, hanem egyenesen erősíti azt. A magas nívót produkáló professzionális igazságszolgáltatás nagyobb közbizalmat is élvez, ami a függetlenség egyik támasza lehet bármilyen illegitim befolyásolási kísérlet ellen.⁵⁸

A minőségi elvárások mellett ugyanakkor a hatékonysági igények is megjelennek, ideális esetben ugyanis a bírósági szolgáltatás gyors és gazdaságos is. A legmagasabb rendű „követelmény” ugyanakkor az, hogy meg kell, hogy feleljen a társadalom értékrendszerének, erkölcsi elvárásainak, igazságérzetének, és lehetőleg mind a nyertes, mind a vesztes félnek valamilyen mértékben legitimnek kell elfogadnia a megoldást.⁵⁹

Tekintettel arra, hogy minden szolgáltatásnál alapvetően az igénybe vevő sajátos elvárásaihoz kell alakítani magának a szolgáltatásnak az „értékajánlatát”⁶⁰, ezért minden szolgáltatás egyedinek tekinthető.⁶¹ Általánosságban a közszférabeli szolgáltatásokkal szemben – így a bíróságival is – megfogalmazható, hogy a szolgáltatásnyújtás kapcsán nem csupán a konkrét igénybe vevő elégedettségének elérése a cél, azon túlmutató jelleggel a társadalom hosszú távú szolgálata – szerin-

⁵⁸ BENCZE – FICSOR – KOVÁCS: i. m. 443–445., BENCZE Mátyás – KOVÁCS Ágnes: „Nem foghat helyt.” Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. *MTA Law Working Papers* 2018/10., 2.; Mark ELLIOTT: Has the Common Law Duty to Give Reasons Come of Age Yet? *Public Law* Vol. 56, No. 1, 62–63, kiegészítve (vö. még M. COHEN-ELIYA – I. PORAT: Proportionality and the Culture of Justification. *American Journal of Comparative Law* Vol. 59, No. 2, 475.)

⁵⁹ JÁVOR: i. m. 76.

⁶⁰ Szükséges megjegyezni, hogy az elvárásoknak való megfelelés kapcsán még akár maga a *marketing* is beemelhető, melynek közszférára átültetett egy lehetséges definíciója: egy olyan folyamat, amely keretében feltárásra kerülnek az állampolgárok igényei és preferenciái, és az igények kielégítését támogató és hátráltató tényezők, ami végül egy olyan tudás kialakításához vezet, amely mentén az igények kielégítése történik meg. (I. PETRESCU – E. MUSCALU: *Tratat de management public*. Lucian Blaga University, Sibiu, 376., E. ENACHE – C. MOROZAN: Marketing as support tool for public administration. *Management & Marketing* Vol 5, No 2, 160.)

⁶¹ A. H. KIRCA – S. JAYACHANDRAN – W. O. BEARDEN: Market Orientation: A Meta-Analytic Review and Assessment of Its Antecedents and Impact on Performance. *Journal of Marketing*, Vol. 69 (April 2005), 24–41.

tem mint egyfajta „*hozzáadott érték*” – is kiemelt. Ebből következően az ügyfél-központúság/ügyfél-orientáció is szélesebb közönségre (bíróságok esetén a teljes társadalomra is akár) fókuszálódik, nem csak a konkrét ügyfélre. Ugyanakkor minden igény „legjobb” kielégítése⁶² is komoly korlátokba ütközik, ill. nehezen értelmezhető.

Álláspontom szerint a bírósági szolgáltatás kapcsán – csak úgy, mint az egyéb szolgáltatásoknál – beszélhetünk az ún. *ár-érték arányról*. Polgári ügyekben alapvetően a keresetlevél előterjesztésének feltétele, hogy a felperes rója le az eljárási illetéket, kvázi ezzel előre „fizet” a szolgáltatásért (még akkor is, ha pernyertessége esetén a költségeinek megtérítésére a bíróság az alperest kötelezi). Büntetőügyekben az eljárás lefolytatásához kapcsolódó bűnügyi költséget – ha felelősségét megállapítják és másra nem lehet terhelni – a vádlottnak kell viselnie. Mindkét esetben azt gondolom, hogy ezáltal mégis csak valamilyen „arat” fizetnek az ügyfelek, amiért cserébe bizonyos elvárásokat támasztanak a bírósági eljárásokkal (szolgáltatás) szemben.

Kétségtelen, hogy a bíróságokra inputként bejövő ügy lezárásának minősége nehezen fogható meg, vagyis a bíróság, mint szervezet teljesítménye önmagában nehezen mérhető. Ugyanis ez két megközelítés alapján válhatna mérhetővé:

(1) output elérésében érdekelt, vagyis érdekérintett felek hogyan értékelik ezt a teljesítményt? Ennek jelenleg nincs tartalma;

(2) teljesítmény másik mérési lehetősége output szempontból a kimenetel teljesítménye. Ezt lehet mérni abból a szempontból, hogy mennyi idő alatt jön létre az output. A bírósági konfliktus lezárásának azonban az alapvető kérdése az, hogy ez az output mennyire felel meg a társadalom igazságérzésének, és mennyire felel meg a jogszerűségnek. Fel kell tenni a kérdést, hogy milyen minőségű ítéletek születnek? Ezt a minőséget azonban jelenleg a jogszerűség szempontjából lehet könnyen megítélni.⁶³

Fentiek ellenére azonban lehet alkalmazni olyan teljesítményindikátorokat, melyekkel az egyéni teljesítmény mérhetővé válik, ezáltal ellenőrizhetővé és kimutathatóvá válnak az egyes bíróságok eredményei is.⁶⁴ Ugyanis ki kell emelni azt, hogy

⁶² Az üzleti világ „a vevőnek mindig igaza van” elve a közszféra esetében szembe kerülhet a szervezeti misszióval, ami azt jelenti, hogy a nonbusiness szervezetektől nem várható el minden (összes) igény kielégítése. (JÓZSA: i. m. 31. hivatkozik: C. H. LOVELOCK – C. B. WEINBERG: *Public and Nonprofit Marketing*. 2nd edition, The Scientific Press, San Fransisco, USA, 1989, 33.)

⁶³ JÁVOR: i. m. 77–78.

⁶⁴ A bíróság mint szervezet teljesítményének mérése körében javasolom, figyelemre méltóak lehetnek az Európai Bizottság igazságügyi eredménytáblájának eredményei, amely évről-évre összehasonlító áttekintést nyújt az igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságáról, minőségéről és függetlenségéről. Az eredménytábla hozzájárul a bevált gyakorlatok és az esetleges hiányosságok azonosításához, továbbá bemutatja a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek működésének időbeli tendenciáit. Mindemellett azzal is foglalkozik, hogy milyen hatással lehetnek a hatékony igazságszolgáltatási rendszerek a gazdaságra.

amennyiben egy ítélet jogszerű – pláne, ha ezt a felülbírálati bíróságok is kimondják – akkor a felek részéről az ítélettel szemben megfogalmazott negatív ítélet (mint társadalmi kritika) a legtöbb esetben inkább magának a jogszabálynak a kritikája is lehet, ami már nem lehet az eljáró bíróságok „felelőssége”. Különösen a nagy érdeklődésre számot tartó ügyek kapcsán megfogalmazott bírálatok esetén lehet ennek vizsgálata érdekes. Vegyük példaként a 2020-as évből K. Gábor, Magyarország egykori perui nagykövetének „pedofil-ügyét”. Képletesen mondva hiába voltak „elégedettek” a konkrét ügy érintettjei (ügyfelei, „fogyasztói”) – az ügyész nem jelentett be fellebbezést, a vádlott és védője pedig a bejelentett fellebbezést visszavonták –, a szélesebb érintetti kör (akik közvetetten nyilván nem voltak érdekeltek), a társadalom tagjai „elégedetlenségét” mégis kiváltotta a bíróság ítélete, mint szolgáltatás. Tehát megállapíthatjuk, hogy a bírósági szolgáltatás talán leginkább megkülönböztető különlegessége, hogy túlmutat azokon, akik közvetlenül igénybe veszik, azok is értékeli⁶⁵ a szolgáltatást, akik nem ügyfelek, nem érintettek.

Alláspontom szerint mindezek fényében – a marketingszemléletű megközelítést is alkalmazva – a bíróság által nyújtott szolgáltatás kapcsán mégis elmondható, hogy a minőségellenőrzés szempontjából a bíróságok is megtehetik, hogy (előtérbe helyezve a humánerőforrás-gazdálkodás modern szemléletét):

- sok energiát fektetnek a megfelelő emberi forrás⁶⁶ kiválasztásába és képzésébe (személyzeti politika kialakítása, emberierőforrás-stratégia tervezése);
- az emberi erőforrásra összpontosított kiemelt figyelem mellett ügyelnek a tárgyi feltételekre is (az ügyféltér hangulata, a kapcsolódó eszközök, berendezések állapota, minősége mind-mind „utalhat” a szolgáltatás színvonalára is) (eszközgazdálkodás);
- standardizálják a szolgáltatási folyamatot az egész szervezetben (munkatevékenységek összehangolása, szervezeti problémák kiküszöbölése);
- fejlesztik a humán tőkéhez kapcsolódó „szolgáltatási potenciált”, vagyis a szolgáltató (mind a „back office” személyzet, mind a „frontvonal” személyzet⁶⁷) képességét, felkészültségét, adottságait (a munkaerő kompetenciájának folyamatos fejlesztése [továbbképzések, coaching, szupervízió, mentoring, stb.] tanulási és fejlődési nézőpont – tanulószervezet koncepciója, ideája)

⁶⁵ A szolgáltatás objektív módon történő nehezen értékelhetőségéhez magas „bizalmi minőség” is társul. Ez azt jelenti, hogy alapvetően a szolgáltatásokat tapasztalati jelleggel ítéljük meg (a minőség értékeléséhez az igénybevétel szükséges), ezzel szemben pedig a bírósági szolgáltatást – hasonlóan például az orvosi ellátáshoz –, szolgáltatáshoz bizalmi jellegűnek értékelem, vagyis olyanak, amelynek színvonalát az igénybe vevő (előre) nem tudja megítélni, tehát a bizalomra épít. Ebből kifolyólag az ügyfelek a szolgáltatás minőségének megítélésekor nagyon erősen az azt nyújtó személyzetre támaszkodnak. Ez pedig az emberi tőke kiemelt szerepét erősíti.

⁶⁶ A szolgáltatás elválaszthatatlan a szolgáltatás nyújtójától, ennek következtében az adott egyén teljesítményével arányos lehet magának a szolgáltatásnak a minősége is.

⁶⁷ A „frontvonal” személyzetet elsősorban a bírák és a vezetők teszik ki, mint a szervezet „arcai”. A frontvonalmenedzsment feladata az igénybe vevők és a szolgáltató közötti interakciók irányítása.

- figyelemmel kísérik a „vevő” elégedettségét, észrevételeit a kialakítandó „reklamációs” rendszerekkel (így rájöhetnek a szolgáltatás gyenge pontjaira, és azonnal ki tudják azokat javítani) (ügyfélkapcsolatok fejlesztése, visszajelzések kezelése [ügyfél nézőpontja] – aktív ügyfélpolitika);
- annak ellenére, hogy nehéz a szolgáltatást előzetesen bemutatni, kommunikálni, igyekeznek a megfogható elemek – szervezeti kommunikáción keresztül – hangsúlyozásával és a „szájreklám” ösztönzésével megteremteni az erős szervezeti imázst [branding/márkamenedzsment];
- az alkalmazottakat a szolgáltatástermék részeseinek tekintik és ennek okán különös figyelmet szentelnek az alkalmazottak megfelelő kiválasztása és képzése mellett motiválásuknak⁶⁸ is (és az ösztönzés-menedzsment széles eszköztárát kihasználva kiemelten kezelni a [legjobb] munkavállalók megtartását [megtartás-menedzsment: munkaerő megőrzése, alacsony szintű fluktuáció elérése; dolgozói elégedettség és kötődés növelése, munka elismerése, a dolgozók megbecsülése és optimális szervezeti kultúra kialakítása]);
- a minőségbiztosítás és sztenderdizálás korlátozott lehetőségei ellenére egyénre szabott, kimagasló hozzáadott értéket teremtő szolgáltatás nyújtására vonatkozó hajlamot erősítik a dolgozóknál (a szervezeti kultúra részévé tegyék a szervezeti misszióval való azonosulást; a menedzsment által vallott értékek és attitűdök [„etikus magatartás”] képviselője, és elvárása minden alkalmazottól).

Mindezt tehetik azért, hogy azzal különböztesse meg magát a többi szervezettől, hogy „jobb” minőséget – hitelesség, elérhetőség, kommunikáció, kézzelfogható tényezők, reagálási készség, udvariasság, hozzáértés stb. – nyújt (minőségmenedzsment), törekedve arra, hogy már a szolgáltatás „alsó szintjén” (reálisan elvárható teljesítmény) magasra téve a mércét, a felső szinten megjelenítse az „ideális” szolgáltatást.⁶⁹

Az institucionalista szervezetelméleti iskola szerint ahhoz, hogy egy szervezet valódi intézménnyé váljon, az eszközszemléletű, *mechanikus személytelenséget fel kell váltania a közösségen alapuló, elkötelezett rugalmas értékeknek*. Ez olyan növekedési folyamat, melyben a szervezet jól alkalmazkodik a külső és belső környezetéhez, kiszolgálva azt a csoportot, melynek érdekében létrejött. Ez a csoport a bíróságok esetében az ügyfelek összességén túl, az egész társadalom és maga az állam, mint kvázi *fenntartó/tulajdonos*.⁷⁰ Szervezetszociológiai elemzést követően

⁶⁸ Lásd bővebben: BODA Zoltán: A bírói munkát motiváló tényezők. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2017*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 828–877.

⁶⁹ P. KOTLER: *Marketing management*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1998, 518.; KENESEI Zsófia – KOLOS Krisztina: *Szolgáltatásmarketing és -menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest, 2007, 68–69.

⁷⁰ LUDÁNYI: i. m. 945., NAVRATIL Szonja: Hatékonyan működnek-e a magyar bíróságok? Az igazságszolgáltatás működésének több szempontú elemzése. In: FLECK Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegen II*. Pallas Kiadó, Budapest, 2008, 21.

is arra a megállapításra juthatunk, hogy a bíróság *össztársadalmi érdek* megvalósításáért működő szervezet.

A menedzsmentadaptációhoz be kell emelni a *versenykörnyezet* fogalmát is. A bíróságok leginkább a munkavállalókért folyó „harc” kapcsán állnak versenyben nemcsak a magánszféra, hanem a közszféra szervezeteivel szemben is. Ebben a megvilágításban máris értelmet nyer a verseny fogalma is, hiszen a bíróságok és a költségvetési szektor más jogászokat foglalkoztató területei juttatási csomagjaikon keresztül versenyben állnak a magánszférával a legjobb munkavállalókért. A különbség a két szektor között mindenekelőtt, hogy az állami szféra mögött áll a központi költségvetés, ami jelentősen szűkebb költségvetési korlátot biztosít, míg a versenyszféra működése alapvetően profitorientált (tehát elméletben nem korlátozott, vagyis bővíthető). További különbség, hogy utóbbinál, ha a szervezet rosszul bánik HR-eszközrendszerével, vagy helytelenül, pazarlóan gazdálkodik erőforrásaival, nyilvánvalóan rövidebb időn belül kiderül, hisz gazdasági folyamatai könnyebben leírhatóak és értelmezhetőek, továbbá a profitorientált működés is erre készíti. Ezzel szemben a bírói szervezet esetében van az elvégzett munkának (gazdasági) értéke, azonban azt nehéz meghatározni, mérni, ráadásul a szervezet nagysága és speciális jogállása, valamint a bírói szerep fokozottan autonóm jellege lassabb alkalmazkodást és hatáselemzést tesz lehetővé.⁷¹

Az igazságszolgáltatási hatalmi ág „mérete” ugyan kisebb, mint a végrehajtói, azonban a *költséghatékonyságra* törekvést ugyanúgy érvényesíteni lehet és szükséges is. Gondoljunk akár arra, hogy mekkora összegeket felemésztenek a központi költségvetésből a kirendelt védők díjának, az utólag meg nem térülő szakértői díjak (pl. büntetőügyben ha a vádlott felmentésére kerül sor, akkor a bűnügyi költség az államot terheli), az infrastruktúra stb. finanszírozása.

A bíróságoknak a „*piaci*” körülményeket is figyelembe kell vennie. Itt lehet szükséges rávilágítani leginkább a humánerőforrás-menedzsment eszközeinek és szemléletének, modelljeinek alkalmazási szükségletére. A bíróságok szempontjából nemcsak a dolgozók szervezetbe való bevonása, de megtartása is elemi érdek, vagyis, hogy a piaci szektor ne tudja elszívni előle a (legjobb) munkavállalókat. Fontos reagálnia a piaci körülményekre, ehhez alakítania működését, bérrendszerét, az általa nyújtott munkahelyi körülményeket. Ahhoz, hogy megfelelő és vonzó juttatási csomagot tudjon nyújtani a munkavállalóknak, saját maga előtt kell tisztáznia milyen dolgozókat keres, milyen jellemző paramétereket vár el a munkavállalótól, ezt követően felmérni, hogy ezek a potenciális munkavállalók milyen átlagpreferenciákkal bírnak és eszerint kialakítani az általa nyújtott juttatási csomagot. Nyilvánvaló, hogy a bírói szervezet nehezen tud minden munkavállaló preferenciájához egyenként alkalmazkodni, ahogy minden piaci változásra sem tud egyenként reagálni, *de egy jól kidolgozott általános szabályozással, ill. tudatosan alkalmazott emberierőforrás-stratégiával valószínűleg növelhető a megfelelő pre-*

⁷¹ LUDÁNYI: i. m. 937.

ferenciákkal bíró szervezetbe belépő, és csökkenthető a szervezetből kilépő dolgozók száma, vagyis a fluktuáció.⁷²

Fentiek alátámasztják, hogy az igazságszolgáltatást számos – piaci szemszögből is megközelíthető – kihívás éri, melyek kezelésére ugyan nemcsak bírósági, hanem politikai válaszok is szükségesek (a társadalmi igények transzformációjának elsősorban itt kell megtörténnie)⁷³, azonban ehhez nagyban hozzájárulhat a bírósági szervezetrendszer is, amennyiben alkalmazza a menedzsmentmegközelítést és annak eszközeit, stratégiáit, modelljeit, valamint elveit.

Konklúziók, összegzés

Elanie Mak következtetése szerint a bírósági szervezeti reformok kapcsán éles határvonal húzható a klasszikus joguralmi-jogállami felfogás és az NPM- (új közmenedzsment) megközelítés⁷⁴ között a bírósági szervezeti reformok területén, ugyanakkor – véleményem szerint ezen előbbi megállapítását nem alátámasztva – kiemeli azt is, hogy bírói intézmények legitimitása és „küldetésük” teljesítése azon múlik, hogy a bírósági munkának milyen az eredményessége (mind klasszikus jogi, mind menedzsmentszempontról).⁷⁵ Egyetértek Gellén azon megállapításával, mely szerint:

“[...] [A] bíróságokat érintő hatékonyságjavítási reformok olykor méltán kerülnek és kerültek közéleti viták keresztjébe, mivel a beavatkozási kísérletek egyes idézett múltbeli esetekben a bírói függetlenség veszélyeztetését is magukban hordozták. Időközben azonban a menedzsment tudománya is fejlődött, és ma már képes elfogadni, hogy semmilyen formában nem érintheti a bírói függetlenséget, mégis megvan a lehetőség arra, hogy egyes kézenfekvő, egyszerű, átlátható javaslatai⁷⁶ alkalmasak lesznek a két ellentétes tényező, a hatékonyság és a kompromisszum nélküli jogvédelmi, jogalkalmazási funkció összebékítésére.”⁷⁷

Jómagam is a bíróságokon eddig leginkább alkalmazott igazgatási technikák mellé szükségesnek tartom napjainkban megnövekedett „fogyasztói”, társadalmi igényekre figyelemmel felzárkóztatni és beépíteni – mint egy speciális aspektust – az emberierőforrás-gazdálkodás rendszerét is. Az utóbbi években az a jogpolitikai tendenciája, hogy a közszolgálatot (amelyhez a bíróságokat is sorolom) a versenyszféra hatékonyságának szintjéhez és a társadalmi elvárásokhoz kell közelíteni, és ez „munkajogi” oldalról tetten érhető az emberierőforrás-gazdálkodási eszközök

⁷² LUDÁNYI: i. m. 938.

⁷³ FLECK: i. m. 39.

⁷⁴ Ez a megközelítés a bírák jogállására, hatáskörére, illetékességi kérdésekre, pártatlan eljárásra koncentrál, míg az NPM célja a hatékonyság és átláthatóság. (GELLÉN: i. m. 29.)

⁷⁵ Bővebben: E. MAK: The European Judicial Organization in a New Paradigm: The Influence of Principles of “New Public Management” on the Organization of the European Courts. *European Law Journal* Vol. 14, No. 6, November, 2008, 718–734.

⁷⁶ Véleményem szerint ide kell sorolni a szervezeti emberierőforrás-menedzsment eszköztára által kínált lehetőségeket is.

⁷⁷ GELLÉN: i. m. 38.

intézményesítésének lehetőségében. A közszféra más területein előtérbe került az emberierőforrás-gazdálkodás eszközeinek beépítése a közszféra foglalkoztatásának keretei közé, ami egyrészt azt jelenti, hogy a közszféra foglalkoztatása eddig megpróbált hasonló utat bejárni, mint a versenyszféra – és ez szükséges lehet a bírósági szervezetnek is –, másrészt pedig azt is jelenti, hogy a jogalkotásban is megvolt az igény a piaci és a társadalmi igények beépítésére a jogi szabályozásba.⁷⁸

Az emberierőforrás-gazdálkodást hagyományosan a magánjogon belül elhelyezhető munkajoghoz kötik. Ezzel szemben ugyebár a közszolgálati jog a közjogon belüli és a magánjogtól való távolsága csak nőtt: a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez (Mt.) fűzött miniszteri indokolás is egyértelműen rögzíti, hogy e törvénnyel a jogalkotás a munkajog magánjoghoz való közelítésének igényére reagált.⁷⁹ Ennek kapcsán azonban érdemes rámutatni arra, hogy alapvetően a jogviszony lényegi tartalmát illetően a munkajogi és a közszolgálati éles különbséget nem mutat – annak ellenére, hogy az elvégzett feladat jellege ugyan megkülönböztető –, ezáltal maga a közjogi-magánjogi elhatárolás sem olyan egyértelmű.⁸⁰ A közszféra-magánszektor elhatárolás a jogviszony alanyaira vonatkozóan lehet élesebb: a közszférabeli munkáltatók közhatalmi jogkörrel felruházott szervezetek – így a bíróságok is. Ez leginkább a foglalkoztatás fedezete és a létszám-gazdálkodás (ott is sokkal inkább az emberierőforrás-gazdálkodás) keretében eredményez eltérést. Azonban másik alanyi oldalon a közszféra foglalkoztatásának munkajogi aspektusai leegyszerűsítve már abban tetten érhetők, hogy a jogviszony egyik oldalán személyesen munkát végző magánszemélyek találhatók, ez utóbbi jellemző pedig a munkajogviszony alapvető meghatározó attribútuma is egyben. A közszolgálatban csak a munkakör betöltéséhez szükséges további képesítési előírásokkal találkozunk, amely követelmény szintén nem jelent alapvető különbségtételt a magánszektor foglalkoztatásához képest, ahol a munkáltató egyedileg dönthet a munkakör betöltéséhez szükséges képesítési követelmények meghatározásáról.⁸¹

Bár a bíróságok – mint általában a többi közhatalmat gyakorló szervezet – esetében a foglalkoztatottak egy zárt jellegű életpályarendszerrel szembesülnek, ugyanakkor pontosan a piaci menedzsment szemléletének átültetésével lehetőség nyílhat a szervezeti modell karrierrendszer felé közelítésére, ahol a személyi állomány vonatkozásában nyitottabb, rugalmasabb és a munkajoghoz jobban közelítő, vagyis az egyéniesítésre lehetőséget biztosító struktúra alakítható ki, és ez a rugalmassági igény a HR-eszközök beépítésére való törekvéssel elégíthető ki. Mindez lehetséges lehet azzal együtt is, hogy fontosnak kell maradnia a stabilitás iránti igénynek, mely elsősorban az életpálya elismerését és a közhatalmi jogosítványok

⁷⁸ RAB Henriett: A közszolgálati bíráskodás HR szempontú vizsgálata. *Közjogi Szemle* 2016/1., 8.

⁷⁹ RAB: i. m. 9.

⁸⁰ Uo.

⁸¹ RAB: i. m. 9.

gyakorlásából adódó egyéni garanciák iránti elvárás megfogalmazását jelentik anélkül, hogy a foglalkoztatást a munkajog keretei közé kellene beilleszteni.

A magán- és a közszféra piaci pozíciójából – előbbi egyértelműen versenykö-rülményekhez illeszkedik, míg utóbbi alapvetően attól elzárt, védett pozíciót foglal el – adódó jelentős eltérés álláspontom szerint nem eredményezheti azt, hogy az emberierőforrás-gazdálkodás eszközei, a szervezeti célok és szükségletek szerepe nem érvényesülnek hatékonyan a bíróságokon. A menedzseri reformok igénye az életpályajegyek megerősítésén túl a foglalkoztatás versenypozíciójának visszaszer-zése céljából is felmerül.

A HR-megközelítés létjogosultsága kapcsán elegendő arra gondolni, hogy egy bíró is éppúgy szeretne jól keresni, karriert építeni, elismertséget szerezni, mint bármely közigazgatásban vagy vállalati szférában dolgozó személy, nyilvánvalóan megállapítható szervezeten belüli egyéni céljai vannak, melyek az alapvető célokat tekintve megegyeznek más dolgozókéval. Nem vitatom el azt, hogy a bírósági (bí-rói) szervezet sok szempontból – mind a bíróság alkotmányos helyzetéből, mind az igazságszolgáltatás feladataiból kifolyólag is – egy speciális szervezet, a bíróságok HR-rendszereinek a hagyományos HR-tevékenységeken túl speciális helyzetekkel és problémákkal kell megküzdeniük, amelyek más – akár vállalkozás, akár köz-szolgálati jellegű – szervezetekben jó eséllyel fel sem merülnek. Ennek ellenére ragaszkodni kell ahhoz, hogy az egyéni és szervezeti célok összehangolására épp-úgy szükség van, mint bármely más munkaszervezetben. Enélkül ugyanis lehetet-len akár egy jó életpályamodellt és azon belül például egy hatékony előmeneteli rendszert kidolgozni, mely mind a szervezetnek, mind a szervezet tagjainak az igényeit a legjobban tudná szolgálni. Szervezeti érdek lehet például a vonzó karrier-út biztosításán keresztül a legjobbak megtalálása és a bírói szakma utánpótlásá-nak a biztosítása, szervezethez lojális, szervezeti célokkal azonosulni tudó, azok érvényesülését elősegítő munkavállalók alkalmazása, míg a munkavállalói prefe-renciák között szerepelhet az előrelépés és a szakmai kibontakozás lehetősége, a megfelelő jövedelem, vagy éppen a családbarát környezet, stb.

Önmagában a szervezeti megoldások különbözőségei – ennek okai elsősorban a közszolgálati szervek hagyományörző jellegében és a részben ehhez is kapcsolódó eltérő szervezettörténeti tapasztalatokban keresendők – a szervezetek alkotmányos szerepét tekintve nem feltétlenül hatnak negatívan, egyes jelentős történelmi előz-ményekre visszatekintő szervezeti elemek meghagyása még erősítheti is a szerve-zet integritását, de a környezeti változásokra és a kor kihívásaira a bírósági szerve-zetnek is válaszokat kell adnia, hisz a környezeti hatások és a bennük érvényesülő trendek megkerülhetetlen alkalmazkodási kényszert jelentenek, amit azonban cél-szerű – a közszolgálat szervei és a bíróságok esetében is – nem teherként, hanem a versenyelőny forrásaként felfogni.

Tudatosan fel kell használni egyebek mellett a bérezési rendszernek (tágabb ér-telemben a juttatási csomagnak) a HR-szempontokat jobban figyelembe vevő ki-alakítását, például az erősen munkaköralapú teljesítményértékelés beépítését az egyéni eredményesség – elsősorban nem anyagi jellegű – elismeréséhez. Ki kell alakítani nemcsak stratégia szintjén, hanem a mindennapi operatív megvalósításban

is az olyan egyedi rendszereket és folyamatokat, melyek megcélazzák a kiválasztás reformja (vagyis az adott munkakör betöltéséhez megfelelő és alkalmas személy megtalálása) mellett a (legkiválóbb) alkalmazottak megtartásához is hozzájáruló életpálya és javadalmazási rendszer kialakítását is. A bírósági szolgálati jogviszony nyitottabbá tétele a magánszféra munkajogi fejlődésével való szinten tartásához is elengedhetetlen, ugyanis az ezzel ellentétes folyamatok a bírósági szervezeti kultúra lemaradását is növelik. Amennyiben a jogi szabályozás ezzel nem áll összhangban, még akkor is a szervezet (és maga a szervezeti kultúra) alkalmazhat olyan irányítási megoldásokat, modelleket és tanúsíthat olyan hozzáállást (szemlélet), amellyel, mint egy együttműködő, a dolgozókat segítő, a jövő felé reflektáló szervezet jogi szabályozás nélkül is arra sarkallja a dolgozóit, hogy alkalmazkodjanak, együttműködjenek, személyüket pedig megújulásra (folyamatos képzésre) ösztönzi.⁸²

Végkövetkeztetésem szerint tehát a hagyományos igazgatási modell nem az egyetlen érvényes módja a közszektor és azon belül a bíróságok működésének. Keresni és ösztönözni kell a bíróságok költségvetési helyzetének javítását, az állampolgárok, az ügyfelek megnövekedett elvárásainak kielégítését szolgáló, innovatív megoldásokat és ezek érdekében igénybe kell venni az emberierőforrás-menedzsment piaci típusú eszköztárát is. A közmenedzsment kialakulása is annak felismerése lehetett, hogy a közszektor feladatai nem csak igazgatási jellegűek, s a szektorok különbségeit szem elől nem tévesztve kell új formákat létrehozni. A különös igazgatási tartalmak – a személyi és tárgyi feltételek, a pénzügyi/költségvetési igények, valamint a munka összhangját biztosító koordináló tevékenység mibenléte – az adott emberi együttműködés kapcsán kitűzött közös cél, vagyis a szervezeti „főtevékenység” sajátosságaihoz igazodhatnak. A bíróságokon a főtevékenység – az egyedi ügyekben keletkező jogviták, közhatalom birtokában, előre szabályozott eljárási rendben történő, végleges eldöntése, azaz a bírói ítélezés – „menedzserialista” megközelítése kedvező irányba befolyásolhatja a bíróságok szervezeti igazgatásának, valamint a bírósági szervezet központi igazgatásának (irányításának) a hatékonyságát és a magasabb színvonalon történő működést, ami közvetve értelemszerűen kihathat az ítélezési főtevékenység hatékonyságára is. Ez a bírósági menedzsment kettős eszköztárból erősítheti magát: a piaci típusú mechanizmusok alkalmazása mellett a magánszektorbeli menedzsmentgyakorlatok adaptációjából. Mindezt teheti azzal a célkitűzéssel, hogy a hatékonyabb bírósági működés, az időszerűbb ítélezés feltételeinek megteremtése és a világosabb felelősségi viszonyok kialakítása mellett – a vélelmezhető jogalkotói és társadalmi szándék szerint is – az igazságszolgáltatás egész szervezete gyorsan tudjon reagálni a változó társadalmi-szociológiai elvárásokra, valamint a joganyag folyamatos változására és terebélyesedésére. Ezzel olyan többirányú célrendszer fogalmazódik meg, mely tartalmazza az említett hatékonyság, eredmé-

⁸² BOKOR Attila – SZÓTS-KOVÁCS Klaudia – CSILLAG Sára – BÁCSI Katalin – SZILAS Roland: *Emberi erőforrás menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest, 2007, 24.; LUDÁNYI: i. m. 943.; RAB: i. m. 9–11.

nyesség, minőség javításának elérésén keresztül az igazságügyi szektor elfogadottságának növelését is.⁸³

Felhasznált irodalom:

- [1] Graham ALLISON: Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects? In: Frederick S. LANE (ed.): *Current Issues in Public Administration*. St. Martin's Press, New York, 1982, 14–29.
- [2] BALÁZS István: *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, NKE Kiadó, Budapest, 2014. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100211/63.pdf?sequence=1>.
- [3] BALÁZS István: *Közigazgatási menedzsment*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) 2020. <https://ijoten.hu/szocikk/kzigazgatsi-menedzsment>.
- [4] BENCZE Mátyás – FICSOR Krisztina – KOVÁCS Ágnes: Útkeresés az igazságszolgáltatás minőségéről. *Jogtudományi Közöny* 2015/9., 443–448.
- [5] BENCZE Mátyás – KOVÁCS Ágnes: „Nem foghat helyt.” Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. *MTA Law Working Papers* 2018/10., 1–25. https://jog.tk.hu/uploads/files/2018_10_Bencze_Kovacs.pdf.
- [6] BODA Zoltán: A bírói munkát motiváló tényezők. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2017*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 828–877.
- [7] BODA Zoltán: Teljesítménymenedzsment és munkateher mérés a bíróságokon. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2018*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 670–727.
- [8] BODA Zoltán: Szervezeti karrierstratégia és élménymunka mint a teljesítménymenedzsment 21. századi eszközei. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2019*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 722–779.
- [9] BÓCZ Endre: Vádfunkció, közvád, ügyész. *Állam- és Jogtudomány* 2011/1., 3–29.
- [10] BOKOR Attila – SZÓTS-KOVÁCS Klaudia – CSILLAG Sára – BÁCSI Katalin – SZILAS Roland: *Emberi erőforrás menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest, 2007.
- [11] George A. BOYNE: Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 2002/1., 97–122.

⁸³ BALÁZS: *Közigazgatási menedzsment*, 8.; FARKAS: i. m. 158., 163.; NAGY-MAROSI: i. m. 86., 120.; TURCSÁNYI: i. m. 339. alapján saját szerk.

-
- [12] Moshe COHEN-ELIYA – Iddo PORAT: Proportionality and the Culture of Justification. *American Journal of Comparative Law* Vol. 59 (2011), No. 2, 463–490.
- [13] CZINKÓCZI Sándor: Stratégiai paradigmaváltás, szervezeti versenyképesség és az operations management központi szerepe. *Vezetéstudomány* 2012/10., 36–43.
- [14] Patrick DEVLIN: *The Judge*. Oxford University Press, Oxford, 1979.
- [15] DINYA László – FARKAS Ferenc – HETESI Erzsébet – VERES Zoltán: *Non-business marketing és menedzsment*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2004.
- [16] Mark ELLIOTT: Has the Common Law Duty to Give Reasons Come of Age Yet? *Public Law* Vol. 56 (2011) No. 1, 56–74.
- [17] Elena ENACHE – Cristian MOROZAN: Marketing as support tool for public administration. *Management & Marketing* Vol. 5, No. 2., 159–168.
- [18] FARKAS Ferenc: A non-business kihívásai napjainkban. In: VILMÁNYI Márton – KAZÁR Klára (szerk.): *Menedzsment innovációk az üzleti és a nonbusiness szférákban*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 2017, 148–166.
- [19] FÁZSI László: A tekintély szerepe napjaink büntető ítélkezésében. *Jogtudományi Közlöny* 2013/11., 541–552.
- [20] FLECK Zoltán: A bírói hatalom válságából való kilépés irányai. In: Virág György (szerk.): *OKRI Szemle*. 1. kötet, Budapest, 2009, 37–54.
- [21] GELLÉN Márton: Közmenedzsment a bírósági igazgatásban – A Miskolci Törvényszék stratégiájának megalkotásával kapcsolatos elméleti tanulságok. *Acta Humana* 2015/1., 25–38.
- [22] HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. PhD-értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2004.
- [23] HANDÓ Tünde: A bíróságok központi igazgatásának új rendszere. In: KÉKI Zoltán – NADRAI Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések: Kaposvár, 2010–2012*. Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár, 2013, 100–105.
- [24] HANDÓ Tünde: A bírósági igazgatásban eddig elért eredményekről és a további feladatokról. In: Benisné Györffy Ilona (szerk.): *Tizenkettedik Magyar Jogászgyűlés, Balatonalmádi, 2014. szeptember 18–20*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2014, 111–120.
- [25] HORVÁTH M. Tamás: A közmenedzsment mint diszciplína. *Jogtudományi Közlöny* 2006/10., 374–384.

- [26] Owen E. HUGHES: *Public Management and Administration. An Introduction*. Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- [27] JÁVOR István: Felelőtlen szervezetek. Sajátos szervezeti típusok, nem tönkremenő szervezetek: a bíróság szervezetszociológiája. *Szociológiai Szemle* 2004/1., 66–87.
- [28] JÓZSA Tamás: *A piaci orientáció összefüggései az önkormányzatok által nyújtott lakossági közüzemi szolgáltatások piaci környezetére nézve*. Doktori (PhD) értekezés. Pannon Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Veszprém, 2016.
- [29] KALAS Tibor: Az igazgatás. In: *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (szerk.: Torma András) Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012, 10–23.
- [30] KENESEI Zsófia – KOLOS Krisztina: *Szolgáltatásmarketing és -menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest, 2007.
- [31] Walter J. M. KICKERT: Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe. A Historical-Institutional Analysis of France, Germany and Italy. *Public Management Review* 2005/4., 538–563.
- [32] A. H. KIRCA – S. JAYACHANDRAN – W. O. BEARDEN: Market Orientation: A Meta-Analytic Review and Assessment of Its Antecedents and Impact on Performance. *Journal of Marketing* Vol. 69 (April 2005), 24–41.
- [33] Philip KOTLER: *Marketing management*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- [34] Christopher H. LOVELOCK – Charles B. WEINBERG: *Public and Nonprofit Marketing*. 2nd edition, The Scientific Press, San Francisco, USA, 1989.
- [35] LUDÁNYI Zoltán János: Az előmenetel, mint a bírák jobb munkára ösztönzésének eszköze. In: *Mailáth György tudományos pályázat 2017*. Díjazott dolgozatok. OBH, Budapest, 928–967.
- [36] Elanie MAK: The European Judicial Organization in a New Paradigm: The Influence of Principles of “New Public Management” on the Organization of the European Courts. *European Law Journal* Vol. 14, No. 6, November, 2008, 718–734.
- [37] MAROSI Ildikó – NAGY Gusztáv: A bíróságok igazgatása. In: Csink Lóránt – Varga Zs. András (szerk.): *Bírósági-ügyészeti szervezet és igazgatás*. Pázmány Press, Budapest, 2017, 81–122.
- [38] NAVRATIL Szonja: Hatékonyan működnek-e a magyar bíróságok? Az igazságszolgáltatás működésének több szempontú elemzése. In: Fleck Zoltán (szerk.): *Bíróságok mérlegén II*. Pallas Kiadó, Budapest, 2008, 17–73.

-
- [39] I. PETRESCU – E. MUSCALU: *Tratat de management public*. Lucian Blaga University, Sibiu, 2003.
- [40] PETRÉTEI József – TILK Péter: *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. <http://real.mtak.hu/17360/1/A%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gok.pdf>.
- [41] RAB Henriett: A közszolgálati bíraskodás HR szempontú vizsgálata. *Közjogi Szemle* 2016/1., 8–12.
- [42] Charles STEPHENS: *The Jurisprudence of Lord Denning: A Study in Legal History*. Vol. I. Fiat Justitia: Lord Denning and the Common Law. Cambridge Scholars Pub., Newcastle upon Tyne, 2009.
- [43] SZABÓNÉ SZEBENYI Georgina (szerk.): *Közszolgálat: Közigazgatási Menedzsment és Reformzsargon*. Szakszervezetek Együttműködési Fóruma, Budapest, 2004.
- [44] TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch14s04.html.
- [45] TURCSÁNYI Katalin: Menedzsment-trendek a közszférában. In: György KADOCSA (ed.): *6th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking MEB 2008-Proceedings*, Óbuda University, Keleti Faculty of Business and Management, 335–343.
- [46] VARGA ZS. András – PATYI Gergely: Igazságügyi igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 223–244.
- [47] VASS László: Az „új közmenedzsment” és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás* 1998/10., 590–597.
- [48] ZÓDI Zsolt: A digitalizáció hatása a jogász szakmára. *Gazdaság és Jog* 2018/12., 3–9.
- [49] ZÓDI Zsolt: A bíróságok és a technológia. *Bírósági Szemle* 2020/1., 3–14.

A FELSŐOKTATÁSI MODELLVÁLTÁS, VALAMINT AZ ÚJONNAN LÉTREJÖVŐ KÖZÉRDEKŰ VAGYONKEZELŐ ALAPÍTVÁNYOK FŐBB ASPEKTUSAI

MAIN ASPECTS OF THE STRUCTURAL CHANGES OF THE HIGHER EDUCATION AND THE NEWLY FORMED PUBLIC TRUST FUNDS PERFORMING A PUBLIC FUNCTION

CSEH GERGELY* – VARGA ZSÓFIA KINCŐ**

Absztrakt: A magyar felsőoktatásban az állami fenntartás volt az elsődleges egészen 2016-ig, amikor is a kormány a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* elnevezésű stratégiai dokumentummal előirányozta a 2020-szal kezdetét vevő ún. modellváltást. A modellváltás a felsőoktatás működésének alapjait érintő változás megvalósítását jelenti. Ezáltal a korábban tisztán állami keretek között működő intézmények a továbbiakban ún. magánintézményi formában folytatják működésüket. A formaváltás azonban nem eredményez tisztán magánintézményi formát, pusztán egy „kvázi magánintézményi” lét valósul meg, tekintettel arra, hogy az állam különböző szálakon kapcsolódva jelen marad az intézmények életében és működésében. Az átalakulás strukturális, valamint gazdasági változásokkal is jár, amelyek a törvényi szintű szabályok módosulásában és az intézmények belső jogforrásaiban, vagyis az intézményi belső szabályzatokban jelennek meg.

Kulcsszavak: *felsőoktatás, fokozatváltás, modellváltás, kuratórium, finanszírozás, egyetértési-
véleményezési jog*

Abstract: Until 2016 in the higher educational system of Hungary state reservation was primary, when the government envisaged structural changes in the higher education beginning with 2020 by the so-called “Classificational changes in the higher education” strategic document. The structural changes mean the implementation of changes which affect the fundamental functioning principles of the higher education. Thereby the institutions of the

* DR. CSEH GERGELY
tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogcseh@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0001-6343-5798>

** VARGA ZSÓFIA KINCŐ
V. évfolyamos joghallgató
varga.zsofia.kincso@gmail.com

higher educational system that operated within a purely state framework, in the future will continue its operation in a so-called private institutional form. However the structural changes does not result in a purely private institutional form, but only a “quasi-private institutional” existence appears, as the state remains connected via several strands in the life and operation of the institutions. The changes results in structural and economical changes, which appear at the amendment of the statutory rules and the amendment of the inner sources of law of the institutions, thus the inner policies of the institutions.

Keywords: higher education, classificational changes, structural changes, board of trustees, funding, right of consent/right to comment

Bevezető gondolatok

A felsőoktatás az oktatási rendszer meghatározó és nélkülözhetetlen tényezője, annak „csúcshintézménye”. A felsőoktatási intézmények sajátos szerepet betöltő tényezőkként léteznek létrejöttük óta, értve ez alatt elsődlegesen azok autonómiáját, valamint az ebből fakadó sajátos tendenciákat. A modern felsőoktatási intézmények életében ugyan különböző formákban, de megfigyelhető az állami támogatás jelenléte¹. A magyar felsőoktatás tekintetében az állami fenntartás volt elsődleges egészen 2016-ig, amikor a kormány a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* elnevezésű stratégiai dokumentummal² (a továbbiakban: stratégiai dokumentum) elő nem irányozta a 2020-szal kezdetét vevő ún. modellváltást. A modellváltásra vonatkozóan azonban a kormányzati törekvések mellett megjelentek a változásra irányuló hallgatói gondolatok is, amelyek elemeit több helyen párhuzamba lehet állítani az előirányzott célkitűzésekkel.³

Ezen átalakítás, vagyis az ún. modellváltás a felsőoktatás működésének alapjait érintő változás megvalósítását jelenti. Ezáltal a korábban tisztán állami keretek között működő intézmények a továbbiakban ún. magánintézményi formában folytatják működésüket. A formaváltás azonban nem eredményez tisztán magánintézményi formát, pusztán egy „kvázi magánintézményi” lét valósul meg, tekintettel arra, hogy az állam különböző szálakon kapcsolódva jelen marad az intézmények életében és működésében (pl.: rövid és hosszú távú keretszerződések, normatív támogatási rendszer stb.). Az átalakulás ezentúl strukturális, valamint gazdasági változásokkal is jár, amelyek elsődlegesen az intézmények belső jogforrásaiban, vagyis az intézményi belső szabályzatokban (pl.: szervezeti egységek átszervező-

¹ G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modellje és tapasztalatai. A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. *Jog, Állam, Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 2014/4., 69–71.

² TORMA András: Kérdések és válaszok (?) a magyar felsőoktatásban: rektor kontra kancellár. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 107.

³ Lásd erről bővebben: FODOR Márk Jozzipovics: A felsőoktatási modellváltás tapasztalatai hallgatói szemszögből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3. 120-131.; *Diákok újítanak meg a Corvinust – az MCC nyári táborában jártunk* https://nemzedek.mandiner.hu/cikk/20180821_diakok_ujitanak_meg_a_corvinust_az_mcc_nyari_taboraban_jartunk, 2022. február 15.

dése, szenátusi jogkörök módosulása, új gazdálkodási szabályok/elvek bevezetése) jelennek meg, természetesen a jogszabályok adta kereteken belül.

1. „A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai”⁴ – a modellváltás indokai

Az állam jelenléte – mind világszinten, mind európai szinten – a felsőoktatás intézmények életében megfigyelhető, azonban a megjelenés formája már változatos. Ennek oka abból eredeztethető, „mivel az állam a finanszírozásán keresztül közvetve vagy közvetlenül nagyon jelentős befolyást képes gyakorolni a felsőoktatás egész rendszerének működésére makroszinten, illetve mikro szinten az egyes felsőoktatási intézmények életére (sőt, létére) egyaránt”.⁵ Ezáltal az állami jelenlét indokoltsága gazdasági, valamint irányítási szempontokból tekintve megkérdőjelezhetetlen. Továbbá az állam – valamilyen formában – megjelenésének indokoltsága eredeztethető az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből is, miszerint „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja”. Ennek értelmében egyrészt az állam kötelezettséget vállal állampolgárai felé, azaz a felsőoktatásban részt venni kívánó és megfelelő kvalitásokkal rendelkező egyének számára, hogy annak elérhetőségét biztosítja, vagyis a megfelelő intézményrendszer, szakok, oktatói gárda stb. működését és rendelkezésre állását. Továbbá az állam vállalja ezen egyének anyagi támogatását is – melynek megvalósulása szintén számos formát ölthet, pl.: magyar állami ösztöndíjas képzések, normatív alapon elérhető ösztöndíj típusok –, amíg az oktatási rendszerben tanulmányokat folytatnak.

Azonban az európai tendenciákra, valamint strukturális, gazdasági, társadalmi, illetve a tudományos élet fejlődéséhez kapcsolódó indokokra tekintettel a kormányzat szükségesnek tartotta az állami jelenlét újragondolását a felsőoktatásban. Ennek főbb indokait, valamint célkitűzéseit a 2016-ban elfogadásra került stratégiai dokumentum tartalmazta.

A modellváltást megelőzően működő rendszerben a felsőoktatási intézmények többsége állami fenntartású intézményként működött, vagyis a felsőoktatási intézmények állami forrásokból – a költségvetési törvényben meghatározottaknak megfelelően –, a vonatkozó szigorú szabályok között működtek, biztosítva azok számára a felsőoktatási intézményeket megillető autonómiát, kutatási- és oktatási szabadságot. Ezen fennálló rendszerrel szemben azonban számos kritika felmerült, amelyek később a modellváltás indokaiként szolgáltak. Ezek az „áttekinthetetlen, gaz-

⁴ *Fokozatváltás a felsőoktatásban – A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai.* https://2015-2019.kormany.hu/download/c/9c/e0000/Fokozatvaltas_Felsooktatásban_HONLAPRA.PDF, 2021. október 1.

⁵ G. KARÁCSONY: A felsőoktatás finanszírozásának..., 53.

*daságtalanul felépített szakstruktúra, alkalmanként értéktelen diplomák, pazarló intézményrendszer, csökkenő oktatói, kutatói és hallgatói teljesítmény, széleskörű jogosítványokkal, de alacsony kötelezettséggel bíró rendszerek, mind az intézmény irányításban (önkormányzati módon választott szenátus és rektor), mind hallgatói területen”.*⁶

Ezen indokok alapján egy olyan új rendszer kialakításának szükségessége mellett döntött a jogalkotó, amelynek keretében a korábban állami intézményként működő felsőoktatási szereplők magánintézményé alakulnak át, ezáltal piaci alapokra helyezve gazdálkodásukat és lehetőséget teremtve a verseny kialakítására, a versenyképesség növelésére, azonban oly módon, hogy az állam továbbra is több szálon kapcsolódva – a korábban említett indokokra tekintettel – jelen marad az intézmények életében.

Ilyen kapcsolódási pontokat jelentenek az intézményekkel kötött közép-, valamint hosszú távú keretszerződések, az intézmények részére történő vagyionjuttatás, az állami ösztöndíjas képzések, valamint a normatív támogatások stb. fennmaradása.

2. A modellváltás lényegi meghatározása

A modellváltás indokai predestinálják annak céljait és fogalmát, azonban mégis szükséges ezek tisztázása annak érdekében, hogy a modellváltás folyamata átlátható és értelmezhető legyen. Ennek szükségességét a Kormány is felfedezte. A modellváltás az alábbiak szerint határozható meg: „*az egyetem kikerült a közvetlen állami fenntartású intézmények köréből, az alapítói, fenntartói jogok egy kifejezetten erre a célra alapított vagyongazdálkodó alapítványhoz kerülnek át. Fontos azonban, hogy az egyetem továbbra is számíthat állami forrásokra, mivel az állam a jövőben is hozzájárul. Mindezt egy, az állam és az Egyetem között 15–20 évre kötött, hosszú távú garanciákat magába foglaló keretszerződés biztosítja, melynek keretei között 3-5 éves egyedi finanszírozási megállapodások jönnek majd létre. A feladat ellátásához szükséges infrastruktúra saját tulajdonba kerül.*”⁷ Ezen „meghatározás” magában foglalja a modellváltás legsarkalatosabb pontjait, valamint intézményeit.

2.1. A magyar felsőoktatás 2030-ban, azaz a modellváltás céljainak meghatározása

A modellváltás által elérendő célok köre széles, amelyek megvalósítását – a jövőbeni gazdasági, társadalmi igényeket alapul véve – a Kormány 2030-ra teszi. „*A kormány célja a jövőről alkotott jelenlegi képünk alapján egyértelmű: a nemzetközi oktatási és kutatási térben magasan pozícionált, a társadalmi kihívásokra válaszolni képes, hazánk gazdasági sikerességét alapjaiban meghatározó felsőoktatási rendszer működtetése, melynek alapvető mozgatórugója a verseny.*”⁸ A jövőbeni cél elérése végett hangsúlyozandó elvárás a versenyképes felsőoktatás, a nemzetköziesedés, a

⁶ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 4.

⁷ <https://modellvaltas.kormany.hu/gy-i-k>, 2021. november 3.

⁸ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 6.

teljesítményelvű oktatás, a világszínvonalú kutatás, valamint a fenti gondolatból nem egyértelműen kitűnő célként jelenik meg a felsőoktatás, mint a városi és regionális fejlődés katalizátorává alakítása, ezáltal a munkaerőpiaci igények – és a munkáltatók (egyedi) igényeinek – minél szélesebb körű kielégítése. Más olvasatban így is meghatározhatjuk ezeket a célokat: „*A modellváltás egyik tűzött célja, hogy az egyetemek a helyi társadalmi élet, az értelmiségképzés és a gazdaságfejlesztés motorjaivá váljanak, megteremtve a képzési, kutatási, innovációs, művészeti, sport- és kulturális szolgáltatási hátteret mind az adott régió, mind a magyar gazdaság versenyképességéhez.*”⁹

Említhetünk azonban olyan célokat is, amelyek a hosszú távú eredmények eléréséhez szükséges környezetet biztosítják. Ezek a „célok”, jelenleg már eszközként értelmezhetőek, hiszen a stratégiai dokumentum megalkotásakor még jövőbeni célként szerepeltek, azonban az azóta bekövetkezett modellváltások eredményeként ezen „célok” már megvalósultak.

Az egyik ilyen legradikálisabb változásként a fenntartói, alapítói jogok megváltoztatása emelhető ki. A modellváltás első lépcsőfokaként ugyanis az intézmények ún. közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok fenntartásába (a továbbiakban: vagyonkezelő alapítványok) kerültek, valamint 2022. január 1. napját követően az alapítói jogok is ezen jogi személyekre átruházhatóak.

Továbbá az intézmények „belső rendszerét” érintő célkitűzések is megjelentek a stratégiai dokumentumban: „*Az intézmények irányításában szétválasztjuk az akadémiai és az intézményműködtetési felelősséget. Az önkormányzati módon választott Szenátusnak az intézmény hosszú távú, stratégiai döntései kapcsán egyetértési jogot gyakorol a fenntartó által létrehozott Konzisztórium. Az intézmények optimális üzemeltetése a kancellárok személyében biztosított.*”¹⁰

A célok, mint elvárások szempontjából tekinthetünk a modellváltásra olyan szemszögből, hogy „*a felsőoktatás, alkalmas és méltó legyen ennek a megtisztelő, sokrétű feladatnak az ellátására, hogy hagyományait megőrizve, folyamatosan megújuljon. A folyamatos megújulás, a növekvő társadalmi szükségletek kielégítésére való alkalmasságon túl – figyelemmel az európai oktatási térség kialakulására – a nemzetközi versenyképesség szempontjából is alapvető érdeke, feladata a felsőoktatásnak.*”¹¹ A kitűzött célok azonban jelentős kihívás elé állítják a felsőoktatást. Megvalósításukhoz szükséges az intézmények eddigi működését, gazdálkodását, prioritásait, struktúráját újragondolni, sőt az oktatói-kutatói munka terén is megújulást irányoznak elő.

⁹ GERMÁN Györgyi: *Felsőoktatási reform pro és kontra a magyar felsőoktatás modellváltásáról.* <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/mag/22117713.html>, 2021. november 2.

¹⁰ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 5.

¹¹ TÖRÖK Imre: Gondolatok a felsőoktatás (saját) feladatairól. *Gazdaság és Jog* 2017/9., 18.

2.2. A célok elérésének záloga a megfelelő felkészülési idő

A stratégiai dokumentum által meghatározott célok a felsőoktatás jelenlegi, valamint a változások kezdetét megelőző – 2020. augusztus 1. előtti időszak – helyzetét tekintve jelentősek. A felsőoktatás kapcsán így elsődlegesen fontos annak leszögezése, hogy „a felsőoktatás – és az oktatás általában – a társadalom egyik leglassabban reagáló alrendszerének egyike.”¹² Ez alapján egyértelmű, hogy a felsőoktatást érintő bármely módosítás csak megfelelő felkészülési idő biztosításával, valamint a reakcióra megfelelő idő biztosításával lehet eredményes.

Fontos kérdésként merül tehát fel, hogy mennyi az ideális, elegendő felkészülési idő követelménye. A képzések idejét nézve, ezáltal pedig azt, hogy a hallgató milyen hosszú időt tölt átlagban a felsőoktatás rendszerében¹³ az alábbi kritérium határozható meg. „Tekintettel arra, hogy az új felsőoktatási törvények, illetve módosítások útján bevezetésre kerülő új tanulmányi és vizsgakövetelmények alkalmazására csak felmenő rendszerben kerülhet sor, a felsőoktatási jogszabályok hallgatókat, illetve a képzés rendszerét érintő rendelkezéseinek hatásvizsgálatára érdemben legalább egy képzési ciklus elteltével, vagyis a módosítás bevezetését követően legalább ötödik évben kerülhetne sor.”¹⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése pedig azt mondja, hogy a „jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. Annak megállapítása pedig a jogalkotó feladata, hogy mit tekint elegendő időnek.¹⁵ Fentiek alapján tehát joggal állíthatjuk, hogy a modellváltás esetében a rendszerszintű átalakítások, valamint a jelentős módosítást igénylő célok elérése miatt a megfelelő felkészülési idő követelménye fokozott jelentőséggel bír.

2.2.1. A megfelelő felkészülési idő-követelmények realizálódása a modellváltás esetén

Amennyiben a célmeghatározás szempontjából, valamint stratégiai szempontból vizsgáljuk a modellváltást, a stratégiai dokumentum már 2016-ban előirányozta a felsőoktatásban bevezetni kívánt változtatásokat. Ezzel egyidejűleg azt is megjelölte, hogy azok megvalósulását 2030-ra vizionálja. Továbbá a célok minél szélesebb körű megvalósulása érdekében megjelölte a kibontakozáshoz szükséges változtatásokat is, illetve azokat a területeket, ahol speciális beavatkozást lát szükségesnek. Ha egy idővonalon haladva vizsgáljuk a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című dokumentumot, amelynek gyakorlati megvalósulása 2020-ban vette kezdetét (lásd

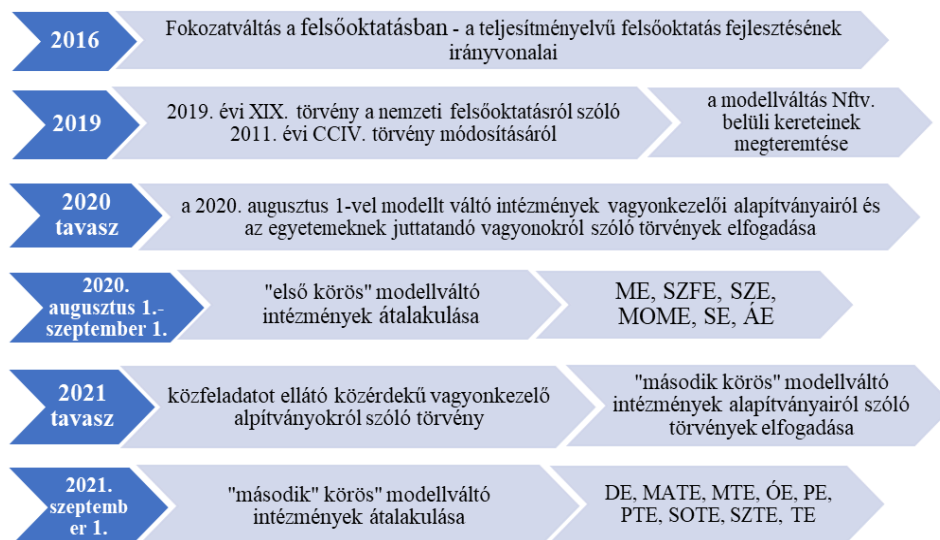
¹² G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén – következmények és tanulságok. *Magyar Jog* 2014/9., 495.

¹³ Legalább két képzési szint (alapszak + mesterszak) teljesítése esetén minimum 5 év, osztatlan képzések esetén 5-6 év.

¹⁴ G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás..., 495.

¹⁵ RÓNAY Zoltán: Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma. *Közjogi Szemle* 2017/2., 28.

1. ábra), kijelenthetjük, hogy a jogalkotó a saját maga által támasztott – főként pénzügyi természetű – elvárásnak¹⁶ – a Covid helyzet ellenére¹⁷ – megfelelt. A bekövetkezett változások könnyebb követhetőségének érdekében az alábbi a modellváltáshoz kapcsolódó legfontosabb eseményeket kívánjuk bemutatni.



1. ábra. A modellváltás főbb lépései¹⁸

Forrás: saját szerkesztés

A probléma ezen követelmény esetén azonban álláspontunk szerint elsődlegesen ott merült fel, amikor is a modellváltás által „első körben” érintett intézmények nevesítésére csak 2020 első negyedévében került sor, majd ezt követően már 2020. augusztus 1. napjával az intézmények már új formában is működtek. Sőt az intézmények modellváltását előkészítő, vagyis az intézmények fenntartói jogait megkapó vagyongazdálkodó alapítványok létesítésére is csak 2020 májusában került sor.

¹⁶ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 5.

¹⁷ Lásd erről bővebben: RITÓ Evelin – SZABÓ Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res: Folyóirat a sajtószabadságról és a médiaszabályozásról* 2021/2., 273–286., BALÁZS István - HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA LAW WORKING PAPERS* 2020/21., 1–16.

¹⁸ A rövidítések jelentése: „első körös egyetemek”: ME: Miskolci Egyetem, SZFE: Színház- és Filmművészeti Egyetem, SZE: Széchenyi István Egyetem, MOME: Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, SE: Soproni Egyetem, AE: Állatorvostudományi Egyetem. „Második körös egyetemek”: DE: Debreceni Egyetem, MATE: Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, MTE: Magyar Táncművészeti Egyetem, ÓE: Óbudai Egyetem, PE: Pannon Egyetem, PTE: Pécsi Tudományegyetem, SOTE: Semmelweis Egyetem, SZTE: Szegedi Tudományegyetem, TE: Testnevelési Egyetem

Ezért úgy gondoljuk, hogy a megfelelő felkészülési idő biztosítása ezen intézmények esetében valamelyest sérült. A stratégiai dokumentum megismerhetősége – így a modellváltás lényegi kérdéseinek áttekintése – rendelkezésre állt az intézmények számára, azonban az intézmények számára nem volt biztosítva megfelelő felkészülési idő új működési kereteiknek át/kigondolására, a létrejött kuratóriumokkal a jövőbeni működésre vonatkozó lényegi kérdéseknek a részletes egyeztetésére, valamint a modellváltással szintén érintett oktatók, illetve hallgatók megfelelő, pontos, részletes tájékoztatására. Ezzel álláspontunk szerint sérült az Alkotmánybíróság 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban¹⁹ rögzített elv, miszerint „... a kellő idő megállapítása során nem annak van elsődleges jelentősége, hogy az adott jogszabály mikor lépett hatályba, hanem annak, hogy a jogalanyok számára biztosítva volt-e a megfelelő felkészülési idő annak alkalmazására”.²⁰

Ezen követelmény érvényesülésének sérelmét mutatja álláspontunk szerint az is, hogy az ebben az időszakban modellt váltott egyetemek esetében az intézmények belső szabályzatainak a modellváltásnak megfelelő teljes körű módosítására csak késve/vagy nem teljeskörűen került sor. A később modellt váltott intézmények esetében is fennáll ezen követelmény sérelme, hiszen ott valamivel hosszabb „felkészülési idő” biztosításával, de azonos módon került sor a formaváltásra.

2.2.2. A megfelelő felkészülési idő-követelmények teljesülése a modellváltáshoz kapcsolódó jogalkotásban

Ha továbbvizsgáljuk a kérdést, láthatjuk, hogy a jogalkotás szempontjából nézve sem valósult meg teljeskörűen a megfelelő felkészülési idő biztosítása. Ugyanis az Nftv. módosítására sor került a modellváltás kezdetét – akár több évvel – megelőzően, azonban csak olyan jogi feltételek kerültek megalkotásra, amelyek legitimizálják ezen modellváltó intézmények működési formáját²¹, valamint biztosítják az állami intézményektől eltérő szabályok alkalmazását²². Ezen szabályok jelentős eltéréseket engednek a korábbi működési formától, azonban további részletszabályok megalkotására, még csak keretszabályozási jelleggel sem került sor, amelyek garanciális szerepet tölthettek volna be. Ennek szükségességét két szempontból látjuk indokoltnak.

Egyrészt a modellváltó intézmények szabályozására a magánintézményekre vonatkozó szabályok között került sor – ahol korábban az eleve magánintézményi keretek között működő intézmények szabályozása történt meg (pl.: Budapesti Metropolitan Egyetem, IBS Nemzetközi Üzleti Főiskola stb.). Ezen magánintézmé-

¹⁹ Bár a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat a 2005. évi CXXXIX. törvény, az 1108/2006. (XI. 20.) Korm. határozat és a 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet alkotmányossági vizsgálata tárgyában került meghozásra és tárgya a felsőoktatási felvételi rendszere volt, maga az elv kiterjesztve az egész felsőoktatásra értelmezhető.

²⁰ G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás..., 495–496.

²¹ Nftv. 4. § (1a) bek.

²² Nftv. 94. §–95/B. §.

nyekre vonatkozó szabályozás tehát korábban is létezett és ebbe a kategóriába szűszakolták be a modellváltó intézményeket is.

Másrészt pedig a modellváltó intézmények oldaláról vizsgálva indokolt lett volna eleve megkülönböztetni ezen intézményeket, ugyanis véleményünk szerint ezek csupán „kvázi magánintézményeknek” tekinthetők. Ennek indoka az a már korábban is kiemelten hangsúlyozott tény, miszerint ezen intézmények nem teljeskörűen magánintézményi formában működnek, hiszen az állam ugyan új konstrukcióban, de továbbra is jelen van az intézmények mindennapi működésében (pl.: finanszírozás kapcsán a keretszerződésekkel, vagyonelemek ingyenes átadásával, a hallgatókat érintően a képzésekhez kapcsolódó ösztöndíjakkal, előirányzatok meghatározásával stb.). Ezentúl a modellváltás jellegéből adódóan ezen intézmények szervezeti felépítése, belső jogalkotásának alakulása is eltérő, hiszen számos jogintézmény az „állami formából” került átvételre és áll fenn továbbra is, azonban módosult feladat- és hatáskörökkel, amely módosulások kifejezetten ezen magánintézményi rendelkezésekre vezethetők vissza. Ennek eredményeképpen azonban keretszabályozás hiányában, amely egyfajta garanciális keretjelleget biztosíthatott volna, az intézmények jelentős mértékben kiszolgáltatottá váltak a fenntartó döntéseinek.

Így tehát, amennyiben akár az Nftv. módosítására szélesebb körben, részletgazdagabban került volna sor²³, vagy akár külön jogszabály útján való szabályozással²⁴ teljeskörűbben és garanciális szabályok mentén alkották volna meg a vonatkozó rendelkezéseket, ezáltal a megfelelő felkészülési idő biztosításának követelménye is kielégítőbb módon érvényesülhetett volna, továbbá a jogalanyok számára a rendelkezések megismerhetősége és a változásokra való felkészülés is kevésbé szenvedett volna csorbát.

Továbbá a jogalkotáshoz kapcsolódóan itt megemlítenéd az is, hogy a modellváltó intézmények fenntartásáért felelős vagyongazdálkodó alapítványokra vonatkozó, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: Vtv.) hatálybalépésére csupán 2021. május 1-jén került sor. Ez alapján a megfelelő felkészülési idő biztosítása álláspontunk szerint nem érvényesült, hiszen az első körös modellváltó intézmények formaváltására – még bőven ezen időpont előtt – 2020. augusztus 1. napjával került sor. A második körös intézmények esetében sem teljeskörűen érvényesül a követelmény, de ezen intézmények számára már biztosított volt az előzetes megismerhetőség lehetősége, hiszen ezek esetében 2021. augusztus 1. napjával²⁵ következett be a formaváltás.

²³ Külön a modellváltó intézményekre vonatkozó szabályok megalkotásával.

²⁴ Ezzel szétválasztva a jogi szabályozását az állami, eleve egyházi vagy magánintézményi felsőoktatási szereplőket, valamint a modellváltó intézményeket.

²⁵ SALAMONNÉ PILTZ Judit: Perjogi kérdések és válaszok a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok fenntartásába került egyetemek jogalanyiségával összefüggésben. *Magyar Jog* 2021/11., 682. SÁNDORNÉ KRISZT Éva: A gazdaságtudományi képzések jövőjéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 34.

3. A modellváltó intézmények intézményi formája

Ahogy az már említésre került, a modellváltó intézmények esetében az állami intézményi formából magánintézményi formába alakulnak át és ezen formában folytatják tovább tevékenységüket. Az Nftv. 4. § (1a) bekezdése értelmében, így „...[m]agán felsőoktatási intézmény az (1) bekezdés c) és d) pontja szerinti fenntartó által fenntartott felsőoktatási intézmény”. Az Nftv. 4. § (1) bekezdésének c)–d) pontja pedig az alábbi jogi személyeket jelöli meg:

„c) a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság,

d) a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyongazdálkodó alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület”.

A modellváltó intézmények szempontjából azonban a d) pontban megjelölt alapítványok, vagyongazdálkodó alapítványok, illetve közalapítványok bírnak relevanciával, hiszen ezen intézmények fenntartói a Vtv. alapján a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok. Ezen vagyongazdálkodó alapítványok működésére, jogaira, valamint feladat- és hatáskörére a későbbiekben kívánunk részletesebben kitérni.

A magánintézményi forma számos jog-, valamint hatásköri módosulást is eredményez. Az állami formában működő intézmények esetében az Nftv. mintegy kétszabályozási jelleggel, de ezen szabályozási módszer alkalmazásával elég részletesen leírja az intézményekre vonatkozó szabályokat. Ezzel ellentétben a magánintézmények esetében a már korábban felvetett jogalkotási problémák érvényesülnek, valamint az Nftv. a 94. §–95/B. §-a azon szabályokat jelöli meg, ahol eltérnek vagy eltérhetnek az ezen formában működő intézmények az állami intézményekre vonatkozó szabályozástól. Ezen magánintézményi szabályok közül a legkiemelkedőbbet érinteném, így „[a] magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a 12. § (3) bekezdésében és a 73. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot”.²⁶

Az idézett bekezdésben foglalt jogkörök jelentősége abban áll, hogy az állami intézmények esetében – így a modellváltást megelőzően a modellváltó intézmények esetében is – ezek gyakorlására a Szenátus, vagyis a felsőoktatási intézmények legfőbb döntéshozó szervének feladat- és hatáskörébe tartoznak. Ennek jelentősége abban áll, hogy a Szenátus összetétele önkormányzati alapon szerveződik, ahol minden, a felsőoktatási intézmény életében szerepet játszó „csoport” képviselteti magát, így pl.: a rektor, kancellár, az egyes karok/intézetek, szakszervezet, valamint a hallgatók érdekképviseletét ellátó hallgatói önkormányzatok (a továbbiakban: HÖK) is. Ezen jogkörök a fenntartóhoz való áthelyezésének a lehetőségével a Szenátust megillető jogok közül, a felsőoktatási intézmény életét befolyásoló legjelentősebb kérdésekben való tényleges döntés jogát kiüresíthetik.

²⁶ Nftv. 94. § (6) bek.

A tényleges döntés kiüresítése alatt pedig az értendő a Vtv. 22. § (4) bekezdése értelmében, amennyiben ezen jogok gyakorlását – az alapító okiratban – a fenntartó magának vindikálja, emellett a Szenátus részére véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani. Ebben az esetben a döntésben való részvételből a Szenátus nem kerül ugyan kizárásra, azonban a tényleges döntés meghozatala mégsem a testületet illeti. Továbbá jelentős különbséget jelent, hogy az adott intézmény Szenátusa számára véleményezési vagy egyetértési jog kerül biztosításra. Ugyanis a véleményezési jog keretében a Szenátus kifejtetheti véleményét, illetve javaslatait, de az elfogadáshoz a jóváhagyása (egyetértése) nem szükséges, ezzel ellentétben az egyetértési jog esetén már az egyetértés is szükséges, így annak jogi hatása jelentősebb. Hozzá kell azonban tenni azt, hogy mind az Nftv. 94. § (6) bekezdése, mind a Vtv. 22. § (4) bekezdése a „rendelkezhet” szót használja, tehát a fenntartó dönthet úgy is, hogy ő maga nem kíván részt venni a tényleges döntéshozatalban, hanem meghagyja az Nftv. 12. § (3) bekezdésében foglalt jogokat a Szenátus feladat- és hatáskörében.

Ezen módosítás tekinthető talán a modellváltás leginkább vitatott és legsarkalatosabb pontjának, hiszen ezen rendelkezés értelmezhető akár a felsőoktatási intézmények autonómiájának sérelmeként is.

Alláspontunk szerint azonban, amennyiben a fenntartó él a jogosultságok saját kézbe történő átvételével, a véleménynyilvánítási jog biztosítása nem kielégítő, érdemi eredmény elérésére nem alkalmas. Az egyetértési jog gyakorlása azonban már érdemi ráhatást jelenthet, a Szenátus és a felsőoktatási intézmény ennek révén tudja érvényesíteni meglátásait, amellett, hogy a tényleges döntés a fenntartót illeti meg továbbra is. Ezáltal egy, az észszerű gazdálkodásra és a vagyon megóvására irányuló rendszer kerül kialakításra – amely a jogalkotói szándék a szabályozás mögött –, hiszen egy „külső” szereplő, azaz a Kuratórium is megjelenhet a döntés meghozatalában. Ezen törekvések indokoltsága pedig igazolható az Állami Számvevőszék vizsgálatai alapján²⁷. Azonban ezen jogkörök érvényesülése kapcsán további kérdésként merül fel az Nftv. azon korábban említésre került rendelkezése is, amely alapján a Szenátus összetételére vonatkozóan is eltéréseket enged a magánintézmények esetén.

4. A modellváltó intézmények új „csúcsszervei” – a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok egy új szereplőként, mégpedig egyfajta „csúcsszerveként” jelentek meg a modellváltó intézmények életében. Ennek oka, hogy ezen vagyongazdálkodó alapítványok kerültek a fenntartó szerepébe, rájuk – 2022. január 1-jétől – az alapítói jogok átruházása is lehetséges²⁸. Ezen természetükből eredően, valamint az Nftv. keretei között meghatározott ren-

²⁷ [²⁸ Nftv. 4. § \(2\)–\(2a\) bekezdések és a Vtv. 7. § \(1\)–\(3\) bekezdések.](https://www.aszshirportal.hu/hirek/hat-egyetem-et-vizsgalt-az-asz-indokolt-volt-a-modellváltas, 2022. március 4.</p></div><div data-bbox=)

delkezések okán a felsőoktatási intézmények létre, működésére jelentős ráhatással rendelkeznek. A vagyongazdálkodó alapítványokra vonatkozó pontos rendelkezéseket a Vtv. tartalmazza. Így elsődlegesen az itt megtalálható, valamint az Nftv. kiegészítő jellegű szabályait kívánjuk jelen fejezetben tárgyalni.

4.1. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok meghatározása

Ezen jogi személyek esetében elsődlegesen azok sokatmondó elnevezéséből lehet kiindulni. Így ránézésre is megállapítható, hogy az ilyen jellegű alapítványokat valamely közfeladat ellátása céljából hozták létre, valamilyen közérdek kielégítésére. Ezen alapítványok esetében természetesen az elsődleges cél – vagyis az ellátandó közfeladat – a felsőoktatási intézmények működtetése, amelyhez jelentős közérdek fűződik. Ezen közérdeket megalapozza a művelődéshez-, és konkrétan az oktatáshoz való jog érvényesülése, amelyet az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdésében juttat érvényre.

A vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény maga meghatározza az 1. § (1) bekezdésében, saját maga létrehozásának célját, valamint tevékenységét: „Az állam elismeri a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok társadalmi értékteremtő szerepét, és támogatja a közfeladat ellátásukat és céljaik megvalósítását.” Ezen legitatív meghatározásból továbbá kitűnik azon korábban már kifejtett tény, hogy az állam ugyan más formában, de jelen marad az intézmények életében, hiszen ezen idézett bekezdés is azt tükrözi, hogy az állam a modellváltó intézmények fenntartóit elismeri, sőt azok tevékenységét, valamint a tevékenységellátásukat kifejezetten – financiálisan is – támogatja. Az állam ezen legitimitációja, valamint támogatása az egyik legerőteljesebb és legmeghatározóbb kapcsolódási pontot jelenti a magánintézmények – így a felsőoktatás –, valamint az állam között.

Ezen kijelentések megerősítésére a Vtv. 1. § (2) bekezdésében tovább is lép, miszerint „[a]z állam az (1) bekezdésben foglaltak érvényre juttatása érdekében védi a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok, mint sajátos magánjogi jogalanyok jogintézményét és magánjogi autonómiáját, és biztosítja a működésükhöz szükséges jogszabályi környezet, ideértve azok szervezeti, vagyoni és működési függetlenségét”. Ezen bekezdésből kiolvasható, hogy az állam a vagyongazdálkodó alapítványok számára garanciális rendelkezéseket is alkot azok működésének biztosítására.

A vagyongazdálkodó alapítványok a jogi személyek között egy teljesen sajátos helyet és szerepet betöltő jogintézményként jelennek meg. Továbbá a jogalkotó autonómiával is felruházta ezen szervezeteket, amely nagy jelentőséggel bír, hiszen így azok döntéseik meghozatala során jelentős szabadságra tehetnek szert. A működéshez szükséges jogszabályi környezet kialakítása, valamint biztosítása által pedig a jogalkotó megteremti a jobbiztonságot is ezen vagyongazdálkodó alapítványok számára, hiszen ezáltal azok számára jogaik és kötelezettségeik nyilvánvalóak, törvényi szinten szabályozottak. A szervezeti, vagyoni, valamint működési függetlenség biztosítása által pedig a vagyongazdálkodó alapítványok – azok belső működésére nézve is – jelentős szabadsággal rendelkeznek azáltal, hogy nem helyezi őket a jogalkotó

semmilyen más jogi személlyel való függőségbe – vagy közös szabályok alá²⁹, valamint azáltal, hogy ezen területeken döntéseiket külső befolyástól mentesen hozhatják meg.

4.2. A vagyonkezelő alapítványok szervezete, az alapítói jogok gyakorlása

A vagyonkezelő alapítványok szervezete több „szervezeti egységből” tevődik össze, amelyeket három részre oszthatunk:

Az alapítvány ügyvezetését legfeljebb öt természetes személyből álló kuratórium látja el.³⁰ Ezek alapján a kuratórium, mint az ügyvezetésért felelős szerv látja el a vagyonkezelő alapítványok működésével, valamint ügyvitelével kapcsolatos feladatokat, vagyis ezen szerv határozható meg ezen jogi személyek vezető testületeként. Összetételét tekintve (5 természetes személy) egyértelmű kritériumként jelenik meg, hogy jogi személy kurátori pozíciót nem tölthet be. A kuratóriumok személyi körét tekintve a modellváltás megvalósítása során általánosságban az adott felsőoktatási intézményekhez – vagy városhoz/térséghez –, valamilyen szálon kötődő személyek kerültek kurátori tisztségbe. Ezentúl több kuratórium esetében, elsődlegesen annak elnöki tisztségére, olyan személyek kerültek megválasztásra, akik az intézményhez/régióhoz kötődésen túl, kapcsolatot képeznek az állami szervekkel is (az általuk betöltött egyéb állami tisztség/pozíció által). Ennek oka szintén értelmezhető úgy, hogy az állam a fenntartón, azaz a kuratóriumon keresztül továbbra is részt kíván venni az intézmények életében, azáltal, hogy az állami elveket/célokot valló személyek kerülnek ezen testületekbe vagy azok élére.

A vagyonkezelő alapítványok esetében a törvényi rendelkezések alapján kötelező felügyelőbizottság kijelölése, valamint annak működtetése.³¹ Ezen legalább három természetes személyből álló testület működésének elsődleges célja egyértelműen a törvényes működés biztosítása, valamint a feladatellátás folyamatos ellenőrizhetősége.

Az állandó könyvvizsgáló³² megbízása a vagyonkezelő alapítványok működése során szintén kötelező.³³ Ezen tisztség szintén a törvényes működés biztosítására, valamint ellenőrizhetőségére vonatkozó rendelkezésként értelmezhető.

A Vtv. továbbá mindhárom „szervezeti egység” személyi körére vonatkozóan lehetőséget biztosít képesítési, végzettségi és egyéb szakmai követelmények előírására a vagyonkezelő alapítvány alapító okiratában.³⁴ Amennyiben ezen lehetőséggel élnek, az alapító okirat létesítése során garantálható, hogy a felsőoktatási intézmény

²⁹ Mint például a gazdasági társaságok esetében a gazdasági társaságokra vonatkozó közös szabályok.

³⁰ Vtv. 6. § (1) bek. és SÁNDOR István: A vagyonkezelő alapítvány nemzetközi összehasonlításban. *Jogtudományi Közöny* 2021/1., 9.

³¹ SÁNDOR: i. m. 10.

³² Vtv. 6. § (2) bek.

³³ SÁNDOR: i. m. 10.

³⁴ Vtv. 6. § (3) bek.

fenntartói szervében annak működése szempontjából a legalkalmasabb, valamint megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek kerüljenek kijelölésre.

Ezentúl a törvény összeférhetlenségi szabályokat is meghatároz a vagyongazdálkodó alapítványok személyi körével szemben. „Az alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában betöltött tagság nem összeférhetetlen további munkaviszonnyal, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonnyal, valamint külön törvény szerinti egyéb megbízatással és tisztséggel.”³⁵ Ezek alapján a vagyongazdálkodó alapítványok tisztségviselői az alapítványban betöltött munkájukat más, egyéb jogviszonyuk fennállására tekintet nélkül elláthatják.

Ezen fő szervezeti egységek mellett továbbá a Vtv. megjeleníti a vagyongazdálkodás külső ellenőrzése érdekében a vagyongazdálkodó ellenőrt is. Ezen személy kijelölésére elsődlegesen az alapító jogosult az alapító okiratban, annak érdekében, hogy a vagyongazdálkodó ellenőrzés az alapítvány közfeladat-ellátásának, vagyongazdálkodási tevékenységének jogszerűségét az alapítvány ellenőrző szervétől függetlenül figyelemmel kíséresse.³⁶

4.2.1. Az alapítói jogok gyakorlása

Az alapítói jogok gyakorlása többféleképpen is megvalósulhat: „Az alapítvány alapítója, illetve csatlakozója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására az alapítvány kuratóriumát is kijelölheti, vagy ha az alapítói jogait az alapító okiratban fenntartotta vagy abban arról nem rendelkezett, e jogait az alapítványra átruházhatja.”³⁷ Elsőként az alapítói jogok esetében szükséges annak meghatározása, hogy ki tekinthető alapítónak. Alapítónak az állam jelenik meg, hiszen ezen vagyongazdálkodó alapítványokat az állam törvények útján létesíti, juttat azok részére vagyont. Az alapítói jogok gyakorlása pedig kétfelé válik:

Az alapítói jogok gyakorlásáról az alapító már az alapító okiratban lemondhat és annak gyakorlására a kuratóriumot jelölheti ki, vagyis az alapítvány létrejöttétől kezdődően ezen testület gyakorolhatja ezen jogokat.

Az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó átruházás kifejezett rendelkezés alapján vagy rendelkezés hiányában nem kerül átruházásra az alapító okiratban, így ezen jogokat az alapító fenntartja magának. Azonban a későbbiekben a törvény lehetőséget biztosít ezen jogok átruházására, amely átruházástól kezdődően azok gyakorlására már a kuratórium lesz jogosult.

A törvényben az alapítói jogok gyakorlására vonatkozóan azonban egy negatív kritérium is megfogalmazásra került: „Az alapító, illetve csatlakozó az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó kijelölését, illetve e jogainak átruházását nem vonhatja vissza, az alapítvány kuratóriuma a rá vonatkozó kijelölésről nem mondhat le, az alapítói jog gyakorlására mást nem jelölhet ki, valamint a rá átruházott alapítói jogokat –

³⁵ Vtv. 15. § (1) bek.

³⁶ Vtv. 8. § (1) bek.

³⁷ Vtv. 7. § (1) bek.

a (2) bekezdésben foglalt kivétellel³⁸ – nem ruházhatja át.”³⁹ Az alapítói jogok gyakorlására vonatkozóan ez alapján egy kettős kitétel került megalkotásra, miszerint: Az alapító az átruházott alapítói jogokat saját elhatározása alapján nem veheti/vonhatja vissza, és a kuratórium a számára biztosított alapítói jogokról nem mondhat le, gyakorlására nem jelölhet ki mást, azokat nem ruházhatja át másra.

Ezen rendelkezések által az alapítói jogok elidegenítése nem megengedett, így azokat kizárólag vagy az alapító vagy az alapító által kijelölt kuratórium gyakorolhatja.⁴⁰

4.3. A vagyongazdálkodó alapítványok által ellátott közfeladatok

A vagyongazdálkodó alapítványok, mint azt a nevük is sugallja, valamely közfeladat ellátására hivatottak. A Vtv. 16. §-ban foglalt rendelkezések alapján a vagyongazdálkodó alapítványok által ellátott közfeladatok a törvény mellékletében az egyes alapítványokra vonatkozóan kerülnek meghatározásra (ilyen ellátott közfeladatok például a felsőoktatási tevékenység folytatása, egészségügyi tevékenység folytatása, rászorultsági alapú támogatás biztosítása, tehetséggondozó programok működtetése stb.). Az alapítvány a számára kijelölt közfeladatot, akár közvetlen, akár közvetett módon is elláthatja, így „[ha] a az alapítvány az 1. melléklet szerinti közfeladatot közvetve vagy közvetlen tulajdonában álló jogi személy útján látja el, akkor ezen jogi személy fenntartása és működésének biztosítása is közfeladatnak minősül”.⁴¹ Ezek alapján az alapítvány akár közvetlen módon saját szervezetrendszerén keresztül is elláthatja, vagy akár közvetett vagy közvetlen a tulajdonában álló jogi személy útján is, amely ezen esetben szintén közfeladatnak minősül, vagyis az ezen tevékenységre vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik.

A közfeladatok végrehajtására vonatkozóan is tartalmaz ezentúl rendelkezéseket a törvény. Így a végrehajtás tekintetében „[a] közfeladat-ellátás hosszú távú, kiszámítható biztosításához fűződő közérdekre figyelemmel a közfeladat az alapítványtól el nem vonható, és annak ellátásával az alapítvány sem hagyhat fel”.⁴² Tehát egy garanciális szabály került megalkotásra a közfeladat ellátásának biztosítására, hiszen azt sem „külsőleg”, sem pedig a vagyongazdálkodó alapítvány saját döntése alapján nem lehet elvonni az annak ellátására kijelölt jogi személytől.

A közfeladatok körére, valamint jogi sorsára vonatkozóan is megállapításra kerültek rendelkezések, vagyis „[ú]j közfeladatot megállapítani, a közfeladatot módosítani vagy közfeladat ellátásáról lemondani sarkalatos törvény felhatalmazása

³⁸ „Az alapító okirat rendelkezhet akként, hogy az alapító, illetve a csatlakozó alapítványban fennálló alapítói jogai a halála, jogutód nélküli megszűnése vagy az alapító okiratban meghatározott feltétel bekövetkezése esetén az alapítványra vagy az alapító okiratban meghatározott személyre szállnak.”

³⁹ Vtv. 7. § (1) bek.

⁴⁰ SZÁNTHÓ Péter: A fenntartói szerepvállalás változása a felsőoktatás ágazati szabályozása tükrében. *Gazdaság és Jog* 2022/1–2., 47.

⁴¹ Vtv. 16. § (2) bek.

⁴² Vtv. 16. § (3) bek.

alapján az alapító okirat módosításával lehet”.⁴³ Ezáltal szintén egy garanciális, mégpedig kettős garanciális szabály került megalkotásra:

Sarkalatos törvényen alapuló felhatalmazás: Ezen szükségességi kellék biztosítja egyrészt azt, hogy új közfeladat megállapítása, vagy a közfeladatok módosítása, illetve az azokról való lemondás jogszabályi rendelkezéshez kötött, vagyis a közfeladat ellátásával érintett alanyok arról szabadon nem dönthetnek. Ezzel érvényesülnek a Vtv. 16. § (3) bekezdésében meghatározott követelmények, a közfeladat-ellátással kapcsolatosan. További garanciális szabályt jelent, hogy sarkalatos törvényen alapuló felhatalmazás szükséges, hiszen ezen törvények elfogadásához az „egyszerű törvények” elfogadásához szükséges szavazatok számánál nagyobb (a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével) arány szükséges.

Alapító okirat módosítása: „A kuratórium az alapító okirat módosításának jogát csak akkor gyakorolhatja, ha az alapító, illetve – ha az alapító okirat alapján alapítói jogok gyakorlására jogosult – a csatlakozó erre az alapítói okiratban kifejezetten feljogosította, az alapító okirat azonban ennek hiányában is módosítható, ha ezt az időközben megváltozott körülmények vagy jogszabályi követelmények a célok megvalósíthatósága érdekében szükségessé teszik.”⁴⁴ Eszerint a törvény elsődlegesen akkor biztosít lehetőséget a kuratóriumok számára az alapító okirat módosítására, ha az alapítói jogok azokra átruházásra kerültek – vagyis a kuratórium a fenntartói és az alapítói jogokat is gyakorolja – ezek hiányában csupán a törvényben meghatározott esetekben kivételes jelleggel van lehetőség módosításra. Ezen rendelkezés szintén egy további garanciális szabályt jelent.

4.3.1. A felsőoktatási közfeladat-ellátásra vonatkozó különös szabályok

A közfeladatok ellátása között a jogalkotó a felsőoktatásra vonatkozóan különös szabályokat is alkotott. Ezek alapján „[h]a az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került, akkor azt az alapítvány felsőoktatási intézménye útján látja el”.⁴⁵ Ebben az esetben a felsőoktatási intézmény fenntartója és tulajdonosa az alapítvány, amely intézmény fenntartója és tulajdonosa nem lehet eltérő személy.⁴⁶ Ezen kitétel egy egyszerű logikai kitételt, valamint az Nftv. rendelkezéseit követi, mely szerint felsőoktatási tevékenység folytatása a felsőoktatási intézmény keretei között lehetséges.

A joggyakorlás tekintetében a jogalkotó háttérjogszabály kijelöléséről is rendelkezett: „A tulajdonos – a felsőoktatási intézménynek a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatban, az Alaptörvényben és az e törvényben biztosított önállóságát nem sértve – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerint gyakorolja a tulajdonost a polgári jog alapján megillető jogokat.”⁴⁷

⁴³ Vtv. 16. § (4) bek.

⁴⁴ Vtv. 10. § (6) bek.

⁴⁵ Vtv. 22. § (1) bek.

⁴⁶ Vtv. 22. § (1)–(2) bekezdések.

⁴⁷ Vtv. 22. § (3) bek.

Ezen rendelkezés keretében egyrészt a jogalkotó rendelkezett a felsőoktatási intézmények Alaptörvényben biztosított autonómiájának meghatározásáról, másrészt az Nftv. szabályait rendeli alkalmazni a tulajdonosi joggyakorlást illetően.

A Vtv. 22. § (4) bekezdésében foglaltak az Nftv. 94. § (6) bekezdésében foglaltaknak fenntartói oldalról való megjelenítését tartalmazzák, amely alapján az ezen bekezdésben felsorolt jogkörök – az alapítói okirat alapján – a fenntartó hatáskörébe utalásáról rendelkeznek. Azonban ezen jogkörök esetében egy esetleges korlátozó jellegű rendelkezés is megjelenik, vagyis a szenátus részére biztosítandó véleménynyilvánítási vagy egyetértési jog.⁴⁸

Összegzés

A modellváltás, az állam felsőoktatásban való részvételének egy teljesen új formáját hozta el a hazai oktatási rendszerben, amely jelenleg már a felsőoktatási intézmények többségében érvényesül. Az állam felsőoktatásban való részvételének megreformálására tett ezen lépése nem unikális törekvés, az a világ, valamint Európa több országában fokozatosan szintérré kerül(t). Hazánkban ezen folyamatot a 2016-ban megszületett *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című stratégiai dokumentum irányozta elő. A 2020-ban kezdetét vevő modellváltás az ezen dokumentumban kitűzött célok és indokok mentén vette kezdetét, valamint nagy részben az abban megfogalmazottak szem előtt tartásával valósult meg.

A modellváltás esetében is kulcskérdésként, valamint leginkább kritikával támadható pontként jelent meg a felsőoktatásban egyébként is meghatározó kérdést játszó megfelelő felkészülési idő biztosítása. A stratégiai dokumentum ugyan már 2016-ban rögzítette a változásokat, valamint megvalósulásának főbb vonalait, azonban az „első körös” modellváltó intézmények nevesítésére csupán 2020-ban került sor, amelyet követően 2020. augusztus 1-jével már be is következett ezen felsőoktatási intézmények modellváltása, újrastrukturálódása. Ezt követően a „második körös” modellváltó intézmények esetében is hasonló (bár hosszabb felkészülési idő állt rendelkezésükre) tendencia érvényesült. Továbbá a jogalkotó a jogalkotás terén sem biztosított a modellváltás szereplőinek hosszas felkészülési időt, se azok hatályba lépése, se azok megismerhetősége tekintetében. Összeségében tehát elmondható, hogy a megfelelő felkészülési időre vonatkozó követelmény csak részben érvényesült.

A modellváltó intézmények intézményi formájára vonatkozóan a törvény nem tartalmaz külön rendelkezéseket, azokat pusztán a magánintézmények kategóriájába sorolja. Ezen kategorizálás véleményünk szerint nem megfelelő, mivel ezen modellváltó intézmények csak ún. kvázi magánintézményeknek tekinthetők tekintettel arra, hogy azok több szálon kapcsolódnak az államhoz (pl.: állami ösztöndíjas képzések, normatív alapú támogatások stb.), amelyek a „klasszikus” magánintézmények esetében nem találhatóak meg. Ezentúl a jogalkotó a szabályozás kapcsán

⁴⁸ Ezen rendelkezések vizsgálatára azonban már a korábbiakban kitértünk, így azt nem kívánjuk megismételni.

azon elvet választotta, hogy a modellváltó intézményekre vonatkozóan – a magán-intézményi szabályok között – az állami intézményekre alkalmazandó szabályok alól tesz kivételeket. Tekintettel ezekre, véleményünk szerint a modellváltó intézmények esetében további jogalkotás lenne szükséges elválasztva egymástól a „klasszikus” és a „kvázi” magánintézményeket, így az azokra alkalmazandó szabályokat is. Ezen szabályozás módjára vonatkozóan egy keretszabályozást tartanánk megfelelőnek, amely a modellváltó intézményekre általánosságban állapítana meg szabályokat, amelyek keretei között továbbra is érvényesülhetne a felsőoktatási intézmények „soft law”-ja, vagyis belső szabályozása.

A modellváltó intézmények életében új szereplőként, de annál nagyobb jelentőséggel jelentek meg azok új „csúcsszervei”, vagyis a fenntartói szerepet betöltő közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok, valamint azok vezetését ellátó kuratóriumok. Ezen jogi személyek létesítésére, szervezetére, a jogi személy által ellátott közfeladatokra, valamint ezen vagyongazdálkodó alapítványok alapító okirataira, az alapítói jogok gyakorlására stb. vonatkozóan számos rendelkezést tartalmaz a Vtv., amely kihatással van a felsőoktatási intézmények mindennapi működésére is. A jogalkotó ezen jogi személyek számára számos jelentős jogosítványt biztosít, amelyek vonatkozásában a szenátust érintőek tekinthetők a legjelentősebbeknek. Ezen rendelkezések értelmében számos korábban a szenátus hatáskörébe tartozó feladat- és hatáskört a kuratóriumok gyakorolhatnak a szenátus számára biztosított véleménynyilvánítási vagy egyetértési jog biztosítása mellett. Véleményünk szerint ezen rendelkezés módosítása szükséges lenne olyan értelemben, hogy a szenátusok részére általános jelleggel egyetértési jog kerülhessen kizárólag biztosításra, annak garanciájaként, hogy ezen testület biztosan érdemi ráhatást tudjon továbbra is gyakorolni a felsőoktatási intézmény működésére vonatkozóan.

A modellváltás kapcsán összességében elmondható, hogy a kitűzött célok a felsőoktatás színvonalának emelkedését és fejlődését eredményezhetik, amelyhez azonban szükséges a megfelelő gyakorlati megvalósítás is. A jogalkotás, valamint annak végrehajtása terén azonban megfigyelhetők hiányosságok, valamint véleményünk szerint szükségesek módosítások. Amennyiben a modellváltás képes ezek pótlására, orvoslására, valamint a későbbiekben esetlegesen felmerülő további problémák kezelésére, akkor céljainak elérésével egy versenyképesebb, jelentős társadalmi szerepet betöltő, valamint színvonalasabb (mind az oktatás, kutatás és az infrastruktúra területén) felsőoktatás valósulhat meg.

Felhasznált irodalom

- [1] BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? MTA Law Working Papers 2020/21., 1–16.
- [2] FODOR Márk Jozipovics: A felsőoktatási modellváltás tapasztalatai hallgatói szemszögből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 120–131.

- [3] GERMÁN Györgyi: *Felsőoktatási reform pro és kontra a magyar felsőoktatás modellváltásáról*. <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/mag/22117713.html>, 2021. november 2.
- [4] G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén – következmények és tanulságok. *Magyar Jog* 2014/9., 490–499.
- [5] G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modellje és tapasztalatai: A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. *Jog – Állam – Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 2014/4., 53–73.
- [6] RITÓ Evelin – SZABÓ Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res: Folyóirat a sajtósabadságról és a médiaszabályozásról* 2021/2., 273–286.
- [7] RÓNAY Zoltán: Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma. *Közjogi Szemle* 2017/2., 25–30.
- [8] SALAMONNÉ PILTZ Judit: Perjogi kérdések és válaszok a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok fenntartásába került egyetemek jogalanyiságával összefüggésben. *Magyar Jog* 2021/11., 682–683.
- [9] SÁNDOR István: A vagyonkezelő alapítvány nemzetközi összehasonlításban. *Jogtudományi Közöny* 2021/1., 3–11.
- [10] SÁNDORNÉ KRISZT Éva: A gazdaságtudományi képzések jövőkéiről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 32–41.
- [11] SZÁNTHÓ Péter: A fenntartói szerepvállalás változása a felsőoktatás ágazati szabályozása tükrében. *Gazdaság és Jog* 2022/1–2., 42–48.
- [12] TORMA András: Kérdések és válaszok (?) a magyar felsőoktatásban: rektor kontra kancellár. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 98–109.
- [13] TÖRÖK Imre: Gondolatok a felsőoktatás (saját) feladatairól. *Gazdaság és Jog*, 2017/9., 18–26.
- [14] *Fokozatváltás a felsőoktatásban – a teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*. https://2015-2019.kormany.hu/download/c/9c/e0000/Fokozatvaltas_Felsooktatásban_HONLAPRA.PDF, 2021. október 1.
- [15] <https://modellvaltas.kormany.hu/gy-i-k>, 2021. november 3.
- [16] <https://www.aszhirportal.hu/hirek/hat-egyetem-et-vizsgalt-az-asz-indokolt-volt-a-modellvaltas>, 2022. március 4.
- [17] *Diákok újítanak meg a Corvinust – az MCC nyári táborában jártunk*. https://nemzedek.mandiner.hu/cikk/20180821_diakok_ujitanak_meg_a_corvinust_az_mcc_nyari_taboraban_jartunk, 2022. február 15.

**A JOGVISZONY ELTÉRŐ MINŐSÍTÉSÉNEK TILALMA
AZ ADÓJOGBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL
AZ EGYES ELLENŐRZÉSTÍPUSOK SAJÁTOSSÁGAIRA**

**Prohibition of different qualification of legal relationships
in taxation especially types of audit**

DARAI PÉTER*

Absztrakt: Az adóellenőrzés komplexitása miatt az adóhatóság tényfeltárási kötelezettsége is sokrétű. Az adózó vizsgálata során beszerzett bizonyítékok között jelentősége van a partnereknél – láncügyletek esetében az azonosítható résztvevőknél – lefolytatott kapcsolódó ellenőrzés során felderítetteknek is. Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 100. §-a értelmében az adókötelezettséget érintő jogviszony alanyainak ellenőrzése során ugyanazt a vizsgálattal érintett és már minősített jogviszonyt az adóhatóság nem minősítheti adózónként eltérően, a jogviszony egyik alanyánál tett megállapításait hivatalból köteles figyelembe venni a jogviszony másik alanyának ellenőrzése során. Bár a jogkövetési vizsgálat és az adóellenőrzés közé az egyes sajátosságok miatt nem tehető egyenlőségjel, hivatkozott követelmény mindkét eljárásban érvényesül.

Kulcsszavak: *tényállás feltárása, bizonyíték, jogvédelem, számlázási láncolat, indokolási kötelezettség, adóellenőrzés, jogkövetési vizsgálat*

Abstract: Seeing that tax audits are complex the investigation the facts of case by the tax authority is divers. In the examination of taxpayer among other means of evidence the related investigations in tax audit are relevant especially establishment in the chain of invoices. In the Act CLI of 2017 on Tax Administration and the Regulation of Tax Administration (in later Air.) Section 100 in the course of auditing the subjects of a legal relationships with respect to tax liabilities, the tax authority shall not be allowed to differently qualify the same legal relationship that has already been affected by the same investigation and qualified, depending on the taxpayer; the statements made for a subject of the legal relationship shall be ex officio taken into account in the course of the investigation of the other subject of the legal relationship. Although the legal compliance verification and the tax audit are not equal because the speciality of proceeding this criterion is dominating on either taxation cases.

Keywords: *investigation the facts of case, evidence, legal protection, chain of invoices, obligation to explain, tax audit, legal compliance verification*

* DR. DARAI PÉTER
kamarai jogtanácsos
B.-A.-Z. Megyei Ügyvédi Kamara
daraimeister@gmail.com

Bevezetés

A jogviszony eltérő minősítésének tilalma¹ – mely az absztraktban már megszövegezésre került –, mint alapelv kommentárt nem igényelne, mégis szükséges foglalkozni a kérdéssel, figyelemmel arra, hogy a közelmúltban a Kúria egyik eseti döntése² a joghely gyakorlatban való interpretálását helyezte az ítélete elvi tartalmának fókuszába. A dolgozat az adóhatóság által az adóellenőrzés során végzendő bizonyítás és a tényállás feltárását előíró jogi szabályozás gerincét ismerteti, ezt követően vázlatosan feltérképezi az egyes ellenőrzésfajták sajátosságait; végezetül a Kúria álláspontjának bemutatására tesz kísérletet, melynek célja a téma kapcsán esetlegesen fennálló konceptuális zavarok eloszlatása.

1. A tényállás feltárása és a bizonyítás

Az adójog alapelvei [törvényesség (legalitás)³; jóhiszemű eljárás, együttműködési kötelezettség⁴] az adóeljárás során az adózó és az adóhatóság együttműködésére építenek, mely – értelemszerűen – az adóellenőrzés folyamatában is érvényesül, vagyis a jogalkotó az adózóra és az adóhatóságra egyaránt ró kötelezettségeket, ezt ellensúlyozandó jogosultságokat is. Az adózó kapcsán a kötelezettségek egy sokrétű cselekvéssorban jelentkeznek:⁵ 1. Az adózó köteles az adóhatósággal az ellenőrzés

¹ A szabályozás nem tekinthető nóvumnak, azt az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 2013. január 1. napját megelőzően is tartalmazta [„Az adókötelezettséget érintő jogviszony (szerződés, ügylet) alanyainak ellenőrzése során ugyanazon jogviszonyt az adóhatóság nem minősítheti adózónként eltérően, a jogviszony egyik alanyánál tett megállapításait hivatalból köteles figyelembe venni a jogviszony másik alanyának ellenőrzése során” (rég. Art. 130. §-a)]. Ezen szabályt az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény 294. § (2) bekezdésének 8. pontja helyezte hatályon kívül; a régi Art. 1. § (3a) bekezdésében „éledt újra”, érdemben – jóllehet az alelvek között – azonos tartalommal.

² Kúria Kfv.I.35.380/2021. (BH 2022.54).

³ Az adózó, az eljárás egyéb résztvevője és az adóhatóság e törvénynek és más jogszabályoknak megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit (Air. 1. §-a).

⁴ Az adózó és az eljárás egyéb résztvevője köteles a jogait jóhiszeműen gyakorolni és elősegíteni az adóhatóság feladatainak végrehajtását [Air. 8. § (1) bekezdése]. Az adózó és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása az adóhatóságot terheli [Air. 8. § (2) bekezdése].

⁵ Kúria Kfv.V.35.012/2014., Kfv.I.35.328/2016., Kfv.V.35.027/2017. A kikristályosodott judikatúra szerint az ellenőrzés akadályozásának minősül minden olyan magatartás, amely az eljárást indokolatlanul késlelteti, illetve elhúzza [Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.V.35.524/2009., Kfv.V.35.322/2010., Kfv.I.35.065/2011., Kfv.I.35.571/2012.]. A vizsgálat lefolyását előmozdító együttműködési kötelezettség az adózói oldalon részmozzanatokból áll össze egészszé. Példának okán az iratok bemutatására és átadására vonatkozó adózói kötelezettség [adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 78. § (2) bekezdése] független az adóhatóság előtti személyes megjelenéstől, a nyilatkozattétel saját ügyben történő megtagadása [Air. 59. § (1) bekezdése]

során együttműködni, az ellenőrzés feltételeit a helyszíni ellenőrzés alkalmával biztosítani, az adóhatóság felhívására az adóhatóság által meghatározott módon nyilatkozatot tenni [Air. 98. § (1) bekezdése]. 2. Az adózó az iratokat és az adózással összefüggő, elektronikus adathordozón tárolt adatokat felhívásra az adóhatóság által közzétett formátumban rendelkezésre bocsátja, illetve az ellenőrzéshez szükséges tények, körülmények, egyéb feltételek megismerését biztosítja. Az ellenőrzés során az adózó és foglalkoztatottja az adóhatóság részére az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítást megadja. Nem kötelezhető az adózó olyan nyilvántartás, összesítés, számítás elkészítésére, amelyet jogszabály nem ír elő [Air. 98. § (2) bekezdése]. 3. Ha az adózót adómentesség, adókedvezmény illeti meg, ezt okirattal vagy más megfelelő módon köteles bizonyítani [Air. 98. § (3) bekezdése].⁶ Az adózó együttműködési kötelezettsége az ellenőrzés során korántsem elhanyagolható, annak teljesítése – avagy elmulasztása – esetenként ügydöntő lehet. Ha az adóhatóság a tényállás tisztázása céljából mindent megtesz, viszont az ügyfél elzárkózik a bizonyítékok szolgáltatásától, ennek következménye az ügyfél terhére esik.⁷

Ezzel szemben: 1. Az ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság köteles tisztázni és bizonyítani, kivéve, ha törvény a bizonyítást az adózó kötelezettségévé teszi. 2. Az adóhatóság a tényállás tisztázása során az adózó javára szolgáló tényeket is köteles feltárni. A nem bizonyított tény, körülmény – a becslési eljárás kivételével – az adózó terhére nem értékelhető [Air. 99. § (1)–(2) bekezdései]. Bár nincs elzárva az adózó attól, hogy előterjesszen új bizonyítékot, hivatkozzon új tényre, körülményre, ez csak akkor lehetséges, ha valamely körülmény miatt később jut abba a helyzetbe, hogy a bizonyítékait előterjessze.⁸ A fellebbezésben és a fellebbezés alapján indult eljárásban – semmisségi okon kívül – nem lehet olyan új tényt állítani, illetve olyan új bizonyítékra hivatkozni, amelyről a fellebbezésre jogosultnak az elsőfokú döntés meghozatala előtt tudomása volt, azonban a bizonyítékot az adóhatóság felhívása ellenére nem terjesztette elő, a tényre nem hivatkozott [Air. 124. § (3) bekezdése].⁹

Az adóhatóság csak bizonyított és valósággal egyező tények, körülmények együtteséből állapíthat meg tényállást, amelyet ütköztetnie kell az irányadó jogszabályok-

sem mentesít a személyes megjelenési kötelezettség [Air. 56. §-a] teljesítése alól (Kúria Kfv.V.35.104/2013.).

⁶ Kúria Kfv.I.35.706/2014., Kfv.I.35.772/2016., Kfv.V.35.061/2017., Kfv.V.35.057/2018., Kfv.I.35.327/2020.

⁷ Kúria Kfv.II.37.101/2015., Kfv.I.35.796/2015.

⁸ Kúria Kfv.I.35.234/2015.

⁹ Az Air. 124. § (6) bekezdése alapján az új tény, vagy új bizonyíték fogalma – az adózó által nem hivatkozott, és az elsőfokú adóhatóság által a döntéshozatalkor nem ismert bizonyíték mellett – kiterjed az adózó által hivatkozott, de a döntéshozatalkor az elsőfokú adóhatósághoz még nem érkezett bizonyítékra is. A megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 78. § (4) bekezdése].

kal. A közigazgatási határozat akkor jogszerű, ha az érdemi rész és az indokolás összhangja megállapítható, vagyis a döntés okszerű.¹⁰ A döntést olyan bizonyítékokra lehet alapítani, amelyek minden kétséget kizáróan beazonosíthatóak; ez megköveteli azt is, hogy a bizonyítékok beszerzése módjának, idejének, helyének az iratokból ki kell tűnnie.¹¹ A tényállás megállapítása, az annak alapjául szolgáló bizonyítékok értékelése, mérlegelése¹² jogalkalmazói feladat; a hatóság a teljes bizonyítási eljárást „teszi mérlegre”, figyelembe véve a bizonyítékok egymásra épülését, ezt követően alakítja ki azok valódiságára – avagy valótlanságára – vonatkozó meggyőződését. A döntés rendelkező részének a kellő indokolással való alátámasztottságán nyugszik annak meggyőző ereje. Bár az adóhatóságot terheli a tényállásfeltárási kötelezettség, ez nem lehet parttalan; „pusztán” a döntés meghozatalához szükséges releváns elemekre kell, hogy kiterjedjen, melyek alapján az érdemi döntés megalapozottsága, jogszerűsége megítélhető.¹³

2. Az indokolási kötelezettség¹⁴

Szót kell ejteni az indokolási kötelezettség teljesítéséről, annak alapjogi jelentőségéről¹⁵; melyek a jogszabályoknak megfelelő és ténybelileg is megalapozott döntéssel

¹⁰ Ezt a bírósági joggyakorlat is alátámasztja; a közigazgatási döntések jogszerűségét az anyagi és az eljárásjogi szabályok megtartása egyaránt befolyásolja, az eljárásjogi szabályok megsértése azonban nem eredményezi szükségszerűen az érdemi döntés jogszerűtlenségét (Kúria Kfv.I.35.631/2012.).

¹¹ 498/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2046, 2056–2058; Kúria Kfv.V.35.216/2014.

¹² Könnyen adhat vitára okot a kérdés, hogy a „bizonyítékok mérlegelése”, vagy a bizonyítékok értékelése” megfogalmazás tekinthető-e helyesnek, figyelemmel arra, hogy a két logikai művelet egymással nem szükségképp ekvivalens. A felvetésre a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény válaszol. A judikatúra különböztet diszkrecionális jogkörben végzett és bizonyíték értékelésekor végzett hatósági tevékenység között (Kúria Kfv.III.37.582/2016., Kfv.I.35.715/2019., Kfv.I.35.219/2020.). A tényállás megállapításakor az egyes bizonyítékok szabad értékelése nem jelenti azt, hogy a hatóság a döntést mérlegelési jogkörben hozta volna. Bár a bizonyítékok értékelése szintén „mérlegelés” (ún. „bizonyítási értékelés”), a bírósági felülvizsgálat szempontjából – ha az ügytípusra a jogszabály nem tartalmaz adekvát döntési lehetőségeket, vagy konkrét kereteket – mégsem minősíthető annak. [Ld. DUDÁS Dóra Virág – KOVÁCS András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/3., 155–164. Ld. még Kúria Kfv.V.35.789/2014.].

¹³ Kúria Kfv.III.35.103/2015., I.35.400/2016., I.35.770/2016., I.35.270/2017.

¹⁴ Ld. KOVÁCS András György: A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. *Állam- és Jogtudomány* 2006/2., 269–289.; BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: „Nem foghat helyt”. Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. *MTA Law Working Papers* 2018/10, <https://jog.tk.hu/mtalwp/nem-foghat-helyt-az-alkotmanybirosag-az-indokolasi-kotelezettseg-teljesiteserol>, 2021. november 5.

¹⁵ Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak

szemben támasztott minimumok. Az indokolási kötelezettséget egyrészt az anyagi szabályok is előírják¹⁶, másrészt az indokolt hatósági döntéshez való jogot az Alaptörvény is alkotmányos rangra emelte. Jóllehet az Alkotmánybíróságnak az indokolási kötelezettség alapjogi elvárásai kapcsán született 7/2013. (III. 1.) AB határozata ezeket a standardokat¹⁷ a bíróságok aspektusából – mint a törvényes ítélet kritériumai – vonta vizsgálat alá, ezek az elvárások a hatósági döntésekre is irányadóak.¹⁸

Első és legfontosabb tétel, hogy az indokolás tartalma és terjedelme – annak mélysége – mindig a jogvita jellegéhez, az eljárásjogi szabályokhoz és az ügy egyedi körülményeihez – az előadott konkrét kérelmek, észrevételek és kérdések érdeméhez – kell, hogy igazodjon. A tisztességesség követelménye ezen megközelítésben azt az elvárást jelenti, hogy az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeket a döntéshozatalkor kellő alapossgggal meg kell vizsgálni, azok értékeléséről számot kell adni.¹⁹ Ezt az Alkotmánybíróság kiegészíti azzal, hogy a kötelezettségből nem következik a felek részéről felhozott minden észrevétel megválaszolásának (megcáfolásának) kötelezettsége, különösen nem a kérelmező szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. Ezen kötelezettség az adott jogvita szempontjából releváns, az ügy kimenetelét érdemben befolyásoló kérdésekre terjed ki.²⁰

szerint kötelesek döntéseiket indokolni [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése]. Ld. CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog* 2014/3., 137–145.; CHRONONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárás alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare* 2016/3., 63–84.; RÁK-FEKETE Edina: A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesülése a gyakorlatban. *Közjogi Szemle* 2020/3., 93–99.

¹⁶ Air. 73. § (1) bekezdésének c) pontja.

¹⁷ Origóként az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke 1. pontjában meghatározott tisztességes eljáráshoz való jog szolgált. Az Alkotmánybíróság az indokolt döntéshez való jogot az előbbi részjogosítványként elemezte; figyelemmel az alaptételre, mely szerint a hazai alapjogi védelem szintje nem lehet alacsonyabb az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) részéről az adott jog kapcsán biztosított jogvédelemnél {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; utóbb 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [15]}.

¹⁸ „Jogállami keretek között a ’tisztességes’ karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembevételével, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]}. „(...) a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.]” Ld. *uo.*, Indokolás [30].

¹⁹ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

²⁰ 3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [38]; 3062/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [33]; 3290/2021. (VII. 7.) AB végzés, Indokolás [39].

Az indokolt döntéshez való jog tehát a jogalkalmazó – akár a bíróság, akár a közigazgatási hatóság – döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti; lényegében azt, hogy a döntés indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően kell számot adni. Az indokolt döntéshez való jog kapcsán felállított alapjogi elvárások körében az Alkotmánybíróság hivatkozott arra is, hogy az Alaptörvénynek ezt a szabályát a taláros testület együtt olvassa a jogvita jellege és az ügytípus által determinált eljárásjogi keretekkel.²¹ Eszerint az indokolás terjedelme és mércéje között alapjogi kapcsolat nem lelhető fel, az előbbi nem alkotmányossági kérdés.²² A bizonyítékok mindenre kiterjedő számbavétele, irreleváns ellentmondások feloldásának szükségtelen ismeretése, az oda nem illő tényállási elemek felsorakoztatása az indokolás koherenciáját is megtöri; a döntés áttekinthetőségét nehezítheti, azt el is lehetetlenítheti.²³

3. A kapcsolódó ellenőrzések megállapításainak bizonyítékként történő felhasználása

Az adóvizsgálat nevesített bizonyítékai között kiemelkedő jelentőséggel bír(hat)nak a kapcsolódó ellenőrzés²⁴ során feltártak, azok különösen a láncolat – számtalan esetben határokon is átnyúló – ügyletsorozatok felgöngyölítése szempontjából relevánsak. Az adóhatóság a többszereplős ügyletek esetében jogosult a láncolat valamennyi gazdasági szereplőjét ellenőrizni, ezen vizsgálatok eredményét a láncolat többi szereplőjénél figyelembe venni.²⁵ Ezek indokoltsága nem vonható kétségbe a tényállás feltárására vonatkozó kötelezettség, illetve a szabad bizonyítás elvére figye-

²¹ 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [38].

²² 3183/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [14]; 3312/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [30]; 3101/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [15].

²³ 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [48]–[49]. Az indokolásnak viszont tartalmaznia kell az alkalmazni kívánt norma összevetését a tényállással, mint ahogy annak jogi levezetését is, amelyből a döntéshozó álláspontja az adott joghely értelmezése kapcsán megállapítható [Kúria Kfv.V.35.515/2018., Kfv.I.35.019/2021.].

²⁴ Az adóhatóság az adózó ellenőrzése során a tényállás tisztázása érdekében más adózó ellenőrzését elrendelheti (a továbbiakban: kapcsolódó vizsgálat) [az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII.28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Adóig. vhr.) 77. § (1) bekezdése]. A kapcsolódó vizsgálat egy tekintet alá esik az adózónál vagy a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózónál már folyamatban lévő ellenőrzés, ha annak eredménye a tényállás tisztázásához szükséges. Az adóhatóság a kapcsolódó vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja [Adóig. vhr. 77. § (2) bekezdése]. Az adóhatóság az adózót a kapcsolódó vizsgálat kezdő és befejező időpontjáról értesíti [Adóig. vhr. 77. § (3) bekezdésének második mondata]. Ez utóbbinak kellő tájékoztatást kell tartalmaznia annak okán, hogy azonosítható legyen az, hogy milyen adózónál, mivel összefüggésben rendelték el. Elégtelen csupán annak az állítása, hogy a kapcsolódó vizsgálat lefolytatása szükséges; ez lehetetlenné teszi az adózó garanciális jogainak érvényesítését (Kúria Kfv.I.35.234/2017.).

²⁵ Kúria Kfv.I.35.425/2013., Kfv.I.35.495/2014., Kfv.I.35.388/2016., Kfv.I.35.672/2016., Kfv.I.35.706/2019.

lemmel, ha ennek kapcsán visszaélészerű joggyakorlás nem állapítható meg.²⁶ Ezt azért szükséges említeni, mert az eljárási szabályok 2018. január 1. napjával az ellenőrzésre irányadó határidők tekintetében megváltoztak. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, az ellenőrzés lefolytatásának határideje a) adóellenőrzés és ismételt ellenőrzés esetében 90 nap, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében és központosított ellenőrzés esetében 120 nap, b) jogkövetési vizsgálat esetében 30 nap [Air. 94. § (1) bekezdése]. Az adóellenőrzés időtartama a csoportos adóalany, valamint az áfaregisztrált adóalany kivételével a cégbejegyzésre nem kötelezett adózó és a megbízható adózó esetén – feltéve, hogy az adózó az ellenőrzést nem akadályozza – nem haladhatja meg a 180 napot [Air. 94. § (3) bekezdése]. Az adóellenőrzésre nyitva álló időtartam nem haladhatja meg a 365 napot [Air. 94. § (4) bekezdése].

A kötöttség lényeges eltérést mutat a korábbi szabályozáshoz – különösen a régi Art. 92. § (11) bekezdéséhez – képest. Ezen jogszabályhely úgy rendelkezett, hogy a kapcsolódó ellenőrzés időtartama az ellenőrzési határidőbe nem számít bele. A szabályt már az alapvető jogok biztosának AJB-787/2012. számú jelentése is kifogásolta azon érvelésre alapítva, hogy a kapcsolódó vizsgálatok időkorlát nélküli alkalmazhatóságával²⁷ olyan teret adnak az adóhatóságnak, hogy az ellenőrzést évekig is elhúzhatja; ez pedig sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, mely az ügyfél hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogát rögzíti. A tisztességes ügyintézéshez és a törvényes határidőben hozott döntéshez való jog azon alapvető tézist támasztják alá, hogy a jogállamiság elvéből kifolyólag alapkövetelmény a közigazgatás törvény alá rendeltsége; a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást –, valamint az eljárási garanciák biztosítása összekapcsolódik az alapjogok védelmével, kölcsönösen feltételezve egymást. A közigazgatás törvényessége csak akkor valósul(hat) meg, ha az szabályozott eljárási keretek között működik; a közigazgatási szerv alkotmányos kötelezettsége, hogy hatáskörének keretei között az ügyben törvényes határidő alatt érdemi döntést hozzon.²⁸ A tisztességes ügyintézéshez való jog értelmezésekor a Kúria kifejtette, hogy ennek sérelme akkor állapítható meg, ha összekapcsolódik más eljárási szabályszegéssel, így kihat az ügy érdemi megítélésére [1/2010. (II. 18.) Közigazgatási jogegységi határozat, 7/2016. számú Közigazgatási elvi határozat]. A tisztességes ügyintézéshez való jog célja – egyéb alapelvekhez hasonlóan –, hogy „segédletül” szolgáljon a tételes jog értelmezéséhez; arra közvetlenül jogot és kötelezettséget alapítani csak kivételes kö-

²⁶ Ez vonatkozik a nemzetközi társhatósági megkeresésekre (SCAC) is (Kúria Kfv.I.35.270/2017.). Ennek indoka, hogy egy bizonyos revíziós szakaszban eljárási cselekményre csak az adózói iratok ismeretében adódik lehetőség, ezért kapcsolódó vizsgálat elrendelésére (SCAC-megkeresésre) nem is szükségképp az adózóval szemben elrendelt vizsgálatlal egyidejűleg, hanem azt követően kerülhet sor, hogy a tényfeltárás során beszerzett bizonyítékokat a revízió megvizsgálja és kielemez.

²⁷ Ez vonatkozott a SCAC-megkeresésekre is [rég Art. 92. § (12) bekezdése].

²⁸ Kúria Kfv.V.35.216/2014., Kfv.I.35.016/2017.

rülmények között lehet.²⁹ Az Air. 94–95. §-ai a régi szabályokhoz képest szigorúbb időbeli korlátok közé terelik az eljárás befejezését. Az adóhatóság az ellenőrzési határidő lejártát követően ellenőrzési cselekményeket nem végezhet, az ellenőrzési határidő meghosszabbításának³⁰ hiányában az ellenőrzést a törvényben előírt módon és határidőben kell lezárni [Air. 95. § (6) bekezdése].

4. A revíziós jegyzőkönyv

Az adóhatóság a megállapításait – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – jegyzőkönyvbe foglalja [Air. 115. § (1) bekezdése]. A jegyzőkönyv a határozat kiindulópontja; az utóbbi realizálja a revíziós megállapításokat. Adóellenőrzés esetén az adóhatóság – az ellenőrzés eredményétől függetlenül – a megállapításokról határozatot hoz (utólagos adómegállapítás). Egyéb esetben határozatot csak akkor hoz az adóhatóság, ha valamilyen kötelezettség teljesítését írja elő, vagy jogkövetkezményt állapít meg [Air. 117. § (1)–(2) bekezdései]. Hangsúlyozni kell, hogy a revíziós jegyzőkönyv – még ha tartalmaz is adókülönbözetet, számítást, számszaki levezetést – nem minősül végrehajtható okiratnak. Az adóeljárás során elkülönül az ellenőrzés és a hatósági eljárás; az utóbbi döntési kötelezettsége³¹ magában foglalja, hogy a revízió – a bizonyításon kívül – nem eredményez kötőerőt a hatósági eljárás számára.

Ha az adóhatóság a vizsgálat megállapításait más adózónál végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével vagy ennek során beszerzett adatokkal, bizonyítékokkal támasztja alá, az erről szóló jegyzőkönyvnek, határozatnak, illetve a kapcsolódó vizsgálat során feltárt adatoknak, bizonyítékoknak az adózót érintő részét az adózóval részletesen ismertetni kell [Air. 97. § (3) bekezdése].³² Ennek kapcsán ki kell

²⁹ Emiatt az ügy érdemére kiható eljárásjogi sérelem esetében van csak helye az elsőfokú döntés megsemmisítésének és az elsőfokú hatóság új eljárásra utasításának. Ilyen fokú jogszabálysértés megállapítása azon oksági kapcsolatra épülhet, hogy azok betartása esetén az ügyben más döntés született volna. Ellenben bizonyos garanciális szabályok megszegése az ügy érdemére kiható jogszabálysértést eredményezhet akkor is, ha a hatóság a jogi biztosítékok betartása mellett is ugyanazon döntést realizálná (Kúria Kfv.III.37.162/2015., Kfv.IV.37.936/2015.).

³⁰ Az ellenőrzési határidő meghosszabbításának akkor van helye, ha a) az adózó az ellenőrzést a megjelenési kötelezettség elmulasztásával, az együttműködési kötelezettség megsértésével vagy más módon akadályozza, b) a jogainak gyakorlásában akadályozott természetes személy adózó az ellenőrzés megkezdésének vagy az ellenőrzési cselekményeknek az elhalasztását kéri, c) az adózó iratai hiányosak vagy rendezetlenek, illetve nyilvántartásai pontatlanok vagy hiányosak és így az adókötelezettség megállapítására alkalmatlanok, vagy az adózó által előterjesztett irat hiteles fordítására kerül sor, d) az ellenőrzés lefolytatására rendelkezésre álló határidő a tényállás teljes körű feltárásához és a bizonyítási eljárás befejezéséhez nem elegendő [Air. 95. § (5) bekezdése].

³¹ Kúria Kfv.V.35.430/2014.

³² Ha a kapcsolódó vizsgálat során beszerzett adatok, bizonyítékok alapján az alapügy tényállása a kapcsolódó vizsgálatlal érintett körben tisztázott, az ellenőrzés a kapcsolódó vizsgálat befejezésétől függetlenül lezárható [Adóig. vhr. 77. § (3) bekezdésének első mondata].

emelni, hogy az Air. vonatkozó rendelkezéséből nem vezethető le olyan értelmezés, mely szerint az adóhatóságnak az ellenőrzés során keletkezett valamennyi bizonyítékot a jegyzőkönyv mellékleteként kellene csatolni. Ezt az adóeljáráásban az adótitok védelmére vonatkozó rendelkezések sem teszik indokolttá; ellenben megvan a lehetőség arra, hogy adózó az adó eljárás során valamennyi irat vonatkozásában a jogszabály keretei között éljen a megismerési és az iratbetekintési joggal. A bizonyítékok ismertetése azt a célt szolgálja, hogy az adózó kellő információkkal rendelkezzen arról, hogy mely bizonyítékokat kell egy iratbetekintés alkalmával a jogainak gyakorlásához igényelnie; erre már a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat is rámutatott. Eszerint az adóhatóság köteles a kapcsolódó vizsgálat felhasznált anyagát az adózóra vonatkozó részében ismertetni, így az adózónak módjában áll az érdemi védekezést előkészíteni. A nyilatkozat tételéhez, illetve a védekezéshez való jog a tisztességes ügyintézéshez való jogra visszavezethető részjogosultság, viszont az iratbetekintésen keresztül történő korlátozása szükségesnek és arányosnak minősül az adótitok-védelemre tekintettel.³³

Az Alkotmánybíróság jogértelmezése jelenik meg az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-298/16. számú (Ispas) és a C-189/18. számú (Glencore) ügyekben hozott ítéleteiben és a döntéseket megelőző főtanácsnoki indítványokban. Előbbi ítélet az aktanyilvánosság kérdésében utalt arra, hogy „...a nemzeti adóhatóságokat nem terheli azon általános kötelezettség, hogy teljes körű hozzáférést nyújtsanak a rendelkezésükre álló iratokhoz, sem pedig hogy hivatalból közöljék azon dokumentumokat és információkat, amelyeken a tervezett határozat alapul. Az annak vizsgálatára irányuló adóellenőrzési eljárásban, hogy az adóalanyok e területen eleget tettek-e kötelezettségeiknek, ugyanis jogosan várható el ezen adóalanyoktól, hogy hozzáférést kérnek e dokumentumokhoz és információkhoz a célból, hogy adott esetben magyarázattal szolgáljanak, vagy hogy az adóhatóság álláspontjával szemben kifejtsek érveiket. A védelemhez való jog tényleges tiszteletben tartása azonban megköveteli, hogy fennálljon az említett dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés valós lehetősége, kivéve ha e hozzáférés korlátozását közérdekű célkitűzések igazolják.” [C-289/16. számú (Ispas) ügy, ítélet 32–34. pontjai.] Az EUB a döntést azzal indokolta, hogy „...a védelemhez való jog tiszteletben tartásának uniós jogi általános elve nem tekinthető abszolút jogosultságnak, hanem korlátozható, feltéve hogy a korlátozás a kérdéses intézkedés által követett közérdekű célkitűzéseknek ténylegesen megfelel, és nem jelent a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jogok lényegét sértené (2013. szeptember 26-i Texdata Software ítélet, C-418/11, EU:C:2013:588, 84. pont; 2014. július 3-i Kamino International Logistics és Datema Hellmann Worldwide Logistics ítélet, C-129/13 és C-130/13, EU:C:2014:2041, 42. pont)” [ítélet 35. pontja]. A Glencore-ügy ítélete lényegében ugyanezekre az érvekre épül, melyek szerint a védelemhez való jog nem abszolút; „...megsértését az adott ügy egyedi körülményei alapján kell értékelni, különösen a szóban forgó jogi aktus jellegére, elfogadásának körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jog-

³³ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [56], [62]–[63].

szabályokra figyelemmel (2014. november 5-i Mukarubega ítélet, C-166/13, EU:C:2014:2336, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).” [C-189/18. számú (Glencore) ügy, ítélet 44. pontja]. Az adóhatóságot tehát nem terheli azon általános kötelezettség, mely szerint hivatalból biztosítani kell az ügyre vonatkozó valamennyi iratnak az adózóval való közlését. Az adóalanyoktól elvárható, hogy a szabott eljárási kereteken belül körültekintéssel járjanak el saját jogaik védelme érdekében. A nemzeti jognak kell olyan megoldásokat kialakítani, amely lehetővé teszi, hogy az adózó kérelemre kellő információkhoz jusson hozzá [C-289/16. számú (Ispas) ügy, főtanácsnoki indítvány 122. pontja]. Az iratbetekintés és az iratmegismerés nem azonosítható a hatóságnál található „dokumentumcsomaghoz” való korlátlan hozzáféréssel, még kevésbé más adózóval szemben folytatott eljárás irataiba való teljes körű betekintéssel [C-189/18. számú (Glencore) ügy, főtanácsnoki indítvány 61–62. pontjai].³⁴

5. Az egyes ellenőrzési típusok és joghatásaik

Az adóhatóság az ellenőrzés célját a) ellenőrzéssel lezárt időszakot eredményező, az adó, költségvetési támogatás alapjának és összegének vizsgálatára irányuló adóellenőrzéssel, b) egyéb adókötelezettségek teljesítésére irányuló, ellenőrzéssel lezárt időszakot nem keletkeztető jogkövetési vizsgálattal valósítja meg [Air. 89. §

³⁴ Ez nem ellentétes a fegyveregyenlőség elvével sem. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének részjogosítványát képező fegyveregyenlőség elvét az EUB, az EJEB, továbbá az Alkotmánybíróság is a tisztességes ügyintézéshez való jog elemeként értelmezi – következésképp annak teljesülését az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni –, lényegében azt a tartalmat társítva hozzá, hogy a hatóság jogi álláspontjával szemben az ügyfél szükség szerint ki tudja alakítani a nyilatkozatai, észrevételei, indítványai tartalmát, illetve – ami ennél is fontosabb – a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban a védekezését. Ezen megközelítésben – noha a fegyveregyenlőség elve alapján a feleknek megfelelő lehetőséget kell biztosítani az érveik előadására – ez még nem jár egyenesen azzal, hogy a feleket azonos helyzetbe is kell hozni az eljárás minden eleme vonatkozásában. A fegyveregyenlőség azt jelenti, hogy kötelező, egyszersmind észszerű lehetőséget kell biztosítani a félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertethesse álláspontját – ideértve a bizonyítékait –, amelyek mellett nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe az ellenfelével szemben [Glencore-ügy, ítélet 61. pontja]. A tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó követelmények tiszteletben tartásának érdekében az minősül lényegesnek, hogy a felek kontradiktórius eljárás alkalmával mind az olyan tényállási elemeket, mind az olyan jogkérdéseket megvitathassák, amelyek az eljárás kimenetele szempontjából meghatározók [Glencore-ügy, ítélet 62. pontja]. A fegyveregyenlőség elve az önálló adózói jogokból (iratbetekintési jog, nyilatkozattételi jog, a bizonyítékok megismerésének joga, észrevételezési jog, jogorvoslati jog) együttesen képez jogvédelmi hálót, amely a garanciákat nyújtja az adóeljárás teljes menetében [ld. EUB C-430/19. számú (SC. CF. s.r.l.) ügyet, a C-407/08. számú (Knauff-Gips Kg.) ügyet, illetve a Kúria Kfv.I.35.536/2020. számú, a Kfv.I.35.087/2021. számú és a Kfv.I.35.275/2021. számú ügyeket].

