THEMIS

THEMIS THEM

ELTE
Állam- és Jogtudományi Kar
doktori iskoláinak
elektronikus folyóirata

2025. december

Kiadó: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

Kiadó székhelye: 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3.; www.ajk.elte.hu

Felelős kiadó: prof. dr. Somssich Réka, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar dékánja

Szerkesztőbizottság: ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Tanácsa és a Politikatudományi Doktori Iskola Tanácsa

Szerkesztők: dr. habil. Fazekas Marianna és dr. habil. Antal Attila
Technikai szerkesztők: Bencze Andrea és Sturm Henrietta
Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

HU ISSN 2064 0900

DOI 10.55052

Tartalom

I. RÉSZ: JOGI TANULMÁNYOK

Dr. ESZTERVÁRI Adrienn: Füstbe ment rendelet – az ePrivacy szabályozás megújításának küzdelmes folyamata és tanulságai, különös tekintettel az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználására **6**

Dr. FARAGÓ Ambrus: Az anyagi pervezetés szerepe a jogállításban **42**

Dr. JAKAB Dávid: A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perek kapcsán felmerülő egyes eljárásjogi kérdések **66**

Dr. KASZÁS Dóra: A Nemzetközi Büntetőbíróság Közgyűlésének hatáskörei és azok kapcsolata a Bíróság függetlenségével **84**

Dr. NIKULA István: A szavazás megismétlésére irányuló jogorvoslat útvesztője: a jelölő szervezetek, a jelöltek, valamint a Kúria előtt álló kihívások és lehetséges megoldások **110**

Dr. SCHREM Blanka: A közvetlen adózás uniós szabályozásának jogi és gazdasági dilemmái. Harmonizáció vagy verseny? A közvetlen adózás uniós útja Bulgária és Hollandia példáján **136**

SIGMOND Tamás: „Ágyat a gyereknek!" Kritikai látlelet a hazai gyermekvédelmi szakellátás elhelyezési rendszeréről **169**

SIPOS Alexandra: Kábítószer-fogyasztás a társadalom peremén **186**

DR. SZEDER Sarolt: A felügyelt kapcsolattartás intézménye a joggyakorlat tükrében **206**

Dr. VITKOVICS Bálint: A szerződési szabadság érvényesülése a biztosítási szerződések körében **232**

II. RÉSZ: POLITIKATUDOMÁNYI TANULMÁNYOK **259**

CZENE-JOÓ Máté: Túlélés és/vagy átalakulás? Transzformáció és tanulás a reziliencia elméletében és gyakorlatában **260**

LOVÁSZ Dorottya: Politikai stílusok a 2022-es magyarországi választási kampány során. A politikai stílus kutatásának módszere (angol nyelven) **282**

Contents

I PART: LEGAL STUDIES

Dr. ESZTERVÁRI, Adrienn: Decree gone up in smoke – the arduous process and lessons learned from the renewal attempt of the ePrivacy directive, with special regard to the permitted use cases of electronic communications data 6

Dr. FARAGÓ, Ambrus: The role of the substantive conduct of the proceedings in the legal allegation 42

Dr. JAKAB, Dávid: Certain procedural issues arising in lawsuits based on the expert opinion of the Body of Experts for the Certification of Compliance 66

Dr. KASZÁS, Dóra: The Powers of the Assembly of State Parties of the International Criminal Court and its relation with the independence of the Court 84

Dr. NIKULA, István: The Labyrinth of Legal Remedies Concerning the Repetition of Elections: Challenges and Possible Solutions for Nominating Organizations, Candidates, and the Kúria 110

Dr. SCHREM, Blanka: The Legal and Economic Dilemmas of the EU Regulation on Direct Taxation. The Path of Direct Taxation in the European Union through the Examples of Bulgaria and the Netherlands 136

SIGMOND, Tamás: 'A Bed for each Child!' A Critical View on Hungary's Out-of-Home Placement System 169

SIPOS Alexandra: Drug use at the margins of society II. 186

Dr. SZEDER Sarolt: The institution of supervised contact in light of legal practice 206

Dr. VITKOVICS Bálint: Application of freedom of contract in insurance contracts 232

II PART: STUDIES OF POLITICAL SCIENCES 259

CZENE-JOÓ, Máté: *Survival and / or change? Transformation and learning in the theory and practice of resilience* 260

LOVÁSZ Dorottya: Political Styles During the 2022 Election Campaign in Hungary. The method of researching political style 282

I. RÉSZ
JOGI TANULMÁNYOK

Dr. Esztervári Adrienn (ORCID: 0009-0001-1433-4576)