(1) bekezdése].³⁵ Az *adóellenőrzés* keretében az adóhatóság az adózó adómegállapítási, adatbejelentési, bevallási kötelezettsége teljesítését adónként, támogatásonként és időszakonként vagy meghatározott időszakra több adó és támogatás tekintetében is vizsgálja [Air. 90. § (1) bekezdése]. Az adózó által igényelt költségvetési támogatást, adó-visszatérítést, adó-visszaigénylést a bevallási időszak ellenőrzéssel történt lezárásának hatályával a kiutalást megelőzően is vizsgálhatja az adóhatóság [Air. 90. § (2) bekezdése]. Ezzel szemben egy jogkövetési vizsgálat jogi lehetőségei célzottak és szűkre szabottak. Az adóhatóság *jogkövetési vizsgálat* keretében a bevallási időszak lezárását megelőzően is a) ellenőrizheti, hogy az adózó eleget tett-e a törvényekben előírt egyes adókötelezettségeinek, azokat határidőben, illetve az adó megállapítására, bevallására és megfizetésére alkalmas módon teljesíti-e, b) adatokat gyűjthet a nyilvántartásában és az adózó nyilvántartásában, bevallásában szereplő adatok, tények, körülmények valóságtartalmának, illetve ezek hitelességének megállapítása érdekében, c) vizsgálhatja a gazdasági események valóságát, d) adatokat gyűjthet az ellenőrzési tevékenysége támogatása érdekében, így különösen becslési adatbázis létrehozásához, karbantartásához [Air. 91. § (1) bekezdése].³⁶

Annak előrebocsátása mellett, hogy a két vizsgálati típus egymást nem szükségképp feltételezi, ahogy nem is zárja ki – jellemzően a jogkövetési vizsgálatot követően kerül sor az adott időszakot érintő adóellenőrzés elrendelésére –, hangsúlyozni kell, hogy a jogkövetési vizsgálat és az adóellenőrzés célja és eszköztára is más. Előbbi esetben az adóhatóság az adózói iratok vizsgálatával ellenőrzi azt, hogy az adóalany eleget tett-e az egyes adókötelezettségeinek, azokat határidőben, az adó megállapítására, bevallására és megfizetésére alkalmas módon teljesíti-e. Az adóhatóság ezért különösen a bejelentésre, bevallásra, adatszolgáltatásra, nyilvántartásra, bizonylat kiállítására, megőrzésére, könyvvezetésre, az adó, adóelőleg levonására, beszédésére vonatkozó előírások megtartását ellenőrzi.³⁷ Önmagában az, hogy az adóhatóság az adózónál jogkövetési vizsgálatot végez, nem jelenti azt, hogy az adózó üzleti kapcsolatainak az érdemi (tartalmi) elemzése is megtörténik; a jogkövetési vizsgálat iránya jellemzően az adózói dokumentációk formai ellenőrzése. A régi Art. 118. §-ához fűzött jogmagyarázat – melynek vezérfonalát az Air. is tartja – szerint a jogszabályok az adóbevallási és -fizetési kötelezettség mellett – mint fő kötelezettségek – részkötelezettségeket (bizonylatok kiállítása és megőrzése, könyvvezetés, bejelentkezés, bejelentés, adatszolgáltatás, bankszámlanyitás stb.) is előírnak, melyek nélkül az adózó tevékenységéről nem lehet teljes képet kapni. A jogszabály ezért alkalmazza önálló ellenőrzésként az ún. célvizsgálatot; ezek elsődle-

³⁵ Ezen két kategórián túlmenően a törvény ismeri még az ismételt ellenőrzés (Air. 92. §-a) és a felüellenőrzés (Air. 93. §-a) jogintézményeit is, melyek ismertetésére – mivel a később elemzésre kerülő jogeset kapcsán irrelevánsak – nem kerül sor.

³⁶ Az adóhatóság az állami adó- és vámhatóság nyomozó hatósági hatáskörrel felruházott szerve által feltárt adatok és bizonyítékok alapján bűncselekmény elkövetési értékének megállapítása céljából is vizsgálhatja gazdasági események valóságát jogkövetési vizsgálat keretében [Air. 91. § (2) bekezdése].

³⁷ Régi Art. 118. § (1)–(2) bekezdései, Kúria Kfv.V.35.342/2011.

ges célja, hogy az adózókat az adókötelezettségek betartására rászorítsa. Itt is kiderülhet hiányosság, mely megkérdőjelezi az adóbevallások valódiságát; a jogalkotó ezért teszi lehetővé azt, hogy a jogkövetési vizsgálat során felderítettek alapján az adóhatóság elrendelhesse egy adóbevallási időszakra a megbízólevélben megjelölt adónemek utólagos vizsgálatát (adóellenőrzés) is.

Az egyes adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére irányuló vizsgálat – vagyis a hatályos Air. szerinti jogkövetési vizsgálat –, valamint az adóellenőrzés között tetten érhető különbségekkel a Kúria a Kfv.I.35.380/2021. számú ügyben foglalkozott; az alábbiakban ennek az ismertetésre kerül sor.

6. Az első- és másodfokú adóhatósági eljárás

Az irányadó tényállás szerint a felperes 2017. II–IV. negyedéveiben kristálycukor-, UHT-tej-, étolaj-, csokoládé- és kávékereskedelemmel foglalkozott; az árut 18 belföldi cégtől szerezte be, majd belföldre – elsősorban a P. Kft.-nek – értékesítette. Felperes szállítói és azok beszállítói a Közösség területéről vásárolták termékeiket, melyek egy logisztikai cég magyarországi raktárába kerültek betárolásra, majd raktárközi átadással és áttárolással átszámlázásra kerültek a felperes (a felperes vevője) felé.

Az adóhatóság a 2017. április–december hónapokra áfaadónemben bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést végzett a felperesnél, melynek során adókülönbözetet nem tárt fel. Az elsőfokú döntés fellebbezés hiányában 2019. március 5. napján vált véglegessé. Az Air. 93. § (1) bekezdésének b) pontja alapján utóbb felüellenőrzés elrendelésére került sor, majd az azt lefolytató NAV Központi Irányítás (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) a 2020. május 28. napján kelt határozatával – az alapellenőrzés alkalmával hozott döntést megváltoztatva – felperes terhére áfaadónemben adóhiányt állapított meg, adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot számított fel. A belföldi beszállítók közül az ellenőrzés 5 beszállító számláit hiteltelennek minősítette és az adólevonási jogot azokra vonatkozóan elvittatta; az összegzés szerint a résztvevők egy számlázási láncolatot hoztak létre. Az ügyletsorban a szállítólevelek egy része hiányzott; ha rendelkezésre állt is, a számla adatain kívül mást nem, vagy csak EKÁER-számot tartalmazott. Felperesnek fel kellett volna tűnnie, hogy magyar szállítólevéllel külföldi honosságú kamionok külföldről ismeretlen eredetű árut hoznak a logisztikai központba. Az elsőfokú adóhatóság az 5/2016. (IX. 26.) KMK vélemény (a továbbiakban: KMK vélemény) 3. pontja szerinti esetkört rögzítette és egy adórövidítésre alakult számlázási láncolat létrehozását állította, melyről a felperes is tudott, tudhatott.

A felperes fellebbezésére eljáró alperes a 2020. augusztus 13. napján kelt PM/13.506-5/2020. számú határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. Érvelése szerint az adókijátszás bizonyítást nyert, az ügyletek célja az volt, hogy az áru Közösségen belüli beszerzés keretein belül átszámlázásra kerüljön adófizetés nélkül, így a termék a piaci árhoz képest alacsonyabb áron került a végfelhasználóhoz, így a felperes adóelőnyhöz jutott. Az alperes nem osztotta az Air. 100. §-ának sé-

relmére alapított felperesi érvelést; álláspontja szerint a rendelkezés alkalmazására jogkövetési vizsgálat esetén nincs mód.³⁸

7. Az elsőfokú bírósági eljárás

7.1. A felperesi kereset és a védirat

A felperes keresetlevelében elsősorban az alperesi határozat – elsőfokú határozatra is kiterjedő – hatályon kívül helyezését, másodsorban a fentiek mellett az elsőfokú szerv új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Véleménye szerint az elsőfokú adóhatóság döntése a tényállási elemek „keveredése” miatt jogsértő; az értékesítési láncolatban szereplő egyes feleknél a KMK vélemény 1. pontja szerinti esetkört, azaz a gazdasági esemény megtörténtének teljes hiányát állapította meg, míg más esetekben a KMK vélemény 3. pontja szerinti esetkörét alkalmazta (vagyis az ügylet a felek között és a számla szerint létrejött, ellenben a felek bizonyíthatóan csalárd, adókijátszást célzó magatartást valósítottak meg). Felperes megítélése szerint a támadott határozatok tényállásai nem egyértelműek. Nem alapos az alperes érvelése, hogy az Air. 100. §-ának alkalmazása csakis ugyanolyan típusú ellenőrzések esetén merülhet fel; a számlakibocsátóknál végzett vizsgálatok és a felüellenőrzés során az adóhatóság nem jutott egységes álláspontra. Az adóhatóság olyan bizonyítékokkal is érvelt, melyek nem kapcsolódtak a vizsgált időszaki megállapításokhoz.

³⁸ Sajátosan érvényesül az Air. 100. §-a az ún. fiktív számlázásos ügyek esetén. A fiktív számla esetén a számla kibocsátója az adó megfizetésére köteles [általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 55. § (2) bekezdése], míg a számla befogadója levonási jogával [Áfa tv. 119. § (1) bekezdése, 120. § a) pontja, 127. § (1) bekezdésének a) pontja] nem élhet, ezen eltérő adójogi következmények azonban eltérő minősítést nem jelentenek, azok az Áfa tv. számlakibocsátó, illetve számlabefogadó kapcsán előírt különböző rendelkezései alkalmazásának eredményei (Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.415/2017.). Az Air. 100. §-ának gyakorlati alkalmazása a KMK vélemény szerinti adójogi minősítés esetén bír relevanciával, különösen a láncolatos ügyletek esetén, mint a soron következő ügylet minősítésének alapvető feltétele. Amennyiben ugyanis az adózó az ügyletsorozatban beszerzőként és értékesítőként is eljár, akkor a számla befogadása, illetőleg a számlakibocsátás vonatkozásában megtett adóhatósági megállapításoknak egymáshoz logikailag is kapcsolódnia kell. Példának okán, ha az adóhatóság az adózó és a felé számlát kibocsátó adóalany közötti megállapítását az ügylet hiányára alapítja (KMK vélemény 1. pontja szerint esetkör), abban az esetben az ügyletsorozatban az adózó részéről sem történhet saját teljesítés a vevője felé, vagyis az adózó adófizetési kötelezettsége nem a tényállásszerű teljesítésen [Áfa tv. 55. § (1) bekezdése], hanem az áthárított adót feltüntető számla kibocsátásának tényén [Áfa tv. 55. § (2) bekezdése] fog alapulni. Amennyiben ugyanakkor az adóhatóság az adózó beszerzései tekintetében a KMK vélemény 2. pontja szerinti esetkört állapítja meg – vagyis az ügyletek megtörténtek, csak nem a számlán feltüntetett felek között –, akkor az adózó részéről teljesített továbbértékesítések kapcsán kiállított számlák adójogi minősítése sem lehet más, mint az Áfa tv. 55. § (1) bekezdése szerinti tényállásszerű teljesítés. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy az Air. 100. §-a szerinti minősítés nem csak az ügyleti felek viszonylatában lesz irányadó, az kihat(hat) a teljes számlázási láncolatra is.

Az alperes az EUB, valamint a Kúria gyakorlatát sem követte, a határozataiban a tudattartalom bizonyításának hiányosságai érhetőek tetten.

Az alperes a védiratban a másodfokú döntésben foglaltak fenntartásával a kereset elutasítását kérte.

7.2. Az elsőfokú ítélet

A Fővárosi Törvényszék a 106.K.701.734/2021/12. számú ítéletében a keresetet alaposnak találta, alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette és az elsőfokú adóhatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy nem jogszabálysértő, hogy az elsőfokú adóhatóság bizonyítékként figyelembe vegyen olyan tényeket, körülményeket, amelyeket egy másik adóhatóság egy más időszakra vonatkozó vizsgálata során tárt fel, ha bizonyítást nyer, hogy a figyelembe vett tények, körülmények a vizsgált időszakban is fennállnak. Ha az alperes állítása szerint az egyes vizsgált időszakok között tényállásbeli azonosság áll fenn, akkor ezen bizonyítékokat a döntésben ismertetni kell. Ez elmaradt, így az eltérő időszakok bizonyítékai nem használhatók fel a tárgyidőszaki megállapítások realizálásánál.

Az elsőfokú bíróság a jogviszony minősítését érintő felperesi felvetésre reflektálva kifejtette, hogy az Air. 100. §-a az azonos, vizsgált és minősített jogviszony alanyaira vonatkozóan írja elő az eltérő értékelés tilalmát. Alapos a felperes sérelme a tekintetben, hogy bár a jogkövetési vizsgálat nem teremt ellenőrzéssel lezárt időszakot, vagyis az adóhatóság utóbb a jogkövetési vizsgálatlal érintett időszakra elrendelhet adóellenőrzést és tehet akár a korábbiakkal ellentétes megállapítást is; amíg erre nem kerül sor, az eltérő értékelés tilalma a jogkövetési vizsgálat megállapításaira is irányadó. Megalapozott a felperesi hivatkozás, miszerint az elsőfokú adóhatóság a tényállásokat és a KMK szerinti minősítéseket keverve hozta meg döntését. Mindkét adóhatósági határozatban bizonytalanság tapasztalható egyrészt a tekintetben, hogy a bizonylatok szerinti ügyleteket a számlakibocsátók teljesítették-e, másrészt a körben, hogy a felperes aktív szerepet játszott-e az adókijátszásban, avagy arról csak tudott, tudhatott. Az elsőfokú határozatban az adókijátszás igazolására felsorakoztatott objektív körülmények javarészt a számlák hitelességét megkérdőjelező körülmények; az alperesi döntés csupán a felsorolást ismétli, nem tartalmazza a számlakibocsátókra vetített bizonyítékokat, melyek igazolhatnák a felperes tudattartalmát.

Az új eljárásban ezért az adóhatóságnak állást kell foglalnia abban a tekintetben, hogy felperes és a számlakibocsátók között a kérdéses ügyletek ténylegesen megtörténtek-e; megállapításai nem állhatnak ellentétben a számlakibocsátóknál végzett vizsgálatok ugyanezen jogviszonyra tett megállapításaival.

8. A Kúria előtti felülvizsgálati eljárás

8.1. Az alperesi felülvizsgálati kérelem

Az ítélet ellen alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet; érvelése szerint az megsértette az Air. 89. § (1) bekezdésének b) pontját, a 100. §-át, a Kp. 78. § (2) bekezdését és a 89. § (1) bekezdésének b) pontját.

Az alperes továbbra is fenntartotta azon álláspontját, hogy az Air. 100. §-a szerinti kötőerőt nem az utólagos ellenőrzés ténye, hanem a tényállás megállapításának minősége keletkezteti, ennek megtételére csak utólagos ellenőrzés kapcsán kerülhet sor, függetlenül az időbeli egyezőségtől. Utalt a régi Art. 1. § (3a) bekezdése, illetőleg 130. §-a kapcsán kialakult bírói gyakorlatra és hangsúlyozta, hogy a körben, ahol az adóhatóság adóellenőrzést nem végzett, a régi Art. 130. §-ának alkalmazása fogalmilag kizárt. Az alperes rámutatott arra is, hogy az egyes gazdasági események valódiságának vizsgálatára irányuló ellenőrzés és a jogkövetési vizsgálat nem teremt ellenőrzéssel lezárt időszakot, az ott tett minősítésnek jelentőséget tulajdonítani ennek okán nem lehet. Tévedett a bíróság, amikor azt állapította meg, hogy az alperes a minősítéseket keverve hozta meg a döntését, mivel az ügyleteket a KMK vélemény 3. esetkörébe tartozónak sorolta be és az indokolásával az ezt igazoló elemeket rögzítette. Bár az alperes idézte az elsőfokú adóhatóság megállapításait, ez nem jelenti azt, hogy azzal azonosult is.

Az alperes vitatta továbbá azon ítéleti megállapítást, hogy a feltárt objektív körülmények nem voltak elegendőek annak megállapítására, hogy a felperes az adólevonási jogát jogszerűtlenül gyakorolta. Az elsőfokú adóhatóság határozata részletes indokolással ellátva ismertette azon körülményeket, amelyek alapján a felperes tudta/tudnia kellett volna azt, hogy egy adókijátszásra irányuló ügyletsor részese. Az adóellenőrzés elvégzett minden olyan cselekményt, amely az ügyletek megítéléséhez szükséges volt, ezért jogszerűen állapította meg azt, hogy a felperest a számlák kapcsán adólevonás nem illette meg.

8.2. A Kúria ítélete

A Kúria a Kfv.I.35.380/2021/7. számú ítéletében az alperesi felülvizsgálati kérelmet alaptalannak találta. Az Air. 100. §-a kapcsán kifejtett alperesi érvelésre a felülvizsgálati fórum hangsúlyozta, hogy a régi Art. 130. §-a és 1. § (3a) bekezdése kapcsán kialakított bírói értelmezésnél a jogelőd Legfelsőbb Bíróság deklarálta, hogy ezen jogintézmény alapján az adójogviszonyban az adóhatóságnak azonos tényállási elemek esetén azonos jogkövetkeztetéseket kell levonnia³⁹, ahogy az is a joggyakorlat része, hogy az ellenőrzések eltérő típusai, az azok alapján végzett vizsgálatok tartalmi eltérése miatt jogilag és fogalmilag is kizárt ugyanazon cselekmény, jogügylet eltérő minősítése különböző jogalanyoknál végzett vizsgálat során, ha a vizsgálat típusa és szempontrendszere más-más volt.⁴⁰ A Kúria ellenben

³⁹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.168/2010.

⁴⁰ Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.005/2012.

leszögezte, hogy a judikatúra megszilárdulása egyrészt még más jogi környezetben történt, másrészt pedig a jogelőd a régi Art. szerinti bevallások utólagos vizsgálata, illetőleg az egyes adókötelezettségek teljesítésére irányuló vizsgálatok relációja kapcsán fejtette ki álláspontját, ahol utóbbi nem irányult az ügyletek valós tartalmának feltárására, hanem pusztán formai feltételek kontrolljára. Ezen szabályozás mellett emelte ki a Legfelsőbb Bíróság, hogy a vizsgálati megállapítások eltérő volta nem sérti a régi Art. 130. §-a szerinti, a jogviszonyok azonos elbírálására irányadó kitélt.

Ezzel szemben az Air. többfajta ellenőrzési fajtát ismer és szabályoz. Abban nincs különbség, hogy az adó, költségvetési támogatás alapjának és összegének vizsgálatára irányuló adóellenőrzés keletkezett ellenőrzéssel lezárt időszakot, az Air. 89. § (1) bekezdésének b) pontjában szabályozott jogkövetési vizsgálatok nem; ellenben a jogkövetési vizsgálatok között fellelhető olyan is, ami nemcsak az adókötelezettség-teljesítés formai feltételeinek való megfelelést, hanem az adókötelezettséget és az adólevonási jogot keletkeztető tényállás valóságának ellenőrzését foglalja magában. Ilyennek minősül az Air. 91. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti gazdasági események valódiságát vizsgáló jogkövetési vizsgálat, ahol a felek közötti jogviszony szükségképp minősítésre kerül. A Kúria indokolása különös figyelmet fordított arra, hogy az Air. 100. §-ának szövegezése nem kapcsolódik egyetlen ellenőrzési fajtához sem, továbbá azt sem rögzíti, hogy csak adóellenőrzések megállapításainak egymással való összevetése kapcsán lehetne alkalmazni. A jogviszonyok eltérő minősítésére vonatkozó feltétel bekövetkezését nem az keletkezteti, hogy az adóhatóság ellenőrzéssel lezárt időszakot eredményező vizsgálatot végez, hanem az, hogy a jogviszony tartalmi elemzésére vonatkozó megállapítást tesz-e. Alapos az ítélet azon körben, hogy az ügylet valódisága kapcsán elvégzett jogkövetési vizsgálat során megállapítottak azonos hatásúak az utólagos vizsgálat során megállapítottakkal, így az Air. 100. §-ában megfogalmazott tilalom fennáll. Ez nem áll ellentétben azzal sem, hogy egy későbbi adóellenőrzés megváltoztathatja a jogviszony minősítését; de amíg erre nem kerül sor, a tilalom érvényesül.⁴¹

⁴¹ Erre jutott a legfőbb ítélkezési fórum a régi Art. 130. §-ával összefüggésben is (Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.34.141/2007.). Eszerint annak van jelentősége, hogy a két ellenőrzés ugyanazon adóévre és adónemre vonatkozott-e, valamint sor került-e a vitatott szerződések konkrét vizsgálatára. Ha az ügy- és tényállásbeli azonosság fennáll, akkor a korábbi megállapítások figyelembevételére a később lefolytatott ellenőrzés során nem mellőzhető. A jogintézménynek tehát az a lényege, hogy az adójogi jogviszonyban az azonos tényállási elemek esetén a jogkövetkezményeknek is azonos módon kell érvényesülniük (Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.35.168/2010.). Más ügyben rögzítést nyert, hogy a régi Art. 130. §-a az eltérő minősítés tilalmát nem „önmagában állóan” szabályozta; a körben, ahol az adóhatóság még nem végzett adóellenőrzést, ott a jogintézmény alkalmazása fogalmilag kizárt (Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.152/2008., Kfv.I.35.225/2010.). Eltérő jogi álláspontra jutott ugyanakkor a Kúria a Kpkf.40.388/2020. számú ügyben. Az ítéletben részletezettek szerint az adóhatóság „(...) jogkövetési vizsgálat esetén határozatban adókülönbözetest nem állapíthat meg, kizárólag a hiányok megszüntetését, avagy a mulasztás pótlását írhatja elő, ezért az Air. 100. §-ban foglaltaknak kizárólag akkor lett volna jelentősége, ha az Adóig. vhr. 89. § (3) bekezdés alapján a jogkövetési

Megalapozottan utalt az elsőfokú bíróság arra, hogy bizonytalan adóténytállásra jogkövetkezmény nem alapítható; a perbeli esetben ezen aggályok az ítéletben részletezettek szerint megállapíthatóak. Az alperesi határozat kizárólag a felperesi szerep meghatározásakor utalt a KMK vélemény 3. pontjára, ugyanakkor a beszállítói kapcsolatok minősítésére nem tért ki, ezért a felülvizsgálat elvégzésekor az elsőfokú határozatban szereplő megállapítások irányadóak. Az elsőfokú döntés e körben rögzíti, hogy az ügyletsorba iktatott cégeknél az áruk bizonylatok szerinti eredete nem volt igazolható, azok felett rendelkezési jogosultsággal nem bírtak, magatartásuk a formailag szabályos számlázásra korlátozódott, a számlázási láncolat felépítésére a jogosulatlan adóelőny elérése érdekében volt szükség. Ugyanakkor nem határozható meg az, hogy az ügyleteknek a felperes aktív, avagy passzív szereplője volt, vagy a számlák szerinti ügyletek hiánya vezetett az adólevonási jog elvitatásához. Bár az alperes több indokot előad megállapítása igazolására, a tényállásnak és a jogkövetkezményeknek egymáshoz kapcsolódniuk kell, mely hiányzik. A tudattartalom vizsgálatkor az indokolásbeli koherenciának fenn kell állnia.

A Kúria így megállapította, hogy az alperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott jogsértések nem álltak fenn, ezért a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

Zárógondolatok

Tanulmányom összegzéseként rögzíthető, hogy jóllehet az adóellenőrzés során – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – a szabad bizonyítás elve érvényesül, azonban mégis szükséges bizonyos keretet adni annak; ezen bizonyíték értékelési korlátot jelenti az Air. 100. §-a szerinti jogviszony eltérő minősítésének tilalma. Mind a kapcsolódó vizsgálatok, mind a jogkövetési vizsgálatok során felderített tények, körülmények alkalmasnak bizonyulhatnak arra, hogy a vizsgált adóalany kapcsán a tényállás tisztázását, valamint a gazdasági események valóságának – avagy azok leplezett, színlelt voltának – a megállapítását előmozdítsák; ugyanakkor nemcsak az egyes ellenőrzések egymáshoz való viszonyának, hanem az egymást követő vizsgálati időszakoknak is relevanciája van. Bár az nem vitatott, hogy az adóellenőrzés során az adóhatóság a vizsgálatot érintett időszak tényállását tárja fel, azonban az adózással érintett ügyletek a valóságban nem minden esetben kezdődnek – illetőleg fejeződnek be – a vizsgálatot érintett időszakban, azokra a vizsgált időszakon kívüli események is befolyásoló hatással lehetnek; jogszabályi tiltás hiányában pedig megengedett, hogy a valóság hű tényállás feltárásához az adóhatóság a vizsgálatot érintett időszakot megelőző, valamint azt követő időszak adatait, tényeit, bizonyítékait is értékelési körbe vonja.⁴²

vizsgálatot követően adóellenőrzést is elrendelt volna az alperes és (kiemelés a Kúriától, D. P.) az Air. 117. § (1) bekezdése alapján a megállapításokról határozatot hozott volna (utólagos adómegállapítás).”

⁴² Kúria Kfv.V.35.162/2010.

Visszakanyarodva a már hivatkozott EUB C-189/18. számú (Glencore) ügyhöz, kijelenthető, hogy az Air. 100. §-a által meghatározottak is csupán az uniós standardokkal összefüggésben értelmezhetők. Michal Bobek főtanácsnok ügyben tett indítványa szerint „(...) [a]z a körülmény, hogy az adóhatóságnak főszabály szerint jogszabályon alapuló kötelessége, hogy következetesen járjon el az azonos tényállások vagy jogviszonyok értékelése során, természetesen egyáltalán nem jelent problémát. Epp ellenkezőleg, amint arra a magyar kormány rámutat, az elősegíti a jogbiztonságot és biztosítja az adózók közötti egyenlőséget. Ugyanakkor ehhez kapcsolódóan két fontos fenntartással kell élni. Először is, az adózás rendjéről szóló törvény 1. §-a (3a) bekezdéséhez hasonló nemzeti rendelkezésnek az értelmezése során tiszteletben kell tartani annak logikáját és rendszerét. A természetes személy adóalanyok nem vonhatók felelősségre más adózók jogellenes magatartásáért kizárólag azon az alapon, hogy alanyai voltak a szóban forgó adófizetési kötelezettséget keletkeztető jogviszonynak. Az ilyen felelősséget egyéni szinten, az ellátási láncban részt vevő minden egyes adóalanyra figyelemmel kell megállapítani. Másodszor, a nemzeti jog ilyen rendelkezése csak azon kötelezettségnek az adóhatósággal szemben való előírására terjedhet ki, hogy olyan nyomós indok hiányában, amely ezzel ellentétes eljárást követel meg, ugyanazon megközelítést alkalmazza valamennyi kapcsolódó ügyben. Más szóval, az ilyen rendelkezés csak annyiban elfogadható, amennyiben nem akadályozza meg az adóhatóságot abban, hogy más eljárásban, amelyben új érvek vagy új bizonyíték merülnek fel, de iure és de facto eltérő következtetésre jusson.”⁴³ Az előterjesztéssel összhangban deklarálta az ítélet, hogy önmagában véve nem ellentétes az uniós joggal az a nemzeti jogi rendelkezés, melynek értelmében az adóhatóság az adóalannyal szemben lefolytatott adóellenőrzés során – az ügylet minősítésénél – kötve van az ügyletben részes másik adóalannyal szemben korábban lefolytatott kapcsolódó eljárás véglegessé vált határozatban tett megállapításokhoz, azonban ennek alkalmazása nem járhat azzal, hogy az adózót megfosztják a védelemhez való jog lényegétől, a hatékony bírósági felülvizsgálathoz – illetve a tisztességes eljáráshoz – fűződő jogától.

A Kúria elemzett döntésben tett megállapítása tehát nem csupán korlátozott érvennyel engedi meg a következtetéseket; az adóhatóság részéről vizsgált jogügyletek esetenként egymással szerves egységet képezhetnek, ezért azok nem is feltétlenül kezelhetők izoláltan, azokat – csakúgy, mint a bizonyítékok értékelésének a folyamatát – komplex egészként kell figyelembe venni. E körben is érvényesülni kell a jogviszony eltérő minősítésének tilalmára irányadó alapelvnek, mely – mint adózási garancia – végső soron az Air. 2. §-ában deklarált szakszerű és hatékony eljárás elvének érvényre juttatását szolgálja.

⁴³ C-189/18. számú (Glencore) ügy, főtanácsnoki indítvány 46–48. pontjai.

Felhasznált irodalom

- [1] DUDÁS Dóra Virág – KOVÁCS András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *Jogtudományi Közöny* 2018/3., 155–164.
- [2] KOVÁCS András György: A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. *Allam- és Jogtudomány* 2006/2., 269–289.
- [3] Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: „Nem foghat helyt”. Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. *MTA Law Working Papers* 2018/10., <https://jog.tk.hu/mtalwp/nem-foghat-helyt-az-alkotmanybirosag-az-indokolasi-koteleztseg-teljesiteserol>.
- [4] CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog* 2014/3., 137–145.
- [5] CHRONONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárás alkotmányosság. *Iustum Aequum Salutare* 2016/3., 63–84.
- [6] RÁK-FEKETE Edina: A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesülése a gyakorlatban. *Közjogi Szemle* 2020/3., 93–99.

Jogszabályok

- [1] Magyarország Alaptörvénye (2012. április 25.)
- [2] Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.)
- [3] Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.)
- [4] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.)
- [5] Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.)
- [6] Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régí Art.)
- [7] Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény
- [8] Az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (Adóig. vhr.)

Európai Unió Bírósága (EUB) döntései

- [1] C-430/19. számú (SC. CF. s.r.l.) ügy
- [2] C-407/08. számú (Knauff-Gips Kg.) ügy

- [3] C-298/16. számú (Ispas) ügy
- [4] C-189/18. számú (Glencore) ügy

Kúria (Legfelsőbb Bíróság) iránymutatásai és döntései

- [1] 1/2010. (II. 18.) Közigazgatási jogegységi határozat
- [2] 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény
- [3] 7/2016. Közigazgatási elvi határozat
- [4] 5/2016. (IX. 26.) KMK vélemény
- [5] Kfv.I.35.141/2007.
- [6] Kfv.I.35.152/2008.
- [7] Kfv.V.35.524/2009.
- [8] Kfv.I.35.225/2010., Kfv.V.35.162/2010., Kfv.V.35.168/2010., Kfv.V.35.322/2010.
- [9] Kfv.I.35.065/2011., Kfv.V.35.342/2011.
- [10] Kfv.I.35.571/2012., Kfv.I.35.631/2012.
- [11] Kfv.I.35.425/2013., Kfv.V.35.104/2013.
- [12] Kfv.I.35.216/2014., Kfv.I.35.495/2014., Kfv.I.35.706/2014., Kfv.V.35.012/2014., Kfv.V.35.430/2014., Kfv.V.35.789/2014.
- [13] Kfv.I.35.234/2015., Kfv.I.35.796/2015., Kfv.II.37.101/2015., Kfv.III.35.103/2015., Kfv.III.37.162/2015., Kfv.IV.37.936.,
- [14] Kfv.IV.37.936/2015.
- [15] Kfv.I.35.328/2016., Kfv.I.35.388/2016., Kfv.I.35.400/2016., Kfv.I.35.672/2016., Kfv.I.35.770/2016., Kfv.I.35.772/2016.,
- [16] Kfv.III.37.582/2016.
- [17] Kfv.I.35.016/2017., Kfv.I.35.234/2017., Kfv.I.35.270/2017., Kfv.V.35.027/2017., Kfv.V.35.061/2017., Kfv.V.35.415/2017.
- [18] Kfv.V.35.057/2018., Kfv.V.35.515/2018.
- [19] Kfv.I.35.706/2019., Kfv.V.35.715/2019.
- [20] Kfv.I.35.219/2020., Kfv.I.35.327/2020., Kfv.I.536/2020., Kp kf.40.388/2020.
- [21] Kfv.I.35.019/2021., Kfv.I.35.087/2021., Kfv.I.35.275/2021., Kfv.I.35.380/2021.

Alkotmánybíróság döntései

- [1] 498/B/2009. AB határozat
- [2] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat
- [3] 7/2013. (III. 1.) AB határozat, 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, 28/2013. (X. 9.) AB határozat
- [4] 3107/2016. (V. 24.) AB végzés, 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat
- [5] 3183/2017. (IX. 30.) AB végzés
- [6] 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, 3312/2018. (X. 16.) AB határozat
- [7] 3062/2019. (III. 25.) AB végzés
- [8] 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat
- [9] 3101/2021. (III. 22.) AB végzés, 3290/2021. (VII. 7.) AB végzés

Egyéb joganyag

- [1] Az alapvető jogok biztosának AJB-787/2012. számú jelentése

A FOGLALKOZTATÁSHOZ KACSOLÓDÓ NEMZETKÖZI ADÓZÁSI ÉS JÁRULÉKFIZETÉSI KÉRDÉSEK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KETTŐS ADÓZTATÁS PROBLEMATIKÁJÁRA

**International tax and contribution issues related to employment,
in particular the issue of double taxation**

ERDŐS ÉVA* – RICZU ZSÓFIA**

„A nemzetközi pénzügyi jog az egyes államok joghatóságán túlmenő földrajzi, személyi és tárgyi vonatkozásokat ragadja meg; értelmezésével segíti a nemzetközi közjogot a nemzetközi viszonyokban felmerült pénzügyi jogi problémák megoldásában.”

G. Lippert¹

Absztrakt: Az európai integráció, az Európai Unióhoz való tagállami csatlakozás az adójogi szabályozások harmonizációját követelte meg. Az Unió egységének alapját az egységes belső piac kialakítása jelentette, amelyben a személyek szabad mozgásának biztosítása az egyik jelentős alapelv. Az adóztatás joga alapvetően az államot illeti meg, de már az EU alapító szerződéseiben megfigyelhetők jogharmonizációs törekvések adóztatási kérdéseket illetően. Az adózást nem csupán nemzeti jogszabályok szabályozzák, a kétoldalú adóegyezményeken túl a foglalkoztatás szempontjából szignifikáns a kettős adóztatás intézménye. A jövedelmek kettős adóztatásának problematikája a tagállamok szuverenitásának elismerésére vezethető vissza. A kettős adóztatás a nemzetközi adójog alapproblémája, amely az

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

** Riczu Zsófia
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogriczu@uni-miskolc.hu

¹ Idézte: CSÜRÖS Gabriella: *Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusa*. PhD-értekezés, Miskolci Egyetem, 2012.

államok adóztatási jogának ütközését reprezentálja, s amely az adóügyi illetőség államától eltérő tagállamban történő foglalkoztatás során fokozott figyelmet kíván.

Kulcsszavak: foglalkoztatás, jövedelem kettős adóztatása, a nemzetközi kettős adóztatás feloldása, nemzetközi adójog

Abstract: European integration, the accession of member states to the European Union, required the harmonization of tax regulations. The unity of the Union has been based on the completion of the single internal market, which is important for ensuring the free movement of persons. Although the right to tax is fundamentally vested in the state, there are already attempts at legal harmonization in the founding treaties on tax issues. Taxation is not only governed by national law, in addition to bilateral tax conventions, the institution of double taxation is significant in terms of employment. The problem of double taxation of income can be traced back to the recognition of the sovereignty of the Member States. Double taxation is a fundamental problem of international tax law, which represents a conflict between the tax laws of states, which requires increased attention when employed in a Member State other than the State of residence for tax purposes.

Keywords: employment, double taxation of incomes, solution of the international double taxation, international tax law

Bevezetés

A hazai és a nemzetközi foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok vizsgálata nem új keletű. Az alábbi tanulmányban a foglalkoztatással kapcsolatos adó- és pénzügyi jogi kérdéseket helyezük fókuszba. Ehhez álláspontunk szerint mindenképp szükséges megvizsgálnunk a hazai és nemzetközi pénzügyi, illetve adójogi kérdéseket, érintve az adózás és járulékfizetéshez kapcsolódóan bizonyos társadalombiztosítási kérdéseket is. A téma kutatása egy komplex elemzés első lépcsője, amely kiindulópontot teremt a több államban történő munkavégzés, illetve ehhez kapcsolódóan a kettős adózás témakörének vizsgálatához.

A téma kibontásához elengedhetetlen röviden foglalkozni a pénzügyi jog és az adójog helyzetének a jogrendszerben történő meghatározásával. A pénzügyi jog a közjog egyik jogága, melynek keretében az államhatalom a közhatalom jogosítványával lép fel az állam pénzügyi vonatkozású érdekei védelmében. Az állami jelenlét, beavatkozás a pénzügyi jog közösségi jellegéből ered, közszükségletek kielégítése érdekében a finanszírozás a pénzügyi jog normáin alapul. Maga a közfeladat ellátása az, amely indokolja a pénzügyi és adójogi terület elkülönítését más gazdasági ágazatoktól és területektől. A pénzügyi jogi norma hozza létre a pénzügyi jogi jogviszonyt, ami alá-fölé rendeltségi, az állam és az állami szervek vagyoni-pénzügyi kérdéseit tárgyaló jogviszony. A pénzügyi jogi jogszabályok hozzák létre a pénzügyi jogintézményeket és a társadalom pénzügyi rendszerét. Mivel a pénzügyi jog mint közjogi jogág alapvetően osztársadalmi igényeket és érdekeket szolgál, jellemzően az eltérést nem tűrő kógens szabályokkal operál, a diszpozitivitás kivételesnek mondható, hiszen az állam pénzügyi-gazdasági érdekeinek védelme elsődleges a magán-

érdekekkel szemben.² A pénzügyi jog az állami akarat érvényesítését szolgáló jogi eszközrendszer, amely nem csupán az állam bevételkijelölő, valamint azt központosító funkciójára terjed ki, hanem annak felhasználására és azt ezt ellenőrző jogi eszközökre is.³

A pénzügyi jog állandó változását éli, melynek oka magában a pénzügyi jog cél- illetve eszközrendszerében gyökeredzik.⁴ Az egyes gazdaságpolitikai döntések alapjaiban határozzák meg a pénzügyi jog felépítését és feltételrendszerét, a finanszírozási igények megjelenése és változása is a pénzügyi jog állandó módosulását indukálja, ugyanakkor a pénzügyi jog változása is kifejti hatását a gazdasági folyamatokra mint egyfajta interaktív szabály. A gazdasági változások és a pénzügyi jog dinamikája folyamatos kölcsönhatásban van egymással.

Nem csupán a gazdaság helyzete, hanem mind a történelmi események, mind a politikai irányvonal⁵, mind pedig a vallási hovatartozás⁶ is meghatározhatja a pénzügyi jog szerkezetét, ugyanakkor számos nemzeti sajátosság is megfigyelhető.

E tanulmány szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a pénzügyi jogon belül számos, viszonylagos autonómiával rendelkező jogterület jelent meg, mint az államháztartás pénzügyeinek joga, ezen belül az adójog, valamint a nemzetközi és európai adójog, a számviteli jog, illetékjog, bankjog, önkormányzati pénzügyi jog, vámjog, költségvetési jog, tőzsdejog. Közös vonás, hogy az állam a közfeladat ellátása érdekében az egyes területeken kógens szabályozással lép fel. Ahhoz, hogy az állam ezen közfeladatai ellátásának eleget tegyen, a közhatalma alatt álló jogalanyoktól a szabályozás kialakításával pénzforrást gyűjt, amelyből biztosítja a feladatok ellátását, működését, redisztribúciós, allokációs és stabilizációs funkcióinak feltételeit. Az állam bevételeit jellemzően adók, illetékek és egyéb közterhek jogcímén gyűjti be.⁷ Az adó az állam által vállalt kötelezettségek, szolgáltatásoknak a közvetett ellentételezése, amelyeket az állam a közösség érdekében, illetve a közösség nevében közszolgáltatásként vállal, és a közösség javára teljesít. Fontos, hogy az adó megfizetése nem eredményez közvetlen és főleg nem egyenértékű ellenszolgáltatást az állam részéről, a teljesítésnek makroszinten szükséges megvalósulnia. Az adó az állam redisztribúciós funkciójának egyik legfontosabb eleme, amely olyan fizetési kötelezettség, amelynek alapját jogszabályi ren-

² KERTÉSZ Gábor: *Pénzügyi jogi alapismeretek*. Kézirat, Budapest, 2009, <http://www.nemokap.hu/jogi/4fe/pjkg.pdf>, 2021. május 10., 9.

³ SZILOVICS Csaba: *Kézikönyv a pénzügyi jog tanulásához*. <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/23111/szilovics-csaba-kezikonyv-a-penzugyi-tanulmanyozasahoz-peccs-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2022. február 20., 7.

⁴ ERDŐS Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXII. 2004, 213–230.

⁵ A szocialista berendezkedésű államok jellegzetes vonása volt a pénzügyi rendszer adómentessége.

⁶ Az iszlám vallást követő államokban a saria jog értelmében jellegzetes a kamatszedési tilalom (Korán 30:39), az iszlám nem fogadja el a pénz időértékét és az infláció kamatszedéssel való kompenzálását sem.

⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (GST) 28. §–38./A §.

delkezések határozzák meg, ugyanakkor közvetlen ellenszolgáltatás nélkül, állami kényszer alkalmazásával behajtható. Látható, hogy az adó nem választható, nem önkéntes hozzájárulás, mégis nagy jelentősége van az önkéntes jogkövetésre vonatkozó hajlandóságnak, az adómorálnak. Az adó mint gazdasági, társadalmi, szociálpolitikai eszköz is megjelenik, horizontális és vertikális kapcsolatot teremtve a gazdaság szereplői között.⁸ Míg a pénzügyi jog maga a köz pénzügyeit illetően szabályozza a társadalmi viszonyokat, az adójog egyfajta vagyoni korlátozás, amely az állammal szembeni kötelezettséget testesíti meg.

A pénzügyi jogon belül az adójog elhatárolásának kérdéseit hosszan taglalhatnánk, a területi korlátok okán azonban a munkavégzéshez kapcsolódó adó- és járulékfizetési szabályozást vizsgáljuk a továbbiakban.

1. Munkavégzéshez kapcsolódó, foglalkoztatással összefüggő adójogi kérdések

1.1. Adóügyi illetőség

Az adójogviszonyokon belül két jogviszonycsoportot különíthetünk el: az anyagi jogi jogviszonyt és az eljárásjogi jogviszonyt. Az anyagi jogi jogviszony az adóalanyok kötelezettségeit határozza meg, az eljárásjogi jogviszony az adózók jogait, kötelezettségeit, az adókötelezettségek teljesítését, annak ellenőrzését, illetve az ellenőrzést lefolytató hatóságok működését szabályozza. Az anyagi adójogviszony jogalanyait az adott állam pénzügyi jogszabálya határozza meg, és jelen tanulmány tekintetében fontos kitétel, hogy az adóalanyok nem kizárólagosan az adott állam állampolgárai – az adójogi jogalanyiság kiterjed minden belföldi, illetve külföldi illetőségű, az ország területén jogszerűen tartózkodó, ott gazdasági tevékenységet folytató természetes, illetve jogi személyre. Erre való tekintettel a vizsgálat szempontjából érintenünk kell az adóügyi illetőség kérdéskörét.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal információs kiadványában rögzíti: „az illetőség vagy bővebben az adóügyi illetőség egy speciális jogi fogalom, amely azt fejezi ki, hogy a magánszemély melyik állammal áll adózási szempontból a legközelebbi kapcsolatban. Ez a fogalom nem keverendő össze az állampolgársággal, bár az állampolgárságnak lehet kihatása az illetőségre is.”⁹

Fő szabály szerint a belföldi adóalany minden jövedelme, azaz mind a belföldi, mind a külföldi jövedelme az illetőség államában adózik. Tehát abban az országban, ahol a magánszemély adóügyi illetékességgel bír, az adott adóalany valamennyi jövedelmét, azaz mind a belföldi, mind a külföldi jövedelmét, függetlenül a jövedelemszerzés helyétől – belföldön, az adóügyi illetőség országában köteles leadózni. E fő szabály alól kivételt képeznek az egyes országok között megkötött kettős adóztatási egyezmények, amelyekre a következő fejezetben térünk ki.

⁸ ERDŐS Éva: Az adó fogalma. In: *Pénzügyi jog Adó-illeték-vám és jövedéki jog.* (szerk.: Kalas Tibor) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999, 13–17.

⁹ *Magánszemélyek külföldről származó jövedelmének adóztatása.* Nemzeti Adó- és Vámhivatal 4. számú információs füzet, http://www.nav.gov.hu/data/4_magansz_kulf, 2021. április 10.

Az adóügyi illetőség megállapításának kérdése az előzőkből kifolyólag kiemelten fontos, tekintettel arra, hogy az egyes adóegyezmények¹⁰ az illetőség szerinti államhoz telepítik az adott adóalany adóztatását, amely kiterjed az alany által szerzett minden jövedelemre, mind a belföldön, mind a külföldön megszerzett jövedelemre (korlátlan adóztatás)¹¹, és a külön adózó jövedelmekre (osztalék), és idetartoznak még az ingatlan vagyonból szerzett jövedelmek, melyek nem képezik jelen tanulmány vizsgálati tárgyát. Az adóügyi illetőség a magánszemélyek vonatkozásában a rezidencia elven alapul. A rezidencia elv alapján a belföldi illetőségű adózó – Magyarországon többek között az, aki magyar állampolgár és állandó lakóhelye kizárólag Magyarországon van¹² – összes bevétele belföldön lesz adóköteles, kivéve, ha nemzetközi szerződés¹³ vagy viszonyosság mást nem ír elő.

A fenti definíció fényében megállapíthatjuk, hogy az adóügyi illetőség tekintetében fontos tényező a munkavállaló állandó lakóhelye, mégsem elegendő ahhoz, hogy meghatározzuk az illetőséget: ehhez számos egyéb körülményt szükséges figyelembe vennünk, továbbá a vizsgálandó lakóhely sem jelenti minden esetben a tényleges bejelentett lakóhelyet.

1.2. Az adóügyi illetőség megállapítása

Az adóügyi illetőség megállapítása hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásával, a nemzetközi egyezmények számának növekedésével, valamint a személyek szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv életbelépésével fokozottan került előtérbe. Az állampolgárságból és a bejelentett lakóhelyből azonban nem következik automatikusan az adóügyi illetőség megállapítása. A következőkben látható, hogy az adószabályozás elsősorban nem a formalitások, hanem a ténybeli körülmények fényében dönt az illetőség tekintetében.

Az illetőség megállapítására vonatkozóan a hazai Szja tv. (1995. évi CXVII. törvény) részletes szabályozást tartalmaz. A belföldi illetőség meghatározásához

¹⁰ A kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött kétoldalú nemzetközi adóegyezmények, valamint az OECD-modell egyezménye a kettős adóztatás elkerülése tárgyában.

¹¹ A rezidencia elvéhez tartozó korlátlan adókötelezettség alól a nemzetközi szerződés, vagy a viszonyosság jelent kivételt. A nemzetközi szerződések alatt a kettős adóztatás miatt, konfliktusba kerülő országok közötti kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött nemzetközi szerződéseket értjük.

¹² A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.) 3. § 2. a) pont: „Belföldi illetőségű magánszemély: a magyar állampolgár (kivéve, ha egyidejűleg más államnak is állampolgára, belföldön nem rendelkezik a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényben meghatározott lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel.)”

¹³ Nemzetközi szerződés alatt Magyarországnak más országokkal a kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött nemzetközi szerződéseit értjük. Magyarországnak minden európai uniós tagállammal van ilyen szerződése, és a világ számos országával is, összesen több mint 80 országgal.

komplex vizsgálat szükséges.¹⁴ Az állampolgárságon keresztül, a Magyarország területén való tartózkodáson és a létérdek központján túl vizsgálnunk szükséges a szokásos tartózkodási helyet is.¹⁵ Külföldi illetőség tekintetében a törvény meghatározza: Szja tv. 3. § 3. pont *Külföldi illetőségű magánszemély: a belföldi illetőségű magánszemélynek nem minősülő természetes személy, valamint – a 2. pont c) alpontjában foglaltaktól eltérően – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 35. § (1) bekezdésének e) pontja hatálya alá tartozó letelepedett jogállású személy, feltéve, hogy bármely 12 hónapos időszakban – a ki- és beutazás napját is egész napnak tekintve – kevesebb, mint 183 napot tartózkodik Magyarország területén.*¹⁶

A belföldi illetőség meghatározásánál a kiindulópont a magyar állampolgárság és az állandó belföldi lakóhely, ennek hiányában a létérdek¹⁷ központja, és a 183 napot meghaladó tartózkodási hely.

A belföldi illetőség megállapításánál a létérdek vizsgálata talán a legösszetettebb kérdés. Ennek során számos tényezőt szükséges figyelembe vennünk, az adóalany személyes, családi és gazdasági kapcsolatait is. Személyes kapcsolat tekintetében a család a legjellemzőbb vizsgálati szempont, amely azonban olyan kérdéseket is magával hozhat, hogy ki minősül családtagnak adójogi szempontból. A magánszemély nyilatkozatot tehet erre vonatkozóan, nyilatkozat hiányában nyilvános információk alapján hozható meg a döntés. Kérdés, hogy a digitális technológia térnyerésével egy közösségi oldalon beállított kapcsolati státusz nyilvános információnak tekinthető-e ebben a tekintetben. A gyermekeket illetően a gyermekek életkora (kiskorúság) irányadó. A szabályozás tekintetében illetőséget megalapozhat a házasságon túl egy nem formalizált (be nem jegyzett élettársi) kapcsolat, valamint az ebből a kapcsolatból származó gyermek(ek).¹⁸ A gazdasági kapcsolat vizsgálatára vonatkozóan pedig szükséges megállapítani, hogy mely államhoz köthető gazdaságilag nagyobb mértékben a magánszemély. Ez esetben figyelembe kell venni minden releváns szempontot, többek között tulajdonjogot, befektetéseket is. Amennyiben a létérdek központja a fenti szempontok alapján nem definiálható egyértelműen, a szokásos tartózkodási hely vizsgálata segíthet.

Amennyiben a fenti feltételek alapján egy nem magyar állampolgár esetében megállapítható a belföldi illetőség, vizsgálnunk kell, hogy a másik állam is illeté-

¹⁴ A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban Szja tv.) 3. § 2. pont.

¹⁵ 1995. évi CXVII. törvény 3. § (2) bek.

¹⁶ 1995. évi CXVII. törvény 3. § (3) bek.

¹⁷ A létérdek központja: az az állam, amelyhez a magánszemélyt a legszorosabb személyes, családi és gazdasági kapcsolatok fűzik, továbbá állandó lakóhely az olyan lakóhely, ahol a magánszemély tartós ottlakásra rendezkedett be, és ténylegesen is ott lakik. (Szja tv. 3. § 2. pont).

¹⁸ Ezt a témát fejti ki bővebben Irene DINGELDEY: *European Tax Systems and their Impact on Family Employment Patterns*. Cambridge University Press, Jnl. Soc. Pol. 2001, 653–672. című munkájában.

kességgel bírónak tekinti-e az adott alanyt, és ha a válasz igen, abban az esetben a kettős adóztatást kizáró egyezmények előírásai lesznek az irányadók.

2. Nemzetközi adózás, adójogi konfliktusok, a kettős adóztatás konfliktusa

Az Európai Gazdasági Térség, az Európai Közösség, a NATO-tagság, az Európai Unió létrejöttével a nemzetközi gazdasági kapcsolatok dinamikája intenzívebbé vált, a személyek szabad mozgásával a más államban történő munkavállalás, a határon átnyúló munkavállalás egyre gyakoribb jelenséggé vált. Több kontinensen olyan gazdasági integrációk jöttek létre, amelyek a közös piac és a vámunió létrehozását tűzték ki célul. Európában a gazdasági integráció és a vámunió létrehozását később a munkaerő szabad áramlása és a tőkeáramlás követte.

Ez magával hozta az olyan határokon átnyúló nemzetközi adójogi kérdéseket, amelyek gátolhatják a nemzetközi gazdasági kapcsolatok alakulását és fejlődését. Az államok nemzeti adórendszerei összetett szabályozáson alapulnak és számos esetben eltérést tartalmaznak. Az Európai Unió szintjén sem alakítható ki egységes adóügyi szabályozás, az adórendszerek közelítése érdekében az EUMSZ.-ben is megfogalmazásra kerültek célkitűzések, ezek megvalósítására adóügyi irányelveket és ajánlásokat fogadtak el. Az adóharmonizáció kérdése már 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés aláírásakor is felmerült, fejlődésének irányát azóta számos egyezmény, ajánlás és irányelv érintette.¹⁹

Nem csupán az adónemek sokszínűsége, vagy azok mértéke tér el nemzeti szinten, az adó megfizetése alóli mentességek, illetve adókedvezmények tekintetében is államoként egyedi szabályozás került kialakításra. Ezek az eltérések sok esetben jelentős adójogi konfliktusokhoz vezetnek, mint például az alacsonyabb mértékű adókulcs alkalmazása, vagy éppen a lényegesen magasabb adómértékek – az egyes adónemekben belül a hasonló adójogi szabályozás is ugyanúgy eredményezhet nemzetközi konfliktust.²⁰

2.1. Kettős adóztatás

A határokon átnyúló munkavállalás fogalmához és a személyek szabad mozgásához kapcsolódóan érintenünk szükséges a kettős adóztatás kérdéskörét. Kettős adóztatás esetén előfordulhat, hogy az adófizetőre vonatkozóan két állam is gyakorolni kívánja az adókiivetési és adóbeszedési jogot. Ezzel ellentétes oldalon megjelenhet az adókikerülés jelensége is.²¹

¹⁹ KUCSMA Luca: *Adójogi harmonizáció az Európai Unió Bírósága döntéseinek tükrében.* (szakdolgozat) Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc, 7.

²⁰ Ilyen a rezidencia és a forrás elv alkalmazása a tagállamokban és nemzetközi szinten is. Ld. ERDŐS Éva: *Nemzetközi adójogi konfliktusok – az adóelkerülés elleni harc kihívásai.* *Miskolci Jogi Szemle* 15. évfolyam, 2020/2. különszám, 32–34., https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13377/7_erdoseva_t%C3%B6rdelt.pdf, 2021. május 15.

²¹ FÖLDES Gábor: *Adójog.* Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 77.

Az már idejekorán felismerésre került, hogy a kettős adóztatás akadályozza a nemzetközi kapcsolatok erősödését, ugyanakkor felerősíti az ilyen irányú adójogi konfliktusokat. „*A jelenlegi adózási körülmények között számos olyan tényező létezik, amellyel elégedetlenek lehetünk, de semmi nem vált ki olyan széles körű irritációt és bosszúságot, mint a kettős adóztatás néven ismert sajátos gonoszság*” – írta A. C. Miller tanulmányában 1902-ben az Osztrák–Magyar Monarchia és a Porosz Birodalom között megkötött kettős adóztatás megkerüléséről szóló egyezmény apropójára.²²

Számos olyan esetben, amikor egy magánszemély más állam területén vállal munkát, a nemzetközi egyezmények nemzeti jogszabályokkal való kapcsolata félreértésekhez vezethet, amely rosszabb esetben jelentős következményekkel járhat. Általánosságban elmondható, hogy a nemzetközi adózási konfliktusok az adórendszerek különbségeiből, olykor pedig azok hasonlóságaikból adódhatnak.²³

De mi is az a kettős adóztatás a nemzetközi adójogban? Erdős Éva és Kiss Lilla Nóra kiváló megfogalmazása alapján: „*A kettős adóztatás két elv egyidejű alkalmazásából eredő problémakört jelenti, nevezetesen azt, amikor a rezidencia elve és a forrás elve egyszerre jelenik meg ugyanazon adóalany ugyanazon jövedelme viszonylatában. Ez azt jelenti, hogy a személyt kettős adóztatás terheli ugyanazon jövedelem után, amelyet ugyanazon időszak alatt adóztatnak két különböző államban.*”²⁴ A szerzők ezzel párhuzamosan egy újabb jelenségre is felhívják a figyelmet: a kettős nem adóztatásra, amely adott esetben nem csupán politikai, hanem jogi problémát is generálhat.²⁵ Utóbbi problematikája azért is jelentős, mert az Európai Unió egyik fontos célkitűzése a tagállamok közötti tisztességes verseny biztosítása a torzulás elkerülésével.²⁶

A nemzetközi adójogban a kettős adóztatás tehát lényegében ugyanazon adóalany vonatkozásában, ugyanannak a jövedelemnek ugyanarra az időintervallumra vonatkozóan egyszerre két államban történő adóztatása, mely során mind a rezidencia elv, mind pedig a forrás elv érvényesül. A belföldi illetőségű adóalany külföldön megszerzett jövedelme ugyanis a forrás elve miatt fog adózni külföldön, belföldön viszont a rezidencia elve alapján adózik ugyanazon külföldön megszerzett jövedelem immár kétszeresen. A konfliktust tehát az országok közötti forrás és rezidencia elv alkalmazása és egyben összeütközése jelenti.

²² A. C. MILLER: Fiscal Reciprocity; *The Journal of Political Economy* Vol. 10, No. 2. 1902, 255. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/250828>, 2021.június.1.

„*There is much that is unsatisfactory in existing conditions of taxation, but it is doubtful whether there is any other thing that has given rise to such widespread irritation and annoyance as the particular evil known under the name of double taxation.*”

²³ ERDŐS Éva: Nemzetközi adójogi alapok *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XI, 1995, 43–57.

²⁴ ERDŐS Éva – KISS Lilla Nóra: A kettős adóztatás és a kettős nem adóztatás, mint az európai adójog új jelenségei. *Miskolci Jogi Szemle* 15. évf., 2020/1. különszám, 80.

²⁵ ERDŐS – KISS. Uo.

²⁶ EUMSZ. 106. és 107. cikk.

Az ilyen, és ehhez hasonló nemzetközi adójogi konfliktusok elkerülése érdekében nemzetközi bilaterális, országok közötti nemzetközi szerződések kötése kínál megoldást, amelyben a felek, mint országok arról rendelkeznek, hogy vitás esetben, mely állam gyakorolja az adókiivetés, illetve adóbeszedés jogát. Másik megoldási lehetőség, amikor szupranacionális hatóság rendelkezik az adóztatás kérdéséről, illetve az Európai Bíróság esetjogának alkalmazása is lehetőséget kínál a konfliktus feloldására.²⁷ Bár az adók meghatározása az állami szuverenitás központi eleme, a korábbi²⁸, illetve a folyamatban lévő kormányközi egyeztetések során is felmerülnek kérdések az Európai Unió adóharmonizációját illetően. Ilyen harmonizációs javaslat többek között a Bizottság által benyújtott a Közös konszolidált társasági adóalapot érintő javaslat, melynek értelmében az adóalap uniós szintű egységes szabályait uniós szintű, egységes adókulcs kísérné²⁹, vagy a globális minimumadó nemzetközi szintű megjelenése.³⁰

2.2. Nemzetközi egyezmények

Ahogy már a jelen tanulmányban érintettük, fő szabály szerint az Európai Unióban a tagállamok elsődleges hatáskörébe tartozó, szuverén joga az adókiivetés, azonban az eltérő adónemek és mértékek nemzetközi szinten adójogi konfliktusokat eredményeznek. Ezek elkerülésére, megoldására és/vagy mérséklésére vizsgálnunk kell az európai, illetve nemzetközi adójog rendelkezéseit. *A nemzetközi adójog tágran értelmezve a nemzeti adórendszerek által létrehozott minden olyan belső nemzeti adószabály, amelyekben megjelennek a külföldi alanyok, vagy a külföldi jövedelmek adóztatására vonatkozó szabályok, és ezek összeütközésbe kerülnek egy másik nemzet belső adójogi szabályaival. Ebben az esetben a nemzetközi adójog tulajdonképpen a belső nemzeti adórendszerek szabályaiból áll, amelyekben a külföldi jogviszony megjelenik. Mivel a nemzeti adójog a külföldi illetőségű adózóra vagy annak jövedelmére sokszor más országhoz képest azonos vagy éppen különböző elveket, szabályokat követ az adóztatásban, ez a nemzeti adószabályok összeütközéséhez, nemzetközi adójogi konfliktusok keletkeztetéséhez vezet.*³¹

²⁷ ERDŐS Éva: Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXV/1., 2007, 269.

²⁸ Európai Bizottság Agenda 2000: Az erősebb és nagyobb Európáért” programcsomag 1997.

²⁹ Lásd bővebben: Luca CERIONI: The European Commission Proposal for a 3% ‘Call Rate’ as a New Suggestion for a EUCIT: An Assessment Against the Criteria for a Fair Taxation, *EC Tax Review* Volume 27, Issue 5 (2018), 237–249.

³⁰ *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Global Anti Base Erosion Model Rules: Pillar Two, Inclusive Frameworks on BEPS on 14 December 2021.* OECD G/20 Base Erosion and Profit Shifting Project <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf>, 2022. március 20.

³¹ ERDŐS Éva: Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXV/1., 2007, 269.

A nemzetközi adójogon túl az Európai Unió adójogának, mint az adóharmonizáció eredményének célja a nemzeti adórendszerek különbségéből vagy éppen azonos módszerek alkalmazásából eredő adójogi konfliktusok felszámolása az egységes belső piac kialakítása és működése érdekében.³² Ez a folyamat sokszor akadályba ütközik, tekintettel arra, hogy az EK Szerződés 93. és 94. cikkének értelmében egyhangú szavazás szükséges olyan irányelvek meghozatalához, amelyek az adók harmonizációjára és az egységes belső piac működésére vonatkoznak.³³ Jelenlegi számolás szerint az EUMSZ 113. és 115. cikke fekteti le ezeket a szabályokat. Az Európai Unió az államok szuverén adókiivetési és beszedési jogát nem befolyásolhatja (a tagállamok nemzeti adójogába történő beavatkozást az érintett államok részéről érthetően ellenállás kísérik), ugyanakkor az egységes belső piac működése érdekében, a kettős adóztatás elkerülésére harmonizációs eszközök alkalmazása megfigyelhető.³⁴ Fentiek fényében az európai adójogot felfoghatjuk a nemzetközi adójog azon eszközeinek, amellyel a tagállami adójogszabályok összeütközéseit próbálja feloldani az adóharmonizáció eszközeivel.³⁵

Az európai és nemzetközi adójog célja tehát nem a nemzeti adópolitikákba történő beavatkozás, hanem azok összeütközéséből és átfedéséből eredő érdekütközések feloldása.

2.3. A kettős adóztatás elkerülésére kötött nemzetközi egyezmények

Nem csupán az Európai Unión belül, hanem nemzetközi szinten is jellemző, hogy két ország a kettős adóztatás elkerülése érdekében bilaterális egyezményeket köt, melyek előmozdítják mind a gazdasági, mind pedig a diplomáciai kapcsolataikat.³⁶ A személyek szabad mozgása, illetve a határon átnyúló munkavégzések még inkább előmozdították az ilyen kétoldali (bilaterális) egyezmények létrejöttét. Ezek a megállapodások a bevételek szerződő felek közötti megosztásán túl azt határozzák meg, hogy olyan esetekben, amikor egy multinacionális vállalat egyes szervezeti országhatáron kívül helyezkednek el, az adóztatás joga mely államot illeti meg.

³² ERDŐS Éva: Az európai adóharmonizáció, mint a káros adóverseny elleni fellépés. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/1., 2012, 256.

³³ EK Szerződés 93. és 94. https://gvh.hu/pfile/file?path=/jogi_hatter/eu_piacra_iranyado_szabalyozas/europai_unios_versenyjog/kozossegi_versenyjog/jogi_euszab_EU_szerzodes_m.pdf&inline=true, 2021. június 1. Jelenlegi számolás szerint az EUMSZ 113. és 115. cikke fekteti le ezeket a szabályokat.

³⁴ Bővebben: Az adóharmonizáció módszereiről lásd még: ÖRY Tamás: *Adóharmonizáció az Európai Unióban*. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, <http://www.bmeip.hu/download/engemiserint/Adoharmonizacio%20az%20EUban.pdf>, 2021.május 12., 8–17.

³⁵ ERDŐS: *Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok...*, 270.

³⁶ Tomas BALCO: Mapping of Double Taxation Treaties (DTTs) of selected Central and Eastern European (CEE) countries with primary focus on treaties with developing countries, Glopolis, 2017 https://glopolis.org/site/assets/files/1122/report_dtts-in-cee-final2.pdf, 2021.június 1.

A kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött egyezmények eltérést mutathatnak, ugyanakkor alapjaiban követik a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által kiadott Modellegyezményt, amely döntő szerepet játszik a határokon átnyúló kereskedelem és befektetések adózási akadályainak felszámolásában. Ez a „mintaegyezmény” az alapja a kétoldalú adóügyi egyezményeknek, az államok közötti tárgyalásoknak, amelyek egyik alapvető célja az üzleti vállalkozások támogatása, miközben segítenek megakadályozni az adóelkerülést. Az OECD-modell eszközként szolgál a nemzetközi kettős adóztatás területén felmerülő leggyakoribb problémák egységes rendezésére is. Természetesen az OECD-modell folyamatos felülvizsgálatot igényel a globális gazdaság fejlődésével összefüggésben felmerülő új adózási kérdések kezelésére.³⁷

A kétszeres adóztatás elkerülését célzó OECD Egyezmény, és az az alapján megkötött kettős adóztatást elkerülő, országok közötti egyezmények azzal a céllal jöttek létre, hogy eszközt teremtsenek a nemzetközi kettős adóztatást érintően felmerült problémák egységes rendezéséhez.

A szerződő felek számára ezek az egyezmények egyszerűbbé teszik a külföldi befektetésekkel járó adminisztratív terheket, és megkönnyítik az áruk és szolgáltatások áramlását a szerződött államok között.³⁸

Az OECD Modellegyezmény a kettős adóztatás elkerülésére két fő módszert tartalmaz: egyik megoldás a mentesítés módszere³⁹, a másik lehetőség pedig a beszámítás módszere.⁴⁰ Az első metódus esetén a külföldön szerzett jövedelem nem képezi az adóalap részét, azután adózni nem kell (tehát adóalap szinten kezeli a problémát), másik módozat esetén a külföldön szerzett jövedelem a belföldi adóalap része, azzal a kitételrel, hogy a már külföldön megfizetett adó mértékével csökkenteni szükséges a belföldön keletkezett adófizetési kötelezettség mértékét, vagyis a befizetendő adó szintjén biztosítja a kétszeres adózás elkerülését.

Napjainkra már a legtöbb állam között létrejött a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény, így számos kétoldalú adóegyezmény értelmében a munkavégzés helye szerinti országban fizetett adó összegét beszámítják a lakhely szerinti országban fizetendő adóba; más esetekben a munkavégzés helye szerinti országban keresett jövedelmet csakis a kérdéses ország adóztathatja meg, tehát a kérdéses jövedelem adómentességet élvez a lakhely szerinti országban.⁴¹ A kettős adóztatás elkerü-

³⁷ The OECD Model Tax Convention. <https://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm>, 2021. május 10.

³⁸ Karl P. SAUVANT – Lisa E. SACHS: *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment – Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, (eds.: Sauvant–Karl P.–Sachs Lisa E.), Oxford University Press, 2009.

³⁹ OECD Modellegyezmény 23 A. cikk.

⁴⁰ OECD Modellegyezmény 23 B. cikk.

⁴¹ Európai Unió honlapja: *Kettős adóztatás*. https://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/double-taxation/index_hu.htm, 2021. május 7.

léséről szóló egyezmények bilaterális jellegűek, kétoldalúak, Magyarország számos állammal kötött ilyen tárgyú egyezményt.⁴²

A Modellegyezmény alapján létrejött bilaterális egyezményt kötő államoknak elsősorban azt szükséges vizsgálniuk, hogy az adott ország nemzeti jogszabálya hogyan határozza meg az adóügyi illetőséget (állampolgárság, lakóhely alapján). Amennyiben több állam nemzeti jogszabálya is megállapítja az illetőséget, azt szükséges vizsgálnunk, hogy melyik országban található az adóalany lakóhelye / létérdekének központja / szokásos tartózkodási helye. Amennyiben az illetőség nem állapítható meg a fenti szempontok alapján, az adóegyezmények az állampolgárság szerint telepítik az illetőséget, illetve, amennyiben több állampolgársággal is rendelkezik a magánszemély, az illetékes hatóságok döntenek az illetőség megállapításáról.

Az adókikerülés globálisan jelentkező probléma, mely nemzetközi konfliktusok okozója is lehet. E problémák feloldása érdekében már multilaterális egyezmény is kialakításra került, amely az OECD BEPS projektben rögzített szabályokon alapul.⁴³ Hazánkban a Multilaterális Adóegyezmény az adóegyezmények végrehajtásához kapcsolódóan a 2021. évi III. törvénnyel került kihirdetésre.⁴⁴ Fontos megjegyeznünk, hogy a törvénnyel kihirdetett multilaterális egyezmény a kétoldalú egyezményekkel párhuzamosan alkalmazandó, azokat nem váltja ki.

2.4. Biztosítási jogviszony

A kettős adóztatásra irányuló egyezmények alapján megállapított illetőségen túl a munkavégzéshez kapcsolódóan külön vizsgálatot érdemel a járulékfizetés kérdésköre. A járulékfizetés a szociális biztonság egyik lényeges eleme. Az EUMSZ a mozgásszabadság kimondása mellett külön rendelkezik az uniós munkavállalók szociális biztonsági jogainak védelméről is. Az EUMSZ 48. cikke értelmében: „A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és az azok jogán jogosultak számára biztosítja

a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonásának a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;

b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”⁴⁵

⁴² Magyarországnak minden európai uniós tagállammal és összesen már több, mint 80 országgal kötött ilyen egyezménye van. Lásd erről bővebben *Adóügyi tájékoztató Magyarország 2020. január 1-jétől alkalmazható adóegyezményeiről*. Nemzeti Adó- és Vámhivatal. https://nav.gov.hu/nav/ado/egyeb/map_tajekoztato.html, 2021. június 1.

⁴³ *What is BEPS?* <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>, 2021. június 7.

⁴⁴ 2021. évi III. törvény az adóalap-erózió és nyereségátcsoportosítás megelőzése érdekében hozott, adóegyezményekhez kapcsolódó intézkedések végrehajtásáról szóló Multilaterális Egyezmény kihirdetéséről.

⁴⁵ EUMSZ 48. cikk.

Az adókötelezettséghez hasonlóan a járulékfizetési kötelezettség is egy államban áll fenn, a munkát végző egy államban lehet biztosított, a társadalombiztosítási jogviszonyra egy tagállam jogszabályai alkalmazandók.

A több tagállamban tevékenységet folytató, munkát végző személy társadalombiztosítására vonatkozóan a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet és az annak végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelet határoz meg szabályokat (tevékenység alatt munkavégzést, illetőleg vállalkozási tevékenységet is értünk). Az EUMSZ a szociális biztonsági koordinációról szóló 883/2004/EU rendelet a *lex domicilii* elvvel (területi elv) és a *lex patriae* elvvel (az állampolgársághoz kötöttség elve) szemben a *lex loci laboris* elvét, vagyis a munkavállalás helyének elvét irányozta elő.⁴⁶ A rendeletek kiemelt figyelmet fordítanak az egyenlő bánásmód követelményének teljesítésére.⁴⁷

A szociális biztonság biztosítása a munkavállalók szabad mozgásával egyidejűleg hangsúlyos kérdéssé vált, mely kérdésre az egyes államok bilaterális, illetve multilaterális egyezményekkel kívántak megoldást nyújtani. A bilaterális megállapodások a legtöbb esetben hűen tükrözik a két állam között fennálló, migrációból eredő problémákat. A bilaterális egyezmények lehetnek szociális biztonsági egyezmények, szociálpolitikai egyezmények, illetve egészségügyi együttműködési egyezmények. (Az Európai Unió tagjainak nem szükséges ilyen egyezményeket kötniük, hiszen az EU jogforrásai alapvetően biztosítják a személyek szabad áramlásának jogát és szabályozzák a tagállamok közötti mozgásból eredő kérdéseket.)

A multilaterális (többoldalú) koordinációs egyezményeket általában nemzetközi szervezetek alkotják meg, az egyes tagállamoknak pedig lehetőségük nyílik arra, hogy ezekhez a multilaterális egyezményekhez csatlakozzanak, ratifikáció útján. Kiemelkedő szerepe van a szociális jogok vonatkozásában az Egyesült Nemzetek Szervezetének.⁴⁸

Összefoglaló gondolatok

Vitathatatlan, hogy az adózást és járulékfizetést illetően számos nemzetközi konfliktus alakulhat ki. A nemzetközi adójog indukálja ezeket a nemzetközi adójogi konfliktusokat, amelyet tovább fokoz a digitális vállalkozások és szolgáltatások, a digitális munkavégzés elterjedése, és azok fokozott adókikerülési szokásai: többek között az ír adóhatóság által a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak megküldött adatok

⁴⁶ HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – PETROVICS Zoltán-DUDÁS Katalin: *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Bp., 2020, 76.

⁴⁷ 883/2004/EK rendelet 4. cikk, Egyenlő bánásmód. E rendelet eltérő rendelkezései hiányában az e rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan jogok illetik meg, és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint az adott tagállam állampolgárait.

⁴⁸ HAJDÚ József – BERKI Gabriella – ÁCS Vera – JANINÉ LADOS Dóra: *Szabad mozgás és az Európai Unió szociális joga*. Képzési anyag, 2015, 37–61.

szerint az Airbnb-hálózat magyar szállásadói adóbevallásaikban jóval kisebb összeget ismernek be.⁴⁹

A technológiai fejlődés és a digitalizáció térnyerésével egy új világ kezdődött, a digitalizáció újrendezi a gazdasági, politikai, társadalmi viszonyokat, az egyes országok, ágazatok, szakmák súlyát és szerepét.⁵⁰ A hazai és külföldi adóhatóságok számos eszközt bevetnek a feketegazdaság visszaszorítása érdekében, melynek fő céljai szintén az adóelkerülés; az egyes adó- és pénzügyi szabályozások be nem tartása és egyéb adminisztrációs előírások elkerülése, amely nemzetközi szinten is számos problémát generálhat.

Az európai adójog célja a tagországok közötti adójogi konfliktusok feloldása és a versenytorzító és diszkriminatív adóztatás megszüntetése, a versenysemlegesség elősegítése az egységes belső piac működésének megteremtése érdekében. A konfliktusfeloldás eszközei: az európai adójog elsődleges jogforrásai, az ezeken alapuló intézkedései a Bizottságnak, és a másodlagos jogforrások, valamint a soft law dokumentumok: a Code of Conduct (az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe), az OECD BEPS Akcióterve, a Tanács ATAD irányelve, a Bizottság fellépése a versenyjogi szabályok alapján, a jogellenesen nyújtott adóelőnyök, állami támogatások ellen, és a további irányelvjavaslatok, mint a KÖTA, valamint az átlátható digitális adóztatás irányelv javaslata, a digitális jelenlét adózására tett javaslat.⁵¹

Az adóügyi konfliktusok, mint az adókikerülés, kettős adóztatás vagy éppen kettős nem adóztatás problémája általános, nemzetközi szintű jelenség, mely ellen a fellépés ugyancsak nemzetközi érdekként jelentkezik. Bár az OECD Modellegyezménye nem rendelkezik kötelező jogi erővel, mégis hatást gyakorol az államok belső pénzügyi és adójogi területének formálására, az országok között kötött kétoldalú nemzetközi egyezmények kialakítására és államok együttműködésére az adókikerülés és a kettős adózással szembeni fellépés kapcsán. Mint nemzetközi szervezet azért is jelentős, mert nem kizárólag a részes tagállamok számára, hanem globális szinten nyújt iránymutatást és támogatást, amelyet az Európai Unió jogalkotása is tükröz.⁵² Legújabb példa erre a globális minimumadó bevezetésének terve 2023 után, melyről az OECD Egyezményt 137 állam írta alá, köztük Magyarország is 2021. október 8-án. Az OECD kétpillérű globális minimumadója a multinacionális társaságok adózását érinti, és a társasági adóra van ugyan hatással az egységes 15%-os társasági adó bevezetésével, jelentősége igen nagy a vállalkozások kettős adóztatásának felszámolása és az adóelkerülés elleni harc eszközeinek növelésé-

⁴⁹ Uber, Airbnb: Csak futnak a jogászok a fejlődés után. https://piacesprofit.hu/kkv_ceg_blog/uber-airbnb-csak-futnak-a-jogaszok-a-fejlodes-utan/, 2019. szeptember 15.

⁵⁰ KALTENECKER Szilárd: *A digitális gazdaság adóztatása*. BA/BSc-szakdolgozat, 2018, BCE, 8.

⁵¹ ERDŐS: Nemzetközi adójogi konfliktusok..., 41. Ezek az eszközök az adóelkerülés ellen ható eszközöket jelentik.

⁵² GUBACSI Bernadett nyitóelőadása a XII. Nemzetközi Adókonferencián. Penta Unió Oktatási Centrum, <https://www.penta.hu/blog/xii-nemzetkozi-adokonferencia-3-resz>, 2021. június 8.

ben, ezért az EU Tanácsa is már kész irányelvjavaslatot terjesztett elő, melynek elfogadása előtt állnak a tagállamok.⁵³ A magánszemélyek foglalkoztatásához kapcsolódó kettős adóztatás felszámolásához pedig továbbra is a bilaterális egyezményekeken keresztül vezet az út a rezidencia és a forrás elv ütközésének a feloldásával.

Felhasznált irodalom

- [1] A. C. MILLER: Fiscal Reciprocity. *The Journal of Political Economy* Vol. 10, No. 2, 1902, 255, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/250828>, 2021. június 1.
- [2] COM(2021)823: *Proposal for a Council Directive on Ensuring a global minimum level of taxation for Multinational Groups in the Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2021:823:FIN>, 2022. március 20.
- [3] CSÜRÖS Gabriella: *Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai*. PhD-értekezés, Miskolci Egyetem, 2012.
- [4] ERDŐS Éva: Nemzetközi adójogi alapok. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XI/1995, 43–57.
- [5] ERDŐS Éva: Az adó fogalma. In: *Pénzügyi jog. Adó – illeték – vám és jövedéki jog*. (szerk.: Kalas Tibor) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999, 13–17.
- [6] ERDŐS Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXII. 2004, 213–230.
- [7] ERDŐS Éva: Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXV/1. 2007, 267–287.
- [8] ERDŐS Éva: Az európai adóharmonizáció, mint a káros adóverseny elleni fellépés. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/1. 2012, 255–270.
- [9] ERDŐS Éva: Nemzetközi adójogi konfliktusok – az adóelkerülés elleni harc kihívásai. *Miskolci Jogi Szemle* 15.évfolyam, 2020/2. különszám, 32–44.
- [10] ERDŐS Éva – KISS Lilla Nóra: A kettős adóztatás és a kettős nem adóztatás, mint az európai adójog új jelenségei. *Miskolci Jogi Szemle* 15. évf., 2020/1. különszám, 80.
- [11] *Agenda 2000 – „Az erősebb és nagyobb Európáért” programcsomag*. Európai Bizottság, 1997.
- [12] FÖLDES Gábor: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

⁵³ COM (2021) 823: Proposal for a Council Directive on Ensuring a global minimum level of taxation for Multinational Groups in the Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2021:823:FIN>, 2022. március 20.

- [13] GUBACSI Bernadett nyitóelőadása a XII. Nemzetközi adókonferencián. Penta Unió Oktatási Centrum. <https://www.penta.hu/blog/xii-nemzetkozi-adokonferencia-3-resz>, 2021. június 8.
- [14] HAJDÚ József – BERKI Gabriella – ÁCS Vera – JANINÉ LADOS Dóra: *Szabad mozgás és az Európai Unió szociális joga*. Képzési anyag, 2015, 37–61.
- [15] HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – PETROVICS Zoltán – DUDÁS Katalin: *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Bp., 2020.
- [16] Irene DINGELDEY: European Tax Systems and their Impact on Family Employment Patterns. *Journal of Social Policy* 30 (4), 2001, 653–672.
- [17] KERTÉSZ Gábor: *Pénzügyi jogi alapismeretek*. Kézirat, Budapest, 2009. <http://www.nemokap.hu/jogi/4fe/pjkg.pdf>, 2021. május 10.
- [18] Luca CERIONI: The European Commission Proposal for a 3% ‘Call Rate’ as a New Suggestion for a EUCIT: An Assessment Against the Criteria for a Fair Taxation. *EC Tax Review* Volume 27, Issue 5, 2018, 237–249.
- [19] *Magánszemélyek külföldről származó jövedelmének adóztatása*. Nemzeti Adó- és Vámhivatal 4. számú információs füzet. http://www.nav.gov.hu/data/v4_magansz_kulf, 2021. április 10.
- [20] *Adózói tájékoztató Magyarország 2020. január 1-jétől alkalmazható adóegyezményeiről*. Nemzeti Adó- és Vámhivatal. https://nav.gov.hu/nav/ado/egyeb/map_tajekoztato.html, 2021. június 1.
- [21] *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Global Anti Base Erosion Model Rules: Pillar Two, Inclusive Frameworks on BEPS on 14 December 2021*. OECD G/20 Base Erosion and Profit Shifting Project. <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf>, 2022. 03. 20.
- [22] *OECD Model Tax Convention*. <https://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm>, 2021. május 10.
- [23] ÓRY Tamás: *Adóharmonizáció az Európai Unióban*. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, <http://www.bmeip.hu/download/engemiserint/Adoharmonizacio%20az%20EUban.pdf>, 8–17. 2021. május 12.
- [24] Karl P. SAUVANT – Lisa E. SACHS: *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment – Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. (szerk: Sauviant– Karl P.–Sachs Lisa E.), Oxford University Press, 2009.

-
- [25] SZILOVICS Csaba: *Kézikönyv a Pénzügyi jog tanulásához*. <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/23111/szilovics-csaba-kezikonyv-a-penzugyi-tanulmanyozasahoz-pecs-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2022. február 20.
- [26] Tomas BALCO: *Mapping of Double Taxation Treaties (DTTs) of selected Central and Eastern European (CEE) countries with primary focus on treaties with developing countries*, Glopolis, 2017, https://glopolis.org/site/assets/files/1122/report_dtts-in-cee-final2.pdf, 2021. június 1.
- [27] *Uber, Airbnb: csak futnak a jogászok a fejlődés után*. https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/uber-airbnb-csak-futnak-a-jogaszok-a-fejlodes-utan, 2019. szeptember 15.
- [28] *What is BEPS?* <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>, 2021. június 7.

A KÖZTULAJDONBAN ÁLLÓ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK BELSŐ KONTROLLRENDSZERÉRŐL ÉS A BELSŐ ELLENŐRZÉS SZABÁLYAIRÓL

On the internal control system of publicly owned companies and the rules for internal control

HALÁSZ ADRIENN* – VARGA ZOLTÁN**

Absztrakt: A belső kontrollrendszer műveletek sokasága, nem pedig egy esemény. A kontroll a szervezet összes tevékenységével összefonódik, és akkor a legeredményesebb, ha teljes mértékben beépül a szervezet infrastruktúrájába. Hogyan történik mindez a gyakorlatban? Erre szeretnénk egy átfogó elemzést nyújtani. Célunk bemutatni a belső kontrollok fejlődését hazai és nemzetközi vonatkozásban, a külső ellenőrzésekre viszont nem térünk ki.

Kulcsszavak: *belső kontroll, belső ellenőrzés, belső ellenőr, köztulajdonú gazdasági társaság*

Abstract: An internal control system is a multitude of operations, not an event. Control is intertwined with all the activities of the organization and is most effective when it is fully integrated into the organization's infrastructure. How does all this happen in practice? We would like to provide a comprehensive analysis for this. Our goal is to present the development of internal controls in domestic and international terms, but we do not cover external audits.

Keywords: *internal control, internal audit, internal auditor, companies in public property*

* HALÁSZ ADRIENN
környezetmérnök, környezetmérnök-mérnök tanár, környezetvédelmi és -fejlesztési
szaktanácsadó
belső ellenőrzési főmunkatárs
Magyar Közút Nonprofit Zrt.
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatóság
Belső Ellenőrzési Osztály
3529 Miskolc, Soltész Nagy Kálmán u. 173.
adriennhalasz@yahoo.com

** DR. VARGA ZOLTÁN
PhD egyetemi docens, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrvz@uni-miskolc.hu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4857-4439>

1. A belső kontrollrendszer meghatározása

A belső kontrollrendszer kialakítása a vezetés feladatkörébe tartozik, a későbbi működtetéséhez azonban már az egész szervezet hozzájárul. A kontrollrendszer speciális elemeként tekinthetünk a belső ellenőrzésre, hiszen függetlenségét biztosítani kell a szervezeten belül, de tevékenysége során a belső kontrollrendszer működéséről javaslatokat tesz akár a kontrollrendszer fejlesztésének tekintetében, vagy a kockázatok beazonosításában, tehát visszacsatolást ad a kontrollrendszer működését illetően.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének célja, hogy biztosítsa a nemzeti vagyonnal való minél gazdaságosabb, transzparens, hatékony és célravezető gazdálkodását. A belső kontrollok tehát olyan cselekvések összessége, amelyek célkitűzések elérésének érdekében kerülnek végrehajtásra. A gyakorlatban ezek lehetnek szabályzatok, eljárások, és maguk a szervezeti struktúrák, amelyek a vállalati vagyon (beleértve a jó hírnevet is) biztosítékát szolgálják. A kontrollok feladata, hogy felelősséget vállaljon a nyilvántartások helyességéért, hozzájáruljon a működési hatékonysághoz, valamint a szabályok és eljárások betartásához.

Az önálló kontrollal először *Henri Fayol* munkásságánál találkozhatunk. Megfigyelése alapján minél feljebb helyezkedik el valaki a szervezeti ranglétrán, annál fontosabb, hogy a vezetési felkészültsége megfelelő legyen, és ezen a szinten már kevésbé fontos az, hogy milyen magas a szakmai képzettsége. Kialakította a vezetés, mint kontroll 14 alapelvét. Ilyenek például a munkamegosztás, a fegyelem, rend, méltányosság. A vezető dolga, hogy kontrollálja az alapelvek maximális betartását, ezáltal tudja biztosítani, hogy minden folyamat az elvek szerint valósuljon meg. „Az ellenőrzés célja: jelezni a hibákat és tévedéseket azok kijavítása, illetve megismétlésük elkerülése érdekében.”¹ A vezetés 14 elve felhasználható a szervezetek irányítására. Hasznos eszközök az előrejelzéshez, a tervezéshez, a folyamatmenedzsmenthez, a szervezeti menedzsmenthez, a döntéshozatalhoz, a koordinációhoz és az ellenőrzéshez.² Fayol elmélete a vezetési elvekről a mai kontrollelméletekre is hatással van.

Az önálló ellenőrzés később *Koontz* és *O'Donnell* *A menedzsment alapelvei* című terjedelmes könyvében már a vállalati terveket és célokat standardként kezeli, nála nem a vezetői képesség, hanem az ellenőrzés típusa a meghatározó.

Karl Ludwig von Bertalanffy német biológus (1901–1972) 1928-ban javasolta a rendszerek általános elméletét mint eszközt, amelyet sok különböző tudomány felhasználhat.

Ez az elmélet hozzájárult egy új tudományos paradigma kialakulásához, amely a rendszerek alkotóelemei közötti kölcsönhatáson alapul. Korábban úgy vélték, hogy a rendszerek egésze megegyezik az alkatrészeik összegével, és hogy azok

¹ Henri FAYOL: *Ipari és általános vezetés*. KJK, Budapest, 1984, 169.

² A gazdálkodás 14 alapelve Fayol szerint. <https://hu.warbletoncouncil.org/principios-di-reccion-segun-fayol-15134>, 2021. november 12.

elemzése alapján elemezhetőek; Bertalanffy megkérdőjelezte az ilyen hiedelmeket. A „rendszerelmélet” néven ismert az interdiszciplináris engedélyek halmaza, amelynek szándéka, hogy megvizsgálja azokat a jellemzőket, amelyek meghatározzák a rendszereket, azaz az egymással összefüggő és egymástól függő összetevők által létrehozott entitásokat.³

A belső kontrollrendszer magában foglalja mindazon elveket, műveleteket és belső szabályozásokat, melyek alapján a költségvetési szerv érvényesíti az infrastruktúrájára szolgáló előirányzatokkal, létszámmal és a vagyonnal való törvényes, gazdaságos és eredményes gazdálkodás kritériumait.

1.1. A kontrollrendszer elemei – a COSO-modell

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló Kormányrendelet értelmében a szervezet vezetője felelős a kontrollrendszer keretében a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, és nyomonkövetési rendszer (monitoring) megfelelő kialakításáért. [339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. §–4. §] A társaságot veszélyeztető kockázatok beazonosítása és megakadályozása a fő célja az előbb felsorolt öt elemnek, fontos tudnunk, hogy ez az öt elem a 2009-es COSO-modell koncepciójának átültetése a hazai jogi gyakorlatba.

A szervezeten belüli kontrollrendszer egy dinamikus folyamatnak tekinthető, ami mindig követi a szervezetenél zajló változásokat, és azok alapján újabb és újabb megoldásokat fejleszt ki a szervezeti célok eléréséhez.

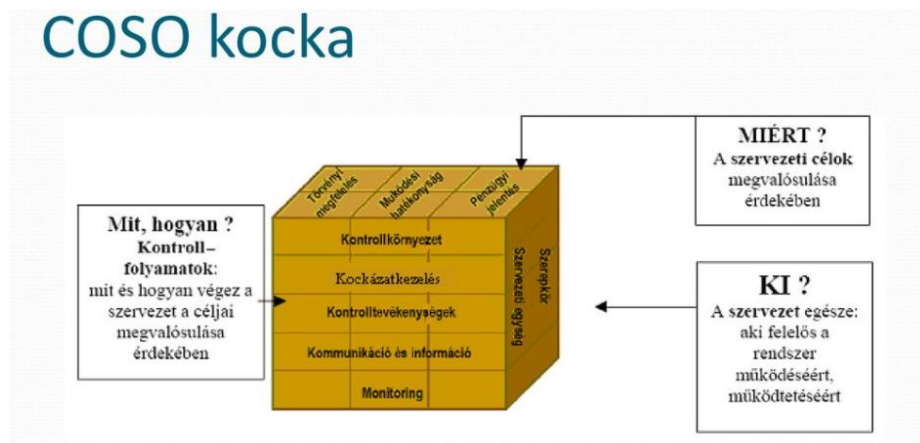
A folyamatok felismerése nem egyszerű feladat, de azért lényeges, mert növeli a szervezet tudatos működését, valamint keretet ad a belső kontrollrendszer kialakításához. Így a tevékenység átlátható lesz, a folyamatgazdák kijelölésével a felelősségi feltételek egyértelművé válnak.

A COSO⁴ modell vagy kocka a következőképpen alakul a belső ellenőrzésben.⁵

³ Ludwig von BERTALANFFY: *A rendszer általános elmélete*. <https://hu.sainte-anastasio.org/articles/psicologa/la-teora-general-de-sistemas-de-ludwig-von-bertalanffy.html>, 2021. november 15.

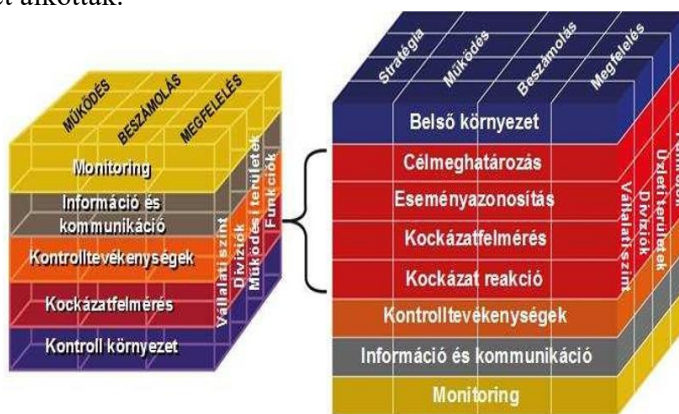
⁴ A Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) elnevezésű szakmai szervezet 1985-ben alakult meg, hogy segítséget nyújtson a vállalati belső visszaélések feltárásához, és így támogassa a közzétett éves beszámoló megbízhatóságát.

⁵ *Rendszerellenőrzési módszertan*. 2009, 4. https://allamhaztartas.kormany.hu/download/7/bc/51000/Rendszerellenorzesi_modszertan_1.doc.



1. ábra. A belső kontrollok a gyakorlatban⁶

A gyakorlatban tehát a kontrolltevékenységek útján tudjuk meg azt, hogy a szervezet céljainak megvalósulása során milyen kockázatokkal találkozhatunk. A kontrolltevékenységnek főleg prevenciós jellege van és a napi működésben játszik szerepet, a COSO-modellben a kontrollfolyamatok működtetéséért és fejlesztéséért nem csak a szervezeti egység vezetője, hanem több szervezeti egység is felelős lehet. A COSO-modell 1992-es bevezetése után felülvizsgálatra került és megalkották a nyolclépcsős COSO II modellt, tehát további három kockázatkezelési elemet alkottak.



2. ábra. Belső kontrollrendszerek intézményesülése⁷

⁶ PRINTZ János: *A belső kontrollok a gyakorlatban*. 13. dia <https://slideplayer.hu/slide/>, 2021. október 17.

⁷ MILICZ Ákos: *Belső kontrollrendszerek intézményesülése hazai üzleti szervezetekben*. Doktori értekezés, Budapest, 2016, 57. <https://docplayer.hu/68981261-Milicz-akos-belső-kontrollrendszerek-intezmenyesulese-hazai-uzleti-szervezetekben.html>, 2021. november 17.

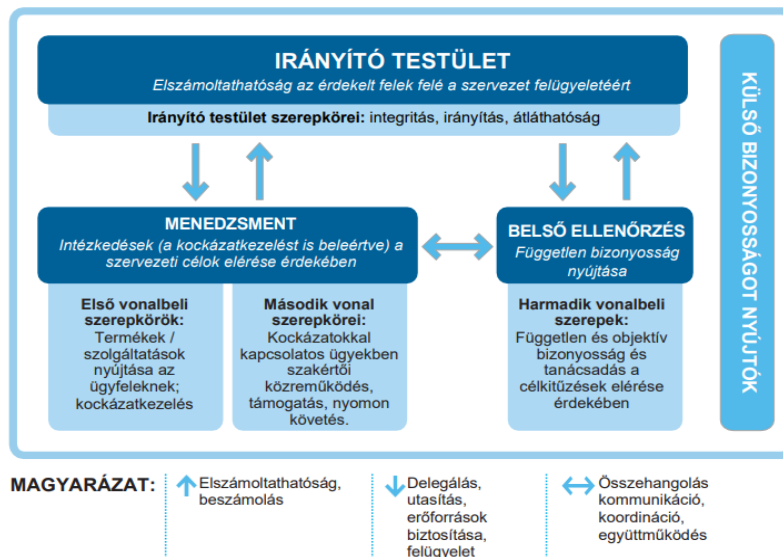
Bár a COSO II. modell szerinti nyolc pillér súlya eltérő lehet, attól függetlenül bármilyen szervezetre alkalmazható a hatékony és szabályos működés kialakításához.

„A kontrolltevékenységek – a vállalkozások gyakorlatában – elég változatos formában jelenhetnek meg, így magukban foglalnak jóváhagyási, engedélyezési, hitelesítési (aláírási) (pl. szerződések felülvizsgálatát aláírás előtt, vagy a számlák kifizetésének engedélyezését), egyeztetési tevékenységeket (pl. adóbevallás és az analitika egybevetése), az operatív működés teljesítményére vonatkozó felülvizsgálatokat, az eszközök védelmét biztosító eljárásokat (pl. leltározást), valamint a hatáskörök szétválasztását.”⁸

A COSO-moddal párhuzamosan más megközelítést is alkalmaznak a szakemberek, mint például az IIA 2013-as három védelmi vonalból álló modelljét (The Three lines defense model).

A következő ábrán látható védelmi vonalak csoportosan és egymással összekötésben szolgálják az eszközök és a vagyon védelmét. Valamint segítenek a szervezet céljainak elérésében összhangban a szabályszerű működéssel. Legfelül helyezkedik el az irányító testület, ők a kulcsszereplők, hiszen ők hozzák létre az objektív és autonóm belső ellenőrzési rendszert, a védelmi vonalakra hatással vannak a külső hatóságok, illetve releváns jogszabályok, melyek befolyásolják a szervezet működését, így a kontrollrendszereiket is.

Az IIA Három Vonallal Modellje



3. ábra. IIA Hármassal Vonallal Modellje⁹

⁸ KRESALEK Péter: *A vállalati ellenőrzés alapjai*. Oktatási segédanyag, Budapest, 2014, 33.

⁹ AZ IIA „HÁRMAS VONAL” MODELLJE A „három védelmi vonal” aktualizált verziója. 5. https://iaa.hu/images/dokumentumok/tudas/haromvonallal_hu.pdf, 2021. november 17.

A Hármaskörös Modell alapelvei

1. alapelv: Irányítás

A szervezet irányításához olyan struktúrák és folyamatok szükségesek, amelyek lehetővé teszik:

- az irányító testület tulajdonos általi elszámoltathatóságát a szervezeti felügyeletért az integritás, vezetés és átláthatóság révén;
- a szervezet célkitűzéseinek elérése érdekében intézkedések végrehajtását (beleértve a kockázatkezelést is) a menedzsment által kockázatalapú döntéshozatal és erőforrás-gazdálkodás révén;
- független belső ellenőrzési funkció működtetését, amely éleslátó kommunikáció és módszeres vizsgálatok révén objektív bizonyosságot szolgáltatva és tanácsadást nyújtva elősegíti a folyamatos fejlődést.

2. alapelv: Az irányító testület szerepkörei

Az irányító testület biztosítja:

- a szervezet hatékony irányításához szükséges struktúrák és folyamatok meglétét;
- a szervezeti célok és tevékenységek összhangját az érdekelt felek kiemelt érdekeivel.

Az irányító testület:

- hatáskört delegál és erőforrásokat biztosít a menedzsment számára a szervezet célkitűzéseinek elérése érdekében, miközben biztosítja a jogi, szabályozási és etikai elvárásoknak való megfelelést;
- független, objektív és hozzáértő belső ellenőrzési funkciót hoz létre és felügyel, annak érdekében, hogy az objektív bizonyosságot nyújtson a célok elérése érdekében történt előrehaladásról.¹⁰

3. alapelv: A menedzsment, valamint az első és a második vonal szerepkörei

A menedzsment felelőssége a szervezeti célok eléréséért kiterjed az első és a második vonalbeli szerepkörökre is. Az első vonalbeli szerepkörök a szervezet ügyfelei részére történő termékek vagy szolgáltatások nyújtásához kapcsolódnak, valamint magukban foglalják a támogató funkciókat. A második vonal szerepkörei a kockázatok kezelésében nyújtanak támogatást. Az első és a második vonalbeli szerepkörök összemósódhatnak, vagy akár el is különíthetőek. Néhány második vonalbeli szerepkör kiegészítő szakértelmet, támogatást, vagy nyomon követést biztosíthat, akár az első vonalbeli szereplőkkel együttműködésben. A második vonalbeli szerepkörök fókuszálhatnak a kockázatkezelés egyes konkrét területeire, mint például: a jogszabályoknak, szabályzatoknak és az etikus magatartásnak vagy a belső kontrollnak, információs és technológiai biztonság, fenntarthatóságnak és minőségbiztosítási elvárásoknak való megfelelés. Alternatív megoldásként a második vonalbeli szerepkörök kiterjedhetnek szélesebb körű kockázatkezelési felelősségre is, például a vállalati kockázatkezelésre (ERM).

¹⁰ AZ IIA „HÁRMAS VONAL” MODELLJE. A „három védelmi vonal” aktualizált verziója. 3. https://iia.hu/images/dokumentumok/tudas/haromvonalt_hu.pdf, 2021.november 17.

A kockázatkezelésért viselt felelősség azonban továbbra is a menedzsment első vonalbeli szerepköre szerinti felelősségébe tartozik.

4. alapelv: A harmadik vonal szerepkörei

A független belső ellenőrzés objektív bizonyosságot és tanácsadó szolgáltatást nyújt az irányítás és a kockázatkezelés megfeleléséről és hatékonyságáról.

Mindezt módszeres és szabályozott vizsgálati folyamatok hozzáértő alkalmazásával, szakértelmén és széles látókörén keresztül éri el. Megállapításairól jelentést tesz a menedzsmentnek és az irányító testületnek a folyamatos fejlődés elősegítése érdekében. Ennek során figyelembe vehet más belső és külső szolgáltatók által nyújtott bizonyítékokat és szolgáltatásokat.

5. alapelv: A harmadik vonal függetlensége

A belső ellenőrzésnek a menedzsment felelősségi körétől való függetlensége kritikus jelentőségű a tárgyilagossága, tekintélye és hitelessége szempontjából. Ennek biztosítója a belső ellenőrzés elszámoltathatósága az irányító testület irányába; korlátozásmentes hozzáférés a munkájának végzéséhez szükséges erőforrásokhoz, adatokhoz és személyekhez; valamint elfogulatlanság a vizsgálatok tervezési szakaszától az eredmények kommunikálásáig.¹¹

6. alapelv: Értékteremtés és értékmegőrzés

Valamennyi szerepkör együttesen hozzájárul az értékteremtéshez és azok védelméhez, amennyiben mind egymással, mind az érdekelt felek elsődleges érdekeivel összhangban működnek. A tevékenységek összehangolása kommunikáció és együttműködés révén valósul meg. Ez biztosítja a kockázatalapú döntéshozatalhoz szükséges információk megbízhatóságát, koherenciáját és átláthatóságát.¹²

1.2. A kontrollrendszer hierarchiája Magyarországon

A magyar államháztartás belső kontrollrendszerének szabályozása három szinten valósul meg. A legfelső szint a törvényi, ezt követi a rendeleti szint, majd a nemzetközi normák és ajánlások szintje zárja sort.

A törvényi szint egy folyamatrendszer, mellyel a központi költségvetési szervnek lehetősége van megvalósítani a fő célokat. Ezek a célok például a szabályszerűség betartása a működés és gazdálkodás terén. Meg kell védeni a szervezetet a veszteségektől. A központi költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a szervezeten belül a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles kialakítani, működtetni azok megfelelő működését és azokat folyamatosan nyomon követni, vizsgálni.

¹¹ AZ IIA „HÁRMAS VONAL” MODELLJE A „három védelmi vonal” aktualizált verziója. 4. https://iia.hu/images/dokumentumok/tudas/haromvonal_hu.pdf, 2021. november 17.

¹² AZ IIA „HÁRMAS VONAL” MODELLJE A „három védelmi vonal” aktualizált verziója. 5. https://iia.hu/images/dokumentumok/tudas/haromvonal_hu.pdf, 2021. november 17.

A törvényi szinten található a 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről, valamint a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

A második részben helyezkedik el a rendeleti szint, mely magában foglalja a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet(et) a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről, a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet(et) a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről, az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet(et) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről, valamint a 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet(et) a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről.

A harmadik szinten helyezkedik el a piramisban az ajánlások, mint például az Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató, Belső ellenőrzési standardok, valamint a Belső ellenőrzési kézikönyv.

Az útmutató a nemzetközileg elismert standardokra tekintettel, azoknak betartásával határozza meg a hazai államháztartási belső kontroll standardokat, átültetve a hazai közigazgatási közegbe. Ezen ajánlási szint alkalmazása felvázolja a vezetők és szakemberek számára, hogy a saját belső kontrollrendszerük arculatához mely alapelveket vegyék figyelembe.

2. A belső ellenőrzés szabályai

A belső ellenőrzés alapja az Alaptörvény 37. és 39. cikkében található, mely kimondja, hogy a közpénzeket kizárólag a transzparencia elve szerint kell kezelni, velük a nyilvánosság előtt el kell tudni számolni.

A 2011. évi CXCV. törvény (új Áht.) VIII. fejezetében a 61. §. (1)–(4) bekezdéseiben rendelkezik az államháztartás ellenőrzési rendszeréről. Emellett az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19) Korm. rendelet (Ámr.) és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (Ber.) határozták meg a szabályozás módszertanát. Ma már nem hatályos a Ber. helyébe a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) lépett, mely 2012. január 1-jétől lépett hatályba.

2016-ban deklarálták az integrált kockázatkezelési rendszert, melyet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet szabályoz.

Egészen 2020-ig a belső kontrollrendszer működésére, sőt még kialakítására sem volt jogszabályi előírás. Pedig a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál ennek megalapozottságát az igénybe vett közpénzek és a nemzeti vagyon használatá nagyon is indokoltta tette volna.

2020. január 1-jétől változott a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Takaré-

kostv.), és kiegészült a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokkal.¹³ Ezen törvény végrehajtási rendeleteként megemlítendő a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban: Gtbr.).

2.1. A belső ellenőri tevékenység

Ahhoz, hogy ma valaki belső ellenőrré váljon, számos kritériumnak kell megfelelnie, legyen szó a szakmai képzettségről vagy a gyakorlati tudásról. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezeti egység tevékenysége kiterjed a köztulajdonban álló gazdasági társaság minden tevékenységére. Bármely szektorban (akár nem központi költségvetési szervnél is) a problémáktól függetlenül sokkal szerencsésebb belső ellenőrt alkalmazni, aki beazonosítja az esetleges hibákat, és megoldásokat javasol, mint külső ellenőr alkalmazása, aki nem áll kapcsolatban a vállalattal, csak egy adott szegmensre fókuszál, és sokszor lényegesen drágább is, mint a belső ellenőrzés fenntartása. Általános értelemben véve az ellenőrzés valakinek, vagy valamely szervezetnek, tevékenységnek megvizsgálása, monitorozása, elbírálás céljából, melyet részletesen definiál a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, mely kimondja, hogy a belső ellenőr a szervezeteknél az ellenőrzési tevékenységet látja el. A munka, amelyet ellát is definiálva van, eszerint a belső ellenőrzés: „független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”. [370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 2. § b)]

A belső ellenőrzési tevékenység folytatásához a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet (a továbbiakban: PMr.) 2. § (1) bekezdés a) és c) pontja szerinti esetben legalább kétéves, a b) pont szerinti esetben legalább ötéves ellenőrzési vagy szakmai végzettségének megfelelő vagy az adott költségvetési szerv, illetve köztulajdonban álló gazdasági társaság tevékenységi körébe tartozó területen szerzett szakmai gyakorlat szükséges. A PMr. 2. § (2) bekezdése alapján azonban a költségvetési szerv vezetője vagy a köztulajdonban álló gazdasági társaság első számú vezetője ez alól felmentést adhat, ha biztosítékot ad arról, hogy a belső ellenőrzési szervezeti egység rendelkezik mind-

¹³ *Köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszere*. <https://adozasitanacadas.hu/hir/1210/koztulajdonban-allo-gazdasagi-tarsasagok-belso-kontrollrendszere>, 2021. október 7.

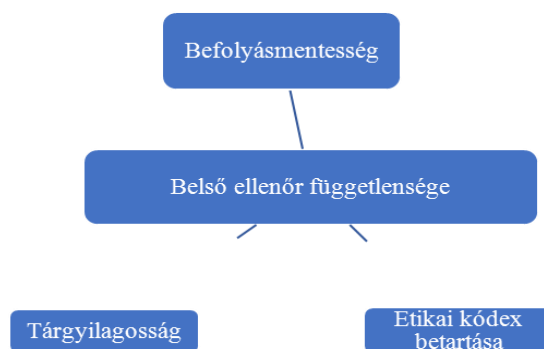
azzal a szaktudással, gyakorlattal és egyéb tapasztalattal, amely a feladatok ellátásához szükséges.¹⁴

A vállalat sikerét és biztonságos működését az határozza meg, hogy az alkalmazottak milyen hatékonyan képesek kezelni ezt a kockázatot. Nem mindenhol van azonban szükség kötelezően belső ellenőrzésre. 2020. január 1-jétől a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak is belső kontrollrendszert, ezen belül belső ellenőri rendszert kellett kialakítaniuk, ha az alábbi kritériumok vonatkoztak rájuk a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szerint, ahol a vállalat éves mutatója meghaladja a:

- a) a mérlegfőösszeg a 600 millió forintot,
- b) az éves nettó árbevétel az 1 200 millió forintot,
- c) az átlagosan foglalkoztatottak száma a 100 főt. [2009: CXXII. törvény 7/J. § (1) bek.]

Ha a vállalkozás az adott határértéket meghaladja, akkor a törvény értelmében meg kell oldani a belső ellenőrzést. Tehát a belső ellenőrzést különböző típusú vállalatoknál végzik, amelyek rendeltetésükben, méretükben, valamint felépítésükben is eltérőek, így az ellenőrzések típusai is igen változatosak lehetnek. Ezekre a különbözőségekre vannak kialakítva a belső ellenőrzés nemzetközi standardjai és az egységes szabványok alkalmazhatósága, melyek univerzálisak bármely belső ellenőr részére. Az IIA szabványai és etikai kódexe is rávilágít arra, hogy a belső ellenőr legfontosabb ismerve a tárgyilagosságot objektív munkavégzés attól függetlenül, hogy központi költségvetési szervnél, vagy magánszektorban végzi a tevékenységét.

A vállalaton belül a belső ellenőrzési osztály szervezetileg elkülönült azért, hogy befolyásmentesen tudja munkáját végezni. A belső ellenőr munkája független, a felettese és a vállalat vezérigazgatója adhat utasításokat a munkájával kapcsolatban. Ezt próbáljuk szemléltetni az alábbi ábrával:



4. ábra

Saját szerkesztés

¹⁴ *Belső ellenőrzési tevékenység Államháztartási Belső Kontrollok* Pénzügyminisztérium, Államháztartási Szabályozás. <https://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok>, 2021. október 27.

A belső ellenőr fő feladata, hogy megerősítést nyújtson a szervezetnek az ellenőrzési rendszer megfelelőségéről.

Lukács János *Ellenőrzés és könyvvizsgálat alapjai* című művében is meghatározza a belső ellenőrzést, sőt időrendben is elhelyezi az egyes munkafázisokat „Olyan céltudatos tényfeltáró, összehasonlító, elemző és értékelő tevékenység, amely bizonyos érdekcsoportok védelmében, és az ellenőrzöttek jogainak csorbitása nélkül tárgyszerűen

- hozzájárul a hibák keletkezésének megelőzéséhez (prevenció),
- megfigyel (ténymegállapítás),
- feltár (összehasonlítás),
- kideríti az eltérések okait (elemzés, oknyomozás),
- véleményt mond (értékelés),
- javaslatokat tesz (döntés-előkészítés).”¹⁵

A belső ellenőrzési osztály vezetője az, aki az éves tervek összeállításáért felelős, ő felel a kollégák szakmai továbbképzésének biztosításáért, valamint az elvégzett ellenőrzések végrehajtásának az igazgatása is a feladatai közé tartozik.

Mit vár el egy cég a belső ellenőrtől?

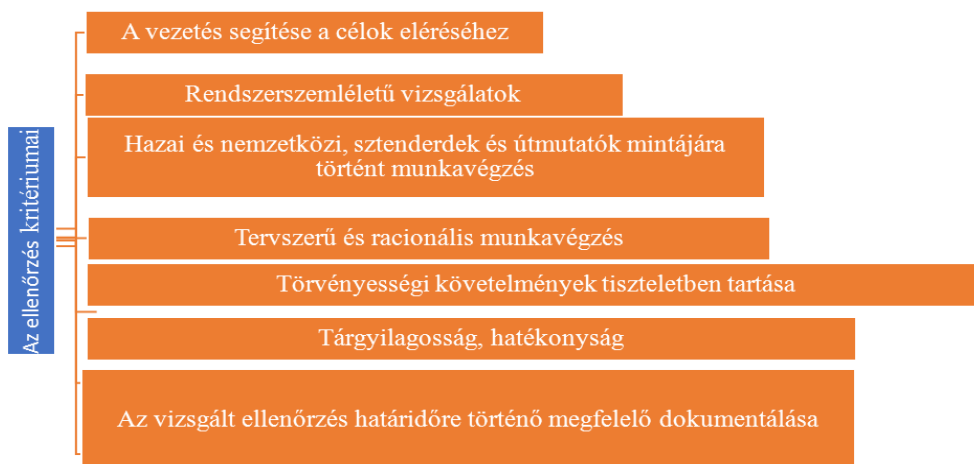
A kérdésre a választ az alábbi ábrával érzékeltetjük:



5. ábra
Saját szerkesztés

Mint ahogy a belső ellenőri munkának, az egyes ellenőrzéseknek is megvannak a megszabott elvárásai.

¹⁵ LUKÁCS János: *Ellenőrzés és könyvvizsgálat alapjai*. Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Központ Kft., Budapest, 2014, 185.



6. ábra

Saját szerkesztés

A vállalatoknak éves ellenőrzési tervei vannak, melyek alapján a belső ellenőrök a munkájukat végzik, ez például azt jelenti a gyakorlatban, hogy évente olyan 10-15 vizsgálat készül különböző területeken, mint például környezetvédelem, gépészet, üzemeltetés stb., de az eszközökkel, készletekkel, és forrásokkal való gazdálkodásnak az ellenőrzése is történhet.

Egy szervezetben a belső ellenőr javíthatja a szervezeti teljesítménymutatót azáltal, hogy jelentést tesz a vezetésnek a kockázatok kezelésének előrehaladásáról. A belső ellenőrtől elvárják, hogy évente kockázateértékelést végezzen a szervezeten belüli létfontosságú működési és irányítási területekről. A felülvizsgálat képet ad arról, hogy az erőforrásokat hogyan használják fel a vállalkozások. Jelentéseik megírása során tanácsot adhatnak arra nézve, hogy milyen megoldásokat lehetne alkalmazni a siker érdekében. A belső ellenőrök hozzáadott értéket képviselnek a vezetői csapat számára is. A belső auditálás során az ellenőrök tanácsadói jelleggel is segítik a szervezet működését, ez többértű, lehet akár javaslattevés, konzultáció vagy a saját szakmai tapasztalatok alapján oktatás is.

2.2. Belső ellenőrzési tevékenység

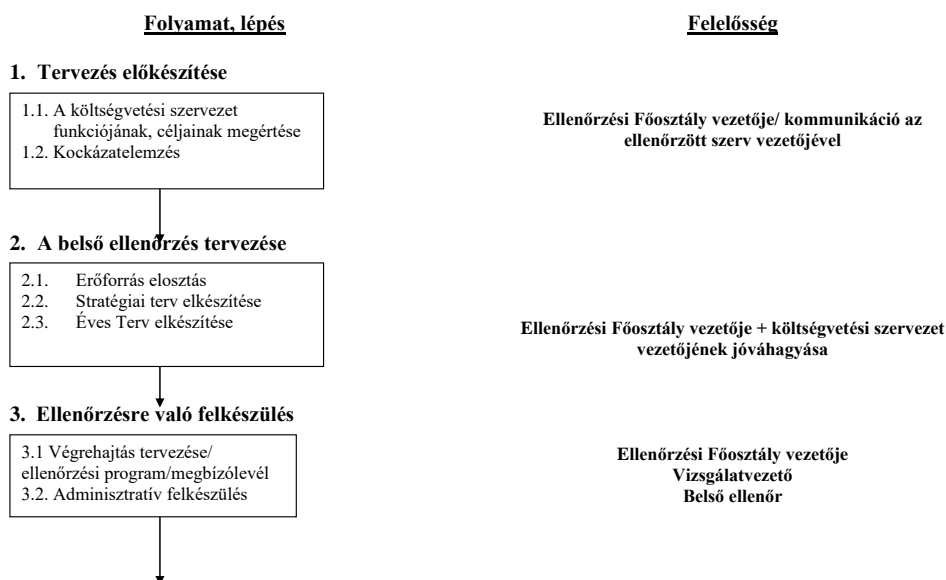
Az ellenőrzést végzők szempontjából nézve lehetnek külső független és belső ellenőrzések. A belső ellenőrzésen kívüli auditok hármas szintje a következő:

- külső ellenőrzés (Állami Számvevőszék),
- kormányzati szintű ellenőrzés (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal),
- államháztartási belső kontrollrendszerek (Magyar Államkincstár).¹⁶

¹⁶ VÉRTESY László: *Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 4. Lásd bővebben: ERDŐS Éva: *Költségvetési szervek ellenőrzése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-Learning tananyag a köztisztviselők továbbképzési

Egy szervezeten belül nyilván a szervezet méretétől függően lehet belső ellenőrzési osztály, egy vezetővel és belső ellenőrökkel, de lehet arra is példát találni kisebb vállalatok esetében, hogy a belső ellenőrzési tevékenységet egy szakember látja el. A belső ellenőrzések úgy alakulnak egy több tagból álló ellenőrzési osztálynál, hogy több vizsgálat esetén minden ellenőrzésnek van egy vezetője, aki a jelentését közvetlenül a belső ellenőrzési osztály vezetőjének küldi majd el a vizsgálat befejeztével. A szervezeten belüli megbízott ellenőrök a vizsgálatvezető munkáját részjelentésekkel segítik. Először szeretnénk bemutatni a belső ellenőrzési tevékenység folyamatábráját, majd a belső ellenőrzés lefolytatását:

BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉG FOLYAMATÁBRÁJA



7. ábra. Belső ellenőrzés folyamatábrája¹⁷

Az egyes vizsgálatok az éves tervek szerint lesznek kitzúzve, minden projekt vizsgálatvezetőjét a belső ellenőrzési osztály vezetője nevezi ki, a humán erőforrások rendelkezésre állásának figyelembevételével. A vizsgálatok megkezdésekor egy ellenőrzési programot kapnak a résztvevők, az ellenőrzés jogalapjára, a vizsgálat módszerére és a határidőkre vonatkozóan.

programjához, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Továbbképzési Központ, Budapest, 2014, 1–43.

¹⁷ Belső ellenőrzés folyamatábrája. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.okm.gov.hu%2Fletolt%2Fmfnisz%2Fbekk%2F2_sz_melleklet_a_belo_ellenorzes_folyamatabraja.doc, 2021. november 6.

Kifejezetten a belső ellenőrzés sajátossága, hogy a vizsgálatban résztvevőknek rendelkezniük kell egy megbízólevéllel, mely igazolásul szolgál a tevékenységük végzésére. Ennek hiánya azt eredményezheti, hogy helyszíni ellenőrzést nem végezhetnek, birtokában viszont jogosultak az ellenőrzött szervezet helyiségeibe belépni, az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó dokumentumokba, készletekbe betekinteni figyelemmel az ellenőrzött szervezet biztonsági előírásaira, munkarendjére. A helyszíni ellenőrzések ciklikus alapon végezhetőek különböző területeken, annak biztosítása érdekében, hogy a szabályzatokban foglaltakat betartassák, a központi költségvetési szerveknél a vagyon védelmét óvják.

Az adott témavizsgálatnál különbséget kell tenni abból a szempontból is, hogy az ellenőrzés időszakos, vagy eseti jellegű. A vizsgálat alatt a vizsgálatvezető és a megbízott ellenőrök aktívan együttműködnek, és a részjelentések leadása előtt is beszámolnak a vizsgálatvezetőnek az elért eredményekről. A vizsgálat vezetője mentorként is funkcionál, az esetleges kérdésekkel a megbízott ellenőrök hozzá fordulhatnak.

Az ellenőrzések végén a vizsgálatvezető a beérkezett részjelentéseket összegzi, és ez alapján felelős az egységes vizsgálati jelentés megírásáért. A vizsgálatvezető a kész jelentésében levonja a következtetéseket, és javaslatokat tesz a megoldásra, esetleges nem megfelelés korrekciójára vonatkozóan. Ennek a jelentésnek formai követelményei is vannak, találunk benne bevezető részt, tartalomjegyzéket, majd következik egy vezetői összefoglaló, és a végén a javaslati rész. A vizsgálatvezető felelősséggel tartozik a jelentésben foglaltak valóságtartalmáért. A vizsgálatok célja, hogy az ellenőrzött folyamaton és területen a főbb kockázatok kezelésére létrehozott kontrollok megfelelését értékelje. Megállapítsa, hogy a folyamatok a szabályzatok betartásával történtek-e.

Az ellenőrzések lefolytatása tehát egy komplex folyamat, melyet sok szempont szerint közelíthetünk meg, csoportosíthatunk.

„Az általánosan elfogadott terminológia szerint az ellenőrzés tárgya általában valamilyen emberi tevékenység, cselekvés, magatartás, illetve valamilyen magatartás-, vagy cselekvés sorozat.”¹⁸

A legelső ilyen az ellenőrzés időpontja szerint:

Előzetes ellenőrzés: Ha megelőzi a vizsgálandó folyamat lezajlását.

Egyidejű ellenőrzés: Ha a végrehajtással azonos időben történik

Utólagos ellenőrzés: Ha a folyamat befejezése után kerül végrehajtásra¹⁹

Az ellenőrzéseket *követelményük és tartalmuk* alapján is több típusra oszthatjuk:

1. Szabályszerűségi ellenőrzés

Az ellenőröknek csak az előre kialakított rendszer szerint lehet ellenőrizni, a jelentéseikért kizárólagos felelősséget vállalnak, azok csak igazolt állításokon, doku-

¹⁸ KOVÁCS Lajos: *Ellenőrzési ismeretek*. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 1998, 18.

¹⁹ VÖRÖS László: *Az ellenőrzés rendszere és módszertana*. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 2002, 39–40.

mentumokkal alátámasztott tényeken alapulhatnak. A szabályszerűségi ellenőrzés esetében mind az ellenőrzést végzők, mind az ellenőrző szervezet feladatai ellátása közben végig vizsgálni kell, hogy a jogszabályoknak való megfelelés teljesült-e.

2. Rendszerellenőrzés

A rendszerellenőrzés célja meggyőződni a belső kontrollrendszer megfelelőségéről, a szervezeten belül működő kontrollok létéről, összességéről és eredményes működéséről. A rendszerellenőrzésre való felkészülés keretében a belső ellenőrzésnek meg kell ismernie:

- a rendszer fő céljait, a rendszerrel szembeni külső és belső elvárásokat,
- a célkitűzések teljesítése mellett kialakított folyamatokat,
- azokat a kontrollokat, amelyeket a szervezet azért hajt végre, hogy a célkitűzések és célok elérésének valószínűségét növelje.²⁰

3. Teljesítményellenőrzés

Az adott szerv által elvégzett tevékenységek, programok egy jól körülhatárolható szegmensén a működés, illetve a forrásfelhasználás gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének vizsgálata.

4. Pénzügyi-gazdasági ellenőrzések

A szervezet pénzügyi elszámolásainak, valamint ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése.

5. Informatikai rendszerek ellenőrzése

Az informatikai rendszerek biztonsága, valamint a számítógépes rendszereken tárolt adatok szabályosságának, védelmének az ellenőrzés került ebbe a csoportba.

2.3. Az éves tervek előkészítése és elfogadtatása

Az ellenőrzés tervezése egy olyan folyamat, amely minden üzleti területet vizsgálhat, és értékeli a kockázatokat, a belső ellenőrzési osztály vezetője pedig a humán erőforrások rendelkezése állása alapján előkészíti a tervezetet.

Az éves belső ellenőrzési terv (vagy csak „ellenőrzési terv”) a következő tárgyévben teljesítendő belső ellenőrzési megbízások jegyzéke. Az ellenőrzés fontosságának megértéséhez azonban meg kell vizsgálnunk, hogyan készül a terv.

Az ellenőrzési osztály vezetője minden évben egyeztet a szervezet felsővezetőivel, és a szervezet kulcsfontosságú munkatársaival. Ezeknek az egyeztetéseknek az a célja, hogy azonosítsák azokat a területeket, ami a legnagyobb kockázatot okozza.

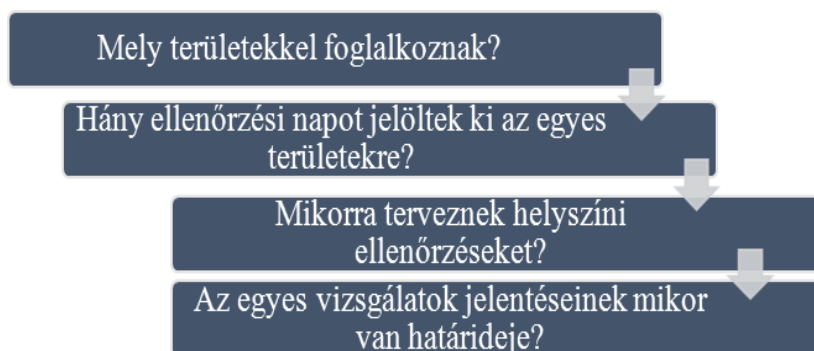
A belső ellenőrzés vezetője elemzi az egyeztetések eredményeit, az azonosított kockázatok közül kiválasztja, melyik kerül be az éves ellenőrzési tervbe.

²⁰ *Rendszerellenőrzési módszertan*. https://allamhaztartas.kormany.hu/download/7/bc/51000/Rendszerellenorzesi_modszertan_1.doc, 2021. november 9.

A belső ellenőrzési osztály vezetője a terveit a felügyelőbizottság elé terjeszti, a vezérigazgató az előzetes tervjavaslatot, valamint az azt megalapozó kockázátértékelést a tárgyévet megelőző év november 15-i napjáig átadja véleményezésre a tulajdonosi joggyakorló részére. A felügyelőbizottság a vezérigazgató és a belső ellenőrzési osztály vezetője véleményének figyelembevételével a tárgyévet megelőző év december 31. napjáig meg tudja tárgyalni és jóvá tudja hagyni az ellenőrzési tervet.

Minden központi költségvetési szerv éves ellenőrzési terve más és más, hiszen a saját szervezetéhez kell, hogy igazodjon. Maga az előkészítő folyamat hasonló, mindegyik kockázatalapú belső ellenőrzés. A kockázatok is minősítve vannak magas, közepes és kis kockázatokra. (Ez attól függ, hogy milyen kockázati mátrixot használunk) Nem szerencsés, ha a szervezet kockázatkezelési politikája minden kockázatot csak „magas” és „alacsony” közé sorol.

A belső ellenőrzés vizsgálati során az alábbi dokumentációknak mindig napra késznek kell lennie, és az alábbi kérdésekre mindig tudnia kell a megfelelő választ:



8. ábra

Saját szerkesztés

Ha a körülmények indokolják, az éves tervet év közben felül kell vizsgálni, hogy tükrözze a megváltozott változásokat a prioritások megváltozott kockázati tényezői miatt.

A belső ellenőrzés éves tervein felül tehát foglalkozhat néhány soron kívüli vizsgálattal, ezért is fontos, hogy rugalmas megközelítést alkalmazzanak a belső ellenőrzési erőforrások elosztása során. Az erőforrások elosztása az ellenőrzési tervek megvalósíthatóságának biztosítása szempontjából kulcsfontosságú lépés. Egy tervezett ellenőrzés erőforrási szükségleteinek felmérése során elsősorban a következőket kell figyelembe venni:

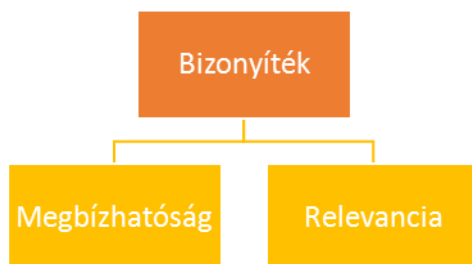
- az azonosított kockázatok fontossága;
- a tervezett ellenőrzés fajtája;
- az ellenőrizendő munkák összetettsége;
- a munka kapcsán rendelkezésre álló ismeretek szintje;

- a munkákkal kapcsolatosan és a bevont ellenőrzendő területeken szerzett korábbi ellenőrzési tapasztalatok;
- az ellenőrök képzettsége, hozzáértése és szakmai gyakorlata.²¹

Általában az ellenőrzési tervnek jeleznie kell, hogy mennyi munkanapot tudnak szánni az esetleges soron kívüli vizsgálatok elvégzésére. Ahhoz, hogy a belső ellenőrzés a lehető leghatékonyabb legyen, az ajánlásait végre kell hajtani.

2.4. A bizonyítékok szerepe az ellenőrzésben

Miért van szüksége egy belső ellenőrnek a bizonyítékokra? Ahhoz, hogy a belső ellenőri véleményt megbízhatónak lehessen tekinteni, szükség van a megfelelően alátámasztott bizonyítékokra, máskülönben csak egyszerű megérzésen alapuló ítélekezésről beszélhetünk. A belső ellenőrzésnek a helyszíni vizsgálatok, vagy digitális nyilvántartások alapos vizsgálatát követően kell levonniuk következtetéseiket, és dokumentálniuk kell az elvégzett eljárásokat, bemutatniuk a megszerzett bizonyítékokat, valamint a felsoroltak alapján levonni a következtetéseiket és javaslatokat tenni az esetleges problémák kiküszöbölése érdekében. Olyan átfogó ellenőrzést kell tehát végezni, ahol lehetőség nyílik az összes releváns bizonyíték megszerzésére, a megfelelés a bizonyítékok minőségével és megbízhatóságával függ össze. A bizonyítékok megfelelése két fontos fogalmi elemre osztható tehát:



9. ábra

Saját szerkesztés

A belső ellenőröknek mindig törekedniük kell arra, hogy a lehető legmegbízhatóbb forrásból szerezzenek bizonyítékot. A bizonyítékot akkor tekintik megbízhatóbbnak, ha független külső forrásból szerezték be, közvetlenül a belső ellenőr szerezte be, és ezeket eredeti formában tudja prezentálni. Ha a bizonyítékok megbízhatatlanok, az soha nem lesz megfelelő az ellenőrzéshez, függetlenül attól, hogy mennyit gyűjtenek össze. Ahhoz, hogy az ellenőrzési bizonyíték releváns legyen, az eljárás céljára kell vonatkoznia.

Össze kell gyűjteni, bár nem fog bekerülni tételesen a vizsgálati jelentésbe az adott ellenőrzéshez tartozó összes dokumentáció és levelezés, amely a vizsgálat

²¹ FÜREDI-FÜLÖP Judit – GYÖRFFI Dezső – GYÖRFFI György – PÁL Tibor – PLESZKÓ Renáta – PRINTZ János Károly – VÁRKONYINÉ JUHÁSZ Mária: *Költségvetési szervek belső ellenőrzése*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019, 6.

folyamán (papíralapon vagy elektronikus úton) begyűjtésre, rögzítésre, illetve elemzésre és értékelésre került. Mindig törekedni kell arra, hogy az elkészült jelentések ne csak egy adathalmazként jelenjenek meg, hanem külső laikus számára is érthető, feldolgozható információkkal szolgáljanak.

Az ellenőrzés során a tényleges készlet tételeinek azonosítása és nyomon követése a készletnyilvántartásokban szereplő tételek azonosítása és a tényleges készletek nyomon követése a készleteszközök meglétének megerősítése érdekében történik. A pandémiás helyzet az ilyen típusú ellenőrzésekre is rányomta a bélyegét, hiszen ezen időszakban készletellenőrzések főleg digitális formában történnek, azonban itt is leszögezhető, hogy minél erősebb az ellenőrzési rendszer, annál kisebb a kockázata a lényeges hibáknak akár „csak” digitális ellenőrzéseknél is.

Vannak azonban a belső ellenőrzésben olyan helyzetek, amikor az esetleges szervezeten belüli csalásokat kell felderíteni, ilyenkor az említett konkrét bizonyítékot nehéz találni, csak közvetett bizonyítékok alapján lehetséges a felderítés. Ilyenkor hibás állítások kockázatát még nehezebb kiszűrni. Ebben az esetben visszakanyarodhatunk kicsit a 2017. évi XC. törvényhez, hiszen a tanúk meghallgatása és bizonyítékként való felhasználása ekkor tud relevánssá válni.

Minél nagyobb a kockázat, annál több ellenőrzésre és annál több bizonyítékra van szüksége az ellenőrnek.

2.5. Teljesítményértékelés

A belső ellenőrök munkájának mintegy visszaigazolásaként tekinthető a teljesítményük értékelése, nyilván ösztönzőleg hat a tény, hogy a munkájuk végeztével úgy mond „osztályozzák” őket.

Az elvégzett vizsgálatokat követően az adott témába vizsgálatvezetőként eljáró személy feladatai közé tartozik, hogy értékelje az ellenőrzésben részt vevő belső ellenőrök munkáját. Mivel minden ellenőrzés különböző, ezért az értékelésük is eltér egymástól, a legfontosabb mégiscsak az, hogy a projekt alatt az ellenőrök hogyan tudtak együttműködni a vezetővel, milyen minőségű részjelentést készítenek, milyen stílusban, mennyire érthetően tudják felvázolni a mondanivalójukat, és tartják be a vizsgálatvezető által kért határidőket. Amikor ez az értékelés elkészült, a vizsgálatban résztvevők tudomására kell hozni, hogy azok észrevételeiket elmondhassák a kapott értékeléssel kapcsolatban. A szervezetek belső ellenőrzési kézikönyve az összes részletszabályozást is leírja. A vizsgálatvezető ezt követően az eredményeket a belső ellenőrzési osztály vezetőjével is megosztja. A belső ellenőrzési osztály vezetője rendszeresen készíti munkatársai eredményeiről teljesítményértékelést. Ennek nincs évközben semmilyen formai megkötése, akár szóban is történhet. Egyszer egy évben azonban átfogó írásos elemzést készít, melyben megjelöli a fejlődési lehetőségeket is a munkatársa számára, ez azért is nagyon szükséges, hiszen az egyén mellett a szervezet teljesítményét is értékelnie kell évente, mely eredményét az éves beszámolóban is meg kell jelölni. A munkáltatói jogkör gyakorlója csak ezáltal tudja felmérni, hogy hatékonyan működik-e a belső ellenőrzési osztály.

A nemzetközi normáknak való megfelelés érdekében azonban nemcsak belső, hanem külső minőségértékelést is végeztetni kell. A IIA normák szerint ezt független értékelő szakemberrel vagy céggel kell elvégeztetni. A belső ellenőrzési rendszer, mint már többször is utaltam rá, folyamatos fejlődésen megy keresztül, hogy minél hatékonyabban, és eredményesebben tudja szolgálni a szervezet érdekeit. A külső ellenőrzések is pont azt a célt szolgálják, hogy segítsenek ezen fejlődési iránymutatásokban.

Az elvégzett külső ellenőrzéseknek teljesen igazodnia kell a szervezet belső ellenőrzési etikai kódexéhez, az IIA normákhoz, valamint a felsővezetés által elvárt célokhoz. A független külső ellenőrzés végeztével mind a belső ellenőrzési osztály vezetője, mind pedig a szervezet vezérigazgatója számára elérhetővé kell tenni az eredményeket és azokat a jellemzőket, amelyek meghatározzák a rendszereket, azaz az egymással összefüggő és egymástól függő összetevők által létrehozott entitásokat.²²

A belső kontrollrendszer magában foglalja mindazon elveket, műveleteket és belső szabályozásokat, melyek alapján a költségvetési szerv érvényesíti az infrastruktúrájára szolgáló előirányzatokkal, létszámmal és a vagyonnal való törvényes, gazdaságos, és eredményes gazdálkodás kritériumait. A kockázatok az ilyen ellenőrzések esetében is a bekövetkezésük valószínűsége, valamint a szervezetre gyakorolt hatásuk alapján lesznek mérlegelve.

3. Nemzetközi szervezetek és szabványok a belső ellenőrzés területén

3.1. Nemzetközi szervezetek

IIA

Az IIA (Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete) 1941-ben kezdte meg működését. Ez egy olyan nemzetközi szakmai szövetség, mely a világ szinte minden részén jelen van, központja a floridai Lake Maryben található. Az IIA szervezet, USA-ban 70 ezer tagot számlál, míg a világ más országaiban is több mint 130 ezer tagja van. Ők a belső ellenőrzési rendszer oktatói is egyben.

Az IIA és a belső ellenőri szakma az elmúlt 60 évben figyelemre méltó fejlődésen ment át. A pénzügyi ellenőrzés a gazdasági fejlődéssel tehát egyre nagyobb mértékben fejlődött, 1977-ben a Watergate és a Lockheed botránya után először vált kötelezővé a belső ellenőrzés. Míg alapvetően a könyvelők pénzügyi ismeretei nagyon hasznosak egy vállalaton belül, addig az IIA a képzései segítségével a vállalatoknál minden szektorra kiterjedő ellenőrzéseket végző szakembereket képez.

²² Ludwig von BERTALANFFY: *A rendszer általános elmélete*. <https://hu.sainte-anastasio.org/articles/psicologa/la-teora-general-de-sistemas-de-ludwig-von-bertalanffy.html>, 2021. november 15.

INTOSAI

A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) egy autonóm, független, szakmai szervezet. Az INTOSAI-t 1953-ban alapították Havannában, Kubában. Eredetileg 34 ellenőrző szervezet hozta létre a csoportot, és 2010-ig a jelenlegi tagság 193-ra bővült. Az INTOSAI háromévenkénti konferenciát tart a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Kongresszusa (INCOSAI) címmel. A kongresszus fő tevékenysége a jelentések és szakmai ajánlások megvitatása és elfogadása. A 18. INTOSAI-konferenciát Magyarországon (Budapesten) tartották 2004. október 10-16. között.

Az INTOSAI 2007-ben elfogadta a Legfőbb Ellenőrző Intézményekre vonatkozó szakmai standardok keretrendszerét ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions – A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai) elnevezéssel. Az ISSAI keretrendszert a 2016. évben megalkotott IFPP (INTOSAI Framework of Professional Pronouncement – Szakmai Dokumentumok INTOSAI Keretrendszere) keretrendszer váltotta fel, amely keretrendszerbe a szakmai dokumentumok a 2019. évtől kezdődően kerültek/kerülnek besorolásra.²³

ISACA

Az ISACA az informatikai ellenőrök nemzetközi szervezete. Az ISACA 1976-ban oktatási alapítványt hozott létre, hogy nagyszabású kutatási erőfeszítéseket tegyen az informatikai irányítás és ellenőrzés területén ismereteinek és értékének bővítésére.²⁴ Az informatikai kockázatok hatékony kezelésére dolgozta ki a COBIT (Control Objectives for Information and related Technologies) elnevezésű módszertanát. A módszertan elsősorban az üzleti irányítás vezetőinek ad segítséget ahhoz, hogy felmérhessék és elfogadható szintre csökkenthessék azokat a kockázatokat, amelyek az informatika üzleti folyamatokba épülése jelent. Iránymutatásokat tartalmaz egy kontrollrendszer kialakításához és annak a folyamatos menedzseléséhez.²⁵

IAASB

A következő szervezet a Nemzetközi Könyvvizsgálati és Biztosítási Szabványügyi Testület (IAASB), mely szintén egy szuverén szabványalkotó testület, a közérdeket szolgálja azáltal, hogy magas színvonalú nemzetközi szabványokat határoz meg az auditálás, a minőség-ellenőrzés, a felülvizsgálat és a szolgáltatások vonatkozásában, valamint megkönnyíti a nemzetközi és nemzeti szabványok konvergenciáját.

Annak további biztosítása érdekében, hogy a javasolt szabványok a közérdeket szolgálják, az IAASB konzultál a Konzultatív Tanácsadó Csoportjával (CAG),

²³ Az *INTOSAI keretrendszer*. Állami Számvevőszék. <https://www.asz.hu/hu/nemzetkozi-utmutatok-es-standardok>, 2021. október 29.

²⁴ ISACA <https://www.isaca.org/why-isaca/about-us/history>, 2021. november 19.

²⁵ *COBIT tartalmi összefoglaló*. https://hopet.hu/index-en.php?menu=cobit&almenu=2_al, 2021. november 19.

amely a magán- és állami szektor különböző nemzetközi szervezeteiből, valamint a szakértőkből áll.

A CAG tagszervezeteinek képviselői számos területen adnak tanácsot. Ilyenek többek között: az IAASB napirendje és projekt ütemterve (munkaprogram), beleértve a projekt prioritásait, műszaki projekteket; és egyéb, az IAASB tevékenységével kapcsolatos kérdéseket.²⁶

IFAC

Az IFAC is a könyvelés területén található globális szervezet, mely szintén nemzetközileg elismert szabványokat hoz létre, szakértő tagjainak száma a világon meghaladja a 3 milliót.

Az IFAC-ot 1977 októberében alapították Münchenben, együttműködik több más szervezettel, mint például:

Nemzetközi Könyvvizsgálói és Biztosító Testület (IAASB);
Nemzetközi Számviteli Oktatási Szabványügyi Tanács (IAESB);
Könyvelők Nemzetközi Etikai Szabványügyi Testülete (IESBA);
Nemzetközi Közsféra Számviteli Standard Testület (IPSASB).²⁷

AHIA

AHIA (Association of Healthcare Internal Auditors) Az egészségügy belső ellenőrzési szövetsége, melyet 1981-ben alapítottak. Az (AHIA) szintén nemzetközi szintű, amely az egészségügyi belső ellenőri szakma előmozdítására törekszik, olyan ellenőrzési szakterületeket foglal magában, mint a működési, megfelelőségi, klinikai/orvosi, pénzügyi és információs technológia. Az IIA és az AHIA régóta szoros kapcsolatot ápol, amely a kölcsönös tiszteleten, közös célokon és a minőségi belső ellenőrzés iránti elkötelezettségen alapul világszerte.²⁸

ECIIA

ECIIA (Belső Könyvvizsgálat Intézmények Európai Szövetsége) egy nonprofit szövetség, mely az Európai Unióval, az Európai Parlamenttel és Bizottsággal, valamint más kulcsfontosságú szervekkel együttműködve segít a vállalatirányítási rendszerek előmozdításában és a belső ellenőrzés fejlesztésében. Arra törekszik, hogy a belső ellenőrzés szükségességét figyelembe vegyék a szabályzatok és jogszabályok megalkotása során.²⁹

²⁶ IAASB. 2021. november 12.

²⁷ IFAC. <http://www.lrga.lv/en/ifac>, 2021. november 17.

²⁸ AHIA. <https://ahia.org/about/international-standards-for-the-professional-pract/>, 2021. november 17.

²⁹ ECIIA. <https://www.eciia.eu/the-public-affairs-coord-committee/>, 2021. november 11.

3.2. Hazai szervezetek és fórumok

BEMSZ

Az IIA Hungary, a Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezete (BEMSZ) küldetése a belső ellenőrzési szakma magyarországi elfogadtatása, támogatása, fejlesztése, érdekképviselése; a nemzetközi és európai belső ellenőrzési ismeretek és szakmai gyakorlat magyarországi megismertetése, a belső ellenőrök képzése és vizsgáztatása.³⁰

Már a rendszerváltás előtt bebizonyosodott, hogy a belső ellenőrzésre és annak nemzetközi alapokon, tapasztalatokon nyugvó fejlesztésére szükség van. Azonban 1988-ban az első országos törekvések még nem valósulhattak meg, ennek fő okai, hogy az elérhető képzések külföldön voltak, és olyan nagy költséget róttak a vállalatokra, hogy azt csak néhány szektor (főleg bankok) engedhették meg az ellenőreik számára. A BEMSZ 1995-ben kezdte meg működését szintén nonprofit formában.

BEMAFOR

A BEMAFOR egy ingyenes fórum, aminek célja az, hogy a Magyarországon államháztartási belső ellenőrzési tevékenységet végzők első kézből értesüljenek a jogszabály-módosításokról, véleményezhessék az egyes módszertani segédleteket, emellett akár személyes formában akár digitális fórumon megoszthassák egymással és a Pénzügyminisztériummal véleményüket, benyomásaikat, a legjobb gyakorlatokat. A tagoknak lehetőségük van felvetni az őket leginkább foglalkoztató aktuális kérdéseket, problémákat.³¹

BET

A Belső Ellenőrök Társasága (BET) az egyik legfrissebb szakmai fórum, mely a belső ellenőrök számára lett létrehozva.

Célja, hogy különböző szakmai konferenciák és kerekasztal-beszélgetések segítségével szélesítsék a belső ellenőrök látókörét, megosszák tapasztalataikat.

KONFORM

Szintén egy nagyon új szervezetről van szó. Az Államháztartási Belső Kontroll Fórum (KONFORM) azok számára lett létrehozva, akik érintettek a belső kontrollrendszer kialakításában, a fórum ingyenes, működtetését az Államháztartási Szabályozási Főosztály, Államháztartási Belső Kontrollok Osztálya látja el. A 2016-ban

³⁰ *MI a BEMSZ?* <https://www.eciia.eu/the-public-affairs-coord-committee/>, 2021. november 13.

³¹ *BEMAFOR Államháztartási Belső Kontrollok.* <https://allamhaztartas.kormany.hu/bemafor-belso-ellenorok-magyarorszagi-foruma>, 2021. október 15.

hatályba lépett belső kontrollrendszer szabályainak alkalmazását segítik hírlevelek és gyakorlati tapasztalatok átadásával.

A KONFORM célja, hogy a tagok a saját költségvetési szerveik belső kontrollrendszerét – akár az itt megszerzett ismereteikkel is – a hatályos jogszabályoknak, módszertanoknak megfelelően „konformizálják”, testre szabják. A KONFORM tagja lehet bárki, aki magyarországi költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál dolgozik és részt vesz a belső kontrollrendszer valamely elemének működtetésében.³²

3.3. Nemzetközi standardok

A belső ellenőrzés szakmai gyakorlatára vonatkozó nemzetközi szabványok keretében működik, beleértve az IIA belső ellenőrzési definícióját, az etikai kódexet, a magatartási szabályokat, valamint a nemzetközi standardokat, modelleket.

A Pénzügyminisztérium honlapján is megtalálható a belső ellenőrök etikai kódexe, mely nemzetközi szinten is egységes. A független és tárgyilagos belső ellenőrzési tevékenységet ellátóknak a közszférában általános etikai elvárások tekintetében magasabb etikai elvárásoknak kell megfelelniük. Ahhoz, hogy ellenőri álláspontjukat hitelesnek tartsák és elfogadják, az ellenőrök munkájának mindenkor és minden körülmények között feddhetetlennek, objektívnak kell lennie.³³

A legtöbb vállalatnál találkozhatunk etikai kódexszel, mely részletes irányelveket tartalmaz az alkalmazottak etikus és felelősségteljes viselkedésének ösztönzésére, nincs ez másképp a belső ellenőröknél sem, ahol az etikai követelmények betartása szükséges ahhoz, hogy felelősségteljesen járjanak el a közérdek szolgálatában. Az etikai kódexben bemutatott alapelvek segítenek abban, hogy a szervezetek elérjék céljaikat.

A belső ellenőröktől elvárják, hogy használják és betartsák az IIA etikai kódexében meghatározott alapelveket, melyek általánosságban a következők:

- *Integritás:* A belső ellenőrök megbízható munkája megeremti a bizalmat, és így megalapozza az ítéletükre való támaszkodást.
- *Objektivitás:* A belső ellenőröknek az információk összegyűjtése, értékelése és közlése során mindig az objektivitásra kell törekedniük, nem lehetnek befolyásolhatók.
- *Titoktartás:* Mivel a belső ellenőrök a szervezet szinte minden adatához hozzáférnek, azokért teljes felelősséggel is tartoznak, nem adhatják tovább a szerzett információt kivéve, ha erre jogi vagy szakmai kötelezettségük áll fenn.
- *Kompetencia:* Mivel a belső ellenőr szakma folyamatos továbbképzéssel jár, a munkájában ezeket a szerzett készségeket, tudást alkalmazni tudja a napi rutin során.

³² KONFORM. *Államháztartási Belső Kontrollok*. <https://allamhaztartas.kormany.hu/konform-allamhaztartasi-belso-kontroll-forum>, 2021. november 3.

³³ *Belső ellenőrök etikai kódexe*. https://allamhaztartas.kormany.hu/download/4/cf/c2000/Etikai%20kódex_2021.pdf, 2021. október 18.

A belső ellenőrök magatartási szabályaira is szigorú előírások vonatkoznak ugyanezen alapelvek szerint:

- **Integritás:** A rá bízott feladatokat odaadással és becsületesen, a törvények betartásával végezze.
- **Tárgyilagosság:** A belső ellenőr minden esetben objektíven, kellő szakmai gondossággal, részrehajlás nélkül jár el bármely tevékenység vagy folyamat vizsgálatánál az információ gyűjtése, elemzése, értékelése és közlése, valamint szakmai álláspontjának kialakítása és közlése során.
- **Titoktartás:** A belső ellenőrtől elvárják, hogy a rá bízott információkat bizalmasan kezelje.
- **Kompetencia:** A vizsgálatok elvégzéséhez megfelelő szakértelemmel, tudással rendelkezzen, munkáját a standardok betartásával lássa el.

3.4. Nemzetközi normák

A belső ellenőrzés gyakorlatát IIA normák alapelvei határozzák meg. Alapvető célja a megalkotásuknak az volt, hogy a belső ellenőrzési tevékenységet tökéletessé, hozzájáruljanak a szervezeten belüli célok megvalósításához.

A 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése alapján a költségvetési szervnél belső ellenőrzést végző személy munkáját a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók szerint végzi. A standardok alkalmazásának pontos módjáról a belső ellenőröknek mindig az adott helyzet figyelembevételével, illetve saját szakmai megítélésük alapján kell dönteniük. Amennyiben egy adott standard a költségvetési szervnél nem értelmezhető, ott azt nem kell alkalmazni.

A normák három csoportra oszthatók:

Alapvető normák: amelyek ebben a munkakörben tevékenységet végző szervezetek és szakemberek sajátosságait írják körül.

Ilyenek például:

1200 Tájékozottság és alapos szakmai körültekintés, ami értelemszerűen azt jelenti, hogy a belső ellenőröknek így kell végrehajtani az ellenőrzéseiket.

1400 Kontroll: A hatékony kontrollok fenntartásában a belső ellenőrzésnek támogatnia kell a szervezetet.

Végrehajtási normák: A második típus már magát a belső ellenőrzési feladatait tárja elé, és minőségi kritériumokat adhat. pl.:

2200 Hierarchia: A hatékony belső ellenőrzési rendszer minden esetben független szervként tevékenykedik a szervezet többi részétől, pont ezért tud befolyásmentes, objektív döntéseket hozni.

2300 Döntés: A belső ellenőr nem rendelkezik önálló döntési jogkörrel, és a szervezeten belül a megbízott tevékenységén túl nem vállalhat más feladatot.

Megvalósítási normák: A harmadik csoport magában foglalja az első kettőt, hiszen ismerve a bizonyosságot adó tevékenységre és a tanácsadói funkcióra vonatkoznak.

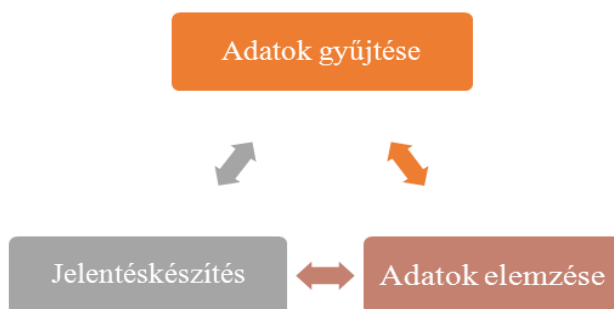
Pl.: 3300 Szaktudás: Ez a norma szintén visszautal a továbbképzésekhez, hiszen a belső ellenőrzésnek, mint szervezeten belüli egységnek szükséges a megfelelő szintű szakismeret és a folyamatos továbbképzés lehetősége.

3.5. Nemzetközi szabványok

Az ISO belső ellenőrzési tevékenység azt a célt szolgálja, hogy értékelje a szervezet hatékonyságát a minőség- és kockázatkezelési rendszerek szintjén.

A belső ellenőrzésről szóló ISO 9001:2015 szabvány célja a minőségirányítási rendszer szerint történt tevékenység hatékonyságának, teljesítményének ellenőrzése.

Ellenőrzési lista szerint történik a vizsgálat, melyek mindig az adott szervezet igényeire vannak szabva. Az ellenőrzési lista elkészítésének jó kiindulópontja az ellenőrizendő folyamat(ok) áttekintése, és vizsgáló kérdéseket tesz fel a folyamat kezdetétől a kimenetelig, tehát az auditálás lényegében egy tényfeltáró tevékenység, amelyet információ-mintavétellel végeznek. Az ISO 9001 szerinti lépések leegyszerűsítve a következők:



10. ábra

Saját szerkesztés

Az ellenőrzési jelentés végén jegyzőkönyv készül, melynek bizonyos adatokat mindenképpen tartalmaznia kell:

1. Az ellenőrzés célja
2. Az ellenőrzés megbízója
3. A vizsgálatot végző ellenőr neve
4. A vizsgálat pontos időintervalluma
5. A vizsgálat során tett hibák bemutatása és megoldási javaslatok

Az ISO 19011 alapelvei bármilyen típusú ellenőrzésnél alkalmazhatók, akár belső ellenőrzésnél is.

Az ISO 31000:2009 szabvány kockázatfelméréssel kapcsolatos irányelveket határoz meg.

Ez a szabvány kompatibilis, így az összes (magán, állami) szervezet számára alkalmazható.

Az ISO 31000:2009 szabvány alapján a kockázatot a szervezeti célrendszer egymáson alapuló szintjein keresztül vázolja fel.

A 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban: Gtbr.) is előírja egyfajta bejelentőrendszer működtetését, ma már a szakmának ezen részét szervezeteken belül működő megfelelést támogató osztály végzi. Idesorolható az ISO 37000-es szabványcsalád:

- 37001 antikorrupciós
- 37002 folyamatban (közérdekű bejelentések)

A jó kockázatelemzés az ISO 37001-nek alapja is egyben. A belső ellenőrzés is néha bekapcsolódik ezen szabvány alkalmazásába, ha olyan szaktudást igényel az adott bejelentés, aminek vizsgálata konkrétan ellenőrzési jogkörbe tartozik.

Zárógondolatok

Tanulmányunkban a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerét és a belső ellenőrzés szabályait vettük górcső alá. Publikációnk elején kitértünk a kontrollrendszer elemeire, a COSO-modellre, foglalkoztunk a Hármas Védelmi Vonal alapelveivel, valamint a kontrollrendszer magyarországi hierarchiájával. Ezt követően a belső ellenőrzés szabályait elemeztük a belső ellenőri és a belső ellenőrzési tevékenység szemszögéből.

Rámutattunk, hogy azért célszerű a belső ellenőrzési tevékenység, mert

- felméri a szervezeten belüli kockázatokat és kiértékeli azokat
- tárgyilagos, pártatlan szakvéleményt nyújt
- a célok figyelembevételével nagymértékben javítja a szervezet hatékonyságát
- biztosítja azt, hogy a szervezet a jogszabályoknak megfelelően járjon el.

Elemzésünk zárásaként nemzetközi szervezeteket, standardokat és szabványokat mutattunk be, ezzel is érzékeltetve a téma nemzetközi jellegét, illetve interdiszciplinaritását.

Felhasznált irodalom

- [1] ERDŐS Éva: *Költségvetési szervek ellenőrzése*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem e-Learning tananyag a köztisztviselők továbbképzési programjához, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Továbbképzési Központ, Budapest, 2014, 1–43.
- [2] FÜREDI-FÜLÖP Judit – GYÖRFFI Dezső – GYÖRFFI György – PÁL Tibor – PLESZKÓ Renáta – PRINTZ János Károly – VÁRKONYINÉ JUHÁSZ Mária: *Költségvetési szervek belső ellenőrzése*. NKE, 2019.
- [3] NYIKOS László: *Közpénzek ellenőrzése I. Perfekt*, Budapest, 2002.
- [4] Henri FAYOL: *Ipari és általános vezetés*. KJK, Budapest, 1984.
- [5] KRESALEK Péter: *A vállalati ellenőrzés alapjai*. Oktatási segédanyag, Budapest, 2014.

- [6] LUKÁCS János: *Ellenőrzés és könyvvizsgálat alapjai*. Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Központ Kft., Bp., 2014.
- [7] KOVÁCS Lajos: *Ellenőrzési ismeretek*. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 1998.
- [8] VÉRTESY László: *Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.
- [9] VÖRÖS László: *Az ellenőrzés rendszere és módszertana*. Perfekt Pénzügyi Szakoktató és Kiadó Rt., Budapest, 2002.

Felhasznált internetes források jegyzéke

- [1] PRINTZ János: *A belső kontrollok a gyakorlatban*. <https://slideplayer.hu/slide/14166866>, 2021. október 17.
- [2] MILICZ Ákos: *Belső kontrollrendszerek intézményesülése hazai üzleti szervezetekben*. <https://docplayer.hu/68981261-Milicz-akos-belso-kontrollrendszerek-intezmenyesulese-hazai-uzleti-szervezetekben.html>, 2021. november 17.
- [3] *A gazdálkodás 14 alapelve Fayol szerint*. <https://hu.warbletoncouncil.org/aportaciones-de-henri-fayol-7184>, 2021. november 12.
- [4] Ludwig von BERTALANFFY: *A rendszer általános elmélete*. <https://hu.sainte-anastasi.org/articles/psicologa/la-teora-general-de-sistemas-de-ludwig-von-bertalanffy.html>, 2021. november 15.
- [5] A szakmáról/BEMSZ (iia.hu) 2021. október 21.
- [6] International Standards For The Professional Practice Of Internal Auditing. AHIA 2021. november 17.
- [7] *Belső ellenőrök etikai kódexe*. https://allamhaztartas.kormany.hu/download/4/cf/c2000/Etikai_kodex_2021.pdf, 2021. október 18.
- [8] Belső ellenőrök kötelező szakmai továbbképzése – gazdasági, pénzügyi, adózási portál adozasitanacsadas.hu, 2021. október 29.
- [9] *Belső ellenőrzés folyamatábrája. 2_sz_melleklet_a_belso_ellenorzes_folyamatabraja.doc* (live.com), 2021. november 6.
- [10] Belső ellenőrzés standardok Hatodik könyv Ötödik könyv Negyedik könyv Harmadik könyv Második könyv (kormany.hu) 2021. október 18.
- [11] Belső ellenőrzési tevékenység Államháztartási Belső Kontrollok Államháztartási Belső Kontrollok (kormany.hu) 2021. október 27.
- [12] BEMAFOR Államháztartási Belső Kontrollok Államháztartási Belső Kontrollok (kormany.hu) 2021. október 15.

- [13] Certified Information Systems Auditor Certified Information Systems Auditor (CISA®) | Strathmore University, 2021. november 20.
- [14] CIA - Képesített belső ellenőr képzés, PwC's Academy, 2021. november 21.
- [15] ECIIA The Public Affairs Coord. Committee • ECIIA, 2021. november 11.
- [16] Eligibility Requirements Eligibility Requirements (theia.org), 2021. november 20.
- [17] ETK Szolgáltató ZRt. ETK Szolgáltató zRt. | Az ETK Szolgáltató ZRt. hivatalos honlapja. Információk auditoroknak, belső ellenőrzési szakértők, belső ellenőrzési programok és belső ellenőrzési szolgáltatás (etk-rt.hu), 2021. november 1.
- [18] IAASB Consultative Advisory Group | IFAC (iaasb.org), 2021. november 12.
- [19] IFAC <http://www.lrga.lv/en/ifac>, 2021. november 17.
- [20] IIA Három védelmi vonal Three-Lines-Model-Updated-Hungarian.pdf theia.org, 2021. november 17.
- [21] *COBIT tartalmi összefoglaló.* https://hopet.hu/index.php?menu=cobit&menu=1_al, 2021. november 19.
- [22] ISACA History of ISACA | Global Business & Technology Community | ISACA, 2021. november 19.
- [23] KONFORM Államháztartási Belső Kontrollok allamhaztartas.kormany.hu, 2021. november 3.
- [24] Köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszere - gazdasági, pénzügyi, adózási portál (adozasitanacsadas.hu), 2021. október 7.
- [25] MI a BEMSZ? Untitled (ia.hu) 2021. november 13.
- [26] Dr. BUXBAUM Miklós: *Nemzetközi szervezetek a belső ellenőrzés területén. Belső ellenőrzési módszerek és technikák (a költségvetési szervezetek gyakorlatában)* IIA Hungary. - ppt (slideplayer.hu) 2021. október 29.
- [27] QIAL QIAL Eligibility Requirements (theia.org) 2021. november 20.
- [28] *Rendszerellenőrzési módszertan.* https://allamhaztartas.kormany.hu/download/7/bc/51000/Rendszerellenorzesi_modszertan_1.doc, 2021. november 9.
- [29] RPA a belső ellenőrzéshez és kontrollokhoz. RPA a belső ellenőrzéshez és kontrollokhoz (controllingportal.hu) 2021. november 2.

Jogszabályjegyzék

- [1] 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Régi Áht.)
- [2] 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről

-
- [3] 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
 - [4] 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről
 - [5] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
 - [6] 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
 - [7] 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
 - [8] 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
 - [9] 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről
 - [10] 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről

A MEDIÁCIÓ ALKOTMÁNYOS ALAPJAI A MAGYAR ALAPTÖRVÉNYBEN

Constitutional foundations of mediation in Hungarian Fundamental Law

NÉMETH ZOLTÁN*

Absztrakt: Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a mediáció alkotmányos megalapozottságát és felhívja a figyelmet arra, hogy a magyar Alaptörvény mely pontjai utalhatnak az alternatív vitarendezésre. Nagyon fontos, hogy a mediáció, a viták vagy vitás jogi helyzetek békés megoldására való törekvés egy összetársadalmi érdek, amelynek áttételesen létezik alkotmányos megalapozottsága. A tanulmány erre keresi a választ.

Kulcsszavak: *mediáció, alternatív vitarendezés, jogállamiság, rule of law, alaptörvény, jog*

Abstract: The aim of the present study is to present the constitutional validity of mediation and to draw attention to which points of the Hungarian Constitutional Law may refer to alternative dispute resolution. It is very important that mediation, the pursuit of peaceful settlement of disputes or disputed legal situations is in the interest of society as a whole, which has a constitutional legitimacy. The study is looking for an answer to this.

Keywords: *mediation, alternative dispute resolution, rule of law, rule of law, constitution, law*

1. A közvetítés és annak előnyei

Az alternatív vitarendezési formák alkotmányos megalapozottságának feltárásához alaposan vizsgálni szükséges Magyarország Alaptörvényét¹ (továbbiakban: Alaptörvény), amely ugyan konkrétan nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kimondaná az alternatív vitarendezés fontosságát, de utalás szintjén következtetéseket azért levonhatunk belőle.

Érdeemes azonban tisztázni, hogy alternatív vitarendezés alatt mit is kell érteni, annak milyen formái ismertek. Az alternatív vitarendezés egy gyűjtőfogalom,

* DR. NÉMETH ZOLTÁN
LL.M.-kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet (MFI)
elnök
Közép-Európai Mediációs Intézet
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet (MFI)
1525 Budapest, Pf. 79.
zoltan.nemeth@mfi.gov.hu

¹ Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény).

amely két vagy több fél vitájának bíróságon kívüli rendezésére ad lehetőséget és ebbe a gyűjtőfogalomba tartozik:

- (a) választottbírói eljárás,
- (b) mediáció,
- (c) békéltetés,
- (d) facilitáció,
- (e) egyeztetés.

A bíróságon kívüli vitarendezés Magyarországon is aktívan jelen van, olyannyira, hogy jogi szabályozottsága nagyon kiterjedt. Jelentőségét az adja, hogy amellett, hogy lehetőséget ad a bíróságok tehermentesítésére, a vitában álló feleknek megadja a lehetőséget, hogy saját maguk döntsenek, alkossanak megállapodást a közöttük fennálló vita megoldására. Önmagában az a tény, hogy két fél képes arra, hogy egy harmadik, semleges fél (közvetítő) segítségével oldják meg vitás helyzetüket, ad egyfajta súlyt is a jövőbeni megállapodásuknak, azaz az ilyen eljárás során kötött megállapodások betarthatósága nem fog gondot okozni. Jelen tanulmánynak nem célja annak ismertetése, hogy a mediációs eljárásnak milyen előnyei lehetnek a rendes bírósági (peres) eljárással szemben, de mégis érdemes kiemelni pár fontosabb momentumot.

Véleményem szerint a közvetítői eljárás több szempontból is pozitív hatást gyakorol társadalmi szinten:

- (a) kevesebb stressz éri a feleket, mivel megkíméli őket az elhúzódó peres eljárástól;
- (b) pozitívan hat a vitában álló felek egészségügyi állapotára;
- (c) megkíméli a feleket a jelentős, perrel járó kiadásoktól;
- (d) pozitívan hat a felek munkahelyi produktivására, ezáltal pedig a gazdaságra;
- (e) sokkal kevesebb esetben van szükség további jogi eljárásokra (pl. bírósági végrehajtás).

A fent felsorolt előnyök tükrében kijelenthető, hogy komoly jelentősége van annak, ha egyre többen vesznek igénybe különféle alternatív vitarendezési módokat. Egy modern, párbeszédre épülő társadalom egyik alapeleme, hogy megtanítja tagjait jól kommunikálni és ennek egyik eszköze lehet a mediáció (közvetítés) intézménye.

A mediáció ugyanis sokkal több, mint egy eljárás. A mediáció egy folyamat, amelynek során a vitában álló felek újra képesek lesznek kommunikálni egymással, újra képesek lesznek bizalmat építeni, és esélyt kapnak arra, hogy a jövőben (legyen az közös vagy külön) is együtt tudjanak működni egymással.

A fentiek tükrében érdemes megvizsgálni, hogy hazánk Alaptörvénye mely pontjain utal a mediáció jelentőségére, mely részekből vonhatunk le olyan következtetéseket, amelyek megalapozzák, hogy a mediációnak van alkotmányos beágyazottsága, megalapozottsága.

2. A mediáció fogalma és viszonya a jogállamisággal

Ahhoz, hogy az Alaptörvény és a mediáció viszonyát elemezni lehessen, a mediáció fogalmát kiterjesztően szükséges értelmezni, akár a jogszabályi² definíció kereteit is meghaladva. A közvetítói törvény szerint a közvetítés olyan sajátos permegelőző, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása (Közvetítói törvény 2. §). A mediáció fogalma tehát tartalmaz olyan kötelező elemeket, amelyek hiányában maga a békés vitarendezés ezen módja nem valósulhat meg:

- (a) Permegelőző;
- (b) Konfliktuskezelő;
- (c) Vitarendező;
- (d) Vitában érdekelt felek;
- (e) Kölcsönös megegyezés;
- (f) Semleges, harmadik személy közreműködése;
- (g) (Írásbeli) megállapodás létrehozása.

A felsorolt definíciós elemek közül valamennyinek teljesülnie kell ahhoz, hogy közvetítésről beszélhessünk. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó legalább a fogalom szintjén keretek közé szorította ezt a területet, megadván számára azt a jogi hátteret, amely nélkül ez az eljárás nem alkalmazható.

2.1. A mediáció és a jogállamiság viszonya

A definícióból a következő alkotmányos alapelv további elemzésére nyílik lehetőség: jogállamiság (Rule of Law). A jogállamiság elve – amely az alkotmányjog alappillére³ - teljesen átszövi az élet azon területeit, amelyek találkoznak a joggal, a jogszabályokkal, és a mediáció pont egy ilyen terület. Elkerülhetetlen ugyanis a felek egységes akaratát tükröznie. Tisztában kell tehát lennie minden egyes mediátornak az alapvető jogi normákkal, alapvető jogszabályokkal, mivel ezek alkalmazása átszövi a teljes közvetítói eljárást. A jogállamiság fogalmának jobb megértését szolgálja a Velencei Bizottság jelentése⁴ a Rule of Law tartalmi elemeiről, amelyek a következők:

- (a) Jog uralma, a törvényesség biztosítása;
- (b) Jobbiztonság követelménye;
- (c) Az önkényesség tilalma;
- (d) A független bírói szervekhez fordulás joga;
- (e) Az emberi jogok védelme;

² 2002. évi LV. törvény a közvetítói tevékenységről (továbbiakban: Közvetítói törvény).

³ KRUSZLICZ Péter Pál: Alkotmányos ellensúly politikai mérlegen: néhány gondolat a jogállamiság elvének jelenkori védelméhez. *Fontes Iuris* 2018/2., 23–27.

⁴ 2011. március 24. CDL (2010)141rev2 Draft Report on The Rule of Law, 40–63.

(f) A diszkrimináció tilalma, a törvény előtti egyenlőség elve.⁵

A jogállamiság fogalmának kibontásával láthatóvá válik az, hogy maga a mediáció minden szempontból megfelel a követelményeknek, mivel biztosítja a jog uralmát, a törvényességet, megfelel a jogbiztonság követelményeinek, nem ad lehetőséget az önkényességre, senkit nem akadályoz meg abban, hogy bírósághoz forduljon, védi az emberi jogokat és a mediációban egyik fő alapelvi kérdés a felek egyenlősége. Fontos hasonlóság a jogállamiság és a mediáció között még az egyensúly kérdése. A mediációs eljárás egyik fő alapelve az egyensúly megteremtése a vitában álló felek között, míg a jogállamiság egy olyan egyensúly kialakítására alkalmas alapelv, amely a megfelelő alkotmányos rendszer fenntartását egyedül képes biztosítani.⁶

A fentiek alapján tehát kijelenthető, hogy a mediáció is a jog uralma alatt áll, annak szerves része és attól elválaszthatatlan, mégis egy szabadabb és emberibb keretet ad a feleknek egy közös, mindenki számára elfogadható megállapodás létrehozására. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a jog nem csak a paragrafusok logikus rendje, nem csupán az ész dolga, hanem a szív dolga is⁷, és ez a gondolat egyértelműen partneri kapcsolatot teremt a közvetítői szakma és a jogi hivatás, a jogászság között, mivel a mediáció is meghatározott keretek között zajlik és teret kap a „szív” is, amikor a felek képesek megérteni egymás nézőpontjait.

3. Az Alaptörvény és a mediáció

A nemzeti alkotmány identitást képez, kohéziót teremt a nemzet tagjai, intézményei között.⁸ Magyarország Alaptörvénye ebben a kontextusban kohéziót teremt a jog uralma és az azt kiegészítő, segítő, támogató eljárások, módszerek között is. Kapcsolatot teremt a mediáció és a jog, a mediáció és az igazságszolgáltatás, a mediáció és családok védelme és a mediáció és a szabadságjogok között. Ez a kapocs biztosítja azt, hogy mindenkinek jogában áll úgy dönteni, hogy vitáinak rendezése érdekében közvetítő segítségét veszi igénybe, és teheti ezt a bírósági eljárást megelőzően, a bírósági eljárás közben, de akár az eljárást követően is.

Az Alaptörvénynek több olyan szakasza is van, amelynek mélyebb elemzésével felszínre hozhatók olyan megállapítások, amelyek feltárják előttünk a mediáció alkotmányos alapjait.

A Nemzeti Hitvallás részben rögtön számos olyan fontos tételmondat kapott helyet, amelyek nagyon fontos alapelveket mondanak ki, és ezek mind a békés együttélésre, az emberek egyenlőségére, a méltányosságra, az elesettek védelmére

⁵ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2012, 72.

⁶ KRUSZLICZ Péter Pál: Alkotmányos ellensúly politikai mérlegen: néhány gondolat a jogállamiság elvének jelenkori védelméhez. *Fontes Iuris* 2018/2., 23–27.

⁷ TRÓCSÁNYI László: Bevezetés. In: *Mediáció a nemzetközi jogellenes gyermekelviteli ügyekben*. (Szerk.: Németh Zoltán) Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2015, 4.

⁸ TRÓCSÁNYI László: *Válogatott miniszteri beszédek*. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019, 37.

és a családok védelmére vonatkoznak. A mediáció szempontjából fontos mondatok elemzése rávilágít arra a nagyon fontos és véleményem szerint keveset hangoztatott tényre, hogy a jogalkotó egyik fontos célja lehetett a társadalmi béke megteremtésére való törekvés.

3.1. A Nemzeti Hitvallás és a mediáció kapcsolata

A Nemzeti Hitvallás – amely önálló egység az Alaptörvényen belül⁹ – több fontos „etikai parancsot”¹⁰ tartalmaz (pl. közösségért való felelősség), amelyek sok esetben lehetnek tárgyai nézeteltéréseknek, vitáknak, és ezeket a mediáció módszerével az Alaptörvény szellemiségének is megfelelően a felek meg tudják oldani. A Nemzeti Hitvallás több mint az Alaptörvény preambuluma. Értékeivel, megállapításai-val Magyarország jogrendjének, azaz a jogszabályalkotás és -értelmezés alapjaként kell rá tekinteni.¹¹ A viták békés megoldására való képesség egy olyan erény, amely fontos alappillére lehet egy jól működő társadalomnak, aminek tartópillére az Alaptörvény, amely „szerződést jelent a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”.¹² Trócsányi László korábbi igazságügyi miniszter mondta egy beszédében, hogy „[a]z Alaptörvény élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, amelyben élni, s amelyet érvényesíteni szeretne”.¹³ Ebbe az élő keretbe a Nemzeti Hitvallás tág értelmezése alapján a viták békés rendezése is beletartozik.

1. táblázat

A Nemzeti Hitvallás mediációs vonatkozásai
(a szerző saját szerkesztése)

Alaptörvényi megállapítás	Mediációs vonatkozás
Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.	A mediáció és annak eszménye minden tekintetben előtérbe helyezi az emberi méltóságot. A közvetítői eljárás során a felek egyenlőek és emberi méltóságuk védelmet élvez.

⁹ HORKAI HÖRCHER Ferenc: A Nemzeti Hitvallásról. In: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések.* (Szerk.: Jakab András) 2012, 287–309. *Mediáció a nemzetközi jogellenes gyermekelviteli ügyekben* (Szerk.: Németh Zoltán) Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2015, 4.

¹⁰ SCHANDA Balázs: Vallási és erkölcsi utalások az Alaptörvényben. In: *Mire való egy alkotmány? Nemzeti sajátosságok és az európai konszenzus.* (Szerk.: Károlyi Elisabeth) Károlyi József Alapítvány, Helikon Kiadó, Budapest, 2014, 120.

¹¹ TÓTH Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle* 9/3–6., 2013, 275–292.

¹² SALAMON László: Magyarország új Alaptörvényének válaszai a XXI. század kihívásaira. In: *Mire való egy alkotmány? Nemzeti sajátosságok és az európai konszenzus.* (Szerk.: Károlyi Elisabeth) Károlyi József Alapítvány, Helikon Kiadó, Budapest, 2014, 254.

¹³ TRÓCSÁNYI László: *Válogatott miniszteri beszédek.* Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019, 41.

Alaptörvényi megállapítás	Mediációs vonatkozás
Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.	A sikeres mediáció egyik alapfeltétele a felek együttműködése. Betartható, a jövőt formáló megállapodás kizárólag a felek hatékony együttműködéséből jöhet létre.
Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.	A mediáció, különösen a családi mediáció biztosítja a családok védelmét, és lehetőséget teremt akár a család összetartására is, illetve ha ez nem sikerül, akkor egy nyugodt, kiegyensúlyozott jövő megalapozására.
Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.	A mediáció egy komoly munka, a mediátor által végzett közvetítői tevékenység kiemelt társadalmi haszonnal jár, és nemcsak az egyén, hanem a közösség szintjén is kiemelt hasznossága van. Fontos kiemelni, hogy az ember abszolút értéket hordozó érintetlen méltósággal rendelkező valaki, de ez az érintetlen méltósága csak a közösségben tud realitássá válni. ¹⁴ Ebben tud a mediáció, a párbeszéd módszere segítséget nyújtani.
Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.	A mediáció mindenkinek lehetőséget ad vitáinak rendezésére az élet bármely területén, és segíti az embereket abban, hogy megpróbálják megérteni egymást.
Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.	A polgároknak és az államnak is érdeke a mediáció intenzívebb biztosítása, mivel a mediáció során kötött megállapodások igazságosak, megkímélik a feleket a további eljárásoktól és csökkentik az igazságszolgáltatás terheit is.
Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.	Magyarországon a 2002. évi LV. törvény részletesen szabályozza a polgári és kereskedelmi ügyekben végezhető közvetítést, megfelelve az EU elvárásainak. ¹⁵ A törvényi alapok további szélesítésével bizonyos területeken a mediáció jobb megismertetésével ez az alkotmányos tétel is maradéktalanul megvalósítható.

¹⁴ Sulyok Tamás: Az alkotmányos identitás alapkérdései. In: *Párbeszéd és identitás*. (Szerk.: Sulyok Márton) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 150.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK Irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól.

3.2. Az Alaptörvény konkrét rendelkezéseinek és a mediációnak a kapcsolata

Az Alaptörvény több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyeknek lehet ún. mediációs magyarázata, de természetesen konkrét jogalkotói szándék a mediáció alkotmányos alapjainak megteremtésére ezekben nem fedezhető fel, azonban mégis fontos szabályok, jogi alapnormák ezek és hatnak a közvetítés intézményére is. A társadalmi párbeszéd fontossága is megjelenik az Alaptörvényben, és ez a párbeszéd a mediációnak az egyik szívcsakrája is egyben. A beszélgetés lehetőségének megteremtése, a vitában álló felek részére a lehetőség megadása arra, hogy párbeszédet folytassanak, jelenti a közvetítés egyik legfontosabb hozzáadott értékét. Kijelenthető, hogy párbeszédre igenis szükség van,¹⁶ és azt is látni kell, hogy nagyon sok esetben párhuzamos igazságok „futnak” egymás mellett, amelyek sok esetben valahol találkoznak egymással. A párbeszéd, amelyet egy mediátor irányít, megteremti az esélyt arra, hogy megértsük a másik álláspontját, igazságát, és megkeressük a közös pontokat.

2. táblázat

Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek mediációs vonatkozásai
(a szerző saját szerkesztése)

Alaptörvényi rendelkezés	Mediációs vonatkozás
L) cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi. (2) Magyarország támogatja a gyermekváltalást. (3) A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.	A családok védelme, a megromlott kapcsolatok helyreállítása vagy egy nyugodt jövő megalapozása az egyik nagyon fontos célja a mediációnak is. A válási mediáció során a szülők biztonságos körülmények között, a gyermek érdekeit előtérbe helyezve képesek olyan megállapodást kötni, amely megalapozza a jövőbeni együttműködésüket. A mediátor értő figyelme, a kialakított bizalmi légkör, az asszertív kommunikáció, a minősítésmentes párbeszéd mind-mind elősegítik, hogy a felek jobban megértsék egymás nézőpontjait. A válások során a gyermekek a legnagyobb vesztesek, nem ők akarták, nem ők tehetnek róla, mégis megtörténik velük. Éppen ezért érdemes ezeket a folyamatokat békés mederben tartani.
M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország	A mediátori tevékenység értékteremtő képessége vitathatatlan és ezzel nagyban képes támogatni a társadalmi békét, a konfliktusban álló felek között a kommunikáció helyrehozatalát. A gazdaság területén a mediációt igénybe vevő cégek biztosítani tudják a

¹⁶ TRÓCSÁNYI László: Az alkotmányos identitás alapkérdései. In: *Párbeszéd és identitás*. (Szerk.: Sulyok Márton) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 43.

Alaptörvényi rendelkezés	Mediációs vonatkozás
<p>fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.</p>	<p>hatékony konfliktuskezelést, a jó hírnév védelmét és fenn tudják tartani a produktivitásukat is. Össz gazdasági érdek is lenne a mediáció megismertetése a gazdaság minden szereplőjével.</p>
<p>XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.</p>	<p>A törvény és a mediátor előtt is mindenki egyenlő. A mediációs eljárás egyik sarokpontja a felek egyenlősége, a felek közötti egyensúlyi helyzet megteremtése és fenntartása. A közvetítői eljárásban mindenkinek „igaza” van és nincs vesztes fél sem. Az Alaptörvény által védett társadalmi csoportok életében keletkező kisebb-nagyobb konfliktusok megoldására is alkalmas módszer lenne.</p>
<p>XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést. (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. (3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását. (4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.</p>	<p>Véleményem szerint a szülői felelősség körébe beletartozik az is, hogy a szülők egy esetleges válás esetén is figyelemmel legyenek a gyermekük érdekeire, jóllétére. Amennyiben mediációs folyamat segítségével kerül sor a válásra, úgy a szülők maradéktalanul eleget tesznek az alaptörvényi elvárásoknak, és megkímélik magukat és gyermeküket a jövőbeni további konfliktusokról. A közvetítői eljárás során a szülők egy kvázi edukatív folyamaton is keresztülmennek, amikor megtanulnak tiszteletteljesen és minősítésmentesen kommunikálni egymással. A mediáció egy konfliktuskezelési művészet is egyben. Mindenkinek joga van megválasztani, hogy bíróságon kívüli módszerekkel kívánja-e megoldani a fennálló konfliktusait vagy inkább a bírói utat választja.</p>
<p>XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. (2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók</p>	<p>A munkavállalókról és a munkaadókról rendelkező XVII. Cikk egy egyértelmű utalás arra, hogy a felek közötti vitás helyzeteket a lehetőségekhez mérten igyekezzenek békés úton rendezni. Ennek a tárgyalási folyamatnak már nagy hagyománya van, és ezek hatékonysága mediátorok igénybevételel tovább fokozható, maximalizálható.</p>

Alaptörvényi rendelkezés	Mediációs vonatkozás
<p>munkabeszüntetéshez való jogát. (3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. (4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.</p>	
<p>XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.</p>	<p>Elvitathatatlan joga a magyar embereknek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és egy észszerű időn belül meghozott bírói döntés. Amennyiben a feleket támogató jogi szakemberek fel tudják ismerni a békés, peren kívüli vitarendezésben rejlő lehetőségeket, akkor úgy tudják ügyfeleiknek biztosítani a hatékony ügyintézés, hogy közben nem sérül az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés alapjoga.</p>
<p>28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjó-nak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.</p>	<p>A mediátorok a mediációs eljárás során abban segítik a feleket, hogy az adott jogszabályi kereteken belül a lehető legoptimálisabb megállapodást foglalják írásba. Fontos szempontja a megállapodásnak, hogy legyen betartható, egyértelmű, és feleljen meg a jogszabályoknak. A mediátor támogatja a feleket, azonban a döntés felelőssége nem az ő kezében van. Éppen ez adja a mediáció csodáját, ugyanis a felek tudnak elég felnőttek lenni ahhoz, hogy saját életükkel kapcsolatban döntést hozzanak. A mediációs eljárás tehát a jogi keretek betartása mellett ad egy rugalmasabb keretet.</p>

Összegzés, konklúzió

Az Alaptörvény egyes megállapításainak fent bemutatott értelmezése rávilágít arra, hogy nagy szükség lenne a mediáció további népszerűsítésére és annak széles körű igénybevételére egyaránt. Az a kísérlet, hogy megtaláljuk a mediáció alkotmányos alapjait, egy nagyon fontos és érdekes folyamat és egy olyan munka, amelyet szükséges elvégezni ahhoz, hogy alkotmányos-jogi szinten is kontextusba lehessen helyezni ezt a területet. A jelenkorban rengeteg helyi és globális szinten is jelentkező konfliktus (pandémia, háború, gazdasági válság) vár megoldásra, amelyek megkövetelik azt az emberi képességet, hogy próbáljuk meg megérteni a másik fél álláspontját.

Egymás megértése csak párbeszéddel lehetséges, amelynek jogi alap-kereteit a mediáció szempontjából az Alaptörvény megteremti és szellemisége mindenki számára lehetővé teszi, hogy a béke útját járja.

A közvetítés módszere komoly történelmi múltra tekint vissza, és ez a múlt kötelezi a jelen mediátorait is arra, hogy továbbfejlesszék- és alakítsák ezt a csodálatos szakmát. Ha tisztában vagyunk azzal, hogy ez egy interdiszciplináris terület, és a mediáció nyit a jog, a jog pedig a mediáció irányába, akkor ez az együttműködés elhozhatja a kreatív, hatékony, mindenki számára megfelelő és jogi értelemben is megkérdőjelezhetetlen megállapodások reneszánszát. Ez lenne ugyanis a jog és igazságkeresők érdeke is, de ez egy kiemelt társadalmi érdek is egyben. Együttműködéssel, párbeszéddel és a jogszabályoknak való megfeleléssel megvalósulhatnak a tényleg működő és hatékony kooperációk. Természetesen szükséges még további elemzések készítése és a jogösszehasonlító módszerrel más országok alkotmányos kereteinek feltérképezése is ahhoz, hogy ez a folyamat tényleg teljeskörűen megvalósulhasson. A jogállamiság és a jogbiztonság mediációhoz való viszonyának kutatása és kibontása is segítheti ezt a munkát.

Végül ne feledjük: mi emberek, az egész világon ugyanazon utazásban veszünk részt, ami nem más, mint az egymás megértésére való törekvés.

Felhasznált irodalom

- [1] KRUSZLICZ Péter Pál: Alkotmányos ellensúly politikai mérlegen: néhány gondolat a jogállamiság elvének jelenkori védelméhez. *Fontes Iuris* 2018/2., 23–27.
- [2] TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2012.
- [3] *Mediáció a nemzetközi jogellenes gyermekelviteli ügyekben*. (Szerk.: Németh Zoltán) Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2015.
- [4] TRÓCSÁNYI László: *Válogatott miniszteri beszédek*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.
- [5] Vallási és erkölcsi utalások az Alaptörvényben. In: *Mire való egy alkotmány? Nemzeti sajátosságok és az európai konszenzus*. (Szerk.: Károlyi Elisabeth) Károlyi József Alapítvány, Helikon Kiadó, Budapest, 2014.
- [6] SÜLYOK Tamás: Az alkotmányos identitás alapkérdései. In: *Párbeszéd és identitás*. (Szerk.: Sulyok Márton) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 150–155.
- [7] TRÓCSÁNYI László: Az alkotmányos identitás alapkérdései. In: *Párbeszéd és identitás*. (Szerk.: Sulyok Márton) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 43–51.

-
- [8] HORKAI HÖRCHER Ferenc: A Nemzeti hitvallásról. In: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. (Szerk: Jakab András) 2012, 287–309.
- [9] TÓTH Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle* 9/3–6., 2013, 275–292.

AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ELVE ÉS HASZNÁLATA A KÖZJOGBAN, AVAGY MEDDIG TERJEDNEK AZ ALKOTMÁNYOS ALAPELVEK HATÁRAI

**The use of the precautionary principle and the non-refoulement principle
in public law - Or how far the boundaries of constitutional principles extend**

OLAJOS ISTVÁN* – MERCZ MÓNKA**

Abstract: A tanulmány az elővigyázatosság elvének értelmezésén túl bemutatja, hogyan érvényesül a környezetjog ezen elve a mezőgazdasági gyakorlatban. Külön fejezetben elemzi a magyar alkotmányos gyakorlat legújabb esetei kapcsán a visszalépés tilalmának és az elővigyázatosság elvének kapcsolatát. Összefoglalja az alkotmánybírák az elővigyázatosság kemény értelmezése ellen szóló érveit, és azt elemzi, hogy érvényesül-e az elővigyázatosság kemény értelmezése a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes gyakorlatában.

Kulcsszavak: *visszalépés tilalma, elővigyázatosság, elővigyázatosság mint elv a környezetjogon kívül, erős és gyenge elővigyázatosság, a lakásbérleti törvény és az elővigyázatosság, elővigyázatosság érvényesülése az ombudsman gyakorlatában*

Abstract: In addition to interpreting the precautionary principle, the present article shows that this principle of environmental law applies to agricultural practice as well. In a separate chapter, we analyze the relationship between the non-refoulement (also known as non-derogation) principle and the precautionary principle in connection with the latest cases of the Hungarian Constitutional Court's practice. This article summarizes the counter-arguments of the constitutional judges against a strong interpretation of the precautionary

* DR. OLAJOS ISTVÁN
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civoliga@uni-miskolc.hu

** MERCZ MÓNKA
V. évf. nappali tagozatos joghallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
3515 Miskolc-Egyetemváros
mercz.monika@gmail.com

principle and analyzes whether a strong interpretation of said principle prevails in the practice of the Deputy Ombudsman for Future Generations.

Keywords: *non-refoulement, non-derogation, precautionary principle, precautionary principle as a principle outside environmental law, strong and weak concepts of the precautionary principle, Housing Act, the application of the precautionary principle in the Ombudsman for Future Generations' practice*

1. Az elővigyázatosság és jelentéstartalma, kapcsolódó alapelvek

Az elővigyázatosság elve a megelőzés és a helyreállítás elvével együtt meghatározza a környezetvédelem kapcsán az emberi tevékenységet. A három alapelv igazából együttesen értelmezhető és együttes hatásában értékelhető.¹

Az elővigyázatosság elve a legáltalánosabb emberi magatartásra vonatkozik.² Itt a magatartás és a környezet, azok elemei és összessége közötti kapcsolat még nem egyértelmű. Nem mutatható ki pontosan, hogy az emberi magatartás milyen hatással lesz a környezetre, vagy egyes elemeire. Ezért az emberi magatartást úgy kell tekintenünk, mely potenciálisan veszélyt jelent a környezet elemeire és azok összességére. Ezért addig, míg konkrét veszély nem mutatható ki, addig potenciálisan veszélyeztető tényezőként kell kezeljünk az emberi tevékenységet, míg a konkrét kockázatai nem meghatározottak.³ Bándi Gyula 2013-ban megírt összefoglaló cikkében az elv alkalmazásával kapcsolatban három fontos elemet emel ki: 1. a környezet védelmét, 2. a súlyos vagy visszafordíthatatlan kárt, valamint 3. a tudományos bizonyosság szintjét.⁴ Ezeket az elemeket a elővigyázatosság elvének alkalmazása szempontjából alulról kell súrolnia annak a tevékenységnek, melyet az elővigyázatosság elve kapcsán kell felmérnünk.

A tevékenység, amellyel kapcsolatban felmerül, nem a szó szoros értelmében vett környezetvédelmi tevékenység,⁵ tehát nem a nagy ipari kibocsátók zajjal, sugárzással, hulladék keletkezésével együtt járó tevékenységét, hanem a természeti gazdálkodás, a növény- és állategészségügy, illetve humán egészségügy területeire terjed ki, ahol a környezetre gyakorlat hatás egy általánosabb elvárás részeként érvényesül, és nem fő szabályként.⁶

¹ FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen University Press, Debrecen, 2014. Vö. FODOR László: A környezetjog alapelvei. In: Fodor László: *Környezetjog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 40–43.

² Ld. Timothy O'RIORDAN – James CAMERON: *Interpreting the Precautionary Principle*. London–New York, Earthscan, 1994.

³ BÁNDI Gyula: Az elővigyázatosság elvének mai értelmezése. Konferencia előadás. In: *Új kutatási irányok az agrár- és környezetvédelmi jog területén*. Szegedi Tudományegyetem, 2019.

⁴ BÁNDI Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlöny* 2013/10., 474–476.

⁵ Ludwig KRÄMER: *EU Environmental Law*. Sweet & Maxwell, London, 2012.

⁶ Ld. Wybe DOUMA: *The Precautionary Principle Its Application in International, European and Dutch Law* Rijksuniveriteit Groningen, 2003.

A második elem a súlyos vagy visszafordíthatatlan kár. Ha a károkozás eléri ezt a mértéket, akkor az emberi magatartásokat meghatározó elv a megelőzés majd a helyreállítás lesz.

Ha ezt a mértéket kimutathatóan még nem éri el, akkor a tevékenységgel elérhető haszon mértékét kell összevetnünk a környezetet hátrányosan befolyásoló károsodás mértékével. Ha a károk meghaladják az elérhető hasznok mértékét, akkor a létesítmény nem engedélyezhető.⁷

A visszafordíthatatlanság kérdése pedig attól függ, milyen hatásmechanizmus váltható ki az adott hatás ellentételezéseként.⁸ Ha a közvetlen hatások sokkal gyorsabban hatnak, mint a védekezési mechanizmusok által előidézhető eredmények, akkor a hatás már visszafordíthatatlan, és rögtön a helyreállítás elvével kapcsolatos intézkedéseket kell alkalmazni.⁹

Harmadrészt, ha a negatív hatás eléri a tudományosan bizonyítható szintet, akkor az emberi beavatkozásnak konkrétan, és az adott bizonyított negatív hatás káros következményeinek bekövetkezését megelőzőnek, vagy a már bekövetkező károk helyreállítására, a természeti és egyéb környezet egyensúlyának helyreállítására kell irányulnia. Amíg ez nem mutatható ki, addig is mindent meg kell tennie a jogalkotónak és jogalkalmazónak azért, hogy a feltételezett, de még nem bizonyított hatások ne következzenek be.¹⁰

Az elv 2013-tól jelentős fejlődésen ment keresztül. Napjainkban az elővigyázatosság olyan elv, amely alatt a környezet vagy az emberi egészség védelméhez való olyan hozzáállást értjük, ami előzetes lépések megtételén alapul akkor is, ha nincs egyértelműen károsodásra vagy annak veszélyére utaló jel,¹¹ tehát amely értelmében potenciálisan veszélyeztető tényezőként kell kezelnünk az emberi tevékenységet.¹² Bándi Gyula az elv alkalmazásának legfontosabb elemeiként a környezet védelmét, a súlyos vagy visszafordíthatatlan kárt és a tudományos bizonyosság szintjét emeli ki.¹³ Az alapelv kiindulópontja, hogy természettudományos ismereteink korlátozottak, így környezetünk védelmének idődimenziója előrébb kell, hogy

⁷ *Word Charter for Nature* – (A/RES/37/7) <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r006.htm>, 2022.. január 10.

⁸ Lásd még: Stuart BELL – Donald MCGILLIVRAY – Ole W. PEDERSEN: *Environmental Law*. New York: Oxford University Press, 2013. Patricia BIRNIE – Alan BOYLE – Catherine REDGWELL: *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009.

⁹ Phillippe SANDS: The „Greening of international Law: Emerging Principles and Rules. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1994/1., Issue 2, 300–301.

¹⁰ The constituent parts of precautionary principle – 5.1 Factors triggering resources to precautionary principle. In: *Communication for the Commission on precautionary principle* (COM/2000/0001 Final) http://ec.europa.eu/dgs/health-Consumer/library/pub/pub07_3n.pdf, 2022. január 10.

¹¹ Stuart BELL – Donald MCGILLIVRAY – Ole W. PEDERSEN: i. m. 68.

¹² BÁNDI Gyula: Az elővigyázatosság elvének...

¹³ BÁNDI: Gondolatok az elővigyázatosság..., 474–476.

kerüljön.¹⁴ Ez azt eredményezi, hogy az elővigyázatosság elve a megelőzés elvéhez képest egy lépéssel előbb jelenik meg. Ennek hatására már a kivitelezés előtti tervezési szakban is figyelemmel kell lenni a környezet érdekeire, azaz bizonyos intézkedések megtétele előtt a potenciális fenyegetések vizsgálata kötelező.¹⁵ Az elővigyázatosság elvének alkalmazása új helyzet és új helyzetértékelés következménye is lehet.¹⁶

Bár Bándi Gyula szerint három lehetséges mód van, amely alapján ez az alapelv kialakulhatott,¹⁷ az előzményeire és eredetére vonatkozóan nem rendelkezünk pontos információval,¹⁸ csak az a biztos, hogy az 1990-es évektől kezdődően egyre több nemzetközi jogi dokumentumban jelent meg.¹⁹ Nemzetközi alkalmazását tekintve meg kell említenünk, hogy mindkét alapelv a mai napig alkalmazott. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában az elővigyázatosság elvére először a C-157/96 ügy²⁰ és a C-180/96 ügy²¹ kapcsán hivatkoztak. Az elővigyázatosság maga más kontextusban máshogy jelentkezik, más jelentéssel bír,²² és különböző jogrendszerekben betöltött szerepe, gyakorlatának hordereje is más.²³ Magyarországon az elv erős érvényesülése a jellemző.²⁴

A megelőzés elve kapcsán elmondható, hogy ha a kár még nem jött létre, de a közvetlen környezet megóvása kapcsán kapcsolódó tevékenységhez kapcsolódóan, a hatásmechanizmusokat elemezve valószínű, hogy be fog következni. A bekövetkezés nem légből kapott, hanem a természeti törvények és a természettudományos következtetések alapján a bekövetkezés bizonyosság. Ezért az ilyen jellegű tevékenységek kapcsán a környezet védelmére megtett intézkedéseket a tervezéskor már be kell kalkulálnia a környezethasználónak, és ezeknek az intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy a súlyos vagy helyrehozhatatlan környezeti károk ne következzenek be. Az emberi tevékenység tervezésekor a károk elkerülé-

¹⁴ FODOR László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007, 48.

¹⁵ BOBVOS Pál: Környezetjogi alapvetések. In: *A környezetjog alapjai* (szerk.: Miklós László), SZTE ÁJK–JATEPress, Szeged, 2011, 31–41.

¹⁶ FODOR László: *A falu füstje - A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2019, 39.

¹⁷ BÁNDI: Az elővigyázatosság elvének...

¹⁸ KRÁMER: i. m. 22.

¹⁹ Rosie COONEY: *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use*. Gland–Cambridge: IUCN, 2005, 12–24.

²⁰ C-157/96 ügy, 1998, 63–64.

²¹ C-180/96 ügy, 1998, 99–100.

²² Patricia BIRNIE – Alan BOYLE – Catherine REDGWELL.: i. m. 155.

²³ Adrian VERMEULE: Precautionary Principles in Constitutional Law. *Journal of Legal Analysis* 4, No. 1, 2012, 181.

²⁴ János Ede SZILÁGYI: The precautionary principle's 'strong concept' in the case law of the Constitutional Court of Hungary. *Lex et Scientia* No. XXVI, Vol. 2/2019, 89.

sére létrehozott technológiák a kivitelezés részei, és egy nagyobb kár megelőzésére hivatottak.²⁵

A helyreállítás elve pedig azt jelenti, hogy ha már bekövetkezett a környezeti kár, a károkozónak nem elég az okozott anyagi károkat kompenzálnia, hanem együttműködve a környezetvédelmi szervezetrendszerrel, olyan mechanizmusokat kell elősegítenie, melyek alkalmasak a megbomlott környezeti egyensúly helyreállítására. Ezért a jog mint a helyreállítás eszköze nem csak az egyes jogágakban alkalmazott felelősségi formákkal, hanem a jogi felelősség együtteseként, mint a helyreállítás eszköze, kell hogy fellépjen. Az okozott környezeti károk kapcsán együtt érvényesül a szabálysértési, közigazgatási, büntető és a polgári jogi felelősség, annak minden hatásmechanizmusával együtt.²⁶

2. Az elővigyázatosság elve és a mezőgazdasági fejlesztések

Az elővigyázatosság elve²⁷ legelőször a mezőgazdaságban érintett területek közül az élelmiszerjogban jelent meg. Az elv legfontosabb jelentése, hogy a fogyasztók egészségének védelmében védelmi intézkedések alkalmazhatók, ha felmerül a gyanú, hogy egyes élelmiszerek fogyasztása korábban fel nem ismert kockázattal járhat, de ezeket nem lehet tudományos bizonyítékokkal alátámasztani.²⁸ Ennek az elvnek a bevezetését a szarvasmarhák szivacsos agyvelőgyulladására kapcsán²⁹ felmerült fogyasztói aggodalmak hívták életre.³⁰ Az európai élelmiszerpolitika kialakításában a fogyasztóvédelmi szemlélet begyűrűződését jelzi.³¹ Az elv alkalmazása során az európai élelmiszerjog a termék előállításának folyamatát szemléli, és nem kizárólag a végtermék tulajdonságaira van figyelemmel.³² Az elv alkalmazásának eredménye az 1998–2003 között a GMO-termékekkel szemben alkalmazott kvázi moratórium alkalmazásához vezetett.³³ Az ügyben a Panel első körben nem fogadta

²⁵ Ld. BÁNDI Gyula – CSAPÓ Orsolya – KOVÁCS-VÉGH Luca – STÁGEL Bence – SZILÁGYI Szilvia: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.

²⁶ CSÁK Csilla: A felelősségről általában. In: Csák: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 18–19.

²⁷ HORVÁTH Gergely: Még egy ok az elővigyázatosságra!: Pillanatképek az elv életútjából, In: Tahyné, Kovács Ágnes (szerk.) *Vox generationum futurarum : Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Pázmány Press, Budapest, 2021, 259–266.

²⁸ BÁNDI Gyula: Interests of Future Generations, Environmental Protection and the Fundamental Law. *Agrár- és Környezetjog* 2020/15., 7–22.

²⁹ Nicolas DE SADELEER: The Enforcement of the Precautionary Principle by German, French and Belgian Courts. *Recler* 9, No. 2 (2000), 144–151.

³⁰ PRUGBERGER Tamás: Termelői és fogyasztóvédelem az élelmiszergazdaságban, valamint fogyasztóvédelem az ipar és kereskedelem egyéb ágazatainál. *Publicationes Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVII/2., 2009, 565.

³¹ Rosie COONEY, i. m.

³² BÁNÁTI Diána: Az EU élelmiszer politikájának változása. In: Bánáti – Popp: *Élelmiszerbiztonság a nemzetközi kereskedelem területén*. AKI Tanulmányok 2007/1., 32–33.

³³ Joseph A. MCMAHON: *EU Agricultural Law*. Oxford University Press, Oxford, 2007, 322.

el az Unió azon érvelését, hogy az engedélyezési eljárását a növényi, az állati vagy az emberi egészség védelmében alkalmazott kockázatbecslési eljárásra alapozták. Mivel a vizsgálat alá vont minden GMO-termék forgalmazását megtiltották, így általános érvényű kockázatbecslésről nem beszélhettek. A végső érvelésben a Panel akkor tartja elfogadhatónak az állati, növényi és emberi egészségre kifejtett hatásokra való hivatkozást, ha azt minden termék esetében tényleges és azonos elvek alapján felépített vizsgálat támasztja alá.³⁴ A WTO teljes döntésmechanizmusa az USA Gyógyszer- és Élelmiszerellenőrző Szervezete, az FDA (Food and Drug Administration) azon felfogását támasztja alá, mely a végtermék tulajdonságai, és nem az előállítás folyamata alapján építi fel a kockázatbecslési eljárását. Ez a szemlélet a kizárja a kizárólag a szabadkereskedelmet előnybe állító WTO-nál is az elővigyázatosság elvének alkalmazását.³⁵

A szemlélet azonban továbbra sem idegen a Európai Unió gondolkodásától.³⁶ Jól bizonyítja ezt a MON 810-es kukoricaügyben elfoglalt magyar álláspont fogadtatása. Az uniós eljárásban a tagállami bejelentés után a hatásvizsgálati mechanizmus és az engedélyezés is a Bizottság hatásköre.³⁷ A Bizottság a saját országában lefolytatott hatásvizsgálat eredményére építve engedélyezte a MON 810-es fantázianévű kukoricafajta köztermeszthetőségét az Európai Unió területén. A közösségi fajtajegyzékbe 2004 szeptemberében bekerült fajta hazai köztermeszthetőségét megakadályozandó, Magyarország védzáradéki eljárást kezdeményezett. Az eljárást lényegében az elővigyázatosság elvére alapozta, mely mind az élelmiszerjog, mind a környezetjog bevett elve. Azzal érvelt, hogy az USA kukoricaövezetében elvégzett vizsgálati eredmények nem adoptálhatók egyértelműen a Pannon biogeográfiai régióra, ahol Európán belül a leginkább kevert éghajlati elemek uralkodnak (száraz és nedves kontinentális, óceáni és mediterrán hatások is érik a régiót) kiegészítve ezeket a Kárpát-medence által keltett medencehatás befolyásával. Az ilyen területen bizonyítható a száraz kontinentális éghajlaton bizonyított gészökés veszélye, ezért a környezet és a növényfauna valamint az emberi egészség tudományosan nem bizonyítható, de feltételezhető védelmében él a védzáradék lehetőségével. Az érvelését a Bizottság nem, de a védzáradéki eljárás keretében döntést hozó Tanács minősített többséggel elfogadta.³⁸

³⁴ SZILÁGYI János Ede: A géntechnológia jogi szabályozása In: Szilágyi: *Környezetjog II. kötet* – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 122–123.

³⁵ BÁNÁTI: i. m. 32.

³⁶ Elizabeth FISHER: Precaution, Precaution Everywhere: Developing a ‘Common Understanding’ of the Precautionary Principle in the European Community. *Journal of European and Comparative Law* 9, No. 1 (2002), 7–28.
<https://doi.org/10.1177/1023263X0200900102>

³⁷ Kenneth R. FOSTER – Paolo VECCHIA – Michael H. REPACHOLI: Science and the Precautionary Principle. *Science* 288, No. 5468 (1991), 979–81.
<https://doi.org/10.1126/science.288.5468.979>

³⁸ SZILÁGYI: i. m. 118–119.

Az élelmiszerbiztonság szempontjából az elővigyázatosság elve kiemelt jelentőséggel bír. Az államok kötelezettsége minimálisan magában foglalja az éhezéstől való mentesség biztosításának kötelezettségét, valamint a megfelelő tápanyagértékű és biztonságos alapvető élelmiszerekhez való minimális hozzáférést.³⁹ A jogszabályi meghatározásnak megfelelően az élelmiszerbiztonság teljesítéséből fakadó állapot egy olyan biztonsági szint, amely az egészségi kockázatok tudomány állása szerinti ismeretére és elismerésére épül.⁴⁰ Az egészségkárosítás lehetőségének fennállása esetén meg kell tenni minden szükséges intézkedést a veszély elhárítása érdekében akkor is, ha ennek bizonyítására nem állnak rendelkezésre kellő tudományos eredmények.⁴¹ Az elővigyázatosság elve tehát az élelmiszerbiztonság fontos elve a nyomkövethetőség és a megfelelő kockázatelemzés, valamint az egyértelműen tisztázott felelősségi viszonyok mellett.⁴²

Az Európai Unióban az elővigyázatosság elve az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) gyakorlatában a neonikotinoidok méhek számára vonzó növényeken történő használatának tiltása kapcsán került megerősítésre.⁴³ 2005-ben megállapították, hogy a Karl Heinz Bablok és méhésztársai által étrendkiegészítőként eladásra kínált virágporban és annak egyes mézmintáiban genetikailag módosított szervezetek jelenléte mutatható ki. A GMO-k jelenléte miatt termékeik a forgalomba hozatalra alkalmatlanná váltak.⁴⁴ Bablok szerint a virágpor az 1829/2003/EK rendelet értelmében nem GMO, mert már nem volt alkalmas konkrét és egyedi reprodukcióra a mézbe való bekerülésekor.⁴⁵ Az EUB ítéletében erre a megállapításra úgy reflektált, hogy ha megállapítást is nyer, hogy a virágpor nem tekinthető szervezetnek és így GMO-nak sem, attól még a forgalomból kivonható, mivel GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszernek minősül.⁴⁶ A kiterjesztő értelmezés választásával az EUB alátámasztotta, hogy minden olyan élelmiszert az 1829/2003/EK hatálya alá kell vonni, amely géntechnológiával módosított szervezetet tartalmaz.⁴⁷ Ez élelmiszerbiztonsági szempontból az elővigyázatosság elvének alkalmazását is jelenti.⁴⁸ Az elvből következik, hogy amennyiben

³⁹ Bart WERNAART: The Enforceability of the Human Right to Adequate Food. *European Institute for Food Law series* Volume 8, 2013, 63.

⁴⁰ Ld. HORVÁTH Gergely Krisztián: *Örökségünk és adósságaink. A rurális társadalomtörténet lehetőségei Magyarországon*, Ethnographia, 2015.

⁴¹ TÉGLÁSINÉ Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*. Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2017, 179.

⁴² SZABÓ Réka: *Mitől méz a méz? Az élelmiszerlánc igazgatása, különös tekintettel a méz jogi szabályozására*. Tudományos Diákköri Dolgozat, ELTE ÁJK, 2014, 28.

⁴³ Ld. HORVÁTH Gergely Krisztián: *Örökségünk és adósságaink. A rurális társadalomtörténet lehetőségei Magyarországon*, Ethnographia, 2015.

⁴⁴ SZABÓ: i. m. 25.

⁴⁵ C-442/09.sz. ügy: (44) bek.

⁴⁶ 1829/2003/EK rendelet 3. cikk

⁴⁷ SZABÓ: i. m. 26–27.

⁴⁸ OLAJOS István – NAGY Zoltán – CSIRSZKI Martin: *Significant current developments in international rural law, in the EU as well as in states and regions*. Paper on Hungary,

a kockázatok fennállása vagy mértéke bizonytalan, különösen a környezetet érintő kockázatok tekintetében, védelmi intézkedéseket lehet hozni anélkül, hogy meg kellene várni e kockázatok valódiságának és súlyosságának teljes bizonyítását.⁴⁹

A nemzetközi szinten az elővigyázatosság elvének élelmiszerbiztonságban betöltött szerepe más és más jelentőséggel bír. Az USA értelmezése ellentétes az EU gyakorlatával, hiszen álláspontjuk szerint az elővigyázatosság elve szerinti eljárás tolerálhatatlan gazdaságblokkoló hatással jár.⁵⁰ Az USA joga szerint egy GM-növény, vagy az ebből készült termék egészségügyi kockázatának vizsgálata során a kémiai összetételét nem GM-termékéhez kell viszonyítani, hanem a hozzá legközelebb álló hagyományos növényéhez.⁵¹ Argentína esetében az elmúlt években előrelépés történt az elv alkalmazását illetően, hiszen Santa Fe tartomány saját szintjén a természetvédelmi és talajgazdálkodási törvényébe foglalta, hogy a törvény hatálya alá tartozó földterületet „közös természeti javaknak” nyilvánítja, amelyek kezelésénél és fejlesztésénél figyelembe kell venni az elővigyázatosság elvét.⁵² Bulgáriában az 1829/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a kapcsolódó törvények mellett a GMO-kra vonatkozó jogszabályok bizonyos mértékig az elővigyázatosság elvének uniós jogból történő átültetését célozzák, ezáltal biztosítva az élelmiszerbiztonság megfelelő szintjét.⁵³ A finn jogszabályok több ízben hivatkoznak az elővigyázatosság elvére élelmiszerbiztonsági szempontból, valamint megjelenik az elvre való hivatkozás a bíróságaik előtt is.⁵⁴ Lengyelország esetében szintén kiemelkedő helyet foglal el a GMO-mentesség tekintetében az elővigyázatosság elvének érvényre juttatása, mint állami kötelezettség.⁵⁵

XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Commission III – Significant current developments in Rural Law, 2019. IX. 18, 3–21.

⁴⁹ HORVÁTH: *Örökségünk és adósságaink...*

⁵⁰ HORVÁTH: *Örökségünk és adósságaink...*

⁵¹ RAISZ Anikó (szerk): *Környezetjog-Különös rész*. Megjelenés alatt, 2022, 144.

⁵² Victoria María ADRIANA – Nancy L. MALANOS: *Paper on Argentina*. XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Commission III – Significant current developments in Rural Law, 2019, 3.

⁵³ *Bulgarian contribution to the CEDR conference Poznan* (Poland). September 2019, XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Commission III – Significant current developments in Rural Law, 2019, 5, <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommIII-BUL.pdf>, 2022. január 10.

⁵⁴ Jukka ANTTILA: CEDR congress 2019 – commission III – *Country Report of Finland*. XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Commission III, Significant current developments in Rural Law, 2019, 3–15, <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommIII-FIN.pdf>, 2022. január 10.

⁵⁵ Paweł CZECHOWSKI – Beata JEŻYŃSKA – Monika A. KRÓL – Izabela LIPÍŃSKA – Przemysław LITWINIUK – Konrad MARCINIUK – Agata NIEWIADOMSKA – Adam NIEWIADOMSKI – Monika ŻUCHOWSKA – *Grzywacz: National report on Poland*. XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Commission III, Significant current developments in Rural Law, 2019, 8–20, <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/09/CommIII-POL.pdf>, 2022. január 10.

Elmondható tehát, hogy az államok gyakorlata nagyjából egységesen fogadja el az elővigyázatosság elvét, mint az élelmiszerbiztonság alapját. Az Európai Unió géntechnológiai szabályozásának középpontjában nem maga a termék áll, hanem a technológia, amelynek segítségével azt előállítják.⁵⁶

A német jogirodalomban az elővigyázatosság elve általános filozófia probléma megoldásaként merült fel. Etikusan még meg nem született embriók őssejtjeit felhasználni ahhoz, hogy élő emberek egészségét megmentsük vele?⁵⁷ A szerzőpáros érvrendszereket keres a még meg nem született emberi élet védelmében. Az érvrendszer egyik alapja az elővigyázatosság elve, míg az érv megerősítéseként az analógia eszközével két, a filozófiából ismert példát hoz. A vita általános emberi feltételezésekre alapul, ennek szellemében a filozófia eszközeivel így határozza meg az elővigyázatosság elvét:

„...azokban a helyzetekben, melyekben kételyeink vannak azt illetően, hogy egy létező egy morális norma tartományába esik-e vagy sem, minden esetben azt kell feltételeznünk, hogy a kérdéses létező a norma morális tartományába esik, amennyiben az ezzel ellentétes feltételezés, illetve annak lehetséges pozitív következményei nem állnak elfogadható arányban azzal a morális rosszal, melyet azzal okoznánk, ha a feltételt tagadjuk.”⁵⁸

Az érv védelméhez azt kell állítaniuk, hogy az embriók nem birtokolják a kérdéses értékátruházó tulajdonságot, de bizonyos kapcsolatban állnak – ez a numerikus identitás és a potencialitás – olyan létezővel, amely méltó a védelemre.⁵⁹

Az analógia egyike a vadász felelőssége:

Az analógia azt mondja, hogy egy vadásznak mindaddig nem szabad rálőnie a bozótban mozgó élőlényre, ameddig nem tudja biztosra eldönteni, hogy az élőlény szarvas vagy csak gyermekek játszanak a bozótban. Ez a tiltás akkor is érvényes, ha a vadász családját mardossa az éhség, és ha a szarvas lelövése magas szintű etikai jót eredményezne. Az ebből a példából levont konklúzió szerint ugyanabban a helyzetben vagyunk, mint amiben a vadász is van. Mindaddig, ameddig kételyeink vannak az embrió morális státuszát illetően, ugyanolyan módon kell bánnunk az embriókkal, mint a bozótban mozgó élőlényekkel, azaz tartózkodnunk kell a megölésüktől.⁶⁰

A másik példa a rabszolgák példája:

⁵⁶ RAISZ: i. m. 144.

⁵⁷ FODOR László. A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro* 8, 2018/2., 42–64.

⁵⁸ G. DAMSCHEN – D. SCHÖNECKE: In dubio pro embryo. Neue Argumente zum moralischen Status menschlicher Embryonen. In: *Der moralische Status menschlicher Embryonen. Pro und contra Spezies-, Kontinuums-, Identitäts-, und Potentialitätsargument.* Walter de Gruyter, Berlin–New York, 2000, 253.

⁵⁹ Dominik DÜBNER: The Morality of Embryo Use and the Argument for Precaution *Meditor*. 2012/1–2, 159–169.

⁶⁰ DÜBNER: i. m. 164.

A rabszolgaságot, mint intézményt már az ókorban sokan elítéltek azon az alapon, hogy élő és gondolkodni képes embereket szakít ki a társadalomból.⁶¹ Ezen érvek alapján bármi is indokolja az emberek kitüntetett morális státuszát – legyen az az élettervek megszövésére való képesség és a személyként megélt élet, vagy egyfajta elismerés, netán bizonyos képességek vagy tulajdonságok megléte – nem kétséges, hogy a rabszolgák rendelkeztek ezekkel a képességekkel, hiszen normális emberek voltak. Sőt, maguk a rabszolgák képesek arra, hogy igényt formáljanak az elismerésre.⁶²

Dübner érvelését elfogadva azt mondhatjuk, hogy az elővigyázatosság elve kiegészítő elvként használható az emberi egészség és a környezet védelmében addig, míg bizonyosságot nem szerzünk a feltételezett veszély fennállásáról. Ezt a kiszolgáltatott és védendő csoportok⁶³, valamint a védendő környezet védelmében kell megtennünk. E szemléletmódot erősíti a jog környezetvédelemben betöltött szerepe és eszközzelje. A környezeti és azzal rokon élelmiszerlánc problémák megoldásában használatos eszközt azonban nem lehet általános etikai és filozófiai problémák megoldásaként használni, ha ezt logikai érveléssel nem lehet alátámasztani.

3. A visszalépés tilalma és az elővigyázatosság elve az Alkotmánybíróság értelmezésében. A lakásbérleti törvény világorökségi helyszíneken történő végrehajtása vonatkozásában.

A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése és 9. cikk (3) bekezdés i) pontja alapján – az Abtv. 23. § (1) bekezdés szerinti előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény (T/16223. számú törvényjavaslat) 1. §-a, illetve az azzal szoros összefüggésben álló 2–3. §-ai Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata érdekében.

Az indítvánnyal érintett törvény célja, hogy a rendszerváltoztatást megelőző kizárólagos állami tulajdon privatizációja keretében az állami és önkormányzati lakásokra korábban biztosított vételi jogból kizárt műemléképületben lévő lakások bérleti számára lehetővé tegye az általuk bérelt lakások tulajdonjogának megszerzését. Ennek megfelelően a törvény 1. §-a – a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakás tv.) módosításával – 2020. december 31. napján hatályban lévő határozatlan idejű bérleti jogviszony esetén vételi jogot alapít a világorökségi helyszínen és védőövezetében álló, műemléképületben lévő

⁶¹ G. DAMSCHEN – D. SCHÖNECKER: i. m. 251.

⁶² DÜBNER: i. m. 165.

⁶³ HARNÓCZ Dorina: New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 13, No. 25 (2018), 81–106.
<https://doi.org/10.21029/JAEL.2018.25.81>

önkormányzati és állami tulajdonú lakásokra, megállapítja a vételi jog jogosultjait, a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony számításának szabályait, valamint az elsősorban ezen időtartam alapján számított vételár megállapításának részletszabályait.

A köztársasági elnök álláspontja szerint önmagában a jogalkotói cél és az annak megvalósítását szolgáló, törvényben alapított vételi jog összeegyeztethetetlen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő, a kulturális örökség részét képező épített környezet, ezen belül különösen a műemléki védelem alatt álló építmények védelmének és megóvásának követelményével. Míg a Lakás tv. hatályos szabályozása alapján a műemléképületben lévő lakást kizárólag a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezései szerint lehet elidegeníteni, addig az indítvánnyal érintett törvénnyel megállapított új rendelkezések a világörökségi területen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonú, a kulturális örökség részét képező műemléki ingatlanok teljes körére vételi jogot terhelnek, így megteremtik azok feltétel nélküli magántulajdonba kerülésének lehetőségét, ami a kulturális értékek védelmének és megőrzésének garanciáját képező visszalépés tilalmába ütközik.

Az indítvány alapján az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével ellentétes az állam, illetve az önkormányzatok lakásokon fennálló tulajdonjogának törvénnyel alapított vételi joggal való megterhelése. A köztársasági elnök álláspontja szerint egyrészt a tulajdonjog ilyen korlátozásának szükségessége a lakásvagyon eredeti privatizációja óta eltelt időtartamra tekintettel már nem indokolható, másrészt a törvény alapján megállapítható vételár nem tekinthető az értékgaranciából következő teljes és azonnali kártalanításnak, ezért a korlátozás aránytalan.

A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság, az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi.⁶⁴ A P) cikk első bekezdésének, valamint a XXI. cikk első bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, hogy: „minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen a természet és környezetvédelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg.”⁶⁵

Az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozatában összefoglalóan mutatta be az elővigyázatosság a visszalépés tilalma elvek alkotmányos értelmezését. Megerősítette azt az értelmezést, miszerint a visszalépés tilalma az egészséges környezethez való alapjog alanyi oldalát képezi. Korlátozhatósága az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdése szerint ítéltető meg.

Az Alkotmánybíróság tehát rámutatott, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint. A testület értelmezésében a környezethez való jog tárgyából és dog-

⁶⁴ OLAJOS István: The precautionary principle in the practice of the Hungarian Constitutional Court and the connected agricultural innovations, *Zbornik Radova Pravni Fakultet* (NOVI SAD) 53, 2019/4. 1391–1412.

⁶⁵ 25/2021. (VIII. 11.) AB hat. [56].

matikai sajátosságaiból az következik, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ezt más alkotmányos jog vagy érték érvényesüléséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célokhoz mérten ekkor sem lehet aránytalan.⁶⁶

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával.

A 4/2019 (III. 7.) alkotmánybírósági határozatban lefektetett teszt szerint vizsgálendő, hogy az indítványban előadottak:

1. az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e,
2. megállapítható-e a visszalépés tilalma a védelmi szintben, és ha igen, a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésének alapján, azaz a szükségesség, arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e.⁶⁷

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot későbbi gyakorlatában kiterjesztette az épített környezet védelmére is. A 27/1995. (VII. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a környezethez való jogból következik, hogy az épített környezet jogszabályaiban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.⁶⁸

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésben, szinkronban értelmezve a műemlékek védelmére is kiterjed. A 3104/2017. (V. 8.) AB határozatban ugyanis úgy fogalmazott, a műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíró képessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat.⁶⁹

A 3104/2017. (V. 8.) AB határozat szerint a P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményi garanciáinak olyan pillére, amely természetes és épített környezet, a nemzet közös természeti, kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg, és az Alaptörvényből fakadó kötelezettségévé teszi.⁷⁰ A védettségi szint fenntartásánál műemlékek esetében alkotmányos kívánalom, különösen, ha ahhoz nemzetközi világörökségi védettség kapcsolódik, hogy a szabályozás ne csak a megőzésre és az ellenőrző segélyező szervekre, hanem egyéb közjogon kívüli jogügyletekre is vonatkozzon.⁷¹ A Környezetvédelmi törvény önálló fejezetében műemlékek általános védelmére vonatkozó szabályokat ad. Az önkormányzati végrehajtási rendelet

⁶⁶ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [57].

⁶⁷ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [58].

⁶⁸ 27/1995. (VII. 25.) AB határozat [59].

⁶⁹ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [60].

⁷⁰ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [61].

⁷¹ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [83].

pedig ehhez rendeletben szakmai védelmünk garantálásához szükséges anyagi és alaki szabályokat határoz meg, valamint szól a műemléki hatóságok kijelöléséről.⁷²

A fenntartás és használat tekintetében a Környezetvédelmi törvény a Polgári Törvénykönyvhöz képest többlétszabályokat ír elő. E többlétszabályok nem a tulajdonjog részjogosítványainak kiegészítését jelentik, hanem a tulajdonjogból fakadó kötelezettségek betartásának szabályait tartalmazzák. Nem elegendő például a műemlékek esetében csupán a jól ismert, általánosan előírt rendeltetésszerű használat követelményeinek eleget tenni. A tulajdonjogi részjogosítványok között a Környezetvédelmi törvény a használatához fűződő jogot emeli ki, és ehhez kapcsolódóan kötelezettségként nevesíti a fenntartási kötelezettséget. Ez is jelzi, hogy a műemlékek tulajdonosai e jogokból fakadó több kötelezettséggel találják magukat szemben.⁷³

Összhangban az épített környezet elemeinek fenntartására vonatkozó általános szabályozással a fenntartás alapkötelezettsége a műemlék tulajdonosára hárul. Nem minden esetben lehet azonban megelégedni a meglévő állapot fenntartásával, hiszen a műemlékek védelmének lényeges eleme a műemléki értékek megőrzése is. A Környezetvédelmi törvény 41. §-a értelmében a műemlékek fenntartásáról és jó karbantartásáról a tulajdonos, illetve a tulajdonosi jogok gyakorlója köteles gondoskodni. A műemléket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani. Fenntartási és jó karbantartási kötelezettség kiterjed a műemlék sajátos értékeit képező építészeti, képző és iparművészeti alkotórészekre és tartozékokra is. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő követelmény, hogy a törvény megőrzésre és fenntartásra vonatkozó rendelkezéséből fakadó kötelezettségének való megfelelést, jogszabályban meghatározott, egyedileg vizsgálható feltételek érvényesítésével igyekezzen a jogalkalmazó garantálni. A Környezetvédelmi törvény 42. § (1). bekezdése szerint a műemlék tulajdonosának személye, lakóhelye, tartózkodási helye ismeretlen, a műemlék állagmegóvásáról és jó karbantartásáról a tulajdonos költségére a hatóság gondoskodik, vagyis az érték megőrzésére vonatkozó állami kötelezettség a magántulajdonban álló műemlék esetében is mögöttes módon fennáll.⁷⁴

4. Az elővigyázatosság elvének kiterjesztő alkalmazása, és annak alkotmánybírói kritikája

A magyar alkotmánybírói gyakorlatban korábbi előzmények után a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban jelent meg markánsan az elővigyázatosság elvének ún. kemény értelmezése. Az adott ügyben az a kormányzati szándék került az Alkotmánybíróság látóterébe, mely visszalépésként értelmezte azt a tényleges gyakorlatot tükröző kormányzati szándékot, mely mentesíti a bejelentési és engedélyezési kötelezettség alól a 80 méter feletti fűrt kutak tulajdonosait.

⁷² 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [84].

⁷³ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [85].

⁷⁴ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat [87].

A vízgazdálkodási törvény 45. § (7) bek. s. pontja lehetővé tenné, hogy kormányrendeletben a kormány a felszín alatti vizek használatának eddigi tulajdonosait mentesítse az eddigi vízjogi gyakorlat során végig meglévő engedélyeztetési és bejelentési kötelezettség alól, mintegy jogszerűen biztosítva számukra a 80 méter feletti vízkészlet mezőgazdasági hasznosítását.

A felszín alatti vizek állami tulajdonban vannak, tehát ennek mezőgazdasági célra történő engedélyezése a vízügyi szervek feladata, és a jelenlegi hatályos szabályok szerint a vízkivételhez bejelentés és a magáncélú vízi létesítmény fennmaradási engedélyeztetése szükséges. A többségi álláspont szerint tehát az állami tulajdonban lévő vízkészlet engedély és bejelentés nélküli magáncélú használatának bejelentés nélküli engedélyezése elvonná a jövő nemzedékek vízhasználatának jogait, és az ezzel való állami gazdálkodás lehetőségét, tehát az elővigyázatosság elvének kiegészítő alkalmazásával megvalósíthatná a visszalépés tilalmát.

A határozat tartalmazza dr. Czine Ágnes, dr. Schanda Balázs és dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolását, valamint dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleményét.

Míg dr. Czine Ágnes párhuzamos indokolásában kijelenti, hogy bár egyetért a határozattal és magával az indokolással is, szükségesnek tartja kiemelni az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és számos alkotmánybírói határozatnak a kérdéskörre gyakorolt hatását. Az egészséges környezethez való jog megköveteli a többi alapjogtól eltérő módon történő védelmet. Ennek az az oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg.⁷⁵ Az alkotmánybíró hangsúlyozza, hogy az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van.⁷⁶ Az elővigyázatosság elvére figyelemmel az Alkotmánybíróságnak fel kellett tárnia az indítvánnyal támadott szabályozásban rejlő környezeti kockázatokat. Annak megítélése során pedig, hogy ezen kockázatok milyen valós veszélyt jelentenek, nem lehetett eltekinteni a probléma tudományos hátterének vizsgálatától sem.⁷⁷ Álláspontja szerint egyértelműen megállapítható volt, hogy az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ez által az ivóvízbázis csökkenésének reális kockázatát hordja magában.⁷⁸ Úgy gondolja, hogy a támadott normaszöveg jogalkotói indokolását nem lehet figyelmen kívül hagyni, és az a később megalkotni tervezett, részletes szabályokat tartalmazó kormányrendelet tartalma felől sem hagy kétséget.⁷⁹ A vízjogi engedélyezési eljárás fenntartása a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzésének az egyik fontos garanciája. A hatóságok ugyanis kizárólag az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén tudják meghatározni az egyes földrajzi

⁷⁵ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [78]–[79].

⁷⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [81].

⁷⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [84].

⁷⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [85].

⁷⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [93].

területeken, hogy milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése.⁸⁰

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása az Alaptörvényben helyet kapó Nemzeti Hitvallás fontosságát emeli ki.⁸¹ Hangsúlyozza, hogy a védelmi szint csökkentése alkotmányellenes, ha azt más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése nem teszi szükségessé. A visszalépés tilalma ugyanakkor nem önmagában, hanem a szabályozási kontextus egésze szempontjából értékelendő.⁸² Így az, hogy a vizsgált törvénymódosítás a visszalépés tilalmába ütközik, nem jelenti azt, hogy az állam a felszín alatti vizek védelmének garanciarendszerét ne alakíthatná át, azonban egyértelművé kell tennie azt, hogy a változások nem vezetnek a védelmi szint csökkenéséhez, illetve az állami tulajdon védelmét megfelelően biztosítják.⁸³

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása a Nemzeti Hitvallást és a P) cikk (1) bekezdését emeli ki.⁸⁴ Az alaptörvény-ellenesség szerinte abban ragadható meg, hogy a módosítás – a törvényi szintű garanciák csökkentésével – megnyitja a vízkészlet eddigi védelmi szintjét leszállító kormányrendeleti szabályozás lehetőségét, ami szembe megy az elővigyázatosság követelményével és ellentétes az államnak a nemzet természeti örökségének gondos védelmére és a jövő nemzedék számára történő megőrzésére vonatkozó kötelezettségével.⁸⁵

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében azt az álláspontot képviseli, miszerint jelen ügyben a testületi döntés az eleve vitatható és vitatott védelmi szint csökkentésének tilalmát újabb jogilag aggályos indokkal kívánja alátámasztani.⁸⁶ Szerinte az engedélyezési rendszer formális törvényi megszüntetése azonban önmagában még nem eredményezheti a védelmi szint csökkentését. Úgy gondolja, hogy a bejelentési kötelezettség és a vízi bázishoz szükséges egyéb vízjogi engedélyek beszerzése, valamint a szigorúbb ellenőrzés és a szabálysértési szankciók következetes alkalmazása alkalmas lehet biztosítani az Alaptörvény kiemelt természetvédelmi tárgyának védelmét.⁸⁷

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye szerint a határozat erodálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét, lényegében elvonja a végrehajtó hatalom hatáskörét akkor, amikor megállapítja a törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Még mielőtt a Kormány megalkothatta volna e rendeletet, a többségi határozat megfosztotta őt a törvény végrehajtásának lehetőségétől. Nem kizárt,

⁸⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [96].

⁸¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [98].

⁸² Marcel SZABÓ: The Precautionary Principle in the Fundamental Law of Hungary: Judicial Activism or an Inherent Fundamental Principle? An Evaluation of Constitutional Court Decision No. 13/2018. (IX. 4.) AB on the Protection of Groundwater Hungarian Yearbook of International Law and European Law 7, 2020, 67–83.

⁸³ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [99].

⁸⁴ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [100].

⁸⁵ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [106].

⁸⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [109].

⁸⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [110].

hogy a Kormány rendeletében megjelenő, későbbi szabályozás hatékonyabb is lehetett volna a környezet, a vízbázis védelme szempontjából, mint az eddig volt. Csak a kormányrendelet ismeretében lehetett volna megvizsgálni, hogy mi biztosítja jobban vizeink védelmét, ez azonban elmaradt az Alkotmánybíróság határozata miatt.⁸⁸

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye szerint az elvileg engedélyessé tett, de az összes kút 90%-át kitevő engedély és bejelentés nélküli kutak százezreit kistulajdonosok használják a telkük öntözésére házi igényre – az általunk is megkapott vízügyi felmérések szerint is –, és csak kisebbséget teszik ki a valóban problematikus mezőgazdasági célú, engedély nélküli kútfúrások. Ennek ellenére a differenciálás e téren fel sem merült a környezetvédelmi anyagokban – mint ahogy az alkotmánybírósági döntésekben sem –, és alkotmányos értéként és alapjogként csak a környezetvédelem került felmutatásra. Pedig, ha megtesszük utólag e differenciálást, és a kistulajdonosok alkotmányos tulajdonjogának szempontjait is beemeljük az elemzésbe, akkor azt láthatjuk, hogy épp a mostani szabályozás teremti meg a telektulajdonosok alapjogának beemelését, és tulajdonhasználatuk eddigi korlátozását a telkük alatti talajvíz használatára megszünteti.⁸⁹ Az alkotmánybíró kifejti, hogy úgy gondolja, a kormányrendeleti szabályozás vonatkozásában a problémákat orvosolni lehetett volna egy, a határozati indokolásban elhelyezett alkotmányos figyelemfelhívással.

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye szerint a tárgyalt határozat nem megfelelően határozta meg az elért védelmi szintet, mivel kizárólag formálisan vizsgálta a kérdést, azaz a határozatban részletesen ismertetett jogszabályi rendelkezések normaszövegéből indult ki. A problémakört tüzetesen megvizsgálva álláspontja szerint egyértelművé válik, hogy a szakmai szervezetek által régóta hangoztatott vélemények szerint a gondot éppen az okozza, hogy az említett kutak mintegy 90%-át jó ideje illegálisan alakítják ki, azaz létesítésüket nem előzi meg semmilyen engedélyezési eljárás, és az ellenőrzésre jogosult hatóságoknak nincs tudomásuk ezekről a létesítményekről. Ennek oka, hogy az állam (a hatáskörrel rendelkező szervei útján) régóta nem szerez érvényt a jogszabályok alapján – elméletileg – biztosított védelmi szintnek.⁹⁰

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében kiemeli, hogy az indítvány elutasítását és a megalkotandó kormányrendeletre vonatkozó szabályozási követelmény kimondását tartotta volna az Alaptörvényből levezethetőnek.⁹¹ A kérdés a jelen ügyben az, hogy mi egy jogszabály alkotmányosságának védelmét megdöntő mérce (vagy kritérium), az Alaptörvény valamely rendelkezésének bizonyos, a logika, a valóság ismerete alapján bekövetkező sérelme, a sérelem valamilyen szintű valószínűsége, avagy a sérelem pusztja lehetősége. Úgy gondolja, hogy egy rendelkezés bekövetkezett (alkotmányjogi panasz esetén) vagy bizonyosan

⁸⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [115].

⁸⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [120].

⁹⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [127].

⁹¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [140].

bekövetkező (más normakontroll ügyek esetén) sérelme mindig megdönti az alkotmányosság vélelmét. A sérelem pusztája lehetősége viszont nem dönti meg a vélelmet.

Szilágyi János Ede⁹² ezzel a határozattal kapcsolatban megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság elvének kemény koncepcióját dolgozta ki. Ez a koncepció szerinte azt jelenti, hogy az elővigyázatosság elvének megfelelő érvényesülése szigorú feltételt jelent a magyar törvényhozók számára. Ha ugyanis a magyar törvényhozók nem veszik megfelelően figyelembe az elővigyázatosság elvét egy jogszabályi rendelkezés elfogadása során, az a magyar Alaptörvénnyel való összhang hiányát okozza, az Alkotmánybíróság pedig az érintett jogszabályt megsemmisíti.⁹³ Eltekintve attól, hogy az elővigyázatosság elvét az említett határozat pusztán saját hatáskörében határozza meg, lehetőség – és napjainkban kezdeményezés is – mutatkozik arra, hogy az elővigyázatosság elvét alkotmányos szinten határozzák meg. Több okból sem értünk egyet azzal a lehetőséggel, hogy ezt az elvet magában az Alaptörvényben kellene lefektetni.⁹⁴

5. Az elővigyázatosság elve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes gyakorlatában

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes gyakorlatát vizsgálva rájövünk, hogy bár a környezetjogi tárgyú jelentések nem adják az összes éves jelentések többségét, minden évben előfordulnak. Az elővigyázatosság elve nem jelenik meg minden egyes jelentésben, indítványban és állásfoglalásban. Előfordul, hogy a hivatkozási alap csupán az Alaptörvény XX. és XXI. cikke.⁹⁵ Amennyiben a visszalépés tilalma jelenik meg a jelentésben, ez megtörténhet az Alkotmánybíróság értelmezésének tükrében.⁹⁶ Az Alkotmánybíróság határozatai és értelmezése szintén szerepet játszanak a közös jelentések hivatkozási alapjában.⁹⁷ Tetten érhető a biztoshelyettes tevékenységében a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat utóélete is, hiszen közvetlenül hivatkozta azt, hogy „az Alaptörvényből fakadó, a

⁹² János Ede SZILÁGYI: The Protection of the Interests of Future Generations in the 10-Year-Old Hungarian Constitution, With Special Reference to the Right to a Healthy Environment and Other Environmental Issues. *Agrár- és Környezetjog* 16, 2021/31., 130–144.

⁹³ SZILÁGYI: i. m. 88.

⁹⁴ SZILÁGYI: i. m. 109.

⁹⁵ Közös jelentés egy vasútállomáson működő hangosbemondó kapcsán AJB-4642/2020. 2–3.

⁹⁶ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-94/2020. számú ügyben a 10. számú főút Piliscsabán tapasztalható forgalom zajhatásaival összefüggésben, 8. Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-1100/2020. számú ügyben a hulladékgyűjtési díjhátralék behajtásával összefüggésben, 6.

⁹⁷ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-1100/2020. számú ügyben a hulladékgyűjtési díjhátralék behajtásával összefüggésben, 6.

jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje”.⁹⁸ Az elővigyázatosság elve alapján a biztoshelyettesi jogalkotási javaslat foglalkozott a környezeti felelősség kikényszerítésének és a szankciórendszer átalakításának kérdéskörével is.⁹⁹ Az Alkotmánybíróság határozataira számos helyen hivatkozik minden elérhető, az alapvető jogok biztosának évi tevékenységéről szóló beszámoló, amely mutatja a két szerv közötti kapcsolat mélységét, és indokoltá teszi az alkotmánybírósági határozatok és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes által kiadott jelentések együttes vizsgálatát. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes tevékenységének vizsgálata során az elmúlt 27 évből 17 évben került hivatkozásra az elővigyázatosság elve, összesen 42 alkalommal. 2012 óta exponenciálisan nőtt az elv alkalmazása, minden évben megjelenik.¹⁰⁰

A környezeti közigazgatási kérdésekre vonatkozóan egyértelműen látható a kiterjesztő értelmezés iránti igény, az alkotmányos alapelvként való értelmezést preferálná az AJBH. Bándi Gyula szerint nemcsak környezetjogi, hanem alkotmányos alapelv az elővigyázatosság elve.¹⁰¹ Szerinte nemcsak a környezetjogban alkalmazható ez az elv, hanem az alkotmányjog egészében is. Az arányossági teszt abból a szempontból kerülné itt alkalmazásra, hogy van-e jelentős környezetre gyakorolt hatása egy tevékenységnek.

Ennek a célkitűzésnek ellenére a konkrét dokumentumokban nem találtunk példát a kiterjesztő értelmezésre, csupán a beszámolók célkitűzései és értelmező tevékenysége támasztja alá az alapelvek alkotmányos szinten történő alkalmazását.

Összegzés

Láthatjuk tehát, hogy még a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének gyakorlata is kérdéseket vet fel az elővigyázatosság elve erős koncepciójának alkalmazhatóságával kapcsolatban. Ezért a rendelkezésre álló adatokkal alátámasztva, valamint dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleményét követve, amelyben úgy véli, hogy a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat erodálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét, lényegében elvonja a végrehajtó hatalom hatáskörét, nem

⁹⁸ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-2037/2020. számú ügyben a Bács Reál Kft. telephelyén megvalósuló környezetveszélyeztetéssel összefüggésben, 13.

⁹⁹ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-2037/2020. számú ügyben a Bács Reál Kft. telephelyén megvalósuló környezetveszélyeztetéssel összefüggésben, 22.

¹⁰⁰ MERCZ Mónika: *Az Alaptörvény P) cikkének elemzése a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes gyakorlatának tükrében.* (konzulens: Olajos István), Tudományos Diákköri Dolgozat, Miskolc, 2021, 19.

¹⁰¹ A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes állásfoglalása, AJB-3658-2/2018. 4.

támogatjuk az elővigyázatosság elvének erős koncepcióját. Úgy gondoljuk, hogy bár az elővigyázatosság elve feltétlenül szükséges a környezetvédelmi jogban, ennek az Alaptörvénybe való felvétele pusztító következményekkel járna. Nem támogatjuk, hogy az Alkotmánybíróság jogköre olyan messzire terjeszkedjen, hogy az csorbítsa a végrehajtó hatalom jogkörét.

Felhasznált irodalom

- [1] Victoria María ADRIANA – Nancy L. MALANOS: Paper on Argentina. *XXX European Congress and Colloquium of Rural Law*, Commission III – Significant current developments in Rural Law, 2019.
- [2] Jukka ANTTILA: CEDR congress 2019 – commission III – Country Report of Finland. *XXX European Congress and Colloquium of Rural Law*, Commission III, Significant current developments in Rural Law, 2019, 3–15. <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommIII-FIN.pdf>, 2022. január 10.
- [3] BÁNÁTI Diána: Az EU élelmiszer politikájának változása. In: Bánáti-Popp: *Élelmiszerbiztonság a nemzetközi kereskedelem területén*. AKI Tanulmányok 2007/1., 32–33.
- [4] BÁNDI Gyula – CSAPÓ Orsolya – KOVÁCS-VÉGH Luca – STÁGEL Bence – SZILÁGYI Szilvia: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Szent István Társulat, Budapest, 2008.
- [5] BÁNDI Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlemény* 2013/10., 474–476.
- [6] BÁNDI Gyula: Az elővigyázatosság elvének mai értelmezése. Konferencia-előadás, In: *Új kutatási irányok az agrár- és környezetvédelmi jog területén*. Szegedi Tudományegyetem, 2019.
- [7] Gyula BÁNDI: Interests of Future Generations, Environmental Protection and the Fundamental Law. *Agrár- és Környezetjog* 15, 2020/29., 7–22.
- [8] Stuart BELL – Donald MCGILLIVRAY – Ole W. PEDERSEN: *Environmental Law*. Oxford University Press, New York, 2013.
- [9] Patricia BIRNIE – Alan BOYLE – Catherine REDGWELL: *International Law and the Environment*. Oxford University Press, New York, 2009.
- [10] BOBVOS Pál: Környezetjogi alapvetések. In: *A környezetjog alapjai*. (szerk.: Miklós László), SZTE AJK–JATEPress, Szeged, 2011, 31–41.
- [11] Bulgarian contribution to the CEDR conference Poznan (Poland), September 2019. *XXX European Congress and Colloquium of Rural Law*, Commission III – Significant current developments in Rural Law, 2019, 5. <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommIII-BUL.pdf>, 2022. január 10.

- [12] Paweł CZECHOWSKI – Beata JEŻYŃSKA – Monika A. KRÓL – Izabela LIPIŃSKA – Przemysław LITWINIUK – Konrad MARCINIUK – Agata NIEWIADOMSKA – Adam NIEWIADOMSKI – Monika ŻUCHOWSKA-GRZYWACZ: National report on Poland. *XXX European Congress and Colloquium of Rural Law*, Commission III, Significant current developments in Rural Law, 2019, 8–20. <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/09/CommIII-POL.pdf>, 2022. január 10.
- [13] Rosie COONEY: *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use*. IUCN, Gland–Cambridge, 2005, 12–24.
- [14] CSÁK Csilla: A felelősségről általában. In: Csák: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 18–19.
- [15] G. DAMSCHEN – D. SCHÖNECKER: In dubio pro embryo. Neue Argumente zum moralischen Status menschlicher Embryonen. In: (Hrsg.). *Der moralische Status menschlicher Embryonen. Pro und contra Spezies-, Kontinuum-, Identitäts-, und Potentialitätsargument*. Walter de Gruyter, Berlin–New York, 2000, 187–267.
- [16] Nicolas DE SADELEER: The Enforcement of the Precautionary Principle by German, French and Belgian Courts. *Reviel* 9, No. 2 (2000), 144–151.
- [17] Wybe DOUMA: *The Precautionary Principle Its Application in International, European and Dutch Law*. Rijksuniversiteit Groningen, 2003.
- [18] Dominik DÜBNER: The Morality of Embryo Use and the Argument for Precaution Meditor. 2012/1–2., 159–169.
- [19] Elizabeth FISHER: Precaution, Precaution Everywhere: Developing a ‘Common Understanding’ of the Precautionary Principle in the European Community. *Journal of European and Comparative Law* 9, No. 1 (2002), 7–28., <https://doi.org/10.1177/1023263X0200900102>.
- [20] Kenneth R. FOSTER – Paolo VECCHIA – Michael H. REPACHOLI: Science and the Precautionary Principle. *Science* 288, No. 5468 (1991), 979–81., <https://doi.org/10.1126/science.288.5468.979>.
- [21] FODOR László: *Környezetjog*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- [22] FODOR László: *Környezetvédelmi jog és igazgatás*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2007.
- [23] FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen University Press, Debrecen, 2014.
- [24] FODOR László. A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve. *Pro Futuro* 8, No. 2 (2018), 42–64.

- [25] FODOR László: *A falu füstje – A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2019.
- [26] HORVÁTH Gergely Krisztián: *Örökségünk és adósságaink. A rurális társadalomtörténet lehetőségei Magyarországon*. Ethnographia, 2015.
- [27] HORVÁTH Gergely: „Még egy ok az elővigyázatosságra!”: Pillanatképek az elv életútjából. In: Tahyné Kovács Ágnes (szerk.): *Vox generationum futurarum : Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából*. Pázmány Press, Bp., 2021, 259–266.
- [28] Dorina HARNÓCZ: New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 13, No. 25 (2018), 81–106., <https://doi.org/10.21029/JAEL.2018.25.81>
- [29] Ludwig KRÄME: *EU Environmental Law*. Sweet & Maxwell, London, 2012.
- [30] Timothy O’RIORDAN – James CAMERON: *Interpreting the Precautionary Principle*. Earthscan, London–New York, 1994.
- [31] Joseph A. MCMAHON: *EU Agricultural Law*. Oxford University Press, Oxford, 2007.
- [32] Phillippe SANDS: The „Greening of international Law: Emerging Principles and Rules. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1994/1., Issue 2, 300–310.
- [33] MERCZ Mónika: *Az Alaptörvény P) cikkének elemzése a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes gyakorlatának tükrében*. (konzulens: Olajos István) Tudományos Diákköri Dolgozat, Miskolc, 2021, 19.
- [34] István OLAJOS – Zoltán NAGY – Martin CSIRSZKI: Significant current developments in international rural law, in the EU as well as in states and regions. Paper on Hungary. *XXX European Congress and Colloquium of Rural Law*, Commission III – Significant current developments in Rural Law, 2019. IX. 18, 3–21.
- [35] István OLAJOS: The precautionary principle in the practice of the Hungarian Constitutional Court and the connected agricultural innovations. *Zbornik Radova Pravni Fakultet* (Novi Sad) 53, 2019/4., 1391–1412.
- [36] PRUGBERGER Tamás: Termelői és fogyasztóvédelem az élelmiszergazdaságban, valamint fogyasztóvédelem az ipar és kereskedelem egyéb ágazatainál. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus 2009, XXVII/2., 565.
- [37] Marcel SZABÓ: The Precautionary Principle in the Fundamental Law of Hungary: Judicial Activism or an Inherent Fundamental Principle? An Evaluation of Constitutional Court Decision No. 13/2018. (IX. 4.) AB on the

- Protection of Groundwater. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2020/7., 67–83.
- [38] RAISZ Anikó (szerk.): *Környezetjog. Különös rész*. Megjelenés alatt, 2021.
- [39] SZABÓ Réka: *Mitől méz a méz? Az élelmiszerlánc igazgatása, különös tekintettel a méz jogi szabályozására*. Tudományos Diákköri Dolgozat, ELTE ÁJK, 2014, 25–28.
- [40] SZILÁGYI János Ede: A géntechnológia jogi szabályozása. In: Szilágyi: *Környezetjog II. kötet – Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 122–123.
- [41] János Ede SZILÁGYI: The precautionary principle's 'strong concept' in the case law of the Constitutional Court of Hungary. *Lex et Scientia* No. XXVI, Vol. 2/2019, 88–112.
- [42] János Ede SZILÁGYI: The Protection of the Interests of Future Generations in the 10-Year-Old Hungarian Constitution, With Special Reference to the Right to a Healthy Environment and Other Environmental Issues. *Agrár- és Környezetjog* 16, 2021/31., 130–144.
- [43] TÉGLÁSINÉ Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2017.
- [44] Adrian VERMEULE: Precautionary Principles in Constitutional Law. *Journal of Legal Analysis* 4, No. 1, 2012, 181–182.
- [45] Bart WERNAART: The Enforceability of the Human Right to Adequate Food. *European Institute for Food Law series* Volume 8, 2013, 58–63.

Ombudsmani jelentések

- [1] Közös jelentés egy vasútállomáson működő hangosbemondó kapcsán AJB-4642/2020.
- [2] Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-94/2020. számú ügyben a 10. számú főút Piliscsabán tapasztalható forgalmi zajhatásaival összefüggésben.
- [3] Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-1100/2020. számú ügyben a hulladékgyűjtési díjhátralék behajtásával összefüggésben.
- [4] A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes állásfoglalása, AJB-3658-2/2018.

-
- [5] Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-1100/2020. számú ügyben a hulladékgyűjtési díjhátralék behajtásával összefüggésben.
- [6] Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-2037/2020. számú ügyben az Bács Reál Kft. telephelyén megvalósuló környezetveszélyeztetéssel összefüggésben.
- [7] Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-2037/2020. számú ügyben az Bács Reál Kft. telephelyén megvalósuló környezetveszélyeztetéssel összefüggésben.

Alkotmánybírósági határozatok:

- [1] 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat
- [2] 4/2019. (III. 7.) AB határozat
- [3] 13/2018. (IX. 4.) AB határozat
- [4] 3104/2017. (V. 8.) AB határozat
- [5] 27/1995. (VII. 25.) AB határozat

DRÓNOK A HAZAI KÖZIGAZGATÁS SZOLGÁLATÁBAN **Drones in the service of the Hungarian administration**

SZABÓ BALÁZS*

Absztrakt: Az okostelefon-applikációk mellett a magyar közigazgatás egyes szakigazgatási szerveinél vannak további lehetőségek, hogy az infokommunikáció adta lehetőségek, eszközök megkönnyíthessék a hatóságok tevékenységeit. A 21. század egyik fontos technikai, fejlesztési eszközei közé tartozik az eredendően haditechnikai célokra kifejlesztett drónok köre. A drónokat kétségtelenül az egyik legnépszerűbb technikai eszközként is minősíthetjük, melynek alapját az adja, hogy az egyre szélesedő felhasználási lehetőségei¹ mellett szabadidős tevékenységhez, szabadtéri fotó-/videódokumentáláshoz is kiváló segítséget nyújtanak. Emellett pedig a hazai közigazgatási rendszerünk egyre több szakterületén találkozhatunk alkalmazásukkal. Az elmúlt évek során egyre több szakigazgatási területen került sikeresen bevezetésre a drónok használata, mely eredményesebbé, gyorsabbá teszi a hatóságok munkáját, ami sok esetben emberéletek megmentéséhez is vezethet. Ezen szakigazgatási területekből emeltem ki néhány, általam talán legfontosabbnak vélt jó gyakorlatot.

Kulcsszavak: *drón, applikáció, modernizáció, szakigazgatás, infokommunikáció*

Abstract: In addition to the smartphone applications, some specialized administrative bodies of the Hungarian public administration have additional opportunities to facilitate the activities of the authorities. One of the important technical and development tools of the 20th century is the range of drones originally developed for military purposes. Undoubtedly, drones can be apostrophized as one of the most popular technical tools, based on the fact that in addition to their ever-expanding uses, they also provide excellent help for leisure activities and outdoor photo / video documentation. In addition, we can find their application in more and more fields of our Hungarian public administration system. In recent years, the use of drones has been successfully introduced in more and more administrative areas, which makes the work of the authorities more efficient and faster, which in many cases can

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

¹ Lásd erről bővebben: Viviane HERDEL et al.: Public drone: Attitude towards drone capabilities in various contexts. *Proceedings of the 23rd International Conference on Mobile Human-Computer Interaction*, 2021.

lead to the saving of human lives too. From these areas of expertise, I have highlighted some of the good practices that I consider to be most important.

Keywords: *drone, application, modernisation, special administrative field, infocommunication*

Bevezető gondolatok

Napjainkban álláspontom szerint az okostelefon applikációk mellett a magyar közigazgatás egyes szakigazgatási szerveinél vannak további lehetőségek, hogy más kiválóan alkalmazható eszközök is megkönnyíthessék a hatóságok tevékenységeit. Napjaink Ukrajna és Oroszország közötti háborújáról szóló híradások kapcsán is gyakran hallhatjuk a drónok² alkalmazását, azonban itt sajnálatos módon hadászati szempontok miatt, ellenséges egységek megsemmisítése kapcsán. Véleményem szerint a drónokra kétségtelenül az egyik legnépszerűbb technikai eszközként is tekinthetünk, melynek alapját az adja, hogy az egyre szélesedő felhasználási lehetőségei³ mellett szabadidős tevékenységhez, szabadtéri fotó-/videódokumentáláshoz is kiváló segítséget nyújtanak, mindezt pedig már elérhető áron. Utóbbi kijelentést támasztja alá, hogy már fényképezésre alkalmas drónokat lehet vásárolni 30 000. forinttól, a komolyabb, akár szakmai felhasználásra alkalmas eszközök viszont már jóval drágábbak lesznek, sokszor akár több 10 millió forintos vételárral.

Tisztában vagyok azzal, hogy a drónok alkalmazásának vannak veszélyei is, melyre a jelen tanulmányban nem kívánok részletekbe menően kitérni, mert alapvetően a pozitív hatásokat, előnyöket kívánom bemutatni, melyeket a közigazgatás számára nyújthat.⁴ Nem kívánok foglalkozni továbbá a drón használata során felmerülő polgári jogi (felelősségi) és adatvédelmi kérdésekkel sem. Kutatásom során olyan eszközként tekintettem a drón(ok)ra, melyek egyes szakigazgatási területeken történő alkalmazása nagyban hozzájárulhat az adott hatóság munkájának hatékonyabbá, eredményesebbé tételéhez. Tény, hogy már jelenleg is számos helyen kerülnek ezek az eszközök „bevetésre”, melyre jó példaként kívánok majd hivatkozni.

A hazai jogi szabályozás jelenleg is még fejlődő, formálódó fázisban van e tekintetben, de úgy ítélem meg, hogy a drónok alkalmazása mindenképp a közeli

² A pilóta nélküli repülőgép [angolul Unmanned Aerial Vehicle, UAV, am. „személyzet nélküli légi jármű”, vagy Remotely Piloted (Aerial) Vehicle, RPV, am. „távolról irányított (légi) jármű”, vagy drón (az angol drone szó jelentése here [méh]), amely kezdetekben elsősorban katonai feladatokra alkalmazott olyan repülőeszköz, mely valamilyen ön- vagy távirányítással (leggyakrabban a kettő kombinációjával) rendelkezik, emiatt fedélzetén nincsen szükség pilótára. https://www.wikiwand.com/hu/Pil%C3%B3ta_n%C3%A9lk%C3%BCli_rep%C3%BCl%C5%91g%C3%A9p 2022.június 23.

³ A későbbiekben részletesen is be fogom mutatni, hogy melyek azok a szakigazgatási területek, ahol már jelenleg is használható (és alkalmazzák is), illetve javaslatokat is megfogalmazom a jövőbeli alkalmazhatóság témájában.

⁴ Lásd erről még: HARKAI Dorina – FELFÖLDI Péter: A pilóta nélküli légijárművek alkalmazási lehetőségei a közszolgálatban. In: Birkner Zoltán, et. al. (szerk.): *IV. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia* – Tanulmánykötet, Pannon Egyetem, Nagykanizsa, 2020, 130–143.

jövönk (illetve már napjaink) egyik leghasznosabb eszköze lehet a közigazgatás modernizációja szempontjából⁵, amelyet néhány kiemelt szakigazgatásban már megvalósult jó gyakorlattal kívánok szemléltetni és követendő példaként állítani más szakterületek szervei számára is.

1. A drónokról általánosságban

Magáról a technológiáról elmondhatjuk, hogy az elérhetőségük egyre közelebbi, hiszen áruk rohamos mértékben csökken, miközben a rendelkezésre álló technikai háttér következményeként már igen nagy hatótávolságú⁶ és eszközfelszereltséggel rendelkező drónok kaphatóak a piacon. Igen jó minőségű képrögzítő eszközök, nagy hatótávolság, beépített GPS és egyre növekvő teherbírás jellemzik ezeket a termékeket.

Meg kell különböztetnünk egymástól a repülőmodelleket és a drónokat, melyek oldalról nézve könnyedén megkülönböztethetőek egymástól. A repülőmodell és a drón – lényegében csak – abban hasonlít egymásra, hogy mindkettőt a földről irányítja a vezérlő. Az előbbi esetében végig szükséges az emberi kontroll, addig a drón esetében ez nem feltétel a repülés teljes időtartalma alatt, mivel a fejlettebb vezérlési megoldásoknak köszönhetően képes önállóan is megközelíteni, sőt követni is – mozgó – személyeket vagy tárgyakat.

Fontos különbség, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a modelleket csakis lakott területen kívül szabad reptetni, mert ha elveszíti a gép a jelet, akkor akár a földre is zuhanhat, és ezáltal kárt okozhat emberekben vagy vagyontárgyakban. Ha ugyanez a jelenség – tehát a jel elvesztése a vezérlőegység és az eszköz között – előfordul, akkor ott egy önálló repülésvezérlő „protokoll” lép működésbe, mely képes a földön lévő személy/vezető beavatkozása nélkül is a szerkezetet visszajuttatni a kiindulási pontra.

Jól látható tendencia, hogy az elmúlt néhány évben megsokszorozódott a drónok száma Magyarországon és a világon egyaránt. Becslések szerint ma már a drónfelhasználók száma hazánkban meghaladja a 100 000-et is, aminek köszönhetően 2025-re a drónrepülések évi száma elérheti a 10 milliós számot, ami napi kb. 27 ezret jelent.⁷ Ezen repülések során azonban a vezetéshez, légtérben való használathoz előzetes engedélykérést kell igényelni.⁸

⁵ Lásd erről bővebben: SONNEWEND Gyula: *A drónok repülésének jogi szabályozása hazai és nemzetközi viszonylatokban*. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Szolnok, 2018.

⁶ Modellenként változó ez a hatótávolság, de szinte átlagosnak mondhatóak a 2-3 kilométeres hatótávolsággal rendelkező verziók és nem ritkák az 5-6 kilométeres tudással bíró verziók sem.

⁷ <https://hirado.hu/tudomany-high-tech/high-tech/cikk/2021/03/30/ahogy-no-a-dronok-szama-az-egen-ugy-valik-egyre-kockazatosabba-a-repules>, 2022. április 10.

⁸ Bakó Gábor, a Légi Térképészeti és Távérzékelési Egyesület (ACRSA) társelnöke így vélekedik a jogi szabályozásról: „Szerintem igazából ez a terület nincs rendesen szabályozva, és a hiányosságaival sokan visszaélnék.” – mondta. Ez azt jelenti, hogy több

A közvélemény-kutatások szerint eddig sokan úgy játszották ki a szabályokat, hogy azt mondták, hogy a szerkezetük nem drón, hanem játék. A 120 gramm alatti gépek (adatrögzítő eszközzel fel nem szerelt pilóta nélküli légi jármű) azok, melyek a jogszabály⁹ szerint játékok, ezért szabadon használhatóak. Ezek képrögzítésre alkalmas eszközzel nem rendelkeznek, és maximum 100 m-re tudnak eltávolodni a kezelőtől.

Fontos kiemelni, hogy használatukhoz kötelező a felelősségbiztosítás megkötése is 2020. június 1-jétől ezekre a gépekre, arra az esetre, ha a drón bármilyen balesetet okozna.¹⁰ A használatukhoz el kell olvasni egy *tananyagot* a légiközlekedési hatóság honlapján, amiről a hatóság automatikusan kiállítja az igazolást. Ez azonban csak akkor lesz elég, ha a reptető külterületen használja a drónt. Belterületen történő drónozáshoz ugyanis kötelező egy hagyományos tanfolyamon való részvétel és a jogosítvány megszerzése.

Emellett légtérhasználati engedély megkérése is szükségeltetik, ami – az új szabályoknak köszönhetően mobilalkalmazással is megoldható. A kérelmeket rögzítik és elbírálják. Ha minden megfelelő, akkor 30 perc alatt megkapható a legális légtérhasználati engedély.¹¹

Fontos, de ha jobban belegondolunk, akkor észszerű is, hogy ezekről a honvédség, a rendőrség¹², a TEK, a katasztrófavédelem is értesítésre kerül. Természetesen iOS-re és Androidra¹³ is kifejlesztették az applikációt.¹⁴ Ráadásként a felhasználó élő légtér adatokhoz és meteorológiai információkhoz juthat, ami kifejezetten hasznos lesz a drónok biztonságos reptetése, vezetése miatt.

Az eszközök használatának meglévő jogszabályi háttere láthatóan nem kellően összetett, következésképp – véleményem szerint – még nem is kellően kiforrott.

A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (továbbiakban: Lt.), valamint a katonai légügyi hatóság kijelöléséről szóló 392/2016. (XII. 5.) Korm. rende-

jogszabály közös olvasatából derül ki, mit szabad és mit nem. Ez olyan bonyolult, hogy sokakat elrettent a legális drónhasználatától. Az egyesület közvélemény-kutatást is végzett, annak az érdekében, hogy kiderüljön, mely tényezők nehezítik a drónos légi felvételezést. A vizsgálat során mindenki az időt látta fő akadályozó tényezőnek. Ha nem lehet két napon belül engedélyhez jutni egy online felületen, akkor nem fogják betartani a jogszabályt. Ezért az idő az első tényező, amin változtatni kell. Az engedélykérés megkönnyítésére a legjobb megoldás egy ingyenes online felület lenne, ami állami kézben van, nem kötődve egyik céghez sem.

⁹ A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (továbbiakban: Lt.) 71. § 50. pontja alapján.

¹⁰ 39/2001. (III. 5.) Korm. rendelet a légiközlekedési kötelező felelősségbiztosításról.

¹¹ Lásd erről: 4/1998. (I. 16.) Korm. rendelet a magyar légtér igénybeviteléről.

¹² Lásd erről: 13/2022. (IV. 7.) ORFK utasítás a pilóta nélküli állami légi járművek alkalmazásával kapcsolatos feladatokról.

¹³ Lásd erről bővebben: <https://mydronespace.hu>, 2022. június 13.

¹⁴ Lásd erről bővebben: Balázs SZABÓ: Mobile applications for administrative purpose in the EU and V4 – with special regard to document management. *European Studies: the review of European law economics and politics* 2019/1., 106–122.

let (továbbiakban Korm. rendelet) tartalmaz rendelkezéseket a pilóta nélküli légi járművel végrehajtandó légiközlekedési feladatok kapcsán.¹⁵ Fontos kiemelni, hogy a légi közlekedési tevékenység az eseti légtér engedély és a művelet helyszínének függvényében a korlátozott légtér engedély megszerzésén túlmenően, kizárólag a légi közlekedési hatósághoz tett bejelentést követően kezdhető meg. A bejelentési kötelezettség alól a sport-, valamint magáncélú felhasználás mentesül.

A bejelentés nyilvántartásba vételéről a légi közlekedési hatóság elektronikus úton visszajelzést ad, a tevékenység csak ezt követően kezdhető meg. Amennyiben a bejelentés hiányos, a légi közlekedési hatóság a nyilvántartásba vételt megtagadja, illetőleg amennyiben a légi közlekedési hatóság tudomására jut, hogy a tevékenységet nem a bejelentésben foglaltaknak megfelelően végzik, akkor megtiltja a tevékenység végzését.

A Korm. rendelet 1. § rendelkezésének megfelelően az Lt. 3. § (2) bekezdése szerinti katonai légügyi hatóságként 2017. január 1. napját követően országos illetékességgel a honvédelemért felelős miniszter jár el.

A Honvédelmi Minisztérium működési rendjét szabályozó előírások alapján a katonai légügyi hatósági feladatokat – beleértve a pilóta nélküli légi járművel történő műveletek végrehajtásához szükséges eseti légtér kijelölésével összefüggő feladatokat is – a Honvédelmi Minisztérium Állami Légügyi Főosztálya látja el.