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Fazekas János habilitált egyetemi docens

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.6

Füstbe ment rendelet –
az ePrivacy szabályozás megújításának küzdelmes folyamata és tanulságai, különös tekintettel az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználására

*(**Decree gone up in smoke** –*
the arduous process and lessons learned from the renewal attempt of the ePrivacy directive, with special regard to the permitted use cases of electronic communications data)

Absztrakt

Az ePrivacy szabályozás megújítási törekvésének folyamatáról szóló tanulmány bemutatja az Európai Unió elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozásának a mai napig jelentkező kihívásait az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználására fókuszálva. A szöveg kitér az ePrivacy irányelv alapjaira, a hatályba lépése óta eltelt hosszú idő alatt bekövetkező technológiai és piaci változásokra, továbbá az uniós szabályozás egységességének fontosságára, illetve a GDPR-ral való harmonizációra: ezek azok a tényezők, melyek a szabályozás megújításának szükségességét indokolták. Ezt követően végigvezeti az olvasót a 2017-ben napvilágot látott ePrivacy rendelet javaslata jogalkotási folyamatának főbb állomásain, bemutatva a javaslat időben egymást követő verzióinak az elektronikus kommunikációs tartalom és metaadatok felhasználását érintő rendelkezéseinek változását, és az érintett stakeholderek ezzel kapcsolatos álláspontjait. Végül a tanulmány összegzi a rendeletjavaslat elakadásának okait, a jövőbeli kilátásokat és megfontolandó javaslatokat fogalmaz meg az ePrivacy szabályozás továbbfejlesztésére.

Kulcsszavak

adatvédelem, ePrivacy irányelv, ePrivacy rendelet javaslata, elektronikus hírközlési adatok

Abstract

The study on the endeavor of the ePrivacy reform presents the challenges of the European Union's ePrivacy privacy regulation to date, focusing on the permissible use cases of electronic communications data. The text covers the basics of the ePrivacy Directive, the technological and market changes that have taken place in the long period since its entry into force, as well as the importance of the uniformity of EU regulation and the need of harmonisation with the GDPR, which factors justified the importance to reform the regulation. It then guides the reader through the main stages of the legislative process of the ePrivacy Regulation proposal published in 2017, presenting the changes in the provisions of the successive versions of the proposal regarding the use of electronic communication content and metadata, and the positions of the stakeholders concerned in this regard. Finally, the study summarises the reasons for the stalling and withdrawal of the proposed regulation, the future prospects and proposals for consideration for the further development of the ePrivacy regulation.

Keywords

data protection, ePrivacy Directive, proposal for an ePrivacy Regulation, electronic communications data

Bevezetés

Az Európai Unió adatvédelmi reformjának egyik meghatározó, az elektronikus közlések bizalmasságát és a kapcsolódó személyes adatokat védő pillérként számon tartott elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet javaslata (továbbiakban: az ePrivacy rendelet javaslata vagy javaslat)[1] – ami a jelenleg

[1] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az elektronikus hírközlés során a magánélet tiszteletben tartásáról és a személyes adatok védelméről, valamint a 2002/58/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (elektronikus

hatályos 2002/58/EK elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvet (továbbiakban: ePrivacy irányelv vagy irányelv)[2] volt hivatott felváltani – 2017 januárjában állt az adatvédelmi tárgyú uniós szabályozások rajtvonalára, és az általános adatvédelmi rendelettel (továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet vagy GDPR)[3] egyidőben kellett volna alkalmazandóvá válnia.[4] Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a rendelet javaslatának küzdelmes, felfokozott lobbitevékenységgel kísért jogalkotási folyamata eredmény nélkül zárul.

Miután a javaslat egyeztetése elakadt és fokozatosan csitult körülötte az érdeklődés, az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) 2025. február 11-én kihirdetett éves munkaprogramjában jelezte, hogy a visszavonását tervezi. A visszavonás tervének rövid indoklása szerint egyrészt nem várható az Európai Parlament (továbbiakban: Parlament vagy EP) és a Tanács a javaslatot illető megállapodása, másrészt a javaslat – az időközben történt technológiai és jogalkotási fejleményekre tekintettel – elavult.[5] Ahogy arra számítani lehetett, a jelen tanulmány írásakor eltelt csaknem fél év alatt sem született megállapodás a Bizottság, a Parlament és a Tanács között, nagy eséllyel várható a Bizottság visszavonásról szóló végleges döntése.[6]

Jelen tanulmány abban a meggyőződésben született, hogy az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv szabályai megújításának szükségessége, különös tekintettel az elektronikus hírközlési adatok felhasználására, nagyon kritikus, és jelentősége túlmutat az elektronikus kommunikációs szektoron.