Ehhez lehet még hozzátenni az adatvédelmi kérdéseket, melyek a kép- és hangvételek elkészítése során jelentkeznek. Többek között ennek is köszönhető, hogy 2019. június 11-én megszületett az Európai Unió új drónokkal kapcsolatos szabálya.¹⁶ Ennek értelmében közzétették a drónokra vonatkozó közös európai szabályokat, ez a Bizottság 2019. május 24-i (EU) 2019/947 végrehajtási rendelete a pilóta nélküli légi járművekkel végzett műveletekre vonatkozó szabályokról és eljárásokról annak biztosítása érdekében, hogy a drónok működése az EU egész területén biztonságos legyen. A szabályok többek között hozzájárulnak az EU polgárai biztonságának és magánéletének védelméhez, miközben lehetővé teszik a drónok (mint áruk) szabad áramlását és biztosítják az egyenlő versenyfeltételeket. „Európa lesz az első olyan régió a világon, amely átfogó szabályrendszerrel rendelkezik, és amely biztosítja a drónok biztonságos és fenntartható működését mind a kereskedelmi, mind a szabadidős tevékenységek során. A közös szabályok elősegítik a beruházásokat, az innováció és a növekedés előmozdítását ebben az ígéretes ágazatban.”¹⁷ – nyilatkozta *Patrick Ky*, az EASA¹⁸ igazgatója. Úgy vélem, ez is bizonyítja, hogy az EU felismerte a drónok szerteágazó (többek között) közigazgatási al-

¹⁵ Lásd még: 6/2021. (II. 5.) ITM rendelet a távoli pilóták képzését és vizsgáztatását végző szervezetek kijelöléséről, a távoli pilóták képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól, valamint a vizsgán való részvétel díjáról.

¹⁶ Lásd bővebben: <https://infostart.hu/kulfold/2019/05/24/megvan-az-unios-dronrendelet>, 2021. szeptember 30.

¹⁷ <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/press-releases/eu-wide-rules-drones-published>, 2021. október 2.

¹⁸ European Union Aviation Safety Agency, az Európai Unió Légibiztonsági Ügynöksége.

kalmazási lehetőségét, melyhez azonban – az EU mellett Magyarországon is – szükséges megfelelő jogszabályi háttérrel biztosítani.

Az újonnan megalkotott közös szabályok segítenek a drónkezelőknek – legyenek akár professzionális, akár szabadidős felhasználók –, hogy megértsék, mi megengedett a rendeletben.¹⁹ Ugyanakkor az Unión belül lehetővé teszi számukra a határokon átnyúló használatot is, miután a drónokat üzemeltetők engedélyt kaptak a regisztrációs államban. Ez azt jelenti, hogy zökkenőmentesen működtethetik drónjaikat, ha az EU-n keresztül utaznak, vagy amikor drónokkal foglalkozó vállalkozást fejlesztenek Európában. Az új szabályok műszaki és működési követelményeket is tartalmaznak, melyek a következőkben összegezhetők:

Az elfogadott kiegészítő végrehajtási rendelet szerint az uniós tagállamoknak biztosítaniuk kell a következőket:

1. A drónokat súlyuktól függetlenül egyedi azonosítóval kell ellátni, és regisztrálni az illetékes hatóságnál.
2. 2020-tól kezdődően az üzemeltetőknek is azonosíthatónak kell lenniük, ugyanis a reptetésre alkalmas eszközök jelentős veszélyt jelenthetnek az emberekre, a magánéletre, a környezetre nézve, valamint kárt okozhatnak vagyontárgyakban. Ezen kitétel szintén minden drónra vonatkozik súlytól függetlenül.
3. A 25 kilogrammnál kisebb súlyú drónok üzemeltetői bizonyos feltételek mellett előzetes engedély nélkül is reptethetik eszközeiket, ha a drónok nem repülnek 120 méternél magasabbra, és minden körülmény között az üzemeltető látómezejében, az emberektől távol repül.
4. A tagállamoknak úgynevezett repülési zónákat kell meghatározniuk, ahol a drónokat – a súlyuk által meghatározott szabályoknak megfelelően – használni lehet. Azok a területek, amelyekre a drónok nem repülhetnek be, magukban foglalhatják a repülőtereket, azok környékét, vagy a városközpontokat.
5. Meghatározzák azokat a képességeket (alkatrészekre, összeszerelésekre vonatkozó előírások), amelyekkel a drónoknak rendelkezniük kell a biztonságos repülés érdekében.

Az új drónoknak egyedi azonosíthatósága²⁰ lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy szükség esetén nyomon kövessenek egy adott drónt. Ez elősegíti a 2018-ban a *Gatwick* és a *Heathrow* repülőtereken történetekhez hasonló események megelőzését. Másrészt a szabályok az egyes üzemeltetési típusokra vonatkoznak, az előzetes engedély nélküli működéstől kezdve a tanúsított repülőgépeket és üzemeltetőket érintő szabályokig, valamint a minimális távirányítói képzési követelményekig. Maguk a rendeletek a kihirdetéstől számított 20 nap múlva hatályba léptek, viszont 1 év ún. türelmi időt hagytak a felhasználóknak az alkalmazásra, illetve a tagállamoknak a jogszabályok betartására való felkészülésre is. Ennek értelmében az új szabályok felváltották a tagállamok meglévő nemzeti szabályait is, 2020 júniusától.

¹⁹ Lásd bővebben: <https://dronerules.eu/hu/recreational/regulations>, 2021. szeptember 30.

²⁰ Lásd bővebben: https://hvg.hu/tudomany/20190525_europai_unios_dronszabalyok_2020_eu_europai_bizottsag_dronhasznalat_dron_regisztralas, 2021. szeptember 30.

A szabályozás jelenlegi alakulásától függetlenül is látható, hogy a felhasználási területek száma – folyamatosan – szélesedik, melynek következtében egyre inkább az igényeknek megfelelő technikai paramétereket és szükséges szoftvereket, alkalmazásokat tudnak kifejleszteni a mérnökök. A nagy hatótávolság (több kilométer egy repülési út alkalmával) és a képrögzítő eszközök, optikák minőségi fejlődése révén az eszközök ma már kiválóan használhatóak különböző természeti jelenségek, sportesemények, rendezvények dokumentálására is. További felhasználás lehet például a megfelelő szenzorok felszerelése segítségével akár a levegő minőségének vizsgálata, illetve olyan helyszínek, területek elemzése, feltérképezése, ahol egyébként kockázatos lenne más módon vizsgálatot végezni (pl. ipari baleset, természeti katasztrófák helyszíne). Emellett feltétlen kiemelő, hogy sikerrel használhatóak még nehezen megközelíthető területek távolról történő felügyeletére, vagy akár létesítmények (pl.: erőművek, gyárak, gátak) állapotának megfigyelésére is.

Érdekes adat, hogy már 2013-ban az *Amazon* internetes áruház elindított egyfajta *Pilot*-programként egy dróntesztet, melynek keretében a kiszállításra váró csomagokat nyolcrotoros drónokkal kezdték tesztelni a gyakorlatban. Az újonnan létrehozandó szolgáltatásukat *Prime Air*nek nevezték el. Az eredeti tervek szerint maximálisan 2,3 kg árut 30 percen belül tudnának kiszállítani a megrendelő részére. A program 2015. márciusban kapta meg a szükséges engedélyeket az amerikai légügyi hatóságtól (FAA), hogy megkezdődhessen a csomagszállító drónok tesztelése.²¹ Ehhez hasonló elgondolás volt a svájci állami posta próbaüzeme, ahol a küldemények kézbesítését kívánják az eszközökkel hatékonyabbá tenni.

A megfizethető árúknak és kompakt méretüknek köszönhetően a drónok olyan helyeken is képesek a repülésre, ahol az ember által – géptestben – vezette gépek nem lennének képesek. Erre lehet példa a barlangászati felhasználás, a természeti képződmények – aktív vulkánok kráterei, gejzírek, gleccserek – vizsgálata.

A technológia nemcsak a távolságok, de a magasságok feltérképezésére is épp úgy lehetőséget ad. Ez kifejezetten hasznos lehet a biológusok számára, például magaslati ökoszisztémák (pl.: növényvilág, állatvilág – akár madarak fészkeinek – megfigyelése) dokumentálására. A rotorok, melyek a levegőben tartják, az élővilág megfigyelését sokszor megghiúsítják az általa keltett, „zümmögésre” hasonlító zaj miatt. Ennek lehet ugyanakkor pozitív hatása is. Ez akár kifejezetten vadriasztókénti hasznosíthatóság is lehet, olyan helyeken, ahol egyre nagyobb kihívást jelent (pl.: parkok gondozói, mezőgazdászok számára), az élőlények, a madarak okozta kártétel (pl.: rágaskár vagy pusztán az ürülékének halmozódása) révén.

Már Magyarországon is használták ezeket az eszközöket a kulturális javak feltérképezéséhez, ugyanis régészeti alkalmazásra is hasznosíthatónak tűnik. Ennek bizonyítéka, hogy az *„MTA BTK Régészeti Intézete a közelmúltban beszerzett, a mágneses tér környezethez viszonyítva kis változásait is kimutató magnetométert, illetve professzionális drónt, amelyet több ásatáson is használtak. A drón egy újkö-*

²¹ http://www.ma.hu/tudomany/244261/Az_Amazon_megkapta_az_engedelyt_a_csomagszallito_dronok_tesztelésere, 2021. július 5.

*korból származó, oszlopszerkezetes, nyeregtetős épület részletének feltárása során játszott komoly szerepet Tolna-Mözs település határában.*²²

A következőkben néhány speciális, szakigazgatási területen történő alkalmazási lehetőséget kívánok röviden bemutatni.

2. Építésügyi célú felhasználás

Az építésügyi igazgatás fejlesztése, modernizálása kapcsán is felmerült az igény, hogy a drónok adta lehetőségek kiaknázásra kerüljenek. Ennek megfelelően számos fejlesztés indult meg az elmúlt néhány évben, amelyek célja olyan applikációk, szoftverek kifejlesztése, melyekhez a drónok kiválóan tudnának adatokat szolgáltatni. Sajátosságukból adódóan – ahogyan korábban már kifejtettem – viszonylag rövid idő alatt lehetőséget biztosítanak számos fizikai akadály leküzdésére is.²³

A fejlesztéseknek köszönhetően lehetőség van úgynevezett *lézerszkennerral* felszerelni a drónokat, amelyek így képesek nagy hatótávolságban is letapogatni az épületeket, ezáltal egy akár háromdimenziós digitális képet készíteni róluk. Ez a megoldás szolgálhatja az építetőt, ha ellenőrizni kívánja az építési folyamatot. A beérkező adatok elemzésekor szinte rögtön fény derülhet arra, ha az épület tervei-ben foglaltaktól esetleg – akár véletlenül, akár szándékosan – eltérnek. Ekkor az építetőnek még időben lehetősége van arra, hogy az akár jogsértő állapotot megszüntesse, ami járhat akár visszabontással is. Az építető mellett az építkezési helyszínek további felmérése és ellenőrzése is lehet a drón feladata, melynek lehetőségét épp napjainkban kezdik a gyakorlatban is alkalmazni.

A drónok által a települések épületeinek feltérképezésével kapcsolatban fontos körülmény, hogy a légi fotókból nyerhető adatok (még egészen magas felbontású optika mellett is) részletezettsége hiányosabb egy lézerszkennerral felszerelt drón segítségével nyert digitális képnél. Tény ugyan, hogy az elkészített légi felvétel betekintést biztosít a házak közé (is) az utcáról nem látható területekre, azonban az épületek méretére – csupán – a felülnézeti képből tudunk következtetni, ami a legtöbb esetben nem kellően pontos.²⁴ Ehhez társul hozzá, hogy a mozgó drónról gyűjtött adatok az épületek egy bizonyos részére terjednek ki, így a mögötte levő területre sokszor nem. Ezzel szemben, ha egy drónt lézer (tapogató) szkennerral szerelünk fel, akkor az adatok lényegesebben szélesebb köre áll majd rendelkezésünkre. Ezen modern technológia óriási előnye, hogy eredményeként valós időben, online vizsgálható a szkennel által mért terület, épület.²⁵

További fontos és akár viszonylag gyakori felhasználási terület lehetne különleges épületek külső felmérése, háromdimenziós leképzése is. Segítséget nyújthatna

²² http://mta.hu/tudomany_hirei/regeszek-dronnal-es-magnetometerrel-106834, 2021. május 14.

²³ http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek, 2021. május 14.

²⁴ http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek, 2018. május 14.

²⁵ Megjegyzés: Ha saját építkezésünkön szükségünk van a leendő épületünk színterítéséhez a szomszéd épületek magasságára, abban az esetben ezt egy drónnal végzett méréssel könnyedén megkaphatjuk, megkímélve magunkat a fölösleges sorban állástól az illetékes hivatalnál.

romok, rossz homlokzati állapottal rendelkező épületek, kastélyok, műemlékek, várak, kúriák és egyéb építmények felmérése során, ahol a megszerzett adatok bármikor megtekinthetők, ezáltal felhasználhatók – a szükséges engedélyek megszerzése után – rekonstrukcióhoz, átépítéshez vagy akár a bontáshoz is.

3. Rendészeti igazgatási célú felhasználás

A rendészeti újítások eszköztárában a jövőt itt is – talán nem véletlenül – a drónok képviselik. „*Ez a jövő és rendőrség nyitott az új technikai eszközök alkalmazására. A drónokkal új felületekről készíthetne fotókat a rendőrség, a madártávlatból felvett anyagokat aztán nyugodtan elemezhetnének.*” – mondta a drónokról Váczai Attila győri rendőrkapitány, rendőr alezredes előadásában a IV. Nemzetközi Vagyonvédelmi Konferencián a győri Kamara székházban még 2016-ban.²⁶ A felhasználhatósági területek száma itt is meglehetősen szélesnek tűnik. Ezek közül a legfontosabbak lehetnek (a teljesség igénye nélkül):

- az érintetlen tetthelyszínek rögzítése,
- könnyebb lenne megtalálni a rejtkehelyeket és az üldözött elhagyott tárgyait forrónyomos üldözésnél, melyeknek köszönhetően gyorsítanak a munkát,
- események biztosítása alkalmával a terület és az eseményen tartózkodó állampolgárok figyelemmel kísérésével az egyes bűncselekmények megakadályozása,
- határőrizeti megfigyelések képi és hangfelvétel segítségével, illetve hőkamera-detektorok segítségével éjszakai körülmények között is felderíthetővé válnak az emberek mozgásai, már egészen nagy távolságból is,
- közlekedésbiztonsági felhasználás esetében baleseti adatrögzítés támogatása,
- sebességmérés, illetve egyéb közúti szabálysértések felderítése,
- lakott területek környékén megjelenő és veszélyt jelentő események felderítése, pl. belterületi vadmegjelenés.

A felsorolásból is jól látható, hogy komoly potenciál mutatkozik a drónok rendőrség szervezetrendszerén belüli alkalmazhatóságra, melyek mind a városokban, mind a külterületeken kiválóan alkalmazhatóak.²⁷

4. Erdészeti–mezőgazdasági igazgatási célú felhasználás

Azt mondhatjuk, hogy a drónok ezen területeken történő alkalmazása (nagy felbontású kamerával vagy érzékelőkkel felszerelve) áthidalhatja a rést a földfelszíni terepi felmérések és a költséges, személyzettel ellátott helikopterekből vagy repülőgépekből végzett madártávlati felmérések között.

²⁶ http://www.kisalfold.hu/gyori_hirek/ez_a_jovo_dronok_a_bunuldozesben_mindennapokban_-_bemutato_gyorben/2498502/, 2022. február 4.

²⁷ Tomasz SZEWC: Communication in the third dimension. Legal aspects of using drones in the city area. *Scientific papers of Silesioin University of Technology, Organization and Management Series* 2021, 151, 682–689.

Ezek a pilóta nélküli légi eszközök használatukkal lehetővé teszik az erdő és mezőgazdasági területeken végzett leltározási feladatokat, méréseket minden eddiginél pontosabban, ráadásul megnövelt hatókörben. Ezen két szakterület (erdő- és mezőgazdaság) esetében kulcsfontosságú szerepe lesz az alacsony repülési magasságnak, továbbá annak, hogy az időjárási körülményekhez jól képesek alkalmazkodni.

Egyik fő alkalmazási területe az erdők, mezők és a nyílt területek feltérképezése, amely során a kapott képeket szinte azonnal fel lehet használni az elemzések és alkalmazások széles skálájához, például a fák vagy egyéb növények egészségi állapotának a felméréséhez.

Idetartozhatnak a következő esetek:

- a hatósági ellenőrzések meggyorsítása, ennek keretében az elfogadott erdészeti ütemtervek betartatásának ellenőrzése (megvalósultak-e a szakigazgatási szervezetek által elfogadott tervek),
- illegális fakitermelési tevékenység felderítése,
- a károsítók fertőzésének korai felismerése és kiértékelése,
- a nedvességtartalom meghatározása, a holtfa mértékének a feltárása.
- a fakoronák állapotának vizsgálata,
- a víz-, hó-, jég-, vihar- és tűzkárok kielemezése,
- a vadkárok helyének és mértékének megállapítása.

Egy másik fontos felhasználása lehet hazánkban is az éghajlatváltozás megfigyelése. Ez egy olyan terület, ahol az erdészeti szakma digitális információkkal alátámasztva képes lehet döntő befolyású információt szolgáltatni a politikai döntéshozók számára.

Az elmúlt pár évben kiemelt jelentőséget nyert a különböző mezőgazdasági célú felhasználás is, amelynek keretében a termények növekedésének figyelemmel kísérésétől, a permetezési feladatok ellátásán át, akár mezőgazdasági területek ellenőrzése során is lehetőséget kínálnak az alkalmazásra az eszközök, a szoftverek fejlettségi szintjének köszönhetően.

Természetesen van számos vitatott pontja a mezőgazdasági területeken a drónok használatának, ám ezek jelentős része a mérések megbízhatóságán alapszik. Néhány tény, viszont kétségtelenül meg tudunk állapítani:

1. Egy mezőgazdasági drón által gyűjtött információk képesek megmutatni, hogy melyik területeken egészségesebbek, illetve merre gyengébbek a növények. A gazdálkodó az így összegyűjtött adatok alapján módosításokat és beavatkozásokat eszközölhet.
2. Hogyha felszerelünk egy drónt termálkamerával, az akár lékeket is felfedezhet az öntözőrendszerben, sőt azt is megállapíthatja, hogy mely növények kapnak túl kevés, vagy éppen túl sok vizet.
3. Egy drónnal akár egy három négyzetcentiméteres területre is közelíthetünk, ebből kifolyólag képes lehet arra, hogy akár egyenként is megszámlálhassunk minden növényt, ami korábban egy fárasztó és körülményes feladat lehetett volna, de fontos információkat adhat a várható terményről is.

4. Létezik olyan automatizálható drónszoftver, amely magától kiszámolja, hogy melyik repülési útvonal adja a legnagyobb lefedettséget a megművelt terület felett, illetve képes akár önállóan is irányítani az eszközt a felszállástól egészen a földet érésig.
5. A drónok képesek lehetnek arra, hogy heti, napi, vagy akár óránkénti rendszerességgel felmérjék a földeket, így akár sorba rendezhető képszériát is készíthetnek, amiből megállapítható, hogy időről időre hogyan változik a termés állapota. Ez lehetőséget ad arra, hogy az esetleges változásokat azonnal észleljük és gyorsabban reagáljunk a felmerülő problémákra.
6. A Nemzetközi Vezető Nélküli Jármű Szövetség (AUVSI) számításai szerint a nem túl távoli jövőben már a mezőgazdászok fogják birtokolni a kereskedelmi drónpiac 80 százalékát.²⁸

Ezen kifejezetten a gazdálkodókat segítő, támogató felhasználás mellett megíté-
lésem szerint a hatóságoknak is érdemes ezen eszközöket bevezetni saját eljárási
eszköztárukba. Ahogyan azt korábban is jeleztem, jelenleg is zajlik a *pilótaképzés* a
megyei kormányhivatalokon belül, ahol az egyik felhasználási terület – a saját és
szakhatóságok munkatársainak reményei szerint – pontosan az agrárügyi szektor
lesz. Ennek keretében sikerrel lehetne majd alkalmazni az eszközöket a következő
hatósági feladatkörök ellátása során:

- parlagfű feltérképezésére szolgáló helyszíni ellenőrzések (előnye, hogy rövid
idő alatt nagy területek vizsgálhatóak meg, mely alapját képezheti a későbbi
hatósági bírságoknak is),
- állami vagy EU-s támogatások (agrár-, földalapú) ellenőrzése kapcsán, hogy
a támogatásban részesített személy a támogatást megfelelően használta-e fel,
- mezőgazdasági területek felhasználási rendjének betartására, az előírt műve-
lési kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése során,
- földterületek megosztása során mérések, határpontok megállapítására.

Úgy gondolom, mindezekből kitűnik, hogy talán ez a két szakigazgatási terület
lehet az a kitörési pont, ahol a legnagyobb eredményeket érhetik el – és már érik is
el – a hatóságok ezen eszközök használatának köszönhetően.

5. Egészségügyi igazgatás területén történő alkalmazása

Az egészségügyi igazgatás korszerű technikai eszközhasználatának egyik fontos
eleme lehet a drónok alkalmazása. Ennek az egyik talán legspeciálisabb, ugyanak-
kor összetársadalmilag leghasznosabb felhasználása lehetne az a projekt²⁹, amit *Alec
Momont* fejlesztett ki elsőként, az elsősegély-drónjának prototípusaként. Ennek
lényege, hogy a drónt egy defibrillátorral szerelte fel, melyeket olyan területeken is
be lehet vetni, ahová más járművekkel nem lehet percek alatt eljutni. A kifejlesztett
eszköz meglehetősen komoly tulajdonságokkal rendelkezik, hiszen megközelítőleg

²⁸ <https://www.agroinform.hu/gazdaelet/a-mezogazdasagban-is-terjed-a-dron-orulet-32591-001>, 2021. május 15.

²⁹ https://index.hu/tech/2014/10/30/eletet_menthet_a_defibrillator_dron/, 2021. május 5.

négy kilogrammos a teherbírása és egy tizenkét négyzetkilométeres területre kb. egy perc alatt ér ki, ezáltal eddig soha nem látott mértékben megnövelve a beteg túlélési esélyeit a hagyományos, sokkal lassabb eszköz által történő eljuttatással szemben. Nyilván itt felmerül a kérdés, hogyan kell az eszközt használni, hogyan lehet vele életet menteni. A technika fejlettsége révén lehetőség van arra is, hogy valós időben távolról, szakember által adott útmutatást követve el lehessen végezni az életmentést. Dokumentált életmentési sikerek is fűződnek a technológiához. Említést érdemel egy USA-beli eset, mely során a helyi katasztrófavédelem, a tűzoltóság munkatársai két áradás fogságába esett fiataalt mentettek meg. A tűzoltóság által kezelt drón segítségével sikerült felmérni a terepet, majd az eszközzel köteleket és mentőmellényeket lejuttatni, és végül sikeres mentést végrehajtani.³⁰

Hazánkban is vetettek már be drónt a katasztrófavédelem munkatársai. A Baranya Megyei Speciális Mentők drón közreműködésével próbáltak megtalálni egy bányatóban eltűnt férfit. Az élőerős keresés mellett vették igénybe a drón adta lehetőségeket és a partról pásztázták át a tó nádasainak területét pár méter magasságból, amit a parton álló katasztrófavédelmi munkatársak figyeltek egy képernyőn keresztül.³¹

A közelmúltban merült fel – szintén katasztrófavédelmi céllal – a drónok alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata a hulladékok és illegális külterületi égetések felderítése körében is. A drónok nemcsak vizuális adatokat tudnának gyűjteni, hanem megfelelő érzékelőkkel ellátva a levegő minőségére vonatkozó adatokat is gyűjthetnének, mely számos esetben segíthetné a hatóságok munkáját és az intézkedések foganatosítását.³²

A defibrillátorral való felszerelés esetén életmentésre alkalmas eszközzel beszélhetünk, ami technikai sajátosságainak köszönhetően kiválóan alkalmazható a nehezen megközelíthető helyeken is.

Egy svájci kísérlet³³ eredményének köszönhetően a laborminták gyorsabb feldolgozása érdekében drónokkal is szállítják a különböző egészségügyi intézmények között a nem túl nehéz mintákat.³⁴ A szállításuk túl sok erőt és energiát nem igényel, viszont a gyorsaságra szükség van, sok esetben életek is múlhatnak azon, hogy milyen gyorsan érkezik meg egy-egy eredmény. Ezért is tekinthetjük meglehetősen innovatív megoldásnak a drónok egészségügyi alkalmazását, amivel elkerülhető a városi közlekedés és főleg az abban kialakuló dugók okozta idővesztés. A mintákon kívül természetesen lehetőség nyílik arra is, hogy akár vért, gyógyszer-

³⁰ <https://www.origo.hu/techbazis/20150703-dronokkal-mentettek-eletet-tuzoltok-dron-kopter-aradas.html>, 2022. június 11.

³¹ https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany, 2022. június 18.

³² <https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/>, 2022. június 11.

³³ Mely 2017. márciustól – 2017. októberig tartott.

³⁴ http://hvg.hu/tudomany/20170331_korhazi_dron_egeszsegugyi_szallitas_laborminta_gyors_szallitasa_svajc_lugano, 2021. május 21.

reket vagy egyéb egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó anyagokat juttassunk el nagy távolságra.³⁵

Azok számára, akik kevésbé urbanizált területen laknak, az orvoshoz, gyógyszerhez való jutás nehézséget jelenthet. Ezért is fontos a drónok ilyen területen történő folyamatos fejlesztése, tesztelése, hiszen alkalmazásával az egészségügyi szolgáltatás színvonala, igazgatásának hatékonysága, így egyben a társadalom általi megítélése is javulhat, megvalósítva a *Jó Állam*-konceptiójának célkitűzéseit.

Az elmúlt évek során a koronavírus is bebizonyította, hogy a technológia milyen nagymértékben tudja segíteni az egészségügyi válságok, világjárványok megfékezését, azonosítását, adatgyűjtését, melyben a kifejezetten erre a célra tervezett mobilalkalokációk (pl.: Vírusradar, KaranténApp stb.) mellett a drónok is segítséget nyújthatnak a járvány elleni védekezés során.³⁶

Zárógondolatok

Az általam – közel sem teljeskörűen – felsorolt felhasználási területek természetesen nem érzékeltetik 100%-ban, hogy mennyi területen lehet relevanciája ezen eszközöknek. Ennek egyik magyarázata, hogy gyakorlatilag folyamatosan merülnek fel újabb és újabb területek, ahol alacsony költséggel, emberi élet kockáztatása nélkül is kiválóan hasznosíthatóak az eszközök. Megkérdőjelezhetetlen népszerűségük egyik – érdekes – következménye a folyamatos fejlesztési tendencia, illetve hogy áruk folyamatosan csökken, hatótávuk és eszközfelszereltségük viszont ezzel együtt folyamatosan növekszik. Nagyon fontos körülmény lesz hosszú távon, hogy a társadalom mennyire lesz elfogadó ezen eszközökkel szemben és mennyire kész kiaknázni azokat a potenciális lehetőségeket, melyek ebben rejlenek. Nyitott viták napjait éljük a drónok használhatóságát illetően, ahol sokan félelmüknek is hangot adnak, amikor adatvédelmi jogokra hivatkozva próbálják ezen eszközök használatát korlátozni, esetleg tiltani.³⁷ A drónalkalmazás magánjogi vetületével jelen kuta-

³⁵ Egy drón hűtött emberi vért szállított több mint 250 kilométeren át a forró arizonai sivatagban – ezzel felállítva a biológiai minták távoli üzemeltetésű járművön való szállítási rekordját. A vér a három órás szállítás után is jó állapotban volt, ami azt jelenti, hogy a drónok szerepe a vidéki orvoslásban akár életmentő is lehet. <http://www.origo.hu/gazdasag/20170921-dronnal-szallitottak-emberi-vermintat-sikeresen.html>, 2021. május 21.

³⁶ Lásd erről bővebben: RESTÁS Ágoston: Drone Applications Fighting COVID-19 Pandemic—Towards Good Practices. *Drones* 6., 2022/1., 15. <https://www.mdpi.com/2504-446X/6/1/15/htm>, 2022.június 17.

³⁷ „A térképészetben a személyiségi jogok egyáltalán nem befolyásolják az engedélykérelmet. Fél centiméter per pixel a legnagyobb felbontás, amit el lehet érni. Ebben a felbontásban egy ember annyira látszik, mintha kikockáznák valaki arcát a rendőrségi fotón. Nem felismerhetők a személyek, így nem merülnek fel személyiségi jogi kérdések. Viszont az egy-egy kép, amiket drónról készítenek azokon igen. Nem kellene másként tekinteni erre, mint egy fényképezőgép esetén. Nem látunk abban különbséget, minthogy valaki a földön áthajol a kerítésen és befilmez vagy drónról készíti a felvételt. Mindket-

tás során nem foglalkozom³⁸, a prioritás továbbra is a közigazgatási modernizáció vizsgálata, mely a társadalom egészének céljait szolgálja, szemben egy-egy személy személyiségi jogainak potenciális sérülésével. Természetesen tisztában vagyok azzal is, hogy a jól és gyakorlatiasan működő használhatósághoz magas szintű társadalmi elfogadottság és megfelelő jogszabályi környezet szükséges, melyben az egyes magánjogi aspektusok is szerepet kell, hogy kapjanak. A bemutatott jó gyakorlatok álláspontom szerint kiváló bizonyítékként és követendő példaként szolgálhatnak a többi szakigazgatási terület számára, hogy igenis szükséges a modern eszközöket a lehető leghatékonyabb körben alkalmazni, különös tekintettel jelen esetben a drónokra.

Felhasznált irodalom:

Szakkikkek:

- [1] HARKAI Dorina – FELFÖLDI Péter: A pilóta nélküli légi járművek alkalmazási lehetőségei a közszolgáltatásban. In: Birkner Zoltán et al. (szerk.): *IV. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia* – Tanulmánykötet. Pannon Egyetem, Nagykanizsa, 2020, 130–143.
- [2] Viviane HERDEL et al.: Public drone: Attitude towards drone capabilities in various contexts. *Proceedings of the 23rd International Conference on Mobile Human-Computer Interaction*, 2021.
- [3] Réka PUSZTAHELYI: Reflections On Civil Liability For Damages Caused By Unmanned Aircrafts. *Zbornik Radova Pravni Fakultet (Novi Sad) (0550-2179 2406-1255) 2019/1.*, 311–326.
- [4] PUSZTAHELYI Réka – STEFÁN Ibolya: Szigorú felelősség a drónok használata során felmerülő vagyoni és nem vagyoni sérelemért. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica 2019/1.*, 449–469.
- [5] Ágoston RESTÁS: Drone Applications Fighting COVID-19 Pandemic—Towards Good Practices. *Drones 2022/1.*, 15.

tő ugyanolyan eséllyel észlelhető. Etikailag ugyanazok a jogszabályok vonatkoznak rá, például médiatörvény, személyi jogok.” Beszélgetés Bakó Gáborral, a Légi Térképészeti és Távérzékelési Egyesület (ACRSA) társelnöke – Óbudai Egyetem- Légi Főnap 2021. február 12.

³⁸ Ezekről lásd bővebben: PUSZTAHELYI Réka: Reflections on civil liability for damages caused by unmanned aircrafts. *Zbornik radova pravni fakultet (Novi Sad) (0550-2179 2406-1255)*: 2019/1., 311–326, <https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfns/article/view/21513>, valamint PUSZTAHELYI Réka – STEFÁN Ibolya: Szigorú felelősség a drónok használata során felmerülő vagyoni és nem vagyoni sérelemért. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica 2019/1.*, 449–469, https://matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_37_no_1_2019/ISSN_0866-6032_tomus_37_no_1_2019_449-469.pdf, 2022. június 15.

-
- [6] SONNEWEND Gyula: *A drónok repülésének jogi szabályozása hazai és nemzetközi viszonylatokban*. Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Szolnok, 2018.
- [7] Tomasz SZEWC: Communication in the third dimension. Legal aspects of using drones in the city area. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska*, 2021, 151, 682–689.
- [8] SZABÓ Balázs: *A közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében*. PhD-disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020.
- [9] Balázs SZABÓ: Mobile applications for administrative purpose in the EU and V4 – with special regard to document management. *European Studies: the review of European Law, Economics and Politics* 2019/1., 106–122.

Jogszabályok

- [1] 947/2019 EU Bizottsági rendelet a pilóta nélküli légi járművekről szóló 945/2019 EU Bizottsági rendelet végrehajtásáról
- [2] 1995. évi CXVII. törvény a légi közlekedésről
- [3] 13/2022. (IV. 7.) ORFK utasítás a pilóta nélküli állami légi járművek alkalmazásával kapcsolatos feladatokról
- [4] 6/2021. (II. 5.) ITM rendelet

Internetes hivatkozások

- [1] <https://hirado.hu/tudomany-high-tech/high-tech/cikk/2021/03/30/ahogy-no-a-dronok-szama-az-egen-ugy-valik-egyre-kockazatosabba-a-repules>
- [2] <http://erdo-mezo.hu/2017/02/15/juliusban-lephet-ervenyebe-az-uj-magyar-drontorveny/>, 2022. április 11.
- [3] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1139&from=EN#d1e3686-1-1>, 2022. március 7.
- [4] <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/press-releases/eu-wide-rules-drones-published>, 2021. október 11.
- [5] <https://dronerules.eu/hu/recreational/regulations>, 2022. február 14.
- [6] https://hvg.hu/tudomany/20190525_europai_unios_dronszabalyok_2020_eu_europai_bizottsag_dronhasznalat_dron_regisztralas, 2022. április 7.
- [7] http://www.ma.hu/tudomany/244261/Az_Amazon_megkapta_az_engedelyt_a_csomagszallito_dronok_tesztelésére, 2021. december 5.

-
- [8] <http://www.origo.hu/egeszseg/szivderito/20170615-hogyan-mukodik-hogyan-ad-le-sokkot-es-ment-eletet-a-defibrillator-hirtelen-szivhalal-eseten.html>, 2022. április 18.
- [9] http://mta.hu/tudomany_hirei/regeszek-dronnal-es-magnetometerrel-106834, 2022. április 14.
- [10] https://index.hu/tech/2014/10/30/eletet_menthet_a_defibrillator_dron/, 2021. szeptember 17.
- [11] <https://www.origo.hu/techbazis/20150703-dronokkal-mentettek-eletet-tuzoltok-dron-kopter-aradas.html>, 2021. október 11.
- [12] https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany, 2021. szeptember 17.
- [13] <https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/>, 2021. október 11.
- [14] http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek, 2022. április 11.
- [15] http://www.kisalfold.hu/gyori_hirek/ez_a_jovo_dronok_a_bunuldozesben_mindennapokban_-_bemutato_gyorben/2498502/, 2022. április 15.
- [16] <https://www.minap.hu/cikk/dront-bevetettek-rendorok>, 2022. március 28.
- [17] <https://infostart.hu/belfold/2022/04/07/dronnal-figyelik-a-balaton-parti-vaddisznok-mozgasat-video>, 2022. február 16.
- [18] <https://www.agroinform.hu/gazdaelet/a-mezogazdasagban-is-terjed-a-dron-orulet-32591-00>, 2022. április 11.

III.

**BŰNÜGYI TUDOMÁNYOK KÖRÉBE
TARTOZÓ TANULMÁNYOK**

**PROTECTING OF THE RIGHTS OF VICTIMS OF SEXUAL CRIMES
IN POLISH CRIMINAL PROCEDURE***

**Szexuális bűncselekmények áldozatainak jogvédelme
a lengyel büntető eljárási jogban**

ROKSANA WSZOŁEK** – ANDRZEJ ŚWIATŁOWSKI*** – NAGY ANITA****

Abstract: The aim of the article is to describe and discuss Polish legal regulation in the field of sexual offences in order to present and briefly evaluate the protection of the victims of such offences. Sexual offences have assumed importance and attracted interest in both Polish criminal policy and public discourse in recent years. New legal regulations have also been implemented. The instruments introduced in recent years are briefly described and discussed.

* *The research was funded by the National Science Centre (Poland) No.2016/23/B/HS5/00437: „Pokrzywdzony jako uczestnik postępowań represyjnych. Czwarty wierzchołek trójkąta? (“The injured party as a participant in repressive criminal proceedings. The fourth vertex of triangle?”)*

** MGR. ROKSANA WSZOŁEK
Assistant
Jagiellonian University
Faculty of Law and Administration
Department of Criminal Procedure
ul. Gołębia 24, 31-007 Kraków
roksana.wszolek@uj.edu.pl

*** PROF. DR. ANDRZEJ ŚWIATŁOWSKI
dr. hab., professor UJ
Jagiellonian University
Faculty of Law and Administration
Department of Criminal Procedure
ul. Gołębia 24, 31-007 Kraków
andrzej.swiatlowski@uj.edu.pl

**** PROF. DR. ANITA NAGY
dr. hab., professor
University of Miskolc
Faculty of Law
Department of Criminal Procedure and Criminal Enforcement Law
3515 University of Miskolc, A/6 Building
anita.nagy@uni-miskolc.hu
Erasmus in Poland 2022 (Krakow, Jagiellonian University, Faculty of Law and Administration)

Keywords: *sexual offences, Polish criminal law, victim protection, fair trial, Register of Sexual Offenders*

Absztrakt: A tanulmány célja a lengyel jogi szabályozás ismertetése és értékelése a szexuális bűncselekmények területén, bemutatva röviden az ilyen jellegű bűncselekményt elszennvedő áldozatok jogainak védemét. A szexuális bűncselekmények az elmúlt években fontossá váltak, és felkeltették az érdeklődést a lengyel büntetőpolitikában és új jogszabályi előírások léptek életbe. Röviden ismertetjük az elmúlt években bevezetett jogi eszközöket.

Kulcsszavak: *szexuális bűncselekmények, lengyel büntetőjog, áldozatok védelme, fair trial, szexuális elkövetők nyilvántartása*

1. Polish legal regulation

In Polish criminal law, sexual offences are included in Chapter XXV of the Criminal Code: “Crimes against sexual freedom”. At present, ten offences may be distinguished: (1) rape¹; (2) sexual abuse of insane or helpless victim; (3) taking advantage of a position of authority; (4) sexual abuse of a minor: including sexual intercourse or other sexual activity with a minor under the age of 15, presenting pornographic content to a minor, showing sexual activity to a minor for the purpose of the sexual satisfaction of the perpetrator or another person, or advertising pornographic content in a manner that enables a minor to get acquainted with it; (5) making electronic contact with a minor under the age of 15 in order to commit the crime of rape or sexual intercourse or producing or recording pornographic content; (6) promoting abuse of minors; (7) incest; (8) public presentation of pornographic content; (9) forced prostitution; (10) pimping.

2. The scale and the characteristics of sexual crimes in Poland

First of all, it is worth understanding the scale of the problem of sexual crimes. According to official statistics, in 2018 in Poland² there were 1,914 convictions for offences against sexual freedom and decency, which was less than 1% of the total number of convictions (0.69%)³. Most of the judgments concerned art. 200 § 1 of

¹ The current form of the provision of art. 197 of the Criminal Code is very causal; the basic form of rape is sexual intercourse (art. 197 § 1 of the Criminal Code) or other sexual activity (art. 197 § 2 of the Criminal Code) by force, unlawful threat or deception, but the act also distinguishes rape committed together with another person; rape of a minor under 15 years of age; rape of an ascendant, descendant, adoptee, adoptive parent, brother or sister (art. 197 § 3 points 1–3 of the CC); and rape with particular cruelty (art. 197 § 4 of the CC), which is disapproved in the doctrine. See, e.g., M. BUDYN-KULIK: *Zgwałcenie ze szczególnym okrucieństwem* (art. 197 § 4 k.k.), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, 2014, Vol. 61, No. 1, 17.

² According to official census the total population of Poland as of 31 December 2018 was 38,411,148.

³ Data from the official statistics of the Ministry of Justice: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [accessed: 15. 04. 2022].

the Criminal Code: sexual intercourse or other sexual activity with a minor under the age of 15 (30.5%) and art. 197 § 1 of the Criminal Code, i.e., rape (19.2%). According to police statistics, in 2020 there were 1,034 reported crimes of rape, of which the suspect was identified in 894 (86.3%) cases; in 2019 there were 1,354 crimes of rape, of which the suspect was identified in 1,163 (85.5%) of cases; and in 2018 there were 1,326 crimes of rape, of which the suspect was identified in 1,127 (84.4%) of cases⁴. As we can see, not many sexual crimes were reported in these years, but they are certainly perceived as very serious cases.

However, it should not be overlooked that the nature of these offenses suggests that the number of crimes that go unreported may be high. Unwanted sexual behaviour is taboo, therefore victims are often afraid or ashamed to tell anyone about it. Medical practitioners indicate⁵ that sexual crimes are only rarely reported, and when the victim is a child, this is even rarer. The detectability of this type of crime may not reflect the facts at all. Moreover, what K. Krowiranda⁶ points out is interesting: rapes, according to police statistics, fluctuated around 2,000 cases a year (the article is from 2012, when the number of these crimes was higher than today), while the internal statistics of the “Blue Line” Helpline indicated about 95,000 a year.

In respect of crimes against minors, it is worth paying attention to research carried out in 2009⁷: young people aged 15–18 were randomly sent questionnaires via the internet; the 1,000 respondents who consented answered questions anonymously about the victimization of children and adolescents, including sexual abuse. The sample consisted of 49% girls and 51% boys. Respondents were 18 years old (35%), 17 years old (26%), 16 years old (20%), and 15 years old (19%); 45% were general secondary school students, 23% were technological secondary school students, 22% were middle school students, 5% were vocational school students, and 2% did not attend school. Respondents were asked three questions on broadly understood abuse of minors: (1) Has an adult ever touched your private parts and/or forced you to touch their private parts before you were 15? (2) Did you ever have

⁴ Data from official Police statistics: <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/zgwalczenie/122293,Zgwalczenie.html> [accessed: 15. 04. 2022].

⁵ J. Gromska – J. MASŁOWSKI – I. SMOKTUNOWICZ, *Badanie przyczyn kazirodztwa na podstawie analizy opinii sądowych*, “Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej, 2002, Vol. 2, No. 4, 269. The Authors refer also to: VAN MONTFOORT, Adri: *Kindermishandeling, resultaten van multidisciplinar onderzoek*. Bruna, Utrecht 1992, which emphasizes that the problem occurs not only in Poland, and the low detection rate of sexual crimes is also noticed in other countries.

⁶ *Przemoc seksualna. Przemoc seksualna – z dr. Sławomirem Jakimą rozmawia Krzysztofa Krowiranda*, “Niebieska Linia” 2012, vol. 6, <http://www.niebieskalinia.pl/pismo/wydania/dostepne-artykuly/4925-przemoc-seksualna-proba> [accessed: 4. 05. 2019].

⁷ M. SAJKOWSKA: *Doświadczenia wiktyimizacyjne młodych Polaków – raport z badań*, “Dziecko krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2011, Vol. 10, No. 2, 91–93; see also: M. BOCHEŃSKI, Ile pedofilii w “pedofilach”? Wybrane problemy wykorzystywania seksualnego małoletnich w Polsce – perspektywa kryminologiczna, *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, 2015, vol. 14, No. 3., 108.

sexual intercourse with an adult before your 15th birthday? (3) Did someone ever take pictures of you or video-record you while you were naked before your 15th birthday? When asked such questions, 8% of respondents indicated that their private parts had been touched at least once before the age of 15; 4% of respondents indicated that they had had sexual intercourse with an adult before the age of 15. The perpetrators in both cases were mostly adults known to the minor or a family member, and contact was most common when the respondents were between 13 and 15 years old (51%), but many declared that it was earlier (23%).

Sexual crimes against minors are most often believed to be associated with the psychopathological state of the perpetrators; however, as research in the field of psychiatry shows, that criminal offences often show no connection with sexual psychopathological state of the offender⁸. It is important to examine every perpetrator from the perspective of planning the most effective therapy⁹. Interesting research in this area was carried out by J. Heitzman, M. Lew-Starowicz, M. Pacholski and Z. Lew-Starowicz¹⁰. These researchers analysed a sample of 257 persons convicted of sexual offenses against minors, of which 99.6% of the perpetrators were men and 0.4% were women. Most of the respondents were over 21 (91%), with primary or vocational education (76%), employed (62.7%), with an average economic situation (43.7%), single (36.2%) or married (39.8%), and more than half of them had children (56.2%). The majority of the perpetrators had never worked with children¹¹ (91.2%). These people were examined in terms of displaying paedophilia disorders in medical terms. Interestingly, less than 30% of the respondents met the criteria for paedophilia diagnosis: the dominant factors were the need to perform substitute sexual activity or a significant influence of alcohol intoxication (personality disorders were found in 16.3% of cases, of which 4.5% received psychiatric treatment; alcohol or psychotropic substance abuse was found in 36.8%

⁸ See eg. L. J. COHEN – I. I. GALYNKER: Clinical features of pedophilia and implication for treatment, *Journal of Psychiatry* No 37, Vol. 10, 687693; CAMILLERI, Joseph A. – QUINSEY, Vernon L., Pedophilia. Assessment and Treatment, in: Laws, D. Richard (ed.): O'Donohue William T. (ed.): *Sexual deviance*. 2008, 184–185.

⁹ The therapy is one of the security (preventive) measures in Polish Criminal Code (apart from addiction therapy, electronic monitoring and stay in a psychiatric institution). According to an art. 93f § 1 of CC an offender with regard to whom a therapy has been ordered is required to report to the institution designated by the court within the time frame set by the psychiatrist, sexologist or therapist and to undergo pharmacological therapy aimed at weakening his or her sexual drive, psychotherapy or psychoeducation in order to improve his functioning in society.

¹⁰ J. HEITZMAN – M. LEW-STAROWICZ – M. PACHOLSKI – Z. LEW-STAROWICZ: Wykorzystywanie seksualne dzieci w Polsce – analiza badań 257 sprawców, którzy popełnili przestępstwa seksualne wobec małoletnich, *Psychiatria Polska* 2014, vol. 48, No. 1, 105–120.

¹¹ It is emphasised because the Polish Criminal Code provides the punitive measure of prohibition of working with children for individuals who have been sentenced by paedophilia-related crimes.

and 5% of the respondents, respectively). In the authors' opinion, the above should be reflected in the provisions of criminal law, where obligatory treatment should not be limited to perpetrators diagnosed with sexual preference disorders (paraphilias) and should go beyond only reducing disturbed sex drive. Treatment should also aim to achieve better control over sexual behaviour, increased empathy, improved social functioning, and the ability to create emotional and sexual relationships with adults¹².

3. Criminal policy

3.1. The Register of Sexual Offenders

Previously, correction and resocialization were the key ideas, but recently a strong shift towards the "community protection" approach and the influence of penal populism are visible¹³. Apart from increasing penalties, legislators have introduced other new regulations aimed at suppressing sexual criminality. The first of them is The Registry of Sexual Offenders (introduced by the Act of May 13, 2016 on counteracting the threat of sexual crime¹⁴). This register collects the personal data not only of perpetrators convicted of sexual offenses but also of individuals against whom proceedings were conditionally discontinued; individuals against whom proceedings were discontinued and preventive measures were imposed; and other individuals under the Act on juvenile delinquency proceedings (Act of October 26, 1982 on juvenile delinquency proceedings¹⁵). In its current form, The Registry raises many doubts in the literature and the judicature¹⁶.

¹² HEITZMAN, Janusz et al., op.cit. 117.

¹³ For theoretical models of criminal law's response to sexual offenders, see: K. LEWANDOWSKA: Karać czy leczyć? – strategie postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych wobec dzieci na przykładzie wybranych krajów. *Dziecko krzywdzone* 2007, Vol 6, No. 1, 1–14.

¹⁴ *Journal of Laws* 2018, item 405.

¹⁵ *Journal of Laws* 1982, No. 35, item 228.

¹⁶ See: A. SAKOWICZ: Opinia prawna na temat projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw. *Zeszyty Prawnicze* 2015, Vol. 3, 149–161; F. SZUMSKI – K. KASPAREK: Polski projekt rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym – perspektywa specjalistów ds. zdrowia psychicznego. *Psychiatria Polska* 2016, vol. 50, No. 3, 487–496; J. MIERZWIŃSKA-LORENCKA: Rejestr sprawców przestępstw seksualnych. Uwagi na tle ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. *Studia Prawnicze* 2016, vol. 4, No. 208, 155–15; M. ŻBIKOWSKA: Kilka refleksji w przedmiocie działalności państwowej komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, in: Olszewski, Radosław – Małolepszy, Amadeusz (eds.): *Quo vadit processus criminalis? Rzeczywistość i wyzwania*, Warsaw-Łódź 2021, 524–531; E. MICHALKIEWICZ: Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym w aspekcie praw człowieka i obywatela, *Prawo Mediów Elektronicznych* 2016, Vol. 2, 61.

It is indicated that the purpose of the register is to protect minors who are under 15 years of age, therefore it includes data on perpetrators of all sexual crimes committed against this age group. The register consists of three databases, the first of which includes a photo, first and last names, date and place of birth, citizenship of the perpetrator, and details of the judgement on the basis of which the perpetrator was added to the register; this part is publicly available on the website of the Ministry of Justice. The second database can only be viewed by public authorities and local government bodies; however, what is most interesting is that employers who are considering employing a person with tasks related to the upbringing, care, education, recreation or treatment of minors also have access to this part of the register. These employers are required to verify that the applicant does not appear in the register. This part of the register contains more data about the individual, such as the names of the parents, information about the victim, the current address of residence or stay of the convicted person, as well as general data on his/her previous criminal record¹⁷. The third database concerns individuals who have been entered into the register by the State Commission for the investigation of actions against sexual freedom and decency against a minor under the age of 15; like the first part of the register, this part is fully public.

The idea of the register is similar to that of other legal systems: similar regulations can be found, for example, in the Sexual Offences Act 2003 of Great Britain¹⁸, in Article 706-53-1, *et. seq.* of the Code of Criminal Procedure of France¹⁹, and in The Sex Offender Registration and Notification Act (also known as SORNA) of the United States of America²⁰. Moreover, the European Court of Human Rights²¹ ruled that the existence of a register of sexual offenders does not violate the European Convention for the Protection of Human Rights. However, ECHR's view relates only to the restricted part of the register, not to the part that is publicly accessible. The public availability of personal data raises many doubts. First of all, it is a *sui generis* violation with regard to respect for personal data and the constitu-

¹⁷ More: TOKARCZYK Damian: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym*, [in:] *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, WKP 2021, [accessed: LEX, 15.04.2022 r.].

¹⁸ See article 80 and following of this act, available on website: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/part/2/crossheading/notification-requirements>.

¹⁹ Provisions available on website: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006577704.

²⁰ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title34/html/USCODE-2018-title34-subtitleII-chap209-subchapI.htm> 15. 04. 2022; See also: MAROŃ, Grzegorz: *Instytucja rejestru przestępców seksualnych w porządku prawnym Stanów Zjednoczonych. Prokuratura i Prawo* 2019, vol. 4, 20–53.

²¹ Judgement of European Court of Human Rights of 17 March 2010, *Gardel v. France*, application No. 16428/05.

tional dignity of the perpetrator²². We may say that perpetrators are punished again by the addition of their data to the public register. Furthermore, there is a huge risk that a perpetrator who has been put on this register may be victimised because society may decide to “solve the problem” by just lynching him. This problem was pointed out by the Court of Appeal in Katowice²³, which indicated that the existence of a public register raises doubts of a constitutional nature because a perpetrator disclosed by it might be stigmatised, which would make it difficult for him to adapt to life in society after serving his sentence. A perpetrator may also be harassed by fellow inmates. Moreover, the Court of Appeal emphasised that no other countries (except some states in the USA) have regulations that would allow unlimited public access to such a register.

In the current regulations, the only way of avoiding data about a person being published in the first part of the register is the occurrence of an exceptional case in which it is justified by the interest of a victim who is a minor: In this case the court may decide to exclude the person’s data from the public register, as provided for in art. 9 sec. 4 of the Act on Counteracting the Threats of Sexual Crime. In this scenario, the Court of Appeal takes into account the high risk of the secondary victimisation of a minor victim who is related to the perpetrator, has the same surname, and lives in the town to which the perpetrator intends to return after serving the sentence. However, this mechanism may only be used in exceptional circumstances after considering all the circumstances of a case and the interest of the minor.²⁴ The position of the Court of Appeal was also supported by the Ombudsman, who pointed out that the provisions of the Act on Counteracting the Threats of Sexual Crime do not sufficiently protect crime victims, especially children who are close to perpetrators.²⁵

Interestingly, if a record of a conviction is expunged from the penal register, the person’s data is removed from the sex offenders register in accordance with art. 18 sec. 1 of the Act²⁶. However, according to art. 106a of the Criminal Code, if the victim was a minor under the age of 15, there is no expungement of an unsuspended sentence of imprisonment for a crime against sexual freedom and decency. There is no doubt that such judgments constitute the majority of all convictions for such crimes, so the indicated provision (about the removal of data) cannot often be used for certain perpetrators.

²² Similarly, but about juvenile delinquents: A. WOLSKA-BAGIŃSKA: Ochrona praw i wolności nieletniego a Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. *Palestra* 2018, Vol. 9, 63–69.

²³ Decision of the Court of Appeal in Katowice of February 20, 2018, II AKzW 73/18, LEX No. 2461356.

²⁴ A. PARTYK: *Upublicznienie danych skazanego za przestępstwo seksualne może negatywnie odbić się na ofierze*. 2018, [access LEX: 15. 04. 2022].

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ See also: Decision of the Supreme Court of August 25, 2020, V KK 79/19.

Undoubtedly, an important problem is the distorted social perception of such a public register. It is commonly believed that it has a positive impact in the field of the prevention of sexual crimes, especially those against minors. Public opinion is driven by the messages communicated by politicians in public media, therefore citizens remain convinced that the registry can reduce the scale of the problem and thus “protect” children from criminal behaviour.

Moreover, as society commonly has negative emotions regarding dangerous criminals, nowadays an increasingly common phenomena related to the functioning of the register may be seen: the emergence of so-called “paedophile hunters”. These “hunters” make contact with a potential “paedophile”, pretend to be a child, and arrange a meeting, which boils down to “catching the perpetrator red-handed” and handing them over to the police²⁷. Often such actions are related to the broadcasting of recordings on the internet and harassment against a potential “paedophile”. Such behaviour is usually characterised by many negative emotions and certainly does not have a positive effect on the apprehended person. Leaving aside the considerations of criminal law, namely whether a person “caught” in this way may be treated as a perpetrator, it should be noted that this phenomenon raises numerous other concerns. The apprehended person usually becomes a victim of lynching, harassment, or even threats against them; at the same time, this “solution” does not achieve any positive effects in relation to the minor victim.

While entry in the first or the second part of the register requires a criminal conviction, the entity which decides about entering data in the third part of the register is the State Commission for the investigation of actions against sexual freedom and decency against a minor under the age of 15, established by the Act of August 30, 2019. The Commission may start the procedure of including somebody in the register, even if it is too late for a criminal investigation. This solution raises doubts on many levels. Firstly, the Commission’s decision is a kind of prejudice that the perpetrator has committed a crime, therefore the Commission may actually label somebody as a “paedophile”, even if he/she is still legally innocent. Secondly, the decision of the Commission in such cases is in contradiction with the principle of the presumption of innocence, which protects the accused party until the final conviction. Thirdly, the Commission consists of lawyers, doctors, psychologists or educators, academic teachers, assistant professors or professors and other people, but not judges. However, it may decide that a person should be added to the register, therefore labelling this individual as somebody who has committed a serious crime, such as sexual abuse of a minor. Another role of this Commission is to check if state authorities and entities as well as private persons react when there are possible cases of sexual abuse, so they can investigate cases of passivity

²⁷ For more, see: M. MAŁECKI: *Lowienie pedofilów może być przestępstwem. Analiza odpowiedzialności karnej złowionego i lowcy*, 2021, text is available on the website: <https://www.dogmatykarnisty.pl/2021/05/lowienie-pedofilow-moze-byc-przestepstwem/?fbclid=IwAR3aY1lbsJPKw47VYG1pD13onIqi7NI82B5kBGYC2YFVNpejmQSR2Lu7xXA>, [accessed: 15. 04. 2022].

of the responsible authorities if they arise. The Commission also identifies problems that arise in the practice of prosecuting cases of sexual abuse and punishing perpetrators of crimes against sexual freedom and decency against a minor under the age of 15.²⁸ Significant, at least for the interpretation of law, is not only the full name of this Commission (the State Commission for the investigation of actions against sexual freedom and decency against a minor under the age of 15), but also the preamble to the act, in which the legislator refers to “the welfare of persons, who, as children, suffered as a result of activities directed against sexual freedom and decency, bearing in mind their pain, sense of loneliness and traumatic experiences, which also affect their adult life, taking into account the obligation to satisfy the social sense of justice, as an expression of the conviction that no activities aimed against the sexual freedom and decency of children, despite the passage of time, may not be protected by secrecy or be forgotten – for the protection of honour, rights and dignity of the aggrieved parties”. We should ask whether, in view of the problems already mentioned, an entry in such a register may help the victims in any way? Will it give them any satisfaction? Will victims really want to see the faces and data of their perpetrators and recall the traumatic situations they have been through?

3.2. *Sexual Crime Threat Maps*

Another interesting concept related to sexual crime against minors is sexual crime threat maps. According to art. 21o of the Act of April 6, 1990 on the police²⁹ and the related Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of September 29, 2017 on the manner and procedure for updating police maps of threats of sexual crimes³⁰, there is an obligation to create such maps. These maps should contain up-to-date information on crimes against sexual freedom committed over the last 2 years and the places where these crimes were committed. Each map contains a list of places that are at particular risk of crimes against sexual freedom. These maps are available in the Public Information Bulletin of the General Police Headquarters³¹; they show these risk assessments by numerically indicating and colour grading the occurrence of sexual crimes in particular localities and the whole country. These include not only investigations concluded by indictment, but also all other cases in which no further action was taken or conditional discharge occurred, so-called “umorzenie rejestrowe”.

At this point, it should be asked whether the indicated institutions really fulfil their preventive functions or are only a manifestation of penal populism. Is a victim in any way gratified by the fact that their perpetrator has been included in the “pae-

²⁸ For more about the many doubts related to the Commission's activities, see: M. ŻBIKOWSKA: op. cit., 519–531.

²⁹ *Journal of Laws* 2019.161.

³⁰ *Journal of Laws* 2017, item 1817.

³¹ See: <http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/policyjna-mapa-zagrozen/26122,Policyjna-mapa-zagrozen-przestepstwami-na-tle-seksualnym.html> [accessed: 15. 04. 2022].

dophile register” or that the committed crime has been added to a sex crimes threat map? Can these methods constitute any compensation or provide protection in the future, especially when the perpetrator is a person from the vicinity of the victim? In addition, should we punish a perpetrator twice for a crime? Is not a criminal trial sufficient to convict the guilty person and impose an adequate penalty which fulfils both retributive and preventive purposes? Should punishment be the task of authorities like the Commission? Does an individual who has been on a public register have a chance of a peaceful and safe life, or will he suffer the negative consequences of his actions for many years, even after serving his sentence? Do sex crime threat maps help prevent crimes of this kind in future? The answer to all these questions is probably negative.

3.3. “*Ex officio*” public prosecution procedures

All kinds of sexual abuse of minors have always been prosecuted *ex officio*. However, one of the core doctrinal topics in Polish substantive and procedural criminal law has recently been the dispute over the rationality of prosecuting rape *ex officio* under a public prosecution procedure. This crime was previously publicly prosecuted, but this did not happen automatically as a request was needed from the victim; however, since January 2014 rape has been prosecuted *ex officio*. This change was caused by the requirement of art. 55 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, drawn up in Istanbul on May 11, 2011, ratified by Poland on July 8, 2015, which requires that preparatory proceedings regarding sexual offenses should not depend on the victim’s request at either the initiation stage or during the proceedings (as a result of withdrawal of the request). Critics of this regulation argue that an offence under art. 197 of the Criminal Code (rape) is directed against the most intimate sphere of private life; therefore, the decision to request the prosecution of the perpetrator should belong to the victim. It is emphasised that this is closely related to the constitutional right to privacy and the possibility of deciding to prosecute or not prosecute the perpetrator³². Another argument is the possibility of re-victimization by exposing rape victims to suffering and unpleasantness because of criminal proceedings against the perpetrator. In turn, supporters of mandatory prosecution emphasise that the state is not fulfilling its role if it cannot prosecute such dangerous and socially harmful crimes. Moreover, the impossibility of prosecuting the perpetrator may also cause a feeling of impunity and that the legal system is ineffective. Those who support such a view agree that criminal proceedings may indeed be unpleasant for the aggrieved party; however, due to procedural guarantees and the necessity to

³² W. JASIŃSKI: Uwagi o trybie ścigania przestępstwa zgwałcenia. *Prokuratura i Prawo* 2014, No. 1, 68 ff.

hold the perpetrator responsible, such victims' discomfort constitutes "inevitable social cost of the justice system."³³

4. Protection of victims of sexual crimes

4.1. Police and medical facility procedures with rape victims

It is reported that victims of sexual crimes usually struggle with many negative effects of such crimes, including rape trauma syndrome, which is a natural consequence of the stress of being a crime victim³⁴. Long-term post-traumatic nervous disorders are also commonly associated with an increase in a sense of helplessness, self-criticism and guilt, intensification of conflicts, as well as the disturbance of interpersonal relationships. Often, a victim has nightmares, anxiety attacks, frequent fits of crying, and remembers the event to such an extent that he or she feels as if the perpetrator were "everywhere". The victim often blames herself/himself, suffers from concentration problems, and is afraid of being left alone at home or leaving it.³⁵ Broadly understood sexual abuse of children may also have many negative consequences, both short- and long-term. These include, in particular, interpersonal and emotional disorders, low self-esteem and troubles with social functioning, and sexual, somatic and dissociative anomalies. Moreover, the empirical data suggest that people who are victims of sexual crime in childhood may be more likely to engage in risky sexual behaviour or even prostitution, and they often become victims of sexual criminality as adults.³⁶ It is important to emphasize the importance of education: this means promoting knowledge about the possibility of preventing and protecting against sexual crime and pointing out that sexual abuse is not a good thing, but it cannot be a taboo. This is a huge problem that needs to be talked about loudly³⁷.

The necessity for special and very delicate treatment of sexual crime victims was reflected in the adoption on November 25, 2010 of the "Procedure for the conduct of the Police and Medical Facilities with victims of rape" (or under the name "Procedure for a medical facility with a person who has experienced sexual vio-

³³ See: G. SIDOR: Przepęstwo zgwalcenia – Źigane z urzędu czy na wniosek? *Studia Iuridica Lublinensia* 2013, Vol. 20, 188 ff; See also: J. N. FERENZ: *Sytuacja ofiar przępstwa zgwalcenia po nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 13 czerwca 2013 roku. Zeszyty prawnicze* 2016, Vol. 16, No. 1, 171 ff.

³⁴ A. W. BURGESS: Rape Trauma Syndrome. *Behavioral Sciences & The Law* 1983, Vol. 1, No. 3, 99.

³⁵ *Ibidem*, 100 ff.

³⁶ J. WŁODARCZYK: *Wykorzystywanie seksualne w dzieciństwie a konsekwencje w życiu dorosłym. Raport z badań*. Warszawa 2016, 31–32.

³⁷ J. WARYLEWSKI: *Problematyka właściwej reakcji karnej na zachowania związane z godzeniem w wolność seksualną lub obyczajność*. Lecture delivered at the 4th Polish Penitentiary Congress, available on the website: <https://docplayer.pl/8982643-Problematyka-wlasciwej-reakcji-karnej-na-zachowania-zwiazane-z-godzeniem-w-wolnosc-seksu-alna-lub-obyczajnosc.html> [accessed: 15. 04. 2022].

lence”). This was developed on the initiative of the Government Plenipotentiary for Equal Treatment, which describes in detail how to deal with rape victims: where to refer them; how to secure evidence so that the examination is carried out only once by a gynaecologist; how to secure the victim’s clothing and allow them to clean up after the examination; how provide an early abortion measure at the request of the victim; and how to provide documents and evidence to the Police. However, the research presented in the quoted article shows that the practice is far from perfect as medical personnel have little knowledge of this subject.³⁸ It should also be pointed out that this Procedure has become obsolete to some extent because the procedure for prosecuting the offence of rape has been changed from a public prosecution with the request of the victim to unconditional public prosecution. Therefore, now it is not true that the doctor has to ask for consent to notify the Police and submit an application for prosecution if the victim first goes to a medical facility. Formerly, the doctor could decide whether or not to inform the authorities of a crime, but now it is a doctor’s legal duty to do so³⁹.

Generally, the procedure should take the following order. First of all, the police are obliged to establish whether the victim needs medical help, in which case they should provide it. The victim should be invited to a private room, thereby guaranteeing the possibility of free expression without the interference of any third parties. The victim should be provided with a sense of security so that he or she is not afraid to report a crime committed against them. The officer performing the activities should show empathy to the aggrieved party and is obliged to refrain from making negative comments about the incident; the officer also may not show an ambivalent or even negative attitude to the case and should take into account the emotional state of the victim and be gentle towards them. The officer must accept the report and prepare a protocol from this activity. In accordance with art. 185c § 1 of the CCP, the interrogation should be limited to indicating the most important facts and evidence. The officer, however, does not interrogate the victim because, according to art. 185c § 2 of the CCP, this is the exclusive competence of the judge and specific conditions must be guaranteed⁴⁰. The prosecutor is the only one who can decide if an application to the court is required for interrogation. The police are also obliged to inform the victim about their rights in the proceedings and about further steps that will be taken in the proceedings: the need to collect and secure evidence and the conducting of a medical examination. The police should also

³⁸ T. LEWANDOWSKA-ABUCEWICZ – K. KĘCKA – J. BRODOWSKI: *Wiedza personelu medycznego dotycząca “Procedury postępowania z osobą zgwałconą” w jednostkach medycznych. Seksuologia Polska 2015, Vol. 13, No. 1, 15.*

³⁹ So as the rape of a minor is one of the ex officio prosecuted offenses enumerated in art. 240 § 4 Criminal Code. This means that failure to report this crime is punishable by imprisonment of up to 3 years.

⁴⁰ This interview takes place at court, but in a special room; a psychologist must be present; a video recording (image and sound) is made which will be replayed during the main hearing.

provide transport to the medical facility where assistance will be provided, and the biological material of the victim should be secured for the purpose of identifying the perpetrator. After the medical examination, the victim should be allowed to shower and change clothes; if necessary, the police should provide replacement clothes (they should be available in the police station). The police should also provide the victim with a list of specialised legal, psychological, and family protection institutions and should help the aggrieved party to contact the nearest unit of the Victim Assistance Fund and Post-penitentiary Assistance Fund, or another similar institution, if needed. If it is necessary to take a photograph of the victim, this should be done by forensic technicians (of the same sex if possible). They should behave with special sensitivity with the victim. In the hospital, the victim should also be informed about their patient rights, in particular the informed and voluntary consent that is required to perform the examination (which should be carried out within a maximum of 72 hours after the crime). The hospital should be equipped with forensic packages in which the material is taken for testing; the medical staff should show maximum sensitivity and empathy; after the test is performed, staff should allow the victim to take a bath, change clothes, and have a meal.

4.2. *How to interview victims of sexual crimes?*

The Code of Criminal Procedure in art. 185a provides a special formula for interviewing minor victims of sexual crimes (as well as crimes against freedom and crimes against family and guardianship): a victim who is under 15 at the time of the interview (and, exceptionally, also in cases in which there is a fear that that interrogation in other conditions could have an undesirable influence on the mental state of victims who are over the age of 15) is questioned only when his or her testimony is significant for the resolution of the case and, as a rule, only once. During this interrogation, a psychologist should be present. This norm is also repeated in art. 185c § 1a of the CCP, which indicates the method of interrogation when proceedings against sexual offences are conducted.

The above means that, in each case, it is up to the procedural authority to decide if the interrogation of the minor victim is necessary or whether this evidence will be collected at all. Originally, this regulation referred only to victims who were below the age of 15 at the time of victimization, but now it is 15 years at the time of interrogation.⁴¹ This interview is to be conducted by a court and, as a rule, should not be repeated; it should be limited to indicating the most important facts and evidence. Importantly, such hearings should take place in appropriately designed rooms in the court building or outside it; these are called “blue rooms” and

⁴¹ See: A. ŁAKOMY: Przesłuchanie małoletniego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. *Ius Novum* 2016, Vol 1, 42–43; see also: J. ŻYLIŃSKA: Karnoprocesowa ochrona małoletniego pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności — kilka uwag na tle nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz ustawy — Kodeks postępowania karnego. *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego* 2016, Vol. XXXIX, No. 39, 88.

provide maximum comfort and a sense of security. The Polish legislator introduced this important guarantee in response to European and international regulations⁴², and it should undoubtedly be assessed as the correct solution.

An important element that is intended to ensure that the post-event interview will not be repeated is § 2 of this provision, which stipulates that if the accused does not have a counsel of his/her own choice during this interview, he or she should be granted a free defence counsel at the state's expense. This is important because it prevents the minor from being questioned again, which is possible only in two exceptional situations: if some new important circumstances arise, the clarification of which requires another questioning; or when the accused, who did not have a defence counsel at the time of the first questioning of the victim, demands it⁴³. This regulation allows the number of cases in which the court will be forced to question a minor victim again to be reduced; at the same time, it safeguards the right to defence, which is also a rudimentary principle of criminal procedure. In conclusion, the questioning takes place only at the pre-trial stage; pursuant to art. 185a § 3 of the CCP, during the main hearing only the recorded video of this interrogation is played, and the protocol is read out. Interestingly, the interview may be attended by the minor's statutory representative, or the person under whose permanent care the victim remains (art. 51 § 2 of the Code of Criminal Procedure), or an adult indicated by the minor victim as long as this person does not obstruct or interrupt the interrogation. It seems that this decision rests with the minor, who submits an independent declaration of will in this matter⁴⁴ (although, as a rule, pursuant to the aforementioned provision of art. 51 § 2 of the Code of Criminal Procedure, the

⁴² Directives of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims of 5 April 2011 (*Journal of Laws* UE L 335, 17 December 2011, called "Directive 2011/36"), Directives of the Parliament Of the European Parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography of 13 December 2011 (*Journal of Laws* UE L 101, 15 April 2011, referred to as "Directive 2011/93") and the Directive Of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime (*Journal of Laws* UE L 315, November 14, 2012, referred to as "Directive 2012/29"), [following:] ŻYLIŃSKA, Justyna: op. cit. 86.

⁴³ See: the judgement of the Supreme Court of 5 October 2010, IV KK 61/10, Lex No. 606313; the decision of the Supreme Court of 7 judges of 24 November 2010, I KZP 21/10, Lex No. 621169; the judgement of the Supreme Court of 24 November 2009, III KK 176/09, Lex No. 553885, in which the Supreme Court indicates that the provisions in question are procedural guarantees, but due to the possibility of the accused requesting another questioning of the minor in the event that during the first his defence counsel was not present, it is recommended that questioning pursuant to Art. 185a of the Code of Criminal Procedure should take place after the charges are formally presented to the accused. [following:] ŁAKOMY, Arkadiusz, op.cit., 45–46.

⁴⁴ See: J. ŻYLIŃSKA: op.cit., 96. See also: D. KARZMARSKA: Przesłuchanie małoletniego pokrzywdzonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. *Prokuratura i Prawo* 2014, Vol. 1, 27.

minor victim is generally represented by a statutory representative or an actual guardian in the criminal procedure).

This regulation in a real way protects victims from at least some of the burdensome consequences of becoming victims of sexual crimes. The trauma such people have to struggle with is already so great that the judicial authorities should do everything possible to prevent re-victimization during the criminal trial and reduce the participation of such people in the proceedings as much as possible so that they do not have to go through it again and be reminded of the crime which has been committed against them. At the same time, the obligatory assistance of the defence counsel during the interrogation ensures the accused's rights, thus minimising the risk of the necessity of repeating the interrogation later.

Summary

In view of the above, it should be pointed out that although the Polish legislator has greatly expanded the mechanisms of protecting the rights of sexual crime victims, it is difficult to conclude that this protection is always rational and necessary. The Polish regulations are felt to have a great influence on society by referring to emotions, not facts. Of course, victims of sexual crimes should receive special care and it is necessary to provide them with assistance (preferably specialist, both somatic and therapeutic), which is especially important during the first meeting with the victim at the police station or a medical care facility. At this point, strong approval should be given to the "Procedures for the conduct of the police and medical facility with victims of rape"; however, in view of the doubts about medical personnel's limited awareness of these procedures, it seems appropriate to introduce obligatory training in hospitals or other places of care in the sphere of providing assistance to individuals who have become victims of sexual crimes.

Undoubtedly, children victimised by sexual crime should also be given special attention as they require care, education and love, and they should not become secondarily victimised, which may be particularly traumatising for them. However, it should be said that creating a publicly available register that is inadequately perceived as a "register of paedophiles" is not a perfect solution as it may lead to "paedophile hunting" by individuals who particularly condemn this type of behaviour, thus resulting a self-perpetuating cycle of crime, as potential hunters may lose self-control and victimise the captured person. Certainly, the inclusion of a perpetrator's data in such a register is a kind of additional punishment for this person, who has already served their sentence. Doubts are also raised as to whether the entry of the perpetrator's data in the register may give any sense of satisfaction or security for the victim.

In the authors' opinion, prevention should occur primarily at school from an early age so that children should be made aware that certain behaviours towards them are undesirable and that they should not be afraid to speak about them. Education, however, should be directed not only to the youngest but to all of society, instead of only simplified condemnation of such behaviour. The possibilities of

using the assistance of specialists should be extended in order to prevent deviant behaviour in the sexual sphere. Obviously – both for the child and his caregivers, who will have to deal with the treatment of trauma – the care of psychologists, psychiatrists, sexologists and any other necessary care should be provided if a child falls victim to a sexual offense.

It should be stressed that the special protected mode of interrogating minors as victims of sexual crimes is a very good solution which at the same time allows the evidence that is necessary for proceedings to be gathered because (apart from the perpetrator) it is the victim who is most often the only witness of the criminal behaviour. At the same time, this regulation protects victims from excessive stress and discomfort related to the need to testify more than once or in the direct presence of the accused. Being interviewed by a judge in a “blue room” is, of course, always an unpleasant and stressful experience for the victim; however, if this is necessary for the proceedings, it is definitely better that it occurs only once and in the best possible conditions of confidence, comfort and care for the victim.

Literature

- [1] M. BOCHEŃSKI: Ile pedofilii w “pedofilach”? Wybrane problemy wykorzystywania seksualnego małoletnich w Polsce – perspektywa kryminologiczna. *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka* 2015, Vol. 14, No. 3, 99–132.
- [2] M. BUDYN-KULIK: Zgwałcenie ze szczególnym okrucieństwem (art. 197 § 4 k.k.). *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia* 2014, Vol. 61, No. 1, 17–35.
- [3] A. W. BURGESS: Rape Trauma Syndrome. *Behavioral Sciences & The Law* 1983, Vol. 1, No. 3, 97–113.
- [4] J. A. CAMILLERI – V. L. QUINSEY: Pedophilia. Assessment and Treatment. In: D. R. Laws (ed.) – W. O’Donohue (ed.): *Sexual deviance*. 2008, 184–185.
- [5] L. J. COHEN – I. I. GALYNKER: Clinical features of pedophilia and implication for treatment. *Journal of Psychiatry* Vol. 10, No. 37, 687–693.
- [6] J. N. FERENZ: Sytuacja ofiar przestępstwa zgwałcenia po nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 13 czerwca 2013 roku. *Zeszyty prawnicze* 2016, Vol. 16, No. 1, 171–186.
- [7] J. GROMSKA – J. MASŁOWSKI – I. SMOKTUNOWICZ: Badanie przyczyn kazirodztwa na podstawie analizy opinii sądowych. *Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej* 2002, Vol. 2, No. 4, 267–272.
- [8] J. HEITZMAN – M. LEW-STAROWICZ – M. PACHOLSKI – Z. LEW-STAROWICZ: Wykorzystywanie seksualne dzieci w Polsce – analiza badań 257 sprawców, którzy popełnili przestępstwa seksualne wobec małoletnich. *Psychiatria Polska* 2014, Vol. 48, No. 1, 105–120.

- [9] W. JASIŃSKI: Uwagi o trybie ścigania przestępstwa zgwałcenia. *Prokuratura i Prawo* 2014, No. 1, 68–84.
- [10] D. KARCZMARSKA: Przesłuchanie małoletniego pokrzywdzonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. *Prokuratura i Prawo* 2014, Vol. 1, 14–28.
- [11] K. LEWANDOWSKA: Karać czy leczyć? – strategię postępowania ze sprawcami przestępstw seksualnych wobec dzieci na przykładzie wybranych krajów. *Dziecko krzywdzone*, 2007, Vol. 6, No. 1, 1–14.
- [12] T. LEWANDOWSKA-ABUCEWICZ – K. KĘCKA – J. BRODOWSKI: Wiedza personelu medycznego dotycząca “Procedury postępowania z osobą zgwałconą” w jednostkach medycznych. *Seksuologia Polska* 2015, Vol. 13, No. 1, 14–18.
- [13] A. ŁAKOMY: Przesłuchanie małoletniego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. *Ius Novum* 2016, Vol. 1, 41–49.
- [14] G. MAROŃ: Instytucja rejestru przestępców seksualnych w porządku prawnym Stanów Zjednoczonych. *Prokuratura i Prawo* 2019, Vol. 4, 20–54.
- [15] E. MICHAŁKIEWICZ: Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym w aspekcie praw człowieka i obywatela. *Prawo Mediów Elektronicznych* 2016, Vol. 2, 60–66.
- [16] J. MIERZWIŃSKA-LORENCKA: Rejestr sprawców przestępstw seksualnych. Uwagi na tle ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. *Studia Prawnicze* 2016, Vol. 4, No. 208, 147–162.
- [17] A. PARTYK: *Upublicznienie danych skazanego za przestępstwo seksualne może negatywnie odbić się na ofierze*. 2018, prawo.pl, access LEX.
- [18] M. SAIKOWSKA: Doświadczenia wiktymizacyjne młodych Polaków – raport z badań. *Dziecko krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka* 2011, Vol. 10, No. 2, 77–98.
- [19] A. SAKOWICZ: Opinia prawna na temat projektu ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i o zmianie niektórych innych ustaw. *Zeszyty Prawnicze* 2015, Vol. 3, 109–118.
- [20] G. SIDOR: Przestępstwo zgwałcenia – ścigane z urzędu czy na wniosek? *Studia Iuridica Lublinensia* 2013, Vol. 20, 185–198.
- [21] F. SZUMSKI – K. KASPAREK – J. K. GIEROWSKI: Polski projekt rejestru sprawców przestępstw na tle seksualnym – perspektywa specjalistów ds. zdrowia psychicznego. *Psychiatria Polska* 2016, Vol. 50, No. 3, 487–496.

- [22] D. TOKARCZYK: Komentarz do niektórych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. In: *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska.
- [23] A. VAN MONTFOORT: *Kindermishandeling, resultaten van multidisciplinar onderzoek*. Bruna, Utrecht, 1992.
- [24] J. WŁODARCZYK: *Wykorzystywanie seksualne w dzieciństwie a konsekwencje w życiu dorosłym. Raport z badań*. Warszawa, 2016.
- [25] A. WOLSKA-BAGIŃSKA: Ochrona praw i wolności nieletniego a Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. *Palestra* 2018, Vol. 9, 63–70.
- [26] M. ŻBIKOWSKA: *Kilka refleksji w przedmiocie działalności państwowej komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*. In: R. Olszewski – A. Małolepszy (eds.): *Quo vadit processus criminalis? Rzeczywistość i wyzwania*. Warsaw–Łódź, 2021, 519–532.
- [27] J. ŻYLIŃSKA: Karnoprosesowa ochrona małoletniego pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności — kilka uwag na tle nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz ustawy — Kodeks postępowania karnego. *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego* 2016, Vol. XXXIX, No. 39, 85–105.

Jurisprudence

- [1] Decision of the Court of Appeal in Katowice of February 20, 2018, II AKz w 73/18, LEX No. 2461356.
- [2] Decision of the Supreme Court of 7 judges of 24 November 2010, I KZP 21/10, Lex No. 621169.
- [3] Decision of the Supreme Court of August 25, 2020, V KK 79/19.
- [4] Directive of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime (*Journal of Laws* UE L 315, November 14, 2012, referred to as “Directive 2012/29”).
- [5] Directives of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims of 5 April 2011 (*Journal of Laws* UE L 335, 17 December 2011, called “Directive 2011/36”).
- [6] Directives of the Parliament of the European Parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child

pornography of 13 December 2011 (*Journal of Laws* UE L 101, 15 April 2011, referred to as “Directive 2011/93”).

- [7] Judgement of European Court of Human Rights of 17 March 2010, *Gardel v. France*, application No. 16428/05.
- [8] Judgement of the Supreme Court of 24 November 2009, III KK 176/09, Lex No. 553885.
- [9] Judgement of the Supreme Court of 5 October 2010, IV KK 61/10, Lex No. 606313.

Websites

- [1] <http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/policyjna-mapa-zagrozen/26122,Policyjna-mapa-zagrozen-przestepstwami-na-tle-seksualnym.html>.
- [2] <http://www.niebieskalinia.pl/pismo/wydania/dostepne-artykuly/4925-przemoc-seksualna-proba>.
- [3] <https://docplayer.pl/8982643-Problematyka-wlasciwej-reakcji-karnej-na-zachowania-zwiazane-z-godzeniem-w-wolnosc-seksualna-lub-obyczajnosc.html>.
- [4] <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>.
- [5] <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/zgwalcenie/122293,Zgwalcenie.html>.
- [6] <https://www.dogmatykarnisty.pl/2021/05/lowienie-pedofilow-moze-byc-przestepstwem/?fbclid=IwAR3aY1lbsJPKw47VYG1pD13onIqi7NI82B5kBGYC2YFVNpejmQSR2Lu7xXA>.
- [7] <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title34/html/USCODE-2018-title34-subtitleII-chap209-subchapI.htm>.
- [8] https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006577704.
- [9] <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/part/2/crossheading/notification-requirements>.

IV.

**CIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK KÖRÉBE
TARTOZÓ TANULMÁNYOK**

MÉLTÁNYOS ÁTÁLLÁS ELMÉLETBEN ÉS GYAKORLATBAN

Just transition in theory and practice

JAKAB NÓRA*

Absztrakt: Az utóbbi években egyre nagyobb figyelem terelődik a fenntarthatóság és méltányos átállás felé. A tanulmány aktualitását az adja, hogy az Európai Unió tagállamainak területi igazságos átmeneti terveket kell készíteniük, hogy hozzájuthassanak a 17,5 milliárd eurót kitevő Méltányos Átállást Támogató Alaphoz. A tanulmányomban arra keresem a választ, hogy a gazdaság fenntarthatóvá és versenyképessé tétele, amely nem képzelhető el a társadalmi folyamatok fenntarthatóságától, hogyan valósul meg. A méltányos átállás jelentené a gazdasági fenntarthatóság társadalmi oldalát? Kérdésként merült fel bennem, hogy mit is jelent a méltányos átállás. Milyen programot foglal magában, annak érdekében, hogy senki ne maradjon ki?

Kulcsszavak: *méltányos átállás, zöld megállapodás, fenntartható fejlődés, területi átállási terv, Mátrai Erőmű*

Abstract: In recent years, there has been an increasing focus on sustainability and equitable transition. The topicality of the study is that the Member States of the European Union must draw up territorial transition plans in order to have access to the EUR 17.5 billion Fair Transition Fund. In my study, I am looking for the answer to how to make the economy sustainable and competitive, which is inconceivable from the sustainability of social processes, is achieved. Would a fair transition mean the social side of economic sustainability? The question for me was, what is a fair transition? What program do you include in order to keep no one out?

Keywords: *just transition, green agreement, sustainable development, territorial transition plan, Mátra Power Plant*

* DR. JAKAB NÓRA
PhD egyetemi tanár
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
nora.jakab@uni-miskolc.hu

Bevezetés

Az utóbbi években egyre nagyobb figyelem terelődik a fenntarthatóság és méltányos átállás felé. A tanulmány aktualitását az adja, hogy az Európai Unió tagállamainak területi igazságos átmeneti terveket (más néven: méltányos átállás területi tervek) kell készíteniük, hogy hozzájuthassanak a 17,5 milliárd eurót kitevő Méltányos Átállást Támogató Alaphoz (Just Transition Fund, MÁTA). Az Alap forrásainak igénybeviteléhez az Európai Bizottság részére úgynevezett Területi Igazságos Átmenet Tervek benyújtása szükséges, amelyek Magyarországon három megyére – Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén és Baranya – készülnek. Ezek előkészítését az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) koordinálja a Bizottság által kijelölt partnerrel, a KPMG konzorciumának közreműködésével, bevonva más szaktárcákat és az érintett helyi érdekelteket is. A terveknek be kell mutatniuk a várható átállási folyamatot, a leginkább érintett területeket és a hatások teljes spektrumát, a tervezett beavatkozásokat, és hogy hogyan biztosítják a részvételt, a monitorozást (nyomon követést) és az értékelést. A területi igazságos átmeneti tervek szubregionális (NUTS-3, hazánkban megyei) szinten készülnek, ezért az országoknak minden egyes olyan térségre külön tervet kell kidolgozniuk, amelyben igénybe kívánják venni a Méltányos Átállást Támogató Alapot. Magyarországon 2021 februárja óta intenzíven zajlik a három területi méltányos átállási tervezési folyamat a tanácsadó (KPMG konzorciuma) közreműködésével, miután minden megyében interjúkat és szakértői műhelyeket szerveztek az érdekelt felek részvételével. A három területi igazságos átmeneti terv várhatóan az új Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP Plusz) 5. prioritásának (Igazságos átmenet) mellékletét képezi. Egy új Life+ projekt további tartalmat szolgáltathat a folyamat számára.¹

Első kérdésem tehát az volt, mik is azok a területi igazságos/méltányos átállási tervek és milyen jelentőségük van a foglalkoztatás szempontjából.

Az Európai Bizottság 2019. december 11-én bemutatta az európai zöld megállapodást, amely nem más, mint egy ütemterv, amely mentén az Unió gazdasága fenntarthatóvá tehető oly módon, hogy az éghajlati és környezeti kihívásokból a szakpolitikai területek mindegyikén lehetőségeket kovácsolnak, az átmenetet pedig mindenki számára méltányossá teszik. (Sajtóközlemény, 2019)² Ursula von der

¹ *Status of the Territorial Just Transition Plans in central and eastern Europe*, CEEBankwatch Network, Briefing, 3 March, 2021, 1–11. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210205/evtizedes-atalakitasba-fogott-a-matrai-eromu-kiemelten-fontos-a-munkahelyek-vedelme-468472>, <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/kilenc-evig-tart-o-atalakitas-indult-matrai-eromubun-unios-penzbol.722820.html>, 2022. április 10.

² Az európai zöld megállapodás felvázolja, hogy miként tehetjük Európát 2050-re az első klímasemleges kontinenssé úgy, hogy egyúttal fellendítjük a gazdaságot, javítjuk az emberek egészségét és életminőségét, ápoljuk a környezetet, és senkiről sem feledkezünk meg. Ursula von der Leyen elnök így nyilatkozott: „Az európai zöld megállapodás az új növekedési stratégiánk. Olyan növekedésre törekszünk, amely többet ad, mint amennyit elvesz. Az új stratégia kijelöli számunkra az utat, hogy miként alakítsuk át élet-

Leyen szerint „... az átállás folyamatába mindannyian bekapcsolódhatunk és a kínálgató új lehetőségek nyerteseivé válhatunk. Azáltal, hogy elsőként és gyorsan cselekszünk, segítséget nyújtunk a gazdaságunknak ahhoz, hogy globális vezető szerepet tölthessen be. ...”

A Bizottság ezzel az európai zöld megállapodással megerősíti elkötelezettségét az éghajlat és környezetvédelmi kihívások kezelése iránt, amely a mi generációnk meghatározó feladata. A légkör felmelegedőben van, az éghajlat változása évről évre érzékelhető. A Föld nyolcmillió fajából egymilliót kihalás fenyeget. Az erdőket és az óceánokat szennyezés pusztítja.³ Az európai zöld megállapodás ezekre a kihívásokra ad választ. Új növekedési stratégiaként az EU-t olyan igazságos és virágzó társadalommá kívánja alakítani, amely modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkezik, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő. [COM(2019)640 final]

Ez az átállás méltányos kell, hogy legyen, maga pedig a méltányos átállási mechanizmus azokat a régiókat fogja támogatni, amelyek nagymértékben függnek a fokozottan szén-dioxid-intenzív iparágaktól. A mechanizmus az átmenetnek leginkább kiszolgáltatott polgároknak nyújt támogatást, hozzáférést biztosítva számukra átképzési programokhoz és az új gazdasági ágazatokban létrejövő munkalehetőségekhez. [COM(2019)640 final]⁴

módunkat, munkamódszereinket, termelésünket és fogyasztásunkat úgy, hogy egészségesebb életet élhessünk és innovatívabbá tegyük vállalkozásainkat. Az átállás folyamatába mindannyian bekapcsolódhatunk és a kínálgató új lehetőségek nyerteseivé válhatunk. Azáltal, hogy elsőként és gyorsan cselekszünk, segítséget nyújtunk a gazdaságunknak ahhoz, hogy globális vezető szerepet tölthessen be. A bolygónk és a rajta folyó élet védelmében, Európa természeti örökségéért, a biológiai sokféleségéért, erdőinkért és tengereinkért minden erőnkkel azon leszünk, hogy sikerre vigyük a stratégiánkat. Azzal, hogy megmutatjuk a világ többi részének, hogyan lehetünk egyszerre fenntarthatók és versenyképesek, más országokat is meggyőzhetünk arról, hogy csatlakozzanak hozzánk ezen az úton.”

³ Lásd erről: Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC): Különjelentés a 1,5 °C-os globális hőmérséklet-emelkedés hatásairól; ii. A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudománypolitikai platform: 2019. évi globális értékelő jelentés a biológiai sokféleségről és az ökoszisztéma-szolgáltatásokról; iii. A Nemzetközi Erőforrás Testület: Az erőforrásokra vonatkozó, 2019. évi globális áttekintés: Kívánt jövőnk természeti erőforrásai; iv. Európai Környezetvédelmi Ügynökség: Európa környezete – helyzetkép és kilátások 2020-ban: tudás a fenntartható Európára való átállásért.

⁴ „... Ugyanakkor az átállásnak méltányosnak és inkluzívnak kell lennie. Az embereket kell előtérbe helyezni, és figyelmet kell fordítani azokra a régiókra, iparágakra és munkavállalókra, amelyek számára a legnagyobb kihívásokat fogja hordozni. Mivel az átállás jelentős változásokat hoz majd magával, a szakpolitikai lépések eredményességéhez és elfogadottságához szükség lesz a nyilvánosság aktív részvételére és bizalmára. Az uniós intézmények és a tanácsadó szervek hathatós közreműködésével új szövetség-

Kérdés tehát, hogy a gazdaság fenntarthatóvá és versenyképessé tétele, amely nem képzelhető el a társadalmi folyamatok fenntarthatóságától, hogyan valósul meg.⁵ A méltányos átállás jelentené a gazdasági fenntarthatóság társadalmi oldalát? Kérdésként merült fel bennem, hogy mit is jelent a méltányos átállás. Milyen programot foglal magában, annak érdekében, hogy senki ne maradjon ki?

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 102. ülészakán (2013) elfogadta az állásfoglalását és egy sor következtetést a fenntartható fejlődés, a tisztességes munka és a zöld munkahelyek politikája és a méltányos átmenet kereteiről. A környezeti-leg fenntartható gazdaságokra és társadalmakra való átmenetben a munka világa jelentős mértékben profitálhat: a) a teljes foglalkoztatottság elérése érdekében a jelentős termelési potenciál megvalósításából számos további tisztességes munkahely hozható létre a környezetvédelmi beruházások, a fenntartható termelés és fogyasztás, valamint a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás révén; b) a munkahelyek minőségének és a jövedelmeknek nagyarányú javulása várható a termelékenyebb folyamatok, valamint környezetbarátabb termékek és szolgáltatások révén az olyan ágazatokban, mint a mezőgazdaság, az építőipar, az újrahasznosítás és a turizmus; c) társadalmi befogadás a megfizethető, környezeti szempontból fenntartható energiához való jobb hozzáférés és például a környezetvédelmi szolgáltatások kifizetése révén, amelyek különösen fontosak a nők és a vidéki területeken élők számára.⁶

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet szerint a gazdaságok környezetbarátabbá tételéhez a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása összefüggésében makrogazdasági, ipari, ágazati és munkaerő-politikák országspecifikus keverékére lesz szükség, amely alkalmas környezetet teremt a fenntartható vállalkozások virágzásához és tisztességes munkalehetőségek megteremtéséhez a lakosság mozgósításával és irányításával. (Magánbefektetés a környezeti szempontból fenntartható tevékenységekbe.) A cél a tisztességes munkahelyek létrehozása az ellátási lánc egészében, dinamikus, magas hozzáadott értékű ágazatokban, amelyek ösztönzik a munkahelyek és a készségek fejlesztését, valamint a munkahelyteremtést és a termelékenység javítását a munkaigényesebb iparágakban, amelyek széles körben kínálnak munkalehetőséget. (skála) Mivel a kihívás több területet érint, szükség van a fenntartható fejlődés általános érvényesítésére minden területen, valamint

ben kell egyesítenünk a polgárokat a maguk sokszínűségben a nemzeti, regionális és helyi hatóságokkal, valamint a civil társadalom és az ipar szereplőivel. ...”

⁵ Itt lényegesnek tartom az európai zöld megállapodásból kiemelni, hogy a szóban forgó cselekvési területek szorosan kapcsolódnak egymáshoz és kölcsönösen erősítik egymást, de nem szabad szem elől téveszteni, hogy a gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi célkitűzések között adott esetben kompromisszumokra lesz szükség. Az Interreg Central Europe Applicant Community honlapján is a smart és green ötletek azok, amelyek mutatják, hogy a közeljövőben milyen alkalmazott és alap kutatásokra van szükség. https://community.interreg-central.eu/marketplace?country_asset_ids=98&priority_ids=410&priority_ids=450, 2022.január 27.

⁶ *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.* International Labour Organization, 2015, 5.

együttműködésre és koordinációra a foglalkoztatási hatóságok és megfelelőik között különböző területeken, beleértve a pénzügyet, a tervezést, a környezetet, az energiát, a közlekedést, az egészségügyet, valamint a gazdasági és szociális területeket. (fejlődés) Az intézményi rendelkezéseket úgy kell kiigazítani, hogy biztosítsák az összes érintett nemzetközi, nemzeti, regionális, ágazati és helyi szintű részvételét a megfelelő szakpolitikai keret kialakításában. A fenntartható fejlődés három dimenziójának hatékony integrálása érdekében belső koherenciát kell keresni a nemzeti szintű intézmények között, valamint a nemzetközi intézményeken belül regionális és globális szinten.⁷

A méltányos átállás Európában témánk szempontjából azt jelenti, hogy A Fenntartható Európa beruházási terv részeként a Bizottság javaslatot tesz majd a Méltányos Átállási Alapot is magában foglaló méltányos átállási mechanizmusra, ezzel biztosítva, hogy senki ne maradjon ki. Az átállás csak akkor lehet sikeres, ha azt méltányos és inkluzív módon hajtjuk végre. Azok a leginkább veszélyeztetettek, akik a leginkább ki vannak téve az éghajlatváltozás és a környezetkárosodás káros hatásainak. Ugyanakkor az átállás irányítása jelentős strukturális változásokat fog eredményezni az üzleti modellekben, a készségigényekben és a relatív árakban. Társadalmi és földrajzi körülményeiktől függően az egyes polgárokat különböző hatások fogják érni. Az egyes tagállamok, régiók és városok nem azonos induló helyzetből kezdik meg az átállást, és reagálási kapacitásaik sem azonosak. Ezek a kihívások minden szinten erőteljes szakpolitikai válaszokat tesznek szükségessé.⁸ Az átállásnak leginkább kiszolgáltatott polgárok és munkavállalók védelmére is törekszik majd, átképzési programokhoz, új gazdasági ágazatokban létrejövő munkahelyekhez vagy energiatakarékos lakhatáshoz való hozzáférés felkínálásával. A Bizottság együtt fog működni a tagállamokkal és a régiókkal, hogy segítse őket saját területükre vonatkozó átállási tervek kidolgozásában. Az átállási tervekben pedig, ahogyan a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet is összegzi, makrogazdasági, ipari, ágazati és munkaerőpolitikai országspecifikus keverékére van szükség.

Az átállási tervek ezek szerint foglalkoztatáspolitikai eszközökkel kapcsolódnak össze. Azonban véleményem szerint ez még nem elegendő annak érdekében, hogy az átállás során valóban ne maradjon ki senki. Ezt igazolja az is, amikor a zöld megállapodás rögzíti, hogy az éghajlat- és környezetvédelmi politikák méltányosságának érzékeltetéséhez koherenciára és holisztikus megközelítésre van szükség.⁹ Az átállásban a szociális párbeszéd kiemelt fontosságú, hiszen a vállalkozásokat és

⁷ *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.* International Labour Organization, 2015, 6.

⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás, Brüsszel, 2019. 12. 11. COM(2019)640 final. A méltányos átállási mechanizmus azokra a régiókra és ágazatokra összpontosít majd, amelyeket a fosszilis tüzelőanyagoktól vagy szén-dioxid-kibocsátást okozó folyamatoktól való függőségül miatt a legerőteljesebben érint az átállás.

⁹ Lásd erről COM(2019)640 final, 20.

munkavállalóikat az aktív szociális párbeszéd segíti a változásokra való felkészülésben és azok sikeres végrehajtásában. A méltányos átállás esetében az oktatás és a képzés mozgósítása kulcskérdés. A zöld megállapodás szerint a Bizottság európai kompetenciakeretet dolgoz majd ki, melynek segítségével fejleszhető és értékelhető lesz az éghajlatváltozással és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tudás, készségek és attitűdök. Háttéranyagokat is biztosít majd, és a tanárképzési programok uniós hálózataiban előmozdítja a bevált gyakorlatok cseréjét.¹⁰

A továbbiakban azt vizsgáltam meg, hogy milyen értékek mentén valósulhat meg a méltányos átállás a szociális védelem szempontjából.

1. Értékek

A zöld megállapodás szerint a szociális jogok európai pillére a fellépésekhez nyújtott útmutatással biztosítani fogja, hogy senki ne maradjon ki. Azaz – véleményem szerint – a Pillér támogatja a méltányos átállást, a zöld megállapodásban megfogalmazott méltányos átállási mechanizmus része és Nemzetközi Munkaügyi Szervezet következtetéseivel is összhangban áll.

A Bizottság 2017. április 26-án tette közzé javaslatát a Szociális Jogok Európai Pilléréről. A Pillért végül a tisztességes foglalkoztatásról és növekedésről szóló szociális csúcstalálkozón 2017. november 17-én Göteborgban hirdették ki, amely által tovább erősödött az Európai Parlament és a Tanács együttműködésével az Unió szociális dimenziója. Juncker tisztességes és teljes mértékben páneurópai munkaerő-piac létrehozatalát tűzte ki célul, amely figyelemmel van az európai társadalmak és a világ változásaira, és amely irányítúként szolgálhat az euróözone tagjai számára. Kiemelte, hogy a Pillérnek tartalmaznia kell mindazt, amit az Unió már elért a munkavégzők védelme területén. A szociális partnereknek kiemelt jelentőséget tulajdonított.¹¹ A Pillér kihirdetésével egyidőben született meg a Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséről, valamint a Javaslat a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, megkezdődött a konzultáció a tájékoztatási irányelv hatályon kívül helyezéséről, a szociális védelem kiterjesztéséről, és a munkaidőről szóló irányelvről.

¹⁰ Lásd erről COM(2019)640 final, 21.

¹¹ „Fokoznunk kell a méltányos és valóban páneurópai munkaerőpiac megteremtésére irányuló munkát. (...) Ezen erőfeszítések részeként szeretném, ha létrejönne a szociális jogok európai pillére, amely figyelembe veszi az európai társadalmak és a munka világának változó jellemzőit, és amely irányítúként szolgálhat az euróövezeten belüli megújított konvergencia számára. A szociális jogok európai pillérének ki kell egészítenie mindazt, amit az uniós munkavállalók védelme terén mindeddig együttesen már elértünk. Úgy vélem, helyesen cselekszünk, ha ezt a kezdeményezést az euróövezeten belül indítjuk el, lehetővé téve ugyanakkor a többi tagállam számára, hogy csatlakozzanak hozzá, ha szeretnék.” State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity, Strasbourg, 9 September 2015, Jean-Claude Juncker President of the European Commission.

Hendrickx az európai munkajog milleniumi váltásáról ír. Mit is ért alatta? Ez nem egy pillanatra vonatkozik, hanem sokkal inkább utal egy időkeretre nem sokkal 2000 előtt és után, amikor is a munkajog irányában megjelent egy új megközelítés. A munkajog hagyományos értelmezését ütköztették az új gazdasági kihívásokkal, a versenyképesség és a szupranacionális gazdasági liberalizáció követelményeivel. A váltás tehát válasz arra a komplex valóságra, amelyet a globalizáció, az új munkaerőpiaci trendek, az Európai Unió és az eurózóna bővítése jelent. *Ugyanakkor alkalmas arra a váltásra is, amelyet a zöld megállapodásban megfogalmazott cselekvési terv is tartalmaz.*¹²

A Pillér az emberek alapvető szükségletei kielégítéséhez nyújt iránymutatást. Amennyiben egy alapelv a munkavállalókra vonatkozik, az minden alkalmazottat érint, függetlenül azok foglalkoztatási jogállásától, a foglalkoztatás módjától és időtartamától. Meglátásom szerint az *munkavégző emberhez méltó élet* minimum szintje került megfogalmazásra ebben a dokumentumban, amelyben a munka értéke megkérdőjelezhetetlen. Munka-alapú társadalom az, amely valóban versenyképes tud maradni a XXI. században. Arra, hogy ez milyen módon, milyen feltételekkel kellene, hogy megvalósuljon, az Európai Bizottság a Pillérben egy iránymutatást ad.

A társadalmi és munkaerőpiaci program több területet foglal magában: a munkajogi szabályozást, az álláskereső támogatását, a szociális védelmi rendszer működtetését. Tulajdonképpen az elvekből és jogokból nagyszerűen kirajzolódik az Unió társadalmi és munkaerőpiaci programja.

A foglalkoztatási modell alapja az esélyegyenlőség. Ennek keretében:

- Mindenkinek joga van a minőségi és befogadó oktatáshoz, képzéshez és egész életen át tartó tanuláshoz.
- A nőkkel és a férfiakkal szembeni egyenlő bánásmódot és az esélyegyenlőséget valamennyi területen biztosítani kell.
- Mindenkinek joga van az egyenlő bánásmóddhoz a foglalkoztatás, a szociális védelem és az oktatás terén, valamint a nyilvánosság számára elérhető árúkhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez.

Ezt követően mindenkinek joga van a foglalkoztatás aktív támogatásához, azaz a társadalmi és munkaerőpiaci program foglalkoztatáspolitikai lábához érkezünk. A rendelkezésekből kiolvasható, hogy az álláskereső részére olyan szolgáltatásokat kell nyújtani, amely minél hamarabb visszavezeti őt a munkaerőpiacra. A tranzit munkaerőpiac elvei is megfogalmazódnak ebben a részben.

- Mindenkinek joga van ahhoz, hogy időben és személyre szabott segítséget kapjon munkavállalási vagy önfoglalkoztatási kilátásainak javításához. Ide tartozik az álláskereső részére, képzéshez és átképzéshez nyújtott támogatás igénybevételének joga is.

¹² F. HENDRICKX: European Labour Law and the Millenium Shift: From Post to (Social) Pillar. In: *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Labour Relations – 100.* (szerk.: F. HENDRICKX – V. STEFANO),. Kluwer Law International BV, Netherlands, 2018, 52–53.

- Mindenkit megillet a szociális védelemre és a képzésre való jogosultság a pályamódosítás során.
- A fiataloknak joguk van a folyamatos oktatáshoz, tanulószervezéses gyakorlati képzéshez, szakmai gyakorlathoz vagy méltányos állásajánlathoz a munkanélkülivé válásukat vagy az oktatásból való kilépésüket követő 4 hónapon belül.
- A munkanélkülieknek joguk van a személyre szabott, folyamatos és következetes támogatáshoz. A tartósan munkanélküli személyeknek legkésőbb a munkanélküliség 18. hónapjában joguk van egy személyre szabott, részletes értékeléshez.

A tisztességes munkafeltételekről szóló rész a munkajogi szabályozás alapvető játékszabályait írja le, amelyben az alábbi elvek és a jogok a tartóoszlopok: a biztonságos és rugalmas foglalkoztatás, a bérek védelme, a munkaviszony feltételeiről való tájékoztatás, az elbocsátás elleni védelem, a szociális párbeszéd és a munkavállalói részvétel, a munka és a magánélet közötti egyensúly, az egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet és az adatvédelem.

A társadalmi és munkaerőpiaci program foglalkoztatáspolitikai és munkajogi szabályozási lába mellett kirajzolódik előttünk a szociális védelmi rendszer. Jómagam a foglalkoztatáspolitikát is a szociális védelmi rendszer részének tekintem, azonban itt mégis elkülönülni látszik. A szociális védelem és társadalmi befogadás a szociális dimenzió fontos építőelemeit tartalmazza:

- Gyermekgondozás és a gyermekek támogatása

A gyermekeknek joguk van a megfizethető, jó minőségű kisgyermekkorai neveléshez és gondozáshoz.

A gyermekeknek joguk van a szegénység elleni védelemhez.

- Szociális védelem

A munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is jogosultak a megfelelő szociális védelemre.

- Munkanélküli-járadék

A munkanélkülieknek joguk van ahhoz, hogy az állami foglalkoztatási szolgáltatóktól a munkaerőpiacra történő (újbóli) beilleszkedéshez megfelelő aktivizálási támogatásban, valamint észszerű időtartamra szóló álláskereső járadékokban részesüljenek, az általuk befizetett járulékokkal arányos mértékben és a nemzeti támogathatósági szabályokkal összhangban. Ezek a támogatások nem jelenthetnek visszatartó erőt a foglalkoztatásba való gyors visszatérés tekintetében.

- Minimumjövedelem

Mindenkinek, aki nem rendelkezik elegendő forrással, joga van a megfelelő minimumjövedelmet garantáló juttatásokhoz, amely az élet minden szakaszában biztosítja a méltósággal élhető életet, valamint a termékekhez és szolgáltatásokhoz való tényleges hozzáférést. Azon személyek esetében, akik képesek munkát vállalni, a minimumjövedelem-juttatásokat össze kell kapcsolni a munkaerőpiacra történő (újbóli) beilleszkedést ösztönző intézkedésekkel.

– Időskori jövedelem és öregségi nyugdíjak

A nyugdíjba vonult munkavállalók és önálló vállalkozók az általuk befizetett járulékokkal arányos, megfelelő jövedelmet biztosító nyugdíjra jogosultak. A nők és a férfiak számára egyenlő esélyeket kell biztosítani a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez. Időskorban mindenkinek joga van a méltósággal élhető élethez szükséges erőforrásokhoz.

– Egészségügyi ellátás

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy kellő időben megfizethető megelőző és gyógyító egészségügyi ellátáshoz jusson.

– A fogyatékossgal élő személyek társadalmi befogadása

A fogyatékossgal élő személyeknek joguk van olyan jövedelemtámogatásra, amely számukra méltósággal élhető életet, a munkaerőpiacon és a társadalomban való részvételüket lehetővé tevő szolgáltatásokat, valamint a szükségleteikhez igazított munkakörnyezetet biztosít.

– Tartós ápolás-gondozás

Mindenkinek joga van a megfizethető, hosszú távú, minőségi ápolási-gondozási szolgáltatásokhoz, különösen az otthoni ápoláshoz és a közösségi alapú szolgáltatásokhoz.

– Lakhatás és segítségnyújtás a hajléktalanok számára

A rászorulóknak számára hozzáférést kell biztosítani a jó minőségű szociális lakásokhoz vagy lakhatási támogatáshoz.

A kiszolgáltatott személyeknek joguk van a kényszerkilakoltatással szembeni megfelelő segítségnyújtáshoz és védelemhez.

A hajléktalanok számára megfelelő menedékhelyet és szolgáltatásokat kell biztosítani társadalmi befogadásuk előmozdítása érdekében.

– Az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés

Mindenkinek joga van a jó minőségű alapvető szolgáltatásokhoz, többek között a vízellátáshoz, a szennyvízelvezetéshez, a közlekedéshez, a pénzügyi szolgáltatásokhoz és a digitális távközléshez. Az ilyen szolgáltatásokhoz való hozzáférés támogatásának a rászorulóknak számára hozzáférhetőnek kell lennie.

Látható tehát, hogy a méltányos átállás olyan értékek mentén biztosítható, amelyet a Pillér összegez. Biztonságot ad, miközben hihetetlen mértékű rugalmasságot kíván meg minden munkaerőpiaci résztvevőtől.

Mindez összhangban van a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által megfogalmazott környezeti, gazdasági és társadalmi fenntarthatósággal egyidejűleg foglalkozó kulcsfontosságú szakpolitikai területekkel: makrogazdasági és növekedési politikák, ipar- és ágazati politikák, vállalkozáspolitikák, képességfejlesztés, munkavédelem, szociális védelem, aktív munkaerőpiaci politikák, jogok, társadalmi párbeszéd és tripartizmus.¹³

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet elvei ebben a folyamatban az alábbiak:

¹³ *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. International Labour Organization, 2015, 7.

Alapvető fontosságú az erős társadalmi konszenzus a fenntarthatóság céljával és útjaival kapcsolatban. A szociális párbeszédnek a politikai döntéshozatal és végrehajtás intézményi keretének szerves részét kell képeznie minden szinten. Megfelelő, tájékozott és folyamatos konzultációt kell folytatni minden érintett érdekelt féllel.

A politikáknak tiszteletben kell tartaniuk, elő kell mozdítaniuk és érvényesíteniük kell az alapvető munkahelyi elveket és jogokat.

A politikáknak és programoknak figyelembe kell venniük számos környezeti kihívás és lehetőség erős nemi dimenzióját. A méltányos eredmények előmozdítása érdekében meg kell fontolni a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos konkrét politikákat.

A gazdasági, környezetvédelmi, szociális, oktatási/képzési és munkaügyi portfóliók koherens politikáinak lehetővé kell tenniük a vállalkozások, a munkavállalók, a befektetők és a fogyasztók számára a környezeti szempontból fenntartható és inkluzív gazdaságok és társadalmak felé történő átmenet elfogadását és előmozdítását.

Ezeknek a koherens politikáknak igazságos átmeneti keretet kell biztosítaniuk mindenki számára a tisztességesebb munkahelyek létrehozásának előmozdítása érdekében, ideértve adott esetben a foglalkoztatásra gyakorolt hatások előrejelzését, a munkahelyek elvesztésének és elköltözésének megfelelő és fenntartható szociális védelmét, a készségfejlesztést és a szociális párbeszédet, beleértve a szervezkedési és kollektív tárgyalási jog hatékony gyakorlását.

Nincs „mindenkinek megfelelő megoldás”. A politikákat és programokat az országok sajátos feltételeihez igazodva kell megtervezni, ideértve azok fejlettségi fokát, gazdasági ágazatait, valamint a vállalkozások típusait és méretét.

A fenntartható fejlődési stratégiák megvalósítása során fontos az országok közötti nemzetközi együttműködés elősegítése. Ezzel összefüggésben emlékeztetünk az Egyesült Nemzetek Fenntartható Fejlődés Konferenciájának (Rio +20) eredménydokumentumára, beleértve a végrehajtási eszközökről szóló VI. fejezetet.¹⁴

2. Méltányos átállás a gyakorlatban

A területi igazságos átmeneti terv kidolgozásának a régiókban egy fontos szegmense, hogy a Mátrai Erőmű régiójában fenntartható és megismételhető mobilitási megoldások kidolgozása történik.¹⁵ Ennek keretében megvalósulhat az első teljes ipari szénkivezetési jó gyakorlat Közép-Kelet-Európában, innovatív prototípusok jönnek létre a lignittel fűtő háztartások energiahatékonyságának javításáért, komplex képzési program („Gondoskodó karrierváltás”) a Mátrai Erőmű dolgozói számára kerül kialakításra, öt innovatív, klímabarát prototípus alkalmazására kerül sor a széntüzelésű technológia kiváltására., mindezzel csökken a CO₂-kibocsátás 6,5 millió tonnával. Felállításra került az első hazai Szénrégió Bizottság (50+ szervezet) (magas szintű egyeztető fórum és munkacsoportok). Vállalati mobilizációs

¹⁴ *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.* International Labour Organization, 2015, 5–6.

¹⁵ Lásd erről: <https://igazsagosatmenet.eu/fenntarthato-mobilitas/>, 2022. április 13.

programot hoztak létre mintegy 250 cég számára (a Mátrai Erőmű beszállítói, alvállalkozói). Megvalósul tehát Közép-Európa első teljes ipari lignitkivezetése.¹⁶ Ahogy a fentiekből is látható, a méltányos átállás megvalósulásáról vallott elvek közül több kívánalomnak eleget tesz a most lezajló folyamat.

Főbb számszerű eredmények az igazságos átmenet területén: Nemzeti Szénrégió Bizottság felállítása; Területi Igazságos Átmeneti Tervek („*Territorial Just Transition Plan*”) kidolgozásában való részvétel Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékre vonatkozóan; 500 erőművi dolgozó képzése és átképzése; az erőműtől függő 250 cég (beszállítók, alvállalkozók) új piacokra lépésének segítése.

Az átalakulásban nagyon fontos szerep jut a beszállítók támogatásának. Hiszen a Mátrai Erőmű energiatermelése átalakulás előtt áll: a következő években fokozatosan felváltja a lignittel történő energiatermelést az egyéb fűtőanyagokkal (pl. biomassza) történő energiatermelés, illetve többek között új napelempark is telepítésre kerül. Az energiatermelés átalakulása eltérő mértékben és eltérő időszakokban érinti az erőmű jelenlegi beszállítói körét, ipari parkjában működő partnereit. A Mátrai Erőmű partnerei díjmentesen csatlakozhatnak a mentorprogramhoz, mely során szakértő mentorok segítségét, támogatását vehetik igénybe a legkülönbözőbb területeken a lehetséges fejlesztések és fejlődési irányok megvalósításához. Fontos, hogy minden együttműködés mozgatóeleme a vállalkozások bekapcsolása a zöldgazdaság vérkeringésébe folyamataik, termékeik, szolgáltatásaik mentén.

A mentortevékenység fókuszterületei: üzletfejlesztési tanácsadás (jog, pénzügy, üzleti tervezés és modellezés, finanszírozás, marketing), beszállítóvá válás támogatása új piaci területeken, külpiacra lépés támogatása, innováció: termék- és/vagy szolgáltatásfejlesztés támogatása, zöld gazdaság, képzési tanácsadás, képzésszervezés. A mentorálás eszköztára igen széles. Egy felmérést követően, lehetőség nyílik többek között a munkatársak fejlesztésére szakmai képzések, tréningek, kiállításlátogatások vagy tanulmányutak során. Támogatjuk a vállalkozások kiállítói megjelenéseit, hazai és nemzetközi üzleti rendezvényeken a beszállítói lehetőségek feltárását.

A Mátrai Erőmű a dekarbonizációs folyamat kezelésének egy jó példáját mutatja. Az Európai Bizottság és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet igazságos/méltányos átállásról vallott elképzelési nagyszerűen tükröződnek az egyik legfontosabb dekarbonizációs feladat megoldásában Magyarországon, amely a lignit-tüzelésű Mátrai Erőmű alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákra alapozó átalakítása, ezzel a szén és a lignit kivonása a hazai villamosenergia-termelésből 2030-ig. Jelenleg kevés információ áll még rendelkezésünkre, hiszen a projekt megvalósítása az elején tart, azonban látható, hogy az érintettek bevonása megtörténik és a képzésre, átképzésre nagy hangsúly helyeződik. Mindez véleményem szerint azt jelenti, hogy a gazdasági, környezetvédelmi, szociális, oktatási/képzési és munkaügyi portfóliók koherens politikái lehetővé teszik a vállalkozások, a mun-

¹⁶ Lásd erről. <https://igazsagosatmenet.eu/fenntarthato-mobilitas/>, 2022. április 13. A fenntartható mobilitás célja a nagy forgalom negatív hatásainak korlátozása, valamint a gazdasági, környezeti és társadalmi kritériumok összeegyeztetése.

kavállalók, a befektetők és a fogyasztók számára a környezeti szempontból fenntartható és inkluzív gazdaságok és társadalmak felé történő átmenet elfogadását és előmozdítását.

Felhasznált irodalom

- [1] *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. International Labour Organization, 2015.
- [2] A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás, Brüsszel, 2019. 12. 11. COM (2019)640 final.
- [3] State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity, Strasbourg, 9 September 2015, Jean-Claude Juncker President of the European Commission.
- [4] F. HENDRICKX: European Labour Law and the Millenium Shift: From Post to (Social) Pillar. In: *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Labour Relations – 100*. (szerk.: F. Hendrickx – V. Stefano) Kluwer Law International BV, Netherlands, 2018.
- [5] P. AUER – B. GAZIER: Social and labour market reforms: four agendas. In: *Transforming European Employment Policy. Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. (szerk.: R. Rogowski – R. Salais – N. Whiteside) Edward Elgar, Cheltenham, UK– Northampton, MA, USA, 2011.
- [6] J. R. BELLACE: The Changing Face of Capital: The Withering of the Employment Relationship in the Information Age. In: *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Labour Relations – 100*. (szerk.: F. Hendrickx – V. Stefano) Kluwer Law International BV, Netherlands, 2018.
- [7] R. BLAINPAIN: *European Labour Law*. Kluwer Law International Bv, The Netherlands, 2010.
- [8] A. DAVIES: Efficiency Arguments for the Collective Representation of Work: A Sketch. In: *Authonomy of Labour Law*. (szerk.: Bogg et al.) Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2015.
- [9] S. DEAKIN – G. S. MORRIS: *Labour Law*. Sixth Edition. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon, 2012.
- [10] S. DEAKIN: The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development. In: *The Idea of Labour law*. (szerk.: G. Davidov – B. Langille) Oxford University Press, Oxford, 2011, 156–178.

-
- [11] *Fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon*. Központi Statisztikai Hivatal, 2020, Pátria Nyomda Zrt.–Eurotronik Zrt.
- [12] M. FREEDLAND – N. COUNTOURIS: *The legal construction of personal work relations*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- [13] Guideline 7 of the Europe 2020: *Integrated Guidelines for economic and employment policies of the Member States and of the Union*.
- [14] Status of the Territorial Just Transition Plans in central and eastern Europe. *CEE Bankwatch Network Briefing*, 3 March, 2021, 1–11. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210205/evtizedes-atalakitasba-fogott-a-matrai-eromu-ki-emelten-fontos-a-munkahelyek-vedelme-468472>, <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/kilenc-evig-tarto-atalakitas-indult-matrai-eromuben-unios-penzbol.722820.html>, 2022. április 10.

**A TANÚ VAGY MÁS KÖZREMŰKÖDŐ JAVÁRA SZÓLÓ
VÉGRENDELETI JUTTATÁS ÉRVÉNYTELENSÉGE,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÖRÖKLÉSI SZERZŐDÉSEKRE**

**Invalidity of the benefit granted to a witness or another contributor
of a private written will, with special regard to the contract of inheritance**

LESZKOVEN LÁSZLÓ*

Absztrakt: A hatályos Polgári törvénykönyv a korábbi Ptk-hoz hasonló módon szabályozza a végintézkedés tételénél közreműködő tanú vagy más személy ezek hozzátartozói javára szóló juttatás érvénytelenségét. A bírói gyakorlat a Ptk. szövegétől eltérően közelít az öröklési szerződésnél való közreműködés problémájához. A megoldás a szerződéses örökös közreműködői minőségének megállapítását helyesen zárja ki. Viszont aggályosnak tűnik, hogy a juttatás érvénytelenségét kizártnak tartja a szerződéses örökös hozzátartozóinak tanúkenti vagy más közreműködése esetében is.

Kulcsszavak: öröklési jog, végintézkedés, öröklési szerződés, közreműködés végintézkedésnél, juttatás érvénytelensége, kiterjesztő és megszorító értelmezés, bírói jogfejlesztés

Abstract: The Civil Code in force regulates the invalidity of the benefit granted to the relatives of witnesses or other contributors who assisted in testamentary disposition, in a similar way to the former Civil Code. The judicial practice adopts a different approach regarding the problem of contribution in contract of inheritance than the wording of Civil Code. This approach defers the application of this provision to the contribution of the contracting heir in the case of contract of inheritance. However, it seems to be concerning that it also excludes the invalidity of benefit in regard to the relatives of contracting heir as witnesses or other contributors.

Keywords: law of succession, testamentary disposition, contract of inheritance, contribution in testamentary disposition, invalidity of benefit, expansive and restrictive interpretation, judicial development of law

* DR. LESZKOVEN LÁSZLÓ
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
joglacus@uni-miskolc.hu

Bevezető gondolatok

A hatályos Polgári törvénykönyv (2013. évi V. törvény, Ptk.) a korábbi kódexbeli megoldással (1959. évi IV. törvény, rPtk.) lényegét tekintve azonosan rendezi a tanú vagy más közreműködő személy javára szóló végrendeleti juttatás jogi sorsát. A Ptk. 7:19. § (1) bekezdése értelmében az írásbeli magánvégrendelet tanúja, a végrendelezésnél közreműködő személy vagy ezek hozzátartozója javára szóló juttatás érvénytelen, kivéve, ha a végrendeletnek ezt a részét az örökgyó sajátkezűleg írta és aláírta. A 7:19. § (2) bekezdése a tanúra vonatkozó további rendelkezést fogalmaz meg, amikor kimondja, hogy a tanú vagy a hozzátartozója részére szóló juttatás akkor sem érvénytelen, ha a végrendelet megalkotásában az érintett tanún kívül még két tanú vett részt.

Lényeges „rég-új” szabály a Ptk.-ban a (3) bekezdés rendelkezése, mely hiányt pótol abban az értelemben, hogy jogi normaként rögzíti a közreműködő jogi fogalmát, amelyet eddig a bírói gyakorlat vonalvezetése alapján fogalmazott meg a jogi irodalom. A Ptk. 7:19.§ (3) bekezdése rögzíti, hogy közreműködőnek minősül a végrendelet megfogalmazója, szerkesztője, leírója és minden olyan személy, akinek tevékenysége a végrendelet tartalmának érdemi befolyásolására nyújt lehetőséget. Az idézett rendelkezés tehát Ptk.-beli jogi normaként új, de semmiképpen nem előzmény nélküli.

1. Az öröklési szerződés „kétlakisága”

A tanú vagy a közreműködő személy, illetve ezek hozzátartozójának részére rendelt örökgyói juttatás jogi helyzetével az öröklési szerződések esetében a végrendeleti juttatás „fő szabályához” képest *eltérő alapokon* kell közelíteni. Ennek okát alapvetően abban kell keresni és lehet meglelni, hogy az öröklési szerződés sajátos, szerződéses végintézkedés. A Ptk. 7:48. § (1) bekezdés definíciója is utal rá, hogy az örökgyóval szerződő örökös jogügyletben elfoglalt szerepe kettős. Nem vitás először is, hogy az öröklési szerződés végintézkedés, melyben az örökgyóval szerződő fél az örökös pozícióját tölti be, míg ugyanezen szerződés alapján tartásra, életjáradék fizetésére vagy gondozás nyújtására vállal kötelezettséget. Az örökgyó halál esetére szóló végintézkedési rendelkezése – a juttatás – tehát visszterhes szerződés formájában kerül megfogalmazásra.

E „kétlakiság” változó intenzitással ugyan, de a szerződés minden életszakaszában – valamennyi szerződési létszakban – érezteti hatását. Az alábbiakban arra próbálunk meg rámutatni, hogy az egyoldalú jognyilatkozattal megvalósított végintézkedésekhez képest miként változtatja meg ez a „kettősség” az olyan – látszólag egyértelműen rendezett – kérdések megítélését is, mint pl. a közreműködő, a tanú vagy e személyek hozzátartozói javára tett juttatás érvénytelensége.

A cikk megírásának apropójaként a Kúria Pfv. I. 20.681/2018. számú, közzétett döntése szolgált, melynek ún. döntvényfeje a következőket tartalmazza: *a szerződéses örökös hozzátartozójának – házastársának – a szerződésben való közreműködése, így az okirat tanúkénti aláírása nem eredményezi az öröklési szerződés*

érvénytelenségét.¹ Bár az ítélet állandóan követett, következetes bírói gyakorlatot fogalmaz meg, álláspontunk szerint a *döntés nem helytálló*.²

2. A végintézkedésekre alkalmazandó szabályok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló – többször módosított – 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.) 57. § (1) bekezdése általános öröklési szabály, mely alól a (2) bekezdés kivételt tesz, amikor kimondja, hogy a Ptké. eltérő rendelkezése hiányában a 2013. évi V. törvény végintézkedésre vonatkozó rendelkezéseit a Ptk. hatálybalépése után kelt végintézkedésre kell alkalmazni.

A Ptké. 58. § (1) bekezdése szerint a végrendelet érvényességét a keltének idején hatályos szabályok szerint kell elbírálni. Vagyis a 2014. március 15. előtt kelt végintézkedés érvényességét a régi Ptk. (rPtk.) alapján kell elbírálni. A (2) bekezdés ez alól akkor tesz kivételt, ha az új Ptk. hatálybalépése előtt kelt végintézkedés alapján, tehát a korábbi szabályok alapján megítélendő végintézkedés az alkalmazandó szabályok szerint érvénytelen lenne, ám az új szerint érvényesnek kellene tekinteni, feltéve, hogy az öröklés a Ptk. hatálybalépését követően nyílt meg. Ez a szabály kifejezetten kedvező pl. azokra az esetekre, ahol a kódex tudatosan lazított az alaki kellék valós vagy vélt szorításán és jellemzően enyhébb alakszerűségi előírásokat követel meg. Erre szolgálhat példaként a Ptk. 7:17. § (1) bekezdése, mely a régi Ptk. 629. § (1) bekezdésének szabályozásával szemben már nem követeli meg a végintézkedés alaki érvényességi kellékeként a keltének helye feltüntetését. E szabály célja a jogi irodalom szerint egyértelműen a végintézkedés tételének megkönnyítése volt.

A fentiekből következik, hogy a rPtk. végintézkedések érvénytelenségét szabályozó rendelkezéseivel a gyakorlat még sokáig fog találkozni. Másképpen fogalmazva: a régi Ptk. rendelkezései és a szabályok ítélkezési gyakorlata még hosszú ideig élő jogként marad velünk.

Ez a megállapítás különösen igaz azokra az esetekre, ahol a jogalkotó nem változtatott a Polgári Törvénykönyv korábbi szabályain és az új kódex szabályait a megszokott, bevált – ha úgy tetszik kipróbált – megoldásokat alapul véve építette fel. Így van ez a jelen tanulmány tárgyát képező jogi helyzetben is. A Ptk. ugyanis alapvetően fenntartotta a tanú vagy más közreműködő számára rendelt juttatás érvényességének jogi megítélésére vonatkozó törvényi szabályokat. A Ptk. 7:19. § normatív rendelkezései megegyeznek a rPtk. 632. § szabályaival, az érvénytelenséget feloldó rendelkezéseket is ideértve. Eltérést két körben tapasztalunk. Egyrészt a jogalkotó definiálta a közreműködő fogalmát: a Ptk. 7:19. § (3) bekezdése szerint

¹ BH2019. 203.

² A gyakorlatot egyébként a jogi irodalom is követi. Vö. pl. VÉKÁS Lajos: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. 2. kötet (szerk. Vékás Lajos – Gárdos Péter) Wolters Kluwer, Budapest, 2018, 2597., ANKA Tibor: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok Nagykommentárja*. (szerk.: Osztovits András) Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 474.

közreműködőnek minősül – amint azt korábban idéztük - a végrendelet megfogalmazója, szerkesztője, leírója és minden olyan személy, akinek tevékenysége a végrendelet tartalmának érdemi befolyásolására nyújt lehetőséget. A bírói gyakorlat ebben a körben is – nem először és bizonyára nem is utoljára – kreatív módon járult hozzá a kodifikációhoz, a közreműködő fogalmának kialakításához.³ Ez a törvényi megfogalmazás valóban az utóbbi évtizedekben körvonalazódott gyakorlati eredmények Ptk.-beli megjelenése. Másrészt a 7:19. § (4) bekezdése jogi személynek rendelt juttatás érvénytelenségére vonatkozó szabályokat rögzítette. Ennek értelmében a jogi személynek rendelt juttatás esetén nem lehet tanú a jogi személy tagja, vezető tisztségviselője, képviselője, felügyelőbizottsági tagja és munkavállalója. Ilyen személy közreműködése a végrendelet megalkotásában a jogi személynek rendelt juttatást érvénytelenné teszi.

3. A szerződő örökös „közreműködése”

A tanulmány témájába vágó egyik probléma lényegében az, hogy miként kell értelmezni azt a szabályt, mely a tanú vagy a tanú hozzátartozója javára szóló juttatás érvénytelenségét mondja ki *olyan esetben, amikor a végintézkedés öröklési szerződésként* valósul meg.

A mai polgári jog szerencsés helyzetben van abból a szempontból, hogy a Ptk. rendelkezései ebben a kérdésben is szinte kitaposott ösvényen járhatnak. A rPtk. szabályaihoz képest nem újdonság annak rögzítése, hogy az öröklési szerződés esetében egyszerre kell figyelemmel lenni a jogügylet végintézkedési jellegére és arra, hogy a végintézkedés egyúttal szerződésként jelenik meg. Az öröklési szerződés ugyanis *szükségképpen kétpólusú megállapodás*, ahol az örökhagyó végintézkedési nyilatkozata fogalmilag összekapcsolódik a vele szerződő fél: a szerződéses örökös eltartó jognyilatkozatával. Az öröklési szerződés ez utóbbi tulajdonsága a szerződéses *szinallagma* jogi fogalmát idézi, a két fél joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozata kölcsönösen feltételezi egymást. Összefonódásuk *szükségszerű* és a konszenzus megkövetelése [rPtk. 205. § (1) bekezdése és Ptk. 6:63. § (1) bekezdés] okán magától értetődően *mellőzhetetlen* is.

Ebből vitán felül és egyértelműen következik, hogy az öröklési szerződésnél az örökös *nem egyszerű közreműködő* személy, amiért is nem vonatkozhat rá a juttatás közreműködés miatti érvénytelenségét megállapító törvényi rendelkezés. Helyesen – de nyitott kaput döngetve – hangsúlyozza a jogi irodalom és a bírói gyakorlat, hogy az örökös ilyenkor olyan „közreműködő”, akinek helyzetét a végintézkedés szerződéses volta miatt az általánostól eltérően kell megítélni. A szerződéses örökösnek a végintézkedés tétele során kifejtett aktív magatartása nem egyszerűen megengedett, hanem egyenesen kötelező is. Az örökösi jognyilatkozat nem azért kap figyelmet, mert az örökhagyót esetlegesen befolyásoló, hanem mert konszenzusteremtő aka-

³ VÉKÁS: i. m. 2562.

ratnyilatkozat.⁴ Az öröklési szerződést aláíró szerződéses örökös jelenléte elhagyhatatlan, ennek okán evidencia, hogy az ő aktív szerződési – mi több: szerződésen *belüli* – jelenléte nem eredményezheti a neki szánt juttatás érvénytelenségét. Ő tehát *nem egyszerű közreműködő*, hanem szerződő fél, akinek „közreműködése” nem teszi – valóban nem teheti – közreműködés miatt érvénytelenné az öröklési szerződésben az örökösnek szánt juttatást.⁵ A szerződéses örökös, mint szerződő fél javára szóló juttatás akkor sem érvénytelen, ha a közreműködése a szerződés leírásában realizálódik. Ebből a mellőzhetetlen örökösi „közreműködésből” azonban a gyakorlat és a jogi irodalom további következtetéseket von le és fogalmaz meg, e következtetések azonban „túl messzire mennek” és nem állják meg a helyüket.