Az ePrivacy szabályozás alapjainak ismertetését követően rátérek arra, milyen kérdéseket vet fel a technológiai és a piaci változásokkal lépést tartó, egységes uniós szabályok hiánya az elektronikus kommunikáció adatvédelme területén, milyen fejlemények és körülmények vezettek oda, hogy a szabályozás megújítása elkerülhetetlennek tűnt és tűnik. Ezt követően a rendelet javaslata jogalkotási folyamatának fő állomásait mutatom be: megvizsgálom a javaslat szövegének formálásában meghatározó szerepet játszó tagállami és uniós stakeholderek álláspontját, és hogy ezek hatására

---

hírközlési adatvédelmi rendelet javaslata vagy ePrivacy rendelet javaslata)

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv vagy ePrivacy irányelv)

[3] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet vagy GDPR)

[4] Európai Unió Tanácsa (Council). A máltai elnökség jelentése az elért eredményekről. (9324/17). 4.

[5] European Commission (EC). Annexes to the Commission work programme 2025. (COM (2025) 45). Annex IV. ref. 29.

[6] EC. Commission work programme 2025. (COM (2025) 45). 11.

milyen rendelkezéseket tartalmaztak a különböző javaslatverziók az elektronikus hírközlési adatok felhasználását érintően. A tanulmány befejező gondolataiban felvázolom a megújulásra szoruló ePrivacy szabályozás jelenlegi kilátásait, azokat a szempontokat, amelyekben összhangot kell találnia a jövőbeli rendelkezéseknek, és erre tekintettel néhány megfontolásra érdemes javaslattal zárom a gondolataimat.

Miért fontos ilyen részletesen vizsgálni egy „eltemetett" rendeletjavaslatot?

Azzal, hogy szemügyre veszem, milyen kihívásokat jelentett a rendelet 2021 elején a Tanács által elfogadott kompromisszumos javaslatának kialakítása, és miért akadt el a párbeszéd, rámutatok az elektronikus hírközlési adatok felhasználást érintő, az uniós tagállamok egymás közötti, illetve az uniós intézmények egymás között is megfogalmazódó és hangsúlyossá váló ellentétes nézőpontjaira és érdekeire, amelyek a jövőben várható ePrivacy szabályozást befolyásolják, akárhogy alakul is majd annak a sorsa.

1. Az ePrivacy irányelv

Míg az általános adatvédelmi rendelet – és elődjeként az adatvédelmi irányelv[7] – a személyes adatok uniós védelmének egységes és közvetlenül alkalmazandó szabályait fogalmazta meg az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta)[8] 8. cikkének (1) bekezdéséből fakadóan, addig az ePrivacy irányelv célja a Charta 7. cikkében megfogalmazott, a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás magas szintű védelmére vonatkozó alapjogok biztosítása a kommunikáció titkosságának és az elektronikus hírközlési ágazatban kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó tagállami szabályoknak a harmonizációja révén. Emellett az irányelv többek közt szabályozza a közvetlen üzletszerzési célból küldött elektronikus megkereséseket, az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások biztonsági követelményeit, az előfizetőket érintő adatvédelmi incidensek kezelését és a végberendezések használóinak követése érdekében a készüléken tárolt adatok felhasználását.

Mivel a természetes személyeket érintő elektronikus kommunikáció és a kapcsolódó adatok személyes adatnak minősülnek, az ePrivacy irányelv a

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK Irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról

[8] Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02)

nyilvános hírközlési hálózatokon nyújtott, nyilvánosan elérhető szolgáltatásokkal összefüggő adatkezeléseket érintő speciális rendelkezéseket fogalmaz meg az általános adatvédelmi rendelet (mint lex generalis) szabályaihoz képest.

Emellett az irányelv kiegészíti a GDPR rendelkezéseit az annak hatályán kívül eső, nem természetes személy felhasználók kommunikációjának, közléseinek és az azokhoz kapcsolódó adatainak védelmére vonatkozó szabályokkal,[9] melyek esetenként üzleti titkot vagy kereskedelmi értékkel bíró, egyéb szenzitív információt tartalmaznak, tekintettel arra, hogy a Charta 7. cikke által biztosított védelem az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) gyakorlata alapján[10] a jogi személyek tevékenységére is kiterjed.

Mind a személyközi elektronikus hírközlési kommunikáció tartalma, mind a kommunikáció továbbításával kapcsolatos forgalmi adatok (ún. metaadatok), mint például a kommunikáció típusa, időpontja, időtartama, a közlés küldőjét és feladóját azonosító adatok, az elektronikus kommunikációhoz használt eszköz helyére vonatkozó adatok rendkívül érzékeny és sokrétű információt tárhatnak fel a kommunikációban részt vevő felhasználókról,[11] amit az EUB gyakorlata is megerősített. *„Ezen adatok együttesen véve igen pontos következtetések levonását tehetik lehetővé azon személyek magánélete vonatkozásában, akiknek az adatait megőrizték, így például a napi szokások, az állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyek, a napi vagy egyéb helyváltoztatások, a gyakorolt tevékenységek, az e személyek társadalmi kapcsolatai és az általuk látogatott társadalmi közegek […] eszközül szolgálnak az érintett személyek profiljának megalkotásához, amely információ a magánélet tiszteletben tartásához való jog tekintetében ugyanolyan érzékeny, mint a közléseknek maga a tartalma*.”[12]

Az irányelv a közlések és a kapcsolódó forgalmi adatok titkosságának, így kezelésének tilalma alól[13] meghatározott körben – konkrétan nevesített célok teljesítéséhez való szükségesség és meghatározott feltételek teljesülése mellett – enged kivételt. A GDPR különleges személyes adatok kezelését érintő szabályozási logikájához hasonlóan egy speciális adatkör kezelésének általános tilalmát fogalmazza meg, és kivételként meghatározott eseteket[14]

[9] Esztervári 2024. 12.
[10] C-450/06. Varec SA. ECLI:EU:C:2008:91. §48
[11] Esztervári 2024. 13.
[12] C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek. Digital Rights Ireland. ECLI:EU:C:2014:238 §27 és C-203/15 és C-698/15 egyesített ügyek. Tele2 Sverige. ECLI:EU:C:2016:970. §99
[13] ePrivacy irányelv 5. cikk
[14] GPDR 9. cikk (1) és (2) bekezdés

nevesít az irányelv is. Így a szolgáltatónak mint adatkezelőnek az elektronikus hírközlési adatok kezelése kapcsán a GDPR 6. cikke szerinti egyik jogalap fennállásán túl az irányelvben meghatározott valamely megengedett felhasználási cél kapcsán ennek szükségességét és a további követelményeket is biztosítania kell.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (továbbiakban: EECC)[15] hatályba lépésével az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal funkcionálisan egyenértékű, hálózatsemleges online piaci szereplők által nyújtott szolgáltatások, az un. OTT vagy helyettesítő szolgáltatások is az irányelv tárgyi hatálya alá kerültek,[16] így az érintett szolgáltatási kör jelentősen kibővült, tükrözve a digitális kommunikációs piaci trendek változását.

2. Miért vált szükségessé az ePrivacy szabályozás megújítása?

2015-ben a Bizottság átfogó jelentésben[17] értékelte, hogy az ePrivacy irányelv biztosítja-e a magánélet és a kommunikáció titkosságának megfelelő védelmét az EU-ban, szabályai továbbra is megfelelnek-e az irányelv céljainak számos szabályozási és technológiai szempont (eredményesség, hatékonyság, relevancia, koherencia és uniós hozzáadott érték) értékelése alapján.

Az egész uniót és a 2009 és 2015 közötti időszakot felölelő jelentés megállapította, hogy bár az irányelv rendelkezései továbbra is relevánsak a magánélet védelmének, a kommunikáció és a forgalmi adatok titkosságának biztosítása szempontjából, illetve a tagállami szabályozások harmonizálása is hozzáadott értékkel bír a tagállamokon átívelővé, nemzetközivé váló elektronikus hírközlési piacon, ugyanakkor a hatékonyságuk – többek közt a nem kívánt marketing megkeresések elleni védelmet[18] vagy a nyomon követésre használt technológiákra vonatkozó szabályokat (ld. sütik)[19]

[15] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (EECC) létrehozásáról

[16] EECC 2. cikk 4. és 5. pontja, amelyet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 188. § 16. és 124. pontja implementált a magyar szabályozásba.

[17] EC. Ex-post Regulatory Fitness and Performance (REFIT) evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017)5).

[18] EC. Executive summary of the Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal. (SWD (2017) 4).