4. Egy elgondolkodtató és vitatható okfejtés

A tanulmány kiindulópontjául szolgáló kúriai döntés – az állandóan követett ítélkezési gyakorlatra hivatkozva és az ilyen tárgyú ítéletek okfejtését megismételve – ugyanis a következőképpen szól.⁶ A rPtk. 632. §-a – midőn az írásbeli magánvégrendelet tanúja vagy más közreműködő személy illetőleg ezek hozzátartozója javára szóló juttatást fő szabályként érvénytelennek mondta ki – az örökhagyói akarat szabad, de a tisztességtelen befolyás szintjét el nem érő ráhatástól mentes kinyilvánítását kívánta biztosítani. Az elmélet és a gyakorlat e jogszabályi rendelkezést alapvetően helyeselve garanciális szabályként tartja nyilván. Öröklési szerződés esetében az a helyzet, hogy nemcsak az örökhagyó akaratára kell figyelmet fordítani, hanem a szerződéses örökös kinyilvánított akaratára is, mert a szerződés az örökhagyó és az örökös egybehangzó akaratnyilvánítása útján jön létre. A szerződő felek tehát mindkettőjük érdekeit érvényesítve határozzák meg a szerződés tartalmát. Ebből következően – folytatódik az ítélet indokolása – a szerződéses örökös, mint juttatásban részesülő személy közreműködő voltának megállapítása szóba sem jöhet, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötésénél köteles a szerződés tartalmának meghatározásában részt venni. (Lényegét tekintve ugyanezt a gondolatmenetet követve rögzítettük fentebb, hogy a szerződéses örökösre fogalmilag nem lehet a közreműködés miatti érvénytelenség szabályait alkalmazni. Az örökhagyói szabad akarat megsértése, a tisztességtelen befolyásolás szintjét el nem érő jogellenes ráhatás az örökhagyó végintézkedésére – fogalmazzunk így – „kívülről támad”, a szerződéses örökös azonban az örökhagyói szerződéses akarral össze-

⁴ Más, nem idetartozó kérdés az örökhagyó tisztességtelen befolyásolása vagy a jogellenes fenyegetés esete, mely külön szabályok szerint ítélendő meg. Lásd Ptk. 7:40. § Az örökhagyó akarat hibájának ez az esete az öröklési szerződésre is megfelelően alkalmazást nyer, vö. 7:49. § A jogi irodalomból lásd újabban PUSZTAHELYI Réka: A végrendelező akaratának tisztességtelen befolyásolása. *Jogtudományi Közlöny* 2021/9., 397–408.

⁵ Egy ilyen feltételezés – amiről egyébként szó nincs – arra az abszurd eredményre vezetne, hogy a szerződéses örökösnek, mint juttatásban részesülő személynek a szerződéskötésnél való szükségszerű közreműködése minden esetben az öröklési szerződés érvénytelenségét eredményezné.

⁶ Vö. BH2019. 203. [21] bekezdés.

kapcsolódva, mintegy „obligon belül” van.) Az ítéletek érvelése úgy folytatódik, hogy *ebből pedig okszerűen következik*, hogy a szerződéses örökös *érdekkörében közreműködő* [sic!] *hozzátartozótól sem várható el több*: emiatt az ítélezési gyakorlat szerint öröklési szerződés érvénytelensége körében a rPtk. 632. §-a *figyelmelen kívül marad*, azaz erre az érvénytelenségi okra nem vonatkozik a rPtk. 656. §-ának utalószabálya.⁷

Az érvelés logikailag és tartalmilag sem foghat helyt. A szerződő örökös magától értetődő, aktív magatartást fejt ki, hiszen szerződő fél. A szerződéses örökös közreműködésének *fogalmilag* lényege a célzott tartalomalakítás, ennek okán vesz részt a szerződéses folyamatban. Ez sem a tanúra, sem a végintézkedés leírójára, megfogalmazójára, sem egyéb közreműködőre nem igaz. A szerződéses örökös kötelező és el nem hagyható, mellőzhetetlen jelenlétéhez jogi természetük különbözősége okán nem mérhető hozzá a tanú vagy más közreműködő jelenléte az öröklési szerződésnél. Másrészt az örökös e „ráhatása” a szerződéses alkufolyamat során találkozik az örökhagyó akaratával és az örökös jognyilatkozata feloldódik a konszenzusban, így hozva létre magát az öröklési szerződést. Az örökös evidens konszenzusteremtő alanya a szerződésnek, neki a szerződésben nyilatkozatot *kell* tenni. Ilyen legalább elviekben kiegyensúlyozott jogi kapcsolatról a tanú stb. részéről egyáltalán nem beszélhetünk: a részükről esetlegesen előállható befolyásolás, ráhatás az örökhagyói akaratra „konszenzuson kívüli”, ennél fogva kerülendő. És amit a legfontosabb említeni: *nem intézhető el azzal, hogy az örökös eleve közreműködik, az ő érdekkörében eljáró hozzátartozó sem tehet többet*.

Ismételten hangsúlyozzuk: a szerződéses örökös – a fent kifejtettek szerint – bár aktívan „közreműködik” az öröklési szerződés létrehozásánál (a szó hétköznapi értelmét alapul véve, szerződő félként aligha lehet másként) jogi értelemben mégsem közreműködő a javára szóló juttatásra nézve. Ebből azonban álláspontunk szerint nem következik okszerűen az ítélet(ek) indokolásában levont következtetés. Abból, hogy a közreműködő fogalma nem alkalmazható a szerződéses örökösre, egyáltalán *nem következik, hogy nem alkalmazható a hozzátartozóira sem*. Nem igaz, hogy a rPtk. 632. § figyelmen kívül maradna olyan esetben, ha a szerződéses örökös hozzátartozója közreműködésének jogi következményeit kell levonni. Meggyőződésünk, hogy a törvény szövegéből nem lehet ilyen következtetést levonni a következők miatt.

Mind a rPtk. mind pedig a Ptk. értelmében az öröklési szerződésre akkor is a más által írt – allográf – végrendelet alaki érvényességi szabályait kell alkalmazni, ha a szerződés valamelyik fél kézírásával készült. A rPtk. 629. § (1) bekezdésének b) pontja és a Ptk. 7:17. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az ilyen, más által írt magánvégrendelet alaki szempontból akkor érvényes, ha az örökhagyó a végintézkedést két tanú együttes jelenlétében aláírja vagy az aláírást magának ismeri el. Az öröklési szerződés érvényességéhez tehát a régi és a hatályos Ptk. szerint egyaránt tanúk alkalmazása szükséges.

⁷ Ez az okfejtés a BH2019. 203. döntésen túl számtalan döntésben jelen van, pl. BH1998. 176., BH2002. 269., BDT 1999. 32. stb.

A szerződést tanúként aláíró személyt – a szerződő örökösrel ellentétben – közreműködőnek kell tekinteni. Ha az öröklési szerződés egyik tanúja az örökös hozzátartozója – a fent hivatkozott határozat szerint pl. a házastársa – abban az esetben alkalmazni kell a tanú javára rendelt juttatás érvénytelenségére vonatkozó szabályokat.

Az érvénytelenség elkerülésének (megelőzésének) a hozzátartozó tanúkenti alkalmazásának mellőzése a legegyszerűbb módja. Amennyiben az egyik tanú mégis az örökös hozzátartozója, a végintézkedési juttatás akkor lesz érvénytelen, ha az érintett tanún kívül további két tanú vesz részt a végrendelet „megalkotásában.” Erre a Ptk. 7:19. § (2) bekezdése ad lehetőséget.

5. A közreműködés további kérdései

A tárgykörben született ítéletek jogi indokolásának további hibáját látjuk abban, hogy a fentebb részletesen kiejtettek szerint *elvi alapon kategorikusan* mellőzi az öröklési szerződésekre rPtk. 632. § (1) bekezdésének szabályát. A jogi tartalom azonossága folytán ez a sors vár a Ptk. 7:19. § (1) bekezdésére is, amit – egységes ítélkezési gyakorlat ide vagy oda, a magunk részéről helytelennek tartunk. A száműzött jogszabályhely ugyanis a juttatás érvénytelenségének olyan okcsoportját is magában foglalja, mely nehezen vonható a felhívott érvelés védernyője alá. Az egyszerű tanúi közreműködés mellett ugyanis a szabály az aktív – tartalomalakító, tartalommeghatározó – beavatkozásokra is vonatkozik. Figyelembe kell venni természetesen, hogy a vizsgált esetkör a tisztességtelen befolyásolás szintjét el nem érő ráhatásokat célozza meg és szankcionálja, hiszen a jóhiszeműség és tisztesség alapvetelményeivel és a nyilvánvalóan jó erkölcsbe ütköző (ilyen módon kialakított) kikötések tilalmával a végintézkedések joga is külön foglalkozik.⁸ Nem helyeselhető azonban annak rögzítése, hogy *mivel az örökös közreműködése nem teszi* – nem teheti – érvénytelenné az öröklési szerződést, „így [sic!] nincs kellő jogi indoka annak, hogy a hozzátartozója *bármilyen* [kiemelés tőlünk] közreműködése érvénytelenségre vezessen”.⁹ A Polgári Törvénykönyv rendelkezéseiből ilyen jogi következtetés nem vonható le. Egy közzétett eseti döntés tényállása szerint pl. az öröklési szerződést a szerződéses örökös alperesek ügyvéd foglalkozású édesanyja készítette el, ami a tartalomra egyértelműen kiható közreműködés klasszikus esete. Az elsőfokú bíróság helyes álláspontjával szemben – mely megállapította a juttatás közreműködés miatti érvénytelenségét – a fellebbezést elbíráló Legfelsőbb Bíróság a fent tárgyalt okokból és az egységes, következetes gyakorlatra hivatkozva a rPtk. 632. § (1) bekezdésének alkalmazását nem tartotta megállapíthatónak. A közreműködői minőség felismerésének és a törvényi következmények levonásának elmaradása álláspontunk szerint jogszabálysértővé (*contra legem*) teszi az ítéletet. Aból, hogy a szerződéses örökös a szerződés egyik alanyaként „kötelezően közre-

⁸ Lásd ehhez Pusztahelyi Réka korábban hivatkozott tanulmányát és a szerző által felhívott jogi irodalmat.

⁹ BH1998. 176.

működő” fél, nem következik okszerűen, hogy a hozzátartozójának *tényleges és aktív bebeszólását a végintézkedés létrejöttének folyamatába* a jogalkalmazónak kategorikusan figyelmen kívül kell hagynia.

Az öröklési szerződés kettős természete nem jelenti egyúttal egyik vagy másik oldal túlsúlyát. Az öröklési szerződés a szolgáltatás és ellenszolgáltatás szembeállítása mellett is megőrzi végintézkedési jellegét: a Ptk. 7:48. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint is az öröklési szerződés lényeges eleme az örökössé nevezés, tehát az örökhagyói *végintézkedés*. A szerződésben ilyen rendelkezést ráadásul csak az örökhagyó tehet, ez az akaratkijelentés viszont ugyanúgy szükségképpen, kötelező és mellőzhetetlen jogviszonyelem, mint a szerződéses örökös közreműködése a konszenzus kialakításában. A végrendelet megfogalmazóját, leíróját és szerkesztőjét a Ptk. 7:19. § (3) bekezdése ipso iure közreműködőnek tekinti, tehát olyan személynek, akinek a végintézkedésre való *esetleges* ráhatását is ki akarja zárni (egyéb személyek esetében további törvényi feltétel, hogy a közreműködés olyan legyen, mely a végrendelet tartalmának érdemi befolyásolására nyújt – teremt – lehetőséget). A Ptk.-ban felsorolt személyek – leíró, megfogalmazó, szerkesztő – esetében nincs szükség a tényleges befolyásolás bizonyítására, elegendő annak pusztja lehetősége is. Ez a lehetőség pedig a leíró, megfogalmazó, szöveget szerkesztő részéről kétséget kizáróan adott: a közreműködői minőségre nézve ezért törvényi vélelem áll fenn. Éppen az örökhagyói akarat tisztaságának megőrzése, a befolyástól való mentesség biztosításának igénye és az esetleges ráhatás bizonyításának rendkívüli nehézsége indokolja e kategorikus jogalkotói rendelkezést.

6. A „kiterjesztő-megszorító” értelmezés nehézségei

Úgy gondoljuk, hogy értjük a Kúriát, az idézett indokolások mégsem győznek meg. Való igaz, hogy a szerződéses örökös a neki szánt juttatás tekintetében egészen más megítélés alá kell, hogy essen, mint az egyoldalú végintézkedésben örökösnek nevezett személy. Ennek okára dolgozatunkban már többször kitértünk. De ez a kötelmi jogi szempontból evidenciának tekinthető következtetés nem vonja maga után azt is, hogy az örökös hozzátartozóinak tanúként vagy más közreműködőként tanúsított magatartását a jogi értékelés köréből kirekesszük. Nincs ugyanis olyan törvényi rendelkezés, amely a gyakorlatban alkalmazásba vett jogi álláspontot alátámasztaná. Ellenkezőleg: a Ptk. 7:19. § (1) bekezdésének és a rPtk. 632. § (1) bekezdésének ismertetett rendelkezéseiből az olvasható ki, ami a szövegben nyelvtanilag is benne foglaltatik. Vagyis az öröklési szerződés tanúja vagy más közreműködő személy vagy ezek hozzátartozója javára szóló juttatás érvénytelen. Az ebbe a körbe tartozó ilyen értelemben „tilalmazott” vagy inkább másként fogalmazva „nem tolerált” közreműködés az örökös szempontjából valóban végzetes lehet, mert az öröklési szerződésben rendszerint az örökösnevezés az egyetlen érdemleges örökhagyói végintézkedés. Ezt a helyzetet azonban – mint fentebb rámutattunk, a hozzátartozónak az ügylettől való távolmaradásával – viszonylag könnyen el lehet kerülni.

A Legfelsőbb Bíróság által elindított és máig követett joggyakorlat a jogszabály – az imént felhívott rPtk. 632. § (1) bekezdés és 7:19. § (1) bekezdés alkalmazásának

kizártságára vonatkozóan – *olyan megszorító értelmezést, ezáltal megszorító jogalkalmazást jelent, melynek nem látjuk megfelelő indokát*. Ha ugyanis a bíróság azt mondja ki, hogy a nyelvtani értelmezés alapján a tényállásra egyébként ráillő szabály *mégsem* alkalmazandó, akkor a jogbiztonság megköveteli, hogy ennek világosan, érthetően okát adja az ítélet. Végeredményben ugyanis ilyen esetben a bíróság egy hatályos jogszabály mellőzésének kötelezettségét mondja ki. A jogalkalmazónak a hatályos jogszabályokat alkalmazni kell, ha viszont az értelmezés arra vezet, hogy a hasonló szabály nem illik rá egészen a megcélzott tényállásra, akkor *a megfelelő alkalmazás kötelezettsége* terheli a jogszabály alkalmazóját. Ezen az úton oda is eljuthatunk, hogy a bíróság mellőzni kénytelen a jogi norma egyes rendelkezéseit, ez a mellőzés azonban – mondani sem kell – nem lehet önkényes válogatás eredménye.

Természetes követelmény, hogy a jogalkalmazó bíróság „a mindenkor szóban forgó jogszabálykomplexumot ne vigye át vakon az új tényállás területére”.¹⁰ Ez komoly értékelő hozzáállást követel a bíróság részéről. A jogszabályok átvitt alkalmazása a magánjogban széles körben ismert és elismert jogi technika, „de azt a kérdést, hogy mely tételek átvitelének van helye, esetenként, az intézmények céljának figyelembevételével kell eldönteni”.¹¹ A két megállapítás egymásmellettiége nyilvánvaló értelemmel bír: annak, hogy mit ölel fel ténylegesen az analógia (kiterjesztő szabály) alkalmazása során az utaló szabály és mit nem, egyaránt jelentőséget kell tulajdonítani. Az előbbi fordulat elsősorban azt emeli ki, milyen *tényállásdarabokat kell átvinni a jogi normából* a kifejezetten nem szabályozott tényállásra, az utóbbi pedig arra koncentrál, *hogy melyeket nem*. A hasonlóságon nyugvó és a jogalkotó által előírt kiterjesztő jogszabály soha nem egy-egy jogi normára vonatkozik, hanem valóban jogszabálykomplexumokról van szó, ahogyan arra Beck Salamon utalt. Ilyenformán „a törvény szabálykiterjesztő modora” (Grosschmid kifejezése) minden esetben igényli a jogintézmény céljának mérlegelését. De amint a kiterjesztés sem jelenti az alkalmazandó norma minden következtetésének érvényesítését, fordítva is igaz: a kiterjesztés megszorítását sem lehet túlhajtani.

Összefoglalva: a Ptk. 7:49. § (1) bekezdése az öröklési szerződés érvényességére az írásbeli végrendeletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. E szabály kötelező. A jogszabály nem tér ki az örökösnek szánt juttatás érvénytelenségének problémakörére. A kiterjesztő jogszabályi előírás tartalmának feltárásával odáig el lehet és el is kell jutni, hogy a közreműködés miatti érvénytelenség kimondása nem terjed ki magára a szerződéses örökösre, mert ez ellentétes a végintézkedés szerződéses jellegével, vagy inkább fordítva: a jogi norma e tényállásdarabja alkalmazásának kizártsága (a „nem alkalmazás”) egyenesen következik a szerződési természetből. A következtetés továbbgördítése azonban már nem: ennyiben tehát a kiterjesztést szűken kell megejteni. Csak annyit lehet a jogszabályból is átvinni, amennyit a

¹⁰ BECK Salamon: *Négy értekezés*. (A szerző saját kiadása Budapest, 1941) 79.

¹¹ SZLADITS Károly: *Jogszabálytan*. In: *Magyar Magánjog. Általános rész. Személyi jog*. Első rész. (szerkesztette Szladits Károly) Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 179.

rendezendő jogi helyzet feltétlenül megkíván. A megfelelő – adott helyzetre adaptált – értelmezés követelményéből az már nem vezethető le, hogy az örökösnek nevezett személy tanúként vagy bármilyen más módon közreműködő hozzátartozóira sem kellene alkalmazni a törvényi „tilalmat”.¹² Az átvitel tehát nem szűkíthető olyképpen, hogy a szerződéses örökössel együtt annak közreműködő hozzátartozóit is kiejtsük – megakadályozva ezzel jelenlétüknek az örökösre való „visszahatását”.

Míg a szerződéses örökös szerződési pozíciójából ez a következmény zökkenőmentesen levezethető, addig hozzátartozói esetében erre döntő jogi érv nem merül fel. A jogszabályok átvitele akár pozitív, akár negatív irányban zajlik le, tehát akár egy jogi szabály alkalmazásában, akár annak mellőzésben áll, szigorúan megköveteli a szilárd jogi indoklást. Míg azonban a szerződéses örökös személyében e „negatív jogszabályátvitelnek” látjuk a konkrét indokát, addig a hozzátartozói juttatások esetében az indokolásbeli levezetés egyáltalán nem meggyőző.

Felhasznált irodalom

- [1] *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 2. kötet.* (szerk. Vékás Lajos – Gárdos Péter) Wolters Kluwer, Budapest, 2018, 2597.
- [2] BACSÓ Jenő – PALLÓSI Gizella – SÓTH Lászlóné – SZOLCSÁNSZKY Vilmos: *Az öröklési jog kézikönyve.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.
- [3] *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok Nagykommentárja.* (szerk.: Osztovits András) Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014.
- [4] PUSZTAHELYI Réka: A végrendelező akaratának tisztességtelen befolyásolása. *Jogtudományi Közlöny* 2021/9., 397–408.
- [5] BECK Salamon: *Négy értekezés.* A szerző saját kiadása. Budapest, 1941.
- [6] SZLADITS Károly: Jogszabálytan. In: *Magyar Magánjog. Általános rész. Személyi jog.* Első rész. (szerkesztette Szladits Károly) Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 121–193.
- [7] ZALÁN Kornél: *A végintézkedések kellékei.* Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1935.

¹² Mondván: a szerződéses örökös már úgymint közreműködik, többet ők sem tehetnek.

**A TÖRVÉNYES ÖRÖKLÉS, AZ ÉRDEMTELENSÉG ÉS A KITAGADÁS
JOGINTÉZMÉNYEINEK RENDEZÉSE A MÁSODIK MAGYAR
POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV MEGALKOTÁSÁNAK FOLYAMATÁBAN**

**Settlement of the legal institutions of the inheritance,
the unworthiness and the disinheritance in the process
of creation of the second Hungarian Civil Code**

MAKÁCS ADRIENN*

Abstract: A társadalmi és a gazdasági változásokkal összhangban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régii Ptk.) számos esetben szorult módosításra, kiegészítésre. Az 1989-ben bekövetkezett rendszerváltást követően a jogalkalmazás és az államvezetés számára egyaránt világossá vált, hogy a szocialista államrendszer megszűnésével az országnak új, demokratikus alapokra helyezett magánjogi kódexre van szüksége. A jelen dolgozat végigvezeti olvasóját a rendszerváltást követő polgári jogi kodifikációs folyamaton, egészen a hatályos szabályok kialakításáig.

Kulcsszavak: érdemtelenség, kitagadás, kötelesrész, öröklés, végrendelet, jogtörténet.

Abstract: In accordance with social and economic changes, Act IV of 1959 on the Civil Code (former Civil Code) needed to be amended and supplemented in many cases. Following the change of regime in 1989, it became clear to the application of the law and the state leadership too that with the end of the socialist state system, the country needed a new code of private law based on democracy. The present dissertation guides the reader through the process of codification of civil law following the change of regime, up to the elaboration of the current rules.

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

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

1. A második magyar polgári törvénykönyv megalkotásához vezető út: polgári jogi kodifikációs törekvések a rendszerváltást követően

1.1. A kodifikációs munka kezdeti lépései, a törvényes öröklés szabályainak összeállítása

A Horn-kormány felismerve egy új magánjogi kódex szükségességét, a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Kormányhatározattal új polgári törvénykönyv elkészítését rendelte el.¹ A kormány határozatában kiemelte,² hogy a kodifikációval elérendő cél a régi Ptk. szabályainak és a rendszerváltást követően készült törvényeknek az egységbe foglalásán keresztül a jogbiztonság lehető legmagasabb szintű elérése, valamint egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak is megfelelő magánjogi kódex létrehozása.

A kodifikációs munka lebonyolítására a kormány felállította a Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottságot, valamint a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottságot, kijelölve előbbinek tizennégy,³ utóbbinak kilenc,⁴ a jogász szakma különböző területein kiemelkedő eredményt elért neves tagját. A Főbizottság és a Szerkesztőbizottság elnökeként a kormány egyaránt Harmathy Attila egyetemi tanárt jelölte ki,⁵ az egységes új kódex elkészültét pedig 2002 végében határozták meg.

A munkacsoportok, amelyeknek a kormány fenti határozata alapján a feladata az új Ptk. egyes részterületeire vonatkozó javaslatok kidolgozása, majd a Szerkesztőbizottság, illetve a Főbizottság elé terjesztése volt,⁶ 2002 elejére elkészítették az

¹ Kihirdetve a *Magyar Közlöny* 1998/34. számában 1998. április 24. napján.

² *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 34. szám, Budapest, 1998. április 24., péntek, 2775.

³ Harmathy Attila egyetemi tanár, Gadó Gábor helyettes államtitkár, Martonyi János egyetemi tanár, Besenyei Lajos egyetemi tanár, Bíró György tanszékvezető egyetemi docens, Bókay Judit, az Országos Közjegyzői Kamara elnöke, Horeczky Károly, a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetője, Horváth Jenő, az Országos Ügyvédi Kamara elnöke, Kecskés László egyetemi tanár, Kisfaludi András egyetemi docens, Petrik Ferenc, a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetője, Sáriné Simkó Ágnes az IM Polgári Jogi Kodifikációs Iroda vezetője, Török Gábor kandidátus, az MTA Jogtudományi Intézet képviselőjében, Vékás Lajos egyetemi tanár.

⁴ Harmathy Attila egyetemi tanár, Draskovics Tibor közigazgatási államtitkár, Gadó Gábor helyettes államtitkár, Kisfaludi András egyetemi docens, Martonyi János egyetemi tanár, Németh Ágnes alkotmánybírósági tanácsadó, egyetemi adjunktus, Petrik Ferenc, a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetője, Sáriné Simkó Ágnes az IM Polgári Jogi Kodifikációs Iroda vezetője, Vékás Lajos egyetemi tanár.

⁵ Akit aztán a Főbizottság elnöki tisztségében az első Orbán-kormány Vékás Lajos akadémikusra váltott fel a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat módosításáról szóló 1061/1999. (V. 28.) Korm. határozattal.

⁶ Az öröklési jogi munkacsoportot Weiss Emília professzor asszony vezette, tagjai Besenyei Lajos egyetemi tanár, Bókai Judit közjegyző, Gaál Sándor, a Csongrád Megyei Bíróság kollégiumvezető bírója, Mecsér Györgyi fővárosi bírósági tanácselnök, Sóth Lászlóné legfelsőbb bírósági tanácselnök és Szabó Péter közjegyző voltak. Az öröklési jogi munkacsoport alakulóléséről. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/1., 20.

új Polgári Törvénykönyv leendő tervezetének tematikáját, amelyet a Főbizottság a kormány elé tárt *Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója* elnevezéssel (a továbbiakban: Koncepció). A kormány a 1009/2002. (I. 31.) Kormányhatározatával a tematika szövegét a *Magyar Közlöny*ben közzétéve szakmai vitára bocsátotta, felhívva a teljes jogásztársadalmat módosító és kiegészítő javaslataik megtételére.⁷ A tematikában a munkacsoportok a szabályozandó területekre vonatkozó elképzeléseiket, felvetéseiket, szabályozási terveiket vázolták fel a jogász- és a jogkövető közönségnek az új Polgári Törvénykönyv első tervezeti szövegének együttes kialakítása céljából.

A Főbizottság előrebocsátotta a Koncepció bevezető részében, hogy a kodifikációs munka során kifejezett külföldi magánjogi kódexminta figyelembevételére nem került sor, azonban a Koncepció nagyban támaszkodott a nemzetközi jogalkotás eredményeire, különösen a Bécsi Vételi Jogi Egyezmény, az UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (1994), továbbá a The Principles of European Contract Law (1997) elveire, valamint az Európai Unió jogalkotására és a több évtizedes magyar bírói gyakorlatra.⁸

A Koncepció az új Polgári Törvénykönyv által szabályozandó polgári jogi részterületeket könyvekre osztotta, a tervek szerint az öröklési jog az utolsó, Ötödik könyvben nyert volna szabályozást.

Az öröklési jog vonatkozásában a Weiss Emília által vezetett munkacsoport kifejtette, hogy jelen részterületen nem várható el olyan mértékben a jogharmonizáció, mint például a szerződések jogában vagy a gazdasági életet közvetlenül érintő kérdéseinek szabályozásában, ezért nem várható el a korábbi szabályoknak újjal való feltétlen felváltása, mert „az öröklési jogban a polgári jog más területeinél nagyobb jelentősége van hagyományokhoz, a megszokotthoz és a megszokottként igazságosnak is ítéltethető ragaszkodásnak”.⁹

A készülő új Polgári Törvénykönyv törvényes öröklési szabályainak kialakítása során – ahogy szinte minden addigi kodifikáció alkalmával – újból felvetődött az özvegyi jog és az ági öröklés szabályozásának kérdése, pontosabban azok eltörlésének vagy a leendő rendelkezésekbe való felvételének sorsa. A Koncepció végül nem foglalt állást az özvegyi haszonélvezeti jog fenntartása vagy elvetése kérdésében, de felvázolta az ellene és a mellette szóló, a munkacsoportban felmerült érveket. Az özvegyi jog fenntartása ellen szóló legfőbb indokok azok voltak, hogy a megváltozott hagyatéki vagyonok összetétele mellett a haszonélvezet terhe például a készpénz, üzleti részesedés vagy az értékpapírok gazdasági életben való mozgását akadályozza, emellett a technika gyors fejlődése folytán szaporodnak a hagyatékok tárgyát képező olyan ingóságok, amelyek hosszabb időn át fennálló haszonélvezeti jog esetén az idő múlásával értéküket veszítik. Kiemelte az öröklési jogi munkacsoport azt is, hogy a társadalmi viszonyok, illetve szokások változása miatt

⁷ *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet, Budapest, 2002. január 31., csütörtök.

⁸ *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet... 4–5.

⁹ *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet... 185186.

az sem kivételes, hogy a haszonélvezetet öröklő új házastárs és az örökhagyó korábbi házasságából született gyermeke(i) között alig van korkülönbség, és így a korábbi házasságból született gyermekeknek akár esélyük sincs haszonélvezettől mentes örökséghez való jutásra.¹⁰ Az özvegyi jog fenntartása mellett ugyanakkor azt az érvet hozta fel a munkacsoport, hogy a jogintézmény a magyar öröklési jog egyik leginkább ismert, leginkább elfogadott intézménye, amelyet az állampolgárok igazságosnak és helyesnek fogadnak el. A munkacsoport a szabályozási kérdéshez bevonta a Magyar Országos Közjegyzői Kamarát annak érdekében, hogy tájékoztatást kapjon a haszonélvezeti jog megváltása iránti igények alakulásáról, gyakoriságáról valamint a hagyatéki vagyonok jellege, összetevői tárgyában. A MOKK tájékoztatása szerint a hagyatéki eljárásokban a haszonélvezeti jog megváltására irányuló igény viszonylag ritka és több közjegyző is a haszonélvezeti jog fenntartása mellett emelt szót, de többen felvetették a haszonélvezeti jog megváltása szabályainak hiányosságait is.

Közjegyzői előterjesztés folytán felvetődött annak gondolata a munkacsoportban, hogy az érdemtelenégi okok esetleg kiegészítendőek volnának az olyan örökös érdemteleniségének megállapításával, aki az örökhagyó végintézkedését meghamisítja. A Konceptió feltétlenül támogatandó véleménye szerint a közjegyző kolléga által felvetett eset belefér a régi Ptk. 602. § (1) bek. b) pontjában megfogalmazott tényállásba. Emellett az öröklési jogi munkacsoport elfogadta azt a felvetést, mely szerint az érdemteleniségre vonatkozó szabályok kiegészítést igényelnének annyiban, hogy azokban az esetekben, amikor az érdemtelenégi okot megvalósító és ennek folytán kieső örökös helyébe még kiskorú leszármazója lép, az ilyen kieső örököst törvény zárja ki ezen vagyon tekintetében a vagyonkezelői jogból.¹¹

Az öröklési jogi munkacsoport annak kimondása mellett, hogy a kötelesrész jogintézménye mai társadalmunkban már elvesztette eredeti, tartási jellegét, nem tartotta indokoltnak az eltörlését, elsődlegesen a házasságon kívül született és a felbontott házasságból származó gyermekek vagyoni kisémmizésének elkerülése érdekében.¹² A Konceptió indokként e körben azt hozta fel, hogy a végintézkedési szabadság korlátlanúságával fennállna a veszély, hogy az örökhagyók a korábbi házasságukból született, valamint a házasságon kívüli – különösen az önkéntesen el nem ismert – gyermekeik részére vagyont nem juttatva tennék örökösükké új házastársukat, új élettársukat, vagy az új kapcsolatból származó gyermekeiket. A felvetés nagyon is életszerű, a mai társadalmi viszonyok között elég gyakori helyzetet vázol fel, de csupán a fentiekre hivatkozással fenntartani a jogintézményt nem tűnik igazságosnak. Az örökhagyó-örökös, illetve a szülő-gyermek közti kötelék kétoldalú, összetett, vagyoni és érzelmi viszonyokon nyugvó kölcsönös kapcsolat. Azokban az esetekben, amelyekben a szülő és az akár korábbi házasságból, akár házasságon

¹⁰ *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet... 190.

¹¹ WEISS Emília: A Ptk. öröklési jogi könyvének koncepciója. *Polgári Jogi Kodifikáció 2001/6*. <https://ptk2013.hu/polgari-jogi-kodifikacio/weiss-emilia-a-ptk-oroklesi-jogi-konyvnek-koncepcioja-pjk-20016-16-28-o/883>, 2022. 04. 16.

¹² *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet... 207–208.

kívül született gyermek egymással a kapcsolatot szorosan vagy egyáltalán nem tartja, egymás hogylétével, szükségleteivel nem törődnek, egymásra nem kíváncsiak, talán még rossz is köztük a viszony, méltánytalan erőszakkal részesedést juttatni az örök-hagyó életében – akár a házastársával vagy egyéb gyermekeivel közös erőfeszítéssel – összegyűjtött vagyonából egy számára kvázi idegen részére, de ez fordítva, a szü-lőnek járó kötelelreszre is éppúgy igaz. Abban az esetben pedig, ha a fenti személyek közti kapcsolat annak sajátossága ellenére is szoros, az örök-hagyók jellemzően nem akarják kisémmizni a más kapcsolatból származó gyermekeiket.

Még korábban, a Konceptió kialakításakor, az öröklési jogi munkacsoport 2000. szeptember 11-i és október 16-i ülésén felmerült, hogy indokolt lenne esetleg a kötelelresz mértékét az örökrész egyharmadára leszállítani. Elvetette ugyanakkor a munkacsoport azt a felvetést, hogy a kötelelresz mértékét a kötelelreszre jogosult rászorultságához lenne érdemes igazítani, mert az „a magyar jogtól idegen”.¹³ A kötelelreszből való kitagadás tekintetében az öröklési jogi munkacsoport hivatkozva a közfelfogás, a közjegyzői, a bírói gyakorlat és a jogirodalom ebbéli álláspontjára egyhangúan amelletl érvelt, hogy a kitagadás okait ki kell szélesíteni, és indokként el kell ismerni a kötelelreszre jogosultnak az örök-hagyó irányában tanúsított durván hálátlan vagy durván sértő magatartását, mert a hatályos gyakorlat erre vonatkozó szabályozás híján ezen igen gyakori eseteket a régi Ptk. 663. § (1) bek. b), illetve c) pontjaiba igyekszik beilleszteni, már-már a törvényesség határait súroló módon. A munkacsoport szerint emelletl a szabályozásból a büntetőjogi elemeket mellőzni lenne szükséges. A munkacsoport a kitagadás esetében is indokoltnak látta a szabályozás azirányú módosítását, hogy amennyiben a kieső örökös helyébe lépő örökös a kieső örökös kiskorú gyermeke volna, a kiskorú által ilyen okból örökölt vagyon tekintetében a kieső szülőt ne illesse meg a gyermeke vagyona-ra őt egyébként megillető vagyonkezelői jog.¹⁴

A Konceptió közzétételét követően beérkezett javaslatokat figyelembe véve a Szerkesztőbizottság átdolgozta a teljes Konceptiót, amelyet a kormány elfogadott és elrendelte, hogy az új Polgári Törvénykönyv normaszövegének kidolgozása a Konceptió alapján kezdődjék meg.¹⁵ A módosított Konceptióban már deklarációra került az özvegyi jog módosításokkal történő fenntartása, valamint a kötelelreszből történő kitagadás kiterjesztése a kötelelreszre jogosult durva hálátlanságának büntetőjogi kategórián kívül eső eseteire.

¹³ Az öröklési jogi munkacsoport 2000. szeptember 11-i és október 16-i üléséről. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2000/4., 25.

¹⁴ Az öröklési jogi munkacsoport 2000. szeptember 11-i és október 16-i üléséről... 25. és *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet... 209–210.

¹⁵ 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozat az új Polgári Törvénykönyv koncepciójának elfogadásáról, valamint a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat időarányos végrehajtásáról és módosításáról. Megjelent: *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 8. szám, Budapest, 2003. január 25., szombat.

A Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság elkezdte az új Polgári Törvénykönyv tervezetének normaszövegét összeállítani, amellyel 2006-ra készült el,¹⁶ és amelyet részenként jelentetett meg hivatalos honlapján az Igazságügyi Minisztérium lehetőséget teremtve arra, hogy a jogásztársadalom megtehesse jobbító észrevételeit.

Mielőtt azonban a beérkezett javaslatokat értékelve a Szerkesztőbizottság hozzálátott volna a normaszöveg átdolgozásához, a második Gyurcsány-kormány alatt átalakult felelős tárca – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium – 2007 augusztusában maga vette kézbe a készülő polgári törvénykönyv tervezetének befejezését, különösebb indoklás nélkül megszüntetve a Vékás Lajos vezette kodifikációs bizottság megbízását.

1.2. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény és a Szakértői Javaslat megjelenése, a törvényes öröklés, az érdemtelenység és a kitagadás szabályainak rendezése

A fenti eseményeket követően a leendő polgári törvénykönyv minisztérium által elkészített normaszövegét a kormány T/5949. számú törvényjavaslatként nyújtotta be az Országgyűléshez. A törvényjavaslat általános vitája a Parlamentben 2008. szeptember 16-i ülésnapján kezdődött, a javaslatot előterjesztő Draskovics Tibor igazságügyi és rendészeti miniszter teljes támogatása és ajánlása mellett. Az ügyrendi bizottságok az emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság kivételével a törvényjavaslatot támogatták. Salamon László, az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság kisebbségi véleményének ismertetője hangsúlyozta, hogy a bizottság kisebbségi véleményét képviselők a törvényjavaslat rendelkezéseit több oldalról is alkotmányellenesnek tartják, emellett kiemelte, hogy az igazságügyi tárca által kialakított törvényjavaslat a már korábban elfogadott és a kitűnő szakemberek által kialakított Konceptiótól nagymértékben, lényeges pontokban eltér, a javaslat szakmai legitimitációja erősen megkérdőjelezhető, ezért annak elfogadását és esetleges törvényerőre emelkedését nem támogathatják.¹⁷

A T/5949. számú törvényjavaslat részletes vitára bocsátásáról 2009. március 2. napján döntött az Országgyűlés,¹⁸ amely másnap meg is kezdődött a Parlamentben. A polgári törvénykönyvről szóló törvényjavaslat zárószavazására március 21. napján került sor, ahol a képviselők 191 igen szavazatával, 168 nem ellenében, valamint 4 tartózkodása mellett az Országgyűlés a T/5949. számú törvényjavaslatot elfogadta.¹⁹ Miután Sólyom László köztársasági elnök az elfogadott törvénnyel nem értett egyet és megfontolásra visszaküldte azt az Országgyűlés részére, a Par-

¹⁶ KECSKÉS László – KÖRÖS András – MAKAI Katalin – OROSZ Árpád – OSZTOVITS András – PETRIK Ferenc: *Polgári jog. Bevezető és záró rendelkezések. Az ember mint jogalany. Öröklési jog. Az új Ptk. magyarázata I/VI.* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013, 25.

¹⁷ *Országgyűlési Napló* 2008. évi őszi ülészak, 2008. szeptember 16 (156. szám), 127–151.

¹⁸ *Országgyűlési Napló* 2009. évi tavaszi ülészak, 2009. március 2 (192. szám), 472.

¹⁹ *Országgyűlési Napló* 2009. évi őszi ülészak, 2009. szeptember 21 (222. szám), 272–273.

lament lényegében ugyanolyan szavazati arány mellett ismét elfogadta azt 2009. november 9-én tartott ülésnapján.²⁰

Az elfogadott javaslat a *Magyar Közlöny*ben 2009. november 20. napján került kihirdetésre 2009. évi CXX. törvény a Polgári Törvénykönyvről elnevezéssel. Az öröklési jog a Hatodik könyvben kapott helyet, mert a Konceptiótól eltérően²¹ a 2009. évi CXX. törvény eltérően már tartalmazott bevezető rendelkezéseket, ezek kaptak helyet az Első könyvben.

Az érdemtelenység okait a régi Ptk. szabályaihoz képest a 2009. évi CXX. törvény némi mondategyszerűsítéstől eltekintve érintetlenül hagyta, illetve bevezetésre került az öröklési jogi csoport által javasolt módosítás az érdemtelen örökös vagyonkezelői jogának megvonásáról.²²

A törvényes öröklés szabályai a régi Ptk.-hoz képest jelentősen megváltoztak volna, a 2009. CXX. törvény ugyanis meglepő módon az 1956. szeptember 30. napján közzétett polgári jogi kódextervezettel megegyezően rendezte volna a túlélő házastárs törvényes öröklését. Az új szabályok szerint a házastárs tehát leszármazók mellett egy gyermekrésznyi állagot örökölt volna, továbbá az általa lakott lakáson és az ahhoz tartozó berendezési és felszerelési tárgyakon holtig tartó haszonélvezeti jogot, utóbbi megváltásának lehetőségével (6:58. § és 6:61. §). Leszármazók hiányában az örökhagyó házastársa a hagyaték felét örökölte volna – a másik felét az örökhagyó szülei – az általa lakott lakással és az általa használt berendezési és

²⁰ 192 igen szavazattal, 163 nem szavazat ellenében, 2 tartózkodás mellett. *Országgyűlési Napló* – 2009. évi őszi ülészak, 2009. november 8 (240. szám), 2435–2436.

²¹ A Konceptió szándékosan hagyta volna el a bevezető rendelkezések alkalmazását, mert a Szerkesztőbizottság álláspontja szerint az feleslegesen bonyolítaná a törvénykönyv szerkesztését és nehezítené a jogalkalmazást. Lásd: *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet... 13.

²² 6:6. § [Az érdemtelenység]

(1) Érdemtelen az öröklésre

a) aki az örökhagyó életére tört,

b) aki szándékos eljárásával az örökhagyó végakarátának szabad kinyilvánítását megakadályozta, vagy az örökhagyó végakarátának érvényesítését megghiúsította vagy ezek valamelyikét megkísérelte, vagy

c) aki a hagyatékban való részesülés céljából az örökhagyó után törvényes öröklésre jogosult vagy az örökhagyó végintézkedésében részesített személy életére tört.

(2) Az érdemtelenység nem vehető figyelembe, ha az érdemteleniségre vezető magatartást – bárki ellen irányult is az örökhagyó vagy az, aki ellen irányult, megbocsátotta.

(3) Az érdemteleniségre csak az hivatkozhat, aki az érdemtelen személy kiesése folytán maga örökölné, vagy a végintézkedéssel reá rótt kötelezettségtől vagy más tehertől mentesülne.

(4) Aki érdemteleniség miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyon kezelésére a szülői vagyonkezelésnek a szülő vagyonkezeléséből kivont vagyon kezelésére vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.

In: *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 2009. november 20., péntek, 42192.

felszerelési tárgyakkal együtt, továbbá az ági vagyon holtig tartó haszonélvezetét is. (6:59. §)

Kötelesrészt a törvény az örökhagyó leszármazójának, házastársának, illetve szülőjének nyújtott volna, mégpedig a Konceptió terveitől eltérően nem egyharmad mértékben, hanem továbbra is annak felében meghatározva, amit az örökös törvényes örökléssel örökölt volna. (6:74. § és 6:81. §)

A kitagadás rendezésében a korábbi szabályokhoz és elképzelésekhez képest komoly változásokat figyelhetünk meg:

„6:77. § [A kitagadás okai]

(1) Kitagadásnak van helye, ha a kötelesrésztre jogosult

a) az örökhagyó után öröklésre érdemtelen lenne,

b) az örökhagyó sérelmére a rokoni kapcsolatra tekintettel súlyosnak minősülő bűncselekményt követett el,

c) az örökhagyó egyenesági rokonának, házastársának vagy élettársának életére tört, vagy sérelmükre egyéb súlyos büntetést követett el,

d) az örökhagyó irányában fennálló törvényes tartási kötelezettségét súlyosan megsértette, valamint ha

e) erkölcstelen életmódot folytat.

(2) A nagykorú leszármazót az örökhagyó a vele szemben tanúsított durva hátlatlanság miatt is, a szülőjét pedig a sérelmére tanúsított olyan magatartás miatt is kitagadhatja, amely a szülő szülői felügyeleti jogának megszüntetésére adott vagy adhatott volna alapot.

(3) Házastársát az örökhagyó házastársi kötelességet durván sértő magatartása miatt is kitagadhatja.

(4) Aki kitagadás miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő leszármazója örökségének kezelésére. Az ilyen vagyoni kezelésére a szülői vagyoni kezelésnek a szülő vagyoni kezeléséből kivont vagyoni kezelésére vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.”²³

Az öröklési jogi munkacsoportban elhangzottakkal, illetve a Konceptióban közzétettekkel összhangban bekerült a normaszövegbe a kitagadott örökös vagyoni kezelői jogának megvonása, ellenben a büntetőjogi kategóriák szabályozásban maradtak. Szövegbe iktatták ugyan a durva hátlatlanságot kitagadási okként, de a b) pontban alkalmazott változtatással a szabályozni kívánt cselekmény duplikálást nyert, amely miatt a teljes b) pont értelmetlenné és feleslegessé vált.

A (2) bekezdésben foglalt, a szülővel szembeni speciális kitagadási ok nem váratlan, minden előzmény nélküli szabály, mert a kitagadási okok ezirányú bővítését Weiss Emília már a kodifikációs munkafolyamat elején, még a Konceptió megje-

²³ Magyar Közlöny A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 2009. november 20., péntek, 42203–42204.

lenése előtt felvetette.²⁴ A törvény Családjogi könyve a szülői felügyelet megszüntetését két esetben tette volna kötelezővé, illetve egy esetben a bíróság mérlegelésére bízta volna az arról való döntést.²⁵ A törvényszöveg megfogalmazása szerint – „adott vagy adhatott volna alapot” – a szülői felügyeleti jogot nem kellett volna a kitagadás megalapozottságához megszüntetni, elég lett volna pusztán a megfelelő feltételek fennállta. A szülői felügyeleti jog megszüntetésének első kötelező esetében a kitagadás bizonyítása minden kétséget kizáróan nehézségekbe ütközött volna, míg a második kötelező és a harmadik opcionális esetben már könnyebb dolga lett volna a jogalkalmazásnak.

A 2009. évi CXX. törvény a hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény szerint fokozatosan, 2010. május 1-jén, 2011. január 1-jén, illetve 2015. január 1-jén lépett volna hatályba,²⁶ amely azonban nem történt meg, mert országgyűlési képviselői indítványra az Alkotmánybíróság 51/2010. (IV. 28.) AB határozatával a 2010. évi XV. törvény 1. § és 208. §-ainak, vagyis a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről rendelkező jogszabályhelyeinek alkotmányellenességét kimondva megsemmisítette azokat. Az Alkotmánybíróság szerint a polgári jogi kódex kétlépcsős hatályba léptetése a kellő felkészülési idő hiánya és az ebből keletkező jogbizonytalanság miatt alkotmányellenes, a megoldás különösen a nem hatósági, nem hivatásos jogalkalmazókat összezavarhatja.²⁷

Azt követően, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium magához vonta a polgári jogi kódex tervezetének elkészítését, a Szerkesztőbizottság tagjai elhatározták, hogy a hivatalos kodifikációs munkával párhuzamosan megjelentetik nyomtatásban a korábban beérkezett javaslatok figyelembevételével az általuk készített normaszöveg-változatot, melynek a Szakértői Javaslat nevet adták. Céljük a kodifikáció menetének támogatása és az addigi értékes munkájuk nyilvánosságra hozatala volt.²⁸ A Szakértői Javaslat készítői az öröklési jog szabályainak összeállí-

²⁴ WEISS Emília: A magyar polgári jogi szabályok felülvizsgálata, különös tekintettel az öröklési jogra. *Közjegyzők Közlönye* 2001/1., 8–9.

²⁵ 3:195. § [A szülői felügyeleti jog bírósági megszüntetése]

(1) A bíróság megszünteti a szülői felügyeletet:

a) ha a szülő felróható magatartásával gyermeke javát, különösen testi jólétét, értelmi vagy erkölcsi fejlődését súlyosan sérti vagy veszélyezteti, valamint

b) ha a gyermeket más személynél helyezték el, vagy átmeneti nevelésbe vették és a szülő a gyermek elhelyezésére vagy az átmeneti nevelésre okot adó magatartásán, életvitelén, körülményein önhibájából fél éven belül nem változtat.

(2) Ha a szülőt a bíróság valamelyik gyermeke személye ellen elkövetett szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélte, a bíróság a felügyeletet a szülő valamennyi gyermeke felett megszüntetheti.

²⁶ 1. §. Lásd: *Magyar Közöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 30. szám, 2010. március 2., kedd, 9606.

²⁷ 51/2010. (IV. 28.) AB határozat indoklásának III. része.

²⁸ VÉKÁS Lajos (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2008, 54.

tásakor nem láttak indokot az öröklési jog bevált intézményeinek mélyreható és minden intézményre kiterjedő megváltoztatására.²⁹

Az öröklési jogot a Szakértői Javaslat ugyancsak a Hatodik könyvben helyezte el, meglepő szabályozási megoldásokkal ellátva.

Az érdemtelenység szabályain a Szakértői Javaslat a régi Ptk.-hoz mérve érdemben nem változtatott, de a 2009. évi CXX. törvényhez hasonlóan beemelte a szövegbe az érdemtelen személy vagyonkezelői jogának megvonását.³⁰

A törvényes öröklés rendszerének kialakítása során a Szakértői Javaslat megmaradt a régi Ptk. szabályainál, tehát teljesen más megoldással élt, mint a 2009. évi CXX. törvény. A Szakértői Javaslat szerint az örökhagyó törvényes örökösei első-sorban gyermekei lettek volna egymás közt egyenlő arányban a képviselő elve szerint, míg az özvegy a leszármazók mellett továbbra is hasznélvezetet kapott volna a teljes hagyatékon, leszármazók hiányában pedig a hagyaték felét örökölte volna az örökhagyó szüleivel, valamint az általa lakott lakást az ahhoz tartozó berendezési és felszerelési tárgyakkal (6:54–6:55. §§). A Szakértői Javaslatához fűzött magyarázat megismételve az özvegyi jog célszerűtlensége mellett érveket, leszögezte, hogy ugyan az elméleti elgondolások a hasznélvezet helyett az özvegy állagöröklésének helyességét támasztják alá, de a bírói és közjegyzői tapasztalatokat mérlegelve a jogintézmény hagyományaira és elfogadottságára tekintettel a Szakértői Javaslat mégis fenn kívánja tartani a korábbi szabályozást.³¹

Fontos eltérés a Szakértői Javaslat és a 2009. évi CXX. törvény között, hogy a Szakértői Javaslat a bejegyzett élettárs törvényes öröklési jogi helyzetét elismerve azt minden szempontból a házastársával azonos módon rendelte volna szabályozni, ez vonatkozott a bejegyzett élettárs özvegyi jogi, állagöröklési státuszára, de a kötelesrészi igényére és az öröklésből való kiesésének esetére is.³²

²⁹ VÉKÁS Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat..., 1151.

³⁰ 6:6. § [Érdemtelenység]

(1) Érdemtelen az öröklésre

a) aki az örökhagyó életére tört;

b) aki szándékos eljárásával az örökhagyó végakarátának szabad nyilvánítását megakadályozta, vagy annak érvényesítését megghiúsította vagy ezek valamelyikét megkísérelte;

c) aki a hagyatékban való részesülés céljából az örökhagyó után törvényes öröklésre jogosult vagy az örökhagyó végintézkedésében részesített személy életére tört.

(2) Az érdemtelenység nem vehető figyelembe, ha az érdemtelenre vezető magatartást – bárki ellen irányult is az örökhagyó vagy az, aki ellen irányult, megbocsátotta.

(3) Az érdemteleniségre csak az hivatkozhat, aki az érdemtelen személy kiesése folytán maga örökölné, vagy teheről mentesülne.

(4) Aki érdemteleniség miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyon kezelésére a szülői vagyonkezelésnek a szülő vagyonkezeléséből kivont vagyon kezelésére vonatkozó szabályokat kell meg felelően alkalmazni. VÉKÁS Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat... 1155.

³¹ VÉKÁS Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat..., 1172.

³² 6:56. § [Bejegyzett élettárs öröklése]

Kötelesrészt a Szakértői Javaslat az örökhagyó gyermekének, házastársának, bejegyzett élettársának, továbbá szüleinek adott volna, örökrészük felében meghatározva (6:79. §), tehát nem nyert volna szabályozást az öröklési jogi munkacsoportban felvetett indítvány a kötelesrész leszállításának tárgyában.

A kitagadást a Szakértői Javaslat a 2009. évi CXX. törvényhez nagyon hasonlóan fogalmazta meg:

„6:75. § [Kitagadási okok]

(1) Kitagadásnak van helye, ha a kötelesrészre jogosult

a) az örökhagyó után öröklésre érdemtelen lenne;

b) az örökhagyó sérelmére - a rokoni kapcsolatra tekintettel súlyosnak minősülő – bűncselekményt követett el;

c) az örökhagyó egyenesági rokonainak, házastársának vagy élettársának életére tört, vagy sérelmükre egyéb súlyos büntetést követett el,

d) az örökhagyó irányában fennálló törvényes eltartási kötelezettségét súlyosan megsértette;

e) erkölcstelen életmódot folytat.

(2) A nagykorú leszármazót az örökhagyó a vele szemben tanúsított durva hátlatlanság miatt is kitagadhatja.

(3) A szülőt az örökhagyó a sérelmére elkövetett olyan magatartás miatt is kitagadhatja, amely a szülő szülői felügyeleti jogának megszüntetésére adna alapot.

(4) Házastársát és élettársát az örökhagyó házastársi, illetve élettársi kötelezettségét durván sértő magatartása miatt is kitagadhatja.

(5) Aki kitagadás miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyoni kezelésére a szülői vagyonezelésből kivont vagyoni kezelésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”³³

Érdemi eltérést a két szöveg között a (4) bekezdésben figyelhetünk meg. A be nem jegyzett élettárs részére a 2009. évi CXX. törvény és a Szakértői Javaslat egyaránt biztosított volna öröklési jogi igényt, mégpedig mindkét tervezet az örökhagyóval közösen lakott lakáson és az ahhoz tartozó szokásos berendezési és felszerelési tárgyakon nyújtott volna holtig tartó használati jogot abban az esetben, ha az életközösség legalább tíz évig folyamatosan, és az öröklés megnyíltakor is fennállt.³⁴ Emellett a 2009. évi CXX. törvény sem kötelesrészt, sem kitagadási lehetőséget nem biztosított volna sem a bejegyzett, sem a be nem jegyzett élettárs vonatkozásában. A Szakértői Javaslat továbbment az élettársi viszony öröklésjogi szabályozásában, mert nemcsak a bejegyzett, hanem a be nem jegyzett élettársat is engedte volna kitagadni teljes örökrészére vonatkozóan.

Az örökhagyó bejegyzett élettársa úgy örököl, mint az örökhagyó házastársa. VÉKÁS Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat..., 1172.

³³ VÉKÁS Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat..., 1179–1180.

³⁴ 2009. évi CXX. törvény 6:62. §, Szakértői Javaslat 6:60. §.

Azt láthatjuk tehát a Szakértői Javaslat és a 2009. évi CXX. törvény fent említett szakaszainak összehasonlításából, hogy a túlélő házastárs öröklésének rendezésében térnek el kardinálisan, de a Szakértői Javaslat ebben sem hozott volna újdonságot az akkor hatályos szabályozáshoz képest. Emellett megemlíthető, hogy míg a 2009. évi CXX. törvény logikusan felépítve rendezte volna a házastárs öröklésére vonatkozó szabályokat,³⁵ addig a Szakértői Javaslat rendelkezésiről ez nem mondható el, az özvegyi öröklés normarendszerének teljes képéhez a rendelkezéseket több helyről kell összeszedni, azok megértéséhez a rendelkezésekhez fűzött magyarázat egyidejű elolvasása elengedhetetlen.³⁶ A kitagadási rendszerrel kapcsolatban az öröklési jogi munkacsoportban felmerült változtatásokat a Szakértői Javaslat – hasonlóan a 2009. évi CXX. törvényhez – nem, illetve nem megfelelően ültette át a szövegbe, azokkal kapcsolatban ugyanazokat az aggályokat lehet megemlíteni, mint a hatályba nem lépett 2009. évi CXX. törvény esetében.

2. Hatályba lép a második magyar polgári törvénykönyv

A 2010. május 29. napján megalakult második Orbán-kormány ismét kézbe véve a polgári jogi kodifikáció ügyét a 1129/2010. (VI. 10.) Kormányhatározatával elrendelte egy új polgári törvénykönyv tervezetének előkészítését az addig elért eredmények alapulvételével.

A kormány nagyrészt a korábbi tagokból válogatva³⁷ visszaállította a Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottságot, a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottságot,

³⁵ 3. CÍM
TÖRVÉNYES ÖRÖKLÉS
I. fejezet

A törvényes öröklés általános rendje

6:55. § [A leszármazók törvényes öröklése]

6:58. § [Házastárs öröklése leszármazó esetén]

6:59. § [Házastárs, szülő öröklése leszármazók hiányában]

6:60. § [A házastárs kiesése a törvényes öröklésből]

6:61. § [A házastárs haszonélvezeti jogának megváltása]

6:62. § [Az élettárs öröklése]

³⁶ III. CÍM
TÖRVÉNYES ÖRÖKLÉS

I. fejezet

A törvényes öröklés általános rendje

6:51. § [Leszármazók törvényes öröklése]

6:54. § [Házastárs és szülő egyidejű öröklése]

6:55. § [Házastárs öröklése]

6:56. § [Bejegyzett élettárs öröklése]

6:57. § [A haszonélvezeti jog megváltása]

6:58. § [A haszonélvezeti jog korlátozása]

6:59. § [A házastárs és a bejegyzett élettárs kiesése a törvényes öröklésből]

6:60. § [A be nem jegyzett élettárs öröklése]

³⁷ A Szerkesztőbizottság tagjai voltak: Harmathy Attila, Kisfaludi András, Lábady Tamás, Petrik Ferenc, Sárközy Tamás, Székely László, Vékás Lajos, Weiss Emília, Zlinszky János.

felállította a Polgári Jogi Operatív Szakmai Bizottságot, Székely László miniszteri biztost nevezve ki a feladatok koordinálására. A Szerkesztőbizottság és az Operatív Szakmai Bizottság élére egyaránt Vékás Lajos akadémikus került, az ő irányítása alatt folytatódott tovább a polgári jog kodifikációja.

Miután a polgári törvénykönyv normaszövegét a Szerkesztőbizottság elkészítette, a kormány T/7971. számú törvényjavaslatként benyújtotta azt az Országgyűlésnek, ahol a javaslat általános vitája 2012. szeptember 26. napján kezdődött meg.³⁸

Répássy Róbert közigazgatási és igazságügyi minisztériumi államtitkár méltatva a tervezetet, kijelentette, hogy a kodifikáció elérte célját, mert egy ellentmondásmentes, a gyakorlati jogalkalmazást segítő, a bírói gyakorlatot a normaszövegbe integráló, minden részletében átgondolt kódex készült el. Répássy Róbert az öröklési jogi könyv kapcsán előadta, hogy az elsősorban a bírói gyakorlat tartós eredményeit emelte törvényi szintre, majd többek közt kiemelve a túlélő házastárs öröklésének új szabályait, megismételte a 2002-es Konceptió hasznélvezet rendezése mellett szóló érveit.³⁹ Az Országgyűlés bizottságai összességében a törvényjavaslatot egyhangúlag elfogadásra ajánlották, valamint általános vitára alkalmasnak tartották.

A Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat záróvitáját és zárószavazását a Parlament 2013. február 11. napi ülésnapján tartották, amelyen az Országgyűlés 245 igen szavazattal, 43 nem ellenében, 35 tartózkodás mellett a törvényjavaslatot elfogadta.⁴⁰

Magyarország Polgári Törvénykönyvét két héttel elfogadása után hirdették ki a *Magyar Közlönyben* 2013. évi V. számú törvényként,⁴¹ hatálybalépése egy lépcsőben, 2014. március 15. napján történt.

2.1. A törvényes öröklés, az érdemtelenység és a kitagadás rendezése a T/7971. számú törvényjavaslatban

Érdemes összevetni a 2012 júliusában a Vékás Lajos vezette kodifikációs bizottság által összeállított törvényjavaslat törvényes öröklésre vonatkozó szakaszait a korábbi, hatályba nem lépett 2009. évi CXX. törvény rendelkezéseivel.

Az ugyanazon Szerkesztőbizottság által összeállított Konceptiótól eltérően, de a 2009. évi CXX. törvénnyel megegyezően az Első könyvben a Bevezető rendelkezéseivel.

Az Operatív Szakmai Bizottság tagjai voltak: Csehi Zoltán, Kemenes István, Kisfaludi András, Körös András, Lábady Tamás, Menyhárd Attila, Székely László, Wellmann György. A bizottságok munkáját alkotó módon segítették Boros Zsuzsa, Gárdos Péter és Szilas Péter. VÉKÁS Lajos (szerk.): *Új Polgári Törvénykönyv Szerkesztőbizottsági Javaslat 2011*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011, 43–44.

³⁸ *Országgyűlési Napló* 2012. évi őszi ülészak, 2012. szeptember 26 (222. szám), 926.

³⁹ *Országgyűlési Napló* 2012. évi őszi ülészak, 2012. szeptember 26, 935–936.

⁴⁰ *Országgyűlési Napló* 2013. évi tavaszi ülészak, 2013. február 11. (251. szám), 87.

⁴¹ *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 31. szám, 2013. február 26., kedd.

zéseket találjuk, míg az öröklési jog a T/7971. számú tervezet Hetedik könyvébe került.

Az érdemtelenység szabályaiban nem találunk eltérést a 2009. évi CXX. törvény és a T/7971. számú javaslat között, mindkét szöveg ugyanazokat a magatartásokat tekinti érdemtelennek, illetve megmaradt az érdemtelen személy vagyongazdálkodói jogának megvonása is.⁴²

A törvényes öröklés szabályait mindkét szöveg ugyanúgy rendezte, a túlélő házastársra vonatkozó szabályok is teljesen egyeznek (7:58–7:61 §§), de talán a T/7971. számú tervezet rendelkezései világosabban megfogalmazottak, különösen üdvözlendő, hogy a 2009. évi CXX. törvény által használt „általa lakott lakáson és az ahhoz tartozó berendezési és felszerelési tárgyakon” fordulat helyett az „örökhagyóval közösen lakott lakást és a hozzá tartozó berendezési és felszerelési tárgyakat” alkalmazta, mert az előbbi megfogalmazás összezavarásra alkalmas. A Szakértői Javaslat megalkotói tehát változtatva álláspontjukon átírták a túlélő házastárs törvényes öröklésének szabályait. A T/7971. törvényjavaslat bizottsági vitája során Vékás Lajos kifejtette, hogy a változtatás indoka az volt, hogy a haszonélvezeti jog általánossá tétele a társadalmi viszonyokkal, az öröklésre kerülő vagyontárgyak, illetve a hagyaték jellegével már 1959-ben sem volt szinkronban, napjainkban pedig a hagyaték tárgyainak változása és a család összetételének változása már egyáltalán nem indokolja a haszonélvezet főszabályi jellegét.⁴³ A T/7971. számú törvényjavaslat nyomtatásban megjelent magyarázatokkal ellátott bizottsági változatában a házastárs törvényes öröklésének megváltoztatása indokaként a Vékás Lajos által fent elmondottakat találjuk, hozzátéve azt, hogy a bírói, közjegyzői tapasztala-

⁴² 7:6. § [Érdemtelenység]

(1) Érdemtelen az öröklésre,

a) aki az örökhagyó életére tört;

b) aki szándékos eljárásával az örökhagyó végakarátának szabad nyilvánítását megakadályozta, a végakarát érvényesítését megghiúsította vagy ezek valamelyikét megkísérelte;

c) aki a hagyatékban való részesülés céljából az örökhagyó után törvényes öröklésre jogosult vagy az örökhagyó végintézkedésében részesített személy életére tört.

(2) Az érdemtelenység nem vehető figyelembe, ha az érdemtelenre vezető magatartást – bárki ellen irányult – az örökhagyó vagy az, aki ellen irányult, megbocsátotta.

(3) Az érdemtelenre az hivatkozhat, aki az érdemtelen személy kiesése folytán maga örökölné, vagy a végintézkedéssel reá rótt kötelezettségtől vagy más tehertől mentesülne.

(4) Aki érdemtelenység miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyon kezelésére a szülői vagyongazdálkodásból kivont vagyon kezelésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Lásd: *T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről*. Budapest, 2012. július. Előadó: Dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter, Jogtár, Wolters Kluwer, 2021.

⁴³ *T/7971. törvényjavaslat bizottsági vitája a Polgári Törvénykönyvről*. Jogtár, Wolters Kluwer, Budapest, 2021.

tok szintén a módosítás szükségességét támasztották alá.⁴⁴ Tehát a 2008-as Szakértői Javaslát özvegyi jog főszabály-szerúségét fenntartó magyarázata és a 2012-ben benyújtott törvényjavaslat özvegyi jog főszabály-szerúségét elvető indoka ugyanaz. A kötelesrésze jogosultak köre a T/7971. számú tervezetben kibővült a bejegyzett élettárs kötelesrészi jogosultságával, ugyanakkor meglepően a Koncepcióban, illetve az öröklési jogi munkacsoportban felvetett ötlettől eltérően a kötelesrész mértéke a törvényes örökrész felében került meghatározásra (7:84. §), szintén egyezően a 2009. évi CXX. törvényben foglaltakkal.

A kitagadást a T/7971. számú törvényjavaslatban ekként rendezve találjuk:

„7:80. § [Kitagadási okok]

(1) Kitagadásnak van helye, ha a kötelesrésze jogosult

a) az örökhagyó után öröklésre érdemtelen lenne;

b) az örökhagyó sérelmére – a rokoni kapcsolatra tekintettel súlyosnak minősülő - bűncselekményt követett el;

c) az örökhagyó egyenesági rokonának, házastársának vagy élettársának életére tört vagy sérelmükre egyéb súlyos büntetést követett el;

d) az örökhagyó irányában fennálló törvényes tartási kötelezettségét súlyosan megsértette;

e) erkölcstelen életmódot folytat.

(2) A nagykorú leszármazót az örökhagyó a vele szemben tanúsított durva hátlatlanság miatt is kitagadhatja.

(3) A szülőt az örökhagyó a sérelmére elkövetett olyan magatartás miatt is kitagadhatja, amely a szülői felügyeleti jog megszüntetésére adott alapot.

(4) Házastársát az örökhagyó házastársi kötelességét durván sértő magatartása miatt kitagadhatja.

(5) Aki kitagadás miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyoni kezelésére a szülői vagyoni kezelésből kivont vagyoni kezelésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

Összevetve a 2009. évi CXX. törvény vonatkozó szabályaival, a rendelkezésekben csak minimális eltérést látunk. A nagykorú leszármazó és a szülő speciális kitagadhatósága külön bekezdésekbe kerültek, az ötödik bekezdésben a kitagadott „helyébe lépő leszármazó” megnevezés a sokkal helytállóbb „helyébe lépő személy” fogalmával cserélődött fel, ez utóbbi már a Szakértői Javaslátban is így szólt.

Látható még, hogy a szülő kitagadása esetében a felügyelet megszüntetésére alapot „adott” cselekmények kerültek a korábbi „adott vagy adhatott volna alapot” megfogalmazás helyébe, tovább árnyalva a lehetséges bizonyítás körüli nehézségeket, amely még nem a végleges változata lett a jelen kitagadási magatartásnak amellelt,

⁴⁴ VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslata magyarázatokkal*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 2012, 552–553.

hogy a szülői felügyelet megszüntetésének kötelező és opcionális esetei majdnem teljesen ugyanazok maradtak.⁴⁵

Mindent összevetve elmondható, hogy a két különböző bizottság által alkotott 2009. évi CXX. törvény és a T/7971. számú törvényjavaslat a tárgyalta öröklési jogi szabályok vonatkozásában összességében nem mutat eltérést, de az is elmondható, hogy a 2009. évi CXX. törvény követte a Konceptióban lefektetetteket.

2.2. A törvényes öröklés, az érdemtelenység és a kitagadás rendezése a 2013. évi V. törvényben

A kihirdetett új Ptk. Hetedik könyve szól az öröklési jogról, a törvényes öröklésre, a kötelesrészre, az érdemteleniségre, valamint a kitagadásra vonatkozó rendelkezések napjainkban is változatlan formában olvashatóak a törvény szövegében.

Az érdemtelenység szabályozása szó szerint megegyezik a T/7971. számú javaslatban foglaltakkal, a jogszabályhely is ugyanaz maradt, tehát az új rendelkezést tartalmazó (4) bekezdést leszámítva az érdemtelenység rendszere egyező a régi Ptk.-val, ennél fogva az új Ptk.-hoz fűzött indoklások sem nyújtanak különösebb magyarázatot a jogintézményhez.⁴⁶

⁴⁵ 4:200. § [A szülői felügyeleti jog bírósági megszüntetése]

(1) A bíróság megszünteti a szülői felügyeletet, ha

a) a szülő felróható magatartásával gyermeke javát, különösen testi jólétét, értelmi vagy erkölcsi fejlődését súlyosan sérti vagy veszélyezteti; vagy
b) a gyermeket más személynél helyezték el vagy átmeneti nevelésbe vették, és a szülő a gyermek elhelyezésére vagy az átmeneti nevelésbe vételre okot adó magatartásán, életvitelén, körülményein önhibájából nem változtat.

(2) Ha a szülőt a bíróság valamelyik gyermeke személye ellen elkövetett szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélte, a bíróság a szülői felügyeletet a szülő valamennyi gyermeke tekintetében megszüntetheti.

⁴⁶ 7:6. § [Érdemtelenység]

(1) Érdemtelen az öröklésre,

a) aki az örökhatározó életére tört;
b) aki szándékos eljárásával az örökhatározó végakaratainak szabad nyilvánítását megakadályozta, a végakaratait érvényesítését megghiúsította vagy ezek valamelyikét megkísérelte;
c) aki a hagyatékban való részesülés céljából az örökhatározó után törvényes öröklésre jogosult vagy az örökhatározó végintézkedésében részesített személy életére tört.

(2) Az érdemtelenység nem vehető figyelembe, ha az érdemteleniségre vezető magatartást – bárki ellen irányult – az örökhatározó vagy az, aki ellen irányult, megbocsátotta.

(3) Az érdemteleniségre az hivatkozhat, aki az érdemtelen személy kiesése folytán maga örökölné, vagy a végintézkedéssel reá rótt kötelezettségtől vagy más tehertől mentesülne.

(4) Aki érdemteleniség miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyon kezelésére a szülői vagyonkezelésből kivont vagyon kezelésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. *Magyar Közlöny*. A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 31. szám, 2645.

A törvényes öröklés szabályaiban sem találunk eltérést a T/7971. számú javaslatához képest,⁴⁷ az új Ptk.-hoz készült kommentárok lényegében megismétlik a túlélő házastársra vonatkozó új szabályok bevezetésének már az öröklési jogi munkacsoportban is felmerült és azt követően is hangoztatott indokait.⁴⁸

A kötelesrész és a kitagadás jogintézményeit a fentiekkel ellentétben a *Magyar Közlöny*ben kihirdetett új Ptk. teljesen eltérő tartalommal rendelte szabályozni, mint ahogyan azt az elfogadott javaslat tette.

A kötelesrész fenntartásának indokát Vékás Lajos teljes mértékben Grosschmid ebbéli álláspontjára alapította. Vékás Grosschmidra hivatkozva, vele teljes mértékben egyetértve kifejtette, hogy Grosschmid gondolatára rímelt a Bizottsági Javaslat indokolása, amikor kiemeli, hogy a jogintézmény alkalmas ugyan a családi szolidaritás erősítésére és a családi gondoskodás eszméjét juttatja kifejezésre, még akkor is, amikor a kötelesrész tartási szerepet nem játszik, de valójában annak elsődleges célja az örökhagyó korábbi házasságából származó gyermekek öröklési minimumának biztosítása az örökhagyó esetleges ellentétes akaratával szemben.⁴⁹

Érdeemes egyrészt megjegyezni, hogy Grosschmid az ősi és a szerzett vagyon megkülönböztetésének fenntartása mellett érvelt, és súlyos kifejezésekkel, hevesen támadta a kötelesrész törvénybe iktatását, bevezetése esetére egyedül azt tartotta elfogadhatónak, ha az csak a szerzett vagyonra terjedt volna ki.⁵⁰ A Vékás által hivatkozott, a kötelesrész indokoltságára idézett grosschmid-i forrás sem a jogintézmény léte mellett szól, csupán az általa előidézett, a törvényes és a törvénytelen gyermekek közti lehetséges öröklési jogi helyzetet vázolja fel, de nem támogatja a

⁴⁷ 7:58. § [Házastárs öröklése leszármazó mellett]

(1) Az örökhagyó házastársát leszármazó örökös mellett megilleti

a) a holtig tartó haszonélvezeti jog az örökhagyóval közösen lakott lakáson és a hozzá tartozó berendezési és felszerelési tárgyakon; és

b) egy gyermekrész a hagyaték többi részéből.

(2) A haszonélvezeti jog nem korlátozható, és a házastárssal szemben megváltása nem igényelhető.

(3) Osztályos egyezségben a házastárssal a gyermekrész helyett az egész hagyatékra kiterjedő holtig tartó haszonélvezeti jog biztosítható. *Magyar Közlöny*, A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 31. szám, 2653.

⁴⁸ *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja IV. kötet*. Szerkesztő: OSZTOVITS András. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 636–637. és KECSKÉS László – KÖRÖS András – MAKAI Katalin – OROSZ Árpád – OSZTOVITS András – PETRIK Ferenc: *Polgári jog. Bevezető és záró rendelkezések. Az ember mint jogalany. Öröklési jog. Az új Ptk. magyarázata...* 230. valamint *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. (Szerk.: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter) Jogtár, Wolters Kluwer, Budapest, 2021. július 9.

⁴⁹ VÉKÁS Lajos: Grosschmid szelleme és gondolatai az új Polgári Törvénykönyv öröklési jogi szabályaiban. *Magyar Jog*, 2013/5., 261–263. és VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatának magyarázatokkal...* 559.

⁵⁰ ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1879/6., 532–533., ZSÖGÖD Benő: A köteles rész. *Magyar Igazságügy*, 1880/1., 27. valamint ZSÖGÖD Benő: Az örökjogi törvényjavaslat. III. *Nemzet* 1887. április 3., 1650. szám, Melléklet.

kötelesrész szabályozásba való bevezetését.⁵¹ Grosschmid a Vékás által hivatkozott forrás második kötetében⁵² mindemellett konkrétan kijelentette, hogy a kötelesrészt az Országbírói Értekezletnek mellőznie kellett volna, valamint a hitvestárs és a szülők kötelesrésze, mint a magyar történelmi öröklési renddel össze nem férő jogintézmények „nekünk sem kell”.⁵³ Grosschmid szerint emellett a kötelesrész a törvénytelen gyermekek törvényesekkel való egyenjogúsításához nem fog elvezetni.

Amennyiben eltekintünk attól, hogy Grosschmid szavaira vezessük vissza a kötelesrész indokoltságát, a jogintézmény létének okát magyarázni elsődlegesen a törvénytelen vagy előző házasságból származó gyermekek vagyoni védelmével nem méltányos. Elképzelhető, hogy a XIX. században vagy a XX. század elején, amikor lényegesen nehezebb erkölcsi és vagyoni helyzetben lehettek a gyermeküket egyedül nevelő leányok vagy asszonyok, illetve a társadalmi megbélyegzés folytán egymással kapcsolatot tartani nem tudó vagy kívánó kialakult apa-gyermek élethelyzetek miatt ennek az indoknak lett volna létalapja, de a mai megváltozott társadalmi helyzetben ez nem tűnik komoly, megalapozott oknak.

A kötelesrész létének indokaként gyakran emlegetett tartási funkció kapcsán véleményem szerint elmondható, hogy a jogintézménynek tartási jelleget csak azon – az összes elhalálozásra vetítve – kevés esetekben lehet tulajdonítani, amikor az örökhagyó leszármazói kiskorúak. Egyébként az átlagéletkor átlagos megnövekedésével a kötelesrésznek nincs vagyonzuttatási jellege és az önálló élet megkezdéséhez szükséges induló vagyont sem jelenti, az idősebb, felnőtt leszármazók részére vagyoni többletjuttatást, vagyoni biztonságot nyújt. Egyébiránt tegyük hozzá emlékeztetőül, hogy annak megállapítása, hogy a kötelesrész tartási szerepet mai társadalmunkban nem tölt be, már a 2002-ben közzétett Konceptióban is szerepelt.

A kötelesrésze jogosultak köre nem változott az új Ptk.-ban a T/7971. számú javaslatához képest, azonban a kötelesrész mértéke már nem az arra jogosultak örökrészének felében került meghatározásra, hanem lecsökkent annak harmadára (7:82. §). A kötelesrész mértékét a Szerkesztőbizottság nem tervezte csökkenteni, meg kívánta hagyni az örökrész fele mértékében. A kötelesrész csökkentésére és a kitagadási okok bővítésére Lázár János fideszes országgyűlési képviselő nyújtott be módosító indítványt 2012. november 21. napján Kövér Lászlóhoz, az Országgyűlés elnökéhez. Lázár a módosítások indokaként indítványában előadta, hogy „a kitagadási okok bővítése és szigorítása szerteágazó jogrendszerünkben egyik fontos eszköze a család méltóságának megóvására. A kötelesrész mértékének csökkentésével bővíthető azon vagyonelemek köre, mellyel az örökhagyó még életében –

⁵¹ ZSÖGÖD Benő: *Magánjogi tanulmányok tervezetek és kisebb dolgozatok főként az örök-lési, kereskedelmi és családi jog köréből*. Első kötet. Budapest, Politzer Zsigmond és fia kiadás, 1901, 336–338.

⁵² Egyébként mindkét kötet idézett részei Grosschmidnak *A köteles rész* című 1880-ban, a Magyar Igazságügy hasábjain megjelent publikációsorozatából származnak.

⁵³ ZSÖGÖD Benő: *Magánjogi tanulmányok tervezetek és kisebb dolgozatok főként az örök-lési, kereskedelmi és családi jog köréből*. Második kötet. Politzer Zsigmond és fia kiadás, Budapest, 1901, 339.

halála esetére – szabadon rendelkezhet.”⁵⁴ A konkrét érvek és tények nélküli, kurta indoklással ellátott módosító javaslatot az Országgyűlés 2012. december 17. napján a bizottságok támogatása nélkül nagy többséggel elfogadta.⁵⁵ A módosítást kemény kritikával illette Vékás Lajos akadémikus és Orosz Árpád kúriai bíró egyaránt. Orosz Árpád szerint a végintézkedési szabadság növelése a családi összetartás szálainak lazulásával függ össze, mert növelni fogja az örökhagyók egyre gyakoribb átgondolatlan intézkedéseit és megvonja a vagyoni védelmet a közeli hozzátartozóktól. Emellett Orosz Árpád különösnek találta a család méltóságának megóvását, mint a kitagadási okok bővítésének indokát.⁵⁶ Vékás Lajos érthetetlennek nevezte Lázár módosító indítványát⁵⁷ részletes kritikával, illetve a megváltozott kitagadási okokat. A módosítás eredményeként a kitagadás rendszere a következőképpen festett a törvényben:⁵⁸

„7:78. § [Kitagadási okok]

(1) Kitagadásnak van helye, ha a kötelesrészre jogosult

a) az örökhagyó után öröklésre érdemtelen lenne;

b) az örökhagyó sérelmére bűncselekményt követett el;

c) az örökhagyó egyenesági rokonának, házastársának vagy élettársának életére tört vagy sérelmükre egyéb súlyos bűncselekményt követett el;

d) az örökhagyó irányában fennálló törvényes tartási kötelezettségét súlyosan megsértette;

e) erkölcstelen életmódot folytat;

f) – akit végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték - a büntetését még nem töltötte ki;

g) a tőle elvárható segítséget nem nyújtotta, amikor az örökhagyónak szüksége lett volna rá.

(2) A nagykorú leszármazót az örökhagyó a vele szemben tanúsított durva hátlanság miatt is kitagadhatja.

(3) A szülőt az örökhagyó a sérelmére elkövetett olyan magatartás miatt is kitagadhatja, amely a szülői felügyeleti jog megszüntetésére ad alapot.

⁵⁴ T/7971/136. számú módosító javaslat. <https://www.parlament.hu/irom39/07971/07971-0136.pdf>, 2022. április 16.

⁵⁵ Országgyűlési Napló 2012. évi téli rendkívüli ülészak. 2012. december 17. (250. szám), 131.

⁵⁶ OROSZ ÁRPÁD: Öröklési jogunk az új Polgári Törvénykönyvben. *Jogtudományi Közöny* 2014/6., 270–271.

⁵⁷ VÉKÁS LAJOS: Bírálat és jobbító észrevételek az új Ptk. Törvényjavaslatához (a zárószavazás előtt). *Magyar Jog* 2013/1., 6.

⁵⁸ A pontosság kedvéért meg kell jegyezni, hogy Lázár az f) pontra a következő javaslatot adta: „szándékosan vagy gondatlanságból elkövetett bűncselekmény miatt szabadságvesztés büntetését tölti”, a g) pontra pedig a következőt: „az örökhagyót szükséghelyzetben segítség nélkül hagyta”. Lásd: T/7971/136. számú módosító javaslat. <https://www.parlament.hu/irom39/07971/07971-0136.pdf>, 2022. április 16.

(4) Házastársát az örökhagyó házastársi kötelességét durván sértő magatartása miatt kitagadhatja.

(5) Aki kitagadás miatt kiesik az öröklésből, nem jogosult törvényes képviselőként a helyébe lépő személy örökségének kezelésére. Az ilyen vagyoni kezelésére a szülői vagyoni kezelésből kivont vagyoni kezelésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

Lázár módosító indítványának eredményeképpen tehát egyharmadra csökkent a kötelelés és megváltoztak, illetve bővültek a kitagadási magatartások, napjainkban is a fenti formában tartalmazza őket a törvény. Hozzá kell tenni a fentiekhez emlékeztetőül, hogy a kötelelés egyharmadra való csökkentése már az öröklési jogi munkacsoportban is felmerült annak 2000. szeptember 11. és október 16. napján tartott ülésein. Lázár indítványának indoklása sajnos semmilyen támpontot nem nyújt a változtatások indokának megértéséhez, mondhatni az alig hat soros formális indoklás csupán tényközlés a megváltoztatás kapcsán. Kellő útmutatás nélkül a jogalkalmazás számos nehézségbe ütközött és ütközik napjainkban is a kitagadás rendszerének alkalmazása során, amely leginkább a megfoghatatlannak tűnő kitagadási magatartások kapcsán merül fel. A durva hálátlanságra és a tőle elvárható segítségnyújtás elmulasztására napjainkban még alig találni bírósági jogesetet, így tehát a jogalkalmazói jogértelmezés egyelőre még várat magára, noha az én és a kollégáim gyakorlati tapasztalatai alapján elmondható, hogy az ezen két kitagadási magatartásra való hivatkozás teszi ki a kitagadást tartalmazó végrendeletek jelentősebb részét.

Irodalomjegyzék

- [1] *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja IV. kötet.* Szerkesztő: OSZTOVITS András. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014.
- [2] Az öröklési jogi munkacsoport 2000. szeptember 11-i és október 16-i üléséről. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2000/4., 25–27.
- [3] Az öröklési jogi munkacsoport alakuló üléséről. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2000/1., 25.
- [4] *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 34. szám, Budapest, 1998. április 24., péntek, 2775–2776.
- [5] KECSKÉS László – KÖRÖS András – MAKAI Katalin – OROSZ Árpád – OSZTOVITS András – PETRIK Ferenc: *Polgári jog. Bevezető és záró rendelkezések. Az ember mint jogalany. Öröklési jog. Az új Ptk. magyarázata I/VI.* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013.
- [6] *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 15. szám, II. kötet, Budapest, 2002. január 31., csütörtök, 1–212.

-
- [7] *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 8. szám, Budapest, 2003. január 25., szombat, 795–805.
- [8] *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 2009. november 20. (165. szám), péntek, 41986–42213.
- [9] *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 30. szám, 2010. március 2., kedd, 9606–9703.
- [10] *Magyar Közlöny* A Magyar Köztársaság hivatalos lapja, 31. szám, 2013. február 26., kedd.
- [11] OROSZ Árpád: Öröklési jogunk az új Polgári Törvénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny* 2014/6., 265–272.
- [12] *Országgyűlési Napló* 2008. évi őszi ülészak, 2008. szeptember 16. (156. szám), 127–151.
- [13] *Országgyűlési Napló* 2009. évi tavaszi ülészak, 2009. március 2. (192. szám), 472.
- [14] *Országgyűlési Napló* 2009. évi őszi ülészak, 2009. szeptember 21. (222. szám), 272–273.
- [15] *Országgyűlési Napló* 2009. évi őszi ülészak, 2009. november 8. (240. szám), 2435–2436.
- [16] *Országgyűlési Napló* 2012. évi őszi ülészak, 2012. szeptember 26. (222. szám), 925–926. és 929–971.
- [17] *Országgyűlési Napló* 2012. évi téli rendkívüli ülészak, 2012. december 17. (250. szám), 116–131.
- [18] *Országgyűlési Napló* 2013. évi tavaszi ülészak, 2013. február 11. (251. szám), 74–87.
- [19] WEISS Emília: A magyar polgári jogi szabályok felülvizsgálata, különös tekintettel az öröklési jogra. *Közjegyzők Közlönye* 2001/1., 3–9.
- [20] VÉKÁS Lajos (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2008.
- [21] VÉKÁS Lajos (szerk.): *Új Polgári Törvénykönyv Szerkesztőbizottsági Javaslat 2011*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.
- [22] *T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről*. Budapest, 2012. július. Előadó: Dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter, Jogtár, Wolters Kluwer, 2021.

- [23] T/7971. törvényjavaslat bizottsági vitája a Polgári Törvénykönyvről. Jogtár, Wolters Kluwer, Budapest, 2021.
- [24] T/7971/136. számú módosító javaslat. <https://www.parlament.hu/irom39/07971/07971-0136.pdf>, 2022. április 16.
- [25] VÉKÁS Lajos: Bírálat és jobbító észrevételek az új Ptk. Törvényjavaslatához (a zárószavazás előtt). *Magyar Jog* 2013/1., 1–7.
- [26] VÉKÁS Lajos: Grosschmid szelleme és gondolatai az új Polgári Törvénykönyv öröklési jogi szabályaiban. *Magyar Jog*, 2013/5., 257–264.
- [27] VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatát magyarázatokkal*. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalom-szolgáltató Kft., Budapest, 2012.
- [28] WEISS Emília: A Ptk. öröklési jogi könyvének koncepciója. *Polgári Jogi Kodifikáció* 2001/6., [https://ptk2013.hu/polgari-jogi-kodifikacio/weissemilia-a-a-ptk-oroklesi-jogi-konyvenek-koncepcioja-pjk-20016-16-28-o/883](https://ptk2013.hu/polgari-jogi-kodifikacio/weissemilia-a-ptk-oroklesi-jogi-konyvenek-koncepcioja-pjk-20016-16-28-o/883), 2022. április 16.
- [29] ZSÖGÖD Benő: A köteles rész. *Magyar Igazságügy* 1880/1., 1–65.
- [30] ZSÖGÖD Benő: Az örökjogi törvényjavaslat. III. *Nemzet* 1887. április 3., 1650., Melléklet.
- [31] ZSÖGÖD Benő: *Magánjogi tanulmányok tervezetek és kisebb dolgozatok főként az öröklési, kereskedelmi és családi jog köréből. Első kötet*. Politzer Zsigmond és fia kiadás, Budapest, 1901, 336–338.
- [32] ZSÖGÖD Benő: *Magánjogi tanulmányok tervezetek és kisebb dolgozatok főként az öröklési, kereskedelmi és családi jog köréből. Második kötet*. Politzer Zsigmond és fia kiadás, Budapest, 1901.
- [33] ZSÖGÖD Benő: Öröklött s szerzett vagyon. *Magyar Igazságügy* 1879/6., 521–547.

THE STRUCTURE OF INTERNATIONAL INVESTMENT LAW WITH A SPECIAL VIEW TO RESOURCE NATIONALISM

A nemzetközi befektetési jog szerkezete, különös tekintettel az erőforrások nemzeti kézben tartására

IMRE MÁTYÁS*

Abstract: International investment law is a game of mutual interest, yet, a venue for profit maximization. Therefore, there are usually conflicts in the parties' interests. A solid legal background is essential on which foreign investment contracts can be built. The more critical the investment environment is, the more the host governments are inclined to grab resource nationalism as a weapon for securing national economic interest. How effective is the legal basis, what impact have the resource nationalism had on the structure of trans-border co-operations? These questions are investigated in the present paper

Keywords: *international investment law, MIGA, ICSID, risk mitigation, resource nationalism*

Absztrakt: A nemzetközi befektetési jog a kölcsönösen gyümölcsöző együttműködések terepe, ahol azonban a profitmaximalizálás szempontjai is érvényesülnek, így a felekre az érdekellentét a jellemző. A fentiek alapján tehát szilárd jogi alap szükséges az ilyen szerződések megkötéséhez. Minél problémásabb a befektetési környezet, a fogadó államok annál szívesebben nyúlnak az erőforrások nemzeti kézben tartásának módszeréhez. Menyire hatékonyak a jogi alapok, milyen hatása van a nemzeti érdekek erőteljes képviselőinek, ezeket a kérdéseket vizsgálja a tanulmány.

Kulcsszavak: *nemzetközi beruházások joga, MIGA, ICSID, kockázatminimalizálás, erőforrások nemzeti kézben tartása*

Introduction

Investing into a foreign country may be a risky adventure. On the one hand, it may seem to be alluring as high profit can easily be gained on a foreign and untouched market. However, there are multiple types of risk that may threaten the investor's

* DR. MÁTYÁS, IMRE
PhD associate professor
University of Miskolc Faculty of Law
Institute of European Law and International law
Department of European Law and International Private Law
3515 Miskolc-Egyetemváros
joggodfa@uni-miskolc.hu

assets. Furthermore, the investment contracts are, with no exception, concluded directly by the host government (or a state-owned entity of the host country), namely the state itself. Since the host State has got home court advantage, this area is full of hidden traps that can only be avoided on the basis of a solid legal environment protecting the interests of the foreign investor.¹ The foreign investor is, overwhelmingly a private party such as a business entity which is another disadvantageous aspect regarding the ability to assert its interests. Accordingly, the relation of the parties may be regulated by different kind of legal methods. The basic idea, to be able to avoid the legal procedures, namely the arbitration, is to provide clear and enforceable rules to protect foreign investment and reduce country or political risks, in order to encourage investment activities on both sides.

It is vital to emphasize that until the conclusion of the investment contracts the contracting parties share common interests as they aim at the fruit of their contractual relation. Once the contract has been concluded, the situation is going to change. The host country would like to preserve their national economic interests including even expropriation while the investor's intention is to maximize the profit. Thus, in case of an unsolvable financial and economic dispute, the parties' legal relation will usually end up in a legal procedure. Doing so, two fundamental and crucial factors need to be taken into consideration, the applicable law on the one hand and the jurisdiction on the other. As a matter of fact, investors would like to avoid that the above mentioned two factors might have any connection with the host state. Accordingly, they wish an applicable law other than the host state's legal regulations and a forum of investment arbitration other than the host state's venues. Conversely, the host state has got radically different perceptions of a procedure of dispute settlement.

What are the tools for creating the secure legal background of foreign investments are they effective enough to be applied and what impact have the currently more and more popular resource nationalism had on the structure of trans-border cooperation? This paper attempts to answer these questions.

1. The tools for setting the legal background

The main question is what chances the investors in such a dispute against a host state have. A foreign investor's power to sue a host state that is to say to try to as-

¹ While in theory this issue is of importance for both the host State and the foreign investor, in practice it has more significance for the foreign investor. When a foreign investor enters the territory of a host country, that investor is usually inclined to seek protection in the form of specified treatment standards – such as most-favored-nation treatment, national treatment and fair and equitable treatment – as well as guarantees on matters such as compensation for expropriation and the right to transfer capital, profits and income from the host State. Dispute settlement: investor-state united nations conference on trade and development united nations unctad Series on issues in international investment agreements 1. https://unctad.org/system/files/official-document/iteiit30_en.pdf 16 April 2022.

sert its financial interest plays a vital role in investment protection. Investment arbitration is undertaken to resolve disputes between foreign investors and the host state and is also known as Investor-State Dispute Settlement (ISDS) and its most common venue is the International Centre for Settlement of Investment Disputes.²

To be familiar with the topic, it is useful to clear the ways that can determine the applicable law to such disputes and legal processes and to outline the procedure of ICSID.

In the light of the above, it is of great significance what weapons a foreign investor can protect itself with in the jungle of an unknown legal system and regulations of a foreign country.

We can distinguish five of them. These are:

1. Single international investment agreements (SIAs).
2. Bilateral Investment Treaties (BITs).
3. Multilateral Investment Treaties (MITs).
4. Legal regulations of the host country.
5. Special insurance protections (MIGA).

It is the parties' choice how they can negotiate the conditions of their legal relationship trying to keep each others' rights and obligations in a balanced position. Thus, it is worth taking a closer look at each of those measures that are to regulate foreign investments and to create their legal environment.

1.1. Single International Investment Agreements (SIAs)

Single International Investment Agreements are concluded between a foreign investor and the host State. These instruments have generally drawn on a limited number of models, which predominantly assume that the central problem to be solved is the protection of foreign investors from discriminatory actions by the host state.³ They are usually very detailed contracts that enumerate both parties' rights and obligations. From the view of the foreign investor, one of the crucial issues is how to protect the assets that are brought to the *imperium* of a foreign country and legal regime while the host States are determined to protect their domestic economic priorities. Every country in the world needs capital to develop and expand its economy, most of them, however, is in lack of financial instruments. This perception is overwhelmingly applicable for developing countries, where even the basic conditions of an expanding economy are moderate. That is the reason why foreign capital is usually welcome worldwide. The most common types of risks for a foreign investor can be either economic/commercial or political. Economic risks are

² ICSID is an international arbitration institution established in 1966 for legal dispute resolution and conciliation between international investors and States

³ Konrad von MOLTKE: *A Model International Investment Agreement for the Promotion of Sustainable Development*. International Institute for Sustainable Development November 2004, 1, <https://edit.wti.org/wti-filesystem/20210512/3161457a-df2c-47949853-0e9b46a7b315/IISD%20Model%20BIT%202004.pdf>, 16 April 2022.

usually known, expected and calculated in advance and are born by the investor. They can be, consequently, removed or mitigated by conducting due diligence on the parties involved and on the economic viability of the proposed business. Political risks, however, cannot be foreseen and means changes in the investment climate.⁴ There are, furthermore, authors, who see more detailed risks as far as foreign investments are concerned. Risks may be for example commercial risk (prices for a commodity or good may drift above or below estimates), financial risk (interest rates may rise or fall beyond an anticipated range), natural disasters, and political risk – the risk a change in law will diminish the value of the investment.⁵ Commercial, financial risks and natural disasters can barely be avoided, while for political risks a well formulated investment agreement may offer high level protection.

The parties of such SIAs are more or less free to elaborate the content of their economic cooperation, although, serious concerns are to observe on each side. As international commercial connections and investments are the fuel of the extension and development of world market, these well functioning relations are vital for the contractual parties. Accordingly, the parties are interdependent and mistrustful at the same time.⁶ This kind of fundamental antagonism can be solved by a well elaborated and balanced agreement taking into consideration the interest of all parties.

1.2. Bilateral Treaties (BITs)

BITs are treaties signed between two sovereign states designed to protect and encourage foreign investment so that private investors may have certain scope of

⁴ Investment climate refers to the economic, financial, and socio-political conditions in a country or region that impact whether other countries, individuals, banks, and institutions are willing invest in the businesses operating there. More on Investment Climate: Investment Climate Reforms An Independent Evaluation of World Bank Group Support to Reforms of Business Regulations. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/investment_climate_final.pdf, 16 April 2022.

⁵ Sam Foster HALABI, Efficient Contracting between Foreign Investors and Host States 31 *Nw. J. Int'l L. & Bus.* 261 (2011), 263. Those scholars are e.g. Joseph E. STIGLITZ, Regulating Multinational Corporations: Towards Principles of Cross-Border Legal Frameworks in a Globalized World Balancing Rights with Responsibilities, 23 *AM. U. INT'L L. Rev.* 451 (2008); William W. Burke-WHITE & Andreas von STADEN, Investment Protection in Extraordinary Times: The Interpretation and Application of Non-Precluded Measures Provisions in Bilateral Investment Treaties, 48 *VA. J. INT'L L.* 307 (2008); Gus VAN HARTEN, Five Justifications for Investment Treaties: A Critical Discussion, 2(1) *TRADE L. & DEV. (SPECIAL ISSUE)* 19 (2010).

⁶ The security of foreign investment will turn not only on specified safeguards, but also on the assurance that these safeguards are available on a non-discriminatory and timely basis to all foreign investors. Conversely, the host country wishes to ensure that, in the event of a dispute with foreign investors, it will have the means to resolve the legal aspects of that dispute expeditiously and taking into account the concerns of the State, as well as those of foreign investors. UNCTAD 1.

protection for investments made in the host State. Signatory countries agree to abide by certain main principles, such as treating foreign investors in the same manner as investors in the host country or not expropriating foreign-owned assets without adequate and prompt compensation.⁷ In BITs the parties regularly appoint the *forum* of an occurrent legal dispute⁸ arising from the foreign investment to be awarded by a designated independent arbitration body, such as the ICSID.⁹ The basic idea is to provide clear and enforceable rules to protect foreign investment and reduce country or political risks, which should encourage investment. The substantial majority of BITs are signed between a developed economy and a developing economy¹⁰ that is in need of capital or other financial or intellectual resources.¹¹ Just as discussed above, the developing countries are keen to attract investment in many sectors to develop their economy. For that cause, they are even willing to negotiate unbalanced conditions, to allure the foreign capital to their countries. Nevertheless, the role of BITs in promoting the foreign investment has been debated for decades. *'Advocates and scholars criticize both the economic rationale behind BITs and their effects on developing countries. First, they question whether BITs increase investment in developing states; second, they argue BITs undermine the legitimate regulatory authority of the state; finally, they allege BITs feed an international arbitration industry that, at best, lacks transparency and, at worst, issues inconsistent decisions shaped by conflicting motives.'*¹² Actually, a foreign investment agreement based on a BIT is a straight way to international investment disputes.

1.3. Multilateral Investment Treaties (MITs)

Basically, what have been said for BITs is true for MITs, as well. The only but rather significant difference is that MITs are signed and concluded by more than two independent states. Consequently, their territorial scope is much broader. However, the role of MITs in protecting the investment in a foreign market is less

⁷ Vineet BHAGWAT – Jonathan BROGAARD – Brandon JULIO: A BIT goes a long way: Bilateral investment treaties and cross-border mergers. *Journal of financial Economics* Volume 140, Issue 2 May 2021, 514.

⁸ Jurisdiction.

⁹ See below in paragraph 3.

¹⁰ HALABI, op. cit. 263.

¹¹ Also known as intellectual capital. intellectual resources. These are non-physical, intangible resources like brand, patents, IP, copyrights, and even partnerships. Customer lists, customer knowledge, and even your own people, represent a form of intellectual resource. Intellectual resources take a great deal of time and expenditure to develop. <https://psychologyanswers.com/library/lecture/read/43405-what-are-intellectual-resources-in-business>, 16 April 2022.

¹² HALABI, op. cit. 261.

significant. Examples for MITs are the ECT¹³ and several free trade agreements such as EFTA¹⁴, CEFTA¹⁵, NAFTA¹⁶, MERCOSUR¹⁷ and AFTA¹⁸

1.4. Legal regulations of the host country

The next method to minimize the risk of a foreign investment is to trust in the legal environment of the host country. This belief can be, nevertheless, deceptive as the legal regulations of the venue of the investment can be modified easily. And the one who may be responsible for the amendment of the law is exactly the contracting partner, the government of the host country itself. Yes, it is not easy not to remember that the host government is actually one of the contracting parties either of a single investment agreement or BITs and MITs. Once the host state attracted the foreign capital, it was placed and running, the story can take its turn when the investor is not welcome anymore and they are to deprive from their invested assets. One of the most serious and threatening measures is to amend the law in favor of the of the host country to make it impossible carry out the certain business activity any longer. This phenomenon is the so called resource nationalism (RN), which usually emerges in case of high market prices, such as in 2003–2013.¹⁹ The shades of threat of another world wide crisis are starting to emerge, consequently, the RN of the host states will raise as well.

1.5. Special insurance protection (MIGA)

MIGA is the Multilateral Investment Guarantee Agency, member of the World Bank Group.²⁰ This point is a slight exception as not a legal source itself, but an

¹³ Energy Charter Treaty is a legally binding multilateral agreement covering investment promotion and protection, trade, transit, energy efficiency and dispute resolution. The treaty was signed in Lisbon in December 1994 and came into effect in April 1998.

¹⁴ The European Free Trade Association is a regional trade organization and free trade area consisting of: Iceland, Liechtenstein, Norway, and Switzerland. It was founded in 1960.

¹⁵ The Central European Free Trade Agreement was established on 21 December 1992 as a trade agreement by the Visegrad Group. Most of the former member states became a member state of the EU. Today it consists of Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Moldova, Montenegro and Serbia.

¹⁶ The North American Free Trade Agreement (NAFTA) is a treaty entered into by the United States, Canada, and Mexico; it went into effect on 1 January 1994.

¹⁷ MERCOSUR is an economic and political bloc comprising Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and Venezuela, established by the Treaty of Asunción in 1991 and Protocol of Ouro Preto in 1994.

¹⁸ The ASEAN Free Trade Area (AFTA), was established on 28 January 1992, consists of Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand. Vietnam, Laos, Myanmar and Cambodia.

¹⁹ Sam PRYKE, Explaining Resource Nationalism, *Global Policy* Volume 8. Issue 4 . November 2017, 474.

²⁰ See more www.worldbank.org, 16 April 2022.

effective method to mitigate the risk connected to trans-border businesses. The main goal of the foundation of MIGA was actually the core mission in making the foreign investment more attractive and safe. It is to enhance the flow to developing countries of capital and technology for productive purposes under conditions consistent with their developmental needs, policies and objectives, on the basis of fair and stable standards to the treatment of foreign investment.²¹ MIGA offers guarantees for special kind of risks in the field of international investment. Its guarantee policy covers political risk that is the Political Risk Insurance (PRI). PRI is a tool for businesses to mitigate and manage risks arising from the adverse actions or inactions of governments. As a risk-mitigation tool, PRI helps provide a more stable environment for investments into developing countries, and to unlock better access to finance. On the basis of the above, MIGA gives a hand to foreign investors to avoid political risk caused by the actions of authorities of the host country (for example in the case of expropriation) but only when the political issues are affected. No commercial risk of any foreign investment shall be covered by MIGA.

2. International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

In the above, we took a closer look at the tools of an investor when trying to avoid or minimize the jeopardy arising from an investment in a foreign country. The next question seems to be evident: what happens if the host country's authorities do not accept and/or violate the regulations of the investment agreement or the treaties. In case of an international investment dispute, the aggrieved party is entitled to seek legal answers for the damnification. The forum depends on the legal characteristic of the parties. We can distinguish between investor-state and state-to-state disputes.

Dispute settlement provisions provide direct investor-state, state-to-state arbitrations or adjudication for disputes between the contracting parties of the BIT or the ICSID Convention.²² State-to-state disputes may concern a number of different issues, such as interpretation, termination, breach, responsibility, attribution, reparation, or diplomatic protection and even procedural aspects such as the relationship between investor-state or state-to-state arbitrations.

As far as the foreign investments are concerned, the investor-state disputes seem to be more specific. In that case, the best way to have an international dispute settled is to turn to the ICSID. The ICSID is an international arbitration institution established in 1966 for legal dispute resolution and conciliation between international investors. The ICSID, just as the MIGA, is part of and funded by the World Bank Group. State-to state disputes are to settle for example by the WTO dispute settlement understanding (DSU).

²¹ See more www.miga.org, 16 April 2022.

²² Z. DOUGLAS: Other Specific Regimes of Responsibility: Investment Treaty Arbitration and ICSID', in J. CRAWFORD – A. PELLET, and S. OLLESON (eds): *The Law of International Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 815.

As the most typical tool for the dispute settlement we would like to focus on the ICSID system. Within the ICSID two main parts of dispute settlement can be distinguished, the arbitration on the one hand, and the conciliation on the other. The rules for both procedures are regulated by the ICSID Convention.²³ The specialty of ICSID is that it applies both regulations of civil law and public international law. An essential precondition of the procedure is the consent of the parties to the arbitration. This consent is strictly based upon the free-will acquiescence of the parties, and is to be considered as a chosen jurisdiction. The jurisdiction can be deducted either from international treaties (BITs and MITs), national laws or single investment agreements.

The main difference between the two types of procedure is the outcome, namely an award by the Tribunal or a report by the Commission. As to the arbitration, the final decision is an arbitration award, which is final, to be recognized and enforceable. There is only one award in an ICSID case, and it is the Tribunal's last decision, which disposes of the case. The award is final and binding and can be recognized and enforced in any ICSID Member State. Usually there is no appeal against an award.²⁴ As far as the conciliation is concerned, the goal of the Commission is to clarify the issues in dispute between the parties and to endeavor to bring about agreement on mutually acceptable terms. The parties must cooperate with the Commission in good faith to achieve this goal. To that end, the Commission may ask the parties for relevant documents or explanations, hear witnesses and experts, make site visits and issue recommendations at any time during the proceeding.²⁵ At the end of the conciliation proceeding, the Commission issues a report, which is only a recommendation for the parties and does not have binding force in public international law. Up to now, the ICSID regime is the most effective and powerful way to settle international investment disputes. However, other forms of resolution also come into view.

In November 2015, the EU agreed on a reformed investment dispute settlement approach to stay up-to-date with the highest standards of legitimacy and transparency by creating a permanent dispute settlement mechanism, namely the Investment Court System. Nowadays, one of the eminent efforts of the European Commission is to set up a multilateral investment court to rule on investment disputes.²⁶ This system makes sure that each party follows the same rules on investment protection, and seeks to strike a balance between protecting investors in a transparent

²³ ICSID Convention, also known as Washington Convention is a treaty ratified by 154 Contracting States, entered into force on 14 October 1966.

²⁴ <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/process/Award-Convention-Arbitration.aspx>, 16 April 2022.

²⁵ <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/process/Convention-Conciliation-Procedure.aspx>, 16 April 2022.

²⁶ European Parliament's recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), P8_TA (2015) 0252, European Parliament 2015, texts adopted (2014–2019).

manner and safeguarding a state's right to regulate to pursue public policy objectives. This approach favors multilateral solutions and adds a much needed piece to the multilateral rules-based system. The ISDS (Investor state dispute settlement) was a progressive initiative to help investors to bring claims against the host state supposing the latter violated the terms of the agreement. Nowadays, many believe, the ISDS became a tool of multinational corporations to bring actions against governments if any act of the state has negative impact on their investment.

3. Risks of foreign investments

Let us commence this part with the survey of the principles of international investments. These principles are addressed to try to tackle or minimize the menace involved in cross-border investments. These requirements can be

(i) fair and equitable treatment (FET), (ii) treatment no less favorable for investors than for host state nationals (national treatment NT), (iii) treatment no less favorable for investors than for nationals of other states ("most favored nation" treatment MFNT), (iv)- protection against, and compensation for, expropriation or nationalization, (v) compensation for losses due to war or other conflict, (vi) rights to repatriate profits in free convertible currency or the investor state's currency and (vii) umbrella clauses to honor the terms upon which an investment is made, therefore elevating contractual commitments to treaty obligations under international law.

The above mentioned most common provisions can also be found in WTO law, where the purpose of these obligations is to prevent states from discriminating against and between foreign products, services and service-providers.²⁷

These principles, as worldwide acknowledged methods, are frequently applied in international investment agreements. Nevertheless, host states are inclined to break their promises when falling into the trap of RN. Now, let us survey what kind of breaches may occur in case of such an agreement.

First, this is the breach of FET, which is in very close connection to NT.

FET occurs when the host country provides advantages (legal, economic background, taxation etc.) for national companies to the prejudice of the investor company even if the latter is usually a subsidiary company set up in the host country.²⁸

The typical risk of an international investment is the expropriation and nationalization by the host state. In the event of a political change it may occur that the new government will no be friendly towards the foreign investor anymore and the economic relation will be ceased with a radical step. This happened for example in

²⁷ Andrew D. MITCHELL – David HEATON–Caroline HENCKELS, *Non-Discrimination and the Role of Regulatory Purpose in International Trade and Investment Law*. Edward Elgar Publishing Limited, 2016, 15.

²⁸ To this issue see Foreign Control Clause that is: 'Foreign control means that the controlling institutional unit is resident in a different country from the one where the institutional unit over which it has control is resident.' <https://www.lawinsider.com/dictionary/foreign-control>, 16 April 2022.

Cuba in 1958. Such a measure by the host state cannot be foreseen but the damage can be anticipated with risk insurance by MIGA. Undoubtedly, the host state has the right to expropriate or nationalize the foreign property, however, due compensation shall be paid to the investor. We call it permanent sovereignty over natural resources and it was adopted in 1962 by the UN General Assembly.²⁹

Another sensitive issue is the rights to repatriate profits in free convertible currency. Host states do not really like if an investor is willing to repatriate the profit obtained in there. There are various methods to prevent the investor from transferring the profit out of the host country. From the legal regulations to administrative measures, the list can be long and exhausting. It is of great significance that the profit, once allowed to transfer out, shall be available in a worldwide accepted currency or, at least, it shall be freely converted. It is easy to understand that the investor would not be happy if the profit was available only in the local currency of the host state

If the parties of an international investment agreement can co-operate in the long term in order to secure the mutual benefit and maximize the profit, their connection will be fruitful. If they cannot agree the economic relation will end up in a legal dispute.

4. Resource nationalism

As it has been outlined above, parties of a foreign investment usually share the same interest. It is essential for developing countries to allure capital into their market plus to obtain those technical and financial solutions that can make their economy more competitive. For the investor, it is also of crucial importance where to place their funds in order to get the highest profit possible. Accordingly, it is desirable to promote international co-operation for the economic development of developing countries, and that economic and financial agreements between the developed and the developing countries must be based on the principles of equality, equity and legality. Furthermore, due regard should be paid to the rights and duties of States under international law and to the importance of encouraging international cooperation in the economic development of developing countries.

The economic co-operation shall be fruitful for each contracting party through the provision of economic and technical assistance, loans and increased foreign investment. This activity shall be carried out carefully so it should not be subject to conditions which conflict with the interests of the host State. In case of any con-

²⁹ https://legal.un.org/avl/ha/ga_1803/ga_1803.html, 17 April 2022.

'Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign. In such cases the owner shall be paid appropriate compensation, in accordance with the rules in force in the State taking such measures in the exercise of its sovereignty and in accordance with international law.'
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/resources.pdf>, 16 April 2022.

flict, the host party may take unexpected and unfriendly steps on the basis of resource nationalism (RN).³⁰

The phenomenon of RN seems to be more current than ever.³¹ After a 2-year period of pandemic and in the middle of Russian-Ukrainian war, the world market is to fall in deep crisis. Several factors may contribute to the strict actions of the host nations. Growing public debt, higher commodity prices, decreasing supply in raw material and stronger public environmental consciousness all of them show governments the way to apply restrictive measures in front of foreign investors.

These steps usually hit companies in mining and energy sectors. Nowadays, plenty of clear examples are there to face the difficulties. The new presidents both in Chile and Peru are determined to raise taxes and stop projects with negative effect on environment. Big companies had severe difficulties in Mongolia and Kyrgyzstan being forced to restructure mining projects. Hungary, after the overwrought process of privatization in the 1990's, nationalized every foreign interest in the energy sector in the last 7 years.

It is easy to see, the host countries would like to have more and more contribution from investors in exchange that they let them carry out business activity there. The methods of the governments are various. From the increasing tax burden to administrative legal measures the host states are inventive enough to find out the ways to take advantage of the current situation. It is, however, to underline that these steps are not only of economic or fiscal character as politicians may be focused on positioning themselves for an upcoming election, or navigating in accordance with complex local, domestic or geopolitical interests. RN means increased national control over resources, raw materials and commodities. This phenomenon may not sound politically correct, however, the independent nations as sovereign states have got the fundamental rights to their resources. This also includes the decision who, how and on what extent can exploit and utilize the resources. It should be kept in mind that the already referred UN General Assembly Resolution 1803 has created the legal basis for this kind of persuasion as undisputed right of the host nations.

The countries with rich resources may also have negative experiences from the colonial past, when their values were exploited without due compensation. Beside the political factor, this can be the other aspect to consider that strong belief that Western countries always wanted to misuse the opportunity to the disadvantage of

³⁰ Resource nationalism is a term used loosely to describe the tendency for (nation) states to assert economic and political control over natural resources found within its sovereign territory. John CHILDS, *Geography and resource nationalism: A critical review and reframing The Extractive Industries and Society Volume 3 Issue 2* April 2016, 539.

³¹ Although it is not a new phenomenon, it could be observed Centuries ago. The first wave of RN took place in the 20th century, when in the 1940s Bolivia took over Standard Oil and Mexico nationalized its oil industry. After the more or less full decolonization RN became a very popular tool for the newly independent states. See more PRYKE: *op. cit.* 475.

the host nations. Now, it seems their turn to toughen tax and other rules governing foreign-owned resource projects

As the prospective crisis might be deepening the more powerful the RN will be in the host countries. In economic sense, this would lead to rise in prices and a strong inflation spiral worldwide.

Conclusion

The challenge of the present paper was to identify the different possible legal sources in the field of international investment that can serve as solid legal background in those legal relationships, and to discuss the questions arising from the current political and economic situation in the world market. The paper has shown that the legal methods are effective enough to be applied as legal basis for this kind of trans-border co-operations. As far as the interests of the host countries are concerned, RN is an adequate method for host states to protect their financial and economic interests against foreign investors and, moreover, the parties can elaborate the mutually acceptable conditions through long negotiations. The more serious the market situation is, the stricter actions the host governments will take including those of RN. The parties of the foreign investment agreement depend each other, consequently, the RN is only a certain but very serious tool of assertion of interest for the host state.

Literature

- [1] John CHILDS: Geography and resource nationalism: A critical review and reframing. *The Extractive Industries and Society* Volume 3, Issue 2, April 2016, 539–546.
- [2] Andrew D. MITCHELL – David HEATON – Caroline HENCKELS: *Non-Discrimination and the Role of Regulatory Purpose in International Trade and Investment Law*. Edward Elgar Publishing Limited, 2016.
- [3] Z. DOUGLAS: Other Specific Regimes of Responsibility: Investment Treaty Arbitration and ICSID. In: J. Crawford – A. Pellet – S. Olleson (eds.): *The Law of International Responsibility*. Oxford University Press, Oxford, 2010, 815–842.
- [4] Sam Foster HALABI: Efficient Contracting between Foreign Investors and Host States: Evidence from Stabilization Clauses. *31 Nw. J. Int'l L. & Bus.* 261 (2011), 261–312.
- [5] Konrad VON MOLTKE: *A Model International Investment Agreement for the Promotion of Sustainable Development*. International Institute for Sustainable Development, November 2004, 1.,

-
- [6] <https://edit.wti.org/wti-filesystem/20210512/3161457a-df2c-4794-9853-0e9b46a7b315/IISD%20Model%20BIT%202004.pdf>.
- [7] Vineet BHAGWAT – Jonathan BROGAARD – Brandon JULIO: A BIT goes a long way: Bilateral investment treaties and cross-border mergers. *Journal of Financial Economics* Volume 140, Issue 2 May 2021, 514–538.
- [8] Sam PRYKE: Explaining Resource Nationalism. *Global Policy* Volume 8, Issue 4, November 2017, 474–482.

Internet references

- [1] <https://www.lawinsider.com/dictionary/foreign-control>, 16 April 2022.
- [2] https://legal.un.org/avl/ha/ga_1803/ga_1803.html, 17 April 2022.
- [3] <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/resources.pdf>, 16 April 2022.
- [4] <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/process/Award-Convention-Arbitration.aspx>, 16 April 2022.
- [5] <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/process/Convention-Conciliation-Procedure.aspx>, 16 April 2022.
- [6] www.miga.org, 16 April 2022.
- [7] https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/investment_climate_final.pdf, 16 April 2022.
- [8] https://unctad.org/system/files/official-document/iteit30_en.pdf, 16 April 2022.
- [9] <https://psychologyanswers.com/library/lecture/read/43405-what-are-intellectual-resources-in-business>, 16 April 2022.

A NÉGYNAPOS MUNKAHÉT BEVEZETÉSÉNEK JOGI ÉS GAZDASÁGI DILEMMÁI*

The legal and economic dilemmas of introducing a four day working week

MÉLYPATAKI GÁBOR** – LIPTÁK KATALIN*** – VARGA KRISZTINA**** –
HARANGOZÓ ZSOLT*****

Absztrakt: A munkával hivatalosan töltött idő az elmúlt évszázadban folyamatosan csökkent. Jelentős vívmányként lehetett értékelni a 40 órás munkahetet a kezdeti „vadkapitalis-

* Jelen publikáció az Innovációs Technológiai Minisztérium, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott NLP-08 azonosító számú *Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium* című projekt keretében jött létre.

** DR. MÉLYPATAKI GÁBOR
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogmega@uni-miskolc.hu

*** DR. LIPTÁK KATALIN
PhD tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem GTK
Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet
Munkaerőpiac és Foglalkoztatáspolitikai Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
regkata@uni-miskolc.hu

**** DR. VARGA KRISZTINA
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem GTK
Vezetéstudományi Intézet
Szervezeti Magatartás Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
szvvk@uni-miskolc.hu

***** HARANGOZÓ ZSOLT
mesteroktató
Miskolci Egyetem GTK
Vezetéstudományi Intézet
Szervezeti Magatartás Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
szvminor@uni-miskolc.hu

ta” időkhöz képest, amikor a tőkés aránytalan erőfölénnyel rendelkeztek a munkavállalókkal szemben. Az állami beavatkozás korszaka és az első szocialista alkotmányok megalapozták a ma használt munkajogi kódexben is szabályozott munkaidőkeret alapját. Azonban már ebben az időszakban is felmerültek jóslatok a munkaidő további rövidüléséről. John Maynard Keynes *Economic Possibilities for our Grandchildren* című sokat idézett esszéjében a 15 órás munkahétről értekezik.¹ Az tény, hogy a technológiai fejlődés olyan mértékben könnyítette meg a munkavállalók egy jelentős részének a munkáját, hogy a munkaidő további csökkentése ugyanolyan hatékonyság miatt már realitás, de itt is apró lépésekkel kell haladni. Tanulmányunkban épp ezt a következő lépést szeretnénk bemutatni.

Kulcsszavak: munkaidő, zöld gazdaság, fenntartható munkaerőpiac, négynapos munkahét

Abstract: Official working time has been steadily declining over the last century. The 40-hour working week was a significant achievement compared to the early wild capitalist days, when capitalists had a disproportionate advantage over workers. The era of state intervention and the first socialist constitutions laid the foundations for the working time framework we use today. However, predictions of further reductions in working time were already being made during this period. John Maynard Keynes, in his much quoted essay *Economic Possibilities for our Grandchildren*, discusses the 15-hour working week. The fact is that technological progress has made work so much easier for a significant proportion of workers that further reductions are a reality because of the same efficiency, but here too we need to take small steps forward. This is precisely the next step we want to take in our study.

Keywords: working time, green economy, sustainable labour market, four day working week

1. Bevezetés a négynapos munkahét gazdasági hatásainak a tükrében

A munkagazdaságtan történetében a munkaidő hossza folyamatosan csökken.² A munkaerőpiac folyamatos és gyors változása következtében, amelyet a COVID-19-világjárvány hatása tovább erősített, a jövőben a technológiai fejlődés várhatóan további emberi munkaerő iránti igény csökkenésével jár majd. Több országban már eredményeket is tudnak felmutatni a gazdálkodó szervezetek: Németországban az IG Metall érte el, hogy a fémipari munkások heti 28 órát dolgozhatnak teljes munkabérért, de Spanyolországban és Új-Zélandon az Unilevernél is bevezették kísérleti jelleggel a négynapos munkahetet.³ 2022 tavaszán Angliában is bevezetésre került a négynapos munkahét, közel 70 vállalat bevonásával, eddig ez az egyik legmagasabb dolgozói létszámmal bíró kísérlet. A dolgozók teljes munkabért kapnak, miközben a munkaidejüket 80%-ra csökkentették, mindezt

¹ John Maynard KEYNES: *Economic Possibilities for our Grandchildren*. 1930, <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>, 2022. április 14.

² OLAJOS István – CSIRSZKI Martin – MUSINSZKI Zoltán – LIPTÁK Katalin – MÉLYPATAKI Gábor: Elmélet és gyakorlat – Munkaköri kompetenciák jogi és munkaerőpiaci elemzése a kontroller munkakörökben. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/ 2., 81–101.

³ *Négynapos munkahét bevezetését javasolja a szakszervezet: összejöhet?* MTI. <https://www.penzcentrum.hu/karrier/20200816/negynapos-munkahet-bevezeteset-javasolja-a-szakszervezet-osszejohet-1100964>, 2022. június 23.

hatékonyságnövelő cézzal tették a munkaadók. Az eddigi eredmények alapján megállapították, hogy a dolgozók sokkal boldogabbak, a teljesítményük és termelékenységük is növekedett. Ezek a kísérleti bevezetések várhatóan egyre több országban jelennek meg, és az eddigi pozitív tapasztalatok csak megerősítik a létjogosultságát a jövőben a rövidebb munkaidőnek.⁴ A tanulmányban körbejárjuk azt a kérdést, hogy milyen jogi és gazdasági hatásai vannak a heti 40 órás munkaidő helyett a heti 32 vagy 30 órás munkaidőnek.

A négynapos munkahét a COVID-19-világjárvány hatására lett egyre népszerűbb munkaerőpiaci megoldás világszerte, de a „találmány” nem új keletű. Már Rooseveltnél is alkalmazta az 1929-es első gazdasági világválság kezelésének egyik eszközeként abból a célból, hogy így több munkahely legyen elérhető.⁵ Joggal merül fel tehát az a kérdés, hogy a rövidített munkahét a válságkezelés egyik eszköze-e. Egyes nemzetgazdaságok válsághelyzetben a munkaidő növelése mellett döntenek, mivel ennek köszönhetően hosszú távon nő a termelékenységük, és így versenyképesebbek is lehetnek. Ugyanakkor a világgazdaságban a legversenyképesebb és leggazdagabb országok munkavállalói egyre kevesebbet dolgoznak. Minél termelékenyebb egy nemzet, annál több szabadidőt biztosít a munkavállalóinak.⁶

Fontos megvizsgálni azt a gazdasági kérdést, hogy miért döntenek a vállalatok a munkaidő csökkentése mellett. Az elmúlt 30 évben több kutató is foglalkozott a kérdéssel.⁷ A négynapos munkahét bevezetésének kétféle megoldása létezik, és a kettő gyökeresen eltérő hatásokkal jár mind a gazdaságra, mind a munkavállalókra nézve. Az egyik megoldás, hogy a heti munkaidő 40 helyett 32 vagy 30 órára csökken (általában a munkabér is arányosan csökken). A másik megoldás, hogy a heti 40 óra megmarad, de a ledolgozandó napok száma lesz kevesebb, azaz a gyakorlatban négy napig naponta 10-10 órát dolgoznak a dolgozók.

Az első esetben a gazdálkodó szervezetek egy része pusztán anyagi megfontolásból dönt a munkaidő csökkentése mellett, hiszen ilyenkor arányosan csökkentik

⁴ Bevezették a négynapos munkahetet Angliában is. Index: <https://index.hu/kulfold/2022/06/06/egyedul-kiralysag-negynapos-munkahet/>, 2022. június 23.

⁵ GYIMESI Károly: *4 napos munkahét. Új irányzatok a munka világában*. <https://minner.hu/4-napos-munkahet-uj-iranyzatok-a-munka-vilagaban/>, 2022. március 17.

⁶ Nicholas A. ASHFORD – Giorgos KALLIS: *A Four-day Workweek: A Policy for Improving Employment and Environmental Conditions in Europe*. <https://www.europeanfinancialreview.com/a-four-day-workweek-a-policy-for-improving-employment-and-environmental-conditions-in-europe/>, 2022. március 31.

⁷ Rudy HUNG: Single-shift scheduling under a compressed workweek. *Omega* 1991/5., 494–497; Ravada NANDA – Jim BROWNE: *Introduction to employee scheduling*. Van Nostrand Reinhold, New York, 1992; William M. LANKFORD, Changing schedules: A case for alternative work schedules. *Career Development International* 1998/4, 161–163.

Alain BILLIONNET: Integer programming to schedule a hierarchical workforce with variable demands. *European Journal of Operational Research* 1999/1, 105–114.

Hassam K. ALFARES: Dual-based optimization of cyclic four-day workweek scheduling. *Journal of Mathematics Applied in Business and Industry* 2000/1, 269–283.

a dolgozók bérét is, amely bérköltség- és rezsiköltség-csökkentést is eredményez. Ez válsághelyzetben vagy termelés visszaesésekor teljesen érthető megoldás. Gyakorta alkalmazzák az elbocsátások mérséklésére is. Nemzetgazdasági szempontból fontos, hogy a munkaidő csökkentése ne a munkavállalók kárára történjen, és ne járjon együtt a munkabér csökkentésével, ugyanis így a keresetek csökkenése miatt a szegénység kockázata növelhető. Ugyanakkor vannak olyan gazdálkodó szervezetek, akik megtartják a dolgozók bérét és csak az óraszámot csökkentik le, ez a munkavállalók számára kedvelt megoldás, hiszen nem veszítenek bért, és sokkal motiváltabbak lehetnek, hiszen csak négy napot kell dolgozniuk. Az egyes országok kormányzati intézkedéseiben vagy jogszabályaiban erre célszerű figyelni. Sokan érvelnek azzal, hogy a csökkenő munkaidő miatt kevesebb a fogyasztás és több a szabadidő, amelyek együttesen a károsanyag-kibocsátást is mérséklik, tehát környezetvédő hatása is van a négynapos munkahétnek.⁸ A négynapos munkahét megteremtése lehetőséget biztosít olyan társadalmi szintű mozgalmak megteremtésére, melyek az alacsony szén-dioxid-kibocsátás irányába mozdulnak el.⁹

A négynapos munkahét bevezetésére gyakran alkalmazott megoldás, hogy nem munkaidő-csökkentéssel oldják meg, hanem munkaórák átcsoportosításával, amely négy napig napi 10 órás munkaidőt jelent.¹⁰ Ez a megoldás a dolgozó számára fokozott stresszt jelent, amely hosszú távú fennállása gyorsabban vezet kiégéshez. A munka és magánélet egyensúlyának a felbomlását is, hiszen nehezebb megoldani a család körüli teendőket abban a négy napban.

A négynapos munkahét számos kérdést vet fel, legyenek ezek munkajogi szabályozási kérdések vagy csak munkaszervezési kérdések. Alfares egy új programozási modellt és egy kétlépcsős megoldási módszert dolgozott ki a rugalmas négynapos munkahét szabadnap miatti problémájára, hétvégi munkavégzéssel fizikai munkakörökre alkalmazva. A munkavállalóknak hetente három szabadnapot adnak, amelyek közül kettő vagy három napnak egymást követőnek kell lennie, a kidolgozott optimalizációs modell segíti a folyamatos műszakrendben dolgozók munkaidő-beosztási tervének kidolgozását.¹¹

A négynapos munkahét kialakításának jogi keretei igen változatosan alakíthatók ki.

2. A négynapos munkahét megteremtésének jogi keretei

A négynapos munkahét kialakításának a gazdaságra gyakorolt hatásait ma már több ország pilot projektjeiből megismerhetjük. Ezekben az országokban a motivációk

⁸ ASHFORD – KALLIS: i. m. oldalszám nélkül.

⁹ Laurie MOMPÉLAT – Mika Minio-PALUELLO: *Stop the Clock - The Environmental Benefits of a Shorter Working Week*, Platform. London, 2021, https://6a142ff6-85bd-4a7b-bb3b-476b07b8f08d.usrfiles.com/ugd/6a142f_5061c06b240e4776bf31dfac2543746B.46b.pdf, 2022. április 9., 6.

¹⁰ MÁTÉ Dávid Adrián: 6 óra munka, 9 óra pihenés, 9 óra szórakozás: A 30 órás munkahét nyomában. *Erdélyi Jogélet* 2020/ 4., 77–93. <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.07>

¹¹ ALFARES: i. m. 328.

egy része is közös¹², de az elképzelt jogi megoldások eltérőek, pl. Izlandon, a közszolgálatot tekintik az egyik legjobb terepnek, ahol a négynapos munkahét bevezetése megvalósulhat.¹³ Az izlandi megoldás másik sajátossága, hogy a 40 órás bér megtartása mellett képzelik el a munkaidő csökkentését. Ezzel szemben a belgák a munkaidő rugalmasításával és átmeneti időszak biztosításával valószínűsítik meg. A munkavállalók kapnának egy 6 hónapos időszakot, melyben kipróbálhatnák a működését, és utána maguk dönthetnének róla.

A fentiek alapján a négynapos munkahét biztosításának jogi keretei két különböző módon valószínűsíthetők meg. Az egyik megoldás a rövidebb teljes munkaidő jogintézménye, a másik pedig a munkaidőkeret alkalmazása.

A rövidebb teljes munkaidő esetében nagyon egyszerű a konstrukció. Ebben az esetben a munkavállaló a csökkentett munkaidő-mennyiséget kell, hogy ledolgozza. Ezzel párhuzamosan azonban nem csökken a munkabére. Éppen ezért a rövidebb teljes munkaidőt el kell határolnunk a részmunkaidő fogalmától. A legfőbb különbség a két konstrukció között az adott munkaidő-mennyiségre kifizetett munkabér összege lesz. A részmunkaidő esetében a munkavállaló a napi vagy heti törvényes munkaidő egy törtrészét dolgozza le. Ezzel párhuzamosan a munkabére is igazodik a rövidebb munkaidőhöz. A rövidebb teljes munkaidő esetében a munkaidő rövidülése nem jár együtt a munkabér csökkenésével.

A másik kiemelhető megoldás a munkaidőkeret alkalmazása mellett megvalósuló munkaidő-rugalmasítás. Ez azt jelenti, hogy olyan módon került rugalmasításra a munkaidő, mely alapján a heti munkaidő akár négy napra is beosztható a munkavállaló igénye szerint. A munkaidőkeret esetében azonban fontos kiemelni, hogy a munkáltatónak számtalan olyan szabályt szükséges alkalmaznia, mely a munkavállalónak garanciát biztosít. Ilyen szabály az, hogy a munkaidőkeret során teljesített összes munkaidőt és pihenőidőt vissza kell osztani heti átlagba. A munkaidőkereten belül sem lehet több a heti munkaidő, mint a törvényes munkaidő mértéke, kevesebb a pihenőidő mértéke, mint a heti törvényes mérték.

Ha mindezt a magyar jog viszonylatába szeretnénk átültetni, feltételezve azt, hogy a gazdasági szereplőkben, sőt mi több, még az államban is megvan az akarat a négynapos munkahét bevezetésére, milyen formában valósulhatna ez meg? Az első kérdés, hogy a gazdaság mely szegmense lehetne úttörő a magyar jogi és gazdasági környezetben. Lehetne a terepe a közszolgálat az izlandi minta alapján. Ha a szűken vett civil közszolgálatot vizsgáljuk, a rövidebb teljes munkaidőre szabályt nem találunk, sőt a közelmúltban éppen a munkaidő-hosszabbítás volt a

¹² A közös motivációk a megváltozott és részben a pandémia által is kikényszerített munkaerőpiaci séma, melyben egyre inkább körvonalazódik a munkahelyek dematerializációja. A másik elem a munkavállalói jólét ilyen eszközökkel való előmozdítása.