[19] Sütinek (vagy angolul cookie-nak) nevezzük a felhasználó webböngészője által a felhasználó számítógépén vagy egyéb eszközén elmentett információt, ami akkor kerülhet oda, ha a felhasználó meglátogat egy weboldalt. A sütik segítségével a weboldal felismeri a felhasználót, ha az újra az oldalra látogat, ezzel nyomon követi a felhasználót, személyre szabott böngészési élményt, tartalmat, hirdetéseket tud megjelentetni. A meglátogatott weboldal által elhelyezett sütiket első féltől származó, míg a weboldalhoz nem kötődő, egy hirdetési hálózat által elhelyezett sütiket harmadik féltől származó cookie-nak nevezzük, amellyel a felhasználó más oldalakon történő böngészése is nyomon

tekintve[20] – nem megfelelő, egyes szabályok a technológiai és piaci fejlemények, valamint a jogi keret változásai fényében már nem felelnek meg az irányelv céljainak, elavultak vagy feleslegessé váltak.[21]

A meglévő irányelvi szabályozás megújítását, a jogi keret összehangolását, egyszerűsítését és naprakésszé tételét következő tényezők tették elkerülhetetlenné:

– az elektronikus hírközlési ágazatban megjelenő új, helyettesítő digitális kommunikációs technológiák dinamikus fejlődése és elterjedése nyomán a különböző piaci szereplők számára biztosítandó egyenlő versenyfeltételek igénye;

– az összekapcsolt, egységes és digitalizált közösségi hírközlési piac létrehozása érdekében a tagállami, hírközléssel kapcsolatos adatvédelmi szabályok további harmonizációjának igénye, illetve

– az általános adatvédelmi rendelettel való összhang megteremtésének igénye.[22]

2.1. Technológiai és piaci változások

Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv 2002-ben lépett hatályba, legutóbbi módosítására 2009-ben került sor.[23] Az azóta eltelt idő alatt az elektronikus személyközi kommunikációs szolgáltatások, az azokat biztosító technikai eszközök piacán jelentős technológia fejlődés és gazdasági átalakulás következett be. A tradicionális hanghívás, az SMS küldés és az elektronikus levél mellett megjelentek az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal funkcionálisan egyenértékű, új, internetprotokollokon alapuló kommunikációs szolgáltatások, az un. „over-the-top” (továbbiakban: OTT) szolgálatások, például az IP-alapú hangátvitel (Voice over IP, pl. FaceTime), az azonnali üzenetküldő (pl. Facebook Messenger) és a webalapú

követhető. (Forrás: EC. Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal. (SWD (2017) 3). Annex 14: Glossary).

[20] Monteleone 2017. 2.

[21] EC. Executive Summary of the Ex-post REFIT evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017) 6).

[22] EC. Executive summary of the Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal. (SWD (2017) 4).

[23] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról („Süti” irányelv)

e-mail (pl. Gmail) szolgáltatások, amelyekre a fogyasztók és a vállalkozások a hagyományos kommunikációs szolgáltatások helyett egyre inkább támaszkodnak,[24] de a közlések továbbításának és tárolásának technológiai feltételei és lehetőségei is megváltoztak.[25]

Mivel az ePrivacy rendelet javaslatának bizottsági elfogadásakor az OTT szolgáltatásokra nem vonatkozott az uniós elektronikus hírközlési szabályozás, így az ePrivacy irányelv sem, a szabályozási aszimmetria egyrészt versenyhátrányba hozta az elektronikus hírközlési szolgáltatókat az új szereplőkkel szemben, másrészt az alkalmazott (tradicionális vs. OTT) kommunikációs eszközöktől függően eltérő szintű védelmet eredményezett.[26] Így a javaslat egyik elsődleges célja az volt, hogy a magánélet és a kapcsolattartás hatékony és azonos szintű védelme érdekében az ePrivacy szabályozás hatályát az OTT szolgáltatókra is kiterjessze.[27]

Miután ezek a szolgáltatások az EECC 2020. december 21-i alkalmazandóvá válásával az elektronikus hírközlési szolgáltatások fogalmi körébe értendőek, az OTT szolgáltatások ePrivacy irányelv tárgyi hatálya alá kerültek. Ez ugyanakkor nyilvánvalóvá tette, hogy az irányelv rendelkezései nem tartottak lépést a technológiai fejlődéssel és a piaci realitással, nehezen értelmezhetőek és alkalmazhatóak ezekre a szolgáltatásokra.

Azonban az irányelv a végberendezések titkosságával, a végberendezéseken tárolt adatok bizalmasságával (közismertebb néven sütikkel) kapcsolatos, 2009-ben jelentősen – aktív hozzájárulás irányába – módosított rendelkezései sem bizonyultak kellően hatékonynak a felhasználók rendelkezési jogának biztosítása szempontjából. Egyrészt mert nem kezelték megfelelően a nyomon követéssel járó tényleges adatvédelmi kockázatokat, másrészt – különösen a technika fejlődésével – nem terjedtek ki minden nyomon követési megoldásra.[28] A „sütiszabályozással” szembeni legmarkánsabb kritikaként mégis az fogalmazódott meg, hogy az internethasználók számára terhessé és ténylegesen kontraproduktívvá vált a hozzájárulási kérelmek volumene (un. cookie fatigue),[29] illetve általánosan elterjedt jelenség lett a tartalomhoz való hozzáférés feltételéül szabott,

[24] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása. 1.1. fejezet
[25] European Parliament (EP) / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. (2017). Report on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications. 92.
[26] EC. Executive Summary of the Ex-post REFIT evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017) 6).
[27] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása. 2.3. fejezet
[28] EC. Ex-post Regulatory Fitness and Performance (REFIT) evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017)5). 6.4. fejezet
[29] O'Regan 2025. 1.

nyomon követési beleegyezést kikényszerítő „sütifalak” alkalmazása. Így több okból is szükségessé vált a szabályozás megújítása, hogy a felhasználók az adatvédelmi beállításaikat valódi választási lehetőségként, adekvát tájékoztatás birtokában, de egyszerűen tehessék meg.[30]

Az intenzív technológiai fejlődés hatására a felhasználók online magatartásának nyomon követésére szolgáló megoldások is jelentős változáson mentek keresztül. Így a végberendezések adataival kapcsolatos szabályozásnak a magánélet és bizalmas személyes adatok hatékony és kockázatarányos védelme mellett ezen megoldások technológiai sajátosságaira reflektáló aktualizálása is szükségessé vált. Mivel az irányelv szabályai a nyilvános hírközlési hálózatokon nyújtott, nyilvános szolgáltatásokkal összefüggő adatkezeléseket szabályozzák, a nyilvánosan elérhető, de privát hírközlési hálózatokon nyújtott szolgáltatások (pl. reptéri wifi) kapcsán a felhasználók adatainak kezelése, a felhasználók végberendezésének nyomon követése nem tartozik az irányelv hatálya alá.[31]

A gépek közötti kommunikációt lehetővé tévő eszközök megjelenése, a "dolgok internetét" (IoT) érintő robbanásszerű fejlődés szintén új kihívásokat, újfajta komplexitást és kockázatokat jelent az egyének magánélete és személyes adatainak védelme szempontjából, miközben értelemszerűen ezek az új szolgáltatások sem tartoznak az irányelv hatálya alá, ami tovább növeli az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozás vakfoltjait.

2.2. Egységes szabályozás az unió területén

A dinamikusan fejlődő digitális technológia természeténél fogva tagállamokon átnyúló piaci szolgáltatásokra biztosít lehetőséget, ami elé akadályokat görget az irányelv kellő egyértelműséget nélkülöző rendelkezéseinek tagállamonként eltérő értelmezése,[32] továbbá a tagállamonként eltérő elektronikus hírközlési szabályozás, hatósági intézményrendszer és jogalkalmazási gyakorlat.[33]

Bár a tagállamok többsége alkotmányos jogként nevesíti a kapcsolattartás védelmét, és további tagállami szabályozással biztosítja azt, egységes uniós

[30] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása. 2.3., 3.1. fejezetek
[31] EC. Ex-post Regulatory Fitness and Performance (REFIT) evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017)5). 6.3.2. fejezet
[32] EC. Synopsis report of the public consultation of the evaluation and review of the ePrivacy Directive. 2.
[33] EC. Ex-post Regulatory Fitness and Performance (REFIT) evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017)5). 5.2-3. fejezetek

szabályok hiányában az elektronikus hírközlési szolgáltatások használatával összefüggő személyes és nem személyes adatok határokon átnyúló áramlása, a digitális egységes piacra vonatkozó stratégia törekvései nehézségekbe ütköznek.[34]

A rendeleti szabályozás legnagyobb előnye, hogy az uniós tagállamokban egységes tartalmú, azonos védelmi szintet biztosító és közvetlenül alkalmazandó szabályozást teremtene az elektronikus kommunikációval kapcsolatos adatkezelésekre. A javaslat indokolása szerint *„az uniós digitális egységes piac sikere attól függ, hogy az EU mennyire hatékonyan bontja le a nemzeti elszigetelődéseket és akadályokat, és mennyire ragadja meg az európai digitális egységes piac előnyeit és gazdaságosságát*."[35]

Bár a javaslat lehetővé tenné a tagállamok számára bizonyos rendelkezések közérdeken alapuló korlátozását, a rendeleti szabályozás bevezetésével a hazai szektorális szabályozás és az ePrivacy irányelv közötti ellentmondások is feloldhatóak lennének (pl. az előfizetői személyes adatok megsértésével járó incidensek kezelése, a saját ügyfeleknek küldött elektronikus kommunikáció, a végberendezéseken tárolt adatokhoz való hozzáférés vagy a hatóságoknak való adatszolgáltatás szabályai).