¹³ Guðmundur D. HARALDSSON – Jack KELLAM: *Going Public: Iceland's journey to a shorter working week*. Authonomy, Reykjavík, 2021, https://en.alda.is/wp-content/uploads/2021/07/ICELAND_4DW.pdf, 2022. április 9.

gyakorlat egyes minisztériumokban.¹⁴ A közszolgálatban a szabályok rugalmas alkalmazására nincs lehetőség. A törvényektől való eltérésre nincs lehetőség. Említetjük a 10 órás munkanap gyakorlatát a Miniszterelnökség vonatkozásában, ahol a munkaidőkeretre vonatkozó szabályok alkalmazhatók. A közszolgálatban a négynapos munkahét bevezetésének a terepe a munkaidőkeret alkalmazása lehet. A munkaidőkeret alkalmazásánál a heti 40 órás munkaidőt kell úgy egyenlőtlen módon beosztani, hogy amikor az összmunkaidőt visszaosztjuk, akkor a heti törvényes munkaidőnél több munkaórája ne legyen, a heti pihenőnapok és pihenőidő is legyen meg. Ha a piacgazdaságot nézzük, az Mt. alapján bármelyik megoldás működőképes lehet. Igaz, nem minden szektorban. A köztulajdonban álló munkáltatókra vonatkozó munkaviszony esetében a jogszabály tiltja az Mt. 205. § (3) alapján rövidebb teljes munkaidő alkalmazását. A munkaidőkeret azonban szinte mindegyik relációban alkalmazható, főleg, hogy jelentősen kibővültek a szabályok a vészhelyzeti szabályozás időtartamára.

Az előbb említett munkajogi megoldások kapcsán nem merül fel, hogy azok alacsonyabb szintű szociális védelemmel járnának. A foglalkoztatási módok változnak, de a járuléklevonási szabályok semmiképpen sem. Ennek következtében mivel a felek közötti munkaviszony megmarad, a társadalombiztosítási jogviszony változatlan marad, ugyanis nem a munkaidő tényleges hossza határozza meg a szociális jogi védelmet, hanem a meglévő munkajogviszonyok.

A fentiekből adódóan a magyar gazdaságban kivételes módon a négynapos munkahét bevezetésének a gátja nem a jogi keretrendszer. Valami egészen más hiányzik. Érdemes vizsgálni a munkáltatói és a munkavállalói elvárásokat, a motiválás és lojalitás kérdéseit, elemezni szükséges az átszervezés költségeit a működőképes, széles körben elfogadott üzleti modell keretfeltételeinek meghatározása mellett. Mindezeket túl szemléletváltásra, attitűdformálásra is szükség van. A négynapos munkahét bevezetéséhez kapcsolódva már apró jelek vannak a változásra, az egyéni és vállalati berögződések miatt a rendszer egészét azonban nem könnyű mozdítani, és a napok számának maximálása helyett érdemes elgondolkodni a napi munkaidő csökkentésén is.¹⁵

A négynapos munkahét bevezetésének fő kihívása a szemléletváltás, a változási folyamat. A szemléletformálás egyik akadálya, hogy a „túlórázó” munkavállalót gyakran azonosítják az elkötelezett dolgozóval, és a folyamatos rendelkezésre állásban mérik a lojalitást. A négynapos munkahét egyfajta rugalmasságot jelent, és ezt az egyénre szabhatóságot az üzleti modellnek is biztosítania kell. Szintén kihívásként értékelhető a munkavállalói ellenállás, hiszen nem minden esetben fogadják kedvezően a munkaidő csökkentését. Egyes példákban a heti 40 óra helyetti 32 óra bércsökkentéssel jár, ami egyértelműen a munkavállalók jólétének csökkenését

¹⁴ 10 órás munkanapot vezetett be a Miniszterelnökség, https://index.hu/belfold/2014/11/25/10_oras_munkanapot_vezetett_be_a_miniszterelnokseg/, 2022. április 10.

¹⁵ BARNA Eszter: *Lemondanánk a béremelésről, ha kevesebbet kellene dolgozni.* <https://www.hrportal.hu/hr/lemondanank-a-beremelesrol-ha-kevesebbet-kellene-dolgozni-20151007.html>, 2022. április 12.

okozza. Az ellenállás – fentiek mellett – azzal is magyarázható, hogy a rugalmasság egyfajta folyamatos rendelkezésre állást is jelenthet munkavállalói szempontból. A munkaidő csökkenése akár a munkanélküliség csökkentéséhez is hozzájárulhat (rövidebb munkaidő, több munkavállaló), ugyanakkor kérdéses az új munkavállalók betanításának költsége a munkáltató szempontjából. Szintén hangsúlyos kérdés az átszervezés költségeinek, valamint a kereteinek a meghatározása és biztosítása.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének úttörők itthon is, illetve ne tanulhatnánk külföldi példákból.

3. Jó gyakorlatok

A jó gyakorlatok (legjobb gyakorlatok, helyes gyakorlatok) olyan elgondolások vagy viszonyítási pontok, amelyek folyamatként tekintenek az egyes megvalósítandó feladatokra. Széles körben használt fogalom, pontos definíciója azonban nem ismert. A jó gyakorlatok alapvető célja azon eszközök és módszerek azonosítása, amelyek a korábbi, már ismert módszerekhez képest eredményesebben valósítják meg a kitűzött célokat. Újszerű és építő jellegű megközelítések, technikák, amelyek bizonyíthatóan vagy már bizonyítottan hozzájárulnak az adott szervezet minőségi színvonalának emeléséhez és más szervezet számára is átvehető példaként szolgálnak.¹⁶

A legjobb gyakorlat jó és hatékony példát jelent, amely pontosan attól lesz bizonyítottan eredményes megoldás, hogy máshol már sikerrel alkalmazzák.

A jó gyakorlatokkal szembeni elvárások:¹⁷

- sikeresség,
- innovativitás,
- fejleszthetőség,
- fenntarthatóság,
- dokumentálhatóság,
- sokszorosíthatóság.

Véleményünk szerint ezen kritériumok egyaránt fontosak a négynapos munkahét területén bemutatott jó gyakorlatok rögzítése során. A korábban már sikeres és innovatív megoldásokkal szemben követelmény, hogy a továbbiakban (akár mások számára) fejleszthetők legyenek, valamint fenntartható módon kerüljenek megvalósításra. A dokumentáció és a sokszorosítás mint alapfeltételek biztosítják az adaptálás lehetőségét. A szervezeti kezdeményezések máshol is megvalósíthatók, alkalmazkodva a helyi adottságokhoz és gyakorlathoz. Számos esetben megfigyelhető, hogy más szervezeteknél, településeken vagy országban alkalmazott megoldások egyes régiókban nem ismertek, így a már jól működő gyakorlatok rögzítése és megismertetése kiemelkedően hasznos.

¹⁶ SZABÓ Beáta – NAGY Fruzsina Piroska: *Jó gyakorlat koncepció kidolgozása, a jó gyakorlat kiválasztás kritériumainak meghatározása*. Regionális Forrásközpontok Országos Egyesülete, 2014, oldalszám nélkül.

¹⁷ SZABÓ – NAGY: i. m. oldalszám nélkül.

A dokumentálhatóság garantálja az átadhatóságot. A dokumentálásnak vannak olyan elvei, amelyek alapján biztosítható, hogy a jó gyakorlatként azonosított eset valóban példát jelent. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium és a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet: „Ti hogyan csináljátok? – innovatív, mások számára közreadható jó gyakorlatok gyűjtése a szociális ágazatban” pályázat kitöltési útmutatója három szakaszra bontja a jó gyakorlatok bemutatását, az alábbi felbontásban:

- Általános információk
- A jó gyakorlat leírása
- A jó gyakorlat indokolttsága

Tanulmányunkban ezen itiner mentén ismertetjük a vizsgált nemzetközi és hazai jó gyakorlatokat:

1. A négynapos munkahét javítja a munka és a magánélet egyensúlyát (Litvánia)¹⁸
2. Napi tíz óra munka, hétvége péntektől (Magyarország)¹⁹

1. táblázat. Jó gyakorlatok összehasonlítása (saját szerkesztés)

Általános információk	Név/Cím	„A négynapos munkahét javítja a munka és a magánélet egyensúlyát” jó gyakorlat	„Napi tíz óra munka, hétvége péntektől” jó gyakorlat
	Kapcsolattartó	Sailracer, Litvánia	Szegi, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Magyarország
	Cél	A kisgyerekes alkalmazottak, valamint a családok munkájának és családi életének összehangolása.	Az eredetileg kényszerből kialakított megoldás (5 × 8 óra helyett 4 × 10 óra) fő célja a költségcsökkentés.
	Célcsoport	A Sailracer munkavállalói	A Nyakigláb Kft. munkavállalói
	Célrégió	Litvánia	Szegi és tágabb környezete, B.-A.-Z. megye
A gyakorlat leírása	Rövid ismertető / szükséglet felismerése	A Sailracer a Kaunas Tudományos és Technológiai Parkban található. A vállalat tableteket fejleszt vitorlásversenyekhez készült alkalmazásokkal. A Sailracernek szembe kellett néznie azzal a problémával, hogy a kisgyerekes alkalmazottak és a	A Nyakigláb Kft. fő profilja szerint magyaros és székely motívumokkal díszített fakerítéseket készít, de a korábbi időszakban hintókat, iparos szekereket is restauráltak, főként múzeumok számára. Az elmúlt

¹⁸ Margarita ANGELOVA et al.: *Szervezeti Innováció elősegítése. „FLOURISH Jógyakorlatok gyűjteménye”*. <https://csmkik.hu/storage/documents/December2020/7W2w97hJoYhuZx5rfJf6.pdf>, 2022. április 13.

¹⁹ SZABÓ M. István: *Napi tíz óra munka, hétvége péntektől – egy magyar cég meglépte*. https://hvg.hu/kkv/20150912_Tiz_ora_munka_de_harom_nap_piheno, 2022. április 11.

		<p>családok nehezen tudták összeegyeztetni a munkát és a családi életet. Mivel sok családi és gyermekekhez kapcsolódó probléma merült fel a munkaidő alatt, különféle személyes problémák zavarták a munkahelyen elvégzendő feladatokat, ez pedig negatív hatással volt a munkavállalók termelékenységére.</p>	<p>évtizedben megszűntek ezen megrendelések, így a cég kényszerhelyzetbe került. Hiába egy kisebb méretű vállalkozásról van szó (négy fő állandó mester és két fő bedolgozó asztalos), vezetője bizonyos szempontból mégis innovátornak tekinthető, hiszen a megszokott heti 5 munkanapos napi 8 órás munkaidő helyett heti négy nap és napi 10 órás munkaidőt vezetett be. Együttműködve, a cég alkalmazottjaival egyeztetve hozta meg e döntését.</p>
	<p>Megvalósulás bemutatója</p>	<p>A vállalat vezérigazgatója úgy döntött, hogy új munkahétmódellet alkalmaz a munka és a magánélet egyensúlyproblémájának megoldására. A négynapos munkahétet úgy alakították ki, hogy a munkavállalók hatékonyabban dolgozzanak a munkahelyükön és a családi ügyek ne zavarják őket. A cél az volt, hogy találjanak egy módszert, ami arra sarkallja a dolgozókat, hogy motiváltabbak és elkötelezettebbek legyenek. Szerveztek egy találkozót, hogy megtalálják azt a módszert, ami lehetővé teszi a vállalat dolgozóinak a munka és magánélet egyensúlyproblémájának megoldását. A vezérigazgató a négynapos munkahét alkalmazásáról döntött, ami csökkenti a hivatalos munkaidőt, ezáltal hozzájárulva a munkavállalók nagyobb munkahatékonyságához a hátralévő munkaidőben. A módszert a következőként alkalmazták: a munkavállalók 5 nap helyett 4-et dolgoztak, de naponta egy órával többet, ez lehetőséget adott a vállalatnak, hogy differenciáltan allokálja a munkaidőt, négy napra szétosztva. A cél az volt, hogy háromnapos hétvégét biztosítsa-</p>	<p>A Nyakig láb Kft. vezetője folyamatosan azon gondolkodik, hogyan tudná még hatékonyabban kihasználni a cég erőforrásait. 2010-ig folyamatosak voltak a megrendelések, gyakran olyan mennyiségű felkérés érkezett, hogy alig győzték a munkát. 2010-től apadtak a megrendelések, így a cég vezetőjének olyan ötletre volt szüksége, amely segítségével költségeit úgy tudja csökkenteni, hogy közben az asztalosmesterekkel kialakított, az évek során fejlesztett rendszerük nem sérül. A változási folyamat megvalósításának elsődleges szempontjai között szerepelt az alkalmazottak megtartása („legjobb toborzás a megtartás” elve) és a bércsökkentés elkerülése. A cégvezető szerint a megvalósítás gördülékenyen történt. Már az átállás előtt jóval megbeszélte a munkavállalókkal, hogy reggel 8 óra helyett 7 órakor kezdődik a munka a manufaktúrában. 17.15-kor van vége a munkának. Cserébe viszont</p>

		<p>nak a dolgozóknak, ezáltal több idejük van pihenni, és többet lehetnek együtt a családjukkal. Ez ösztönzi őket arra, hogy jóval hatékonyabbak legyenek, amikor visszatérnek dolgozni.</p>	<p>pénteken nem dolgoznak. Az egész átállás zökkenőmentesen meg is történt két hét alatt 2015-ben, a munkások elmondása szerint az egész olyan volt, mintha egy saját nyári/téli óráátállítást tartottak volna. Kényszerből vezették be ezt a változást, de azóta mind a cégvezető, mind a munkások rendkívül elégedettek az elért eredményekkel.</p>
	<p>Eredmények, kimenetek, jövőbeli elképzelések</p>	<p>A négynapos munkahét alkalmazásának eredményei megtérültek. Jelentős javulás volt a munka területén. Tudva, hogy a munkahetük rövidebb, a dolgozók jobban koncentrálnak a munka eredményeire, próbálják gyorsabban és hatékonyabban végezni a munkájukat. A munkahatékonyosság jelentősen megnőtt.</p>	<p>A manufaktúrában 2015 januárja óta a heti 40 munkórát nem a hagyományos 5 × 8 órában, hanem 4 × 10-ben teljesítik a mesterek. A fő eredmény, hogy ezzel az átállással heti mintegy két óra passzív időt meg tudnak spórolni. A reggeli munkakezdés (legalább fél óra) így csak négyszer van egy héten, az ebéidő és az utána való újratekintések ideje is úgy 45 perccel kevesebb, ahogyan a napvégi leállási idő (minimum 20 perc) is egy alkalommal rövidül. A szabadnapon (péntek) a munkások jellemzően a háztájt művelik vagy szakemberek lévén otthon is azt csinálják, amihez a legjobban értnek: asztalosmunkát vállalnak, valamint több idejük van ügyet intézni, a családjukkal törődni.</p>
	<p>Felmerült problémák és tanulságok</p>	<p>munkaidő csökkenésének gazdasági hatásai, munkaszervezési kérdések</p>	<p>munkaszervezési kérdések</p>
<p>Miért lehet jó gyakorlat?</p>	<p>Alulról építkező megközelítés</p>	<p>A gyakorlat egyértelműen a szervezetben megjelenő igényekre fókuszál, bevonva a munkavállalókat a megvalósításba.</p>	
	<p>Innováció</p>	<p>A munkaszervezés túllép a szokásos formákon, és valóban aktív együttgondolkodás jön létre.</p>	
	<p>Integrált megközelítés</p>	<p>Döntő fontosságú, hogy a cég vezetősége megértette, mennyire</p>	<p>Döntő fontosságú, hogy a cég vezetője megértette,</p>

		fontos a dolgozóknak nyújtott lehetőség a munka és a magánélet összeegyeztetésére.	több célt tudnak elérni, és mindezt anélkül, hogy folyamatos túlóráról, a hajszolásról és a vészesen közeledő határidőkről szólnának a napjaik.
	Nyilvánosság / hálózatépítés	elektronikussajtó-megjelenés, jó gyakorlat gyűjtemény	elektronikussajtó-megjelenés, folyóirat publikációk
	Fenntarthatóság	A kezdeményezés tényleges igényre reagál, igazodik a munkavállalói szükségletekhez, és a vezetőség, valamint a munkavállalók együttműködésén alapul.	
	Adaptálhatóság	Kiemelten hangsúlyos a munkavállalók bevonása a változási folyamatba, a vezetőség nyitottsága. A négynapos hét hatására az alkalmazottak boldogabbak és elkötelezettebbek. A háromnapos hétvége biztosította a dolgozóknak a szükséges pihenést és a családjukkal töltött időt, hogy motiváltabban és új kihívásokra készen térjenek vissza a munkában. A jó gyakorlat a szervezeti feltételek figyelembevételével adaptálható más szervezetek számára is. Kiemelten fontos a folyamat érintettjeinek azonosítása, a kommunikáció (tájékoztatás) szerepe, a pénzügyi erőforrások tervezése, az attitűd megváltoztatására tett kísérletek és az intézményi háttér.	

Konklúzió

A hazai foglalkoztatáspolitikai munkahelyek paradigmáján alapul, azaz a központban a klasszikus bérmunka és a munkahelyek számának bővítése áll. A globális trendek alapján a bérmunka típusú munkahelyek és a munkaképes népesség száma közötti tartós egyensúlybomlásra kell számítani a közeljövőben. Emiatt a rugalmasság a munkaerőpiacon a jövőben egyre fontosabb lesz. A négynapos munkahét ezen a helyzeten tud segíteni, de ahogy a tanulmányban is ismertettük, nem mindegy, hogy az naponta 10 órás munkavégzést jelent négy napon keresztül, vagy csak 8 órát a négy nap alatt. A munkaadóknak azt is értékelni kell, hogy mely munkakörökben alkalmazható a négynapos munkahét és milyen feltételek mellett. Fontos kérdés annak a megválaszolása is, hogy a napok számának csökkentése vagy inkább a munkaidő rövidítése lehet kedvezőbb megoldás mind a munkaadóknak, mind a munkavállalóknak. A jó gyakorlatok ismertetése, szélesebb körben való elterjedése segítheti a munkaadói döntés meghozatalát.

Ez utóbbi megállapítás még akkor is igaz, hogy ha kijelenthető, hogy az általunk vázolt konstrukciók nem mindenhol szükségesek, vagy nem feltétlenül váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. A négynapos munkahét megszervezése olyan szintű rugalmasságot igényel, melyre esetlegesen az egyes országok jogi megoldásai nincsenek felkészülve, illetve nem feltétlenül illeszkedik a társadalomnak a munkáról alkotott felfogásába. Az egyes jó gyakorlatok adaptálhatósága így jelen-

tős mértékű nehézségekbe is ütközhet. Ahogy a felvezetésből és az egyes példákból is látszik, egy folyamat elején tartunk, melynek mindig lesznek ellenzői. A gyakorlat bevezetése során a megvalósítónak végig kell mennie a megküzdési fázison, ha komolyan be akarja vezetni.

A négynapos munkahét ráadásul nem egy megoldást tartalmaz, hanem különféle munkaidő-szervezési konstrukciókat, melyek között eltérések vannak. Mindig azt szükséges vizsgálni, vajon melyik a legkönnyebben adaptálható, illetve melyik eredményez az adott társadalmi keretek között win-win helyzetet. Ebben véleményünk szerint a hatályos munkajogi szabályozást kell követni, mely pontosan meghatározza a munkaidőben és azon túli rendelkezésre állási kötelezettség szabályait. Ezen érdeemben nem kellene, hogy változtasson a négynapos munkahét bevezetése. A felmerülő munkajogi kérdéseket a megvalósítandó konstrukció generálja majd.

Az utóbbi időszakban láttuk, hogy nem csak a gondos előre tervezett gazdasági megfontolások mentén valósulhat meg ez a konstrukció, hanem akár egy gazdasági válság is kikényszerítheti.²⁰ A válság által kikényszerített eszköz a Kurzarbeit volt. Ez egy rövidített munkavégzést jelentett, melyhez kapcsolódóan az állam a kieső jövedelem meghatározó százalékát kipótolta.

A fenti jó gyakorlatokból is láttuk, hogy az egyik kényszermegoldásként született meg. Attól, hogy kényszerből szükséges bevezetni egy megoldást, nem szükséges, hogy a sikerességét determinálja. A társadalmi elfogadottsága nehezebben alakulhat ki esetenként, de a tényleges sikere túlmutat azon, hogy kényszereszközként került-e bevezetésre. Egy jelentős kérdést azonban kezelni szükséges. Ez főleg akkor igaz, ha a kényszermegoldásunk rövidebb munkaidővel, de épp ezért alacsonyabb bérrrel is jár együtt. Épp a Kurzarbeit hozta fel ezt a kérdést. Az emberek félnek a bércsökkentéstől, főleg itt a közép-európai térségben. Talán a munkanélküliségtől még jobban félnek az emberek. A félelem mértéke a választandó opcióktól is függ. Fontos jeleznünk azt, hogy más-más szempontok kerülnek előtérbe, ha azt kell vizsgálnunk, hogy a nyugat-európai országokban a feltett kérdésre hogyan válaszolnak. Elképzelhető, más motivációs elemek is előtérbe kerülnek, mint a klímavédelem és a green economy. Ehhez képest a közép-európai országokban inkább a protekcionista motiváció a domináns, mely sok esetben letükrözi a munkáról alkotott aktuális politikai, kormányzati nyilatkozatokat. Ha a megoldást is keressük, az sokféle lehet. Az állami támogatástól a feltétel nélküli alapjövedelemig bármi. Ez mindig az adott állam munkáról alkotott képétől és gazdasági potenciáljától is függ.

Felhasznált irodalom

- [1] *10 órás munkanapot vezetett be a Miniszterelnökség.* https://index.hu/belfold/2014/11/25/10_oras_munkanapot_vezetett_be_a_miniszterelnokseg/, 2022. április 10.

²⁰ Erre volt jó példa a pandémia miatti foglalkoztatási válság idején a Kurzarbeit.

-
- [2] Hassam K. ALFARES: Dual-based optimization of cyclic four-day workweek scheduling. *Journal of Mathematics Applied in Business and Industry* 2000/1., 269–283.
- [3] Margarita ANGELOVA et al.: *Szervezeti Innováció elősegítése. „FLOURISH Jógyakorlatok gyűjteménye”*. <https://csmkik.hu/storage/documents/December2020/7W2w97hJoYhuZx5rfJf6.pdf>, 2022. április 13.
- [4] Nicholas A. ASHFORD – Giorgos KALLI: *A Four-day Workweek: A Policy for Improving Employment and Environmental Conditions in Europe*. <https://www.europeanfinancialreview.com/a-four-day-workweek-a-policy-for-improving-employment-and-environmental-conditions-in-europe/>, 2022. március 31.
- [5] BARNA Eszter: *Lemondanánk a béremelésről, ha kevesebbet kellene dolgozni*. <https://www.hrportal.hu/hr/lemondanank-a-beremelesrol-ha-kevesebbet-kellene-dolgozni-20151007.html>, 2022. április 12.
- [6] Alain BILLIONNET: Integer programming to schedule a hierarchical workforce with variable demands. *European Journal of Operational Research* 1999/1., 105–114.
- [7] GYIMESI Károly: *4 napos munkahét. Új irányzatok a munka világában*. <https://minner.hu/4-napos-munkahet-uj-iranyzatok-a-munka-vilagaban/>, 2022. március 17.
- [8] Guðmundur D. HARALDSSON – Jack KELLAM: *Going Public: Iceland’s journey to a shorter working week*. Authonomy, Reykjavik, 2021, https://en.alda.is/wp-content/uploads/2021/07/ICELAND_4DW.pdf, 2022. április 9.
- [9] Rudy HUNG: Single-shift scheduling under a compressed workweek. *Omega* 1991/5., 494–497.
- [10] Bevezették a négynapos munkahetet Angliában is. *Index* <https://index.hu/kulfold/2022/06/06/egyesult-kiralysag-negynapos-munkahet/>, 2022. június 23.
- [11] John Maynard KEYNES: *Economic Possibilities for our Grandchildren*. 1930, <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>, 2022. április 14.
- [12] William M. LANKFORD: Changing schedules: A case for alternative work schedules. *Career Development International* 1998/4., 161–163.
- [13] Laurie MOMPÉLAT – Mika MINIO-PALUELLO: *Stop the Clock – The Environmental Benefits of a Shorter Working Week*. Platform, London, 2021, https://6a142ff6-85bd-4a7b-bb3b-476b07b8f08d.usrfiles.com/ugd/6a142f_5061c06b240e4776bf31dfac2543746b.pdf, 2022. április 9, 6.
- [14] Négynapos munkahét bevezetését javasolja a szakszervezet: összejöhet? *MTI* <https://www.penzcentrum.hu/karrier/20200816/negynapos-munkahet-bevezeteset-javasolja-a-szakszervezet-osszejohet-1100964>, 2022. június 23.

-
- [15] MÁTÉ Dávid Adrián: 6 óra munka, 9 óra pihenés, 9 óra szórakozás: A 30 órás munkahét nyomában. *Erdélyi Jogélet* 2020/4, 77–93.
<https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.07>
- [16] OLAJOS István – CSIRSZKI Martin – MUSINSZKI Zoltán – LIPTÁK Katalin – MÉLYPATAKI Gábor: Elmélet és gyakorlat – Munkaköri kompetenciák jogi és munkaerőpiaci elemzése a kontroller munkakörökben. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/2., 81–101.
- [17] Ravada NANDA – Jim BROWNE: *Introduction to employee scheduling*. Van Nostrand Reinhold, New York, 1992.
- [18] SZABÓ Beáta – NAGY Fruzsina Piroska: *Jó gyakorlat koncepció kidolgozása, a jó gyakorlat kiválasztás kritériumainak meghatározása*. Regionális Forrásközpontok Országos Egyesülete, 2014.
- [19] SZABÓ M. István: *Napi tíz óra munka, hétvége péntektől – egy magyar cég meglépte*. https://hvg.hu/kkv/20150912_Tiz_ora_munka_de_harom_nap_pihen_o, 2022. április 11.

A FIATAL GAZDÁLKODÓKHOZ ÉS A RÖVID ELLÁTÁSI LÁNCOKHOZ KAPCSOLÓDÓ TEMATIKUS ALPROGRAMOK JÖVŐJE A 2021-2027-ES TÁMOGATÁSI CIKLUSBAN*

**The future of the thematic sub-programs for young farmers and
short supply chains in the 2021-2027 support cycle**

OLAJOS ISTVÁN**

Absztrakt: A szerző arra keres választ, hogy a 2013–2020-as támogatási ciklusban meghatározónak minősíthető két támogatási forma hogyan és miként élhet tovább a megváltozó uniós támogatási körülmények között 2022 után. A szerző elemzi az agrár-piacpolitika és a vidékfejlesztési politika költségvetési harcait, és ezekben a fiatal gazdálkodókra, mint címzettekre irányuló támogatások helyét és szerepét. A gazdaságátadás jogi és gazdasági feladatainak értelmezését követően az agrárversenyjog megváltozott dimenzióját értelmezi.

Kulcsszavak: új támogatási ciklus, fiatal gazda program, rövid ellátási láncok, agráröröklés, agrár-versenyjogi kihatások

Abstract: The author is looking for an answer to how and how the two forms of support that can be considered decisive in the 2013–2020 support cycle can survive in the changing EU support conditions after 2022. The author analyzes the budget struggles of agricultural market policy and rural development policy and the place and role of support for young farmers as recipients in these. Following the interpretation of the legal and economic task of economic transfer, it interprets the changed dimension of agricultural competition law.

Keywords: new support cycle, young farmer program, short supply chains, agricultural inheritance, agricultural competition effects

* A cikk alapját képező kutatás Az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatásával készült.

** DR. OLAJOS ISTVÁN
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka-és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civoliga@uni-miskolc.hu

1. Alapvetés, megválaszolandó kérdések

A 2014–2020-as támogatási ciklusban a Nemzeti Vidékfejlesztési Program kiemelt támogatási célterületének számított a fiatal gazdálkodók pályakezdését, valamint a gazdaságátadás és annak pénzügyi és üzletpolitikai fedezetét biztosító Fiatal Gazda tematikus alprogram, és a fenntartható fejlődés jegyében a mezőgazdasági termelést a helyi fogyasztással összekapcsoló Rövid Ellátási Lánc tematikus alprogram. A ciklus alprogramjainak értékelését két összefoglaló cikkben már elvégeztük. A következőkben arra keressük a választ, hogy a Közös Agrárpolitika szerepe milyen lesz a következő támogatási ciklusban, az agrártámogatások és a vidékfejlesztési támogatások hogy viszonyulnak egymáshoz,¹ és a támogatások két pillérének elemei között milyen szerepe lesz a gazdaságátadásnak és a rövid ellátási láncoknak. Az unió politikai keretei között milyen ellenlépésekre lehet számítani az élelmiszerpiacot jelenleg uraló multinacionális vállalatok részéről, akik az áruk szabad áramlásának elvére hivatkozva megpróbálják útját állni a rövid ellátási láncok elterjedésének, és a vidékfejlesztési rendszerből történő kiiktatását vagy lényeges megkurtítását tervezik az intézménynek. E mellett az is a jövő kérdése, hogy a fogyasztói jogok mellett ki tudnak-e törni az élelmiszerláncoknak kiszolgáltatott helyzetükből a mezőgazdasági termelők, és lesz-e uniós szinten intézményesülő rendszer a termelők védelmére.

2. Az Európai Unió következő költségvetése mint az agrártámogatások alapja

A KAP 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó költségvetési keretét a 2018. május 2-án megjelent Többéves Pénzügyi Keretre (MFF) vonatkozó bizottsági javaslat tartalmazza.² A javaslatból látható, hogy a Bizottság reagálni kíván az Unió előtt álló új kihívásokra, ezért a kutatás, a migráció, a határellenőrzés, a védelem, illetve a digitális gazdaság területeire több forrást irányoz elő. Emellett, reagálva az Egyesült Királyság, mint korábbi „nettó befizető” kilépése miatti nemzeti hozzájárulások kiesésére is, a hagyományos szakpolitikák, mint a Közös Agrárpolitika és kohéziós politika finanszírozását egy alacsonyabb szinten képelné el.³

¹ A jelenlegi támogatási rendszerre lásd: Tamás ANDRÉKA – Krisztina BÁNYAI – István OLAJOS: The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform. *Agár-és Környezetjog* 2015/19., 6–31.

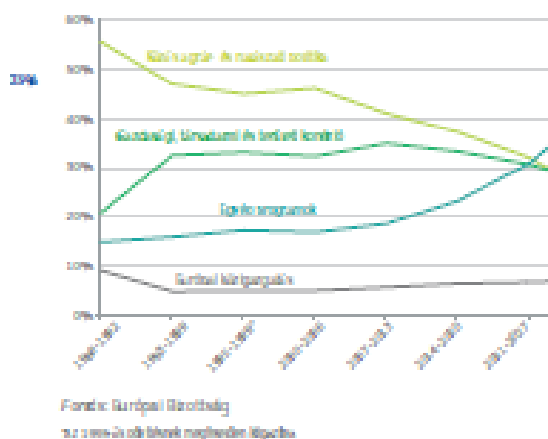
² Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council. European Commission. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-392-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, 2018. december 18., 1–3

³ RESZKETŐ Tímea – KASZA Anikó: *Tájékoztató a 2020 utáni közös agrárpolitika várható kereteiről*. NAK Tájékoztató kiadvány, Budapest 2018, 15, 1–4.

Folytatódik tehát az a folyamat, hogy az EU-költségvetésen belül a KAP veszt részesedéséből, ugyan a Bizottság hangsúlyozza, hogy a szakpolitika reformjával, célzottságának és hatékonyságának növelésével a megtakarítások csak mérsékelten éreztették hatásukat.⁴

A Közös Agrárpolitikára a Bizottság (folyó áron) 365 milliárd eurót irányzott elő.

A fő szakpolitikai területek helyzetének alakulása az uniós költségvetésen belül



1. ábra. Az uniós agrárpolitika aránya a Bizottsági tervezet alapján
(forrás: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_hu_0.pdf)

Ez uniós szinten (EU-27) az előző időszakhoz képest folyó áron mintegy 4%-os csökkenést, reálértéken pedig jóval érezhetőbb visszaesést jelentene, amennyiben a bizottsági javaslat a jelenlegi formájában valósul meg. A folyó áron kifejezett forráscsökkenés mind a közvetlen támogatásokat (-4%), mind a vidékfejlesztési forrásokat érintette, utóbbit komolyabb mértékben (-15%). Ugyanakkor a jövőben a nemzeti társfinanszírozás mértéke magasabb lesz, így összességében ez ellensúlyozhatja az itt tapasztalt forráskiesést. A piaci intézkedések pénzügyi kereteit várhatóan nem érte jelentős változás. A termelők számára meghatározó források köre kiegészült: a következő ciklus kutatási keretprogramjában, azaz a Horizont Európa programban 10 milliárd eurót különítenének el élelmiszeriparra, mezőgazdaságra, vidékfejlesztésre és biomassza-alapú gazdaságra.⁵

⁴ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain. European Commission, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-173-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, 2018. december 21., 1–3. 4. dia

⁵ RESZKETŐ- KASZA: i. m. 14.

3. Az agrártámogatások pillérei

Az új KAP kialakításának első lépése a 2017. február 2-án az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által a szakpolitika egyszerűsítésére és korszerűsítésére meghirdetett nyilvános konzultáció volt. A konzultáció során megállapítást nyert, hogy a válaszadók egyszerűbb, rugalmasabb politikára, a gazdálkodók számára megfelelő szintű jövedelem biztosítására, illetve a környezet- és éghajlatvédelem új kihívásaira szeretnének válaszokat látni.⁶ A konzultáció eredményeit is felhasználva 2017. november 29-én adta ki a Bizottság a KAP jövőbeli irányvonalaira vonatkozó közleményét *Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője* címmel. A szakpolitika tartalmának meghatározásával párhuzamosan 2017. március 1-jén, az Európa jövőjéről szóló Fehér Könyvvel kezdetüket vették a Közös Agrárpolitika jövőbeli forrásait is meghatározó 2021–2027 közötti uniós költségvetés kialakításának a folyamatai is.⁷

Az elmúlt lassan másfél év uniós szintű szakmai fórumai, illetve a készült vitanyanyagok alapján elkészültek a Bizottság konkrét javaslatai a Közös Agrárpolitika szakmai és költségvetési keretéről. 2018. május 2-án jelent meg a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó uniós költségvetési javaslat, 2018. június 1-jén kerültek napvilágra a Közös Agrárpolitika jövőbeli irányára vonatkozó jogalkotási javaslatok (a 2021–2027-es programozási időszakra a Bizottság három rendelettervezetet javasol: KAP Stratégiai Tervezési Rendelet, Horizontális Rendelet, Közös Piacszervezésről szóló rendelet kiegészítése.)⁸

3.1 A Közös Agrárpolitika általában és a piacpolitika

A közvetlen támogatások, így a termeléstől független és a termeléshez kötött támogatások gazdaságonként nyújtható összegét összesen évi 100 ezer euróban maximálnák (capping), 60 ezer és 100 ezer euró között fokozatosságot (degresszivitást) alkalmazva. A támogatáskorlát alkalmazásához figyelembe vett támogatásösszeget ugyanakkor gazdaságonként korrigálnák az adott gazdaság foglalkoztatási hatásával.

A korrekció keretében a figyelembe vett támogatásösszeget a munkavállalók létszám és a családon belüli foglalkoztatás alapján, az alapnak tekintett munkabérek összege alkalmazásával kalkulált munkabér, illetve a kapcsolódó adó- és járulékoszettekkel csökkentenék. Eddig a capping alkalmazásáról tagállami hatáskörben lehetett dönteni, a bizottsági javaslat azonban kötelező bevezetéséről szól. A Bizottság javaslata alapján a megfelelő jövedelemszint biztosítására a termelők továbbra is igényelhetnének területalapú támogatást, az igénybevétel előfeltételként ugyanakkor a fokozott környezeti és éghajlatvédelmi követelmények teljesíté-

⁶ Proposal for regulation..., 1–3

⁷ *EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020*. European Commission. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_en.htm, 2018. november 25., 1–4

⁸ Proposal for regulation..., 1

sét várnák el. Ez alapján kötelező lenne a Nitrát Direktíva, a Víz Keretirányelv és a NATURA 2000 előírások betartása, illetve egyéb, uniós szinten előírányzott gyakorlat megvalósítása. Így például előírták a termelőknek a tápanyag-gazdálkodási terv készítését, a vetésforgó alkalmazását, illetve a szénben gazdag talajok megőrzésére a lápos-mocsaras területek védelmét. Ezzel párhuzamosan a jelenlegi zöldítési rendszer megszűnt.⁹

A területalapú támogatás hektáronkénti összegét tekintve elképzelhető csökkenés, a Bizottság ugyanis törekszik a hektáronkénti támogatásszint esetében a tagállamok között meglévő különbségek kiegyenlítésére (külső konvergencia). Ez alapján az uniós átlag 90%-a alatti támogatásszinttel rendelkező országok esetén a különbséget 50%-kal kell csökkenteni. Új elemként jelenik meg, hogy ezt a kiegyenlítést valamennyi tagállam finanszírozza.

A mezőgazdasági kisüzemek adminisztrációs terheinek csökkentésére a tervezet lehetővé tenné ezentúl is, hogy a kistermelők az alap jövedelemtámogatást egyösszegű éves átalánytámogatás formájában igényelhessék meg.

A jövedelmek újraelosztását segítő kiegészítő jövedelemtámogatást hoznak létre az európai agrárgazdálkodási modell megerősítése érdekében. Az intézkedés alapvető célja a közvetlen támogatások igazságosabb elosztása, az uniós termelés magját jelentő kis- és közepes méretű mezőgazdasági üzemek előnyben részesítése. A capping és a degresszió eredményeképp felszabaduló összegeket a tagállamok a kis- és közepes gazdaságok között oszthatnák szét (ezen újraelosztás elősegítő kifizetés keretében), vagy a II. pillérbe csoportosítják át vidékfejlesztési célokra fordítva.

A fiatal mezőgazdasági termelők kiegészítő jövedelemtámogatás adható a generációs megújulás elősegítésére. Így a közvetlen támogatások minimum 2%-ának megfelelő összeget a fiatal mezőgazdasági termelők támogatására kellene fordítani, amelyet a tagállamok egyrészt jelen kiegészítő támogatás odaítélésével, másrészt vidékfejlesztési támogatás pályáztatásával valósíthatnak meg.¹⁰

A zöldítést, mint eddigi kötelező elemet felváltja az Éghajlat- és környezetvédelmi önkéntes támogatási rendszer. A Bizottság az új ciklusban fokozottabban figyel a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célok teljesülésére is, ezért előírja, hogy az alaptámogatáson felül kiegészítő támogatásban részesüljenek azon termelők, akik a tagállamok által meghatározottak szerint, a kötelező környezet- és éghajlatvédelmi követelményeken túl teljesítenek. A teljesítménymérés eszközeinek kidolgozását azonban a tagállamokra bízta.¹¹

⁹ KRÁLL Attila – TÓTH Péter: Kie lesz a Közös Agrárpolitika 2020 után. *Madártávtlat* 2018/2., 14–17.

¹⁰ *Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője: a 2020 utáni közös agrárpolitika.* Mezőgazdasági és Halászati Tanács. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-150-27-2018-INIT/hu/pdf>, 2018. december 12.

¹¹ Proposal for regulation..., 4–22.

Egyes szektorokat, amennyiben az gazdaságilag, társadalmilag vagy környezeti-
leg indokolt, illetve bizonyos nehézségekkel szembesülnek, a tagállamok továbbra
is kiemelt támogatásban részesíthetik. A következő ciklusban erre fordítható teljes
keretösszeget a Bizottság ugyanakkor csökkentette.

A tagállamok a KAP-költségvetésük 10%-át fordíthatnák ilyen szektorok tá-
mogatására, illetve ezen túl 2%-ot a fehérjeágazat támogatására, a jelenlegi idő-
szakban alkalmazott 13 + 2% helyett. A tagállamok a támogatással az adott szek-
tor hatékonyságának, versenyképességének javulásához járulhatnak hozzá, hogy
a szektor a fennálló nehézségeket kezelni tudja. Magyarországon jelenleg a
szarvasmarha-, juh-, rizs-, zöldség-gyümölcs-, ipari olajnövény- és fehérjenö-
vény-ágazatok részesülnek ilyen támogatásban. A támogatást a termelők terület-
nagyság, illetve állatlétszám alapon vehetik igénybe.¹²

A piaci intézkedések közé sorolandók az ágazat-specifikus támogatások, ame-
lyek a termelők piachoz való alkalmazkodását segítik, illetve egyéb intézkedések
(pl. intervenció ár meghatározása), amelyek piaci válsághelyzetek esetén teszik
lehetővé az EU, illetve a tagállamok számára, hogy beavatkozzanak, így csökkent-
sék a termelők veszteségeit, a piaci anomáliáknak való kitettségét.

A piaci intézkedések köre alapvetően nem változik. Az ágazatspecifikus tá-
mogatások esetén ugyanakkor újdonság, hogy a hagyományosan támogatásban
részesített ágazatokon¹³ felül a tagállamoknak az I. pilléres források 3%-ának
erejéig lehetőségük lenne támogatást nyújtaniuk a felsoroltaktól eltérő szekto-
rok¹⁴ számára is.

A támogatást lehet adni például termelőszervezet működtetésére, a piaci igé-
nyeknek való jobb megfelelésre, illetve egyéb, a szektor számára releváns specifi-
kus intézkedésre.¹⁵

Ezen túlmenően, az I. pillér költségvetéséből a tagállamok 2021-től minden év
elején legalább 400 millió eurót különítenek el egy új, tagállamok közötti Mező-
gazdasági Tartalékot létrehozva, így a nem várt uniós szintű válsághelyzetek keze-
lésére. Az eddigi szabályokkal ellentétben a fel nem használt összegeket időbeni
korlátozás nélkül a következő pénzügyi években az alap finanszírozására lehet
felhasználni.¹⁶

¹² Vesd össze: ANDRÉKA – BÁNYAI – OLAJOS: i. m. 6–31, illetve Proposal for regulation..., 58–59, 60–63.

¹³ Idetartoznak a zöldség-gyümölcs (pl. termelői szervezetek működési alaptámogatása), a szőlő-bor (pl. szőlőültetvény szerkezetátalakítási támogatások), és a méhészeti ágazatok (Magyar Méhészeti Nemzeti Program támogatásai).

¹⁴ Utóbbi módon az alábbi ágazatok lennének még részesíthetőek támogatásban: gabona-félék, rizs, cukor, szárított takarmány, vetőmagok, komló, olívaolaj és étkezési olajbo-gyó, len és kender, banán, élő fák és egyéb növények, gumók, gyökerek, vágott virágok és díszítőlomboszat, marha- és borjúhús, tej és tejtermékek, sertéshús, juh- és kecskehús, tojás, baromfihús, selyemhernyó.

¹⁵ Proposal for regulation..., 63–86.

¹⁶ Proposal for regulation..., 86–97.

3.2. *A vidékfejlesztési pillér*

A vidékfejlesztési intézkedéstípusok alapvetően nem változtak. A tervezet szerint a termelők a következő ciklusban is a jelenlegihez hasonló vidékfejlesztési támogatásokra pályázhatnak.

Ezek: környezet- és éghajlatvédelmi vállalatokhoz kapcsolódó kifizetések, hátrányos természeti adottságú területekre vagy egyéb régióspecifikus korlátokra vonatkozó kifizetések, beruházások, fiatal mezőgazdasági termelők induló támogatása, a nem mezőgazdasági tevékenységek elindítása és diverzifikációja (legfeljebb 100 ezer euró összegű átalánytámogatás), kockázatkezelési eszközök, együttműködések, tudásátadás és tájékoztatás.¹⁷

Elvárás ugyanakkor a tagállamoktól, hogy a vidékfejlesztési források min. 30%-át környezet-, éghajlatvédelmi célkitűzések elérésére, min. 5%-át a LEADER közösségi fejlesztésekre, max. 4%-át a Közös Agrárpolitika végrehajtását támogató technikai feladatokra fordítsák. Így az új ciklusban a KAP költségvetési keret 40%-a fordítódik a környezetvédelmi és éghajlatpolitikai célok megvalósítására.

Fontos horizontális célként kezeli a Bizottság a mezőgazdasági üzemek korszerűsítését, modernizációját is. Ennek megvalósításában hangsúlyos szerepet játszik a tudásátadási és innovációs rendszereknek (így pl. a szaktanácsadási rendszernek is), amelyeknek a kutatás, az innováció és a digitalizáció ösztönzését és eredményeiknek terjesztését kell ellátniuk. A tagállamoknak ezért a Stratégiai Tervükben külön ki kell térniük rá, hogyan tervezik e rendszerek megfelelő működését biztosítani.¹⁸ A KAP Stratégiai Tervek végrehajtásának támogatására, az érintettek bevonására és a jó gyakorlatok terjesztésére mind uniós, mind nemzeti szinten ún. KAP Hálózatok jönnének létre, az EIP-AGRI projekt-eredmények terjesztésének feladatát is ellátva.

Az egyes pillérekre jutó tényleges költségvetési kereteket a tagállamok saját hatáskörben véglegesíthetnék. Erre a pillérek közötti átcsoportosítással lenne módjuk maximum 15%-os mértékig, illetve további 15%-os átcsoportosításra lenne lehetőség az I. pillérből a II. pillérbe speciális környezet- és éghajlatvédelmi célkitűzésekre.

4. **A jogalkotási eljárás és a stratégiai tervezés**

A KAP jogalkotási javaslatának végleges elfogadása ugyanakkor elviekben addig nem történhet meg, amíg az új költségvetést el nem fogadták az állam- és kormányfők.

A Bizottság minden tőle telhetőt megtett a gyors megállapodás érdekében, és ezt kérte az Európai Tanácstól és az Európai Parlamenttől is.

¹⁷ Proposal for regulation..., 86–93.

¹⁸ Kiss Miklós: *Vidékfejlesztés 2020 után; avagy társadalompolitika vagy gazdaságfejlesztés?* http://www.mkt.hu/wpcontent/uploads/2017/09/agrar_Kis_Miklos_Zsolt.pdf, 2018. november 5.

Az uniós költségvetés végleges elfogadásához az állam- és kormányfőket magában foglaló Európai Tanács egyhangú döntése szükséges, miután az EP kifejezte egyetértését. Az EP abszolút többségi döntéssel jóváhagyja vagy elutasítja a Tanács álláspontját, de azt nem módosíthatja.

A szakpolitikai rendelettervezetek jóváhagyásánál a rendes jogalkotási eljárás szabályai működnek, azaz a Tanács mellett az EP is egyenrangú társjogalkotó. A KAP-javaslatokat az agrárminiszterek a Mezőgazdasági és Halászati Tanács, az EP-képviselők a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottság (COMAGRI) ülésein tárgyalták.

A KAP stratégiai tervezésére vonatkozó Rendeletben a Bizottság a 2022 utáni KAP alapvető politikai paramétereire tett javaslatot, úgymint a KAP célkitűzéseire, az intézkedések körére, a tagállami alapkövetelményekre, valamint a pénzügyi kérdésekre. A jogszabály az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott intézkedések kereteit tartalmazza.

A Rendelet alapján a tagállamok jóval nagyobb mozgástérrel rendelkeznek saját támogatáspolitikájuk kialakításakor, ugyanakkor fontos, általános célként kezelik az élelmiszerbiztonságot hosszú távon biztosítani tudó, környezettudatos gazdálkodás elősegítését, és a vidéki térségek megerősítését; emellett az egyes területeken átívelő, úgynevezett horizontális célként az innováció és digitalizáció ösztönzését, és az új tudás hasznosításával a mezőgazdasági üzemek korszerűsítését.

A nagyobb tagállami mozgástér lehetővé teszi a helyi körülmények fokozottabb figyelembevételét, viszont nagyobb felelősséggel és elszámolhatósággal is jár. Mindezt megvalósítandó, a tagállamoknak úgynevezett KAP Stratégiai Tervet készítenek a támogatások felhasználására, amely magában foglalja az I. pillér (pl. közvetlen támogatások) és a II. pillér (vidékfejlesztési támogatások) forrásait.

A Rendelet kilenc uniós gazdasági, környezeti és társadalmi úgynevezett specifikus célkitűzést határoz meg, melyekre alapozva a tagállamok kialakították támogatáspolitikájukat. A célkitűzések a gazdasági életképességre, a termelők támogatására, egy magasabb szintű környezet- és éghajlatvédelmi teljesítményre, valamint a vidéki térségek fenntarthatóságára koncentráltak.

A KAP Stratégiai Tervben a tagállamok választották ki, hogy a célok teljesítését – figyelembe véve a helyi sajátosságokat – milyen intézkedésekkel kívánják elérni. A választható intézkedéseket viszont a Rendelet rögzíti.

Az intézkedések sikerességének, illetve általában a támogatáspolitikai teljesítményének a mérésére a tagállamoknak, továbbá a célok elérését alátámasztó tervszámokat és eredménymutatókat (ún. indikátorokat) is meg kellett határozniuk a Rendelet adta keretek között.¹⁹

A KAP Stratégiai Terveket a Bizottság hagyja jóvá. A Stratégiai Terv végrehajtásáról a tagállamoknak évente jelentést kell készíteniük, mely az uniós célok tagállami teljesítését, az indikátorok aktuális értékét foglalja magában. A Bizottság

¹⁹ Proposal for regulation..., 98–104.

mind a tervezés, mind a végrehajtás során fokozottabban felügyeli, hogy a támogatáspolitikai eredményessége biztosított legyen. A környezeti és éghajlatvédelmi célok teljesülése tekintetében kielégítő teljesítményt nyújtó tagállamoknak 2026-ban „teljesítménybónusz”-ként további KAP forráskeretet ítélné meg.

Stratégiai Tervükben a tagállamok maguk választhatják meg, hogy milyen intézkedéseket vezetnek be az uniós célok elérésére. A Rendelet a következőkben bemutatott intézkedéstípusok bevezetését teszi lehetővé. Az I. pillér esetében az Unió továbbra is 100%-ban finanszírozza a kifizetéseket, a II. pillér esetén ugyanakkor csökkent mértékben: maximum 70%-os arányban a kevésbé fejlett régiókban, 43%-os arányban pedig az egyéb térségekben.²⁰

5. A fiatal gazdálkodókra és a gazdaságátadásra vonatkozó tervek szerepe a következő támogatási ciklusban

A fiatal agrárvállalkozók és agrárvállalkozásokra vonatkozó gazdaságátadás a következő támogatási ciklus kiemelt területként kezelt támogatása lesz. Ezt a tételmondatot alátámasztja az a tény, hogy a stratégiatervezésre vonatkozó rendelet kilenc célkitűzése között fontos szerepet játszik az agrárvállalkozások beindítása (termelők támogatása és a gazdasági életképessége elősegítése). E mellett a gazdaságátadás egyik fontos feltétele a kezdeti strukturális politika irányelveitől kezdve az a cél, hogy a gazdaságátadás egyet jelentsen az átadandó gazdaság modernizációjával.²¹ A modernizáció, digitalizáció és az új, szaktanácsadási módszerek átvétele az új vidékfejlesztési rendszer egyik átfogó célja. A cél elérésének egyik eszköze a gazdaságátadás, melyben az új agrárüzemek beindítása nem jár ennek gazdasági alapjainak a megteremtésével is, tehát a legfontosabb termelőeszközök, ingatlanok, növényvédőszer-állomány, és a termelés folytatásához szükséges vagyoni értékű jogok már rendelkezésére állnak az új típusú gazdálkodás beindítójának.²² A magyar agráriumban egy eddiginél tudatosabban felépített agrárpolitikával mindez elérhető. E politika kialakítását célozta meg az AGRYA – Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetsége, mikor elkészítette Nemzeti minimum az agrár-nemzedékváltásért elnevezésű javaslatát. A javaslat a zökkenőmentes átmenet érdekében öt fontos ponton szeretne áttörést elérni: 1. a gazdaságátadás, 2. a támogatások és hitelezés, 3. a földügyi szabályozás, 4. a munkaerő, foglalkoztatás és pályaaorientáció, 5. a képzési tanácsadás és tudásátadás témakörében.²³

A felvetett kérdéskörök mindegyikéhez kapcsolódik vagy kapcsolódhat támogatási program, és a felvetett kérdéskörök azt vetítik előre, hogy jól átgondolt nemzeti

²⁰ Proposal for regulation..., 99–101.

²¹ NOVÁK László – SZABÓ Csaba: Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása és a gazdaságátadás. *Agrárágazat* 2007/8., 10–11.

²² PÓLYA Árpád – VARANKA Mariann: Ki veszi át a stafétabotot- Generációváltás az agráriumban. *Agrárágazat* 2013/9., 20–23.

²³ *Az ügy, ami összeköt – Nemzeti minimum a nemzedékváltásért.* AGRYA. https://dpxvcgy88gl35.cloudfront.net/sites/default/files/downloads/fiatal_gazda_nemzeti_minimum.pdf, 2018. október 14., 1–3.

agrárpolitikával a fiatal agrár vállalkozókra vonatkozó programok tematikus alprogramszerű támogatási jellege megmaradhat.²⁴ Az ilyen jellegű támogatások erősítéséhez azonban fontos az intézmény erőteljesebb jogrendszerbe ágyazása. Ennek előfeltétele, hogy a nemzedékváltás megközelítése a kapcsolódó kérdések megoldására is törekedjen.²⁵ Kapcsolódó kérdések a gazdálkodással felhagyó gazdaságátadó korai nyugdíjba vonulására vonatkozó programok kialakítása, a gazdaságátadás forrásainak megteremtése, a gazdaságátadás és az innováció és technikai fejlődés megteremtése.²⁶ Az agrár föld és gazdaságöröklés speciális a polgári jogon kívüli eszközeinek létrehozása, a fiatal agrár vállalkozók számára a tényleges gazdaságátadás elősegítő földforgalmi szabályok megteremtése. Fontos továbbá az ezzel a területtel foglalkozók tevékenységének összehangolása azáltal, hogy a kapcsolódó szabályozási koncepciót összehangolandó legyen egy új szervezeti kerete a kérdésnek az agrárminisztériumon belül, legyen egy új nemzedékváltásért felelős országgyűlési albizottság a vidékfejlesztési bizottságon belül, az országgyűlés évente tűzze napirendre a nemzedékváltás kérdését, és az agrárkamara is kezelje kulcsponthoz hasonlóan az ügyet.²⁷ E mellett e sorok írója szükségesnek látja azt is, hogy a nemzedékváltás elősegítése érdekében, lenne egy miniszteri biztos, aki az ágazaton belül elősegítené a kérdéses jogszabályok mielőbbi elfogadását.

A kapcsolódó jogalkotási feladatok közül a leginkább fontos egy, a polgári jogi öröklési szabályokat alapul vevő, de attól koncepciójában eltérő agráröröklési törvény megalkotása, mely külön fejezetként szerepeltetné a földek törvényes és a földek végrendeleti öröklését.²⁸ E mellett fontos lenne a családi gazdálkodást alapul vevő családi üzem és egy személyegyesülési alapokon működő agrárüzem létrehozása, mely a státuskérdéseken túl szabályozná a családi üzem és az agrárüzem öröklési kérdéseit is. A két törvény közti alapvető különbség az lenne, hogy az üzemtörvényben a föld önállóan elvesztené forgalomképességét, és mint az agrárüzem, vagy a családi üzem egy összetevője jelenne meg, melynek eladásához szükséges lenne az üzem minden alkotórészének átruházása vagy egységes öröklése.

A földöröklés összehasonlító jogi alapon történő elemzésével, és egy új föld- és üzemöröklési rendszer koncepcionális kérdéseivel foglalkozó disszertáció megírásával járult ehhez hozzá Hornyák Zsófia.²⁹ Hornyák a polgári jogtól eltérő, azt speciális jellegével kiegészítő szabályozásban látja a speciális öröklési szabályok lényegét. A szabályozási koncepcióval elő kívánja segíteni a földtulajdon és a föld-

²⁴ Uo.

²⁵ SZÉKELY Erika: *A nemzedékváltás kérdései az ÚMVP Tükrében*. http://www.bermanottointezet.hu/sites/default/files/Szekely_Erika.pdf, 2018. október 13.

²⁶ SZÉKELY Erika: Nemzedékváltás a mezőgazdaságban. *Agrárgazdasági Információk* 2009/2., 66. illetve PÓLYA Árpád – VARANKA Mariann: Generációváltás az agráriumban II. – a családi vállalkozások mérföldköve. *Agrárágazat* 2013/10., 24.

²⁷ Az ügy, ami összeköt... 2

²⁸ HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklése* PhD-értekezés tézisei. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2018.

²⁹ HORNYÁK Zsófia: Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes: Továbbfejlesztési irányok: földöröklés, *Agrár- és Környezetjog* 2018/25., 107–131.

használat egységét, a földforgalmi törvénnyel kettévágott végrendeleti és törvényes öröklés hasonló jellegű szabályozását. A hasonló jellegű szabályozás anyaga az a koncepció, hogy az legyen a föld örököse, akinek a gazdálkodás fenntartásától a megélhetése függ, és vállalja az ehhez szükséges elméleti és gyakorlati tudás megszerzését. Koncepciója megalkotása során figyelemmel van az Alaptörvény elfogadásával alapjoggá váló aktív és passzív öröklési jog érvényesülésére. Ha az örökösök között nincs földműves, akkor aki meg kívánja szerezni a örökség mező- és erdőgazdasági földrészét, annak ideiglenes hatállyal adná át a közjegyző a földet, és egy év után kell a szerzéshez szükséges végzettségét bemutatni ahhoz, hogy a hagyaték átadása véglegessé váljon. Ha egy éven belül más is jogot formál a birtokra, és mindketten megszerzik a szükséges tudást, Hornyák a két jelentkező közös használatába adná a földet.³⁰

Hornyák koncepciója kiegészíthető lenne azzal az előírással, hogy az alapvégzettség megszerzése mellett egy jól felépített gazdaságfejlesztési tervet is be kellene mutatnia a föld megművelését vállaló örökösnek, aki a fiatal gazda támogatás elnyerésével a gazdaság modernizációjához szükséges források jelentős részét is biztosítani tudja.

Az AGRYA által *Nemzeti Minimum a Nemzedékváltásért* címen kidolgozott koncepció kapcsán fontos kérdés a földforgalmi törvény megfelelő szempontok szerinti módosítása, mely figyelembe veszi azt a tényt, hogy a fiatal gazdák a gazdátársadalmon belül egyre inkább kialakuló földszerzési versenyben a jelenlegi szabályok szerint alárendelt pozícióban vannak. A pályakezdő agrárvállalkozó bár földműves, mert a megfelelő agrárvállalkozás felépítéséhez szükséges végzettséggel már rendelkezik, míg nincsenek meg a vállalkozáshoz szükséges anyagi keretei, gépei, berendezései, bejegyzett cége, vagy vállalkozása. Ezekkel a mező- és erdőgazdasági földek megszerzésekor még nem, de a föld megszerzésétől számított egy éven belül már a föld fekvése szerinti településen kell rendelkeznie, és annak agrárjellege nem kérdőjelezhető meg, tehát adózott jövedelmet is kell produkálnia. A földforgalmi törvény megváltoztatását úgy képzelem el a fiatal agrárgazdálkodók szervezete, hogy a pályakezdőknek erősebb elővásárlási jogosultságot kellene adni.³¹ Ezzel szemben, ha a földszerzés egy jól felépített vállalkozásépítési koncepció alapján mezőgazdasági vállalkozások támogatása, vagy esetleg nem mezőgazdasági vállalkozáshoz szükséges alapanyag-termelést szolgáló támogatás alapeleme lenne, a jelenlegi szabályok szerint is a földforgalmi szabályoknál kevésbé szigorú polgári jogi és ingatlan-nyilvántartási szabályoknak kell megfelelnie, ahol a tulajdonszerzést a jól átgondolt gazdaságfejlesztési terv megvalósítása garantálja. A jelenleg kialakult földforgalmi gyakorlat, a helyi földbizottságok feladatát ellátó kamarai szervek állásfoglalása kapcsán felmerült immár kizárólag a kamarai szervek támogatásának elnyerése miatt kialakuló új közigazgatási eljárás a több mint

³⁰ HORNYÁK Zsófia: Die Regeln bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes in einer Rechtsvergleichsanalyse: A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben. *Agrár- és Környezetjog* 2018/24., 33–60.

³¹ Az ügy, ami összeköt ..., 4–5

négy hónapos mezőgazdasági igazgatási szervek jóváhagyását egy, de akár több évre is elhúzhatja.³²

A közigazgatási jóváhagyás funkcióját a támogatást elnyert fiatal agrárvállalkozó esetében a támogatási szervezet látja el, mely a megvalósuló támogatási eredmény ellenőrzése után fizeti ki a támogatás teljes összegét, és joga van ennek visszatartására is. A föld megvásárlása azonban a támogatások jelentős részében nem támogatható költségnek minősül, így az egyre inkább az eredményes vállalkozás alapjának minősülő tőkeelemet a vállalkozás egyéb bevételei közül kellene kitermelni a kezdő vállalkozónak, mely komoly versenyhátrányt jelent számára. Ezen is változtatni kellene, mégpedig úgy, hogy az adott támogatás pályázati kiírásában szerepeljen az a szakasz, hogy a vállalkozásindításához kapcsolódó földvásárlás nem tartozik a földforgalmi szabályozás hatálya alá.

6. A rövid ellátási láncok helyzete, és szerepe az új támogatási ciklusban

A fiatal gazdától eltérően a rövid ellátási láncról és a kialakult és megsontosodott kiszolgáltató mezőgazdasági termelők támogatásairól az új programok között sokkal kevesebb szó esik. A vidékfejlesztésen belül az együttműködések több formája támogatott.

A támogatásnak lehetővé kell tennie, hogy legalább két jogalany együttműködést alakítson ki és folytasson a KAP célkitűzéseinek teljesítése céljából. A támogatás az ilyen együttműködés valamennyi szempontjához kapcsolódhat, például a következőkhöz: minőségrendszerek létrehozása; kollektív környezetvédelmi és éghajlat-politikai fellépések. A rövid ellátási láncok és a helyi piacok támogatása; kísérleti projektek; a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerség operatív csoportjainak projektjei. Helyi fejlesztési projektek, intelligens falvak, vásárlói klubok és közös géphasználat céljából létrejövő termelői körök; mezőgazdasági társulások; erdőgazdálkodási tervek; hálózatok és klaszterek; szociális mezőgazdaság; közösségi támogatású mezőgazdaság; a LEADER hatálya alá tartozó fellépések; továbbá termelői csoportok és termelői szervezetek létrehozása, valamint az együttműködés egyéb olyan formáinak kialakítása, amelyek a KAP konkrét célkitűzéseinek eléréséhez szükségesnek bizonyulnak.³³

A KAP-nak továbbra is támogatnia kell az interaktív innovációs modellt, amely erősíti a szereplők közötti együttműködést annak érdekében, hogy a kiegészítő ismerettípusokat a gyakorlati megoldások elterjesztése érdekében a lehető legnagyobb mértékben ki lehessen aknázni. A mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatásokat az AKIS keretein belül meg kell erősíteni. A KAP Stratégiai Tervnek tájékoztatást kell nyújtania a mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások, a kutatás és a vidéki

³² CSÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia – KOCSIS Bianka Enikő: The altering Hungarian regulation of transactions in agricultural lands. In: Christian Dumiriu Mihes – Diana Cirmaci (szerk.): *Current questions and european answers on the field of law and justice in Romania and Hungary*. Editura Pro Universitaria, Bucuresti, 2016, 86–94.

³³ Proposal for regulation..., 32 (47. pont).

hálózatok közötti kölcsönhatásokról. Minden tagállam vagy – adott esetben – régió több különböző, az ismeretek cseréjére és innovációra irányuló fellépést finanszírozhat az ebben a rendeletben kidolgozott beavatkozástípusok igénybevételével.

A rendelet a 71. cikkében a következőkről rendelkezik:

„A tagállamok az e cikkben megállapított és a KAP-stratégiai tervükben részletebben meghatározott feltételekkel együttműködéshez kapcsolódó támogatást nyújthatnak a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerség keretében működő operatív csoportok projektjeinek, valamint az EU közösségvezérelt helyi fejlesztésként említett LEADER keretében megvalósuló projekteknek a kidolgozásához és megvalósításához, továbbá a minőségrendszerek, a termelői szervezetek, illetve a termelői csoportok működésének vagy az együttműködés egyéb formáinak az előmozdításához.

E beavatkozástípus keretében a tagállamok kizárólag az együttműködés azon formáihoz biztosíthatnak támogatást, amelyek legalább két szereplő részvételével valósulnak meg, és hozzájárulnak konkrét célkitűzések teljesítéséhez. E beavatkozástípus keretében a tagállamok az együttműködéshez kapcsolódó valamennyi költséget fedezhetik.

A tagállamok a támogatást nyújthatják egy átfogó összegben, amely az együttműködés és a végrehajtott projektek és műveletek költségét fedezi, vagy fedezhetik kizárólag az együttműködés költségét, mely esetben a projekt végrehajtásához szükséges finanszírozást más beavatkozástípusok, nemzeti vagy uniós támogatási eszközök bevonásával biztosítják.

Ha a támogatást átfogó összegként fizetik, a tagállamok biztosítják a más beavatkozástípusok hasonló fellépéseire vonatkozó uniós szabályok és előírások tiszteletben tartását. E bekezdés nem alkalmazandó a közösségvezérelt helyi fejlesztésként említett LEADER-re.

A tagállamok e beavatkozástípus keretében nem nyújthatnak támogatást a kizárólag kutatóintézetek részvételével létrejött együttműködéshez.

A mezőgazdasági üzemek utódlása esetén a tagállamok kizárólag azoknak a mezőgazdasági termelőknek nyújthatnak támogatást, akik elérték a nemzeti jogszabályokban rögzített nyugdíjkorhatárt.

A tagállamok a támogatás időtartamát legfeljebb hét évre korlátozzák.”³⁴

Az idézett szakaszok elemzéséből kiderül, hogy az uniós jogalkotó ebben az esetben a kutatási-fejlesztés innováció és a közösségvezérelt helyi kezdeményezések miniprojektjeinek támogatására törekszik. A kutatási együttműködések új elneve-

³⁴ Lásd: Rendelet a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP Stratégiai Terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 71. cikk.

zése a mezőgazdaság termelékenységét és fenntarthatóságát célzó európai innovációs partnerségek (EIP). Az EIP célja a hozzáadott érték létrehozása a kutatás és a gazdálkodási gyakorlat közötti kapcsolat szorosabbá tétele, valamint a rendelkezésre álló innovációs intézkedések szélesebb körben történő felhasználásának előmozdítása révén; az innovációban részt vevő szereplők és a projektek összekapcsolása; az innovatív megoldások gyorsabban és szélesebb körben történő gyakorlati megvalósítására való ösztönzés; valamint a tudományos közösség tájékoztatása a gazdálkodási gyakorlathoz kapcsolódó kutatási igényekről.

Az EIP operatív csoportok az EIP részét képezik. Tervet dolgoznak ki arra vonatkozóan, hogy az innovatív projektek kialakítása, tesztelése, adaptációja vagy végrehajtása interaktív innovációs modellen alapuljon, amelynek főbb alapelvei: a mezőgazdasági termelők és erdőgazdálkodók igényeire összpontosító innovatív megoldások kidolgozása, ezzel egyidejűleg a kölcsönhatások kezelése az ellátási láncban, amikor szükséges. Az egymást kiegészítő ismeretekkel rendelkező partnerek, például mezőgazdasági termelők, tanácsadók, kutatók, vállalkozások vagy nem kormányzati szervek összekapcsolása, célzott összetételben, a projekt céljaihoz igazítva, valamint közös döntéshozatal és közös alkotás a projekt teljes tartama alatt. A tervezett innováció alapja lehet új, de lehet hagyományos gyakorlat új földrajzi vagy természeti környezetben.³⁵

A támogatás ebben az esetben az együttműködés minden, a beruházásra is kiterjedő költségeinek átvállalására vagy kizárólag az együttműködés költségeinek fedezésére irányulhat. Ez történhet úgy, hogy a tagállam finanszíroz „de minimis” típusú állami támogatásként, vagy a maximum 75%-os intenzitású vidékfejlesztési támogatást a tagállam kiegészíti.

A kifizetés jellegére jellemző az eddigi tematikus alprogramokra jellemző, átfogó szemlélet, tehát más források, uniós források is bevonhatók a finanszírozásba, ha más programokban is szerepel a hálózat támogatása.

A rendelettervezet a hálózatokat alkalmassá teheti gazdaságátadási programok elősegítésére is, kizárólag úgy, hogy a visszavonuló, nyugdíjkorhatárt elérő mezőgazdasági programok fedezésére nyújthatnak támogatást.

A rendelettervezet tehát nem zárja ki a rövid ellátási láncok kiemelt támogatását, a támogatási intenzitás is meghaladhatja a szokásos jelleget, nagy mozgásteret ad a tagállamok részére a támogatható költségek meghatározására. Azonban egyértelműen a tudományos innovációval és határon átnyúló együttműködéssel megvalósuló projektek kerülnek előtérbe, tehát a helyi termelők közvetlen értékesítését elősegítő ellátási láncok támogatását, a tagállami vidékfejlesztési programok előterjesztésekor alaposan meg kell indokolni ahhoz, hogy az együttműködés ezen formája támogatható legyen.

³⁵ Proposal for regulation..., 122–123.

7. Lesz-e valódi agrár-versenyjog?

A mezőgazdasági termelők, a feldolgozók, a kereskedők (nagykereskedők, kiskereskedők) és a fogyasztók mind az élelmiszer-ellátási lánc szereplői. Az élelmiszer-ellátási lánc kisebb szereplői nagyobb eséllyel szembesülnek tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal, mivel általánosságban gyengébb a tárgyalási pozíciójuk, mint a lánc nagyobb szereplőinek. A mezőgazdasági termelők különösen kiszolgáltatottak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatoknak, mivel gyakran nincsenek a termékeiket megvásárló, a láncban utánuk következő partnerekkel egyenlő tárgyalási pozícióban.³⁶ Ez azért van így, mivel korlátozottak a lehetőségeik arra, hogy termékeiket eljuttassák a fogyasztókhoz.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok a gazdasági szereplők nyereségét és árrését nyomás alá helyezhetik, aminek eredményeként rossz helyre kerülhetnek a források, sőt, az amúgy életképes és versenyképes szereplők kiszorulhatnak az üzleti életből. A romlandó áruk szerződéses mennyiségének visszaható hatályú egyoldalú csökkentése például bevételkiesést eredményez egy olyan szereplőnél, aki nem könnyen talál alternatív értékesítési lehetőséget ezen áruk számára. A romlandó termékek leszállítást és a vevő általi értékesítést követő késedelmes kifizetése pénzügyi többletköltségeként jelenik meg a beszállítónál. A beszállítónak a közte és a vevő között a beszállítás feltételeiről létrejött megállapodást követő esetleges kötelezése arra, hogy visszavegye a vevő által nem értékesített termékeket, a kockázat beszállítóra történő méltánytalan áthárítását eredményezheti, ami hátrányos következményekkel jár a tervezés és a beruházás biztonságára. Ha a beszállítót arra kényszerítik, hogy járuljon hozzá a forgalmazók áruházon belüli általános promóciós tevékenységeihez, anélkül, hogy ebből arányos haszna származna, az méltánytalanul csökkentheti a beszállító árrését.³⁷

Az élelmiszer-ellátási lánc egymáshoz vertikálisan kapcsolódó piacok sorozata. Jellemzője a kisebb, közepes és nagyobb vállalkozások egymáshoz viszonyított tárgyalási pozíciói közötti jelentős különbség. Az elsődleges termelés szakaszát követő szakaszokban a koncentrációsintek minden tagállamban magasak. Egyes esetekben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok a gyengébb termelőket, például a mezőgazdasági termelőket érintik, akkor is, ha nem is közvetlen elszennvedői e gyakorlatoknak; az e gyakorlatok által indukált költségeket visszaháríthatják az élelmiszer-ellátási lánc mentén a leggyengébb láncszemre, amely gyakran a mezőgazdasági termelő. A továbbfeldolgozásra irányuló, valamint a kis- és nagykereskedelmi szakaszban tanúsított, például a kiskereskedő és a feldolgozó közötti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat így visszagyűrűzhet a lánc mentén végső soron a mezőgazdasági termelőhöz.³⁸

A Bizottság mindezeket érzékelve, fellépést tervez azon intézkedésekkel szemben, melyek hátrányosak a termelőkre, de a feldolgozók és a kereskedők fellépése

³⁶ Proposal for directive..., 3–4

³⁷ Proposal for directive..., 4

³⁸ Proposal for directive... 5–6

nem éri el azt a szintet, hogy az általános versenyjog vagy az élelmiszerlánc-felügyelet normáival fel lehetne lépni ellenük. A megkezdett egyeztetésben az élelmiszerlánc minden szereplője bekapcsolódott a termelőktől a fogyasztókig. Az előzetes egyeztetések során azonban a nagykereskedők tagadták az ilyen gyakorlat meglétét, amivel szemben az empirikus kutatásokra is támaszkodó bizottság ellentétes eredményekre jutott. Kompromisszum eredményeképpen nem az agrárpolitika általános elveinek megvédésére, hanem egy uniós minimumsz tenderd megalkotására vállalkozott a Bizottság. Az irányelvtervezet a tagállami átültetéssel fogja betölteni szerepét, és a tagállamok által megalkotott jogszabályok elemzésével lehet levonni az életképességére vonatkozó tanulságot. Legfontosabb előírásaként az élelmiszerláncban jelentkező tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatként nevesítik az alábbi magatartásokat (3. cikk):

„1. A vevő több mint 30 naptári nappal azt követően fizet a beszállítónak a romlandó élelmiszerekért, hogy a beszállító számláját kézhez vette, vagy hogy a romlandó élelmiszert leszállították, attól függően, hogy melyik a későbbi időpont. E tilalom nem érinti:

– a késedelmes fizetések meghatározott következményeit és a tekintetükben igénybe vehető, ott megállapított jogorvoslatokat;³⁹

– a vevő és a beszállító lehetőségét arra, hogy értékmegosztási záradékokban állapodjanak meg.⁴⁰

2. A vevő a romlandó élelmiszerekre vonatkozó megrendelésétől olyan rövid határidővel áll el, hogy a beszállítótól ésszerűen nem várható, hogy alternatív megoldást találjon termékei értékesítésére vagy felhasználására.

3. A vevő egyoldalúan és visszaható hatállyal megváltoztatja a beszállítási szerződés feltételeit a szállítás vagy a teljesítés gyakorisága, ütemezése vagy mennyisége, az élelmiszerekre vonatkozó minőségi előírások vagy árak tekintetében;

4. A beszállító fizet az élelmiszerekben a vevő telephelyén bekövetkezett veszteségekért, amelyek nem a beszállító gondatlanságából vagy hibájából álltak elő.

A tagállamok tiltják a következő kereskedelmi gyakorlatokat, ha azokban a felek a beszállítói szerződés megkötésekor nem állapodnak meg világosan és egyértelműen:

1. A vevő visszaküldi az el nem adott élelmiszert a beszállítónak;

2. A vevő a beszállító általi fizetéshez köti a beszállító élelmiszereinek raktározását, bemutatását vagy listázását;

3. A beszállító fizet a vevő által értékesített élelmiszer promóciójáért. A promóciót megelőzően, és ha e promóciót a vevő kezdeményezte, a vevőnek meg kell határoznia a promóció időszakát és a megrendelendő élelmiszerek várható mennyiségét.

4. A beszállító fizet az élelmiszerral kapcsolatban a vevő által végzett marketingtevékenységért.”⁴¹

³⁹ Lád 2011/21/Eu irányelv rendelkezéseit.

⁴⁰ Lásd: 1308/2013 rendelet, 172. cikk a) pontjának rendelkezéseit.

Az irányelv kétfajta tényállástípust nevesít tisztességtelenként. Az egyikben a vevő olyan megállapodás aláírását kényszeríti ki a beszállítóból, ami számára egyoldalú előnyt jelent, és nem függ a beszállító felróhatóságától. Ebben az esetben a szerződésben rögzített késedelmes fizetés (30 napot meghaladó), a beszállító szerződéses teljesítésére vonatkozó feltételek megváltoztatási lehetősége, a romlandó élelmiszerek máshol történő értékesítését megakadályozó elállás, valamint az áru tárolásából származó, a termék átadását követő veszteség áthárítása a beszállítóra tisztességtelennek minősül.

E mellett a szerződési feltételek nem pontos meghatározásából származó olyan fizetési kötelezettségeket is tisztességtelennek minősíti, mely a beszállítóra terhelheti a vevő által átvett, de még el nem adott áru tárolása, bemutatása, listázása, marketingje, promóciója, vagy az értékesíteni nem tudott áru visszavételének költségeit. E szerződési kikötések tisztességtelen volta abban áll, hogy bár a vevő az átadáskor megszerzi az áru tulajdonjogát, a kezelésével és értékesítésével kapcsolatos kockázatokat áthárítva, saját tevékenységét a bizományosi szintre szorítja le.

Összegző megállapítások

A Közös Agrárpolitika keretében csökkenő összegű támogatások, rugalmasabb tagállami beavatkozás, a két pillér közötti nagyobb átcsoportosítási lehetőségek, valamint a vidékfejlesztés esetében csökkenő uniós hozzájárulási arány a Bizottság által előirányzott tendencia. Az uniós rendeletek elfogadásához azonban a Tanácsban teljes egyetértés szükséges, ami a nettó haszonélvező államok (Közép-Kelet-Európa országai, a Mediterrán országai és hagyományosan az agrárpolitika haszonélvezőjeként nevesített Franciaország) ellenállása miatt még jelentősen átalakulhat.

A két elemzett támogatás közül a fiatal agrárvállalkozóknak nyújtott támogatás továbbra is a támogatáspolitikai központi eleme marad. Erre a részterületre joga van a tagállamnak forrásokat átcsoportosítani. Mind a piac-, mint a vidékfejlesztési politika kiemelt eleme marad, és kiegészíthető lesz a gazdaságátadáshoz kapcsoló egyéb elemekkel, mint a fiatal gazdák hálózata, a gazdaságátadás folyamata, az átvett gazdaság innovációt elősegítő feltőkésítése. A fiatal gazdák a magyar agrárpolitikában is fontos helyet töltenek be, érvényesülésük elősegítése érdekében konkrét programot fogalmaztak meg. E programot jelen kutatás eredményeképpen kiegészíthetjük az alábbi megállapításokkal: külön törvényben kell szabályozni a földöröklést, valamint egységes üzemtörvényben a mezőgazdasági üzem, mint vagyoni egység öröklését. A fiatal gazdálkodók földhöz juttatását azzal lehet leginkább elősegíteni, hogy a már elnyert gazdaságátadáshoz kapcsolódó pályázattal rendelkezőket kivesszük a földforgalmi törvény hatálya alól.

⁴¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE az élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról 3 cikk

A rövid ellátási láncra vonatkozó alprogram már nem áll az uniós jogalkotó érdeklődésének homlokterében. Az együttműködés preferált formája sokkal inkább az EIP együttműködés, valamint a Közösségvezérelt Helyi Kezdeményezéseken belül támogatott hálózatok. A tagállamnak, ha a 2014–2020 közötti tematikus alprogramként kívánja elindítani támogatásait, komoly és az adott régióra jellemző indokokkal kell előállnia, hogy átmenjen a bizottsági szűrőn. Az élelmiszerlánc szereplők kiszolgáltató voltát jól érzékelték a Bizottság, és ennek eredményeként irányelvtervezetében konkrétan nevesíti az élelmiszerlánc piacon előforduló, tisztességtelennek minősülő gyakorlatokat, ezzel átvállalja a rövid ellátási láncok versenyjogi funkcióinak egy jelentősebb részét.

Felhasznált irodalom

- [1] *Az ügy, ami összeköt – Nemzeti minimum a nemzedékváltásért.* AGRYA. https://dpxpvcgy88gl35.cloudfront.net/sites/default/files/downloads/fiatal_gazda_nemzeti_minimum.pdf, 2018. október 14.
- [2] Tamás ANDRÉKA – Krisztina BÁNYAI – István OLAJOS: The most changes of the Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform = A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően. *Agár- és Környezetjog* 2015/19., 6–31.
- [3] Csilla CSÁK – Zsófia HORNYÁK – Bianka Enikő KOCSIS: The altering Hungarian regulation of transactions in agricultural lands. In: Christian Dumiriu Mihes – Diana Cirmaciu (szerk.): *Current questions and european answers on the field of law and justice in Romania and Hungary.* Editura Pro Universitaria, Bucuresti, 2016, 86–94.
- [4] *Regulation on CAP Strategic Plans – Policy debate – Progress report.* Council of European Union. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12892-2018-INIT/EN>, 2018. november 20.
- [5] *A jövő uniós költségvetése- modern uniós költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó uniós számára.* Európai Bizottság. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_hu_0.pdf, 2018. november 7.
- [6] *EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020.* European Commission. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_en.htm, 2018. november 25.
- [7] *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain.* European Commission. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-173-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, 2018. december 21.

- [8] *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council.* European Commission. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-392-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, 2018. december 18.
- [9] HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklése.* PhD-értekezés tézisei. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2018.
- [10] Zsófia HORNYÁK: Richtungen für die Fortentwicklungen: Beerbung des Grundstückes: Továbbfejlesztési irányok: földöröklés, *Agrár- és Környezetjog* 2018/25., 107–131.
- [11] Zsófia HORNYÁK: Die Regeln bezüglich des landwirtschaftlichen Gewerbes in einer Rechtsvergleichsanalyse: A mezőgazdasági üzemre vonatkozó szabályok jogösszehasonlító elemzésben. *Agrár- és Környezetjog* 2018/24., 33–60.
- [12] KISS Miklós: *Vidékfejlesztés 2020 után; avagy társadalompolitika vagy gazdaságfejlesztés?* http://www.mkt.hu/wpcontent/uploads/2017/09/agrar_Kis_Miklos_Zsolt.pdf, 2018. november 5.
- [13] KRÁLL Attila – TÓTH Péter: Kié lesz a Közös Agrárpolitika 2020 után. *Madártávlat* 2018/2., 14–17.
- [14] *Az élelmiszer-ágazat és a mezőgazdaság jövője: a 2020 utáni közös agrárpolitika.* Mezőgazdasági és Halászati Tanács. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15027-2018-INIT/hu/pdf>, 2018. december 12.
- [15] OLAJOS István – SZILÁGYI János Ede: A rövid ellátási lánc-, mint a támogatott felzárkóztatás esélye Borsod-Abaúj-Zemplén megyei hátrányos helyzetű kistérségeiben. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek* 2015/2., 71–82.
- [16] OLAJOS István: A fiatal gazda tematikus alprogram, mint a támogatási rendszer kiemelt eszköze. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* 2019/2., 395–415.
- [17] NOVÁK László – SZABÓ Csaba: Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása és a gazdaságátadás. *Agrárágazat* 2007/8., 10–11.
- [18] PÓLYA Árpád – VARANKA Mariann: Ki veszi át a stafétabotot – Generációváltás az agráriumban. *Agrárágazat* 2013/9., 20–23.

-
- [19] PÓLYA Árpád – VARANKA Mariann: Generációváltás az agráriumban II. – a családi vállalkozások mérföldköve. *Agrárágazat* 2013/10., 23–25.
- [20] RESZKETŐ Tímea – KASZA Anikó: *Tájékoztató a 2020 utáni közös agrárpolitika várható kereteiről*. NAK Tájékoztató kiadvány, Budapest, 2018.
- [21] SZÉKELY Erika: *A nemzedékváltás kérdései az ÚMVP tükrében*. 2009, http://www.hermanottointezet.hu/sites/default/files/Szekely_Erika.pdf, 2018. október 13.
- [22] SZÉKELY Erika: Nemzedékváltás a mezőgazdaságban. *Agrárgazdasági Információk* 2009/2., 66.

A FOGYASZTÓI DÖNTÉSHOZATAL (KIFÜRKÉSZHETETLEN?) ÚTJAI A DIGITÁLIS TÉRBEN A VISELKEDÉSTUDOMÁNYOK ÉS A PSZICHOLÓGIA TÜKRÉBEN *

**The (unpredictable?) ways of consumer online decision-making in the light
of behavioural sciences and psychology**

PUSZTAHELYI RÉKA** – BUSKÓ TÍMEA***

Absztrakt: A digitális piacon, a big data, a mesterséges intelligencia és a profilalkotás alkalmazása hihetetlen léptékben alakítja át a fogyasztói döntéshozatal folyamatát, amelyet a szabályozásnak és a jogalkalmazásnak is figyelemmel kell kísérnie. A problémák feltárásában a viselkedéstudomány, a pszichológia és az idegtudományok is segítséget nyújtanak. A profilalkotás segítségével a vállalkozások mindinkább törekednek egyedileg is megismerni az egyes fogyasztók preferenciáit és gyengéit, ezért a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok körében az átlagos, illetve a kiszolgáltatott fogyasztó hagyományos jogi fogalmai is felülvizsgálatra, illetve a digitális kiszolgáltatottsággal való kiegészítésre szorulnak.

Kulcsszavak: *tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, személyre szabott reklámozás, digitális fogyasztó, a fogyasztó digitális kiszolgáltatottsága*

Abstract: In the digital marketplace, the use of ‘big data’, artificial intelligence and profiling is transforming consumer decision-making on an incredible scale, which must be re-

* Jelen publikáció az Innovációs Technológiai Minisztérium, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott NLP-08 azonosító számú *Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium* című projekt keretében jött létre.

** DR. PUSZTAHELYI RÉKA
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogreka@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0002-4779-2290>

*** DR. BUSKÓ TÍMEA
jogpszichológiai szakjogász szakos hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
3515 Miskolc-Egyetemváros
ügyész
Nyíregyházi Járási Ügyészség
4400 Nyíregyháza, Bocskai u. 4.
buskotimea@gmail.com

flected in both regulation and enforcement. Behavioural science, psychology and neuroscience can also help to identify problems.

As businesses gather more and more information about the preferences and weaknesses of individual consumers through the profiling, traditional legal concepts of the average and vulnerable consumer in the context of unfair commercial practices should also be reviewed and complemented by the concept of digital vulnerability.

Keywords: *unfair business practices against consumers, personalised marketing, digital consumer, digital vulnerability*

Bevezetés

A 2020–2025 közötti időszakra irányadó európai uniós fogyasztóvédelmi elképzeléseket tömörítő új fogyasztóügyi stratégia¹ alapvető célja a fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében. Ennek egyik kiemelt területe a digitális transzformáció, amely alapvetően az *Új megállapodás a fogyasztókért*² című 2018. évi kezdeményezéssel megindított szabályozási folyamatra épül. Mivel az online környezetben a fogyasztói magatartástorzítás és a fogyasztó kognitív korlátaival való visszaélés lehetősége jelentősen megnövekedett, a hatékonyabb fogyasztóvédelem érdekében a szabályozás újragondolása, elsősorban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok beazonosítása és a szigorúbb fellépés indokolt. E problémák feltárásához a viselkedéstudomány (viselkedési közgazdaságtan), a pszichológia és az idegtudományok is segítséget nyújtanak. Az OECD Committee on Consumer Policy 2019. évi ajánlásában a digitális piac vonatkozásában három pillért különített el, ahol a viselkedéstudományokra alapított kutatás hathatós fogyasztóvédelmi szabályozási elképzeléseket eredményezhet. Ezek egyrészt a fogyasztó megfelelő tájékoztatása, másrészt a fogyasztó hibás online viselkedési mintáinak tisztességtelen kihasználását célzó kereskedelmi gyakorlatok tilalma, harmadrészt pedig a fogyasztók felruházása olyan eszközökkel, amelyekkel a magatartástorzító hatásokat csökkenthetik vagy elkerülhetik.³

A Gazdasági Versenyhivatal 2020–2022 folyamán publikált releváns határozatai⁴ is rávilágítanak arra, hogy a digitális környezetben a tisztességtelen gyakorla-

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Új fogyasztóügyi stratégia. A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében (COM/2020/696 final).

² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Új megállapodás a fogyasztói érdekekért (COM/2018/183 final).

³ *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*. OECD Publishing, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>. 3. fejezet: Protecting digital consumers OECD iLibrary (2022. március 6.).

⁴ Lásd ezek közül az általunk három legfontosabbnak ítélt döntést: VJ/17/2018. Booking.com B.V., VJ/41/2019. Szállás.hu Zrt, VJ/16/2020. ALZA.hu ügyben hozott határozatokat, fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértéséről.

tokkal szemben a fogyasztók megfelelő védelmét kizárólag egy átgondolt és új szintre emelt versenyhivatali gyakorlattal lehet biztosítani.

Ezen összetett problémakörből jelen tanulmányban a fogyasztó gazdasági döntése mögötti azon racionális és irracionális megfontolásokat kívánjuk nagyító alá venni, amelyek a meg nem engedett kereskedelmi gyakorlatok által különösen befolyásolhatók.

Továbbá, a marketingtevékenységek pszichológiai, neurológiai és viselkedéstani hátterébe is betekintést kívánunk adni két okból is. Először is online környezetben, a „big data”, az algoritmikus döntéshozatal és profilalkotás világában, a fogyasztó minél inkább személyesebb megismerése alapvető célkitűzése a kereskedőknek, amelyhez ezen tudományterületek kutatási eredményei elengedhetetlenek. Másodszor pedig annak tükrében is fontos a multidiszciplináris megközelítés, mert véleményünk szerint maga a döntéshozatali folyamat is alapvetően átalakul a digitális környezetben, amelyet a szabályozásnak és a jogalkalmazásnak is figyelemmel kell kísérnie.⁵

Mivel a személyre szabott reklámozáshoz szükséges, a profilalkotás segítségével a vállalkozások mindinkább törekednek mikroszinten is feltárni az egyes fogyasztók gyengéit,⁶ ezért a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok vonatkozásában az átlagos illetve a kiszolgáltatott fogyasztó hagyományos jogi fogalmai is idejét múlttá kezdenek válni.

1. Fogyasztói attitűd kontra digitális (fogyasztói) kompetenciák a 21. század digitális gazdasága tükrében

Tanúi vagyunk a digitalizáció társadalmi hatásai körében annak a jelenségnek is, hogy alapjaiban változik az új generációk fogyasztói attitűdje, ezzel párhuzamosan a technológiai fejlődés hatására a vállalkozások/kereskedők magatartása is átalakul, igazodik a fogyasztói elvárásokhoz és az átalakult piaci környezethez.

Általános jelleggel megállapíthatjuk, hogy az Y (azaz az 1984 és 1994 között születettek) és Z generációk (az 1995 és 2009 között születettek, a „digitális bennszülöttek”)⁷ fogyasztói attitűdjében a vásárlás helyett az élményelem vált meghatározóvá. Ugyanígy erőteljes a közösség hatása az egyén döntéseire (fogyasztói kon-

⁵ A vertikális platformok fogyasztóvédelmi problémáihoz lásd: ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog. Új szabályozási kihívások az információs társadalomban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018, 175–177.

⁶ Az ún. „persuasion profiling”, azaz marketing céljából végzett profilalkotáshoz lásd Maurits KAPTEIN – Dean ECKLES: *Selecting Effective Means to Any End: Futures and Ethics of Persuasion Profiling*. In: Thomas PLOUG et al. (szerk.): *Persuasive Technology. PERSUASIVE 2010. Proceedings of the 5th International Conference On Persuasive Technology, Lecture Notes in Computer Science*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2010. 82–93. https://doi.org/10.1007/978-3-642-13226-1_10

⁷ Marta R. JABŁOŃSKA: *Modern consumer in cyberspace: Internet and psychology approach*, *Foundations of Management*, De Gruyter, Warsaw, 2017/1., 111. <https://doi.org/10.1515/fman-2017-0009>

formitás, véleményvezérek, fogyasztói vélemények hatása). Emelkedő elvárás az egyén részéről a termék, szolgáltatás személyre szabhatósága, továbbá a gyorsaság, amelyet akár az árral szemben is előnyben részesít a döntéshozatalkor. A gyorsaság sok esetben a szerződéskötési folyamat felgyorsítását, automatizációját és az önki-szolgáló megoldások preferálását is jelenti.⁸ A fogyasztó a tranzakcióit különféle csatornák együttes segítségével valósítja meg, az ehhez szükséges információkat is ugyanígy, „multi/omnicsatornás” módon szerzi meg.⁹

A kereskedő szerepe is ennek megfelelően átalakul. Elsősorban már nem pusztán árut értékesít vagy a fogyasztói igényekre megoldásokat nyújt és segít a választásban, sokkal inkább a technológia segítségével a fogyasztó partnerévé kíván válni, őt megismerni törekszik, hogy személyre szabott kereskedelmi üzenetekkel, ajánlatokkal és szolgáltatásokkal kereshesse.¹⁰ Az online kereskedelemben a fogyasztó bizalmának elnyerése tehát különösen fontossá válik.¹¹

A magyarországi fogyasztókat tekintve az online kereskedelem erőteljes előrelendülése tapasztalható az utóbbi években. Az EUROSTAT 2021-es felmérését megelőző 12 hónapban az EU-ban a 16–74 évesek 90%-a használta az internetet, 74%-uk vásárolt vagy rendelt árut vagy szolgáltatást magáncélra. Az online vásárlások aránya a 2020-as év adataihoz képest 1 százalékponttal emelkedett, míg ez a 2016-os számadathoz képest 11 százalékpontnyi növekedést mutat. Az átlagos emelkedéshez képest a magyarországi fogyasztók online vásárlása e tekintetben kiemelkedő, 26 százalékpontnyi növekedést jelent, amely alapvetően a COVID-19-járványnak tudható be.¹² Ezzel szemben azt látjuk, szintén 2021-es felmérés alapján, hogy a lakosság alapszintű digitális képességei tekintetében Magyarország az átlagos 54%-os arányt éppen csak hogy teljesíti, de a nyugat-, illetve észak-európai 70-80%-tól messze elmarad.¹³

A másik oldalról szemlélve, a fogyasztók részéről a technológiával és az innovációval szembeni ellenállás fogyatkozását elsősorban nem a digitális kompetenciák és tapasztalatok jelentős fejlődése, vagy akár az online vásárlásokból eredő (akár fel sem ismert) kockázatok csökkenése eredményezte. A fogyasztók sokkal

⁸ <https://www.awardaroo.io/blog/the-21st-century-customer-who-is-the-modern-consumer>, 2022. március 20.

⁹ Senion: Understanding the 21st century consumer. <https://senion.com/insights/understanding-21st-century-consumer/>, 2022. március 20.

¹⁰ Arun SHARMA – Jagdish N. SHETH: A framework of technology mediation in consumer selling: implications for firms and sales management. *The Journal of Personal Selling and Sales Management* 2010/2., 121–129. <https://www.jstor.org/stable/25701380>, 2022. március 30. <https://doi.org/10.2753/PSS0885-3134300203>

¹¹ NAGY Szabolcs – HAJDÚ Noémi: Consumer Acceptance of the Use of Artificial Intelligence in Online Shopping: Evidence From Hungary. *Amfiteatru Economic*, 2021/23., (56), 155–173. <https://doi.org/10.24818/EA/2021/56/155>

¹² *Online shopping ever more popular*. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220202-1>, 2022. március 23.

¹³ How many citizens had basic digital skills in 2021? *Eurostat*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-1>, 2022. április 15.

inkább a külső kényszertől (COVID–19) hajtva változtattak vásárlási szokásaikon, fogtak bele online tranzakciókba, miközben megfelelő tudással és tapasztalattal átlagosan nem rendelkeztek.¹⁴

Ennek tükrében úgy véljük, hogy a magyarországi fogyasztók esetében a digitális környezetben való kiszolgáltatottság, illetve a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok veszélye nagy fokú, amelyet a Gazdasági Versenyhivatal utóbbi években tanúsított aktív fellépése, marasztaló döntései is egyértelműen alátámasztanak.

Ez kiegészíthető azzal a képpel, amelyet az Európai Bizottság által közölt, *A fogyasztói körülmények eredménytáblája* című dokumentum¹⁵ 2019-es kiadása tár elénk: „A magyarországi szervezetekbe vetett fogyasztói bizalom a legmagasabb a 28 uniós tagállam között, míg [...] itt a legmagasabb szintű a hatóságok, kiskereskedők és szolgáltatók iránti bizalom. [...] Magyarországon állandó tendencia figyelhető meg az internetes vásárlásba vetett bizalom tekintetében, amelynek aránya 2012 óta több mint a felével nőtt; a legnagyobb növekedés a 2014–2016 közötti időszakban volt megfigyelhető. [...] A 28 uniós tagállam közül Magyarországon a harmadik legalacsonyabb azoknak a fogyasztóknak az aránya, akik nem elhanyagolható problémákkal szembesültek, de nem emeltek ellenük panaszt.”¹⁶ A 2019-es felmérés szerint egyébként a magyarországi fogyasztók a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatoknak való kitettséget az uniós átlaggal nagyjából egyező arányban tapasztalták.¹⁷ Az internetes vásárlások iránti fogyasztói bizalom az átlagnál pedig magasabb volt.¹⁸

A digitális kompetenciák keretén belül már megjelent annak igénye, hogy a fogyasztói digitális kompetenciák mérése és fejlesztése is megvalósuljon. 2017-ben a Bizottság közzétette az úgynevezett európai Fogyasztói Digitális Kompetencia-keretet avagy „DigCompConsumers” referenciakeretet,¹⁹ amely olyan kompetenciákat foglal össze, amelyek célja, hogy a fogyasztók aktívan, biztonságosan és magabiztosan jelenhessenek meg a digitális piacon. 14 ilyen kompetenciát vázol fel, és mindegyik kompetenciára példákat ad a tudás, a készségek és a magatartás tekintetében. Ezek közül itt az „1.3. Kereskedelmi kommunikáció és reklámok felismerése és értékelése” kompetenciát kívánjuk kiemelni, amely magában foglalja a digitális környezetben fellelhető különféle marketing- és hirdetési módszerek és tevékenységek felismerését és kritikus értékelését, továbbá annak felismerését,

¹⁴ A technológiával szembeni fogyasztói ellenállás elemzésére lásd SHARMA – SHETH: i. m. 124. és NAGY – HAJDÚ: i. m. 155–173.

¹⁵ *A fogyasztói körülmények eredménytáblája: otthon az egységes piacon*. 2019. évi kiadás, Európai Bizottság, Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság: Kiadóhivatal, 2019, <https://doi.org/10.2838/328450>

¹⁶ *A fogyasztói körülmények eredménytáblája* 2019, i. m. 107. (III. melléklet: Fogyasztói statisztikák országonként: Magyarország.)

¹⁷ *A fogyasztói körülmények eredménytáblája*, 2019. i. m. 39.

¹⁸ *A fogyasztói körülmények eredménytáblája*, 2019. i. m. 68.

¹⁹ BREČKO, B. – FERRARI, A.: *A Fogyasztói Digitális Kompetencia-keret*; Közös Kutatóközpont – Tudományos és szakpolitikai jelentés (szerkesztette: VUORIKARI, R.– PUNIE, Y.) (2016). EUR 28133 HU; <https://doi.org/10.2791/904027>.

hogya a reklám és a kereskedelmi kommunikáció hogyan befolyásolhatja az egyén mint fogyasztó választásait. E referenciakeret alkalmas lehet a digitális fogyasztók gazdasági döntései tudatosságának növelésére és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni kitettségének csökkentésére. Az alábbiakban azonban arra is rá kívánunk világítani, hogy sok esetben a fogyasztó megfelelő digitális kompetenciák birtokában sem képes kivédeni a vállalkozások részéről a technológiai vívmányok segítségével hajtott, meg nem engedett nyomásgyakorlásból fakadó döntéstorzító hatásokat. Jelen munkában nem érintjük a fogyasztói konformitás kérdéseit, az ál- vagy valós influenszerek, fogyasztói értékelések döntést befolyásoló további hatásait.²⁰

2. A fogyasztói preferenciák megismerése: a consumer insight

A klasszikus marketingmodell [AIDA(S): attention/awareness – interest – desire – action – satisfaction] és annak továbbfejlesztett változataiban is az első lépés a figyelem megragadása.²¹ A figyelem mint pszichikai energia anyagi erőforrásokká alakítása a vásárlás és a fogyasztás²², amely magatartásformák reklámokon keresztül való befolyásolása iránt a cégek mindent megtesznek, felhasználva a pszichológia, a marketingtudományok, a közgazdaságtan, a számítástechnika előremutató megállapításait és vívmányait.

A vásárló, fogyasztó magatartásának megismerése, döntéseinek modellezése kiemelkedő jelentőséggel bír a vállalatok számára, hiszen azok alapján igyekeznek meghatározni jövőbeli működésüket, az általuk kínált szolgáltatások körét, az eladni kívánt termékköröket. A „magától értetődő” érzés elérhetőségére törekednek, ami akkor tudja a legnagyobb hatást gyakorolni a fogyasztóra, ha egyszerűen csak „aha-élmény”-ként jelentkezik. Sas István szerint „...empatikus aha-élmény is létezik! Ez az a pillanat, amikor a befogadó »ráérez« ugyanarra az érzelemre, együttérzésre, ami a reklám alkotóját megihlette.”²³ A fogyasztóról való tudás – amely új-

²⁰ A véleményformáló marketing szerepéhez lásd: *Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól* szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (2021/C 526/01) a Bizottság Közleménye, 97.; és a 2008. évi XLVII. a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény melléklete 35. pontja.

²¹ Ezek a lépések magyarul: a figyelem megragadása, az érdeklődés fenntartása, a kívánság/vágy felkeltése, a cselekvésre bírás és a kielégítés. Vö. Laurent FLORÈS: *How to Measure Digital Marketing. Metrics for Assessing Impact and Designing Success*. Springer, 2013, 40.

²² A vásárlás és a fogyasztás sok esetben szétválasztható kategóriák. A fogyasztáshoz képest a vásárlás szűkebb kategóriaként értelmezhető. A fogyasztás inkább a vizsgált személy koncepciója, a vásárlás elsősorban a tevékenységre ugyanannak a dolognak. A fogyasztás tágabb tárgyi, szolgáltatási és tartalomkört jelent, mint a vásárlás. Lásd: TÖRÖCSIK Mária: *Fogyasztói magatartás – Insight, trendek, vásárlók*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011, 377.

²³ TÖRÖCSIK: i. m. 132.

fajta megközelítésben hasznosítja ezt a tudásanyagot –, a consumer insight (vagy customer insight) jellemzői 4 pontban foglalhatóak össze:

1. megfelel a fogyasztók lelki struktúrájának
2. releváns, megkülönböztető haszonígéretet tartalmaz
3. alkalmas marketingaktivitások, kommunikáció tervezésére
4. megteremti a márka és a fogyasztó összekötését.²⁴

A customer insight vizsgálati módszerei eredetileg közvetlenül a fogyasztótól szereznek információt a fogyasztóról – hagyományosan interjúk, fókuszcsoportos viták, illetve beszélgetések által. Ezzel szemben a 2000-es évektől egyre nagyobb szerepet kap a „big data” és az algoritmus, mesterséges intelligencia segítségével végzett adatbányászat, amely gyakorlatilag adatokból nyer további adatokat. A *miért* ismerete háttérbe szorul a *mit* ismeretével szemben az értékesítések szempontjából.²⁵ A vásárlók motivációja, a döntéseik mögött álló okok tudása már kevésbé fontos, ha a hatalmas információmennyiségen alapuló személyes ajánlások magasabb értékesítéshez vezetnek.²⁶ Így például az Amazon volt az, amely a Greg Lindenhez köthető „tételalapú” kollaboratív szűrés használata által²⁷ nem sokkal alapítása után, még online könyvesboltként szakított a korábbi mintavételen alapuló ajánlási preferenciákkal. Ez abból állt, hogy a vevők szokásairól rögzítettek rengeteg adatot: mely könyveket vették meg, melyeket nézegettek és azt mennyi ideig. Az így kapott, fogyasztói szokásokhoz köthető adatokból levont következtetések azonban nem sokban különböztek az előző vásárlástól, így az ezeken alapuló ajánlások kevesebb eséllyel keltették fel a megcélzott vásárlók figyelmét, így még kevesebb esetben vezethettek vásárláshoz.²⁸ Greg Linden inkább úgy közelítette meg az ajánlások körét, hogy a termékek között keresett összefüggést.²⁹ Gyakorlatilag a „hasonló hasonlónak örül” elvét alkalmazta, ezen alapult a „személyesen ismerlek”, „tudom mit szeretnél” illúzióját keltő ajánlásoknak az eladások szempontjából eredményesebb rendszere.³⁰

²⁴ TÖRÖCSIK: i. m. 130.

²⁵ Viktor MAYER-SCHÖNBERGER – Kenneth CUKIER: *Big Data-forradalmi módszer, amely megváltoztatja munkánkat, gondolkodásunkat és egész életünket*. HVG, Budapest, 2014, 61–62.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo.

²⁹ Uo. Itt említhető a Target áruházlánc módszere is, amely a hitelkártya- vagy törzsvásárlói kártya-használók, illetve a kuponnal fizetők vásárlási szokásait elemezve, cca. tizenkét olyan terméket azonosított, amelyekből nagy biztonsággal következtette ki, hogy az adott vásárló terhes, majd ennek megfelelő tartalmú reklámokkal célozta meg. Szintén kiemeli: MAYER-SCHÖNBERGER – CUKIER: i. m. 68.

³⁰ Uo.

3. A fogyasztó megismerésének új módszere: neuromarketing

Nemcsak a figyelem megragadása a cél, hanem annak fenntartása is, és ha lehetséges, kötődés kialakítása a márkával. Ahogyan a Piskóti – Nagy szerzőpáros is tolmácsolja, „a naponta átlagosan mintegy 1300 reklámüzenettel találkozó fogyasztóhoz azok 98%-a igazából nem érkezik meg.”³¹

A tudatba bejutó azon különböző információegységek száma, amivel még egyszerre bánni tudunk, körülbelül 7. A legrövidebb időtartam, amely alatt az egyes információegységek megkülönböztethetők, a másodperc egytizednyolcad része, így ezen számítási mód alapján másodpercenként 126 egységnyi információt vagyunk képesek fogadni.³² Egyéb számítások alapján az érzékszerveink másodpercenként 11 millió bit információt monitoroznak, amelyekből 40-50 bit válik tudatossá, azaz csak 0,0004%.³³ A hagyományos megközelítésen (kérdőívek, fókuszcsoportok) alapuló marketingkutatások ebből láthatóan kevésbé alkalmasak arra, hogy nagy fokú pontossággal előre jelezzék egy-egy vásárlói célcsoport magatartását, hiszen a fogyasztóban sem tudatosul³⁴ gondolatmenetének nagy része, ami pedig tudatosul, azt nehéz úgy megfogalmazni, hogy arra pontos marketingstratégiát lehessen alapítani. A következő kérdés ezért a szubliminális ingerek szintje, mert lehet, hogy a fogyasztó nincs is tudatában annak, milyen információk fogják őt elvezetni a döntéséig, és sokszor döntése sem tudatos, vagy általa racionálisan megindokolható.

A fogyasztói társadalom erősödésével pedig egyre újabb és újabb fogyasztói csoportok jelennek meg, eltérő igényekkel, amelyek feltérképezéséből, a várható viselkedés megjósolhatóságának bizonytalanságából a marketingkutatás ki akart lépni. Itt példaként kiemelni kívánjuk az ún. életstílus-fogyasztói csoportokra végzett kutatást is, amely a feltörekvő technológiák és a digitalizáció iránti fogékonyságot is feltérképezte. A fogyasztói csoportok új szempontú megközelítése ellenére a következtetések tekintetében viszont bizonytalanságot tapasztaltak. A csoporthatárok elmosódtak, ezért nehezen építhető rájuk megbízható marketingstratégia, továbbá a mai korban a vásárlók önleletmondóak, nem rendelkeznek stabil preferenciákkal, és ezért könnyen befolyásolhatók.³⁵ A pszichológia és a szociológia kutatási eredményeinek felhasználása már segítséget jelentett,

³¹ PISKÓTI István – NAGY László: Neuromarketing-attitűdök, módszerek és hatások a stratégiai és operatív döntésekre *Vezetéstudomány* 2020/3., 68.

<https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2020.03.07>

³² CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály: *Flow – Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020, 51–54.

³³ PISKÓTI– NAGY: i. m. 68.

³⁴ „a nem tudatos gondolkodási folyamatok részaránya 95%, azaz ezek hatása az emberi cselekvésre sokkal nagyobb, mint gondolnánk.” PISKÓTI – NAGY: i. m. 68.

³⁵ TÖRÖCSIK Mária – SZÜCS Krisztián – NAGY Ákos – LÁZÁR Erika: Életstíluscsoportok. Magyarországon a digitalizáció korában. Életstílus-kutatások és a marketing. *Replika* (111) 2019/2., 63–86, 80–81. <https://doi.org/10.32564/111.5>

azonban a neuromarketing lehet az, amely jelentős változást hozhat a marketing-stratégiák területén.³⁶

A fogyasztói magatartások agykutatás segítségével való vizsgálatát több elnevezéssel is illelhetjük, melyek hol tágabb, hol szűkebb körben próbálják meghatározni ezt a területet. Az általános, és talán hétköznapivá, a gyakorlatban elfogadottá váló megnevezés a 2002-ben megjelent neuromarketing kifejezés.³⁷ Az egyetemi alapkutatások ezzel szemben szívesebben használják a neuroökonómia és a Consumer Neuroscience, fogyasztói idegtudomány fogalmát.³⁸

Ennek körébe tartozik azon eszközök alkalmazása, amelyek vagy közvetlenül az agytevékenység rögzítése által, vagy más módon (pl. az arckifejezés vizsgálatával, a szemmozgás követésével) mérni képesek az agy marketingingerekre adott válaszait.³⁹

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy „a neuromarketing a marketingingerekre adott szenzomotoros, kognitív és affektív (érzelmi) fogyasztói válaszok kutatását jelenti”.⁴⁰ Célja annak feltárása, milyen hatékonyan működnek a reklámok, a termékelhelyezés, a márkázás.⁴¹ A neuromarketing, mint a neurotudomány, a pszichológia és az ökonómia eredményeit összefoglaló tudományterületnek jelenleg az elfogadottsága nem egyöntetű a tudományos világban etikai szempontból sem. Ebben némileg rokon vonást mutat a szubliminális ingerekkel való befolyásolhatóság kérdéskörével – főleg az etikai felvetések tekintetében –, mert mindkét terület a fogyasztó tudatalattijának megismerése – legalábbis annak megkísérlése – révén kíván a döntési folyamatokról minél többet megtudni. E tudományterület eredményeivel viszont olyan mesterségesintelligencia-alkalmazásokat is lehet fejleszteni, betanítani, amely a fogyasztói magatartás torzítására, személyre szabott marketingüzeneteivel még hatékonyabban képes.

Azonban mind a viselkedéstudományok (viselkedési közgazdaságtan), mind a neuromarketing eredményeit a hatóságok az adott kereskedelmi gyakorlat tisztességtelensége vizsgálatakor, illetve a jogszabály értelmezése illetve megalkotása során is hasznosíthatják, hívta fel a figyelmet erre az OECD fogyasztóvédelmi bizottsága az új szabályozási elvekről szóló fent említett ajánlásában.

³⁶ POLERECZKI Zsolt: Neuromarketing – a fogyasztói magatartás vizsgálatának új lehetőségei. *Táplálkozásmarketing* 2015/1., 52.

³⁷ Uo.

³⁸ Uo.

³⁹ VARGA Ákos et al.: Az érzelmek és az agy – Fókuszban a neuromarketing kutatás. In: HETESI Erzsébet – RÉVÉSZ Balázs (szerk.): „Marketing megújulás” - *Marketing Oktatók Klubja 20. Konferenciája előadásai*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, 2014. 425–431. <https://emok.hu/tanulmany-kereso/d383:az-erzelmek-es-az-agy>, 2022. január 20.

⁴⁰ VARGA Ákos: Neuromarketing, a marketingkutatás új iránya. *Vezetéstudomány* 2016/9., 55. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2016.09.05>

⁴¹ VARGA Ákos – CSORDÁS Tamás: Az ismeretlen ismerős – a neuromarketing iránti attitűdök szentimentelemzése. *Vezetéstudomány* 2021/6., 46. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2021.06.04>

4. Az emberi döntéshozatal sémái: biológiai-társadalmi evolúciós szintjei

A fogyasztói magatartás torzításának vizsgálata előtt szükségesnek látjuk, hogy kitérjünk az emberi döntéshozatal folyamatára, általános jellemzőire.

Marosán György az emberi döntéshozatal sokféleségét a biológiai és a társadalmi evolúció során létrejövő, hierarchikusan egymásra épülő döntési mechanizmusok azonosításával magyarázza.⁴² Az alábbiakban az ő megállapításait kívánjuk összegezni, miközben előre fel kívánjuk hívni a figyelmet arra, hogy a legmagasabb szinten álló döntési mechanizmus racionalitásához képest minden alsóbb szintű döntési processzus magában hordoz olyan irracionális elemeket, amelyek végső soron a fogyasztói döntés hibáját, torzulását eredményezik.

A *legelső szint* a humán etológia és az ösztönös döntések szintje, ahol olyan kérdések köré csoportosult az emberré válás útján elinduló egyed figyelmi fókusz, mint a veszély felismerése, a túlélés, szaporodás.

A *második szinten* a mentális modulok által vezérelt ember áll, aki a törzsféjlődés következő lépcsőfokára lépett. A döntésekben a jövőbeli kitekintéseknek nincs nagy relevanciája, a jelen változói határozzák meg a viselkedést. A mentális modulok szerinti működés lassabb, mint az előző szint ösztönös késztetései, de finomabb, részletgazdagabb, egyfajta szabványos helyzetmegoldást tesz lehetővé. Döntéseinkben akkor tükröződik ez a szint, amikor készlethiánytól tartva az adott terméket magasabbra értékeljük, és így akár többet vagyunk hajlandóak érte adni, de idekapcsolódik a későbbiekben kifejtett egyik viselkedéstorzító jelenség, ami a „horgonyhatás” elnevezést kapta.⁴³

A *harmadik szint* a szimbólumok segítségével megvalósuló gyorsabb döntések szintje, ami evolúciós szempontból is újabb fordulópontot jelentett. Ebben az evolúciós szakaszban az agyméret növekedése megáll, megjelenik a modern emberi viselkedés. Ez a nyelv és a szimbólumok használatának szintje, és ezen a szinten kell keresnünk a márkák eredetét. Amennyiben a szimbólum összefonódik a termékkel, és kellemes asszociációt kelt bennünk, az egyébként gyors döntési reakciót igénylő vásárlási szituációban automatikusan a már ismert szimbólum, és így termék mellett fogunk dönteni. Amellett, hogy a szimbólumokra támaszkodva meghozott döntéseinkkel időt és energiát takarítunk meg, a kellemes asszociációk mellett még a társadalmi státuszt is kifejezheti a használatuk. Ez ugyancsak alkalmas arra, hogy a fogyasztót meghatározott viselkedési irányba terelgesse. A mai korra vetítve a döntések szintjén a hétköznapi bevásárlások tartoznak ide.⁴⁴

A következő evolúciós lépcsőfokon a letelepedéssel együtt járó társadalmi változások vezetnek a kulturális környezet komplexebbé válásához. Ezt *negyedik szintként* a kulturális univerzálíák szintjének nevezhetjük, ahol a közösségek élet-

⁴² MAROSÁN György: A gazdasági döntés evolúciós elméletének néhány kérdése -a döntési helyzet meta- és utóértékelése, mint a döntés alapeleme. *Köz-Gazdaság Tudományos Füzetek* 2011/1., 107-121. <http://www.retp.eu/index.php/retp/article/view/940>, 2022. március 12.

⁴³ MAROSÁN: i. m. 109–110.

⁴⁴ MAROSÁN: i. m. 111–112.

módja nagyrészt azonos, azonban a némileg eltérő szimbólumrendszer alkalmas lesz arra, hogy csoportidentitást fejezzen ki. Megszaporodnak a mindennapi élet általános problematikájával kapcsolatos döntési lehetőségek, ami megteremti a tapasztalati szabályok („hüvelykujj-szabályok”, azaz kétségbe nem vont döntési sémák) és a szájhagyomány útján terjedő, bevett megoldási módszerek alkalmazását. Eddig a szintig a döntések meghozatalánál erőteljesen megjelentek az érzelmeik.⁴⁵

Az utolsó, *ötödik szintnek* tekintett intézményi szinten a tapasztalatok szabályozott és áttekinthető keretek közé szerveződnek, a döntések meghatározott utakon járva születnek, megfelelő időkeretet kihasználva. Az ember ezen a szinten elviekben racionális döntést hoz.⁴⁶

A pszichológia rávilágított azonban ez utóbbi tétel helytelenségére. A kognitív diszonzancia elmélete szerint a döntés következményének értékelése szubjektív és a döntéshozó személy a döntést követően azon információkat fogja figyelembe venni, amelyek döntésének helyességét támasztják alá. A korlátozott racionalitás modellje szerint hozott döntések sem lesznek tökéletesek, hiszen nem vehető figyelembe minden információ, nem mérlegelhető valamennyi eshetőség, az „elég jó” érzetére törekvés éppen megfelelő.

A Gazdasági Versenyhivatal 2009-es iránymutatásában is alapvetően a fogyasztó gazdasági döntését racionálisként értékeli, azonban rávilágít arra, hogy a fogyasztó a döntések optimalizálására törekszik, amelyhez az észszerű mértékű információkeresést folytatja (csak) le. A kiterjesztett, igazi, valós problémamegoldáson alapuló döntésen kívül így ez a dokumentum is kitér a korlátozott problémamegoldáson alapuló döntésekre, valamint az impulzus-döntésekre.⁴⁷

A megindított döntéshozatali folyamatokban a fenti szinteken bemutatott döntési módozatok, sémák közötti választás aszerint megy végbe, hogy milyen további tényezők befolyásolják a folyamatot, amiket az alany szintén bevon az értékelendő körülmények közé. Ezek a tényezők a következők: a veszélyesség, a sürgősség, a bizonytalanság, az ismeretlenség (nincs rá döntési séma), az érintettség mértéke, a döntés fontossága és visszavonhatósága.⁴⁸

A (racionális) döntések finom, szinte észrevétlen befolyásolását célzó technikaként nevesíti Marosán György is a nudge-okat⁴⁹, amelyeket az online tér szereplői is előszeretettel alkalmaznak.⁵⁰ Véleményünk az, hogy a digitális környezetben a

⁴⁵ MAROSÁN: i. m. 113–114.

⁴⁶ MAROSÁN: i. m. 115.

⁴⁷ A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, a GVH által követett alapelvek 10. *Gazdasági Versenyhivatal* https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/alapelvek/elemezések_alapelvek_fogyvedpolicy_2009_09.pdf1&inline=true, 2022. március 12.

⁴⁸ MAROSÁN: i. m. 118.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Thaler és Sunstein jellemzően változatlan, statikus nudge-jaival szemben (vö. Richard H. THALER – Cass R. SUNSTEIN: *Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press, New Haven & London, 2008), a digitális korban már dinamikus, folyamatosan fejlődő, személyre szabott, továbbá a végtelen adathalmazból

rugalmasan alkalmazkodó, mesterséges intelligencia által hajtott nudge technikákkal való visszaélések célja alapvetően az, hogy a fogyasztót a minél egyszerűbb, gyorsabb és minél alacsonyabb evolúciós szintű döntési séma alkalmazására szorítsák, hogy alapvetően impulzív, emocionális, tehát irracionális alapú döntést hozzon. Még akkor is, amikor e külső befolyásolás híján a fenti tényezők őt megfontoltabb döntéshozatalra kényszerítenék.

A fogyasztó viselkedését, választásait tehát az befolyásolja, hogyan rendszerezi a környezetből érkező információkat, mely megismerés a jellegéből adódóan korlátozott döntési helyzetet jelent, amelyben az eddigi kutatások szerint az érzelmi hatás erőteljesebb.⁵¹ Az érzelmi hatás akkor erőteljesebb, ha időszükében vagyunk, felfokozott izgalmi állapotban, és mindemellett erőteljes külső ingereknek vagyunk kitéve. Ilyen jellemzőkkel találkozhatunk a vásárlások során is.⁵²

Az értelmi és érzelmi motivációk tehát hatnak egymásra, amelyek végül elvezetnek a fogyasztó döntéséhez. A fogyasztónak nagyobb erőfeszítést jelent, ha a döntéshozatalnál az értelmi megfontolást részesíti előnyben az érzelmmel szemben.⁵³ Minél könnyebb az érzelmi oldalra támaszkodni a döntések során, annál inkább beszélhetünk impulzusvásárlásról, ahol – mivel gyakran a vásárlók sem tudják az okokat – a tudatalattinak kulcsfontosságú szerepe lehet.⁵⁴

5. A döntéshozatalt torzító hatások, gátak

A klasszikus döntéshozatal folyamatábrája alapvetően lineáris és bevezető folyamatként írható le, a következőképpen: problémafelismerés – érdeklődés – információgyűjtés – értékelés – döntés – döntés utáni magatartás.

A Booking.com ügyben a Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa is észlelte, hogy bár a fogyasztói döntéshozatalt (utat) rendszerint lineáris (tölcészerű) folyamatként írta le a szakirodalom, a digitalizáció beköszöntével ennek átgon-

szerzett információ elemzésére támaszkodó és mesterséges intelligencia által hajtott nudge technikákkal kell számolnunk. A mindent átható és általában nem transzparens technikákat Yeung nyomán hypernudge-nak nevezzük. (Vö. Karen YEUNG: Hypernudge: Big Data as a Mode of Regulation by Design. *Information, Communication & Society The Social Power of Algorithms* 20. 2017/1., 118–136.) Lásd részletesebben: PUSZTAHELYI Réka: Az „érzelmes MI” felhasználása az online marketing világában. In: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 439–464.

⁵¹ LÁZÁR Erika – SZÜCS Krisztián: A neuromarketing aktuális helyzete és a mintaelemzésre vonatkozó kihívásai, különös tekintettel a szemkamerás mérésekre *Vezetéstudomány* 2020/3., 81. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2020.03.08>

⁵² VERES Zoltán – PLATZ Petra: A vásárlási döntések ismeretlen logikájáról: intranzitív fogyasztói alappreferenciák *Tér-Gazdaság-Ember: a Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Karának tudományos folyóirata* 2013/4., 75.

⁵³ KOLTAY Gábor – VINCZE János: Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből. *Közgazdasági Szemle* 2009/6., 501.

⁵⁴ LÁZÁR–SZÜCS: i. m. 81.

dolása mindenképpen indokolt. A határozat indokolásában ezért a fogyasztói döntéshozatal útját egy önmagába visszaforduló szalagként ábrázolja.⁵⁵

A fogyasztó általában végigjárja a fenti folyamatot, amelynek során az optimális megoldást igyekszik megtalálni, és a döntéshez szükséges információkeresést lefolytatja. A fogyasztóra zúduló ingerek hatására előbb-utóbb hiányérzet fog benne kialakulni, amely hiányérzet odáig vezet, hogy megfogalmazódik benne ezen negatív érzet feloldásának igénye.⁵⁶ Ezt a problémafelismerést követi az információgyűjtés szakasza, ami a fogyasztó részéről ráfordítást igényel, mind fizikai, mind mentális síkon, s végső soron ennek a folyamatnak az eredménye fogja nagyrészt befolyásolni a döntést. A GVH álláspontja szerint a fogyasztónak ezt a szakaszt racionális módon kell lefolytatnia, vagyis „a piac és a termék sajátosságainak megfelelő mértékben”⁵⁷

A fogyasztó előtt tehát fenti információkeresés alapján – ha a termék előállítója, a szolgáltatás nyújtója megfelelő információkkal látja el –, majd azok értékelését követően megnyílik a lehetőség a döntés meghozatalára. A tökéletes informáltság állapota a mindennapi életben nem létezik, ehelyett egy hozzávetőlegesen optimális állapotból kell továbblépni az információk értékeléséhez és a döntés meghozatalához. Addig azonban, amíg a fogyasztói döntés megszületik, a fogyasztó az elméjében a megszerzett információkat a rá jellemző módon próbálja összerendezni, aminek során olyan magatartási torzításoknak van kitéve, amelyek komplex hatásuk révén képesek befolyásolni az egyént.

De vajon ez a döntés teljesen objektív és racionális információfeldolgozás során született? A valóságban nem tud ilyen alapokon nyugvó döntés megszületni, ugyanis már maga az információgyűjtés torzul az alábbi okok miatt:

- értelmi gátak: a fogyasztó egyéni pszichológiai jellemzői miatt korlátozott információfelvétel, -tárolás, -feldolgozás
- érzelmi gátak: az érzelmek döntést befolyásoló hatása vonható ide
- szociális gátak: ez gyakorlatilag a környezet hatása a megismerési folyamatra.⁵⁸

A GVH alapelveiben a döntéshez szükséges információkeresés külső, mesterséges akadályaként hozza példaként az információkeresés költségének mesterséges növelésében, az információ visszatartásában, illetve az információ manipulálásában álló magatartásokat. Ezen kívül további gyakorlati módszereket is elkülönít, hogyan lehet még az információkeresés folyamatát torzítani. Idetartoznak az agresszív eladási módszerek, a korlátozott racionalitás szisztematikus kihasználása és a

⁵⁵ Vö. VJ/17/2018. számú, Booking.com ügyben hozott határozat 403. pontja.

⁵⁶ A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, a GVH által követett alapelvek. *Gazdasági Versenyhivatal* 2009. szeptember 06. 11. https://www.gvh.hu/alapelvek/6269_hu_a_fogyasztói_dontések_szabadsagara_vonatkozó_a_gvh_által_követett_alapelvek_2009_2022_március_30.

⁵⁷ A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó..., i. m. 14.

⁵⁸ TÖRÖCSIK: i. m. 430–431.

valótlan információ nyújtása.⁵⁹ Ezek közül az első kettőt tekinthetjük olyan módszernek, ahol zömében érzelmi hatások miatt torzul az információgyűjtés folyamata.

Az OECD ajánlásában az alábbi, leggyakrabban előforduló torzító hatásokat, gátakat sorolja fel:

- horgonyzás: a döntések rögzítése azon információk alapján, amit a fogyasztó a legfontosabbnak tart, vagyis a gondolkodást keretek közé szorítja az ajánlat értékéről alkotott benyomás, még akkor is, ha újabb információkat kaptak;
- elérhetőségi heurisztika: a fogyasztó döntését azok az információk fogják meghatározni, amelyek a leggyorsabban és a legkönnyebben eszébe jutnak;
- választási/információs túlterhelés: az összetett termékek értékelése, vagy a túlságosan nagy választási lehetőség idegesíti a fogyasztókat, akik ennek következtében vagy elhalasztják a döntést, vagy nem választanak. A fogyasztók szívesen használnak a döntéseik során tapasztalati szabályokat („hüvelykujj-szabályokat”) vagy a problémák megoldására szolgáló technikákat illetve módszereket (heurisztikus döntés);
- megerősítési torzítás: a meglévő hiedelmek, elvárások, hipotézisek alakítják a további döntéseket;
- alapértelmezett és status quo hatás: a fogyasztók hajlamosak elfogadni az alapértelmezett, illetve a megszokott választási lehetőségeket;
- felruházottsági hatás: a fogyasztók szemében többet ér az, amiről úgy érzik, hogy a részükké vált;
- méltányosság: a fogyasztók a döntések során mások érdekeit is szem előtt tartják;
- keretezés: egy választási lehetőség meghatározott keretek között való bemutatása arra ösztönzi a fogyasztót, hogy az adott keretrendszer referenciái szerint értékeljen;
- hiperbolikus diszkontálás/myopia: a jelen időszak kiemelkedő fontosságúként való kezelése, ez főként a pénzügyek területén vezet oda, hogy kevésbé tartjuk fontosnak a nyugdíjcélú megtakarításokat a jelenben;
- veszteségtől való idegenkedés: ez kapcsolódik a jelen időszak fontosságához, a kevésbé jó biztosat nem szívesen adjuk fel egy bizonytalan jobbért;
- túlzott magabiztosság: a fogyasztók hajlamosak jobb eredményre számítani, mint az átlagos várható eredmény;
- priming: a reklámok ismétlődő hatása révén a fogyasztó olyan preferenciákat fog figyelembe venni döntéseinél, amelyeknek ezen hatás nélkül valószínűleg nem is tulajdonított volna nagy jelentőséget;
- társadalmi normák: egy adott társadalom vagy csoport értékrendje tükröződik a fogyasztó döntésében;
- időbeli következtelenség: a fogyasztói döntések nem mindig konzisztensek a rövid távú és a hosszú távú érdekeiknek megfelelően⁶⁰.

⁵⁹ A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó..., i. m. 24.

6. A technológia hatása a fogyasztói döntéshozatalra, a fogyasztó digitális kiszolgáltatottsága

Véleményünk szerint a döntéshozatal folyamatát maga a digitális környezet is nagyban befolyásolja, anélkül is, hogy a kereskedő mesterségesen felfokozná a fogyasztói döntést torzító bármely gát, tényező hatását.

E vonatkozásban végzett vizsgálódásunkban nagyban támaszkodunk Shiri Melumad és szerzőtársai által kidolgozott 3M modellre, amellyel azt kívánják szemléltetni, hogy a fogyasztó piaci magatartását, választását már nem pusztán a fent említett hagyományos tényezők (meglévő preferenciái, ismeretei és érzelmei) határozzák meg. A modell szerint a piaci döntések egyre inkább ezen előbbi, mondhatni primitív választási elemek és a technológiai környezet alábbi három csoportba tartozó jellemzője közül legalább az egyik jelenléte közötti kölcsönhatás következményei. A technológiai környezet ezen jellemzőit (1) a médium vagy eszköztípus (pl.: viselhető eszközök – wearable devices, okostelefon), (2) a modalitás vagy interakciós felület (pl. haptikus, hangalapú jellege); és (3) a módosítók vagy intelligens választási ágensek (pl.: ajánlórendszerek, keresőmotorok) csoportjaiba sorolják.⁶¹

Az okoseszközök (személyi asszisztensek) képesek a fogyasztó döntési folyamatát akár teljes egészében átvenni az információgyűjtéstől kezdődően, azok értékelésén át egészen a kiválasztással bezárólag. Ismertetett kutatási eredmények szerint a mobiltelefon használata eleve megváltoztatja a fogyasztó hozzáállását, a döntéshez szükséges információk megszerzésére nagy gondot fordít, a döntés kockázatait szívesebben vállalja, nyitottabb az újszerű megoldásokra. Miért is? Mert pszichológiai kutatásokkal alátámasztott tény, hogy az új generációk a mobiltelefonjukkal olyan szoros, emocionális kapcsolatban állnak, hogy szellemi energiáik, pillanatnyi döntési kapacitásuk is az okostelefon használatától, legalábbis annak elérhetőségétől, rendelkezésükre állásától is nagyban függ.⁶²

A technológia hatására az interakciós felület, illetve a modalitás is fejlődik. Így például a vállalkozások akár az üzleteikben elhelyezett, akár a különböző okoseszközökre küldött reklámüzeneteik fejlesztésére igénybe vehetnek haptikus ingereket közvetítő technológiákat: mint például az érintőképernyő használata vagy az okoseszközök vibrációja. Hasonlóan döntést módosító hatást váltanak ki az emberi

⁶⁰ Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches, OECD Publishing, Paris, 2019, 55. <https://doi.org/10.1787/6c9291e2>-en. 3. fejezet: Protecting digital consumers OECD iLibrary, 2022. március 6.

⁶¹ Shiri MELUMAD – Rhonda HADI – Christian HILDEBRAND – Adrian F. WARD: Technology-Augmented Choice: How Digital Innovations Are Transforming Consumer Decision Processes. *Customer Needs and Solutions* 2020/7., 98. <https://doi.org/10.1007/s40547-020-00107-4>

⁶² MELUMAD et al.: i. m. 93.

hangot utánzó rendszerek, a digitális asszisztensek.⁶³ A fejlődő vizuális technológiák köréből szintén kiemelhetjük, ahogyan a vállalkozások a virtuális valóságot (virtual reality, VR, illetve kiterjesztett, augmented reality, AR) is a termék reklámozása szolgálatába állíthatják, ezen túlmenően akár a termék személyre szabhatóságát, a fogyasztó döntésének pozitív hatását is fokozhatják.⁶⁴

A technológia a leglátványosabb módon az emberi döntéshozatal körében az értékelésre, a választási alternatívák közötti döntésre bír befolyással. Az intelligens ágens funkciói különbözőek lehetnek, különböző mértékben helyettesíthetik illetve válthatják ki az emberi döntést. Egyetértünk Melumad és szerzőtársai megállapításával, hogy minél inkább átruházzák döntéseiket a fogyasztók ezen intelligens gépi cselekvőkre, annál nagyobb a kockázata annak, hogy a preferenciák és akár a döntések is félrecsúszhatnak, akaratlanul (pl. az automatizált rendszer hiányosságai miatt) vagy szándékos magatartás következtében (pl. a vállalkozások vagy harmadik személyek tudatos visszaélése miatt).⁶⁵

Az intelligens ágensek között a fogyasztókat érintő legszélesebb körben a különböző digitális összehasonlító eszközök terjedtek el. Idetartoznak a piaci vagy nem piaci működési elvű különböző ajánlórendszerek és keresőmotorok, amelyek akár egy szolgáltató (vagy több szolgáltató közös) online platformjába beépített módon, akár attól függetlenül funkcionálnak.