Az uniós felhasználók azonos szintű védelmét biztosító rendeleti jogalkotás azért is jelentős, mert az ePrivacy szabályozás személyi hatálya tágabb, mint az elektronikus hírközlési szolgáltatók köre. Érinti az egyéb „helyettesítő" kommunikációs szolgáltatókat, illetve a végberendezésekre vonatkozó – a felhasználó eszközén történő adattárolási, illetve az adatokhoz való hozzáférési – szabályok miatt a weboldalak és appok fejlesztőit és üzemeltetőit, lényegében bármely online viselkedést nyomon követő megoldást alkalmazó szolgáltatót, továbbá a direkt marketing célból elektronikus kommunikációs szolgáltatást alkalmazó természetes és jogi személyeket is. Ezért hiánya ennek a kiterjedt szolgáltatói körnek jelent jogbizonytalanságot, egyúttal a magas megfelelőségi költségek miatt a digitális egységes piac megfelelő működését korlátozó versenyhátrányt is okoz.

[34] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása. 2.2. fejezet
[35] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása. 2.2. fejezet

2.3. A GDPR rendelkezéseivel való harmonizáció

Az irányelvhez hasonlóan a rendelet javaslata is pontosító és kiegészítő szabályokat fogalmaz meg az általános adatvédelmi rendelethez képest az elektronikus hírközlési adatok tekintetében, míg a GDPR szabályozása alá utalja az elektronikus hírközlési személyes adatok kezelésével kapcsolatos minden olyan kérdést, amelyről nem tartalmaz speciális rendelkezést.

A javaslat indokolása mellett[36] a GDPR (173) preambulumbekezdése is utal rá, hogy a GDPR és az ePrivacy irányelv közötti kapcsolat egyértelművé tétele érdekében az irányelvet megfelelően módosítani kell, az általános adatvédelmi rendelkezésekkel való összhang biztosítása érdekében felül kell vizsgálni. Erre tekintettel a javaslat egyes tárgykörökre – például az irányelv 4. cikkében foglalt, az adatkezelés biztonságára és az adatvédelmi incidensekre vonatkozó kötelezettségekre – nem állapított meg szabályokat, ezeket a kérdéseket a GDPR általános rendelkezéseinek a körébe utalta.[37]

Az Európai Adatvédelmi Testület (továbbiakban: Testület vagy EDPB) 5/2019. számú véleményében[38] a tagállami adatvédelmi hatóságok gyakorlatának egységesítése végett az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv és az általános adatvédelmi rendelet kapcsolatát több aspektusból elemezte. Az EDPB a GDPR és az ePrivacy irányelv tárgyi hatálya alá is tartozó kérdésekben (pl. személyes adatnak is minősülő sütik, forgalmi adatok, előfizetői névjegyzék stb.) az adatvédelmi hatóságok feladatainak, hatáskörének és illetékességének tisztázására, az ePrivacy irányelv szabályainak az adatvédelmi hatóságok általi mérlegelhetőségére és az együttműködési és egységességi mechanizmusok alkalmazhatóságára fókuszált, illetve ezek mintegy előkérdéseként arra adott választ, hogy *„milyen mértékig szabályozhatják az adatkezelést mind az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv, mind pedig az általános adatvédelmi rendelet rendelkezései”*.[39]

Ezekben a kérdésekben az EDPB legfontosabb megállapításai, hogy

---

[36] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása, 2.2. fejezet

[37] EC. Ex-post Regulatory Fitness and Performance (REFIT) evaluation of the ePrivacy Directive. (SWD (2017) 5). 6.2.5. fejezet

[38] Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) 5/2019 számú véleménye az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv és az általános adatvédelmi rendelet közötti kölcsönhatásról, különösen az adatvédelmi hatóságok illetékessége, feladatai és hatásköre tekintetében

[39] EDPB 5/2019 számú véleménye. 1.c. pont

– a személyes adatoknak az elektronikus hírközlési ágazatban történő kezelése érdekében az irányelv számos rendelkezése pontosítja a GDPR rendelkezéseit, így *„a lex specialis derogat legi generali”* elvvel összhangban alkalmazásuk előbbre való az általános adatkezelési szabályokhoz képest (pl. forgalmi adatok kezelésének feltételei);

– a GDPR az irányadó a személyes adatok minden olyan kezelésére, amely nem tartozik kifejezetten az irányelv hatálya alá (pl. adatkezelési megállapodások);

– a jogi személy előfizetőkre az irányelv kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz a csak a természetes személyek adatait érintő GDPR-hoz képest.[40]

Ugyanakkor mivel csak a belga adatvédelmi hatóság által felvetett kérdésekre adott választ, számos témát nem érintett és rendezett, amelyeket a rendelet lett volna hivatott megoldani.