Az Európai Bizottságnak 2013-ban készített kutatási jelentése szerint digitális összehasonlító eszköznek minősülnek azok a weboldalak és mobilalkalmazások, amelyek célja, hogy a kiválasztott iparágakon belül a fogyasztónak lehetőséget nyújtson a helyettesíthető áruk és szolgáltatások összevetésére és összehasonlítására különböző kritériumok alapján és legalább egy kritériumszűrő alkalmazásával.⁶⁶

Globálisan elterjedt voltak és fogyasztói döntést torzító hatásuk miatt a GVH 2019 folyamán piacelemzést indított a digitális összehasonlító eszközök (DÖE) alkalmazására jellemző, fogyasztóvédelmi szempontból releváns piaci folyamatok, valamint ezeknek a fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárása céljából, amelyek eredményeit 2020 folyamán tette közzé.⁶⁷ A legproblematisabbnak ítélték

⁶³ TASSIELLO, V. – TILLOTSON, J. S.,– ROME, A. S.: „Alexa, order me a pizza!”: The mediating role of psychological power in the consumer–voice assistant interaction. *Psychology and Marketing* (38) 2021/7., 1069–1080. <https://doi.org/10.1002/mar.21488>

⁶⁴ Laura MULLAN: Nike unveils new augmented reality technology to improve shoe sizing. <https://technologymagazine.com/data-and-data-analytics/nike-unveils-new-augmented-reality-technology-improve-shoe-sizing>, 2022. április 10.

⁶⁵ MELUMAD et al.: i. m. 97.

⁶⁶ *Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools*. ECME Consortium, 40. (EAHC/FWC/2013-85-07) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-study-on-comparison-tools_en.pdf, 2022. április 10.

⁶⁷ A digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására irányuló piacelemzés eredményeit bemutató tanulmány. *Gazdasági Versenyhivatal* 2020. [Továbbiakban DÖE-tanulmány] Fontosságát jelzi az is, hogy a lefolytatott piac-kutatás nem volt egyedülálló. Így például a brit versenyhivatal már 2016-ban jelentett

meg azokat a szektorokat, amelyekben magas keresési költségei lehetnek a fogyasztóknak (azaz sok idővel, vesződséggel, esetleg utazási vagy más költséggel jár az információszerzés), ahol a használt DÖE-eket a fogyasztók széles köre veszi igénybe, amely piacon kevés versengő DÖE lelhető fel, és ahol intenzív kommunikációs aktivitás jellemző a DÖE-kre. Fontos hangsúlyozni, hogy a DÖE-k a fogyasztó és a vállalkozás közötti „közvetítőként” jelennek meg sokszor, amely nemcsak a fogyasztói magatartás, hanem sok esetben a piaci verseny torzítását is eredményezi.⁶⁸

A digitális összehasonlító eszközök alkalmazásával a GVH felmérése alapján a fogyasztói döntés torzítása rendszerint az alábbi módok valamelyike által valósul meg:

- nem a valós árakat mutatják a DÖE-k (pl. a szállítási, kezelési költségek nem szerepelnek az árban);
- nem tájékoztatják megfelelően a fogyasztókat arról, hogy melyek a szponzorált ajánlatok;
- manipulálják a bemutatott termékek sorrendjét, vagyis egy nem kellően körültekintő fogyasztó azt hiheti, hogy a megjelenített terméksorrend a keresése és beállításai alapján került kialakításra (pl. ár szerint növekvő), tehát a sorrend elején lévő termékek a számára legmegfelelőbbek, miközben ez nem igaz;
- bizonyos részleteket elhallgatnak vagy tévesen jelenítenek meg, például egyes termékeknél megjelenít egy adott technikai jellemzőt, más termékeknél pedig nem;
- szóba jöhető termékek (üzletek) egy szűk köre szerepel csak a DÖE oldalán;
- nem elérhető termékeket jelenítenek meg a DÖE-k.⁶⁹

A technológia fogyasztói döntésekre gyakorolt hatását vizsgálta Ryan Calo is, aki ezzel összefüggésben kidolgozta a technológia közvetítette fogyasztó (mediated consumer) koncepcióját.⁷⁰ A legfontosabb általa kiemelendő sajátosság, hogy a fogyasztó egy más által kialakított és fenntartott technológián keresztül tud csak az online piacra felkapcsolódni.

Ez számos következménnyel jár. A fogyasztó digitális „nyomot hagy”, azaz online tevékenységéről (keresés, korábbi tranzakciók) a vállalkozás adatot gyűjthet, illetve generálhat. Mivel a fogyasztó preferenciáiba betekintést kíván ezáltal nyerni, megindul a profilalkotás, a fogyasztó minél jobb kiismerése (lásd feljebb: cos-

meg hasonló tárgyú tanulmányt: Competition and Markets Authority: *Digital comparison tools market study*. <https://www.gov.uk/cma-cases/digital-comparison-tools-market-study#launch-of-market-study>, 2022. március 30.

⁶⁸ DÖE tanulmány..., i. m. 6.

⁶⁹ DÖE tanulmány..., i. m. 11.

⁷⁰ Ryan CALO: Digital Market Manipulation. *The George Washington Law Review* 2014/4., 1003. <https://digitalcommons.law.uw.edu/faculty-articles/25>, 2022. április 10.

tumer insight) érdekében.⁷¹ A fogyasztó és a vállalkozás közötti kommunikációs felület, és maga a tranzakciós folyamat is előre, a vállalkozás által részletesen megtervezett. A kommunikációs felület vizuális kialakítása, az oda beépített „sötét minták” (dark patterns) gyakran adatközpontúak, dinamikusan változók és személyre szabottak, céljuk manipulatív szándékkal kiaknázni a fogyasztó fent említett heurisztikus és viselkedésbeli elfogultságait, gátjait.⁷²

A technológia lehetőséget ad arra is, hogy a vállalkozás válassza meg, mikor közelíti meg a fogyasztót, mikor keresi meg kereskedelmi üzenettel, reklámmal. A marketingtevékenység már nemcsak időben és térben tervezhető, hanem annak tartalma, címzettje szerint is, tehát valós időben és dinamikusan igazítható a megcélzott fogyasztó elvárásaihoz. Beköszönt tehát a személyre szabott üzenetek kora. Ehhez szorosan kapcsolódik a fogyasztó rendelkezésére bocsátott információk előzetes szűrésének jelensége, amely pozitív hatása mellett súlyos negatív hatással is jár. Ennek ellenkezőjét is tapasztalhatjuk, amikor is az információ előzetes szűrése, rendezése helyett az adott technológiai megoldás a fogyasztó információval való túlterhelését célozza, így kényszeríti át nem gondolt döntésre. Itt kell megjegyeznünk, hogy nem szükséges, hogy a vállalkozás a fogyasztóval szemben a tisztességtelen gyakorlatot szándékosan fejtse ki. Az online környezetben bevethető technológiai vívmányoknak a fentiekben észlelt sajátosságait, azoknak a fogyasztó döntéseire gyakorolt hatásait a vállalkozásnak is fel kell ismerni az elvárható szintű szakmai gondosság követelményéből fakadóan.⁷³

Mindez azt is jelenti, hogy online környezetben már nem elegendő a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapításához kizárólag a kereskedelmi üzenet

⁷¹ „A digitális környezet azonban lehetővé teszi a kereskedők számára, hogy a fogyasztók adatai alapján hatékonyabban alkalmazzák gyakorlataikat, nagy méretezhetőség mellett, sőt, valós időben dinamikusan. A kereskedők személyre szabott meggyőzőési gyakorlatokat tudnak kidolgozni, mivel kihasználják a fogyasztói magatartásra és preferenciákra vonatkozó összesített adatokon alapuló magasabb szintű ismereteket, például a különböző forrásokból származó adatok összekapcsolásával.” Vö. *Iránymutatás a belső piac az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól* szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (2021/C 526/01) a Bizottság Közleménye, 100.

⁷² Így például a fent említett ún. „alapértelmezett hatást” vagy a lemaradástól, kimaradásból való félelmet, fear-of-missing-out, FOMO.

⁷³ Vö. 2008. évi XLVII. a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény 3. § Tisztességtelen az a kereskedelmi gyakorlat,

a) amelynek alkalmazása során a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója nem az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal jár el (a továbbiakban: szakmai gondosság követelménye), és

b) amely érzékelhetően rontja azon fogyasztó lehetőségét az áruval kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott tájékozott döntésre, akivel kapcsolatban alkalmazzák, illetve akihez eljut, vagy aki a címzettje, és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készteti, amelyet egyébként nem hozott volna meg (a továbbiakban: a fogyasztói magatartás torzítása), vagy erre alkalmas.

manipulatív jellegét vizsgálni, hanem ezen túlmenően az online környezetet teljes egészében, teljes struktúrájában, a platform vizuális kialakításával együtt, mi több, a fogyasztó által ehhez igénybe vett technológiát (pl. mobileszköz használata) is értékelés alá kell vonni.

Mint láthatjuk, az online környezetben a megalapozott fogyasztói döntés meghozatalához szükséges feltételek és azt módosító, befolyásoló körülmények alapvetően átalakultak, miközben az emberi természet, az ember pszichikai és kognitív jellemzői markánsan nem változtak. A fogyasztó digitális kompetenciák terén észlelhető lemaradása digitális sérülékenységet fokozza, még hozzá véleményünk szerint a kortól, nemtől és más klasszikus értelemben vett, egy konkrét kiszolgáltatót fogyasztói csoport jellemzőjétől függetlenül.⁷⁴

Itt kell megjegyeznünk, hogy a fogyasztó kiszolgáltatótsága mint jelenség és fogalom többféle kontextusban is értelmezhető és vizsgálható. Az Európai Bizottság számára készített 2017-es jelentés összefoglalója ezért egy többemű fogalom meghatározással szolgál, amelynek pusztán csak egyik vetülete a fogyasztóra hátrányos kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni védtelenség. A fogalom meghatározás szerint „olyan fogyasztóról van szó, aki társadalmi-demográfiai jellemzők, viselkedési jellemzők, személyes helyzet vagy a piaci környezet következtében (a) nagyobb eséllyel találkozik a piacon negatív kimenetelű eseményekkel, (b) korlátozottan képes maximalizálni jólétét, (c) az információk megszerzése vagy elsajátítása során nehézségekbe ütközik, (d) kevésbé képes megfelelő termékeket vásárolni, kiválasztani vagy azokhoz hozzájutni, továbbá (e) jobban kiszolgáltatót egyes marketinggyakorlatoknak”.⁷⁵ Fontos megállapítása tehát, hogy a fogyasztó kiszolgáltatótsága nemcsak személyes jellemzőitől, hanem a piaci környezettől is függ.

Ezzel szemben sokkal specifikusabb, kifejezetten a fogyasztó digitális sérülékenységét vizsgáló jelentés készült a BEUC, az Európai Fogyasztóvédelmi Szervezet keretében.⁷⁶ A kutatási jelentés legfőbb értéke, hogy rámutat arra, mennyiben másabb online környezetben a fogyasztó kiszolgáltatótsága.

Az emberi jogok védelmével vagy az adatvédelmi joggal ellentétben, ahol a kiszolgáltatót csoportnak minősítés különleges jogi kötelezettségeket vagy védelmi feladatokat róhat az államokra vagy az érdekelt felekre, a kiszolgáltatót fogyasztókat megcélzó üzenetek önmagukban nem jelentenek tisztességtelen gyakorlatot, és közvetlenül nem rónak többlet- (bizalmi vagy védelmi) kötelezéseket vagy tovább-

⁷⁴ Vö. 2008. évi XLVII. a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény, 4. § (2) bekezdés.

⁷⁵ *Consumer vulnerability across key markets in the European Union: executive summary*. European Commission, Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency, Publications Office, 2017., 5. <https://doi.org/10.2818/165625>

⁷⁶ A fogyasztó digitális sérülékenységét vizsgáló részletes jelentés készült a BEUC (Európai Fogyasztóvédelmi Szervezet) keretében: Natali HELBERGER – Orla LYNKEY – Hans-W. MICKLITZ – Peter ROTT – Marijn SAX – Joanna STRYCHARZ: *EU Consumer Protection 2.0 Structural asymmetries in digital consumer markets*. Brüsszel, 2021. március https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-018_eu_consumer_protection.0_0.pdf, 2022. március.29. (A továbbiakban BEUC-jelentés)

bi tájékoztatási kötelezettségeket az eladókra. A fogyasztó sérülékenysége (sérülékeny fogyasztói csoporthoz tartozása) alapvetően a megtévesztő vagy agresszív kereskedelmi gyakorlatok kapcsán nyer értékelést.⁷⁷ Szituációtól függ tehát a kiszolgáltatottsága, hogy vajon az mennyiben hat ki azon képességére, hogy adott kereskedelmi gyakorlatot észszerűen legyen képes kezelni.⁷⁸ Ugyanígy az átlagfogyasztó jogi fogalma mint viszonyítási pont átértékelését teszi szükségessé az a fentebb említett körülmény is, hogy a technológia immár lehetővé teszi a személyre szabott marketingtevékenységeket, és ezek körében a fogyasztó döntésének torzítására alkalmas tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat.⁷⁹

A digitális környezet további sérülékenységet eredményező sajátossága az, hogy az online felületen, platformon kialakított döntéshozatali folyamat előre megtervezett, strukturált (ún. digitális választási architektúrákkal felszerelt). Lehetőséget adnak ún. sötét minták (dark patterns), azaz a felhasználói felület kialakításakor tervszerűen figyelembe vett, és a felhasználó, a fogyasztó számára hátrányos döntést eredményező designelemek alkalmazására.⁸⁰ Az információszerzéstől, a kiválasztáson át a fizetésig a fogyasztó minden egyes lépése irányított, és egyben folyamatosan monitorozott is, így az eredeti választási struktúra is akár folyamatosan változtatható és a fogyasztóra szabható.⁸¹ A fogyasztói döntés átgondolatlanságán, elhamarkodott voltán nem képesek a szerződéskötéshez vezető technikai lépések sem javítani, hiszen alapvetően a fogyasztó érdekében maga a szerződéskötés folyamata is felgyorsított, a lehető legnagyobb mértékben automatizált.⁸²

Zárókövetkeztetések

Egyetértünk Calo megállapításával, miszerint a személyre szabott, folyamatosan adaptálódó digitális környezet lebontja az átlagfogyasztó és a sérülékeny fogyasztó közötti megkülönböztetést, a feltörekvő technológiák és technikák sajátos összeál-

⁷⁷ BEUC-jelentés, 9.

⁷⁸ BEUC-jelentés, 11.

⁷⁹ Ugyanerre hívja fel a figyelmet az Európai Bizottság a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvhez készített gyakorlati iránymutatásában. Vö. *Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (2021/C 526/01) a Bizottság Közleménye.*

⁸⁰ Natali HELBERGER – Marijn SAX – Joanna STRYCHARZ – Hans-W. MICKLITZ: Choice Architectures in the Digital Economy: Towards a New Understanding of Digital Vulnerability. *Journal of Consumer Policy* (2021. december), 2. <https://doi.org/10.1007/s10603-021-09500-5>

⁸¹ Lásd ezen túlmenően a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály) szóló rendelettervezetet. COM(2020) 842 final.

⁸² E körben lefolytatott kutatás meggyőző megállapításait lásd: NÉMETH Gabriella: Az (automatizálható?) online általános szerződési feltételek jogfogyasztói szokásai. In: *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században.* (szerk.: Gellén Klára) Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018, 163–173.

lításai lehetővé teszik a vállalatok számára, hogy felismerjék és kihasználják az egyes fogyasztók önérdekérvényesítési képességének korlátait, azaz sérülékenységet.⁸³ A sérülékenység tehát helyzetfüggő, és még adott fogyasztó tekintetében is, a digitális környezet dinamikusságából eredően természetére nézve is folyamatosan változó. A személyre szabott marketingtevékenység tehát a célba vett fogyasztó döntéshozatalának irracionális elemeire, torzító gátjaira, elfogultságaira épülve befolyásolja a döntését, ezért a meggyőzés és a meg nem engedett szintű manipuláció, ezen belül is elsősorban az agresszív gyakorlat közötti határvonal elmosódik, a fogyasztói döntés tisztességtelen befolyásolása áll elő.⁸⁴ A vállalkozás által az adatgyűjtés és profilalkotás során feltárt, a fogyasztó kiszolgáltatottságáról szerzett információk⁸⁵ (pl. pillanatnyi rossz lelki állapota, betegsége, sürgős szüksége) minősülhetnek olyan, a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója által ismert súlyos körülménnyel, amely a fogyasztó ítélőképességének korlátozására alkalmas, és annak felhasználása a fogyasztó áruval kapcsolatos döntésének befolyásolását célozza, ezért agresszív kereskedelmi gyakorlatként is értékelhető az Fttv. 8. § (2) bekezdés c) pontja értelmében.

Összegezvén *a fogyasztó digitális sérülékenységének sajátos jellemzőit*, az alábbiakat kell kiemelnünk:

- Kiszolgáltatottsága alapvetően a szituációtól függ, nem köthető feltétlenül a rendelkezésre álló törvényi definícióban megadott egyik korábbi statikus csoportjellemzőhöz sem.
- A dinamikusan változó digitális környezetben a fogyasztó kiszolgáltatottsága is dinamikusan változó természetű.
- A profilalkotás miatt akár saját korábbi döntései mögötti irracionális tényezőket, saját elfogultságait, tehát önmagát is le kell küzdenie az újabb befolyásolás kiküszöbölése érdekében.

⁸³ CALO: i. m. 1033.

⁸⁴ Joanna STRYCHARZ – Bram DUIVENVOORDE: The exploitation of vulnerability through personalised marketing communication: are consumers protected?. *Internet Policy Review* 2021/4., 1–27. <https://doi.org/10.14763/2021.4.1585>

⁸⁵ Ha a kinyert és kezelt adatokra tekintünk, akkor a fogyasztó sérülékenysége szoros kapcsolatba kerül személyes adatainak védelmével. A BEUC-jelentés figyelmeztet arra, hogy a személyes adatok védelmére irányadó szabályok közvetetten a fogyasztó torzításmentes döntésének, autonómiájának biztosítását is szolgálják. A fogyasztó személyes adatainak megosztása körében tanúsított tudatossága csökkenti tehát a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősülő személyre szabott marketingtevékenység lehetőségét is. Ez viszont megfosztja azokat az előnyöktől is, amelyet adott esetben a személyre szabott kereskedelmi üzenetek, ajánlások számára jelenthetnek. Vö. BEUC-jelentés i. m. 23–24. Az adatvédelmi kérdések tekintetében tehát alkalmazandó az általános adatvédelmi rendelet (GDPR), azaz az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

- Az adaptálódó technológia befolyásolásával kiszolgáltatottsága is arányosan változik, ilyen értelemben is relatív jellegű,
- továbbá fokozatokban észlelhető (mert nincs éles határvonal a kiszolgáltatott és az átlagfogyasztó között).
- A személyre szabott marketingtevékenység miatt sérülékenysége akár csoporttól függetlenül, egyéni szinten is vizsgálendő.

Mindezeket olyan sajátosságként értékelhetjük, amelyek miatt a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni fellépés jelenlegi szabályozása átgondolást igényel, illetve a GVH fent említett döntéseiben (így a Booking.com ügyben) is a már tetten érhető, és megváltozott szemléletű gyakorlatot kell eredményeznie.

Felhasznált irodalom

- [1] B. BREČKO – A. FERRARI: *A Fogyasztói Digitális Kompetenciakeret*. Közös Kutatóközpont – Tudományos és szakpolitikai jelentés. (szerkesztette: R. Vuorikari – Y. Punie) 2016, EUR 28133 HU; <https://doi.org/10.2791/904027>.
- [2] Ryan CALO: Digital Market Manipulation. *The George Washington Law Review* 2014/4., 995–1051., <https://digitalcommons.law.uw.edu/faculty-articles/25>, 2022. április 10.
- [3] CSÍKSZENTMIHÁLYI Mihály: *Flow – Az áramlat. A tökéletes élmény pszichológiája*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020.
- [4] Laurent FLORÈS: *How to Measure Digital Marketing. Metrics for Assessing Impact and Designing Success*. Springer, 2013.
- [5] Natali HELBERGER – Orla LYNSKEY – Hans-W. MICKLITZ – Peter ROTT – Marijn SAX – Joanna STRYCHARZ: *EU Consumer Protection 2.0 Structural asymmetries in digital consumer markets*. Brüsszel, 2021. március. https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-018_eu_consumer_protection.0_0.pdf, 2022. március 29.
- [6] Natali HELBERGER – Marijn SAX – Joanna STRYCHARZ – Hans-W. MICKLITZ: Choice Architectures in the Digital Economy: Towards a New Understanding of Digital Vulnerability. *Journal of Consumer Policy* 2021. december. <https://doi.org/10.1007/s10603-021-09500-5>.
- [7] Marta R. JABŁOŃSKA: Modern consumer in cyberspace: Internet and psychology approach. *Foundations of Management* 2017/1., 111–122. <https://doi.org/10.1515/fman-2017-0009>
- [8] Maurits KAPTEIN – Dean ECKLES: Selecting Effective Means to Any End: Futures and Ethics of Persuasion Profiling. In: Thomas Ploug et al. (szerk.): *Persuasive Technology. PERSUASIVE 2010. Proceedings of the 5th International Conference On Persuasive Technology*. Lecture Notes in Computer Science. Springer, Berlin–Heidelberg, 2010, 82–93. https://doi.org/10.1007/978-3-642-13226-1_10

- [9] KOLTAY Gábor – VINCZE János: Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szemszögéből. *Közgazdasági Szemle* 2009/6., 495–525.
- [10] LÁZÁR Erika – SZÜCS Krisztián: A neuromarketing aktuális helyzete és a mintaelemszámra vonatkozó kihívásai, különös tekintettel a szemkamerás mérésekre. *Vezetéstudomány* 2020/3., 79–88., <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2020.03.08>
- [11] MAROSÁN György: A gazdasági döntés evolúciós elméletének néhány kérdése – a döntési helyzet meta- és utóértékelése, mint a döntés alapeleme. *Köz-Gazdaság. Tudományos Füzetek* 2011/1., 107–121. <http://www.retp.eu/index.php/retp/article/view/940>, 2022. március 12.
- [12] Viktor MAYER-SCHÖNBERGER – Kenneth CUKIER: *Big Data-forradalmi módszer, amely megváltoztatja munkánkat, gondolkodásunkat és egész életünket*. HVG, Budapest, 2014.
- [13] Shiri MELUMAD – Rhonda HADI – Christian HILDEBRAND – Adrian F. WARD: Technology-Augmented Choice: How Digital Innovations Are Transforming Consumer Decision Processes. *Customer Needs and Solutions* 2020/7., 90–101., <https://doi.org/10.1007/s40547-020-00107-4>.
- [14] Szabolcs NAGY – Noémi HAJDÚ: Consumer Acceptance of the Use of Artificial Intelligence in Online Shopping: Evidence From Hungary. *Amfiteatru Economic* (56) 2021/23., 155–173. <https://doi.org/10.24818/EA/2021/56/155>
- [15] NÉMETH Gabriella: Az (automatizálható?) online általános szerződési feltételek jogfogyasztói szokásai. In: *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. (szerk.: Gellén Klára) Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018, 163–173.
- [16] PISKÓTI István – NAGY László: Neuromarketing-attitűdök, módszerek és hatások a stratégiai és operatív döntésekre. *Vezetéstudomány* 2020/3., 67–78. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2020.03.07>
- [17] POLERECZKI Zsolt: Neuromarketing – a fogyasztói magatartás vizsgálatának új lehetőségei. *Táplálkozásmarketing* 2015/1., 51–57. <https://doi.org/10.20494/TM/2/1/6>
- [18] PUSZTAHELYI Réka: Az „érzelmes MI” felhasználása az online marketing világában. In: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 439–464.
- [19] Arun SHARMA – Jagdish N. SHETH: A framework of technology mediation in consumer selling: implications for firms and sales management. *The Journal of Personal Selling and Sales Management* 2010/2., 121–129., <https://www.jstor.org/stable/25701380>, 2022. március 30. <https://doi.org/10.2753/PSS0885-3134300203>

- [20] Joanna STRYCHARZ – Bram DUIVENVOORDE: The exploitation of vulnerability through personalised marketing communication: are consumers protected? *Internet Policy Review* 2021/4., 1–27.
<https://doi.org/10.14763/2021.4.1585>
- [21] V. TASSIELLO – J. S. TILLOTSON – A. S. ROME: „Alexa, order me a pizza!”: The mediating role of psychological power in the consumer–voice assistant interaction. *Psychology and Marketing* (38) 2021/7., 1069–1080.
<https://doi.org/10.1002/mar.21488>
- [22] Richard H. THALER – Cass R. SUNSTEIN: *Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press, New Haven & London, 2008.
- [23] TÖRÖCSIK Mária: *Fogyasztói magatartás – Insight, trendek, vásárlók*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
- [24] TÖRÖCSIK Mária – SZÜCS Krisztián – NAGY Ákos – LÁZÁR Erika: Életstíluscsoportok. Magyarországon a digitalizáció korában. Életstílus-kutatások és a marketing. *Replika* (111) 2019/2., 63–86.
<https://doi.org/10.32564/111.5>
- [25] VARGA Ákos – SIMON Judit – HORVÁTH Dóra – PINTÉR Attila: Az érzelmek és az agy – Fókuszban a neuromarketing kutatás. In: HETESI Erzsébet – RÉVÉSZ Balázs (szerk.): „Marketing megújulás” – *Marketing Oktatók Klubja 20. Konferenciája előadásai*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 2014, 425–431. <https://emok.hu/tanulmany-kereso/d383:az-erzelmek-es-az-agy>, 2022. január 20.
- [26] VARGA Ákos: Neuromarketing, a marketingkutatás új iránya *Vezetéstudomány* 2016/9., 55–63., <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2016.09.05>.
- [27] VARGA Ákos – CSORDÁS Tamás: Az ismeretlen ismerős – a neuromarketing iránti attitűdök szentimentelemzése. *Vezetéstudomány* 2021/6., 44–55.
<https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2021.06.04>
- [28] VERES Zoltán – PLATZ Petra: A vásárlási döntések ismeretlen logikájáról: intranzitív fogyasztói alappreferenciák *Tér – Gazdaság – Ember: a Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Karának tudományos folyóirata* 2013/4., 63–82.
- [29] Karen YEUNG: Hypernudge?: Big Data as a Mode of Regulation by Design. Information, *Communication & Society, The Social Power of Algorithms* 20, 2017/1., 118–136.
- [30] Laura MULLAN: *Nike unveils new augmented reality technology to improve shoe sizing*. <https://technologymagazine.com/data-and-data-analytics/nike-unveils-new-augmented-reality-technology-improve-shoe-sizing>, 2022. április 10.

-
- [31] Online shopping ever more popular. *Eurostat* <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220202-1>, 2022. március 23.
- [32] How many citizens had basic digital skills in 2021? *Eurostat* <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-1>, 2022. március 23.
- [33] *A fogyasztói körülmények eredménytáblája: otthon az egységes piacon*. Európai Bizottság, Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság 2019. évi kiadás, Kiadóhivatal, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/328450>, 2022. április 10.
- [34] A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, a GVH által követett alapelvek. *Gazdasági Versenyhivatal* 2009, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/alapelvek/elemlzesek_alapelvek_fogyvedpolicy_2009_09.pdf1&inline=true.
- [35] *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*. OECD Publishing, Paris, 2019, 3. fejezet: Protecting digital consumers OECD ILibrary. <https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>, 2022. március 6.
- [36] Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes for such tools. *ECME Consortium* (EAHC/FWC/2013-85-07) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-study-on-comparison-tools_en.pdf, 2022. március 23.
- [37] A digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására irányuló piacelemzés eredményeit bemutató tanulmány. *Gazdasági Versenyhivatal* 2020.
- [38] *Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához*. Bizottság Közleménye (2021/C 526/01).
- [39] *Consumer vulnerability across key markets in the European Union: executive summary*. European Commission, Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency Publications Office, 2017. <https://doi.org/10.2818/165625>

A SZTRÁJKJOG KIÜRESÍTÉSE: EGY KOLLEKTÍV MUNKAÜGYI VITA MARGÓJÁRA

Emptying the right to strike: to the margins of a collective labor dispute

RÁCZ ZOLTÁN*

Absztrakt: A sztrájkjog a második generációs gazdasági-szociális-kulturális jogok körébe tartozó alapjog. Az egyik magyar szakszervezet kollektív munkaügyi vitát kezdeményezett magyar munkáltatójával szemben a még elégséges szolgáltatás megállapítása iránt. A bíróságok jogerősen a szakszervezet álláspontját fogadták el. Ezt követően a magyar kormány a veszélyhelyzetre hivatkozva a bírósági döntéssel szemben kizárta a sztrájk lehetőségét az érintett szakszervezet ágazatában.

Kulcsszavak: *sztrájkjog, kollektív munkaügyi vita, Alaptörvény, Alkotmánybíróság, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet*

Abstract: The right to strike is a fundamental right of the second generation of economic, social and cultural rights. One of the Hungarian trade unions has initiated a collective labor dispute with its Hungarian employer to determine the terms of the still sufficient service. The courts finally accepted the union's position. Subsequently, the Hungarian government ruled out the possibility of a strike in the sector of the trade union concerned, citing the emergency.

Keywords: *the right to strike, collective labour dispute, Constituion, Constitutional Court, International Labour Organization*

Bevezetés

A sztrájkjog elhelyezése a munkajog és az alapjogok rendszerében egy eléggé vitatott kérdés. Az alapjogok legelterjedtebb felosztásának elve az azok kialakulása szerinti rendszerezés, ennek értelmében beszélhetünk első generációs, második generációs és harmadik generációs jogokról. A hagyományos felosztás szerint a sztrájkjog a második generációs gazdasági-szociális-kulturális jogok körébe tarto-

* DR. RÁCZ ZOLTÁN
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
racziroda@gmail.com

zik (egyres vélemények szerint politikai, gazdasági, szociális jogok megkülönböztetés helyett helyesebb lenne a szociális szférára kiható alapvető jogok fogalom bevezetése).¹ A jogi irodalomban felmerülő vélemények szerint a sztrájkjog tulajdonképpen az egyesülési és a gyülekezési jog körében nyer alkotmányos védelmet, míg más álláspontok szerint a véleménynyilvánítási jog legalább annyira előfeltétele a sztrájkjognak, mint a gyülekezési jog. Az organikus elmélet szerint a sztrájk a szakszervezetek rendelkezésére álló kollektív jog, mert a munkavállalók azért alakítanak szakszervezeteket, hogy a munkáltatók erőfölényét képesek legyenek ellensúlyozni és így a sztrájk e cél elérésének az elengedhetetlen eszköze. Az egyéni elmélet szerint a sztrájk az egyéni munkavállalót, nem pedig a kollektívát (szakszervezetet) megillető jog. Annak ellenére, hogy a munkavállalók együttesen, közösen lépnek fel, a sztrájkhoz való jog a munkavállalókat, mint individuumokat megillető jog. A sztrájkjog hasonlóságot mutat a gazdasági szabadságjogokhoz, miután az állam szerepe elsősorban negatív, ami azt jelenti, hogy itt az alapjogok gyakorlásának tiszteletben tartása kerül előtérbe, a pozitív kötelezettségek pedig másodlagosak ehhez képest, a sztrájkjog azonban nem valódi szabadságjog, mert eleve korlátozásokkal érvényesül, bizonyos helyzetekben teljes mértékben elvonható, célját tekintve is kötött, mert csak gazdasági és szociális érdekeket szolgálhat. A sztrájkjog fejlődése azt mutatja, hogy a klasszikus munkáltató-munkavállaló relációhoz kötött jogból egyre inkább állampolgári joggá alakul át. Más nézetek szerint a sztrájkjog (pontosabban a munkaharchoz való jog) levezethető a tradicionális, első generációs alapjogokból. A feleket megillető szabadságjogok elismerése és a szabályozásba történő beépítése olyan intézmények megjelenését hozta magával, amelyek a munkajogot a békés megoldások jogává tették² (idetartozik a koalíció joga, a kollektív megállapodások megkötéséhez való jog és a kollektív érdekkonfliktusok feloldását célzó vitamegoldási módszerek alkalmazásának lehetősége). Ennek oka, hogy a munkajog az idők változása folytán egyre inkább a magánjog kultúrájának megfelelően kezd felépülni, kialakítja saját intézményrendszerét és ebbe már kevésbé fér bele a munkaharchoz (sztrájkhoz) vezető konfliktusfeloldási módszer. Ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy a munkaharc (sztrájk) jogát nem a károkozással való fenyegetettség, hanem a kollektív érdekérvényesítés szükségessége hozta létre. A munkaharc a szociális jogállam egyik szükséges velejárója, amelybe, illetve az ezzel okozott károkba azért kell belenyugodnunk, mert nem egyszer ez az utolsó esély a munka- és gazdasági, illetve szociális feltételeknek egy magasabb társadalmi és jogi szinten történő autonóm rendezésére.

1. Kollektív munkaügyi vita a szakszervezet és a munkáltatója között

A jelen tanulmány témájának aktualitását egy, a közelmúltban zajlott kollektív munkaügyi vita adja, amely álláspontunk szerint túlmutat egy konkrét eseten, és

¹ RÁCZ Zoltán: Sztrájkjog. In: *Emberi Jogi Enciklopédia*. Szerk.: Lamm Vanda. HVG-Orac, Budapest, 2018, 671.

² KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis Bt., Pécs, 2010, 565.

abból általános következtetések is levonhatók, amely a cikk módszertanát is meghatározza.

A Kormány 2021. január 29. napján kihirdette a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, amely 2021. február 8. napjától kezdődően jelenleg is hatályos.

A szakszervezet sztrájkot kezdeményezett a munkáltatónál. Tekintettel arra, hogy a felek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, ezért a szakszervezet bírósági nem peres eljárást kezdeményezett a sztrájk jogszerűségének megállapítása iránt a munkáltatóval szemben a Fővárosi Törvényszéken. A Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma végzésével megállapította, hogy a szakszervezet által meghirdetett határozatlan idejű sztrájk jogszerű és megállapította a még elégséges szolgáltatás feltételeit.

A munkáltató által benyújtott fellebbezés folytán a Fővárosi Ítéltábla, mint másodfokú bíróság végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, amely végzés 2021. július 20. napján emelkedett jogerőre. A másodfokú határozatot a kérelmező 2021. július 26. napján vette át.

2. A kormány reakciója a jogerős ítéletre

2021. július 27. napjától lépett hatályba a 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. r.), amelynek 1. §-a kimondta, hogy a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájkvtv.) 3. § (2) bekezdésében meghatározott szervezeteken túl honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből nincs helye sztrájkoknak a honvédelmi rendszerek és létesítmények ágazati kijelölő hatósága által a honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelémmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél.

A kormány ezen döntése gyakorlatilag végrehajthatatlanná tette a jogerős bírósági döntést, vagyis a végrehajtó hatalom szembehelyezkedett a bírói hatalom által hozott határozattal, mellyel sérült a hatalmi ágak megosztásának Alaptörvényben lefektetett elve.

3. Az alkotmányjogi panasz lényege

A szakszervezet a Korm.r. hatálybalépését követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.

A szakszervezet az alkotmányjogi panaszban többek között kifejtette, hogy a Korm.r. sérti az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében foglalt munkabeszüntetéshez (sztrájkhoz) való jogot, amely szerint „[t]örvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát”.

Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének megsértésére is hivatkozott, amelynek értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam.

Végezetül a beadvány kifejtette, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés szerinti elv, miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, szintén sérült.

A Sztrájkvtv. 1. § (1) bekezdése értelmében: „A dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására — az e törvényben meghatározott feltételek szerint — megilleti a sztrájk joga.” A Sztrájkvtv. 3. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy: „Nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.”³ A Korm. r. ezt a jogszabályi előírást egészítette ki, a felsorolt személyi kört bővítette a légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezettel.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamiság elve kapcsán elmondható, hogy a jogállamiság értelmezése kétirányú, egyrészt jelenti az állam-szervezet demokratikus és zavartalan működését, másrészt a szabadságjogok érvényesülését⁴. A jogállamiság elve nem kiegészítő, másodlagos szabály, nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. A panaszban megjelölt rendeleti rendelkezés sérti az Alaptörvényt, mert szabadságjogtól fosztja meg a jogalanyokat.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésben rögzített hatalommegosztás elve vonatkozásában rögzíthető, miszerint az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozata értelmében a bírói túlhatalom kialakulásának veszélye csekély a kontinentális jogrendszerekben, főleg az olyan országokban, ahol elkülönült alkotmánybíráskodás is létezik. A bírói túlhatalom kialakulásánál jóval nagyobb a veszélye annak, hogy a bíróságok ítélezési tevékenységébe beavatkoznak, emiatt az államnak meg kell akadályozni a bírói hatalom politikai függését.

A jelen esetben az eljáró bíróságok a tényállási részben ismertetett határozatokat hozták és a sztrájk jogszerűségének megállapításáról jogerősen döntöttek. Ezzel szemben a kormány a panasszal támadott rendeleti rendelkezéssel sztrájktilalmat határozott meg a légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél. A végrehajtó hatalom tehát szembe helyezkedett a független bírói hatalom által meghozott jogerős döntéssel, ami sérti a hatalommegosztás elvét.

³ *A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban*. Szerk.: Szilágyi János Ede – Hrecska-Kovács Renáta. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021, 104.

⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

4. Az ombudsmanhoz intézett kérelem legfontosabb megállapításai

Tekintettel arra, hogy a magyar alkotmányos szabályozás alapjaiban változtatta meg⁵ az alkotmányjogi panasz lényegét, és jelenleg csak egy szűk körnek van jogosultsága valamely jogszabályi rendelkezés nemzetközi jogba ütközésre hivatkozni, ezért a szakszervezet az alkotmányjogi panasz benyújtásával egyidejűleg kérelemmel fordult az ombudsmanhoz.

A szakszervezet álláspontja szerint a Korm. r. ellentétes az Alaptörvény Q cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltakkal, miszerint „(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Magyarország az 1999. évi C. törvénnyel fogadta el az Európai Szociális Kartát, amelynek 6. cikk 4. pontja ekként rendelkezik: „A béralku megkötésére irányuló tárgyalások folytatására való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.”

Az Európai Szociális Karta tehát generálisan biztosítja a munkavállalóknak a munkabeszüntetéshez (sztrájkhoz) való jogát, mindenféle korlátozástól mentesen. Ebből adódóan alaptörvény-ellenes a Korm. r. az Európai Szociális Karta 6. cikk 4. pontjába történő ütközés miatt, hiszen az Európai Szociális Kartának történő nem megfelelés ellentétes az Alaptörvény Q cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltakkal.

Az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (a továbbiakban: ILO) több nemzetközi egyezményt fogadott el, amelyeket Magyarország is ratifikált: az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló 87. sz., a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. sz., és a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló 151. egyezménye. Ezek az egyezmények ugyan *expressis verbis* nem mondják ki a munkabeszüntetéshez (sztrájkhoz) való jogot, de az ILO gyakorlata elismeri azt.⁶

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 32. § (2) bekezdése értelmében nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az Alkotmánybíróság eljárását az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja, a szakszervezet ezért fordult az alapvető jogok biztosához.

⁵ TÓTH Balázs Gergely: Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz eljárásokban. *Fundamentum* 2015/4., 111.

⁶ Jeffrey VOGT – Janice BELLACE – Lance COMPA – KD EWING – Lord Hendy QC – Klaus LÖRCHER – Tonia NOVIDZ: *The right to strike in international law*. Hart Oxford, 2020, 191.

A szakszervezet azt kérte az ombudsmantól, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) 20. § (1) bekezdés alapján indítson és folytasson le vizsgálatot, majd az Alaptörvény 24. cikk (2) e) pontja és az Abtv. 24. § (2) bekezdés alapján terjesszen az Alkotmánybíróság elé határozott kérelmet tartalmazó, arra vonatkozó indítványt, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja a 446/2021. (VII. 26.) Kormányrendelet alaptörvény-ellenességét. A szakszervezet mindezt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése f) pontja alapján kérte, amely szerint az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését. A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy az Alkotmánybíróság c) a (2) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít meg.

A jelen tanulmány leadásának határidejéig (2022. április 15.) az alapvető jogok biztosa nem tájékoztatta a szakszervezetet arról, hogy a kérelem tekintetében milyen intézkedéseket tett.

5. Az Alkotmánybíróság határozata

Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, miszerint az Alaptörvény a XVII. cikk (2) bekezdése szerinti jogok – a munkavállalók és munkaadók tárgyalás folytatásához való joga, jog a kollektív szerződés kötésére, az együttes fellépésre érdekeik védelmében, ideértve a munkabeszüntetéshez való jogot is – „törvényben meghatározottak szerint” gyakorolhatók. A Sztrájkvtv. vizsgálatánál az Alkotmánybíróság – értelmezve a XVII. cikk (2) bekezdését – utalva a 88/B/1999. AB határozatára (ABH 2006, 1188) arra a megállapításra jutott, hogy „a sztrájkjog egy sajátos, nem alanyi jogi természetű alapvető jog, amely nem áll alapjogi védelem alatt, ezért a szabályozása során a törvényhozó felhatalmazással rendelkezik a korlátozására is. Alaptörvényben foglalt jog lévén azonban a szabályozás nem korlátlan: a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosan van helye.” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [24]} A határozat szerint nem alaptörvény-ellenes, hogy az államigazgatási szerveknél a sztrájk joga csak a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. r. nem módosítja a Sztrájkvtv.-t, az veszélyhelyzeti rendelet.

A Korm. r. az Alkotmánybíróság értelmezésében a munkabeszüntetés jogától nem fosztja meg általánosságban az érintett dolgozókat, hanem ennek a jognak a gyakorlását tiltja a különleges jogrend időtartama alatt. A Korm. r. alaptörvény-ellenességének megítélésére ezért nem az általános szabályok [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] irányadók, hanem a különleges jogrendre vonatkozó [54. cikk (1) bekezdése].

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6)

bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése nem szerepel az említett kivételek között. Vagyis a XVII. cikk (2) bekezdése szerinti jogok gyakorlása – ideértve a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlását is – felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

Az Alkotmánybíróság továbbá kimondta, miszerint az alapjog-korlátozás szükségessége tekintetében azt lehet megállapítani, hogy a sztrájk joga az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szövege szerint eleve törvényi korlátok között foglalja magában a munkabeszüntetés jogát, a jognak a gyakorlása a törvényi korlátok között lehetséges. Ezeknek a korlátoknak általánosságban az egyik típusa a munkabeszüntetéssel érintett szolgáltatásra van tekintettel (pl. közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatásoknál), másik típusa az alanyi kört illetően tartalmazhat korlátozó szabályokat (pl. bizonyos állami alkalmazottaknál, akiknél törvény szabályozza a jogállásuk egyes elemeit, vagyis általában nem a munkaadó és munkavállaló közötti megállapodás kérdése a jogállásuk).

Munkabeszüntetésnél a Sztrájkvtv. szerinti „még elégséges szolgáltatás” biztosítása [4. § (2) bekezdése] nélkül a sztrájk jogellenes. A „még elégséges szolgáltatás szabálya” a sztrájkjog gyakorlását azoknál a munkáltatóknál korlátozza, amelyek működése a társadalom alapvető érdekében elengedhetetlen (pl. közforgalmú közlekedés, energiaszolgáltatás, távközlés). A még elégséges szolgáltatás megállapítására három megoldás áll rendelkezésre: a törvényi szabályozás, a megállapodás a felek között és ezek hiányában a bíróság megállapítása, amint az a jelen esetben is történt.⁷

Hogy a „még elégséges szolgáltatás” és a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartása, vagy valamely közfeladatnak a zavartalan ellátása, nem azonos fogalmak, az a munkabeszüntetés, mint az érdekérvényesítés eszköze jogintézményéből következik. A munkabeszüntetés a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartását akadályozza. Lehet olyan közfeladat, amelynek a zavartalan ellátásához erősebb érdek fűződik általánosságban, mint az érintett dolgozók munkabeszüntetéshez való joga gyakorlásához. A koronavírus-járvánnyal szembeni védekezés számos alapjog gyakorlásának a korlátozásával vagy gyakorlásának a felfüggesztésével járhat. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek.

Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg

⁷ MÉLYPATAKI Gábor: A közszolgálati alkalmazottak sztrájkjogának jogi és egyéb korlátai. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás* 2018/4., 108.

kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog gyakorlásának a felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.

A Korm. r. – a tárgyi hatálya körét illetően – közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatást – légiforgalmi irányító szolgálat ellátása – érint. Az alanyi kört illetően különleges jogállású személyekre vonatkozik, vagyis olyan dolgozókra, akik honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetenél dolgoznak.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján az, hogy a Korm.r. 1. §-a nem alkalmas a különleges jogrend idején hozzájárulni a veszélyhelyzet leküzdéséhez. A Korm. r. célja biztosítani a légi forgalmi szolgálat teljes körű és folyamatos működését a jelenleg fennálló veszélyhelyzetben megszakítás nélkül, annak érdekében, hogy a szolgálat közreműködjek a járvány kezelése, annak következményei enyhítése és leküzdése céljából szükségessé váló intézkedések maradéktalan teljesítésében a nemzeti légiközlekedési alpinfrastruktúra, illetve szolgáltatás folyamatos és zavartalan ellátásán keresztül. Ennek a hiánya, a Sztrájkvtv. szerinti a „még elégséges szolgáltatás biztosítása” olyan kockázatot rejthet magában, amelyre figyelemmel nem sürgősségtelen a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásának a veszélyhelyzet idejére megtiltása a Korm. r.-ben foglaltak szerint.

A hatalmi ágak megosztása kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy noha az indítvány az Alaptörvény XVII. cikke (2) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a C) cikk (1) bekezdését hívja fel, az Alkotmánybíróság a B) cikk (1) bekezdése és a C) cikk (1) bekezdése sérelmét nem vizsgálhatta a jelen panaszeljáráásban, mert ezek a szabályok egyrészt a panaszban foglaltak szerinti összefüggést illetően nem Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak, másrészt a B) cikk és a C) cikk sérelme a panasz szerint a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásával kapcsolatban tartalmaz felvetéseket. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban a XVII. cikk (2) bekezdésére vonatkozóan vizsgálódott. Érthetetlen számunkra ez az indokolás, hiszen egyrészt nem felel meg a formál-logikai szabályoknak, másrészt nem adott magyarázatot arra, miért ne lehetett volna vizsgálni a Korm.r. útján történő jogalkotás tényének a hatalommegosztás elvébe, ezáltal az Alaptörvénybe ütközését.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

6. A törvényhozó hatalom reakciója a kialakult helyzetre

Talán érzékelve a rendeleti kormányzás fonákságát, a Korm. r. hatálybalépését követő hat hónap elteltével az Országgyűlés elfogadta a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvényt módosító, az egyes energetikai és közlekedési tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXVI. törvényt.

Ez utóbbi törvény egy ún. omnibus act, a magyar köznyelvben salátatörvénynek nevezett jogszabály, hiszen jelen esetben egy körülbelül harminc jogszabályt módosító törvényről van szó. A jogalkotó ezen törvénnyel csempészte be a légi közlekedési ágazatba a még elégséges szolgáltatás feltételrendszerét. Az 1995. évi XCVII. törvény eredetileg nem tartalmazott „klasszikus” munkajogi szabályokat, a jelenleg hatályos Munka Törvénykönyve (Mt.) hatálybalépését követően került be a törvény szövegébe néhány individuális munkajogi előírás. Az 1995. évi XCVII. törvény szövege kollektív munkajogi rendelkezéseket egyáltalán nem tartalmazott. A mostani módosítással az 1995. évi XCVII. törvény megállapítja a még elégséges szolgáltatás feltételeit, valamint az általános sztrájk szabályokat is jelentősen kurtítja. Egyrészt a sztrájkot szervezők annak megkezdése előtt 5 nappal kötelesek írásban bejelenteni a munkáltató részére a sztrájkot. Másrészt a sztrájk időtartama (a figyelmeztető sztrájkon túl) legfeljebb három napig tarthat, de naponta legfeljebb hat óra időtartamban. Végezetül mintegy fenyegetőleg a módosítás azt a szabályt is tartalmazza, hogy ha a munkabeszüntetésben résztvevők akadályozzák vagy ellehetlenítik a sztrájjal érintett szolgáltatás nyújtását, a munkáltató nem csupán a munkabeszüntetés szervezőivel és résztvevőivel szemben éhet kártérítési igénytel, hanem jogosult arra is, hogy a vele szemben harmadik fél által érvényesített kárigényeket rájuk továbbhárítsa.

Következtetések

A magyar sztrájkjog tartalmi változásait már előrevetítette a Sztrájkvt. 2010. évi CLXXVII. törvénnyel elfogadott módosítása.⁸ A módosítás lényege, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény állapíthatja meg. Törvényi szabályozás hiányában a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell a még elégséges szolgáltatás mértékéről megállapodni, megegyezés hiányában a munkaügyi bíróság állapítja meg a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.⁹

A jelen tanulmányban elemzett kollektív munkaügyi vita és az ennek kapcsán született jogszabályok, valamint alkotmánybírósági határozat azt tükrözik, hogy Magyarországon a sztrájkjog tovább szűkült. A kollektív munkaügyi vitában döntést hozó bíróságok a szakszervezet álláspontját fogadták el, de röviddel a döntés jogerőssé válása után a kormány rendeleti úton megfosztotta az adott ágazatban dolgozókat a sztrájkjogtól. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozva, hogy veszélyhelyzetben a különleges jogrend alapján felfüggesztheti egyes alapjogok, így a sztrájkjog gyakorlását, nem minősítette alaptörvény-ellenesnek a Korm. r-t. A hatalommegosztás elvére való hivatkozás vizsgálatát tényleges indokolás nélkül mellőzte. Álláspontunk szerint jelen esetben megvalósult az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében biztosított hatalommegosztás elvének sérelme. Ezen túlmenően a

⁸ BERKI Erzsébet: *Munkaügyi akciók 2010–2019. között Magyarországon.* <http://library.fes.de › pdf-files › bueros › budapest>, 2022. április 14.

⁹ Erről lásd részletesebben Rácz Zoltán: *A munkaküzdelem helye és szerepe a kollektív munkajog rendszerében.* *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXII. 2014, 466–467.

Korm. r. ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltakkal, mert beleütközik a nemzetközi jogba. Az Európai Szociális Kartát elfogadó 1999. évi C. törvény 6. cikk 4. pontja biztosítja a sztrájkhoz való jogot. Ugyancsak ütközik a Korm.r. az ILO 87., 98. és 151. sz. egyezményeivel, illetve az ILO gyakorlatával.

A sztrájkjog szűkítését tükrözi az a tény is, hogy a törvényhozó hatalom egy ún. omnibus acte rejti a légi közlekedési ágazatban irányadó még elégséges szolgáltatás feltételeit, illetve korlátozza a Sztrájktv.-ben írt sztrájkjogot.

Felhasznált irodalom

- [1] RÁCZ Zoltán: Sztrájkjog. In: *Emberi Jogi Enciklopédia*. Szerk.: Lamm Vanda. HVG-Orac, Budapest, 2018.
- [2] KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Justis Bt., Pécs, 2010.
- [3] *A sztrájkjog összehasonlító jogi elemzése egyes európai államokban*. Szerk.: Szilágyi János Ede – Hrecska-Kovács Renáta. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Budapest, 2021.
- [4] TÓTH Balázs Gergely: Az érintettség követelménye az alkotmányjogi panasz eljárásokban. *Fundamentum* 2015/4., 111–120.
- [5] MÉLYPATAKI Gábor: A közszolgálati alkalmazottak sztrájkjogának jogi és egyéb korlátai. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás* 2018/4., 96–113.
- [6] Jeffrey VOGT – Janice BELLACE – Lance COMPA – K. D. EWING – Lord HENDY Q. C. – Klaus LÖRCHER – Tonia NOVIDZ: *The right to strike in international law*. Hart Oxford 2020.
- [7] BERKI Erzsébet: *Munkaügyi akciók 2010–2019. között Magyarországon*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest>, 2022. április 14.
- [8] RÁCZ Zoltán: A munkaküzdelem helye és szerepe a kollektív munkajog rendszerében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica* Tomus XXXII. 2014, 461–470.

**A MESTERSÉGESINTELLIGENCIA-RENDSZEREK FELELŐSSÉGI
KÉRDÉSEI AZ UNIÓS DOKUMENTUMOK ÉS
A MAGYAR SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN***

**LIABILITY ISSUES OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE SYSTEMS
IN THE LIGHT OF EU DOCUMENTS AND HUNGARIAN REGULATION**

STEFÁN IBOLYA **

Absztrakt: Jelen tanulmány célja a mesterséges intelligencia alkalmazásának deliktuális felelősségi szempontú vizsgálata, ennek keretében a technológia fogalmának meghatározása, annak kockázatalapú kategorizálása, valamint a rendszerben rejlő veszélyek feltárása. Továbbá a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség, közelebbről a veszélyes üzemi tevékenység szabályainak technológiaspecifikus analizisére fókuszálunk. Tesszük mindezt az uniós jogalkotási folyamatok figyelembevételével, különösen a 2020 októberében kiadott *A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszere* és a 2021 áprilisában megjelent *A mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály* rendelkezéseire tekintettel.

Kulcsszavak: *mesterséges intelligencia, kockázat, felelősség, fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség, AI Act*

Abstract: This study aims to examine the application of artificial intelligence from the aspect of tort law. This includes defining the concept of the technology, categorising it on the basis of risk, and identifying the dangers of the system. Moreover, we focus on the technology-specific analysis of extra-contractual liability, more specifically the rules of abnormally hazardous operation. We also focus on the developments of EU legislation, in particular the provisions of the *Civil Liability Regime for Artificial Intelligence* published in October 2020 and the *Artificial Intelligence Act* published in April 2021.

Keywords: *artificial intelligence, risk, liability, liability for abnormally hazardous operation, AI Act*

* Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



** DR. STEFÁN IBOLYA
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
stefan.ibolya@uni-miskolc.hu

Bevezető gondolatok

Az utóbbi évtizedekben egyre fokozódó technológiai fejlődés számos újítást hívott életre. A negyedik ipari forradalom okán előálló digitalizáció, s ennek eredményeként megjelenő innovációs technológiák, mint a mesterséges intelligencia¹ (a továbbiakban: MI vagy angol elnevezésből: AI) vagy a robotok, illetve ezek alkalmazásának lehetősége soha nem látott kihívások elé állítja az emberiséget és a jogrendszereket. Sokan úgy vélik, hogy az említett vívmányok olyan kiemelkedő jelentőséggel bírnak majd, mint az elektromosság vagy a gőzgépek megjelenése. A nevezett technológiákkal szemben támasztott elvárások meglehetősen magasak, gondoljunk csak az AI globális felmelegedés problémájának megoldásában való részvételére² vagy annak egészségügyben történő felhasználására.³ Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a magas szintű, akár önálló, emberi felügyelettől független döntéshozatalra is alkalmas technológia – más néven erős MI – megjelenése akár több évtizedbe is telhet, míg az ún. gyenge MI lassan mindennapi életünk szerves részévé válik, hiszen képes egyszerűbb feladatok elvégzésére, így az számos területen felhasználható.⁴

Az Európai Unió – felismerve a technológia gazdaságélénkítő, versenyképesség-növelő hatását, illetve az abban rejlő lehetőségeket (például a társadalmi jólét növekedése, a digitális infrastruktúra, az oktatás és kutatás fejlesztése) – célul tűzte ki,

¹ A technológia definiálása kapcsán célszerű a valamelyest 'egységes' uniós meghatározást figyelembe venni, ez alapján „*mesterségesintelligencia-rendszer (MI-rendszer)*”: olyan szoftver, amelyet az I. mellékletben felsorolt technikák és megközelítések közül egy vagy több alkalmazásával fejlesztettek, és amely az ember által meghatározott célkitűzések adott csoportja tekintetében olyan kimeneteket, például tartalmat, előrejelzéseket, ajánlásokat vagy döntéseket képes generálni, amelyek befolyásolják azt a környezetet, amellyel kölcsönhatásba lépnek”. *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról*. Brüsszel, 2021.4.21. [COM(2021)206 final] (a továbbiakban: AI Act) 3. cikk 1. pontja. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF, 2022. április 20.

² E tekintetben kiemelendő, hogy az élelmiszerrendszerekben alkalmazott mesterséges intelligencia elősegítheti a terméshozamok jobb nyomon követését, a precíziós mezőgazdaság révén csökkentheti a vegyszerek és a felesleges víz használatát, továbbá az élelmiszer iránti kereslet előrejelzésével és a romlott termékek azonosításával minimalizálhatja az élelmiszer-pazarlást. Eirini MALLIARAKI: *AI and climate change: The promise, the perils and pillars for action*. <https://www.climate-kic.org/opinion/ai-and-climate-change-the-promise-the-perils-and-pillars-for-action/>, 2022. április 4.

³ *Transforming healthcare with AI*. https://eithealth.eu/wp-content/uploads/2020/03/EIT-Health-and-McKinsey_Transforming-Healthcare-with-AI.pdf, 2022. április 20.

⁴ Az erős MI lényegében önálló döntések meghozatalára, 'gondolkodásra' képes, ezzel szemben a gyenge MI csak intelligens cselekvésre. Vö. STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia fogalmának polgári jogi értelmezése. *Pro Futuro* 10/1., 28–41. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7551>

hogy a mesterséges intelligenciához kapcsolódó különböző fejlesztésekkel vezető szerepet töltsön be a digitalizáció területén. Ennek eredményeként az Európai Bizottság 2018-ban létrehozott egy független szakértőkből álló testületet, mely 2019 áprilisában kiadta a *Megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatás* című dokumentumát.⁵ Ebben az EU célkitűzése a három pilléren nyugvó – jogszerű, etikus⁶ és stabil – *emberközpontú MI* megteremtése volt, míg a 2020-ban kiadott Fehér könyvben már a *bizalmi ökoszisztéma kiépítését* jelölték meg. A két említett dokumentum közös célja egy egységes uniós álláspont kialakítása és iránymutatás biztosítása az egyes tagállamoknak a saját AI stratégiájuk megalkotása tekintetében.⁷ A megfelelő szabályozás⁸ kialakítása elengedhetetlen a technológiában rejlő lehetőségek kiaknázása és a polgárok jogainak védelme érdekében. Ahogyan azt már korábbi, a mesterséges intelligencia szabályozását vizsgáló tanulmányunkban kifejtettük: „*A jogi szabályozással kapcsolatos elvárás kettős: szolgálnia kell a polgárokat és a technológiát egyaránt, hiszen a szabályozás nem megfelelő volta különböző jogsértésekhez vezethet, illetve az a jövőbeli fejlődés gátja lehet.*”⁹ Kiemelendő, hogy az MI-rendszerek alkalmazása kapcsán egyaránt felmerülhet szerződéses és szerződésen kívüli károkozás, ám a területi korlátokra tekintettel jelen tanulmányunkban csak az MI alkalmazásához kapcsolódó deliktuális felelősségi kérdéseket, azon belül a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség tényállását¹⁰ és a vonatkozó uniós szabályozást tanulmányozzuk.¹¹

⁵ *Etikai iránymutatás a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozóan*. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (European Commission) Brüsszel, 2019. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF>, 2022. június 5. <https://doi.org/10.2759/428483>

⁶ A mesterséges intelligencia alkalmazása kapcsán szükségszerű az etikai kérdések vizsgálata a technológia valamennyi létszakában – a megalkotástól egészen annak alkalmazásáig –, mely kérdéskört kutatásunk korábbi szakaszában igyekeztünk átfogóan tanulmányozni. Vö: STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos erkölcsi-etikai kérdések vizsgálata, külön tekintettel a tervezési létszakra. *Infokommunikáció és Jog* 2020/2., 23–28.

⁷ *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése*. Brüsszel, 2020.2.19. [COM(2020)65 final], https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_hu.pdf, 2022. június 5.

⁸ Vö. Attila MENYHÁRD: The Impacts of Technological Revolution on the Role of the State. In: *The IT Revolution and its Impact on State, Constitutionalism and Public Law*. (szerk.: Martin Belov) Hart Publishing, 2021, 55–70. <https://doi.org/10.5040/9781509940905.ch-003>; KESERŰ Barna Arnold: *A 21. századi technológiai változások hatása a jogalkotásra – Képes-e lépést tartani a jog a változó világgal?* Dialóg Campus, Budapest, 2020.

⁹ Vö. STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia jogi szabályozásának egyes kérdései. *Miskolci Jogi Szemle* 16/3., 184–191.

¹⁰ E tekintetben vö: Réka PUSZTAHELYI: Liability for intelligent robots from the viewpoint of the strict liability rule of the Hungarian Civil Code. *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies* 2019/2., 213–230. <https://doi.org/10.47745/AUSLEG.2019.8.2.05>

1. A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségének szabályozási környezete

Az utóbbi években számos, a *soft law* körébe tartozó uniós dokumentum született, melyek leginkább a nívum kiemelkedő jelentőségére hívták fel a figyelmet, illetve igyekeztek annak fogalmi kereteit tisztázni.¹² Ugyanakkor a feltörekvő technológiák kapcsán fontos kérdéseket vet fel a károkozás, illetve az ahhoz kapcsolódó felelősség megítélése is. A téma jelentőségét felismerve az Európai Unió 2018 áprilisában közzétette a közös európai adattér kialakításáról szóló közleményét,¹³ amihez csatolt mellékletben az innovációs technológiák károkozása vonatkozásában ismertette a bizottsági munkacsoport *Liability for emerging digital technologies* elnevezésű dokumentumát, melyben a technológia sajátos jellemzőinek ismertetése mellett a szerződésen kívüli kártérítési felelősségi rendszerek vonatkozásában a 'vétkességi alapú' (fault-based liability), illetve a 'kockázaton alapuló' (risk-based liability) felelősségi szabályok alkalmazásának lehetőségét vetette fel.¹⁴

Ezt követte egy jóval részletesebb, a felelősségi kérdések vizsgálatára létrehozott szakértői csoport által kiadott anyag, a *Liability for Artificial Intelligence and other emerging digital technologies* 2019-ben. A koncepcionális kereteket kijelölő

¹¹ Ugyanakkor a fogyasztó és vállalkozás közötti releváns viszonyról sem feledkezhetünk meg, az ikerirányelvek és az AI által okozott károk vonatkozásában annak ellenére, hogy az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 és 771 irányelvei nem tartalmaznak a nevezett technológiára vonatkozó rendelkezéseket, ennél fogva a fogyasztó szerződéses viszonyaiban védtelen az ilyen jellegű károkozással szemben, lásd: Martin EBERS: *Liability For Artificial Intelligence And EU Consumer Law. Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law* 2021/2., 204–220. https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-12-2-2021/5289/ebers_pdf.pdf, 2022. április 14.; UDVARDY Sándor: A non-humán ágensek cselekvése polgári jogi értékelésének egyes kérdései. *Közjegyzők Közönye* 2021/3., 5–10.

¹² Lásd még: *Mesterséges intelligencia Európa számára*. [COM(2018)237 final/2]; *A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv*. [COM (2018)795 final]; *Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése*. [COM(2019)168 final]

¹³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak A közös európai adattér kialakítása felé. [COM/2018/232 final] Brüsszel, 2018.4.25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0232&from=HU>, 2022. április 20.

¹⁴ *European Commission Staff Working Document on liability for emerging digital technologies*, European Commission Working Group. [SWD(2018)137 final] 2018. 4. 25., 7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0137&from=en>, 2022. április 18. Ehhez kapcsolódóan fontos szólnunk *Christiane Wendehorst* tanulmányáról, amelyben a feltörekvő technológiák vonatkozásában alkalmazható különböző felelősségi szabályokat átfogóan vizsgálta, azok között tett különbséget, mint például az elektronikus személyiség; bizonyos szabályok megsértése, feltételek be nem tartása okán előálló felelősség; a vétkességen alapuló és a szigorú felelősség. *Christiane WENDEHORST: Strict Liability for AI and other Emerging Technologies. Journal of European Tort Law* 11/2., 155–160. <https://doi.org/10.1515/jetl-2020-0140>

megállapításokon túlmenően azonban ez sem tartalmazott 'kézzel fogható', a tagállamok által átültethető, saját MI stratégiájuk hatékonyságát növelő rendelkezéseket. A dokumentum számos olyan felelősségi részletszabályt jelölt meg, amelyet a nómum kihívások elé állít, többek között a kár fogalma – pl. az adatok megsemmisítése okán –, az okozatosság, a vétkesség, a közrehatás vagy a termékfelelősség kérdésköre.¹⁵ A munkaanyag kardinális jelentőségét mutatja, hogy ennek figyelembevételével készítette el szabályozási javaslatát az Európai Parlament a mesterséges intelligencia polgári jogi felelőssége tárgyában.¹⁶

Kiemelendő továbbá a 2020-ban kiadott *Artificial Intelligence and Civil Liability* elnevezésű, a JURI Bizottság felkérésére készített tanulmány is, amely már a technológia-specifikus és kockázathoz igazodó felelősség megteremtését irányozza elő, s megkülönbözteti a magas és alacsony kockázattal járó MI-rendszereket, utóbbiakat kivonva a szigorú felelősség köréből.¹⁷ A tanulmányban megjelenik az igény a technológia uniós szintű szabályozására, ezzel előmozdítva a tagállamok közötti jogharmonizációt. Továbbá kockázat csökkentésére irányuló szemléletmódot fogalmaz meg a mesterséges intelligencia alkalmazása kapcsán, amely a legjobb helyzetben lévő félre – aki képes azonosítani, minimalizálni és kezelni a kockázatot – telepíti a felelősséget, teszi mindezt biztosítás vagy ún. no-fault kompenzációs alap által.¹⁸

A problémát megoldani látszik a 2020. október 20-án kiadott *A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszere* elnevezésű, az Európai Parlament által kiadott ajánlásokkal ellátott állásfoglalás, amely az Európai Parlament és a Tanács a mesterségesintelligencia-rendszerek üzemeltetésére vonatkozó felelősségről szóló rendeletének javaslatát tartalmazza (a továbbiakban: Felelősségi

¹⁵ Menyhárd Attila álláspontja szerint: „...az alkalmazott technológiák komplexitása és a különböző rendszerek együttműködésének és együttes hatásának eredményeként megszülető termékek és szolgáltatások alapját képező kapcsolódások lehetetlenné teszik a kártérítési felelősség olyan alapvető elemeinek a vizsgálatát, mint az okozati összefüggés vagy az adott helyzetben általában elvárható magatartás mércéjének való megfelelés.” MENYHÁRD Attila: Az információs technológiai fejlődés hatása az állam szerepvállalásaira. In: *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai – Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről.* (szerk.: Török Bernát – Zódi Zsolt) Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 71.

¹⁶ *Liability for artificial intelligence and other emerging digital technologies.* Brüsszel, 2019. Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1c5e30be-1197-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>, 2022. április 20. <https://doi.org/10.2838/573689>

¹⁷ Andrea BERTOLINI: *Artificial Intelligence and Civil Liability.* [PE621.926] Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brüsszel, 2020, 63. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621926/IPOL_STU\(2020\)621926_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621926/IPOL_STU(2020)621926_EN.pdf), 2022. április 20.

¹⁸ BERTOLINI: i. m. 11–13.

javaslat).¹⁹ A dokumentum a technológia ágazatspecifikus szabályozását szorgalmazza, ám emellett az uniós normák, európai értékek és a polgárok jogainak védelme okán egy egységes uniós jogi keret kialakítását elengedhetetlennek tartja. Továbbá a fennálló felelősségi szabályok megtartását, s azok technológiaspecifikus, jövőorientált felülvizsgálatát szorgalmazza. Ezen túlmenően megfogalmazza a termékfelelősségi szabályok²⁰ revíziójának szükségességét a digitális világ és innovációs technológiák vonatkozásában, valamint a biztosítás szerepét hangsúlyozza. Az MI jogi személyiséggel történő felruházásának lehetőségét elveti,²¹ helyette a

¹⁹ *A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszere. Az Európai Parlament 2020. október 20-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a mesterséges intelligenciára vonatkozó polgári jogi felelősségi rendszerrel kapcsolatban.* [2020/2014(INL)] (a továbbiakban: Felelősségi javaslat). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0276_HU.pdf, 2022. április 20. Az állásfoglalás mellékletében foglalt rendelkezések jelentőségét jól mutatja a témában Bernhard Koch által – European Union címmel – tartott előadás a 2021. április 8-án és 9-én megrendezett bécsi *Annual Conference on European Tort Law* rendezvényen.

²⁰ A felelősségi javaslat felveti a termék fogalmának kiterjesztését a digitális tartalomra és a digitális szolgáltatásokra. Felelősségi javaslat, Felelősség és mesterséges intelligencia 8. pontja. Ehhez kapcsolódóan kiemelendő még a CERRE-jelentés, amely a bemutatott uniós dokumentumokra reflektálva, három dimenzió (kit terheljen a felelősség; az új szabályok hatálya; és a harmonizáció szintje) mentén irányelveket és konkrét ajánlásokat fogalmaz meg a felelősségi szabályok tekintetében. Emellett érinti a termék és szoftver, valamint a szolgáltatás viszonyát. Miriam BUITEN – Alexandre DE STREEL – Martin PEITZ: *EU Liability Rules for the Age of Artificial Intelligence*. Centre on Regulation in Europe, Brüsszel, 2021. március, 50–51. https://cerre.eu/wp-content/uploads/2021/03/CERRE_EU-liability-rules-for-the-age-of-Artificial-Intelligence_March2021.pdf, 2022. április 24. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3817520>. A szoftver témaköre kapcsán vö. SOMKUTAS Péter – KÖHIDI Ákos: Az önvezető autó szoftvere magas szintű szellemi alkotás vagy kifinomult károkozó? *In Medias Res* 2017/2., 232–269. Az MI jogi megítélése kapcsán a szakirodalomban számos irányzat jelenik meg, kategorizálható szoftverként, dologként vagy jogalanyként. A termékfelelősségi szabályok alkalmazhatósága miatt korábbi kutatásunk alapján a legcélravezetőbb a dolog fogalmának kiterjesztő értelmezése lenne, tehát, ha az AI-t (vagy annak egyes csoportjait) mint szoftvert dolognak tekintenénk – ugyanakkor a technológia szolgáltatásként való értékelése sem elhanyagolható –, ezáltal a termékek kategóriájába sorolnánk be, vö. STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia fogalmának..., A technológia magánjogi megítélése kapcsán vö: KESERŰ Barna Arnold: A mesterséges intelligencia magánjogi mibenlétéről. In: *Az autonóm járművek és intelligens rendszerek jogi vonatkozásai.* (szerk.: Léva né Fazekas Judit – Kecskés Gábor) UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2020, 199–220.; KESERŰ Barna Arnold: A mesterséges intelligencia néhány magánjogi aspektusáról. In: *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései.* (szerk.: Glavanits Judit) Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 109–124.

²¹ Ezen fordulat azért érdekes, mert korábban szorgalmazták az intelligens robotok jogalanyiségének létrehozását, ami felvetette az MI-re történő kiterjesztés lehetőségét is, ezzel rendezve a felelősségi kérdéseket. „Az Európai Parlament ... felszólítja a Bizottságot, hogy jövőbeni jogi aktusának hatásvizsgálata keretében tárja fel, elemezze és vizsgálja

„a teljes értékláncban jelen levő, az MI-rendszert alkotó, karbantartó vagy az azzal kapcsolatos kockázat ellenőrzés alatt tartó különböző személyeket teszik felelőssé”.²² Az üzemeltetőre telepíti a felelősséget, annak okán, hogy ő lesz az a személy, aki kontrollálja az MI-rendszert és azzal kapcsolatos kockázatokat, illetve ő lesz a károsult személy számára az „első látható kapcsolattartó”.

A technológia kockázatalapú kategorizálása vonatkozásában megjegyzendő a 2021 áprilisában kiadott AI Act, amely a felmerülő felelősségi kérdések vonatkozásban nem tartalmaz számottevő rendelkezéseket, s a besorolás alapját sem a polgári jogi értelemben vett kockázat képezi. E tekintetben megkülönböztethetjük az *elfogadhatatlan* – például a technológián alapuló társadalmi pontozás –, *nagy* – kritikus infrastruktúrában történő alkalmazás, például a közlekedés területén –, *minimális* – például csevegőrobotok működtetése – és *alacsony* – például spamszűrők felhasználása – kockázatokkal járó MI-rendszereket.²³

*meg az összes lehetséges jogi megoldás vonzatait, például ... a robotok specifikus jogalanyiségének létrehozatala hosszú távon, oly módon, hogy legalább a legkifinomultabb autonóm robotokat sajátos jogokkal és kötelezettségekkel – többek között az általuk esetlegesen okozott kár jóvátételére vonatkozó kötelezettségekkel – rendelkező elektronikus személynek lehessen minősíteni, lehetőleg az elektronikus személyiséget azokban az esetekben alkalmazva, amikor a robotok önálló döntéseket hoznak, vagy más módon, önállóan kerülnek kölcsönös kapcsolatba harmadik felekkel.” A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok. Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról [2015/2103(INL)], 59. f. pontja. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_HU.html, 2022. április 20. A jogalanyiség kérdésköre kapcsán Vö. Ibolya STEFÁN: Examining the Issues of Legal Personhood of Artificial Intelligence and Robots. *Publications Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica XXXVIII/1.*, 467–486.*

²² Felelősségi javaslat, Bevezetés 7. pontja.

²³ AI Act, 14. Az AI Actben szereplő kockázatalapú differenciálás nem azonos a Felelősségi javaslat kategorizálásával, előbbi a teljes társadalmi hatást veszi figyelembe, emellett termékbiztonsági szemléletmód lelhető fel. Vö. Mauritz KOP: *EU Artificial Intelligence Act: The European Approach to AI*. Stanford – Vienna Transatlantic Technology Law Forum, *Transatlantic Antitrust and IPR Developments, Stanford University* 2021/2., 1–11. <https://law.stanford.edu/publications/eu-artificial-intelligence-act-the-european-approach-to-ai/>, 2022. április 22. Lásd még: Christiane WENDEHORST: *Trustworthy AI – The role of law* című előadása a 2021. szeptember 14–15. napján megrendezett *From Ambition to Action – High Level Conference on AI* eseményen. Az AI Act megjelenését követő széles körű, számos szervezetet és csoportot érintő társadalmi konzultáció eredményeként az Európai Fogyasztói Szervezet 2022 januárjában publikálta véleményét, amelyben többek között a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabályra is kitérnek. Véleményük szerint az alacsony vagy magas kockázatúvá minősítés kritériumai önkényesek, s az alacsony kockázattal járó technológiák is okozhatnak jelentős károkat a fogyasztóknak, ezért álláspontjuk szerint más alapokra kell helyezni a mesterséges intelligenciával kapcsolatos polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályokat.: *Adapting Civil Liability Rules to the New Digital Technologies*. BEUC The European Consumer Organisation, Brüsszel, 2022, 8–9. <https://www.beuc.eu/publications/beuc-x->

A 2021 nyarán megjelent *Comparative Law Study on Civil Liability for Artificial Intelligence* munkacímet viselő dokumentum a tagállamok felelősségi rendszereit csoportosítja az alábbiak szerint: 'vétkességen alapuló' (fault-based liability), a 'kockázaton alapuló' (risk-based liability) és a 'mögöttes' (vicarious liability) felelősség, valamint ezeket technológiáspecifikusan vizsgálja, kitérve azok AI vonatkozásában történő alkalmazhatóságára, ezen túlmenően az önvezető autók kérdéskörét is feltárja.²⁴

Az Európai Unió szabályozási törekvéseivel egy időben hazánkban is megindult a Mesterséges Intelligencia Stratégia kidolgozása, amely végleges formáját 2020 őszére nyerte el. A dokumentum az uniós iránymutatásokra figyelemmel határozza meg az elérendő célokat és feladatokat, mint például a megfelelő etikai és jogi szabályozási környezet kialakítása.²⁵

2. A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség és a mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszerére vonatkozó javaslat szabályainak vizsgálata az MI-rendszerek tükrében

2.1. Fogalmi alapvetések

2.1.1. A fokozott veszéllyel járó tevékenység meghatározása

A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség hatályos szabályait a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.) tartalmazza, s a jogszabály értelmében a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatója a tevékenységéből eredő károkat köteles megtéríteni. [Ptk. 6:535. § (1) bek.] A hatályos és az előző kódex sem határozza meg *expressis verbis* a fokozott veszéllyel járó tevékenység fogalmát, ez a feladat a bírói gyakorlatra hárult.²⁶ A bírácnak minden egyes ügyben külön kell döntenük arról, hogy az adott tevékenység fokozott veszéllyel járónak minősül-e.²⁷ A döntés meghozatalában segítséget nyújt a *Kúria BH 2013.91. számú ítélete*, amely néhány vizsgálandó szempontot fogalma-

2022-002_response_to_public_consultation_on_pld_and_civil_liability_for_ai.pdf, 2022. április 20.

²⁴ Ernst KARNER – Bernhard A. KOCH – Mark A. GEISTFELD: *Comparative Law Study on Civil Liability for Artificial Intelligence*. Brussels, 2020. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a32ccc3-0f83-11ec-9151-01aa75ed71a1/language-en>, 2022. április 20. <https://doi.org/10.2838/77360>

²⁵ *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2020–2030)*. Mesterséges Intelligencia Koalíció <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>, 2022. április 18.

²⁶ A szabályozás generálklauzula jellege teret enged a bírói jogfejlesztésnek, amely a gyorsan változó környezet, a technológiai fejlődés okán kifejezetten előnyös, hiszen lehetővé teszi, hogy a jogrendszer a megjelenő kihívásokra gyorsan tudjon reagálni.

²⁷ LÁBADY Tamás: Felelősség fokozott veszéllyel járó tevékenységért. In: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 2. kötet.* (szerk.: Vékás Lajos – Gárdos Péter) Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014, 2268–2269. (BH 2002.306.)

zott meg.²⁸ A veszélyes üzemi tevékenység lényegét a legnagyobb részletességgel a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.22.067/2010/7. számú határozata a következőképpen ragadja meg: „...fokozott veszéllyel jár az a tevékenység, amelynek a folytatása során fellépő, viszonylag csekély mértékű rendellenesség is súlyos kárral fenyegető veszélyhelyzetet - életveszélyt, maradandó fogyatékoságot okozó sérülés, maradandó egészségromlás vagy tetemes vagyoni hátrány bekövetkezésének veszélyét - alakíthat ki. Fokozottan veszélyes a tevékenység akkor is, ha folytatójának csekélyebb mértékű vétkessége – akár enyhe fokú gondatlansága – ugyanilyen súlyos kárveszéllyel fenyegető helyzetet teremthet. Fokozottan veszélyes az a tevékenység is, ami – akár a tevékenység folytatásában bekövetkező rendellenesség, akár a tevékenységet folytató személy csekélyebb fokú vétkessége következtében –egyszerre nagyobb számú személy életét, testi épségét, egészségét vagy vagyonát fenyegető kárveszélyt idéz elő.” E tekintetben kiemelendő, hogy a fokozott veszélyesség nem magában az eszközben rejlik, hanem annak működtetésében.

A fokozott veszéllyel járó tevékenység definiálásán túl a bírói jogfejlesztő tevékenység eredményeként jelennek meg a veszélyes üzemi tevékenység esetscsoportjai, idetartoznak különösen a gépi meghajtású járművek (közúti, légi, vízi és vasúti járművek); a motoros és elektromos eszközök (pl. láncfűrész, mozgólépcső); a fegyverek, mérgező és robbanóanyagok (pl. lőfegyver használata)²⁹, valamint újabban a szórakoztatás céljára használt eszközök és szolgáltatások is (pl. mászófal, bobbálya üzemeltetése, rádióhullámokkal irányított modellrepülő működtetése).³⁰

A kontinentális jogrendszer keretei között érdemes rövid kitekintés keretében a német és francia szabályozási megoldásokról is szólnunk. A *Német Polgári Törvénykönyv* (Bürgerliches Gesetzbuch) nem tartalmaz a veszélyes üzemi tevékenységhez hasonló tényállást. A német szigorú felelősségi szabályok külön törvényekben találhatóak, BGB-n kívüli jogszabály rendezi többek között a vasutak (Haftpflichtgesetz), gépjárművek (Straßenverkehrsgesetz), légi járművek (Luftverkehrsgesetz) üzemeltetéséből eredő károkért való felelősséget. 2021 júliusában lépett hatályba a *Straßenverkehrsgesetz* módosítása, amely az MI-rendszert alkalmazó magas szinten automatizált gépjárműveken túlmenően immár az autonóm működésre képes gépjárművekre is kiterjed, a jogalkotó ezzel kívánt reagálni a technológiai fejlődésre. [Straßenverkehrsgesetz § 1d (1)]³¹ E tekintetben kiemelen-

²⁸ Idetartozik az adott tevékenység tárgya, eszköze és a tevékenység teljes folyamata. FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 352.

²⁹ FUGLINSZKY: i. m. 354–359.

³⁰ PUSZTAHELYI Réka – SÁPI Edit – TÓTH Gergő – UJVÁRINÉ ANTAL Edit: Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért. In: *Magyarázat a kártérítési jogról*. (szerk.: Barta Judit – Barzó Tímea – Csák Csilla) Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018, 109.

³¹ „Ein Kraftfahrzeug mit autonomer Fahrfunktion im Sinne dieses Gesetzes ist ein Kraftfahrzeug, das 1. die Fahraufgabe ohne eine fahrzeugführende Person selbstständig in einem festgelegten Betriebsbereich erfüllen kann und 2. über eine technische Ausrüstung gemäß § 1e Absatz 2 verfügt.”

dő, hogy ezekben az esetekben is a gépjármű üzemeltetője 'Halter' a szigorú felelősség alanya. [Straßenverkehrsgesetz § 7 (1)]³²

Ezzel szemben a *Francia Polgári Törvénykönyv* (Code Civil) sajátos generálklauzulája a dolgok által okozott károkért való felelősség, amely alapján a személy az őrzetében lévő dolgok által okozott kárért, mint a dolog őrzője felel. [Code Civil 1240. §]³³ A francia jogban a felelősséget kiváltó elem az ún. 'fait générateur', amely gyakran emberi magatartás, ám az lehet egy bizonyos esemény vagy egy dolog adott tulajdonsága is.³⁴ Általános jellegéből fakadóan a tényállás alkalmas az MI-rendszerek alkalmazása során okozott károkért való felelősség rendezésére.³⁵ Ugyanakkor kiemelendő a *Villani-jelentés*³⁶, amely a polgári jogi felelősséggel kapcsolatban az alábbi javaslatokat teszi: a prediktív algoritmusok használata esetében biztosítsák, hogy a következtetési folyamat minden egyes szakaszában természetes személy felelősségre vonható legyen, valamint dolgozzák ki a gépi tanulási rendszerek használata által okozott károkért való felelősségi rendszert.³⁷

Az MI-rendszerek kapcsán kérdés, hogy vajon mi lehet a 'fait générateur', a Villani-jelentésben szereplő javaslat megoldja ezt a problémát a prediktív algorit-

³² „Wird bei dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Halter verpflichtet, dem Verletzten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.” A téma kapcsán vö. KÖHIDI Ákos: Az önvezető járművek vezetőjére és üzemeltetőjére vonatkozó felelősségi szabályok a német, osztrák, angol és magyar jogban. *Jog – Állam – Politika* 12/2., 42–45. https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2020/2/JAP-2020-02_kohidi-akos.pdf, 2022. június 5.

³³ „On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.”

³⁴ Jean-Sébastien BORGHETTI: Civil Liability for Artificial Intelligence: What Should its Basis Be? *La Revue des Juristes de Sciences Po* 2019/17., 95. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3541597, 2022. április 20.

³⁵ Az önvezető autók kapcsán kiemelendő az APREF álláspontja, amely szorgalmazza a járművek alkalmazása során bekövetkező balesetek miatt a polgári jogi felelősségre, kártérítésre vonatkozó jogszabályi keret továbbfejlesztését, ezzel elkerülve azt, hogy a bírák feladata legyen a Code Civil releváns rendelkezéseinek a technológiához igazsáztatása. APREF – Association des Professionnels de la Réassurance En France: *Commission Automobile Quel régime juridique pour les véhicules à délégation de conduite?* Novembre 2021, 8. <https://www.apref.org/wp-content/uploads/2021/11/2021-11-24-Note-actualisee-Vehicule-autonome-VF.pdf>, 2022. június 9.

³⁶ Cédric VILLANI: *Donner un sens à l'intelligence artificielle: pour une stratégie nationale et européenne.* https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/9782111457089_Rapport_Villani_accessible.pdf, 2022. április 20.

³⁷ Tatjana EVAS: *Civil liability regime for artificial intelligence – European added value assessment.* (EPRS Study) [PE654.178] Brüsszel, 2020. 45. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654178/EPRS_STU\(2020\)654178_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654178/EPRS_STU(2020)654178_EN.pdf), 2022. április 20. <https://doi.org/10.2861/737677>

musok tekintetében. Álláspontunk szerint a 'fait générateur' a technológia jellemzőiben is állhat, éppen ezért fontos azok részletes analízise.³⁸

2.1.2. A kockázat kérdéskörének technológiaspecifikus vizsgálata

Az AI és a feltörekvő technológiák által generált kockázatok tekintetében érdemes szólni *Christiane Wendehorst* tanulmányáról, amelyben a felelősségi rezsimek alkalmazhatóságát vizsgálta a novumokra fókuszálva. Ez alapján az alábbi differenciálást alakította ki:

A. Az okozott kár típusa szerinti kategorizálás:

1. *Fizikai kockázatok* a digitális korszakban a klasszikus értelemben vett kockázatok (halál, személyi sérülés és vagyoni kár) továbbra is megmaradnak, ám azok köre várhatóan bővülni fog, így idővel már az adatokban és más algoritmikus rendszerek működésében bekövetkező károk is idetartozhatnak majd.
2. *Tisztán gazdasági kockázatok* azok, amelyek nem csupán a fizikai károsodás megvalósulásának következményeként állnak elő. A szerző példájával élve tisztán gazdasági kockázatként értékelhető, ha az MI nem megfelelő ajánlást ad a fogyasztóknak, s ennek eredményeként túlárazott termékeket vásárolnak meg, az így okozott pénzügyi veszteség értelemszerűen nem vezet fizikai károsodásra.
3. *Szociális, társadalmi vagy alapjogi kockázatok* magukban foglalják többek között a megkülönböztetést, a kizsákmányolást, a manipulációt, a megalázást és az elnyomást. A társadalmi kockázatok esetében az alapjogi vonás sokkal erősebben jelenik meg, mégsem szabad figyelmen kívül hagynunk a tényt, hogy ezek gyakran más következményekkel is járhatnak, úgy mint azon HR-es szoftverek, amelyek a férfi jelentkezőket az állásinterjú során előnyben részesítik a női jelentkezőkkel szemben, e tekintetben a hátrányos megkülönböztetéssel járó társadalmi kockázat mellett az érintett nők vonatkozásában gazdasági kockázatok is megjelennek.

B. Közvetett és közvetlen kockázatok:

Közvetett kockázatok esetén a kárt egy olyan harmadik személy saját döntése okozza, amelynek meghozatalában a technológia közrejátszott, s *közvetlen* kockázatnak minősül mindaz, ami nem tartozik a közvetett kockázatok körébe.

C. Egyéni és kollektív kockázatok:

Előbbi esetén a potenciális kár szinte kizárólag egy vagy több személynél áll be, utóbbinál a társadalom vagy a gazdaság egésze érintett.

³⁸ A kérdéskörön belül kiemelendők a technológia polgári jogi felelősségre vonás szempontjából fontos jellemzői, ehhez kapcsolódóan vö.: PUSZTAHELYI Réka: A veszélyes üzemi felelősség tényállása a mesterséges intelligencia fejlődésének tükrében. In: *Innovatív magánjogi megoldások a társadalmi-gazdasági haladás szolgálatában*. (szerk.: Mária Certicky) Magánjogot Oktatók Egyesülete, Szeged, 2020, 61–66.

D. Tipikus, általános és atipikus kockázatok

A *tipikus kockázat* kifejezeten egy szoftver vagy más termék konkrét funkciójára, működésére vagy használatára jellemző, ezzel szemben az *atipikus kockázat* egyáltalán nem jellemző az adott szoftverre vagy termékre. Az *általános kockázat* nem jelent tipikus kockázatot, ám az mégis jellemzőnek nevezhető a termékek szélesebb köre vonatkozásában, például az adatvédelmi kockázat az IoT-eszközök esetén.

Wendehorst célja a kockázatok kategorizálásával egy *kockázattáblázat* kialakítása volt. A fizikai, tisztán gazdasági és szociális vagy társadalmi kockázatokat elsődlegesnek tekintette, majd ezekhez kapcsolta hozzá a korábban ismertetett egyéb, másodlagos kockázatokat, például a közvetett-közvetlen vagy tipikus-atipikus kockázatokat. A kockázattáblázatban az elsődleges és másodlagos kockázatokat kombinálta, s azt vizsgálta, hogy mely kockázatokat tudja ideálisan kezelni a szigorú felelősségi rendszer. A mesterséges intelligencia és más feltörekvő technológiák által jelentett kockázatok tekintetében arra a megállapításra jutott, hogy a szigorú felelősséget csak a kockázatok egy szűk csoportja esetén (fizikai és közvetlen, tipikus vagy általános kockázat) célszerű alkalmazni. A szerző által vizsgált többi kockázat (például a társadalmi kockázat) is szignifikáns, ám azokat álláspontja szerint más felelősségi rezsimekkel kell kezelni.³⁹

Az AI-ban rejlő kockázatokra áttérve, azok a felelősségi javaslat alapján két csoportra oszthatóak, így tehát magas kockázatú és egyéb mesterségesintelligencia-rendszerekről beszélhetünk. A dokumentum kizárólag a magas kockázatot definiálja az alábbiak szerint: „*az egy vagy több személy számára véletlenszerű módon történő, az észszerűen előrelátható mértéket meghaladó sérelem- vagy károkozás jelentős kockázata egy autonóm módon üzemelő MI-rendszer esetében; a kockázat jelentősége a lehetségesen okozott sérelem vagy kár súlyossága, a döntéshozatal önállóságának mértéke, a kockázat felmerülésének valószínűsége és az MI-rendszer használatának módja és körülményei közötti kölcsönhatástól függ.*”⁴⁰ A csoportosítás kardinális jelentőséggel bír, hiszen erre alapozva a magas kockázatú rendszerek által okozott károk vonatkozásában objektív, míg az egyéb rendszerek esetén vétkességen alapuló felelősség alkalmazását írja elő a rendlettervezetre irányuló felelősségi javaslat.⁴¹ Ezen túlmenően azonban nem szól az MI-rendszerekben rejlő kockázatokról, azok veszélyességéről. Az erre vonatkozó információkat egy másik uniós dokumentum, a már korábban említett szakértői csoport által kiadott *Liability for Artificial Intelligence and other emerging digital technologies* tartalmazza. A munkacsoport az alábbi tényezőket határozza meg a kártérítési jogra hatást gyakorló kockázatként: komplexitás, átláthatatlanság, nyitottság, autonómia, kiszámíthatatlanság, adatalapú működés és sérülékenység.⁴² Kiemelendő, hogy a tényezők jelentős része a mesterséges intelligencia sajátos

³⁹ WENDEHORST: i. m. 161–170.

⁴⁰ Felelősségi javaslat, 3. cikk c) pontja.

⁴¹ Ezek vonatkozásában hazánkban várhatóan a szerződésen kívül okozott kárért való felelősség általános szabályai lesznek irányadóak.

⁴² *Liability for Artificial Intelligence and other emerging digital technologies...*, 32.

jellemzőjére, a fekete doboz – black box – effektusra vezethető vissza. A technológia maga óriási mennyiségű adatot gyűjt, tárol és dolgoz fel, ezzel fejleszti saját magát, ezt nevezzük az MI öntanuló mechanizmusának, melyhez kapcsolódóan fontos szólnunk a gépi, illetve mélytanulásról. Előbbi „*az MI részhalmazát képező technikák körébe tartozik, amely lehetővé teszi a számítógépes rendszerek számára, hogy tanuljanak korábbi tapasztalataikból és fejlesszék saját magatartásukat egy meghatározott célra*”.⁴³ Utóbbi a gépi tanulás részhalmazát képezi, ám ebben az esetben a tanulási folyamat a neurális hálókön keresztül történik.⁴⁴ Ezen öntanuló mechanizmus mozdítja elő az MI autonómiáját azáltal, hogy a tanultak alapján a környezetére reflektálva ’hoz döntést’. Ugyanakkor maga az említett folyamat igen bonyolult és összetett, mely sok esetben a kutatók számára sem világos, ezen tények összességében rejlik tehát az MI kockázata.⁴⁵

A felelősségi javaslatban megtalálható rendelkezések vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy az MI-rendszer esetében annak működése, fizikai vagy virtuális tevékenysége, illetve ennek folyamata értékelhető magas kockázatként, a hazai szabályozási keretek között pedig fokozott veszéllyel járó tevékenységként.⁴⁶

2.2. Az üzemeltetési minőség vizsgálata

A Ptk. alapján a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytán bekövetkezett károkkért annak folytatója, az üzemeltető felel, pontosabban: „*akinek az érdekében a veszélyes üzem működik*”. [Ptk. 6:536. § (1) bek.] Az érdekelt (érdekközpon-tú) szabályozás kizárólagos alkalmazása csak látszólagos eredményre vezetne a károkkért való felelősség megállapítása vonatkozásában.⁴⁷ Éppen ezért fontos a már korábban említett bírói jogfejlesztés. A kialakult bírói gyakorlat alapján üzemeltetőnek minősülnek azok a személyek is, akik képesek és kötelesek a fokozott veszéllyel járó tevékenységből eredő kockázat csökkentésére vagy elhárítására; irányítják, ellenőrzik, fenntartják és üzemeltetik a veszélyes üzemet (lényegében, akik tényleges ráhatással bírnak a tevékenységre); rendelkezési joguk van a ve-

⁴³ Giang NGUYEN – Stefan DLUGOLINSKY – Martin BOBÁK – Viet TRAN – Álvaro GARCÍA LÓPEZ – Ignacio HEREDIA – Peter MALÍK – Ladislav HLUCHÝIN: Machine Learning and Deep Learning frameworks and libraries for large-scale data mining: a survey. *Artificial Intelligence Review* 2019/52., 78. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10462-018-09679-z.pdf>, 2022. április 14. <https://doi.org/10.1007/s10462-018-09679-z>

⁴⁴ *A definition of AI: Main Capabilities and Disciplines*. Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence European Commission, Brussels, 2019, 4.

⁴⁵ Menyhárd Attila szerint az okozati láncolatok a jelenlegi felelősségi keretek között nem lesznek kezelhetőek a feltörekvő technológiákban rejló komplexitás miatt. MENYHÁRD: i. m. 68.

⁴⁶ Felelősségi javaslat, 4 cikk (1) bekezdése alapján

⁴⁷ Ugyanakkor fontos megjegyeznünk, hogy az érdekközpon-tú megközelítés sem elhanyagolható. Lásd: PUSZTAHELYI Réka: *A veszélyes üzemi felelősség szabályozási környezete*. Nemzeti Közszo-lgálati Egyetem, Budapest, 2019, 69. https://nkrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12954/Pusztahelyi_A%20veszelyes_uzemi_feleloss_eg_szabalyozasi_kornyezete_2018.pdf?sequence=1, 2022. április 14.

szélyforrás felett vagy élvezik a működésből származó előnyöket.⁴⁸ Az üzembentartói minőség kapcsán fontos a tevékenység rendszeressége, tartóssága, ennek hiányában ugyanis az a személy is üzembentartónak minősülhet, és ezáltal felelősséggel tarthat a veszélyes üzemi tevékenységért, aki csak alkalmszerűen, ideiglenesen folytatja a tevékenységet.⁴⁹

A felelősségi javaslat az üzemeltető fogalmát⁵⁰ rendkívül széleskörűen határozza meg, értékelve az AI technológiaspecifikus jellemzőit, ennél fogva külön definiálja a backend- és frontend-üzemeltető személyét. Előbbi „*olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely folyamatosan meghatározza a technológia jellemzőit, illetve biztosítja az adatokat és az alapvető backend-támogató szolgáltatásokat, és ezért bizonyos fokú ellenőrzést gyakorol az MI-rendszer üzemeltetésével és működésével kapcsolatos kockázat felett*”,⁵¹ tehát a backend-üzemeltető képes az MI-rendszer technológiai feltételeinek meghatározására, idetartoznak például a különböző fejlesztések, frissítések. Ennél fogva a backend-üzemeltető az, aki szaktudással rendelkezik, ténylegesen ismeri a komplex technológiát, például önvezető autó esetén a rendszer működtetéséhez frissítéseket szolgáltat. Ezzel szemben a frontend-üzemeltető „*olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely bizonyos fokú ellenőrzést gyakorol az MI-rendszer üzemeltetésével és működésével kapcsolatos kockázat felett, és élvezi az annak üzemeltetéséből származó előnyöket*”,⁵² értelmezésünk szerint a frontend-üzemeltető az, aki a rendszer felett tényleges hatást gyakorol, a korábbi önvezető autós példánál maradva ilyen üzemeltetőnek minősül a vezető, aki adott esetben beavatkozásra, a kockázatok csökkentésére képes. Összefoglalva megállapítható, hogy a hazai 'üzembentartó' és a felelősségi javaslatban szereplő 'üzemeltető' fogalmak részben átfedik ugyan egymást, utóbbi mégis sokkal szélesebb körben határozza meg a felelősségre vonható személyek körét. E tekintetben megjegyzendő az AI Act által kidolgozott fogalom, amely még a felelősségi javaslatnál is tágabban értelmezi az 'üzemeltető' definícióját,⁵³ úgy véljük az eltérő meghatározások alkalmazása problémás a felelősségi kérdések

⁴⁸ FUGLINSZKY: i. m. 381–382.

⁴⁹ PK 40. számú állásfoglalása alapján: „*A folytatás ismétlődő, rendszeres és tartós tevékenységet jelent, s hogy ez mikor áll fenn, azt csak az eset körülményei alapján lehet eldönteni.*” <http://www.lb.hu/hu/koll-allasfoglalások/pk-40>, 2022. április 15.

⁵⁰ Az Európai Fogyasztói Szervezet korábban említett véleményében többek között felhívta a figyelmet arra, hogy az 'üzemeltető' fogalma a nyilvános konzultációban nincs egyértelműen meghatározva, akörül számos bizonytalanság lelhető fel. Továbbá az sem teljesen világos, hogy a fogyasztók vajon a MI-rendszerek 'üzemeltetőinek' minősülnek-e, hiszen a technológia működéséből eredő előnyökből ők is részesülnek. Álláspontjuk szerint a fogyasztók esetleges 'üzemeltetői' minőségének megállapítása csökkentené védelemi szintjüket, ezzel együtt indokolatlan terhet róna rájuk. *Adapting Civil Liability Rules...*, 8.

⁵¹ Felelősségi javaslat, 3. cikk f) pontja.

⁵² Felelősségi javaslat, 3. cikk e) pontja.

⁵³ AI Act, 3. cikk 8. pontja.

rendezése tekintetében.⁵⁴ Kiemelendő még a rendelettervezet egyik különös szabálya, amely akár backend-, akár frontend-üzemeltetőről is legyen szó, egyetemleges felelősséget állapít meg arra az esetre, ha az MI-rendszernek több üzemeltetője van. Ezen túlmenően a jogalkotó kijelöli, hogy bizonyos esetekben a felelősségi javaslat vagy a termékfelelősségi irányelv szabályai szerint kerüljenek rendezésre a felelősségi kérdések. Ez alapján a felelősségi javaslat irányadó, ha a frontend-üzemeltető gyártó is egyben, továbbá, ha az MI-rendszernek csak egy üzemeltetője van, aki annak gyártója is. Ezzel szemben a termékfelelősségi irányelv szabályai alkalmazandóak, ha a backend-üzemeltető az irányelv szerinti gyártónak minősül.⁵⁵

A rendelettervezet mind a backend-, mind pedig a frontend-üzemeltető vonatkozásában előírja a kártérítés összegét és mértékét tekintve elegendő fedezetet biztosító felelősségbiztosítás meglétének kötelezettségét.⁵⁶ A magas kockázatú MI-rendszerek alkalmazásának eredményeként bekövetkező halál, egészség vagy testi épség sérelme esetén a felelősségi javaslat a kártérítés mértékét kétmillió euróban maximalizálja. Míg gazdasági veszteség, jelentős nem vagyoni kár vagy tulajdonban okozott kár esetén ezt az összeget egymillió euróban határozza meg, feltéve, ha az érintett személy több vagyontárgyában esik kár egy rendszer egyszeri üzemelésének eredményeként. Azonban, ha a károsult szerződéses felelősségre vonatkozó igényét is érvényesíti az üzemeltetővel szemben, és a tulajdonban okozott kár vagy a nem vagyoni kár értéke nem éri el az ötszáz eurós értékhatárt, akkor nem áll fenn kártérítési kötelezettség.⁵⁷ E tekintetben kiemelendő a Ptk. vonatkozó rendelkezése, amely kizárja a párhuzamos kártérítési igényeket [Ptk. 6:145. §],⁵⁸ ám a felelősségi javaslatban szereplő rendelettervezet hatálybalépése a kialakult hazai gyakorlatot

⁵⁴ A felelősségi javaslat és az AI Act-ban szereplő 'üzemeltető' fogalmak összevetése kapcsán lásd: PUSZTAHELYI Réka: Towards a European AI Liability System. *Multidiszciplináris Tudományok: A Miskolci Egyetem közleménye* 2021/5., 319–321. <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/multi/article/view/894/648>, 2022. április 18. <https://doi.org/10.35925/j.multi.2021.5.35>

⁵⁵ Felelősségi javaslat, 11. cikk.

⁵⁶ Felelősségi javaslat, 4. cikk (4) bekezdés.

A feltörekvő technológiák vonatkozásában alkalmazandó biztosítás kapcsán lásd: MENYHÁRD: i. m. 71–72.; PUSZTAHELYI Réka: Mesterséges intelligencia által okozott károk: A no-fault kártalanítási rendszer bevezetésének előnyei és hátrányai. *Infokommunikáció és Jog* 2020/2., (e-különszám) <https://infojog.hu/pusztahelyi-reka-mester-seges-intelligencia-altal-okozott-karok-a-no-fault-kartalanitasi-rendszer-bevezetesenek-el-onyei-es-hatranyai-2020-2-75-e-kulonszam/>, 2022. április 18.

⁵⁷ Felelősségi javaslat, 5. cikk (1) bekezdés.

⁵⁸ „A jogosult kártérítési igényét a kötelezettel szemben akkor is a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint érvényesítheti, ha a kár a kötelezett szerződésen kívül okozott károkért való felelősségét is megalapozza.”

Vö. FAZEKAS Judit: „Cumul ou non-cumul?” Avagy a felelősségi igények kumulációjának tilalma az új Polgári Törvénykönyvben. In: *A puro pura defluit aqua. Ünnepi tanulmányok Nochtá Tibor professzor 60. születésnapja tiszteletére.* (szerk.: Benke József – Fabó Tibor) PTE ÁJK, Pécs, 2018, 107–119.; LESZKOVEN László: *Szerződésszegés a polgári jogban.* Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 162 skk.

jelentősen megváltoztatná. Abban az esetben, ha a frontend- vagy backend-üzemeltető olyan meglévő kötelező biztosítással vagy önkéntes vállalati biztosítási alappal rendelkezik, amelyek fedezik a felelősségi javaslat által előírt kártérítés összegét és mértékét, valamint azok kiterjednek az MI-rendszerre vagy a nyújtott szolgáltatásra, akkor a biztosítási kötelezettség teljesítettnek tekintendő.⁵⁹

A kártérítés kiszámításának alapját képezi az érintett személynek halála előtt nyújtott gyógykezelési költsége, továbbá mindazon vagyoni hátrány, amely a keresőképességének megszűnése vagy csökkenése, illetve a halálát megelőzően a fokozott szükségletei okán állt elő. Ezen túlmenően a károkozónak a temetkezési költségeket is meg kell térítenie.⁶⁰

2.3. A mentesülés esetei

Az objektív jellegű fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség esetében a tevékenység folytatásában rejlő jelentősebb kockázat miatt nehezebb az okozott kár megtérítése alól mentesülni. A kimentés lehetőségének szabályait a Ptk. 6:535. § (1) bekezdés második fordulatában részletezi a jogalkotó, amire két konjunktív feltétel fennállása esetén kerülhet sor, ha a káresemény oka a veszélyes üzemi tevékenység körén kívül eső és elháríthatatlan. „*Elháríthatatlan az az ok, amely a konkrét ügyben, a technika adott fejlettségi szintjén, emberi erőfeszítéssel általában (objektíve) nem hárítható el, tekintettel a gazdaság (de nem a konkrét alperes) teherbíró képességére is.*”⁶¹ Lényegében tehát olyan eseménynek kell bekövetkeznie, amelyet a károkozó nem tudott kivédeni, mivel a tudomány adott időbeni állása szerint arra nem volt lehetősége. Fontos leszögezünk, hogy az elháríthatóság kérdésének vizsgálatakor ez nem azt jelenti, hogy ő maga valamilyen oknál fogva nem tud ez ellen védekezni, hanem azt, hogy a tudomány adott időbeni állása szerint arra nincs lehetősége. Kiemelendő, hogy az elháríthatóság kérdésének vizsgálatakor magát a teljes folyamatot veszik figyelembe, amely a károsodást eredményezi, nem pusztán a károsodás időpontját. Ehelyett maga a teljes folyamat lesz a mérvadó, aminek végeredményeként a kár bekövetkezett. Nem eredményez elháríthatatlanságot és ezzel mentesülést, ha a kár a helyes döntés meghozatalával elkerülhető lett volna vagy az várható volt.⁶²

A mentesülés kapcsán fontos a külső és belső ok differenciálása. Előbbi minden olyan ok, ami nem tartozik a veszélyes üzemi tevékenység körébe, utóbbi kategóriába tartozik a műszaki hiba, amennyiben az károkozáshoz vezet, például az anyag vagy alkatrész hibája, az anyagfáradás, valamint a működtető állapotában beálló változások (rosszullét, betegség).⁶³ E tekintetben megjegyzendő, hogy az MI-rendszerek tekintetében vélhetően mind a külső –például napkitörés által okozott

⁵⁹ Felelősségi javaslat, 4. cikk (4) bekezdés.

⁶⁰ Felelősségi javaslat, 6. cikk (1) bekezdés.

⁶¹ FUGLINSZKY: i. m. 371.

⁶² FUGLINSZKY: i. m. 372.

⁶³ FUGLINSZKY: i. m. 376.

komoly, kiterjedt elektronikai hibák, természeti katasztrófák, hackertámadás –, mind pedig a belső ok – szoftveres, programozási, hardveres hibák – meglehetősen sajátosan alakul majd, aminek oka a technológia sajátos jellegében keresendő. A mentesülés konjunktív feltételei miatt a károkozó kimentésére csak szűk körben van lehetőség, többek között vis maior, a károsult vagy harmadik személy elháríthatatlan magatartása és egyéb külső körülmények, események miatt.⁶⁴ Az MI-rendszerek esetében, a technológiai fejlettség és a komplex infrastruktúra kiépítése miatt a kimentési okok száma igen csekély lehet. Más kérdésnek minősül a károsult közrehatása, ami mentesülésre vezethet vagy kárenyhítő jelleggel bírhat azáltal, hogy a kár bizonyos részét nem kell megtérítenie a károkozónak. [Ptk. 6:537. § (1) bek.] A vétőképtelen személy közrehatása esetén a Ptk. szerint az üzembentartó fog teljes egészében felelni a bekövetkezett kárért, ugyanakkor megtérítési igénye lehet a közreható személy gondozójával szemben. [Ptk. 6:537. § (2) bek.]

A magas kockázatú MI-rendszer tekintetében a felelősségi javaslat alapján az „üzemeltető nem tehető felelőssé, ha a sérelmet vagy kárt vis maior okozta”⁶⁵, tehát a hazai szabályozáshoz hasonlóan vis maior bekövetkezése esetén mentesülhet.⁶⁶ Az egyéb MI-rendszerek vonatkozásában valamivel megengedőbb a rendelettervezet, mivel az MI-rendszer üzemeltető tudta nélküli aktiválása (feltéve, ha az ilyen jellegű aktiválás megelőzésére minden észszerű és szükséges intézkedést megtettek) és a kellő gondosság tanúsítása (megfelelő üzemeltetés, frissítések telepítés stb.) esetén sem tehető felelőssé az üzemeltető, amennyiben ezeket az üzemeltető bizonyítja.⁶⁷

2.4. Egyéb rendelkezések

A fokozott veszéllyel járó tevékenységek alkalmazása során gyakori, hogy a veszélyes üzemek kárt okoznak egymásnak, ezen esetekben a Ptk. 6:539. § rendelkezései lesznek irányadóak. A felek a kárért felróhatóságuk arányában felelnek, ennek hiányában a károsodásért felelős rendellenesség vizsgálata szükséges, s azon fél felelőssége kerül megállapításra, akinek a tevékenységi körében merült fel a rendellenesség. Abban az esetben, ha ez sem vezet eredményre (a szabály mindkét fél vonatkozásában alkalmazható vagy a rendellenesség egyik fél tekintetében sem

⁶⁴ UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2014, 129.; A mentesülés technológia-specifikus elemzése kapcsán vö. PUSZTAHELYI Réka: Emberi döntéshozatalt segítő, illetve kiváltó mesterséges intelligencia alkalmazásával okozott károkért való felelősség. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3. különszám, 136–138.

⁶⁵ Felelősségi javaslat, 4. cikk (3) bekezdés.

⁶⁶ Mind a magas, mind pedig az egyéb kockázatú MI-rendszer vonatkozásában kiemelendő a károsult gondatlan közrehatása körében fellelhető azon szabály, amely szerint. „Az üzemeltető nem tehető felelőssé, ha az okozott sérelemért vagy kárért kizárólag az érintett személy, illetve a felelőssége alá tartozó személy hibáztatható.” Felelősségi javaslat, 10. cikk (1) bekezdés.

⁶⁷ Felelősségi javaslat, 8. cikk (2) bekezdés.

állapítható meg), a felek a kárt maguk viselik. [Ptk. 6:539. § (1)–(3) bek.] Az MI-rendszerek vonatkozásában a 'veszélyes üzemek találkozása' előállhat például az AI által vezérelt eszközök, a pilóta nélküli légi járművek esetében.

A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség kapcsán kiemelendők az elévülési időre vonatkozó szabályok is. Az általános ötéves elévülési idő helyett a veszélyes üzemek esetén ez három évre csökken. [Ptk. 6:538. §] Megjegyzendő, hogy a hazai rendelkezések szerint a károsult a hároméves elévülési idő elteltét követően is érvényesítheti igényét az általános szabályok szerint, ötéves elévülési időn belül (BH 1996.256.)⁶⁸

A felelősségi javaslat az elévülési idők meghatározása tekintetében a korábban említett magas kockázatú és egyéb kockázatú MI-rendszerek közötti különbségtételre támaszkodik. Előbbiek esetén az elévülési idő 30 év, az életet, egészséget vagy testi épséget érintő sérelmek bekövetkezésének napjától. Szintén 30 éves elévülési időt ír elő a rendelettervezet a vagyoni vagy jelentős nem vagyoni kár esetén a rendszer üzemelésének időpontjától számítva, vagy 10 évet a jelentős nem vagyoni kárból eredő ellenőrizhető gazdasági veszteség bekövetkezésének időpontjától.⁶⁹ Ezzel szemben az egyéb MI-rendszerek esetén azon tagállami elévülési idő alkalmazását írja elő, amelyben a károkozás történt vagy a sérelem bekövetkezett.⁷⁰ Ugyanakkor az elévülés nyugvására és megszakadására mindkét rendszer esetében a tagállami szabályok alkalmazását irányozza elő.⁷¹

Zárógondolatok

Az utóbbi évtizedek technológiai fejlődése számos újítást hívott életre, melyek a mindennapi életünk részévé váltak. Ezen novumok körébe tartozik a mesterséges intelligencia is, ami egyaránt alkalmazható egyszerűbb és bonyolultabb feladatok elvégzésére. A technológiában rejlő lehetőségek végtelen tárházát felismerve egyre több ország kívánja használni az AI-t, ám ehhez megfelelő etikai és jogszabályi keretek megalkotása szükséges.

Az újdonság vonatkozásában az egyik legérdekesebb kérdés az alkalmazásuk során okozott károk megtérítéséhez kapcsolódik, nevezetesen: ki felel a mesterséges intelligencia által okozott kárért? Az utóbbi években számos kutató kívánta megválaszolni ezt a kérdést különböző megoldásokat kidolgozva. Egyesek az AI jogi személyiséggel történő felruházását, míg mások az alkalmazóra telepített kártérítési felelősséget támogatják. E tekintetben fontos az egységes álláspont, jogszabályi keret, hiszen a technológia nem áll meg az országhatároknál. A problémát felismerve az Európai Unió a tagállamok számára egységes keretrendszer kidolgozására törekszik. Tevékenységének eredménye *A mesterséges intelligencia polgári*

⁶⁸ HAVASI Péter: Felelősség fokozott veszéllyel járó tevékenységért. In: *Polgári jog - Kommentár a gyakorlat számára (a 2013. évi V. törvény, az új Ptk. kommentárja)* IV. kötet. (szerk.: Petrik Ferenc) HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 990–991.

⁶⁹ Felelősségi javaslat, 7. cikk (1)–(2) bekezdés.

⁷⁰ Felelősségi javaslat, 9. cikk; Az elévülési idő kapcsán.

⁷¹ Felelősségi javaslat, 7. cikk (3) bekezdés, 9. cikk.

jogi felelősségi rendszere elnevezésű dokumentumban öltött testet, melyben a technológiához kapcsolódó felelősségi kérdéseket rendezik. A magas és egyéb kockázatú MI-rendszereket megkülönböztető felelősségi javaslat egyes rendelkezéseit igyekeztünk összehasonlítani a hazai fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályaival. Mindent egybevetve arra a megállapításra jutottunk, hogy a felelősségi javaslat objektív és vétkességi alapú felelősségi szabályai, valamint a hazai deliktuális felelősségre vonatkozó szabályok részben átfedik egymást. Ezen túlmenően úgy véljük, hogy bizonyos MI-rendszerek működtetése veszélyes üzemi tevékenységnek minősül, többek között azok komplexitása és a folyamatos fejlődésükből fakadó átláthatatlanság miatt. Kiemelendő, hogy a kevésbé összetett, kisebb kockázattal járó MI-rendszerek vonatkozásában a szigorú felelősség alkalmazása nem indokolt. Az említett felelősségi rezsimek mellett a technológia által okozott károk megtérítése tekintetében a megoldást a felelősségbiztosításban látjuk, melynek létét a felelősségi javaslat is előírja. Továbbá úgy véljük, hogy a folyamatos fejlődés okán célszerű az egyes kategóriákat, besorolásokat meghatározott időszakonként felülvizsgálni, ugyanakkor a változások követése a gyakorlatban számos kihívás elé állíthatja a jogalkotókat és jogalkalmazókat egyaránt.

A felelősségi javaslathoz szorosan kapcsolódnak a termékfelelősségi szabályok, hiszen a dokumentum előírja azok revízióját⁷² az MI-rendszerek megjelenése okán. Többek között felveti a termék fogalmának kiterjesztését a digitális tartalmakra és digitális szolgáltatásokra,⁷³ ezáltal a termékfelelősségi irányelv hatálya a mesterséges intelligenciára, mint szoftverre is kiterjedne, így a termékfelelősségi rendelkezések is alkalmazhatók a technológia vonatkozásában. Kiemelendő továbbá, hogy a felelősségi javaslat számos esetben visszautal a termékfelelősségi irányelv vonatkozó rendelkezéseire, tehát a két joganyag kiegészíti egymást, ám a termékfelelősségi szabályok revízióigáig érdemben csak nehezen tudjuk megválaszolni a feltörő technológiák kapcsán megjelenő felelősségi kérdéseket.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy *A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszere* és a *Mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály* elnevezésű rendelettervezetekre irányuló javaslatok hatályba lépése – annak ellenére, hogy a hazai szabályozással hasonlóságot mutat – jelentősen változtatná meg mind a hazai, mind a többi uniós tagállam nemzeti felelősségi rezsimét, ezzel közelebb hozva az egyes tagállamok jogrendszerét, különös tekintettel a polgári jogi rendelkezésekre.

⁷² A termékfelelősségi szabályok átalakításához vö. FAZEKAS Judit: Hannibal ante portas! Autonóm járművek – Termékfelelősség – Biztosítás. In: *Biztosítás – Több szem-szögéből. Ünnepi kötet Ujváriné Dr. Antal Edit c. egyetemi docens 65. születésnapja tiszteletére.* (szerk.: Barta Judit) Novotni Alapítvány–Patrocínium Kiadó, Miskolc–Budapest, 2019, 139–162.

⁷³ Felelősségi javaslat, Felelősség és mesterséges intelligencia 8. pontja.

Felhasznált irodalom

- [1] Andrea BERTOLINI: *Artificial Intelligence and Civil Liability*. [PE621.926] Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Brussels, 2020.
- [2] *Adapting Civil Liability Rules to the New Digital Technologies*. BEUC – The European Consumer Organisation, Brussels, 2022.
- [3] Jean-Sébastien BORGHETTI: Civil Liability for Artificial Intelligence: What Should its Basis Be? *La Revue des Juristes de Sciences Po* 2019/17., 94–102.
- [4] Miriam BUITEN – Alexandre DE STREEL – Martin PEITZ: *EU Liability Rules for the Age of Artificial Intelligence*. Centre on Regulation in Europe, Brussels, 2021, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3817520>
- [5] *Liability for artificial intelligence and other emerging digital technologies*. Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission), Brussels, 2019, <https://doi.org/10.2838/573689>.
- [6] *Etikai iránymutatás a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozóan*. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (European Commission), Brussels, 2019. <https://doi.org/10.2759/428483>
- [7] Martin EBERS: Liability For Artificial Intelligence And EU Consumer Law. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law* 2021/2., 204–220.
- [8] *European Commission Staff Working Document on liability for emerging digital technologies*, [SWD(2018) 137 final] European Commission Working Group, Brussels, 2018. 4. 25.
- [9] FAZEKAS Judit: „Cumul ou non-cumul?” Avagy a felelősségi igények kumulációjának tilalma az új Polgári Törvénykönyvben. In: *A puro pura defluit aqua. Ünnepi tanulmányok Nochta Tibor professzor 60. születésnapja tiszteletére*. (szerk.: Benke József – Fabó Tibor) PTE ÁJK, Pécs, 2018, 107–119.
- [10] FAZEKAS Judit: Hannibal ante portas! Autonóm járművek – Termékfelelősség – Biztosítás. In: *Biztosítás – Több szem-szögéből. Ünnepi kötet Ujváriné Dr. Antal Edit c. egyetemi docens 65. születésnapja tiszteletére*. (szerk.: Barta Judit) Novotni Alapítvány–Patrocinium Kiadó, Miskolc–Budapest, 2019, 139–162.
- [11] FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015.
- [12] HAVASI Péter: Felelősség fokozott veszéllyel járó tevékenységért. In: *Polgári jog – Kommentár a gyakorlat számára (a 2013. évi V. törvény, az új Ptk.*

- kommentárja*). IV. kötet. (szerk.: Petrik Ferenc) HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016.
- [13] *A definition of AI: Main Capabilities and Disciplines*. Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, European Commission, Brussels, 2019.
- [14] Ernst KARNER – Bernhard A. KOCH – Mark A. GEISTFELD: *Comparative Law Study on Civil Liability for Artificial Intelligence*. Brussels, 2020.
<https://doi.org/10.2838/77360>
- [15] KESERŰ Barna Arnold: *A 21. századi technológiai változások hatása a jogalkotásra – Képes-e lépést tartani a jog a változó világgal?* Dialóg Campus, Budapest, 2020.
- [16] KESERŰ Barna Arnold: A mesterséges intelligencia magánjogi mibenlétéről. In: *Az autonóm járművek és intelligens rendszerek jogi vonatkozásai*. (szerk.: Lévyayné Fazekas Judit – Kecskés Gábor) UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2020, 199–220.
- [17] KESERŰ Barna Arnold: A mesterséges intelligencia néhány magánjogi aspektusáról. In: *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. (szerk.: Glavanits Judit) Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 109–124.
- [18] KŐHIDI Ákos: Az önvezető járművek vezetőjére és üzemeltetőjére vonatkozó felelősségi szabályok a német, osztrák, angol és magyar jogban. *Jog – Állam – Politika* 12/2., 41–52.
- [19] Mauritz KOP: EU Artificial Intelligence Act: The European Approach to AI. *Stanford – Vienna Transatlantic Technology Law Forum, Transatlantic Antitrust and IPR Developments, Stanford University* 2021/2., 1–11.
- [20] LÁBADY Tamás: Felelősség fokozott veszéllyel járó tevékenységért. In: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 2. kötet*. (szerk.: Vékás Lajos – Gárdos Péter) Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014.
- [21] LESZKOVEN László: *Szerződésszegés a polgári jogban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.
- [22] MENYHÁRD Attila: Az információs technológiai fejlődés hatása az állam szerepvállalásaira. In: *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai – Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. (szerk.: Török Bernát – Zódi Zsolt) Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 67–87.
- [23] Attila MENYHÁRD: The Impacts of Technological Revolution on the Role of the State. In: *The IT Revolution and its Impact on State, Constitutionalism and Public Law*. (szerk.: Martin Belov) Hart Publishing, 2021, 55–70.
<https://doi.org/10.5040/9781509940905.ch-003>

- [24] Giang NGUYEN – Stefan DLUGOLINSKY – Martin BOBÁK – Viet TRAN – Álvaro GARCÍA LÓPEZ – Ignacio HEREDIA – Peter MALÍK – Ladislav HLUCHÝIN: Machine Learning and Deep Learning frameworks and libraries for large-scale data mining: a survey. *Artificial Intelligence Review* 2019/52., 77–124., <https://doi.org/10.1007/s10462-018-09679-z>.
- [25] PUSZTAHELYI Réka – SÁPI Edit – TÓTH Gergő – UJVÁRINÉ ANTAL Edit: Felelősség a szerződésen kívül okozott kárért. In: *Magyarázat a kártérítési jogról.* (szerk.: Barta Judit – Barzó Tímea – Csák Csilla) Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018, 62–164.
- [26] PUSZTAHELYI Réka: *A veszélyes üzemi felelősség szabályozási környezete.* Nemzeti Közszerződésközlő, Budapest, 2019.
- [27] PUSZTAHELYI Réka: A veszélyes üzemi felelősség tényállása a mesterséges intelligencia fejlődésének tükrében. In: *Innovatív magánjogi megoldások a társadalmi-gazdasági haladás szolgálatában.* (szerk.: Certický Mária) Magánjogot Oktatók Egyesülete, Szeged, 2020, 61–74.
- [28] PUSZTAHELYI Réka: Emberi döntéshozatalt segítő, illetve kiváltó mesterséges intelligencia alkalmazásával okozott károkért való felelősség. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3. különszám, 132–139.
- [29] Réka PUSZTAHELYI: Liability for intelligent robots from the viewpoint of the strict liability rule of the Hungarian Civil Code. *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies* 2019/2., 213–230.
<https://doi.org/10.47745/AUSLEG.2019.8.2.05>
- [30] PUSZTAHELYI Réka: Mesterséges intelligencia által okozott károk: A no-fault kártalanítási rendszer bevezetésének előnyei és hátrányai. *Infokommunikáció és jog* 2020/2., (e-külszám).
- [31] Réka PUSZTAHELYI: Towards a European AI Liability System. *Multidiszciplináris Tudományok: A Miskolci Egyetem közleménye* 2021/5., 319–324.
<https://doi.org/10.35925/j.multi.2021.5.35>
- [32] SOMKUTAS Péter – KŐHIDI Ákos: Az önvezető autó szoftvere magas szintű szellemi alkotás vagy kifinomult károkozó? *In Medias Res* 2017/2., 232–269.
- [33] STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos erkölcsi-etikai kérdések vizsgálata, külön tekintettel a tervezési létszakra. *Infokommunikáció és Jog* 2020/2., 23–28.
- [34] STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia fogalmának polgári jogi értelmezése. *Pro Futuro* 10/1., 28–41.
<https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7551>
- [35] STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia jogi szabályozásának egyes kérdései. *Miskolci Jogi Szemle* 16/3., 184–191.

- [36] Ibolya STEFÁN: Examining the Issues of Legal Personhood of Artificial Intelligence and Robots. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* XXXVIII/1., 467–486.
- [37] Tatjana EVAS: *Civil liability regime for artificial intelligence – European added value assessment*. (EPRS Study) [PE654.178] Brussels, 2020.
- [38] UDVARDY Sándor: A non-humán ágensek cselekvése polgári jogi értékelésének egyes kérdései. *Közjegyzők Közlönye* 2021/3., 5–10.
- [39] UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2014.
- [40] Christiane WENDEHORST: Strict Liability for AI and other Emerging Technologies. *Journal of European Tort Law* 11/2., 155–160.
<https://doi.org/10.1515/jetl-2020-0140>

Jogszabályok jegyzéke

- [1] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- [2] Code Civil
- [3] Straßenverkehrsgesetz

Bírósági ítéletek

- [1] PK 40. számú állásfoglalása
- [2] BH 1996.256.
- [3] BH 2002.306.
- [4] BH 2013.91.
- [5] 6.Pf.22.067/2010/7. számú határozat

Uniós dokumentumok

- [1] *A robotikára vonatkozó polgári jogi szabályok*. Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról [2015/2103(INL)].
- [2] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak *A közös európai adattér kialakítása felé*. [COM/2018/232 final] Brüsszel, 2018. 04. 25.
- [3] *Mesterséges intelligencia Európa számára*. [COM(2018)237 final/2]
- [4] *A mesterséges intelligenciáról szóló összehangolt terv*. [COM(2018)795 final]

-
- [5] *Az emberközpontú mesterséges intelligencia iránti bizalom növelése.* [COM(2019)168 final]
- [6] *Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése.* [COM(2020) 65 final]
- [7] *A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszere. Az Európai Parlament 2020. október 20-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a mesterséges intelligenciára vonatkozó polgári jogi felelősségi rendszerrel kapcsolatban.* [2020/2014(INL)]
- [8] *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról.* Brüsszel, 2021. 04. 21. [COM(2021) 206 final]

Internetes hivatkozások

- [1] APREF – Association des Professionnels de la Réassurance En France: *Commission Automobile Quel régime juridique pour les véhicules à délégation de conduite?* Novembre 2021, <https://www.apref.org/wp-content/uploads/2021/11/2021-11-24-Note-actualisee-Vehicule-autonome-VF.pdf>, 2022. június 9.
- [2] Eirini MALLIARAKI: *AI and climate change: The promise, the perils and pillars for action.* <https://www.climate-kic.org/opinion/ai-and-climate-change-the-promise-the-perils-and-pillars-for-action/>, 2022. április 4.
- [3] *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2020–2030).* Mesterséges Intelligencia Koalíció. <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>, 2022. április 18.
- [4] *Transforming healthcare with AI.* https://eithealth.eu/wp-content/uploads/2020/03/EIT-Health-and-McKinsey_Transforming-Healthcare-with-AI.pdf, 2022. április 20.
- [5] Cédric VILLANI: *Donner un sens à l'intelligence artificielle: pour une stratégie nationale et européenne.* https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/9782111457089_Rapport_Villani_accessible.pdf, 2022. április 20.

DAS PROBLEM DES ARBEITSORTES AUS UNGARISCHER, EUROPÄISCHER UND DEUTSCHER SICHT*

A munkavégzés helyének problematikája magyar, uniós és német aspektusból
The problem of the place of work from the Hungarian, EU and German aspects

SZEKERES BERNADETT**

Abstrakt: Wenn die Parteien einen Vertrag miteinander abschließen, entscheiden sie in der Regel, wo, wann und wie der Vertrag zu erfüllen ist. Aus arbeitsrechtlicher Sicht ist der Arbeitsplatz also in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung, er hat auch materiell- und verfahrensrechtliche Konsequenzen. Die Studie versucht, die Mehrdeutigkeit hinsichtlich der genauen Bedeutung des Arbeitsplatzes oder genauer gesagt des gewöhnlichen Arbeitsortes sowohl im Hinblick auf EU- als auch auf ausländische Rechtsvorschriften zu untersuchen. Ziel der Recherche ist es, die Gesetzgebung und das Arbeitsrecht auf die Diskrepanzen rund um das Thema aufmerksam zu machen.

Schlüsselwörter: *Arbeitsort, üblicher Arbeitsort, Arbeitsrecht, Rechtsprechung*

Absztrakt: Amikor a felek szerződést kötnek egymással, általában rendelkeznek arról, hogy a szerződést hol, mikor és hogyan kell teljesíteni. Munkajogi szempontból ezért a munkahely több szempontból is jelentőséggel bír, annak anyagi és eljárási jogi következményei is vannak. A tanulmány a munkahely, szűkebben a szokásos munkavégzési hely pontos jelentése körüli homályt igyekszik körbejárni, kitekintve az uniós és a német jogi szabályozásra is. A kutatás célja felhívni a jogalkotás és munkajogtudomány figyelmét a kérdést övező diszkrpanciákra.

Kulcsszavak: *munkahely, szokásos munkahely, munkajog, joghatóság*

Abstract: When the parties enter into a contract with each other, they usually decide where, when and how the contract is to be performed. From the point of view of labor law, therefore, the workplace is important in several respects, it also has substantive and proce-

* Die Forschung wird von der Rézler Gyula Stiftung unterstützt.

** DR. BERNADETT SZEKERES
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civszeb@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0001-9133-4732>

dural legal consequences. The study seeks to explore the ambiguity surrounding the exact meaning of the workplace, or more narrowly the usual place of work, with a view to both EU and foreign legislation. The aim of the research is to draw the attention of legislation and labor law to the discrepancies surrounding the issue.

Keywords: *workplace, regular workplace, labor law, jurisdiction*

Einleitung

Wenn die Parteien einen Vertrag miteinander abschließen, entscheiden sie in der Regel, wo, wann und wie der Vertrag zu erfüllen ist. Während der Vertragserfüllung muss sich der Schuldner einer Reihe von Umständen bewusst sein, damit die Erfüllung angemessen ist. Ein solcher Umstand ist die Vereinbarung zwischen den Parteien über den Erfüllungsort. Im Arbeitsrecht wird es als Arbeitsort bezeichnet. Die genaue Bedeutung des Arbeitsortes hat Auswirkungen auf eine Reihe weiterer Fragen: nicht nur arbeitsrechtlich (und materiellrechtlich), sondern beispielsweise auch prozessual, da es für die Rechtsstreitigkeiten wichtig werden kann, bei denen es über dem auf den Arbeitsvertrag anwendbaren Recht geht. Die Frage, was der Arbeitsplatz eines Mitarbeiters bedeutet, scheint einfach, wird aber durch die zunehmende Komplexität und technische Entwicklung umso komplizierter. Ich glaube, dass der Arbeitsort ein traditioneller arbeitsrechtlicher Begriff ist, der aber nicht nur den Herausforderungen der Moderne nicht gerecht werden kann, sondern auch seine aktuelle Regelung nicht unumstritten auslegen kann. In den folgenden Zeilen möchte ich diese Problematik vor allem aus arbeitsrechtlicher Sicht darstellen, insbesondere die Frage des gewöhnlichen Arbeitsortes.

1. Im Arbeitsvertrag festgelegter Arbeitsort

Arbeitsort ist im Arbeitsrecht der Ort, an dem sich der Arbeitsplatz eines Arbeitnehmers befindet.¹ Es muss im Arbeitsvertrag festgelegt werden, aber auch ohne vertragliche Festlegung kommt das Arbeitsverhältnis zustande. Unabhängig davon zählt der Arbeitsort zu den essentiellen Angaben in jedem Arbeitsvertrag, dessen genauer Begriff gesetzlich nicht vorgegeben ist.² Als Arbeitsort gelten alle Orte, an denen der Arbeitnehmer eine Pflicht aus dem Arbeitsverhältnis (vor allem Arbeits- und Bereitschaftspflicht) zu erfüllen hat.³ Dabei ist in erster Linie die Vereinbarung der Parteien zu prüfen. Der Vertrag kann einen bestimmten Standort festlegen, es ist den Parteien jedoch auch möglich, alle Standorte des Arbeitgebers oder einen bestimmten Landkreis im Vertrag zu benennen. Nach der Begründung des Minis-

¹ TÁLNÉ MOLNÁR Erika (Hrsg.): *A Munka Törvénykönyve kommentárja (2012. évi I. törvény)*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2020, 45. §.

² TÁLNÉ MOLNÁR: op. cit. 45. §.

³ BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György – SZÓKE Gergely László: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021. 45. §.

ters des Arbeitsgesetzbuches ist es gerechtfertigt,⁴ den Arbeitnehmer anzuweisen, an jedem der im Vertrag festgelegten Orte zu arbeiten, der Arbeitgeber muss jedoch unter anderem das Erfordernis der fairen Ausübung von Rechten berücksichtigen. Pál betont auch, dass es zwar keine gesetzlichen Bedingungen für den Arbeitsort gibt, dieser aber klar identifizierbar und genau definiert sein muss, da Leistung immer an einem bestimmten Ort stattfinden kann. Was wir als Arbeitsort betrachten, ist für die Erfüllung des Arbeitsverhältnisses von Bedeutung, da, wie Pál schreibt, der Arbeitgeber nur berechtigt ist, den Arbeitnehmer innerhalb des so definierten räumlichen Rahmens zur Arbeit anzuordnen.⁵ Aufgrund dieser vorstehenden Regelungen ergibt sich der Arbeitsort aus dem Arbeitsvertrag, der nur durch Änderung des Arbeitsvertrags geändert werden kann. Der Arbeitsort kann daher im Konsens bestimmt und modifiziert werden.⁶ Wenn der Arbeitgeber neben der regelmäßigen Arbeit im Standort auch gelegentliche oder regelmäßige Home-office-Arbeiten ermöglichen möchte, ist eine vertragliche Vereinbarung mit den richtigen Inhalten am Arbeitsplatz meiner Meinung nach der klarste Weg, ein legitimes Homeoffice anzuordnen. Auf dieser Grundlage kann die Bestimmung der Arbeitsstätte so aussehen, als würden die Parteien sowohl der Standort des Arbeitgebers als auch die Wohnung des Arbeitnehmers als Arbeitsstätte bestimmen.

2. Der Übliche Arbeitsort

Soweit die Parteien den Arbeitsort nicht im Arbeitsvertrag festlegen, gilt als Arbeitsort der Ort, an dem der Arbeitnehmer gemäß § 45 Abs. 3 ArbGB seine Arbeitsleistung gewöhnlich erbringt. Allerdings kann die Auslegung dieser Regelung, also *der gewöhnliche Arbeitsort*, Fragen aufwerfen.⁷ Entsteht mangels einer Vereinbarung zwischen den Parteien als Arbeitsstätte eine „gewöhnliche Arbeitsstätte“, so ist nach dem Großen Kommentar nicht der Ort zu prüfen, an dem der Arbeitnehmer das Arbeitsverhältnis gewöhnlich/regelmäßig ausübt, sondern wir müssen den Ort prüfen, wo nach dem Praxis eines bestimmten Arbeitgebers (angesichts seiner Tätigkeit) diese Arbeit auszuführen normalerweise erforderlich ist.⁸ Auf diese Kommentarmedien basiert auch die Rechtsprechung.⁹ Die Autoren sind daher der Ansicht, dass der Arbeitsort mangels einer konkreten Bezeichnung nicht an den konkreten Arbeitsort des betreffenden Arbeitnehmers gebunden sein sollte, sondern sich an dessen Tätigkeitskreis orientieren sollte. Anzumerken ist, dass die

⁴ <https://szakszervezetek.hu/dokumentumok/munkajog/5361-kotetlen-munkahely>, 20. April, 2022.

⁵ PÁL Lajos: A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. *Munkajog* 2018/2., 56–59.

⁶ TÁLNÉ MOLNÁR: op. cit. 45. §.

⁷ Rita Tománé Szabó sieht es auch problematisch. TOMÁNÉ SZABÓ Rita: EU-konform-e az Mt. szabályozása az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben hozott ítélete tükrében vizsgálva? *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2., 607.

⁸ BANKÓ – BERKE – KISS – SZŐKE: op. cit. 45. §.

⁹ Siehe: Mf.31045/2020/14.

Autoren nicht angeben, wann das Praktikum auf Seiten der anderen Mitarbeiter des Tätigkeitskreises zu prüfen ist: ob das zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehende oder seither andauernde Praktikum ist Gegenstand der Untersuchung, so dass wir nur von der wahrscheinlichen Idee ausgehen können, dass die zum Zeitpunkt der Debatte zu etablierende Praxis auf der Etablierung einer Gewohnheit beruhen sollte.

Die Kommentaranregung und -Einsicht ist sehr wichtig, da es von der Rechtsprechung auch gefolgt wird, aber meines Erachtens nicht im Einklang mit dem Gesetzestext und anderer Literatur¹⁰ hinsichtlich des zu untersuchenden Umfangs steht, da ich glaube, dass wie die Regelung, als auch die genannte Autoren¹¹ eine Prüfung des Ortes der gewöhnlichen Erfüllung erfordern.

Außerdem schlägt Pál eine Kombination vor: Zu Beginn des Arbeitsverhältnisses versteht er den gewöhnlichen Arbeitsort in dem Arbeitskreis als gewöhnlichen Arbeitsort, aber er hält es für angebracht, später die Gewohnheit des betreffenden Arbeitnehmers zu untersuchen.¹² Ich gehe davon aus, dass die Erwartung der Prüfung einer individuellen Sitte auf der Auslegung des Gesetzestextes beruht, weil der Gesetzgeber in § 45 Abs. 3 Mt. Ich gehe davon aus, dass die Erwartung einer individuellen Gepflogenheit anhand einer Auslegung des Gesetzeswortlauts zu prüfen ist, weil der Gesetzgeber es so formuliert:

Arbeitsgesetzbuch 45. § (3) „Der Arbeitsort des Arbeitnehmers muss im Arbeitsvertrag angegeben werden. Anderenfalls gilt als Arbeitsort der Beschäftigung der Ort, an dem der (die) Arbeitnehmer(in) seine/ihre Arbeit wie üblich verrichtet.“¹³

Die Regulierung legt den Ort fest, wo der konkrete Arbeitnehmer wie gewohnt arbeitet, sofern der Gesetzgeber in dem Satz keinen anderen Gegenstand nennt. Die oben geschriebene Auslegung ließe sich dem Gesetzestext entnehmen, wenn der Gesetzgeber beispielsweise festgestellt hätte, dass „als Arbeitsstätte der Ort gilt, an dem Arbeitnehmer, die in gleicher Beschäftigung mit dem Arbeitgeber tätig sind, ihre Arbeitsleistung wie gewöhnlich erbringen“.

Hinsichtlich des zu prüfenden Umfangs sind wir entlang des Organisationsprinzips des Arbeitskreises in einer einfacheren Position, da der Arbeitskreis ein Vertragselement ist, das aus dem von den Parteien bei der Begründung des Rechtsverhältnisses erzielten Konsens, also vermutlich, nicht ausgeklammert werden kann zu einem leicht zu untersuchenden Aspekt. Gleichzeitig wird diese Situation durch

¹⁰ Laut Lajos Pál kann der gewöhnliche Arbeitsort später, während der Ausübung des Arbeitsverhältnisses, gebildet werden. PÁL: op. cit. 57.

¹¹ Die Position von Rita Tománé Szabó, Dozentin und Richterin, ist beispielsweise, dass der gewöhnliche Arbeitsort „am ersten seit langem bestehenden Arbeitsort“ festgelegt wird. TOMÁNÉ SZABÓ: op. cit. 607.

¹² PÁL: op. cit. 57.

¹³ Eigene Übersetzung.

den Zeitpunkt erschwert, zu dem die Praxis und Gepflogenheit im Zusammenhang mit der Tätigkeit überprüft werden sollten, wie ich bereits oben erwähnt und unten hervorgehoben habe. Zudem kann die Prüfung hierzu zu einem nicht der Realität entsprechenden Ergebnis führen, wenn der jeweilige Mitarbeiter einen anderen Arbeitsplatz hat als andere Mitarbeiter mit gleicher Tätigkeit, das werde ich im Folgenden an einem Beispiel verdeutlichen.

Ich habe oben darauf hingewiesen, dass auch das Datum der Prüfung der strittigen persönlichen Praxis in Frage kommen kann, da es weder im Gesetz noch in dem genannten Kommentar angegeben ist. In der Praxis wird auch die Auffassung vertreten, dass, wenn die Parteien keinen Arbeitsort festlegen, der Begriff „üblich“ noch enger auszulegen ist als die obige Bemerkung: Nicht nur, dass der gewöhnliche Beschäftigungsort in einem bestimmten Arbeitskreis sein sollte geprüft, sondern auch das, was ist zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der übliche Erfüllungsort im Arbeitskreis ist.¹⁴ Diese Sichtweise berücksichtigt nicht die individuell für den jeweiligen Mitarbeiter entwickelten Arbeitsgewohnheiten, so dass sie dem Kommentar bezüglich des zu untersuchenden Kreises zustimmt, aber über dem Zeitpunkt der Untersuchung zu einem anderen Ergebnis kommt.

Es ist wichtig, dass die Rechtsprechung dazu konkret Stellung nimmt. Eine Prüfung der Praxis bei Vertragsabschluss kann systembedingt unumgänglich sein. Kommt das Arbeitsverhältnis zustande, ohne dass sich die Parteien im Arbeitsvertrag über den Arbeitsort geeinigt haben, so können wir bei Vertragsschluss feststellen, wie es bei dem Arbeitgeber in der jeweiligen Tätigkeit üblich ist, wo solche Arbeitnehmer arbeiten. An dieser Stelle möchte ich noch anmerken, dass der Beginn des Arbeitsverhältnisses auch bei der Theorie der „Gewohnheit“ für einen bestimmten Arbeitnehmer grundsätzlich von Bedeutung ist, da in diesem Fall vom gewöhnlichen Arbeitsort gesprochen werden kann und muss eines Streits vom ersten Tag an.

Um auf die ursprüngliche Argumentationslinie zurückzukommen, stellt sich bei weiterer Betrachtung die folgende logische Ableitung in Frage, ob ein anderes Datum als das Datum des Vertragsabschlusses zur Feststellung der Gewohnheit herangezogen werden kann. Wenn der gegebene Arbeitskreis am Tag des Vertragsabschlusses bereits einen üblichen Arbeitsort hat, kann eine andere Leistungsort nur auf einseitige Weisung des Arbeitgebers oder im Einvernehmen besetzt werden. Im ersteren Fall gilt die Regulierung der Abweichung vom Arbeitsvertrag. Im letzteren Fall, d.h. wenn die Parteien vereinbaren, an einem anderen Standort zu arbeiten, wird der Arbeitnehmer einvernehmlich entsandt, was nicht mehr eine Frage der

¹⁴ Dabei ist der gewöhnliche Beschäftigungsort zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme zu berücksichtigen. <https://antaloczy-legal.hu/munkajog/a-munkavegzés-helye-mire-erdemes-odafigyelni/>, 20. April, 2022. Dabei ist der übliche Arbeitsort zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme zu berücksichtigen und eine nachträgliche Änderung bedarf der gegenseitigen Zustimmung der Parteien. ANTALÓCZY Adrienn: *A munkavégzés helye: mire érdemes odafigyelni?* <https://www.linkedin.com/pulse/munkav%C3%A9gz%C3%A9s-helye-mire-%C3%A9rdemes-odafigyelni-adrienn-antal%C3%B3czy/>, 20. April 2022.

Gewohnheit, sondern eines einvernehmlichen Arbeitsplatzwechsels ist,¹⁵ der eigentlich eine Änderung ist zum Arbeitsvertrag durch konkludentes Verhalten. Daher ist es nicht möglich, eine langfristige individuelle Gewohnheit eines Arbeitnehmers zu prüfen,¹⁶ d.h. wo er oder sie bis zum Zeitpunkt des Streits typischerweise gearbeitet hat, da eine Abweichung der Parteien vom ursprünglichen Beschäftigungsort als Arbeitsvertragsänderung zu betrachten ist.¹⁷ Wird zu einem späteren Zeitpunkt des Arbeitsverhältnisses ein in dem zur Zeit des Arbeitsverhältnisses abgeschlossenen (vermutlich schriftlichen) Vertrag nicht bestimmter Dienort streitig, so ist bei Vertragsabschluss zu prüfen, welcher übliche Arbeitsort für die betreffende Tätigkeit vorgesehen ist und ob die Parteien hiervon einvernehmlich abgewichen sind. In diesem Fall ist maßgebend der letzte einvernehmliche Beschäftigungsort der Parteien. Diese Herleitung wird jedoch durch den zitierten normativen Text nicht gestützt und wir finden eine andere Position in der Literatur.¹⁸

In den folgenden Zeilen werde ich den obigen Gedankengang anhand eines praktischen Beispiels veranschaulichen. Wenn beispielsweise ein Logistikunternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern ein Lager beschäftigt und sich das größte Lager des Unternehmens, in dem zwei Drittel seiner Mitarbeiter beschäftigt sind, in Miskolc befindet, wird der übliche Arbeitsort zu Beginn des Gesetzes wahrscheinlich Miskolc sein. Beziehung im Streitfall. In diesem Fall lässt sich der Leitgedanke der berufsbezogenen Gewohnheit perfekt anwenden. Wenn die Leistung bereits begonnen hat und der Mitarbeiter den ersten Monat in dieser Zentrale arbeitet, kann dies nach einem Monat ohne weitere Schwierigkeiten als normale Beschäftigung etabliert werden, auch wenn wir nicht von der Arbeit ausgehen, sondern die Gewohnheit dieses Mitarbeiters betrachten. Wenn der Arbeitnehmer jedoch ab Beginn des Rechtsverhältnisses an einem kleineren Standort im Nachbardorf Szirmabesenyő an der Grenze zu Miskolc zu arbeiten beginnt, wo er das einzige Lager sein wird, da dort die meisten Büroarbeiten erledigt werden, Es besteht eine widersprüchliche Situation zwischen der Ableitung der Theorie (Gewohnheit) und der spezifischen Praxis (der Gewohnheit, die seitens des jeweiligen Mitarbeiters entwickelt wurde). Der Widerspruch besteht darin, dass der übliche Arbeitsort des Unternehmens in der gegebenen Stelle der Hauptsitz in Miskolc sein wird, also

¹⁵ PÁL: op. cit. 57.

¹⁶ Der Arbeitsvertrag kann durch konkludentes Verhalten geändert werden. Nimmt ein Arbeitnehmer nach der Rechtsprechung ein Abweichungsangebot seines Arbeitgebers ohne Schriftform an und nimmt dort eine Tätigkeit auf, so ist davon auszugehen, dass er die Änderung des Arbeitsvertrags stillschweigend angenommen hat. EBH 1999.142., Mfv.I.10.892/2016/10. Zu beachten ist, dass ein Hinweis auf formelle Nichtigkeit nur für dreißig Tage erfolgen kann. TÁLNÉ MOLNÁR: op. cit. 58. §.

¹⁷ Ein Wechsel des Arbeitsortes ist nur einvernehmlich möglich. Eine Änderung des Arbeitsvertrages kann selbstverständlich nur festgestellt werden, wenn die entsprechende Willenserklärung der Parteien zweifelsfrei nachgewiesen ist. (BH 2005.118). TÁLNÉ MOLNÁR: op. cit. 58. §.

¹⁸ SZABÓ Gergely: *A munkahely meghatározása a munkaviszonyban*. <https://kocsisszabougyved.hu/a-munkahely-meghatározása-a-munkaviszonyban/>, 20. April 2022.

weist die berufsbezogene Gewohnheit auf Miskolc hin, aber der übliche Arbeitsort des gegebenen Arbeitnehmers ist am Standort wenige Kilometer entfernt Weg. Somit stimmt das Ergebnis der Prüfung nach der bisherigen Theorie nicht mit dem sich aus dem Gesetzestext ergebenden Prüfungsergebnis für einen bestimmten Arbeitnehmer überein. Wir können auch davon ausgehen, dass zu Beginn des Arbeitsverhältnisses der gewöhnliche Beschäftigungsort des Arbeitnehmers der Dienstort des Arbeitnehmers sein wird, da die Arbeitsleistung nach Einigung der Parteien vom ersten Tag an am anderen Ort stattfand. Damals wurde der Vertrag am Tag der Einstellung geändert, mit implizitem Verhalten, dessen Formunwirksamkeit sich nur in den ersten 30 Tagen vom Arbeitnehmer berufen kann.

Leiten wir jedoch den gewöhnlichen Arbeitsort aus der konkreten individuellen Praxis des Arbeitnehmers ab, mit der sich eine praktische Stellung in der Literatur finden lässt,¹⁹ dann dürfte es die Realität besser widerspiegeln oder dem allgemeinen Erfordernis der Vorhersehbarkeit des Rechts, einschließlich der Rechtssicherheit, gerecht werden,²⁰ da der Mitarbeiter mit seiner eigenen Arbeit vertraut ist, sind ihm die Praktiken anderer Mitarbeiter möglicherweise nicht bekannt. Dennoch stellen sich hier gerade im Zusammenhang mit flexiblem Arbeiten auch Fragen, wie z. B. wie lange es dauert, eine Arbeitsortgewohnheit zu deklarieren.²¹ Verbringt der Arbeitnehmer die Hälfte seiner Arbeitszeit im Home Office und die andere Hälfte beim Büro des Arbeitgebers, kann die Frage lauten, was rechtlich als üblicher Arbeitsort gilt. Es ist jedoch notwendig, dass die Wohnung des Arbeitnehmers nicht als Arbeitsort für rechtliche Zwecke angesehen wird, wie z. B. die Verpflichtung, einen anderen Arbeitsplatz anzubieten.²² Der Kommentar von Kártyás-Petrovics-Takács betrachtet den gewöhnlichen Arbeitsplatz insbesondere dann als problematisch, wenn der Arbeitnehmer regelmäßig woanders arbeitet.²³ Dementsprechend kann es darum gehen, was typisch ist, was üblich ist, wenn der Ar-

¹⁹ Eine Literaturstelle geht davon aus, dass die Bestimmung des gewöhnlichen Arbeitsortes aufgrund seiner Bezeichnung selbstverständlich dann erfolgen kann, wenn der Arbeitnehmer für einen längeren oder kürzeren Zeitraum für den jeweiligen Arbeitgeber tätig war. Sie orientieren sich daher an der Praxis des Arbeitnehmers zum Zeitpunkt der Entstehung des Rechtsstreits. SZABÓ: op. cit.

²⁰ Dies ist auch ein zentraler Aspekt der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Siehe: VÉKÁS Lajos – NEMESSÁNYI Zoltán – OSZTOVITS András (Hrsg.): *A nemzetközi magánjogról szóló törvény kommentárja*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2020.

²¹ Eine Literatur verwendet den Begriff „längere oder kürzere Zeit“, aber die meisten Quellen liefern keine Erklärung dafür. Die genannte Literatur: SZABÓ: op. cit.

²² ArbGB. § 66. (5).

²³ KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor: *Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2020, 45. §.

beitnehmer seine Tätigkeit regelmäßig anderswo ausübt, etwa weil er Kurier oder Fahrer ist.²⁴

Meiner Meinung nach mag der aufgrund der mit dem Arbeitskreis verbundenen Gewohnheit angegebene Arbeitsort etwas praxisfremd sein, aber eine nützliche Lösung ist, wenn der gewöhnliche Arbeitsort bei einem Neueinsteiger umstritten ist, wie sein der gewöhnliche Arbeitsort noch nicht feststeht. Wenn wir jedoch nicht von einem Neueinsteiger sprechen, ist es schon fraglich, ob die Nutzung des Arbeitskreises der Realität entspricht.

Es mag interessant sein, dieses Problem mit der Lösung des deutschen Rechtssystems zu vergleichen. Ich bin der Meinung, dass das deutsche Recht die Situation, in der die Parteien keinen Arbeitsvertrag für die Arbeitsstätte vereinbart haben, völlig anders behandelt. „Weist der Arbeitsvertrag keinen Einsatzort auf bzw. ist dieser nicht genau definiert, kann der Arbeitgeber von seinem Direktionsrecht Gebrauch machen.“²⁵ Die Gewerbeordnung liegt im § 106 die Weisungsrecht des Arbeitgebers fest: „Der Arbeitgeber kann Inhalt, Ort und Zeit der Arbeitsleistung nach billigem Ermessen näher bestimmen, soweit diese Arbeitsbedingungen nicht durch den Arbeitsvertrag, Bestimmungen einer Betriebsvereinbarung, eines anwendbaren Tarifvertrages oder gesetzliche Vorschriften festgelegt sind. ...“ Daraus können wir schließen, dass das einseitige Recht des Arbeitgebers darin besteht, den Arbeitsort zu bestimmen, wobei diese Freiheit natürlich, wie oben erwähnt, durch das Gesetz eingerahmt ist, aber die Entscheidung allein dem Arbeitgeber überlassen bleibt, wenn keine vertragliche Vereinbarung und andere relevante Vereinbarungen vorliegen Regeln. Die deutsche Literatur geht dementsprechend davon aus, dass der Arbeitsort dann der Ort sein wird, an dem der Arbeitnehmer seine Tätigkeit am häufigsten laut den Instruktionen ausübt.²⁶ Zusammen mit dieser Regelung ist das Nachweisgesetz insoweit zu prüfen (NachwG), welches Gesetz die Verpflichtung des Arbeitgebers enthält, die wesentlichen Vertragsbedingungen schrift-

²⁴ Es sollte beachtet werden, dass nach dem alten ArbGB. § 76 / C. (2) maßgebend für den Arbeitsplatz war, an dem der Arbeitnehmer die Weisungen erhalten hat. Rita Tománé Szabó ist der Ansicht, dass der Ort der tatsächlichen Beschäftigung selbst keine rechtliche Bedeutung hat, wenn die Art der Tätigkeit nicht mit den Räumlichkeiten des Arbeitgebers verbunden ist, dh „externe Arbeit“. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Autorin auch in unserem nationalen Recht die Frage aufwirft, dass bei Personen, die keinen tatsächlichen und/oder gewöhnlichen Arbeitsort haben und die normalerweise außerhalb des Arbeitsortes arbeiten, ob die Reisezeit zum ersten Kunden und die Rückfahrt vom letzten Kunden als Arbeitszeit gilt. TOMÁNÉ SZABÓ: op. cit. 608.

²⁵ https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/versetzung-arbeitsort-im-vertrag-regeln_76_257618.html, 20. April 2022.

²⁶ Siehe: https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/versetzung-arbeitsort-im-vertrag-regeln_76_257618.html, 20. April, 2022, <https://www.tk.de/firmenkunden/service/fachthemen/newsletter-bestellen/arbeitsort-im-arbeitsvertrag-regeln-2111206?tkcm=ab>, 20. April 2022.

lich zusammenzufassen.²⁷ In Anlehnung an die ungarische Dogmatik schließt dies die schriftliche Auskunftspflicht des Arbeitgebers ein, geht aber darüber hinaus. Gemäß § 2 Abs. 2 des Gesetzes ist der Arbeitgeber verpflichtet, die einschlägigen Vertragsbedingungen spätestens einen Monat nach vereinbartem Beginn des Arbeitsverhältnisses schriftlich festzuhalten, diesen Bericht zu unterzeichnen und auszuhändigen zum Mitarbeiter.²⁸ Dieses Protokoll muss die Namen und Unterschriften der Vertragsparteien, das Datum des Beginns des Arbeitsverhältnisses, die voraussichtliche Dauer des Arbeitsverhältnisses und gegebenenfalls den Ort der Beschäftigung oder, wenn der Arbeitnehmer nicht zur Arbeit verpflichtet ist, enthalten bestimmten Ort, ein Hinweis darauf, dass der Arbeitnehmer angewiesen werden kann, an verschiedenen Orten zu arbeiten.²⁹ Diese Information, dh die Definition des Arbeitsplatzes im Rahmen der Information, ist jedoch eine einseitige Verpflichtung des Arbeitgebers, hat aber keine konstitutive Wirkung.³⁰

Der Arbeitgeber ist auch berechtigt, den Arbeitsort auf der Grundlage dieser Vorschriften gegebenenfalls einseitig zu bestimmen und zu ändern,³¹ wenn es nicht Inhalt des Arbeitsvertrages ist. So gibt es im deutschen Recht einen ganz anderen Ansatz, wonach für die Bestimmung des Arbeitsplatzes die dem Arbeitnehmer erteilten Weisungen³² oder die Praxis des einzelnen Arbeitnehmers maßgeblich sind, wenn der Vertrag keine Vereinbarung über den Arbeitsplatz enthält. Natürlich stellt sich hier entgegen der ungarischen Praxis keine Frage nach dem Untersuchungsdatum.

²⁷ Siehe: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/nachweisgesetz-38230>, 20. April, 2022. https://www.arbeitsrechte.de/arbeitsort/#Definition_Arbeitsort_Dienstort_oder_Einsatzort, 20. April, 2022.

²⁸ Nachweisgesetz (NachwG.) § 2 Abs. 1: „Der Arbeitgeber hat spätestens einen Monat nach dem vereinbarten Beginn des Arbeitsverhältnisses die wesentlichen Vertragsbedingungen schriftlich niederzulegen, die Niederschrift zu unterzeichnen und dem Arbeitnehmer auszuhändigen.“

²⁹ NachwG. § 2 Abs. 1, Punkte 1–4: „In die Niederschrift sind mindestens aufzunehmen: 1. der Name und die Anschrift der Vertragsparteien, 2. der Zeitpunkt des Beginns des Arbeitsverhältnisses, 3. bei befristeten Arbeitsverhältnissen: die vorhersehbare Dauer des Arbeitsverhältnisses, 4. der Arbeitsort oder, falls der Arbeitnehmer nicht nur an einem bestimmten Arbeitsort tätig sein soll, ein Hinweis darauf, daß der Arbeitnehmer an verschiedenen Orten beschäftigt werden kann, ...“

³⁰ <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/nachweisgesetz-38230>, 20. April, 2022.

³¹ „Weist der Arbeitsvertrag keinen Einsatzort auf bzw. ist dieser nicht genau definiert, kann der Arbeitgeber von seinem Direktionsrecht Gebrauch machen.“ https://www.haufe.de/personal/haufe-personal-office-platin/beschaeftigungsort_idesk_PI42323_HI660_HI660845.html, 20. April 2022.

³² Das Weisungsrecht hat unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen. Siehe: <https://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/kommentare/versetzung-anderen-arbeitsort-direktionsrecht-oder-aenderungskuendigung>, 20. April 2022.

3. Der gewöhnliche Arbeitsort aus EU-Sicht – Zuständigkeitsfragen

Die Prüfung der Angewohnheit ergibt sich auch in einem anderen Aspekt, nämlich der räumliche Geltungsbereich des Arbeitsgesetzbuchs in Bezug auf die Zuständigkeit. Gemäß § 3 Abs. 2 des Arbeitsgesetzbuchs gilt, sofern nichts anderes bestimmt ist, das Gesetz, wenn der Arbeitnehmer die Arbeit gewöhnlich in Ungarn verrichtet. Die Möglichkeit der unterschiedlichen Verfügbarkeit ermöglicht die Wahl zwischen den Rechtsordnungen verschiedener Staaten. Angesichts des internationalen Charakters der Angelegenheit ist zu beachten, dass § 3 Abs. 1 ArbGB besagt, dass das Recht unter Berücksichtigung der Regeln des internationalen Privatrechts anzuwenden ist. Traditionell geben die Regeln des internationalen (Konflikt-) Privatrechts (und damit des Arbeitsrechts) Orientierung darüber, welches Recht anzuwenden ist, wenn das Arbeitsverhältnis einen Auslandsbezug enthält.³³ Die Europäische Union hat Rom-I-³⁴ und Rom-II-Verordnungen³⁵ erlassen, von denen erstere für die vorliegende Ausgabe relevant sind. Das Rom-I-Dekret, mit dem die ungarische Gesetzgebung in Einklang steht, legt in Artikel 8 Absatz 1 den Grundsatz der Wahlfreiheit fest. Die Parteien können daher grundsätzlich frei wählen, welches (Arbeits-)Recht der Mitgliedstaaten sie anwenden wollen, und können dies auch stillschweigend tun. Eine stillschweigende Rechtswahl kann festgestellt werden, wenn sich die Rechtswahl aus den Vorschriften des Vertrages oder den Umständen des Falles eindeutig ergibt. Der Große Kommentar argumentiert verständlicherweise, dass die implizite Rechtswahl klar ist. Darüber hinaus ist kurz darauf hinzuweisen, dass die Rechtswahl nicht dazu führen darf, dass dem Arbeitnehmer bei Fehlen einer Rechtswahl der Schutz entzogen wird, der ihm durch Bestimmungen des nach der Verordnung anwendbaren Rechts gewährt wird, was ihm nicht möglich ist abweichend vereinbart. Zurückkommend auf jenen Abschnitt des Gesetzes, der Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung entspricht, sofern zwischen den Parteien keine andere Vereinbarung besteht, d. h. keine Rechtswahl, gilt das Recht des Ortes der gewöhnlichen Beschäftigung (*lex loci laboris*). Der gewöhnliche Arbeitsort ist der Ort, an dem oder von dem aus der Arbeitnehmer den überwiegenden Teil seiner Tätigkeit ausübt. Der Begriff des gewöhnlichen Arbeitsortes wurde durch Rom I leicht modifiziert, und in Artikel 8 Absatz 2 wurden die Worte „oder andernfalls von“ hinzugefügt. Die Änderung stellt klar, dass das Recht des Staates gilt, von dem aus der Arbeitnehmer gewöhnlich seine Arbeit verrichtet,³⁶

³³ BANKÓ – BERKE – KISS – SZÖKE: op. cit. 3. §.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.

³⁶ BANKÓ – BERKE – KISS – SZÖKE: op. cit. 3. §.

also wo oder von wo aus der Arbeitnehmer im Wesentlichen seine Pflichten gegenüber seinem Arbeitgeber erfüllt.³⁷

In diesem Fall wird der gewöhnliche Arbeitsort erneut überprüft, jedoch in deutlich anderer Weise als die ungarischen Vorschriften im Zusammenhang mit der Bestimmung des Arbeitsortes. Der Europäische Gerichtshof entschied in der Rechtssache C-29/10 Koelzsch gegen Luxemburg,³⁸ dass bei einem im grenzüberschreitenden Verkehr tätigen Kraftfahrer der Begriff des gewöhnlichen Beschäftigungsortes weit auszulegen ist, so dass alle Umstände der Tätigkeit des Arbeitnehmers in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen sind. Daraus ist ersichtlich, dass es sich bei dem untersuchten Personenkreis nicht um die Gesamtheit der beim Arbeitgeber in gleicher Position tätigen Personen handelt, sondern um den konkreten Arbeitnehmer. Auch der Kártyás – Petrovics – Takács-Kommentar stellt in Bezug auf diese Frage fest, dass der Ort der gewöhnlichen Beschäftigung der Ort ist, an dem oder von dem aus der Arbeitnehmer den Großteil seiner Tätigkeiten ausübt.³⁹ Neben dem Personal wird das Datum der Untersuchung auch nicht das Datum des Abschlusses des Arbeitsvertrages sein, sondern es muss auch die Tätigkeit des Arbeitnehmers geprüft werden, also sollte vermutlich zum Zeitpunkt des Gesprächs die bisherige Arbeitnehmergewohnheit festgestellt werden.⁴⁰

Aufgrund dieser Untersuchungen wird für uns skizziert, dass der gewöhnliche Arbeitsort einen anderen Untersuchungsmechanismus umfasst, wenn der Arbeitnehmer ausschließlich in Ungarn tätig ist oder im Rahmen des Arbeitsverhältnisses regelmäßig in mehreren Ländern tätig ist. Die Lösung dieser Diskrepanz liegt ebenfalls in der Verantwortung der ungarischen Gesetzgebung. Aus dieser Verantwortung ergibt sich ein Zwang zum Eingreifen, zumal das traditionelle Arbeitsplatzkonzept mit unterschiedlichen flexiblen Arbeitsstrukturen in einem sich modernisierenden Umfeld nicht umgehen kann.

Zusammenfassung

In den obigen Zeilen haben wir das Thema Arbeitsplatz umgangen. Der Ort der Leistung mag wie ein einfaches Konzept erscheinen, doch viele Fragen sind von der genauen Bedeutung des Arbeitsplatzes betroffen. Aus sachlicher und verfahrenstechnischer Sicht ist es unerheblich, was wir unter Arbeitsstätte verstehen, was

³⁷ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, 2017, C 168/16. und C 169/16. s. verbundene Fälle; Sandra Nogueira und andere gegen Crewlink Ireland Ltd und Miguel José Moreno Osacar gegen Ryanair Designated Activity Company.

³⁸ In einem anderen Urteil stellte das Gericht fest, dass der Ort der gewöhnlichen Beschäftigung der Ort ist, "von dem aus dieser Arbeitnehmer seine Verpflichtungen gegenüber seinem Arbeitgeber hauptsächlich erfüllt hat". C-168/16. und C-169/16. s. verbundene Fälle, 17. September 2018.

³⁹ BANKÓ – BERKE – KISS – SZŐKE: op. cit. 3. §.

⁴⁰ Zur Untersuchung des „letzten üblichen Arbeitsort“ vgl.: Abbo JUNKER: A Brüsszeli Egyezménytől a Brüsszeli Rendeletig – a nemzetközi polgári eljárásjog változása. *Magyar Jog* 2003/6., 366–372.

insbesondere dann umstritten wird, wenn wir den gewöhnlichen Arbeitsort betrachten. Auch in der ungarischen Literatur finden wir unterschiedliche Standpunkte zur genauen Bedeutung, in denen der Hauptschlagpunkt die Prüfung der Arbeit ist. Dieser Eckfeiler widerspricht jedoch nicht nur deutschem, sondern auch EU-Denken, obwohl er sich aus den Regeln der Rechtslogik ableiten lässt. Aufgrund dieser Recherchen können wir feststellen, dass wir die Frage, was ein normaler Arbeitsort bedeutet, leider nicht einheitlich beantworten können, so dass es Sache des Gesetzgebers ist, dies zu regeln, insbesondere in den immer flexibleren Arbeitsbedingungen.

Literaturen

- [1] Abbo JUNKER: A Brüsszeli Egyezménytől a Brüsszeli Rendeletig – a nemzetközi polgári eljárásjog változása. *Magyar Jog* 2003/6., 366–372.
- [2] ANTALÓCZY Adrienn: *A munkavégzés helye: mire érdemes odafigyelni?* <https://www.linkedin.com/pulse/munkav%C3%A9gz%C3%A9s-helye-mire-%C3%A9rdemes-odafigyelni-adrienn-antal%C3%B3czy/>, 20. April 2022.
- [3] BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György – SZÓKE Gergely László: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021.
- [4] KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor: *Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2020.
- [5] PÁL Lajos: A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. *Munkajog* 2018/2., 56–59.
- [6] SZABÓ Gergely: *A munkahely meghatározása a munkaviszonyban*. <https://kocsisszabougyved.hu/a-munkahely-meghatarozasa-a-munkaviszonyban/>, 20. April 2022.
- [7] TÁLNÉ MOLNÁR Erika (Hrsg.): *A Munka Törvénykönyve kommentárja (2012. évi I. törvény)*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2020.
- [8] TOMÁNÉ SZABÓ Rita: EU-konform-e az Mt. szabályozása az Európai Unió Bírósága C-266/14. számú ügyben hozott ítélete tükrében vizsgálva? *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2., 604–610.
- [9] VÉKÁS Lajos – NEMESSÁNYI Zoltán – OSZTOVITS András (Hrsg.): *A nemzetközi magánjogról szóló törvény kommentárja*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2020.
- [10] Mf.31045/2020/14.
- [11] EBH 1999.142.
- [12] Mfv.I.10.892/2016/10.

- [13] BH 2005.118.
- [14] Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.
- [15] Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht.
- [16] Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, 2017, C 168/16. und C 169/16. s. verbundene Fälle; Sandra Nogueira und andere gegen Crewlink Ireland Ltd und Miguel José Moreno Osacar gegen Ryanair Designated Activity Company.
- [17] Gewerbeordnung (GewO).
- [18] Nachweisgesetz (NachwG.).
- [19] <https://szakszervezetek.hu/dokumentumok/munkajog/5361-kotetlen-munkahely>, 20. April 2022.
- [20] <https://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/kommentare/versetzung-anderen-arbeitsort-direktionsrecht-oder-aenderungskuendigung>, 20. April 2022.
- [21] https://www.haufe.de/personal/haufe-personal-office-platin/beschaeftigungsort_idesk_PI42323_HI660845.html, 20. April 2022.
- [22] <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/nachweisgesetz-38230>, 20. April 2022.
- [23] https://www.arbeitsrechte.de/arbeitsort/#Definition_Arbeitsort_Dienstort_oder_Einsatzort, 20. April 2022.
- [24] <https://www.tk.de/firmenkunden/service/fachthemen/newsletter-bestellen/arbeitsort-im-arbeitsvertrag-regeln-2111206?tkcm=ab>, 20. April 2022.
- [25] https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/versetzung-arbeitsort-im-vertrag-regeln_76_257618.html, 20. April 2022.
- [26] <https://antaloczy-legal.hu/munkajog/a-munkavegzes-helye-mire-erdemes-oda-figyelni/>, 20. April 2022.

GONDOLATOK A MOBBINGRÓL ÉS A MUNKAHELYI CYBERBULLYINGRÓL

Thoughts about mobbing and cyberbullying in the workplace

SZEKERES BERNADETT* – MÉLYPATAKI GÁBOR** – GARAMI MÁRIA ***

Absztrakt: A munkahelyen, illetve a munkával töltött idő mértéke előrevetíti, hogy egy konfliktusokkal teli környezetben végezzük a tevékenységünket nap mint nap. Ha a klaszszikus szabályokból indulunk ki, akkor ez napi nyolc óra általában heti öt napon át. Ilyen hosszú idő alatt óhatatlan, hogy konfliktusok alakuljanak ki a munkahelyen. Mivel a munkavállalók csoportja egy cselekvő közösség, ezért minden esetben kialakul egyfajta csoportdinamika. A csoportdinamika részeként megfigyelhetjük, hogy egyes személyek kirekesztődnek a perifériára, vagy éppen célpontjaivá is válhatnak egy vezetőnek, a többi kollégának, illetve a kollégák egy részének. A pandémia előtt ez főleg fizikálisan létező munkahelyeken fordult elő, fizikai megnyilvánulásokban, a pandémia megjelenését követően a munkafolyamatok sok esetben a digitális térbe tevődtek át, így a munkahelyi zaklatások egy része is áttevődött ezekre a platformokra. A tanulmányunkban először általánosságban határozzuk meg a mobbing jelenségét, majd pedig a digitalizációnak az erre a jelenségre való hatását vizsgáljuk.

Kulcsszavak: *munkahely, zaklatás, mobbing, munkahelyi pszichoterror, cyberbullying*

* DR. SZEKERES BERNADETT
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc- Egyetemváros
civszeb@uni-miskolc.hu,

** DR. MÉLYPATAKI GÁBOR
PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogmega@uni-miskolc.hu,

*** DR. GARAMI MÁRIA
I. éves PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
maria.garami@uni-miskolc.hu

Abstract: The amount of time we spend at work and at work predicts that we operate in a conflict-filled environment on a day-to-day basis. If we start with the classic rules, it's eight hours a day, usually five days a week. During such a long time, it is inevitable that conflicts will develop in the workplace. As the group of employees is an active community, a kind of group dynamics develops in each case. As part of group dynamics, we may observe that some individuals are excluded from the periphery or may become targets of a leader, other colleagues, or some of their colleagues. Prior to the pandemic, this occurred in the main physically existing workplaces, in physical manifestations, and in many cases after the pandemic, work processes were transferred to the digital space, so that some workplace harassment was transferred to these platforms. In our study, we first determine the phenomenon of mobbing in general and then the effect of digitization on this phenomenon.

Keywords: *workplace, harassment, mobbing, workplace psychoterror, cyberbullying*

Bevezetés

Nem feltétlenül túlzás az a kijelentés, hogy a munkahely a második otthonunk. Ha megvizsgáljuk ennek az állításnak az igazságtartalmát, akkor nem tévedünk nagyot, hiszen az időnk átlag egyharmadát munkával töltjük. Ennek megfelelően más személyekkel vagyunk összezárva a munkahelyen, ami kialakít igen sokféle csoportdinamikát, de az egyéni kötődésünkre és más kapcsolati formáinkra is kihatással van az ott eltöltött idő. Az újfajta elméletek és menedzsmentmegoldások mind a csoportmunkában látják a hatékonyságot. Éppen ezért a vállalkozások egy része törekszik az ún. „mi egy nagy család vagyunk” típusú közösség kialakítására. Más cégek pedig elsősorban egy munkáltatói brand kialakításával próbálják meg azon körülményeket megteremteni, ahol jó dolgozni. Nem egy vállalkozás indított munkavállalói élményprogramot, egyes oktatási cégek pedig kifejezetten ilyen irányú képzéseket és csapatépítő tréningeket is tartanak.¹ Persze kérdés, hogy csak ezeken múlik-e a munkahelyi légkör. Az, hogy milyen munkakörnyezet alakul ki, az nagyban összefügg a vállalkozás által képviselt értékrenddel. Értékrendektől függetlenül azonban a munkahelyeken előfordul a zaklatás, a szexuális zaklatás és egyéb zaklatásszerű magatartások. A különböző relációkból adódóan központi kérdés, hogy mikor tekinthetünk valamit munkahelyi zaklatásnak és mikor mobbingnak. Erre is keressük a választ jelen tanulmányban, ám ezt megelőzően eggyel hátrébb kell lépniünk és meg kell vizsgálnunk a munkáltató általános szereplehetőségeit. Egy tanulmány kiemeli, hogy a HR-osztályoknak kiemelt szerepe van a mobbing megfékezésében. Ezen osztályok elsődleges feladata, hogy támogassa a szervezet azon képességét, hogy mindig javítsa a munka hatékonyságát. Tekintettel munkaköri feladataikra, a HR-vezetők a vállalat jogi, etikai és társadalmi felelősségvállalási szempontjaira kell összpontosítaniuk a végrehajtásra vonatkozó politikák esetén, amely a kölcsönös tisztelet és méltóság elvei mentén kialakítja a csapatkapcsolatokat az adott feltéte-

¹ <https://boldogmunkahelyprogram.hu/mood-manager-kepzes/>, 2022. április 16.

lek mellett inkluzív munkakörnyezetben.² A munkahelyi környezet defektusainak kezelése, a mérgező és/vagy agresszív elemek kiemelése, megfelelő kezelése mindig a munkáltató, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felelőssége. Az egyik esetkör, hogy a munkáltató a szituáción kívül álló személy, akinek a jogszabályi keretek mentén vannak meg a lehetőségei a helyzet rendezésére. Ebben az esetben a munkáltatónak mindig a munkavállalók közötti konfliktusok feloldása szükséges. A másik esetkör, amikor a munkáltató és/vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója aktív vagy passzív elkövetési magatartást tanúsít. A két esetkör közötti markáns különbséget a konfliktusok alakulása és ezek rendezési útja adja. A konfliktusok nem korlátozódnak a fizikális munkahelyekre. Ezek ugyanúgy a virtuális térben is megvalósuló zaklatási magatartások lehetnek. Mindezekről az alábbiakban fogunk értekezni.

Érzékeltetnünk kell azonban azt a különbséget, mely azon esetek között van, ahol a munkáltató maga is valamilyen formában érintett. Ennek a szemléltetésére egy klasszikus jogeset szolgál.³ Az ügyben egy munkavállaló Hepatitis C –vel fertőződött meg egy orvosi műhiba következtében. Betegségét bejelentette a munkáltatónak betartva az Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. (továbbiakban: Mt.) együttműködési és tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályait. A munkavállaló betegsége azonban a munkaszervezetben kitudódott. A kollégái arra a következtetésre jutottak, hogy azért van ez a betegsége, mert homoszexuális. Ezen apropóból elkezdtek zaklatni a kollégák. Ezen zaklatási magatartással szemben több választása van a munkavállalónak. A legegyszerűbb a munkáltató irányába történő jelzés. Ettől függetlenül, vagy akár ezzel párhuzamosan polgári per indítása személyiségi jog megsértése okán. Az ügy ebben a létszakaszában kizárólag mobbingnak minősül.⁴ A munkavállaló a zaklatást jelentette a munkáltatónak, aki nem védte meg a munkavállalót a kollégáktól. Ettől a pillanattól kezdve az ügy átváltott (illetve kiegészült) a munkáltató által passzív módon elkövetett munkahelyi zaklatássá. A munkáltatónak az ügybe való belépése megalapozta az egyenlő bánásmód követelményéről szóló 2003. évi CXXV. tv. (továbbiakban: Ebktv.) hatályát. Az ügy

² Bahaudin G. MUJTABA – Tipakorn SENATHIP: Workplace Mobbing and the Role of Human Resources Management. *Business Ethics and Leadership* 2020/1., 17–34. [https://doi.org/10.21272/bel.4\(1\).17-34.2020](https://doi.org/10.21272/bel.4(1).17-34.2020)

³ A jogeset száma nem áll rendelkezésre, mert az Egyenlő Bánásmód Hatóság megszűnését követően a honlapja nem működik. A hatóság szerepét az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala vette át. Az ombudsmani hivatal 2012-től tette elérhetővé az ügyeket. Ez azonban egy 2011-es ügy, melyhez egy alapeírás található az alábbi linken: *Buzizni kezdtek a munkahelyén Hepatitis C-fertőzöttsége miatt*. <https://hatter.hu/hirszolgalat/buzizni-kezdtek-a-munkahelyen-hepatitis-c-fertozottsége-miatt>, 2022. április 16.

⁴ Lentebb látni fogjuk, hogy a mobbing nem más, mint pszichológiai zaklatás, amely a munkahelyeken a hierarchikus berendezkedésből adódik. A magyar jogrendszerben megjelenő zaklatás fogalom az egyenlő bánásmód keretein belül jelenik meg a védett tulajdonságokra tekintettel. Véleményünk szerint a mobbing az egyenlő bánásmód-tanban megjelenő zaklatástól magatartási formákban színesebb, illetve sokrétűbb is, hiszen nem csak a védett tulajdonságokkal rendelkezőkkel történik meg a mobbing.

végül egyezséggel zárult a hatósági meghallgatáson a munkáltató és a munkavállaló között. Természetesen a hatóság előtti egyezségkötés nem érintette a munkavállalónak a munkatársakkal szembeni fellépési jogát. Annyit szükséges hozzáténnünk, hogy a munkáltatói magatartás az esetek jelentős részében aktív szokott lenni. Jelen ügyből levonható következtetéseket ez nem befolyásolja.

A jogeset szemlélteti, hogy a téma kezdetleges munkajogi háttere ellenére igen komoly kérdéseket vet fel. Ezekre a kérdésekre keressük a választ a tanulmányunkban általánosságban és a virtuális térre vonatkoztatva.

1. A munkahelyi mobbing fogalmának kialakulása, elhatárolása

A munkahelyi mobbing mint munkahelyi pszichoterror valószínű mindig is létezett, de megfogalmazni csak az 1900-as évek végén próbálták. Mivel a mobbing áldozataival először az orvosok találkoztak, így orvosi szempontból vizsgálták, orvosi fogalmakat próbáltak alkotni a feltárt betegségekre, majd a későbbiek folyamán az áldozatok megsegítésére orvosi kezeléseket dolgoztak ki ennek alapján.

1.1. Mobbing a kezdetekben

A mobbing kifejezést először Konrad Lorenz etológus használta állatcsoportok viselkedésének leírására, amikor egyetlen nagyobb állatot, ragadozót fenyegető kisebb állatcsoport a támadó elijesztése, elbizonytalanítása érdekében tett támadásait vizsgálta. Lorenz szerint, mint ahogyan az állatoknál, az embereknél is jelen van ez a darwini túlélési ösztön, de az emberek képesek ezt megfelelően kontrollálni.⁵ A hetvenes évek elején Heinz Leymann svéd pszichológus azt kezdte vizsgálni, hogy a gyerekek mit tehetnek egymással az órák közötti szünetekben, majd átvette a terminológiát Lorenztől, és kisgyermekcsoportok egyetlen gyermek ellen történő erőszakos, kiközösítő, destruktív viselkedését nevezte mobbingnak. Leymann nevéhez fűződik a mobbing meghatározása és problémaként való elkülönítése a megfélemlítés általános fogalmától, mivel Leymann a mobbingot úgy határozza meg, mint „*ellenséges és etikátlan kommunikációt, amelyet egy vagy több személy szisztematikusan irányít, főleg olyan személy irányába, aki a mobbing miatt tehetetlen és védtelen helyzetbe kerül, valamint a folyamatos mobbing segítségével ebben a helyzetben is tartják*”.⁶ Stale Einarsen norvég akadémikus javasolt egy széles körben elfogadott meghatározást, miszerint „*a munkahelyi zaklatásnak azt kell tekinteni, amikor zaklatnak, megsértének, társadalmilag kirekesztenek valakit, vagy negatívan befolyásolják valakinek a munkafeladatait*”. Einarsen szerint azért, hogy a zaklatás definíciót egy adott tevékenységre, interakcióra vagy folyamatra rá lehessen illeszteni, egységesen alkalmazni lehessen, ismétlődően és rend-

⁵ Konrad LORENZ: *Das Sogenannte Boese, Zur Naturgeschichte der Aggression* (The So-Called Evil, Contribution to the Natural History of Aggression). Vienna, Borotha-Schoeler, 1963, 323.

⁶ Heinz LEYMAN: The content and development of mobbing at work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 1996, 5.2: 165–184.

szeresen (pl. hetente), egy bizonyos időtartamban (pl. hat hónap) kell megtörténnie. A zaklatás Einarsen szerint egy fokozódó folyamat, amelynek során az áldozat rendszeres, negatív társadalmi cselekmények célpontjává válik, így egyre rosszabb helyzetbe kerül.⁷ Európában használják még az erkölcsi zaklatás, az áldozattá válás és a pszichológiai terror kifejezéseket, de európai szinten nincs közösen elfogadott definíció a mobbing fogalmára.⁸

1.2. A munkahelyi zaklatás fogalma a magyar jogrendszerben

Itt kell röviden szólnunk a zaklatás fogalmáról a magyar jogban. A zaklatás és az erőszak egy vagy több egyén elfogadhatatlan viselkedésének köszönhető, sok embert érinthet, különböző formákban valósulhat meg, néhány könnyebben azonosítható, mint a többi.⁹ Mivel munkaviszonyról beszélünk, itt munkatársak közötti vagy a munkavállaló és vezető közötti konfliktusról lehet szó, de nem biztos, hogy a munkaadó a munkáltatói jogkör gyakorlója. A konfliktust nem lehet abban az esetben zaklatásnak nevezni, ha az esemény elszigetelt, vagy ha két megközelítőleg azonos erősségű fél konfrontálódik.¹⁰ A témánk szempontjából releváns zaklatási fogalmat az Ebktv. 10. § (1) bek. szabályozza. Ezen szabály szerint zaklatás az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek a védett tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása. Mivel a témánk a munkahelyi kapcsolatokra koncentrál, így a zaklatást is ebből a szemszögből vizsgáljuk meg. Ez a törvényi fogalom azonban egy megközelítése a témának. Ahogy azt Hungler Sára is kiemeli, annak ellenére nem beszélhetünk egységes fogalomról, hogy európai és világviszonylatban is jelentős probléma a zaklatás.¹¹ A fizikai erőszak mellett a pszichológiai erőszakkal is foglalkoznunk kell. A pszichológiai erőszak jelenségekőre a megfélemlítésre „bullying”, a pszichológiai terrorra „mobbing”, a megszegyenítésre és a diszkriminációra tagolható, míg a szexuális erőszakon belül a fizikai erőszakot és a zaklatást lehet elkülöníteni.¹² A munkahelyi zaklatást az egyenlő bánásmód követelményének megtartása szempontjából szükséges vizsgálni. A leggyakoribb formája a munkáltató vagy a munkáltatói jogkör gyakorlója által kialakított olyan

⁷ Stale ENARSEN – Helge HOEL – Dieter ZAPF – Cary L. COOPER: *Bullying and Emotional Abuse in the Workplace*. First published by Taylor & Francis 11 New Fetter Lane, London, 2003, 15.

⁸ Heinz LEYMANN – Dieter ZAPF: *European Journal of work and organizational psychology. Mobbing and victimization at work*. Psychology Press, 1996, 167.

⁹ *Keretmegállapodás a munkahelyi zaklatásról és erőszakról*. <https://www.etuc.org/en/framework-agreement-harassment-and-violence-work>, 2021. szeptember 15.

¹⁰ 2007. október 09-ei EurWork mobbing fogalommeghatározás <https://www.eurofound.europa.eu/hu/node/52297>, 2021. szeptember 15.

¹¹ HUNGLER Sára: A munkahelyi erőszak és zaklatás elleni küzdelem szabályozásának nehézségei. *Fundamentum* 2018/3–4., 39–43.

¹² HUNGLER: i. m. 40–41.

támadó mérgező környezet, melynek kifejezett célja a munkavállaló emberi méltóságának csorbítása. Ennek bemutatására szeretnénk kiemelni a korábbi Egyenlő Bánásmód Hatóság EBH 88/2016. számú ügyét.¹³ Az ügy alapja egy közfoglalkoztatási jogviszony, melynek keretében többször is korábban foglalkoztatásra került a sérelmet szenvedett fél. Azonban a közfoglalkoztatást szervező helyi polgármester többször is becsmérelte a sérelmet szenvedett felet annak szexuális irányultsága okán. A sérelmet szenvedett közfoglalkoztatott transznemű meleg férfi. A sérelmet szenvedett közfoglalkoztatott ezen védett tulajdonsága alapján támadta többször is a polgármester az alábbihoz hasonlóan az ügy irataiból idézett módon: „*Te itt nem buziskodhatsz, nem festheted ki magad! Elég volt a női ruhákból, most már állj be a sorba, mert míg én leszek a polgármester, még közmunkára sem foglak felvenni!*” A sérelmet szenvedett fél az ügy során előadta, fél kimenni az utcára női ruhákban. Kifesteni is csak halványan meri magát. Amióta a polgármester megválasztásra került, ténylegesen nem alkalmazták közfoglalkoztatottként. A hatóság vizsgálta a zaklatás tényállását. A polgármester érdemben nem nyilatkozott az eljárás alatt. A hatóság álláspontja szerint e kijelentések egyértelműen alkalmasak arra, hogy a kérelmező körül megfélemlítő, megalázó, illetve támadó környezet alakuljon ki, mert a tanúvallomások alapján megállapítható volt az is, hogy a szóban forgó kijelentések a községben nyilvános helyen (helyi posta, óvoda előtt), több ember által hallhatóan hangzottak el. Az egyik tanú vallomása pedig alátámasztotta azt is, hogy e kijelentések hatása de facto is az volt, hogy a kérelmező körül megfélemlítő, illetve megalázó környezet alakult ki, hiszen azok elhangzása óta a kérelmező kevésbé meri felvállalni identitását és tartózkodik a helyi szórakozóhelyek látogatásától is.

1.3. A munkahelyi zaklatás az egyenlő bánásmód keretei között zajló eljárások tükrében

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt zaklatási eljárásokban az általános kérdéseket is fel kell tenni, ami három lépésből áll. 1. Rendelkezik-e az illető védett tulajdonsággal? 2. Ha igen akkor a joghátrány ezen védett tulajdonsága miatt következett-e be? 3. Ha az 1. és 2. fennáll, akkor a sérelmet elkövető fél ki tudja-e magát menteni? Jelen ügyben a védett tulajdonság a szexuális irányultság volt, mellyel összefüggésben érte a joghátrány. A sérelmet elkövető fél pedig érdemben nem mentette ki magát. A fenti összefüggésből még egy jelentős dolgot szükséges kiemelnünk. A munka és egyéb foglalkoztatási jogviszonyok azért is tartoznak az Ebktv. hatálya alá, mert a felek között alá-fölé rendeltség van. A munkavállaló, illetve a bármilyen formában foglalkoztatott személy kiszolgáltatott pozícióban van a foglalkoztatóhoz képest. A másik fontos kitétel, hogy a zaklatási ügyek esetében nagy fokú a látencia. Sokan nem mernek róla beszélni, mivel, ha

¹³ https://www.ajbh.hu/documents/10180/4041356/EBH_88_2016_nemi+identitas_foglalkoztatás.pdf/a0a15e5c-79f5-4394-77fa-68c8602f859e?version=1.0&t=1637168107589, 2022. április 17.

megindul egy eljárás, az a sebek újrafeltépését is jelenti. Röviden összefoglalva, tehát a zaklatás az egyenlő bánásmód körébe tartozó olyan tényállás, ami a jelen cikk keretei között a munkáltató által aktív vagy passzív módon elkövetett olyan magatartás, mely képes ellenséges környezet kialakítására, mely alkalmas a munkavállaló emberi méltóságának a csorbítására.

A zaklatást a munkahelyeken az Ebktv. keretében mindig munkáltató- munkavállaló relációkban tudjuk vizsgálni. Ha más relációban fordul elő, akkor más jogintézményeket kell elővinnünk, mint például a mobbing. Az elhatárolás során azonban más témakörrel is foglalkoznunk kell, még hozzá a bullying kifejezéssel.

A bullying a modern társadalomban közismertebb fogalomnak tekinthető a mobbingnál, ám indokolt elhatárolni a két hasonló kifejezést. Leymann¹⁴ szándékosan nem az angol „bullying” kifejezést használta a definiálás során, mivel a zaklatás konnotációja a fizikai agresszió és fenyegetés, a fizikailag agresszív cselekedetek, melyek például erősen jellemzik az iskolai zaklatást, ezzel szemben a fizikai erőszak nagyon ritkán fordul elő a munkahelyi mobbing viselkedésben. A munkahelyi mobbingot sokkal kifinomultabb viselkedés jellemzi, mint például az áldozat társadalmi elszigetelése, udvariasan, erőszak nélkül, bőséges írásos dokumentációval hajtják végre.¹⁵ *A munkahelyi mobbing esetén egy személyt szisztematikusan pszichológiailag bántalmaz vagy megaláz egy másik személy vagy csoport a munkajogviszony keretein belül, azzal a céllal, hogy sértse az elszenvető fél hírnevét, becsületét, emberi méltóságát és integritását, végső soron arra kényszerítve ezzel az áldozatot, hogy a munkahelyéről távozzon.*¹⁶ A pszichológiai terror olyan jelenség, amely mindenféle korú, végzettségű, kulturális hátterű, bevételi és társadalmi helyzetű áldozatot és elkövetőt érint.¹⁷ A helyzet eredője a munkavállalók kiszolgáltatottsága, amely a hierarchikus szabályozottságból adódik.¹⁸

¹⁴ Az ő nevéhez fűződik a mobbing meghatározása és problémaként való elkülönítése a megfélemlítés általános fogalmától.

¹⁵ Heinz LEYMAN – Gustafsson ANNELI: Mobbing at work and the Development of Post-traumatic Stress Disorders In: Mobbing and Victimization at Work. A Special Issue of The European Journal of Work and Organizational Psychology 5/2. (szerk: Dieter Zapf – Heinz Leymann) Psychology Press, UK, 1996, 251–276.

¹⁶ 2007. október 9-ei EurWork mobbing fogalommeghatározás <https://www.eurofound.europa.eu/hu/node/52297>, 2021. szeptember 15.

¹⁷ Az Unió belüli, munkahelyen nyilvános térben és a politikai életben elkövetett megfélemlítés és szexuális zaklatás megelőzését és az ellenük való küzdelmet szolgáló intézkedésekről szóló jelentés [2018/2055(INI)].

¹⁸ A munkaszerződés, mint az ún. *incomplete contract* egyértelműen az erők egyenlőségét biztosítja, mivel a munkáltató a munkaszerződés feltételeit korlátozottan ugyan, de egyoldalúan is módosíthatja, bár a jogalkalmazás területén nivelláló törekvések megmutatkoznak, melyek a munkáltatói túlhatalom korlátait igyekeznek szűkebbre szabni. Harold HAVIGHURST: *The Nature of Private Contract*. Evanston, Northwestern University School of Law, 1961, 128–129.

2. A mobbing folyamata

A mobbing során nem történik más, mint a munkatársak vagy a vezető (akár a vezető és munkatársak közös csoportja) szenvedélyes, kollektív, vagy egyéni kampánya egy megcélzott munkavállaló kizárására, megbüntetésére és megalázására. Leggyakrabban egy hatalmi vagy befolyásos pozícióban lévő személy kezdeményezi, mely egy kényszeres viselkedés a kiszemelt áldozat leverésére és megsemmisítésére. Ez a késztetés vírusként járja át a munkahelyet¹⁹, és mivel ez a viselkedés a munkatársak szemében elfogadottnak tűnik, így az áldozatot kívülállónak tekintik. Olyan nem valós, rossz tulajdonságokkal ruházzák fel, amelyekkel valójában nem rendelkezik, emiatt kívülre helyeződik az elfogadás és tiszteletreméltóság körén, tehát megvetést érdemel. A vérszomj azonban még a vér nélkül is lényegében ugyanaz: az áldozattal szembeni barátságtalan, ellenséges kommunikáció és cselekedetek kialakítása és megteremtése azzal a céllal, hogy a kiszemelt önbizalmát könyörtelenül aláássa, valamint jó eszköz a csoportszolidaritás kialakítására az „ellenséggel” szemben, a kollektív támadás eufóriájának megteremtése által. A mobbingkampány előrehaladtával egyre több ellenséges trükk és kommunikáció válik legitimnek az elszenvetővel szemben.²⁰

Sok munkahelyen hallgatnak a jelenségről, de Leymann és mások becslései szerint a felnőttek 2-5%-át mobbingolják a munkavégzése során. A másik 95%, akik csak megfigyelőként/báméskodóként vagy elkövetőként vesznek részt a folyamatban (bár esetenként megmentőként vagy a titok őrzőjeként), többnyire tagadják, eltussolják, elfelejtik azokat a mobbingügyeket, amelyekben részt vettek. Ez az egyik oka annak, hogy sokáig tartott a jelenség azonosítása és kutatása.²¹

Úgy tűnik, a mobbing aránya változik. A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság 2001-es jelentése szerint az európai uniós munkaerő 8%-a úgy nyilatkozott az Eurostat felmérése szerint, hogy az elmúlt 12 hónapban munkahelyi zaklatásnak voltak kitéve.²² 2007-ben készült közösségi stratégia szerint az európai munkavállalók közel 28%-a nem véletlenszerű egészségügyi problémáktól szenved, hanem a jelenlegi, vagy volt munkahelyükön átélt sérelmek által alakulhatott ki, a munkavállalók 35%-a vallja azt, hogy a munkája káros az egészségére.²³ Tanulmányok és az empirikus elemzések együttesen egyértelmű összefüggésre utalnak a munkahelyi zaklatás, másrészt a stressz vagy a magas szintű szorongás és a fokozott verseny, a munkahelyi bizonytalanság, a bizalom csökkenése és a bizonytalan foglalkoztatási státusz között. A zaklatás bizonyos hiányosságból is adódhat, mint például a munkaszervezés, információ hiánya, vagy a régóta fennálló szervezeti problémák ese-

¹⁹ Még a távollévő felek között is megtörténik ez a folyamat. Erről részletesen lejjebb írunk.

²⁰ Noa DAVENPORT – Ruth SCHWARTZ – Gail ELLIOTT: *Mobbing: Emotional Abuse in the American Workplace*. Civil Society Publishing, Ames, Iowa, 1999.

²¹ Heinz LEYMANN – Gustafsson ANNELI: i. m. 251–276.

²² A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentése a munkahelyi zaklatásról [2001/2339(INI)].

²³ A munka minőségének és termelékenységének javítása: a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos közösségi stratégia 2007–2012 között.

tén. Ennél a kérdésnél azonban felmerül a munkáltató felelőssége nem csak az együttműködés elősegítése kapcsán, hanem közvetetten más jogosultságainak megvalósítása során, mint a munka megszervezése is. A rövid távú szerződések száma és a foglalkoztatás bizonytalansága növeli különösen a nők körében a zaklatás különféle formáit.²⁴ E megállapítás alapján arra következtethetünk, hogy az atipikus foglalkoztatásra vonatkozik ugyan a flexicurity igénye, azaz a rugalmasság és biztonság kölcsönös érvényesülése, amelyből a biztonságnak ezt a kockázatot is át kell fognia álláspontunk szerint. Kérdéses, hogy a jogalkotó meg tudja-e ragadni ezt szabályozási szinten, vagy kizárólag a munkáltatón múlik a munkavégzők ilyen irányú biztonsága.²⁵

3. A mobbing megvalósulása, különös tekintettel a digitalizált mobbingra

A mobbing első lépése gyakran a kommunikációs korlátozás, az áldozat önkifejezése elleni támadás. Ennek során az áldozatot félbeszakítják, folyamatosan kritizálják, bírálják, feladataiban szörszálhasogató megállapításoknak, triviális hibamegállapításoknak van kitéve. Ezt követheti a szociális kapcsolatok ellehetetlenítése, társadalmi kapcsolatok elleni támadások. Véleményét felülbírálják, figyelmen kívül hagyják, nem fogadják a közeledését, levegőnek nézik, a kollégáktól is ez az elvárás, marginalizálják, kiközösítik, elszigetelik, kizárva az információkból. Előfordulhat olyan is, hogy háta mögött kibeszélik, valótlanul terjesztenek róla, rossz tulajdonságokkal ruházzák fel, nevetségessé teszik a munkahelyi környezetben. Akár odáig is fajulhat az ügy, hogy az áldozatot nyilvánosan megalázzák, akár kiabálnak vele. Az áldozat megfélemlítő e-maileket kaphat olyan szándékkal, hogy büntudatot keltsenek benne, azt hitetve el vele, hogy ő a hibás. Ez a folyamat megbetegíti az áldozatot, vagy fizikálisan akár az egészségére káros munkát osztanak rá. Ezzel nyilvánosan a vezető nem feltétlenül foglalkozik, akár viccnek is tulajdoníthatja, az áldozatot felelőtlenként tüntetve ezzel fel.²⁶

²⁴ A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentése a munkahelyi zaklatásról [2001/2339(INI)].

²⁵ A mobbingnak legjobban kitett egy átlagos vagy jól teljesítő dolgozó, aki nem ad okot a felmondásra, nem reagál a finom célzásokra, hogy önként távozzon, így vonzó megoldásnak tűnik az, hogy „kicsinálják” bármennyi ideig is tartson. Ahogyan a folyamat eszkalálódik, mind a két fél ragaszkodik a saját álláspontjához, a megcélzott munkavállaló olyan, mintha megragadott volna egy áram alatt lévő vezeték, és az általa okozott sérülés és fájdalom ellenére mégsem tudja elengedni azt. A munkavállalót a munkájába fektetett energiája, valamint a mélyen sértettsége akadályozza abban, hogy megtegye azt az egyetlen megoldást, ami kielégitené a másik oldalt, hogy önmagától távozik, felmond. Noa DAVENPORT – Ruth SCHWARTZ – Gail ELLIOTT: *Mobbing: Emotional Abuse in the American Workplace*. Civil Society Publishing, Ames, Iowa, 1999.

²⁶ Lásd: Heinz LEYMANN: *Mobbing-Psychoterror am Arbeitsplatz und Wie Man Sich Dagegen Wehren Kann*. (Bullying-Psychoterror at Work and How One May Protect Oneself). Rowolt, Deutschland, Reinbeck, 1993, továbbá Soo Beng KHOO: Academic mobbing: Hidden health hazard at workplace. *Malaysian Family Physician: the Official Journal of the Academy of Family Physicians of Malaysia* 2010, 5.2: 61.

Érdekes megfigyelést tettek az amerikai szakértők: gyakran olyan munkahelyen fordul elő leginkább a mobbing, ahol formálisan védik a munkavállalók jogait szabályzatokkal, utasításokkal. Emellett a speciális szolgáltatási szektorokban is, mint például az egyetemeken, az oktatási intézményekben, a kórházakban, a rendőrségben, a közhivatalokban, mivel a mobbing a szervezeti hierarchiában adott erők egyenlőtlenségében tud kifejlődni. Emellett ott is, ahol a munka összetett, a célok nem egyértelműek – vagy a szervezeten belül is előfordulhat magánérdek -, a legjobb gyakorlatok vitathatók és a piacnak való megfelelés nem szempont.²⁷ E fent elemzett kutatások a tipikus, hagyományos irodai munkavégzést vették górcső alá. A munkavégzés azonban változik.

3.1. Cyberbullying

Az irodai szintű informatikai megoldások az átlagember számára is elérhetővé váltak. A legmodernebb irodai informatikai eszközök is megfizethetőek, bárki otthon teljes értékű irodai munkát folytathat néhány informatikai hardver és szoftver beszerzése által. E fejlődés hatására a munkáltatók könnyebben elérhetik azt, hogy a munkavállalóik az irodán kívül végezzék el munkájukat, és így elkerülhetik azt a költségtényezőt és a koronavírus terjedésére tekintettel a veszélyfaktort, hogy minden egyes munkavállaló jelen legyen a munkáltató telephelyén a munkavégzés során.

Emiatt is választották a munkáltatók a home office lehetőségét akkor, amikor a koronavírus terjedését megakadályozandó a munkavállalóik otthoni munkavégzése mellett tették le a voksukat. Az otthoni munkavégzés terjedését azonban a rugalmasság iránti igény is elősegítette. Az említett rugalmassághoz azonban szükséges társulnia a biztonságnak. A biztonságot mind munkajogi, mind egyéb,²⁸ például

²⁷ Noa DAVENPORT – Ruth SCHWARTZ – Gail ELLIOTT: *Mobbing: Emotional Abuse in the American Workplace*. Civil Society Publishing, Ames, Iowa, 1999.

²⁸ A biztonság, ahogy lejjebb szót kerítünk rá, mentálisan is garantálandó a munkavállalónak. Ennek fenyegetését jelenti a mobbing, avagy a munkahelyi pszichoterror, amely során a munkáltató, a munkatársak, vagy akár a munkavállalónak beosztott másik munkavállaló piszkálja, zaklatja az adott munkavállalót. Ez elleni védekezésnek megvannak a hagyományos eszközei az irodai környezetben, ám az online munkavégzés egyre erősödésével a mobbing egyik új formája, a cyberbullying jelent kihívást a munkaviszony alanyai számára. A cyberbullying több megvalósulási formát ölthet a munkahelyen és az kapcsolódik az egyenlő bánásmód kérdéséhez. A hibrid működtetésben a távolról végzett munka előnyös is lehet a munkavállalónak, így azt jutalomként is felfoghatja, de hátrányos is, hiszen előfordulhat, hogy a munkáltatóval való személyes kontaktus elősegíti a munkavállaló karrierjét. Erről lásd: <https://www.hrportal.hu/hr/fele-fele-iroda-es-home-office-20210514.html>, 2022. február 2. Visszakanyarodva az előbbi gondolatmenethez, a cyberbullying nem csak az individuális munkajog, de a kollektív munkajog alanyaihoz is kapcsolódhat, amelyre már joggyakorlat is épült. Ez utóbbit bemutatja: PARTI Katalin: A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön. *In Medias Res* 2016/1., 114–116. Statisztikáról, külföldi példákról lásd: European Agency for Safety and Health at Work: *Workplace Violence and Harassment: a European Picture*. Report, 2011. <https://osha.europa.eu/en/publications/workplace-violence->

infokommunikációs szempontból is garantálni kell. A biztonság, ahogy később szót ejtünk róla, mentálisan is garantálható a munkavállalónak. Ennek fenyegetését jelenti az online megvalósuló mobbing, avagy cyberbullying,²⁹ amely során a munkáltató, a munkatársak vagy akár a munkavállalónak beosztott másik munkavállaló online piszkálja, zaklatja az adott munkavállalót. Ez elleni védekezésnek megvannak a hagyományos eszközei az irodai környezetben, ám az online munkavégzés egyre erősödésével a mobbing egyik új formája, a cyberbullying jelent kihívást a munkaviszony alanyai számára.

A cyberbullying több megvalósulási formát ölthet a munkahelyen és az kapcsolódik az egyenlő bánásmód kérdéséhez. A hibrid működtetésben a távolról végzett munka előnyös is lehet a munkavállalónak, így azt jutalomként is felfoghatja, de hátrányos is, hiszen előfordulhat, hogy a munkáltatóval való személyes kontaktus elősegíti a munkavállaló karrierjét. Ilyenkor az irodában való munka elrendelése az adott munkavállaló számára a karrierje építését jelentheti.³⁰

A mobbing online térben való megvalósulása számos típust ölthet. Előfordulhat a munkahelyi rendszerbe való online belépés hozzáféréseinek jogosulatlan korlátozása, vagy az online dokumentumok hozzáféréseinek letiltása az adott kolléga számára, amelyhez kapcsolódóan az esetleges munkáltatói felelősségre vonás esetén, amennyiben a munkáltató tudomására jutna az eset, akár a korlátozott technikai ismereteire is hivatkozhatna a munkavállaló, különösen akkor, ha a munkaszervezet korábban nem használt hibrid munkavégzést. Így az adott munkavállaló munkavégzése akadályoztatható, megnehezíthető távollévő felek között is. Az online munkaszervezeten belüli beszélgetés sértő üzenetekkel való elárasztása, vírusok küldése mind a cyberbullying esetei lehetnek. Erre tekintettel a mobbing a távolság ellenére, más módussal ugyan, de ugyanúgy megvalósítható az online térben dolgozó munkavállalók között is.³¹

and-harassment-european-picture/view, 2022. február 2. A cyberbullyingnak komoly egészségügyi kockázatairól lásd: HAL Melinda: *Bullying, mobbing és társaik*. http://medicalonline.hu/gyogyitas/cikk/bullying__mobbing_es_tarsaik, 2022. február 2.

²⁹ „Cyberbullying is largely viewed as inappropriate, unwanted social exchange behaviors initiated by a perpetrator via online or wireless communication technology and devices.” (Saját fordítás alapján a cyberbullying nem más, mint a nem megfelelő, nem kívánt közösségi társas viselkedés, amelyet az elkövető online vagy vezeték nélküli kommunikációs technológián és eszközökön keresztül kezdeményez.) Chris PIOTROWSKI: From Workplace Bullying to Cyberbullying: The Enigma of E-Harassment in Modern Organizations. *Organization Development Journal* 4/30, 45.

³⁰ „Vajon tudnak-e a vezetők ugyanolyan fair módon dönteni a hibrid működés során? Vajon nem fog-e hátrányt szenvedni akár a karrier lépések, akár a feladatok elosztása, képzés szempontjából az, aki nem lesz jelen? Ezeket a rendszereket, policykat ki kell dolgozni, sok mindent újra kell gondolni.” BARNÁ Eszter: *Fele-fele iroda és home office*. <https://www.hrportal.hu/hr/fele-fele-iroda-es-home-office-20210514.html>, 2022. február 2.

³¹ Szőke Ildikó szerint könnyebb az átállás az online munkaszervezésre akkor, ha a felek között előtte jól működő személyes kapcsolat állt fenn. (Lásd BARNÁ Eszter: i. m.) Eb-

Ezt az is bizonyítja, hogy már 2009-ben Ausztráliában a kutatás alá vett munkáltatók esetében az ott dolgozók 34%-át mobbing érte személyesen, és 10%-a esett a cyberbullying áldozatául.³² Különösen jelentős körülmény, hogy a munkahelyi személyes zaklatással ellentétben a digitális mobbing nem korlátozódik egy fizikális helyre, mint a munkáltató telephelye. Azt a munkavállaló a saját otthonában is tapasztalhatja,³³ így annak folytonos nyomasztó hatása még inkább megkezdhetetlenné válik.

Azt ugyanakkor látnunk kell, hogy a cyberbullying nemcsak az individuális munkajog, de a kollektív munkajog alanyaihoz is kapcsolódhat, amelyre már joggyakorlat is épült.³⁴ Piotrowski úgy látja, hogy az online zaklatás mára a munkahelyi zaklatás egyik legelterjedtebb típusává vált. Ennek fényében indokolt a törekvés, hogy a munkáltató cégek vezetői a modern munkaszervezetet e kockázat elhárításának érdekében alakítsák ki.³⁵ Nehezíti ezt, hogy a cyberbullying az internet használata miatt az anonimitást is garantálhatja az elkövetőnek, így a munkatárs akár külső személynek tetteve magát is elkövetheti a cég munkavállalójával szemben a mobbingot. Erre tekintettel az azt elkövető személyekben a lelepleződés veszélye igen alacsony Forsell szerint.³⁶

4. A mobbing hatása és az ebből fakadó igény annak leküzdésére

A mobbing számos következményt hordoz a munkaviszony alanyaira vonatkozóan. A pszichiátriai sérülés csak az egyik lehetséges káros következménye a mobbingnak a munkavállaló oldalán. Kutatások támasztják alá, hogy akár halálos következmények is felmerülhetnek a mobbing kapcsán a szív- és érrendszeri betegség következményeként.³⁷

A munkáltató oldalán inkább gazdasági következményekkel számolhatunk. A munkaszervezeten belüli konfliktusok hátrányosan befolyásolják a vállalatok jövedelmezőségét és gazdasági teljesítményét, ami megjelenik a csökkenő hatékonysá-

ból arra is következtethetünk, hogy az új belépők az online munkavégzés során még inkább kitettek a mobbing megvalósulásának.

³² Carmel PRIVITERA – Marilyn Anne CAMPBELL: Cyberbullying: The New Face of Workplace Bullying? *CyberPsychology & Behavior* 12 (4), 396.

³³ Leslie Ramos SALAZAR: Workplace Bullying in Digital Environments: Antecedents, Consequences, Prevention, and Future Directions. In: Bryan Christiansen – Harish C. Chandan: *Handbook of Research on Organizational Culture and Diversity in the Modern Workforce*. Hershey, Business Science Reference, 2017, 135.

³⁴ PARTI Katalin: A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön. *In Medias Res* 2016/1., 114–116.

³⁵ Chris PIOTROWSKI: From Workplace Bullying to Cyberbullying: The Enigma of E-Harassment in Modern Organizations. *Organization Development Journal* 4/30, 44.

³⁶ Leslie Ramos SALAZAR: Workplace Bullying in Digital Environments: Antecedents, Consequences, Prevention, and Future Directions. In: Bryan Christiansen – Harish C. Chandan: *Handbook of Research on Organizational Culture and Diversity in the Modern Workforce*. Hershey, Business Science Reference, 2017, 135.

³⁷ Heinz LEYMANN – Gustafsson ANNELI: i. m. 251–276.

ság, a munkavállalók zavartságából és koncentrációvesztéséből fakadó csökkent termelékenység, a munkáltatóba vetett bizalom hiányában, általános bizonytalanságérzetben. Fokozott problémák adódnak az együttműködésben, amely fokozhatja a fluktuációt, amely szintén költséges a munkáltató számára. Nem utolsósorban a mobbing áldozatainak körében gyakrabban kerül sor orvosi ellátásra és pszichoterápiás kezelésre, ami többnyire betegszabadságot eredményez.³⁸ Azon felül, hogy nyilvánvalóan helyénvaló a sok lelki összeomlásban szenvedő mobbingáldozat szakszerű, hozzáértő kezelése, olyan törvények, politikák és intézkedések elfogadását kell előnyben részesíteni, amelyek megtiltják a munkahelyi mobbingot a büntetés terhe mellett. Az olyan sokszínű szervezetek, mint a németországi Volkswagen, már alkalmazzák a mobbing elleni politikát,³⁹ tehát látható, hogy a munkáltatók mindenképp érintettek a mobbing elleni harcban.

4.1. A mobbing európai uniós és magyar jogban történő szabályozásának összehasonlítása

Már most törekvések vannak arra nézve, hogy uniós jogi aktusok keretén belül szabályozzák ezt a kérdést a legnagyobb súllyal rendelkező Európai Unió Alapjogi Chartájától kezdődően, melynek 1. cikke kimondja, hogy „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell”. A 31. cikke rögzíti, hogy „[m]inden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez”.⁴⁰

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 153. cikk alapján számos uniós irányelvet fogalmaztak és fogadtak el, amelyek a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal foglalkoznak, minimumkövetelményeket határoznak meg, amelyeket a tagállamoknak interpretálni szükséges nemzeti jogukba, azonban a tagállamok szigorúbb védintézkedéseket is fogalmazhatnak meg és fogadhatnak el.

A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentése sürgeti a tagállamokat, hogy figyeljenek a munkahelyi zaklatás problémáira és vegyék figyelembe ezt a kérdést nemzeti jogszabályaikban, vagy más intézkedések révén.

A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/43/EK irányelv (faji egyenlőségi irányelv) világosan és részletesen meghatározza a megkülönböztetés fogalmát. Mind a zaklatás, mind a megkülönböztetésre adott utasítás megkülönböztetésnek minősül. A zaklatás fogalmát a Tanács 2000/43/EK irányelv 2. cikk (3) bekezdése határozza meg, az (1) bekezdés értelmében⁴¹, a zaklatás megkülönböztetésnek minősül, amikor faji

³⁸ A Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentése a munkahelyi zaklatásról [2001/2339(INI)].

³⁹ Heinz LEYMANN – Gustafsson ANNELI: i. m. 251–276.

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/02&from=HU> 2021. november 10.

⁴¹ Nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.

vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát sértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegényítő vagy támadó környezetet alakítson ki.⁴²

A Tanács 2000/78/EK irányelve (foglalkoztatási egyenlőségi irányelv) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról,⁴³ melynek célja annak biztosítása, hogy vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális irányultság alapján a munkahelyen mindenki egyenlő bánásmódban részesüljön, és ne szenvedjen hátrányos megkülönböztetést. Az irányelv hatálya kiterjed mind a közvetlen diszkriminációra⁴⁴ és a közvetett diszkriminációra.⁴⁵

Az uniós szintű szociális partnerek emellett keretmegállapodást kötöttek a munkahelyi zaklatásról és erőszakról.⁴⁶ Ezeknek célja, hogy növeljék a munkáltatók, munkavállalók és képviselőik tudatosságát és megértését a munkahelyi zaklatással és erőszakkal kapcsolatban, valamint cselekvésorientált keretet biztosítson a munkaadók, munkavállalók és képviselőik számára a munkahelyi zaklatással és erőszakkal kapcsolatos problémák azonosítására, megelőzésére és kezelésére. A megállapodás 3. szakasza meghatározza a zaklatás fogalmát: „zaklatás akkor fordul elő, amikor egy vagy több munkavállalót vagy vezetőt munkával kapcsolatos helyzetben ismétlődően és szándékosan sértegetnek, megfenyegetnek és/vagy megaláznak.” A megállapodás azt is rögzíti, hogy „a zaklatást és erőszakot egy vagy több vezető vagy munkavállaló idézheti elő azzal a céllal vagy szándékkal, hogy a vezető vagy munkavállaló méltóságán csorbát ejtsen, ami kihat egészségére, és/vagy ellenséges munkakörnyezetet alakít ki”.⁴⁷

A magyar szabályozás az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény keretein belül szabályozza a zaklatás fogalmát. Az Ebktv. 8. §-a meghatározza a védett tulajdonságokat, melyekre nézve lehet csak a zaklatás fogalma tényállásszerű, melyek olyan tulajdonságok, amelyek jellemzően veleszületett, állandó, az egyén által megváltoztathatatlan tulajdonságok, a személyiség lényegi vonásai, melyek csoportképzésre alkalmasak és előítéletek alapjául szolgálhatnak. A törvény tartalmaz egy egyéb helyzet, tulajdonság, jellemző⁴⁸ meghatározást, amit szűken kell értelmezni, mivel csak a törvényben felsorolt hasonló jellegű tulajdonságok, helyzetek, jellemzők adnak jogalapot a jogi norma érvényesítéséhez.

⁴² Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalma a tagállamok nemzeti jogszabályaival és gyakorlatával összhangban határozható meg

⁴³ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) HL L 303., 2000. 12. 2. 16.

⁴⁴ Egy adott jellemzőn alapuló megkülönböztető bánásmód.

⁴⁵ Bármely olyan rendelkezés, kritérium vagy gyakorlat, amely látszólag semleges, de a fenti kategóriákba tartozó személyeket másokhoz képest hátrányosabb helyzetbe hozza.

COM (2020)24 final.

⁴⁷ *Keretmegállapodás a munkahelyi zaklatásról és erőszakról*. <https://www.etuc.org/en/framework-agreement-harassment-and-violence-work>, 2021. szeptember 15.

⁴⁸ Ebktv. 8. § t) pont.

Amint látjuk a magyar jogrendszerben elhelyezkedő munkahelyi zaklatás fogalma az uniós szabályzás tekintetében megfelel a faji egyenlőségi és foglalkoztatási egyenlőségi irányelveknek, de nem lép tovább. A fentiekre való tekintettel azonban látnunk kell azt, hogy az európai uniós szabályozás egy sokkal tágabb keretet biztosít a munkahelyi zaklatás fogalmának és jogdogmatikai szempontból történő elhelyezkedésének kialakítására, nem szűkül le kizárólag az egyenlő bánásmód jogintézményének körére.

Összegzés

A fentiekben bemutattuk a mobbing és a cybermobbing/cyberbullying problematikáját, kitérve annak eredőire, jellemzőire, folyamataira, lehetséges leküzdési metódusaira. Komplex kérdés a mobbing, mivel a kirekesztett munkavállaló kezében a döntés. Ha hallgat, nem derül ki, elveszíti a motivációját, kiszolgáltatottá válik, majd túri a megaláztatásokat, de kérdéses, hogy meddig. A másik lehetősége a munkavállalónak, hogy szól, amelynek hatására a munkáltató a szervezeten belül kezd valamit a helyzettel, ám ez nehézkes jogi procedúrává válhat.

Mindkét esetben a munkavállalót munkahelyi stressz éri, melynek következményeként szükségessé válhat hosszú távú orvosi és pszichológiai kezelés. A legtöbben az egészségügyi problémákon felül bevétel- és hírnévvesztést szenvednek, a házasság felbomlása és a barátoktól és a családtól való elszigeteltség szintén gyakori, mivel a zaklatás érinti nemcsak az áldozatot, hanem a családjukat is.

A munkáltató részéről, ha vizsgáljuk, milyen negatív hatásai vannak, ki kell emelnünk a magas szintű hiányzást és a korai nyugdíjba vonulást, végső esetben a mobbing személyzetváltást eredményez, melynek következményeként az új munkavállaló betanítási, oktatási, munkahelyi környezetének kialakítási költségei is felmerülnek, majd, ha nem szüntetik meg a mobbingot/cyberbullyingot, továbbra is fennáll a probléma, újra kezdődik a bűnbakok keresése. A zaklatás ára nagyon magas, ami sürgősen nagyobb figyelmet és fokozott ellenintézkedéseket igényel, beleértve a probléma leküzdése új módjainak megfontolását is.

Azt kell látnunk, hogy ha nem szabunk gátat ennek a viselkedésnek, mindenki csak a vesztese lehet. A szociális partnerek együttműködése, esetleges szabályzatalkotása lehet az első lépés a mobbingmentes munkakultúrához, ám különös tekintettel kell lenni a cyberbullying kérdésére. A digitalizált munkahelyen a mobbing lehet, hogy elő sem fordul személyesen, hiszen az iroda az online térben található, így a cyberbullyingra speciális biztonsági mechanizmusokat kell alkalmazni. Ennek során a technikai lehetőségeket is értékelnie kell a munkáltatónak. Úgy látjuk, hogy a munkáltató az elsődlegesen megszólított szereplő a mobbing és a cyberbullying elleni harcban, amely különösen fontos a kiszolgáltatottabb fél, a munkavállalók mentális és fizikális biztonságának és egészségének megőrzése érdekében.

Felhasznált irodalom

- [1] Bahaudin G. MUJTABA – Tipakorn SENATHIP: Workplace Mobbing and the Role of Human Resources Management. *Business Ethics and Leadership* 2020/1., 17–34., [https://doi.org/10.21272/bel.4\(1\).17-34.2020](https://doi.org/10.21272/bel.4(1).17-34.2020).
- [2] *Boldog Munkahely Program*. <https://boldogmunkahelyprogram.hu/mood-manager-kepzes/>, 2022. április 16.
- [3] *Buzizni kezdtek a munkahelyén Hepatitis C-fertőzöttsége miatt*. <https://hatter.hu/hirszolgalat/buzizni-kezdték-a-munkahelyen-hepatitis-c-fertozottsége-miatt>, 2022. április 16.
- [4] Carmel PRIVITERA – Marilyn Anne CAMPBELL: Cyberbullying: The New Face of Workplace Bullying? *CyberPsychology & Behavior* 12 (4), 395–400.
- [5] Chris PIOTROWSKI: From Workplace Bullying to Cyberbullying: The Enigma of E-Harassment in Modern Organizations. *Organization Development Journal* 4/30, 45.
- [6] Harold HAVIGHURST: *The Nature of Private Contract*. Northwestern University School of Law, Evanston, 1961.
- [7] Heinz LEYMANN – Gustafsson ANNELI: Mobbing at work and the Development of Post-traumatic Stress Disorders In: *Mobbing and Victimization at Work*. A Special Issue of The European Journal of Work and Organizational Psychology 5/2. (szerk: Dieter Zapf – Heinz Leymann) Psychology Press, UK, 1996, 251–276.
- [8] Heinz LEYMANN: The content and development of mobbing at work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 1996, 5.2: 165–184.
- [9] Heinz LEYMANN: *Mobbing-Psychoterror am Arbeitsplatz und Wie Man Sich Dagegen Wehren Kann* (Bullying-Psycho-terror at Work and How One May Protect Oneself). Rowolt, Deutschland, Reinbeck, 1993.
- [10] Heinz LEYMANN – Dieter ZAPF: European Journal of work and organizational psychology. Mobbing and victimization at work. Psychology Press, 1996.
- [11] Heinz LEYMANN: *Mobbing-Psychoterror am Arbeitsplatz und Wie Man Sich Dagegen Wehren Kann* (Bullying-Psycho-terror at Work and How One May Protect Oneself). Rowolt, Deutschland, Reinbeck, 1993.
- [12] Soo Beng KHOO: Academic mobbing: Hidden health hazard at workplace. *Malaysian Family Physician: The Official Journal of the Academy of Family Physicians of Malaysia* 2010, 5.2: 61.
- [13] HUNGLER Sára: A munkahelyi erőszak és zaklatás elleni küzdelem szabályozás nehézségei. *Fundamentum* 2018/3–4., 39–43.

-
- [14] John HURLEY: European Journal of work and organizational psychology, *Mobbing and victimization at work*. Dublin Business Scholl, Dublin City University, Dublin 9, Ireland.
- [15] Konrad LORENZ: *Das Sogenannte Boese, Zur Naturgeschichte der Aggression* (The So-Called Evil, Contribution to the Natural History of Aggression). Borotha-Schoeler, Vienna, 1963.
- [16] Leslie Ramos SALAZAR: Workplace Bullying in Digital Environments: Antecedents, Consequences, Prevention, and Future Directions. In: Bryan Christiansen – Harish C. Chandan: *Handbook of Research on Organizational Culture and Diversity in the Modern Workforce*. Business Science Reference, Hershey, 2017, 132–154.
- [17] Noa DAVENPORT – Ruth SCHWARTZ – Gail ELLIOTT: *Mobbing: Emotional Abuse in the American Workplace*. Civil Society Publishing, Ames, Iowa, 1999.
- [18] PARTI Katalin: A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön. *In Medias Res* 2016/1., 114–116.
- [19] Stale ENARSEN – Helge HOEL – Dieter ZAPF – Cary L. COOPER: *Bulling and Emotional Abuse in the Workplace*. First published by Taylor & Francis 11 New Fetter Lane, London, 2003.

KULTURÁLIS JAVAK MOBILITÁSÁNAK JOGSZABÁLYI KERETEI A HASZONKÖLCSÖN-SZERZŐDÉS BEMUTATÁSA

Legal framework of collection mobility introduction of long term loan agreement

SZTERMEN ORSOLYA LILI*

Absztrakt: Tanulmányom egy meghatározott, igen speciális tárgykörre, annak is a hatályos magyar szabályozási kereteinek ismertetésére, s e vonalon továbbhaladva egy szorosan kapcsolódó, nevesített szerződési típusra fókuszál. E szerződési típust, mint a kulturális javak mobilitásának jogalapját szolgáltató kontraktust vizsgálom, és kitérek a kontraktus e speciális jogviszonyban létrejövő, megértést segítő dogmatikai ismereteinek magyarázatára, valamint a kontraktus ismeretéhez szükséges történeti áttekintésre is. A gyűjteményi mobilitás megvalósulásához legtöbbit használt jogintézményt, a haszonkölcson-szerződést vizsgálom rendszertani és dogmatikai szempontból. A haszonkölcson-szerződés bemutatásával kezdve, annak rendszertani és dogmatikai vizsgálódásán keresztülhaladva mutatom be a kulturális javakra vonatkozó jelenleg hatályos jogszabályi hátteret.

Kulcsszavak: *műtárgykölcsönzés, haszonkölcson-szerződés, kulturális javak, időszaki kiállítás*

Abstract: The scholarly paper examines a widely used legal principle known as the usufruct, or long term loan agreement, from a historical and theoretical point of view. In the process, I will examine the nature of the used obligation which applies to the long term loan agreement: it's limits, it's possibilities, and it's security with regard to the subjects and objects of legal transactions. To fully understand this legal principle and use it confidently in the event of a legal dispute, one must have an insight into how the principle has been applied in the past. For that reason, I want to devote space to a historical overview of the subject. The practical framework for my study is an analysis of how legal institutions cooperate in the lending of works of art. Beside the overview of the specified contract type, I give a brief explanation on current national legislation of international collection mobility.

Keywords: *lending of arts, long term loan agreement, cultural heritages, temporary exhibiton*

* DR. SZTERMEN ORSOLYA LILI
I. évfolyamos nappali tagozatos PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
orsolya.sztermen@uni-miskolc.hu

1. A kutatási terület bemutatása

Tanulmányom kiindulópontját az európai kulturális szakpolitika egyik lényeges elemeként azonosítható, a jogalkotói hatalommal védett *kulturális javak* mobilitása, konszenzusos alapokon nyugvó kölcsönügyletei képezik. Érdeemes tisztázni, hogy mit értünk e fogalom alatt: kulturális javak az „*élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei és egyéb bizonyítékai – az ingatlanok kivételével –, valamint a művészeti alkotások*”.¹ A jogi szabályozás ezen érdekes és jogi vizsgálódásra érdemes területe interdiszciplináris jelleggel bír, amennyiben az a kultúra és a jog tudományának határmezsgyéjén helyezkedik el. Lényeges jellemző továbbá a közjogi és magánjogi rendelkezések egyidejű érvényesülése: a védett kulturális javak mobilitása nemzeti és nemzetközi vonásokat egyaránt magán viselő, szerteágazó terület, amelyben jelen vannak egyrészt az uniós szakpolitikák szintjén évtizedek alatt formálódó uniós gyökerek, másrészt domináns tényezőként jelenik meg a nemzetközi, szupranacionális szinten kidolgozott, jól bevált gyakorlatokat összefoglaló, valamint a kulturális intézmények hatékony együttműködését segítő, a kulturális reciprocitást népszerűsítő nemzetközi szervezetek kooperációja is.² Ezt a támogató, ösztönző tendenciát tükrözik a gyűjteményi mobilitás programját elősegítő kulturális örökségekkel foglalkozó nemzeti és nemzetközi szervezetek írott és publikált anyagai. Így például a Pulszky Társaság, ICOM, NEMO, UNESCO, UNIDROIT és számos európai uniós intézményi, a támogató hatáskörrel rendelkező kulturális politikában kidolgozott írott ajánlás- és programanyagok. A műtárgykölcsönök esetében szerződészegés és egyéb vitás kérdések elbírálására alkalmazandó irányadó jog általában a kölcsönadó fél nemzeti joga, vagy az általa kijelölt jog lesz, a kölcsön ura a hitelező.

Másrészt a kulturális javak mobilitásának alapjául egy komplex szerződéses viszonyrendszer szolgál, amely szabályozási területét tekintve ugyanakkor szintén meglehetősen heterogén. E sajátos, a magánjog több területét egyidejűleg érintő problémakör szűken és tágan egyaránt értelmezhető, ennek megfelelően mélyreható kutatás tárgyává tehető. A központi költségvetési szervként működő közgyűjtemény alaplétarában³ kezelt vagy az intézmények tulajdonát képező kulturális javak úgynevezett szögtől szögig⁴ terjedő kölcsönügyleteinek sikeres megvalósulá-

¹ 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről, 7. § 10. pont.

² Ezek köréből említést érdemel például: Netherlands Ministry of Education, Lending to Europe, www.nemo.org, 2022. április 6.

³ Alaplétár az a muzeális intézmények által kezelt hagyományos nyilvántartási forma, mely magában foglalja a gyarapodási naplót, a szak- és egyéb leltárkönyveket, a szekrénykatasztrereket és duplumnaplót is. E területet a 20/2002. (X. 4.) NKÖM rendelet a muzeális intézmények nyilvántartási szabályzatáról rendezi.

⁴ A szögtől szögig kifejezés a magyar és a nemzetközi gyakorlat által („*nail to nail*”) egyaránt használt szakkifejezés, mely a gyűjtemények darabjainak mobilitását foglalja magában. E mobilitás teljes biztonságában kell, hogy megvalósuljon, a kulturális javak sérülésmentes mozgásával. Egy Amerikában működő magánvállalkozás honlapján a

sához a műtárgyak használatát lehetővé tevő – az esetek többségében ingyenes jelleggel bíró – alapszerződéséhez, a haszonkölcsön-szerződéshez, számos további, járulékos, a mobilitás garanciáját biztosító szerződés kapcsolódik. A jogszabály általi védelem általánosságban vonatkozik a kulturális örökség elemeire, valamint az ezekkel kapcsolatos összes tevékenységre, tekintet nélkül arra, hogy azok állami tulajdonban vagy magántulajdonban vannak. Jogszabályi szűkítéssel találkozunk ugyanakkor a védetté nyilvánított kulturális örökség elemeit tekintve az esetben, amennyiben azok a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban Kötv.) hatálya alá tartoznak. A kulturális örökség elemei tehát vagy jogszabály erejénél vagy miniszteri rendelet erejénél fogva, illetőleg hatósági eljárás eredményeként kaphatnak védetté nyilvánított státuszt. A részletes felsorolást a Kötv. 1. számú melléklete tartalmazza.

A műtárgykölcsönzés szerződéses viszonyrendszere tágabb értelemben a gyűjteményi elemek felhasználását szolgáló szerződésen túlmenően magában foglal minden olyan egyéb kontraktust, amely a kölcsön lebonyolítását segíti elő és adott esetben valamilyen formában biztosítékot nyújt a kötelemben részt vevő intézmények részére.⁵ Idesorolhatók többek között a műtárgy használatának alapjául szolgáló haszonkölcsön-szerződés mellett szükségképpen megkötendő biztosítási, állami garanciával összefüggő és jogszabályi alapokon nyugvó, logisztikai jellegű, kísérő személyzetet – kurírt – megbízó, illetőleg adminisztrációs jellegű, valamint egyéb járulékos, a kiállítási helyszín adottságaihoz mérten szükséges szolgáltatási, bérleti szerződések halmaza.

Amennyiben szűkítünk a kutatási területen, úgy a vizsgálat tárgya egyszerűbben kezelhető: a kulturális javak használatba adását, a kölcsönügylet jogalapját biztosító, az ókori római jogirodalomból *commodatum* néven is ismert haszonkölcsön-szerződés marad fókuszunkban, ez a szerződés képezi a vizsgálatunk tárgyát. Ez esetben azonban csak a valóban elengedhetetlen jogalapot vesszük górcső alá, hiszen pusztán e szerződés megkötésével a szögtől szögig mozgás még nem lát napvilágot. Megalapozottan állítható, hogy a gyűjtemények mobilitása kapcsán mindenképpen egy komplex szerződéses rendszert vizsgálhatunk tehát, amelynek legfontosabb eleme a már nevesített, a használat elsősorban ingyenes átengedését biztosító konszenzuál szerződés. Ez a gyűjteményi mobilitást biztosító alapszerződési típus ugyanakkor nem hagyományos értelemben vett kölcsönügylet, hanem sajátos jogalanyok között, speciális jellemzőkkel bíró szerződési tárgyra létrejövő használat-átengedés. A szerződés tárgyának sajátosságát az adja, hogy bár a használat átengedésére jellemzően több dolog vonatkozásában kerül sor, ezeket a szerződés – gyűjteményi jellegük ellenére, azonban szükségképpen – nem dolog-

szögtől szögig terjedő kölcsön esernyője alá tartozó cselekményekről teljes körű képet kapunk. <https://nailtonail.com/museum-services>, 2022. április 24. A fogalomhasználat alatt értendő a kölcsön tárgyának kiállításához, tehát a kölcsönügylet céljának sikeres megvalósulásához szükséges összes, a jogügylet alanyai által végzett cselekmény.

⁵ További kapcsolódó jogviszonyok a szerzői jog-, biztosítási jog, közigazgatási jog területére esnek.

összességként kezeli, hanem az egyes műtárgyak esetében azokat tételesen, azonosításra alkalmas módon felsorolva nevesíti.

E tanulmányban szűk körben vizsgálódom, a gyűjteményi mobilitás alapjául szolgáló haszonkölcsön-szerződést teszem jogi szempontú ismertetés tárgyává. Ennek során a jogintézményt vizsgálom, annak a hatályos jogban való megjelenését és szabályozottságát, kitérve egyrészt az ingyenes dologhasználat átengedésének alanyi körére – privát szféra, közsztéra –, másrészt pedig arra, hogy milyen jogokkal és kötelezettségekkel valósul meg az ügylet a jogalanyok között, s ezekhez képest milyen tartalommal és formában kerül megkötésre a haszonkölcsön-szerződés.

2. Rendszertani elhelyezés, a haszonkölcsön-szerződés ismertetése

2.1. Rendszertani elhelyezés

A commodatum szerződés szabályozása rendszertanilag a polgári jog szereplőinek, jogalanyainak érdekállását szabályozó vagyoni jogi szabályok körébe esik, ezen belül a kötelmi jog, a javak forgalmának dinamikájához kapcsolható rendszertani halmazban találjuk. Hazai joganyagunkban a használati kötelmek körébe eső olyan nevesített szerződés, mely ingyenes dologhasználatot biztosít az adós, a kölcsönvevő részére meghatározott dolog felett meghatározott időintervallumra vagy határozatlan időre. E nevesített szerződési típust a Polgári Törvénykönyv Hatodik Könyv: Kötelmi jog különös része szabályozza.⁶ Azonban műtárgykölcsönzést Magyarországon kizárólag határozott időre kötött írásos szerződés alapján lehetséges érvényesen indítani.⁷ E nevesített ingyenes dologhasználat-átengedést jogi alapra helyező nevesített szerződési típus motivációját tekintve feltételez egy szívességi jelleget is, ezen túlmenően intézményi szinten bizalmi kapcsolatot a jogalanyok között, legyen szó hazai vagy nemzetünkön túli intézményekről a világ más pontján. Ez a szívességi motívum megjelenik a felek szándékában, a dolog ingyenes átengedése kapcsán, az ügylet időintervallumának meghatározásában, egy esetleges viszontkölcsön előre meghatározásában, így a reciprocitás megvalósulásában. Megjegyzendő, hogy e tekintetben nem mindegy, hogy milyen látogatottsággal, hírnévvel, reputációval rendelkezik egy-egy muzeális intézmény, kulturális javait értéküktől függően feltételekhez kötötten adják- és teszik kölcsön tárgyává egy előre meghatározott kiállítási ütemterv alapján.

A Ptk. nem köt ki e szerződési típus esetén kötelező írásbeli formát, azt a felek egymás közt szóban és ráutaló magatartással is érvényesen megköthetik. Műtárgykölcsönzés esetén azonban ez a szabály is szigorodni látszik, a speciális ágazati jogszabályokban megtalálható rendelkezések tükrében.⁸ A haszonkölcsön lényeges

⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.), 6:357–359 §.

⁷ 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről (a továbbiakban: Kultv.), 38/A. §.

⁸ A Kultv., illetve a 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről (a továbbiakban: Kötv.).

alkotóeleme, ingyenessége okán különül el fő szempont szerint a bérlettől, a bérleti jogviszony adója Szász-Schwarz Gusztáv művében a jogviszony kölcsönvevője,⁹ aki a dologbérleti szerződés értelmében bért köteles fizetni, díjat szolgáltat a hitelező, kölcsönadó javára, tehát a jogviszony visszterhességet feltételez. Ezen visszterhessége okán válik el a két jogintézmény. A haszonkölcsönt ha a letéttel – *depositum* – vetjük össze, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy ennek a jogintézménynek az esetében is megtehetjük az elhatárolást, itt ugyanis a *commodatarius* érdekében jön létre a jogviszony, nem pedig a *commodanséban*, valamint a letéti szerződés tárgya kizárólag ingó dolog lehet, a haszonkölcsön megvalósulhat ingatlan esetében is, mint szívességi használatátengedés, amennyiben nem leplezi egy másik, például bérleti szerződés visszterhességét. A Ptk. egyértelműen rögzíti, hogy a jogok időleges gyakorlásának más személy részére történő ingyenes átengedésére is a haszonkölcsön szabályait kell alkalmazni. Így haszonkölcsön-szerződés szabályait kell alkalmazni a haszonélvezeti jog gyakorlásának ingyenes átengedésére is.¹⁰

2.2. Alanyi kör

Szerződés alanyává az válhat, tehát – kölcsönadóvá, hitelezővé, azaz *commodanszá* – akinek a kölcsönadott dologon a használatba adásra is kiterjedő rendelkezési joga van. Kölcsönvevő – mint szinonima adós, *commodatarius* – olyan alany lehet, akinek ehhez a jogi aktushoz érdeke fűződik, illetőleg, aki e speciális műtárgykölcsönzési tárgykör esetében a megfelelő körülményeket biztosítani tudja, s akivel szemben kölcsönösség, bizalmi viszony áll fenn a kölcsönadó részéről. Esetünkben egy külön tanulmányt érdemel e pontnak a kifejtése, ugyanis több típusú alanyi körrel is találkozhatunk. Ezen a téren is keverednek közjogi és magánjogi aspektusok. Közintézmények, magánintézmények, magánszemélyek, szerzők, alkotók, közös jogkezelő szervek léphetnek be az alanyi körbe attól függően, hogy ki kinek mit, hová ad kölcsönbe, kiállításra vagy egyéb meghatározható célból. A nevesített jogviszonyok kidolgozására mindenképp érdemes szólni legalább egy tanulmányt, annak aspektusait bemutatni és értelmezni szükséges. A jogalanyok különbözősége további jogszabályi vonatkozást von tanulmányaink tárgykörébe. A legalapvetőbb és leggyakoribb alanyi kör vizsgálódásunk esetében azon nemzetközi intézmények köre, melyek egymás közt aktív kölcsönügyleti kapcsolatban állnak, értem ez alatt a kölcsönök megvalósulásának szervezőintézményeit.¹¹

⁹ SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: *Institutiok és pandekták*. 146 §. (összeállította: Besenyő Béla), Pesti-Lloyd Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1900, 484–486.

¹⁰ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja, 1938–1939. <https://www.mhk.hu/files/ptk-kommentar.pdf>, 2022. április 6.

¹¹ A muzeális intézmények különféle látogatószámmal, időszakos és állandó kiállításokkal működnek. Éves szinten milliós látogatószám, vagy kisebb intézmények esetében néhány ezer, attól függően, mennyire él aktív életet az intézmény, milyen kapcsolatot ápol ezen a speciális, elsősorban ingyenességi és szívességi alapon is működő kulturális piacon.

2.3. A szerződés tárgya

A haszonkölcsön-szerződés alapvetően elhasználhatatlan, egyedileg meghatározott dologra jöhet létre, funkcióját tekintve a dolog használata érdekében, egy cél elérése érdekében. Ingatlan használatának ingyenes átengedése esetén e jogügyletre a szívességi ingatlanhasználat szabályai vonatkoznak.¹² A kölcsön tárgyát szerződésben meghatározott és a kölcsönadott dolog természetéből fakadó célra lehet csak használni. Egy egyszerűbb dologhasználati átengedés alkalmával a dologhasználat tárgya dologösszeséggé is meghatározható lehetne, ahogy korábban utaltunk rá, a kulturális javak esetében ez egy tételesen, azonosításra alkalmas meghatározással valósulhat meg.¹³ Az ingyenes kötelelem nem egy szükséglet kielégítését célzó gazdasági érdekből motivált kötelelem, mint inkább a már írt bizalmi elemeket és kölcsönösséget feltételező két- vagy többoldalú jogi aktus. Mindennapi életünk szíveségeit társadalmi elvárás és szokás alapján erkölcsi normák uralják, melyek alapvetően nem képezik a jog tárgyát, így e körben kötelmi jogviszony is csak akkor keletkezik, amikor jogszerűtlen cselekmény, azzal pedig deliktuális felelősségi alakzat valósul meg. A tanulmány nem tér ki részletesen annak tárgyalására, hogy hol húzódik a határ szívességi dologhasználat és kontraktus megkötésének indokoltsága között. Ezzel kapcsolatosan, tehát az ingyenes dologhasználat szerződéses vagy pusztán szívességi alapon nyugvó jellegének elválasztási – teoretikus – kérdéseit boncolgató részletekben is gazdag, kiváló tanulmányt olvashatunk Csoknya Tünde tudományos értekezésében, valamint e témában megírt disszertációjában.¹⁴ E tanulmánynak az nem célja, hogy a szívességi dologhasználat körétől elhatárolja a hazai joganyagban szabályozott kulturális javak kölcsönügyleteit biztosító haszonkölcsön-szerződést, valamint hogy azt vizsgálja, indokolt-e írásba foglalni a szerződést, vagy pusztán szóbeli megállapodás, ráutaló magatartás is eredményezheti a kötelelem létrejöttét, azt ugyanis már leszögeztük, hogy a szabályozási háttér írásbeli formát köt ki műtárgykölcsönzés esetére. A használati-kölcsön tárgyának speciális volta alakítja ennek szabályozási környezetét úgy, mint ahogy azt továbbformálhatja és adott esetben szigoríthatja is a dologgal rendelkező akarata, mely célzottan kiköthet még egyéb, a dologhasználatot biztosítandó egyéb, mögöttes biztosítékokról való rendelkezést is.¹⁵

¹² Szíveségi ingatlanhasználat egy ingatlanhasználati tipikus jogcím, szerződéshez kötött.

¹³ Így egy adott mennyiségű pékáru vagy más élelmiszer, mely installáció részeként kirakatba kerül ügyfélcsalogató, mintajelleggel. S bár a haszonkölcsön-szerződés tárgya alapvetően elhasználhatatlan dologra terjed ki, ez esetben az elhasználható dolog tartós, megváltozott felhasználásából fakadóan minőségi változáson megy át, s mint elhasználhatatlan dolog viselkedik.

¹⁴ CSOKNYA Tünde Éva: Ingyenes dologhasználat: szerződés vagy szerződéses viszony? *Jura* 2015/1., 13–17. CSOKNYA Tünde Éva: *Az ingyenes dologhasználat határai a klasszikus római jog forrásaiban, kitekintéssel a modern német szabályozásra*. PhD-értekezés, Budapest, 2020.

¹⁵ Meghatározott kurirkíséretet, speciális, a műtárgyra vonatkozó kötelezően biztosítandó kiállítási környezetet, maximális látogatószámot 24 órás leosztásban, fény- és levegő-

2.4. Jogok és kötelezettségek, a szerződés tartalmi elemei

Felek között kötelmi alapú használati szerződés jön létre, használó javára a használatot nem dologi jog – használati jog, haszonélvezet, szolgálat – biztosítja. A használati szerződések a dolog használatára, birtoklására és haszonbérlet esetén használatnak szedésére jogosítják fel a kölcsönvevőt. A haszonkölcsönvevő e szerződés alapján jogosulttá válik a dolog birtoklására, e tekintetben birtokvédelmi jog is megilleti. Használat során a rendeltetészerű használat követelményei az irányadók, mely követelmény magában foglalja a dolog állagának megóvása iránti kötelezettséget, mely a kiállítási tárgyak esetében őrzési kötelezettséget von magával. Egy korábbi, 1988-as bírósági határozatban olvashatunk a kiállításra történő gyűjteményi elemek átadásával kapcsolatos jogviszonyról és a kiállítási felelősségről. A jogeset alanyai: hangszermagángyűjtő, aki felperesi minőségben jelenik meg, illetőleg kiállító, aki a magángyűjtemény hangszereit kölcsönvette felperes magángyűjtőtől, jelen perben az alperes. Tényállás szerint alperes kölcsönvette felperes magángyűjteményi elemeit, kiállítási céllal. Másodfokú bíróság megállapította, hogy a jogviszony minősége nem az előzetesen megállapított letéti szerződés – amely a letevő érdekében köttetik – hanem haszonkölcsön-szerződés, mely ingyenesen, a kölcsönvevő érdekében köttetik. Sajnos a kiállított hangszerek károsultak, mivel a központi fűtési rendszer a kiállítás ideje alatt fokozatosság nélkül bekapcsolásra került, s a relatív páratartalom csökkenése miatt a kölcsönvett javak megrongálódtak. Az elsőfokú bíróság mivel letéti jogviszonyt állapított meg, az alperest nem tette felelőssé a keletkezett károkért, ugyanis ez esetben a felperesnek előzetesen teljes körű tájékoztatást kellett volna nyújtania a dolog őrzőjének arra vonatkozólag, hogy mely állapotváltozások okozhatnak kárt az őrzött dologban. Másodfokú bíróság álláspontja szerint azonban ilyen irányú figyelemfelhívási kötelezettség a felperest nem terhelte, hiszen ez a kötelezettség teljesen nyilvánvaló, a rendeltetészerű használat részét képezi, a biztonság megóvása körébe tartozó kötelezettség, melyet az alperesnek, mint kiállítónak tudnia kellett volna: a kiállított kulturális elemeket nem lett volna szabad elővigyázatosságból sem közel helyezni a fűtéscsővekhez. S mivel a kölcsönszerződés megkötésére szakember bevonásával került sor, feltételezhető, a másodfokú bíróság megállapította, hogy az alperesnek a megóvási kötelezettsége ki kellett, hogy terjedjen a megfelelő kiállítási körülmények fenntartására is. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a perbeli jogviszonyban az alperes a kiállítási tárgyakat nem rendeltetés-szerűen használta, s a kiállított, nagy értékű tárgyakat tehát a régi hangszereket kárkövetkezményi kockázatnak tette ki használatuk – kiállításuk – alkalmával. Állagsérelemből eredő károkért a kölcsönvevő a szerződésszegéssel okozott károkért való általános felelősségi alakzattal felel. Mindazonáltal a véletlenekért, az el nem hárítható kár-
okozásért, valamint a rendes használatból eredő amortizációért azonban az adós nem fog felelni. Felelőssége a bérlő felelősségével hasonlítható. Így tehát a szolgál-

páratartalom arányokat. Ezen speciális feltételeket már az alapszerződés meghatározza, vagy annak mellékleteit képező részletes leírás.

tatás teljesítését ingyenesen vállaló fél, a szolgáltatás tárgyában bekövetkezett kárért akkor felel, ha a jogosult bizonyítja, hogy a kötelezett a kárt szándékos szerződésszegéssel okozta, vagy elmulasztotta a tájékoztatást a szolgáltatás olyan lényeges tulajdonságáról, amelyet a jogosult nem ismert. Az adós köteles a kölcsönadó vagyonában az esetlegesen okozott károkat megtéríteni, mely felelősség alól akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.¹⁶ A kölcsön-szerződés tárgyának használati joga kizárólag a kölcsönvevőt illeti meg, további átruházásra, használatátengedésre nincs mód, az a commodans rendelkezési körébe tartozik.

Gyűjteményi mobilitás esetén a kölcsönvevő külön, előzetes engedéllyel adhatja további használatra a dolgot, ez a mozgás természetesen dologösszesség, egyéb használati tárgy, céleszköz, ékszer, ruházat esetén is adott.¹⁷ Megjegyzendő hogy a kiállítási, restaurálási, kutatási céllal megvalósuló használat költségeket vonz maga után, mely költségek egyértelműen az adóst terhelik, továbbá terhelheti az adóst annak a költsége is, mely a jogosult oldalán, a dolog használatba adhatósága szempontjából keletkezik, vagy keletkezhet. Restaurálási igény esetén ez a költség nem terjeszkedhet tovább, a szükséges elvégzendő munka költségén túl. A használattal járó rendes költségeket természetesen így az adós teherviselési körébe rendeljük, felelősségviselése szempontjából az adós felel azért a kárért, melyet ő okozott gondatlanságából vagy vétkességéből. A használat engedély nélküli átengedése esetén a kölcsönvevő felel azokért a károkért is, amelyek e nélkül a továbbadás nélkül nem következtek volna be. A szaporulatok a kölcsönadót illetik meg,¹⁸ kivételt képezve ez alól a dolog használatával elért nyereség, például a kiállításból befolyt pénzüsszeg, adományok, vagy a kiállítás idején eladott dísz-, használati- és emléktárgyakból befolyt nyereség. Azonban megjegyzendő, hogy a kölcsönvett dolog használatának szedésére nem válik jogosulttá az adós, a dolog használatát ki kell szolgáltatnia a hitelező részére. Jelentős különbség a bérlet és a haszonbérlet között az ingyenesség, míg a bérlet mindig egy visszerthes ügylet, a haszonbérletnek az a legnagyobb jelentősége, hogy bár a kölcsönbe kapott dolog használata mellett a hasznok szedése is megilleti az adóst, mégis ingyenesen használhatja a kölcsönvett dolgot. A szerződéses jogviszony szükségképpen addig áll fenn, ameddig az adós a

¹⁶ Felelősségi kérdésekben a Ptk. 6:142. § Felelősség szerződésszegéssel okozott károkért, valamint a Ptk. 6:145. § Felelősség Kártérítési felelősség ingyenes szerződéseknél rendelkezései az irányadó.

¹⁷ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja. (szerk.: Csehi Zoltán – Bodzási Balázs – Tókey Balázs), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021, 1938–1939.

¹⁸ „A termék, termény és más szaporulat olyan dolog, amely egy más dologból, a természet rendje által válik új dologgá. A termék, termény és szaporulat, mint elvált dolog lényege abban van, hogy az elválással vagy az elválasztással önálló dologgá válik. Az elválasztás előtt az elvált dolog a fődologhoz tartozott, annak alkotórésze volt, nem volt önálló tulajdonjog tárgya.” – Forrás: Magyar Igazságügyi Akadémia honlapja. http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/ptk_e_learning/ptk7/lecke3_lap4.html, 2022. április 10.

kölcsönvett dolognak hasznát nem veszi, amely előzetes megállapodáshoz kötött. Ennek hiányában csak a jogszabály által felsorolt esetekben követelheti vissza a hitelező a dolgot, máskülönben a haszonkölcsön bizonytalanná válna az adós szempontjából. Azonnali felmondással a hitelező csak abban az esetben élhet, amennyiben a Ptk. – hasonlóan az 1959-es Ptk.-hoz¹⁹ – fenntartja a *pacta sunt servanda* elvének korlátozásaként, korrekciójaként felfogható *clausula rebus sic stantibus* elv érvényesülésének lehetőségét, vagyis bizonyos, a körülményekben bekövetkezett lényeges változás esetén a kölcsönadó megtagadhatja a szerződés teljesítését.

3. Ágazati szabályozás

A kulturális igazgatás szervezeti rendszere a közigazgatáshoz tartozik, az igazgatás egyik cikkelye. A kulturális igazgatás sajátosságait figyelembe véve az magán hordozza az igazgatás, s természetesen e tevékenység-halmazba tartozó közigazgatás sajátos elemeit: az emberi együttműködés során keletkező emberi tevékenység, mely biztosítja a kultúrához kapcsolódó célok elérését, a szükséges személyi és tárgyi feltételeket, az együttműködés alapjait, szervek és személyek összehangolását. Ezen igazgatási ágban több részterület található, így az örökségvédelem ügye, a művészetügy, közművelődési ügyek és a közgyűjtemények ügye.²⁰ Ez utóbbi részterületben találhatóak az általam elemzett kulturális tevékenységek is. A muzeális intézmények a kulturális örökségekhez megkülönböztetés-mentesen, bárki számára elérhető hozzáférést biztosítanak állandó és időszakos kiállítások és egyéb társadalmi párbeszédet kezdeményező program keretében, ezzel is elősegítve, turisztikai vonzerejükre támaszkodva, a nemzet kulturális megítélését, annak gazdasági élénkítését.²¹ Nevezett intézmények fontos szerepet töltenek be minden társadalom életében, tevékenységüket a hatályos nemzeti joganyagok szabályozási környezetét figyelembe véve alakítják napi szinten. A nemzeti jogszabályokkal párhuzamosan, azokkal kölcsönhatásban jelentőséggel bír a kultúra olyan uniós szakpolitikai területe is, melyben nagy hangsúlyt kap az európai integráció sikeres kiépítése.²² Kiállítási céllal megvalósuló intézményközi cserék mellett ismeretes az a fajta mobili-

¹⁹ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

²⁰ SZABÓ Annamária Eszter: *A kulturális igazgatás*. Nemzeti Közszerzői Társaság, Budapest, 2014, 4.

²¹ E társadalmi közös érdekekről - kultúra támogatása, népszerűsítése, közönség elé terjesztése, a kulturális hagyományok méltó megőrzése és folytatása – részletesen rendelkezik a Kultv. 1. §, 37. §. mind bevezető szakaszában, illetőleg rendelkezései között.

²² A tagállamok nem mondtak le e hatáskörükről, az Unió szerepe természetéből adódóan koordinatív, finanszírozó a kultúra területén: a támogatások rendszerét megteremtve koordinálja azt, nemzeti szinten pedig végrehajtja az ajánlások szintjén megfogalmazott joganyagát, a programokhoz kapcsolódó utólagos monitoring – ellenőrzés, nyomon követés, fejlesztési-, korrekciós segítségnyújtás – lefolytatását ellenőrzi. A hatáskör tagállami kézben maradásának elsődleges oka, hogy olyan kérdések tartoznak e politikába, melyek szorosan kapcsolódnak a nemzetek identitásához. SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Szent István Társulat, Budapest, 2014, 65–72.

tás is, mely esetén a múzeumok alapleltárában szereplő kulturális javai új, ideiglenes gazdához kerülnek, ezzel a muzeális intézmények alapleltárából nem kerülnek ugyan ki, csupán elhelyezésük változik: kölcsönbe adják a múzeum falain kívülre neves intézmények, személyek birtokába regisztrált elemeiket. Szokás úgy fogalmazni, hogy a múzeumok falai sincsenek gumiból, véges a gyűjtemények alapleltárban szereplő tárgyainak sora. Funkciójuk a mobilitással akár változhat is: kiállítási elem, dísz, dekoráció, esztétikai megítélés növelésének tárgyai is lehetnek. A muzeális intézmény alapleltárában szereplő kulturális javak korlátozottan forgalomképesek. Elidegenítésükhöz, kölcsönzésükhöz miniszteri engedélyezési eljárás szükséges.²³ Csak külön ágazati jogszabály rendelkezései alapján lehetséges a védett, illetőleg a nem védett kulturális javakat mozgatni.²⁴ A védett kulturális javak kölcsönzéséről szóló szerződés tartalmi elemei ugyancsak szabályozás alá kerültek.²⁵ A kulturális javak védelmére és a védett javak kölcsönzésére, szerződtetésére vonatkozó törvényerejű szabályozást részleteiben a Kultv. mellett a hivatkozott Kötv., annak is speciálisan a 46. §-a tartalmazza. Ezen kívül az ágazati jogszabályokat és nemzetközi egyezményeket összefoglaló jelleggel a Műtárgyfelügyeleti Hatóság honlapján is megtalálhatjuk összeszedve.²⁶ A hazai szabályozás egyértelmű a tekintetben, hogy a muzeális intézmények alapleltárában szereplő kulturális javak csak határozott időre szóló, írásos szerződés alapján cserélhetőek a gyűjtőkörükbe tartozó más kulturális javakkal, függetlenül attól, hogy országhatárt átlépnek-e a javak. Jogszabályi szinten megfigyelhető a különbségtétel védett és nem védett kulturális javak között az országhatáron kívülre történő kivitelük esetében, mely kivétel nélkül hatósági engedélyhez kötött, a különbség csupán az engedély időtartamát tekintve állapítható meg – határozott idejű, de maximum 10 éves időtartamról szóló hatósági engedély kibocsátása lehetséges az erre jogszabályban feljogosított hatóság által.²⁷ A kiviteli hatósági engedély előfeltétele az írásos formában, meghatározott tartalmi elemekkel rendelkező kölcsönszerződésnek.²⁸ A kölcsönzött kulturális javak védelméről külön törvény rendelkezik, mely törvény szabályozza a Magyarország területén időszakos kiállítás céljából bemutatott kulturális javakra vonatkozó – a kiállító és a rendelkezésre jogosult között létrejött kölcsönzési szerződés meghatározott – külföldről érkező kulturális javak különleges védelmét és a védelemmel kapcsolatos eljárásrendjét is.²⁹ A muzeális intézmények által megkötött haszonkölcsön-szerződés alanyai tehát nem magán-, hanem általában jogi személyek, az ágazati szabályok ugyanakkor nem pusztán a muzeális intézményeket kötik, hanem egy tágabb körben megvalósuló, a védett illetőleg a nem védett kulturális javakkal rendelkezők körét is, amennyiben a javak kiviteléről, azaz kölcsönadásáról van szó.

²³ Kötv. 3. fejezet.

²⁴ Kötv. 3. fejezet, 51–52. §.

²⁵ Kultv. 38/A. §.

²⁶ www.oroksegvedelem.kormany.hu, 2022. április 10.

²⁷ Kötv. 55–56. §.

²⁸ Kultv. 38/A. §.

²⁹ 2012. évi XCV. tv. a kölcsönzött kulturális javak különleges védelméről.

A Kultv. jogszabály tartalmazza továbbá a főbb tartalmi elemeket, melyek befolyásolják a kölcsönzés menetét.³⁰ Mivel a szerződés tárgya speciális, sajátos, minden tekintetben körültekintést, hozzáértést és többrétű elő- és utószervezői munkát igénylő dolog, az előírt szerződéses tartalmi elemek megléte alapját képezik a gondos dolgozhasználatnak. A tárolási, szállítási feltételekhez kapcsolódó előírások nagyon részletesen átadásra kerülnek tehát az adós részére, aki ennek tekintetbevételével köteles a műtárgyak szakszerű kezelésére. Egy esetleges jogvita kialakulása esetén azonnali szerződésbontási feltétel állhat fenn, amennyiben a fogadó intézmény, az adós nem a legnagyobb gondossággal jár el, és a kulturális javakban kár keletkezhet. A szakszerű teljesítést a hitelező kölcsönadó vizsgálhatja, ezt az ellenőrzést a kölcsönvevő tűrni köteles.³¹ A Szépművészeti Múzeum Általános kölcsönzési feltételek dokumentuma bár csak magyar nyelven, de elérhető a múzeum honlapjáról, pontosan tartalmazza a műtárgyak kezelési, kölcsönzési, szállítási feltételeit.³² A dokumentum tartalmi elemeiben kitér az általános kölcsönzési feltételekre, a költségekre és azok viselésére, a biztosítás és felelősségvállalásra, a biztonsági előírásokra, logisztikai követelményekre, reprodukciós és népszerűsítési feltételekre.

Zárógondolatok

Elmondható, hogy a műtárgykölcsönzés jogi háttere komplex rendszer, alapköve egy konszenzuson alapuló kölcsönszerződés megkötése. Az is elmondható, hogy a szerződés speciális tárgyára, illetőleg az intézmények jellegére és a működésére tekintettel egy igen magas költségekkel és komplex jogi szabályozottsággal rendelkező tevékenység-halmazzal van dolgunk vizsgálódásunk tárgykörét tekintve. Nemcsak komplex, de nagyon érdekes, a kultúra és a jog határmezsgyéjén mozgunk, nem pusztán jogi, de művészeti interpretációra is szükség van ahhoz, hogy mélyreható ismeretekkel rendelkezünk. E terület elengedhetetlen tárgykörei a műtárgykölcsönzésre megkötendő kereskedelmi biztosítás és az állami garanciavállalás intézménye, az állami immunitás kérdésköre, a nemzetközi szabályozás és bevált gyakorlatok ismerete, valamint a kulturális javak mozgatásának és biztonságos kiállításának, kezelésének ismerete. Aktualitását tekintve megjegyzendő a digitalizációs lehetőségek megjelenése, a digitális múzeumlátogatás igényének kielégítése az intézmények által, mely megvalósításához az Emberi Erőforrások Minisztériuma által 2019-ben kiadott *Fehér Könyv* ad részletes iránymutatást.³³ Ezen területek kidolgozása további kutatást, tudományos értékű munkát igényel.

³⁰ Kultv. 38/ A. § (2)–(3)–(4).

³¹ BÍRÓ György: *Szerződési alaptípusok*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2001, 120–121. VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Nagykommentár a polgári törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer, Bp., 2021, 3758.

³² https://www.szepmuveszeti.hu/app/uploads/2018/12/SZM_kolcsonszerzodes_minta_webre.pdf, 2022. április 10.

³³ KOMÁR Éva – BÁNKI Zsolt (szerk.): *Fehér Könyv*. Módszertani útmutató a közgyűjteményi kulturális örökség digitalizálásához és közzétételéhez. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2019. https://ommik.hu/media/attachments/2019/12/09/fehr_knyv.pdf, 2022. április 10.

Felhasznált irodalom

- [1] BÍRÓ György: *Szerződési alaptípusok*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2001.
- [2] CSEHI Zoltán – BODZÁSI Balázs – TÓKEY Balázs: *2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021.
- [3] CSOKNYA Tünde: Ingyenes dologhasználat: szerződés vagy szerződéses viszony? *Jura* 2015/1., 13–21.
- [4] KOMÁR Éva – BÁNKI Zsolt (szerk.): *Fehér Könyv*. Módszertani útmutató a közgyűjteményi kulturális örökség digitalizálásához és közzétételéhez. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2019.
- [5] Susan PETERSON – Monika HAGEDORN – Teijamari JYRKIO – Astrid WEIJ (szerk.): *Encouraging Collection Mobility*. Finish National Galery, Helsinki, 2010.
- [6] SZABÓ Annamária Eszter: *A kulturális igazgatás*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.
- [7] SZÁSZY-SCHWARZ Gusztáv: *Institutiok és pandekták*. (összeállította: Besenyő Béla) Pesti-Lloyd Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1900.
- [8] VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Nagykommentár a polgári törvénykönyvhöz*. Wolters Kluwer, Budapest, 2021.
- [9] Emberi Erőforrások Minisztériuma: *Múzeumi műtárgyak kölcsönzése*. <https://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/kultura/mutargykolcsonzes/muzeumi-mutargyak>, 2022. április 10.
- [10] Szépművészeti Múzeum: *Általános kölcsönzési feltételek*. https://www.szepmuveszeti.hu/app/uploads/2018/12/SZM_kolcsonyszerzodes_minta_webre.pdf, 2022. április 18.
- [11] 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- [12] 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről.
- [13] 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről.
- [14] 20/2002. (X. 4.) NKÖM rendelet a muzeális intézmények nyilvántartási szabályzatáról.

A kiadásért felelős: Prof. dr. Horváth Zita
a Miskolci Egyetem rektora
A kéziratot gondozta a Miskolci Egyetemi Kiadó
A kiadó felelős vezetője: Szendi Attila
Szöveggondozás, tördelés: Gramantik Csilla
Korrektor: Juhász Zoltán
Készült a Miskolci Egyetem Sokszorosító Üzemében, Miskolcon
A sokszorosításért felelős: Pásztor Erzsébet
Példányszám:
MERT – 2022 – 328 – ME