Ahogy azt a 4. fejezetben bővebben kifejtem majd, Bizottság, az EDPB, elődje, a 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport (továbbiakban: munkacsoport vagy WP 29), az Európai Adatvédelmi Biztos (továbbiakban EDPS vagy Biztos) és a Parlament is elengedhetetlenek tartották a meghaladott ePrivacy szabályozás megújítását és a GDPR-ral való összehangolását a magánélet és az elektronikus kommunikáció konzisztens védelméhez.

Ugyanakkor érthető módon felvetődött annak az igénye is, hogy az uniós jogalkotó nagyobb bátorságot és kreativitást tanúsítva elmozdulhatna az ePrivacy szabályozás meglévő, lex specialis struktúrájától, és a GDPR adta keretek között, az általános adatvédelmi szabályok kiegészítésével alakíthatná ki a fokozott védelmet igénylő elektronikus hírközlési adatok kezelésére vonatkozó garanciákat.[41]

A lex specialis – lex generalis viszonyból adódó jogbizonytalanság, az adatkezelési rendelkezések megkettőződésének elkerülése, a speciális védelmet nem igénylő adatkörre (pl. elektronikus névjegyzék adatai) irányadó külön szabályozás elkerülhető lenne a GDPR különleges személyes adatokra vonatkozó szabályainak új adatkörökkel (elektronikus hírközlési tartalmi és metaadatok) és feltételekkel történő kiegészítésével.

---

[40] EDPB 5/2019 számú véleménye, 38-48.pontok

[41] EP / Committee on Legal Affairs. (2017). Opinion on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications. 3.

3. A rendelet bizottsági javaslata és az elektronikus hírközlési adatok felhasználását érintő szabályok alakulása a Tanácsban folytatott tárgyalások során

Az ePrivacy szabályozás megújításának igényére reagálva a Bizottság 2017. január elején fogadta el és tette közzé az irányelvi szabályozást felváltani hivatott ePrivacy rendeletre irányuló javaslatát,[42] mint az egyik kulcsfontosságú, a digitális szolgáltatásokba vetett bizalmat erősítő jogalkotási lépését a 2015-ben megalkotott Európai Digitális Egységes Piacra (Digital Single Market - DSM) vonatkozó stratégiának.[43]

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 16. és 114. cikkén alapuló bizottsági javaslat megalkotását elsődlegesen az elektronikus hírközlési szolgáltatások felhasználói alapvető jogainak és szabadságainak egységesen magas szintű védelme, a felhasználók bizalmának megteremtése indokolta.[44] Ezeket az alapvető jogokat a Charta 7. cikkében találjuk.

A javaslat területi hatálya az EU-ban tartózkodó végfelhasználókra terjedt ki, függetlenül attól, hol van a szolgáltató székhelye, vagy hol történik az adatkezelés,[45] viszont nem vonatkozott az uniós intézmények, szervek és ügynökségek adatkezeléseire, amelyeket az uniós intézmények személyes adatkezeléséről szóló rendelet szabályoz.[46]

A javaslathoz készített hatásvizsgálat felszínre hozta az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozásban érdekelt szereplők eltérő prioritásait és ellentétes érdekeit, és előre jelezte, hogy a választott szabályozási irány nem élvezi a stakeholderek egységes támogatását.

A polgárok, a tagállami hatóságok, az európai adatvédelmi biztos és a jogvédő szervezetek[47] a magánélet és a közlések titkosságának a jelenleginél

---

[42] ePrivacy rendelet javaslata

[43] Council. Digital Single Market Strategy for Europe. (COM (2015) 192)

[44] ePrivacy rendelet javaslatának indoklása, 2.1. fejezet

[45] ePrivacy rendelet javaslata §3.

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

[47] Így például az European Digital Rights (EDRi) azt javasolta, hogy az elektronikus hírközlési adatok bizalmas jellegének biztosítása a továbbításon túl a tárolásra is terjedjen ki, hogy ezen adatok felhasználása alapvetően a felhasználó hozzájárulásán alapuljon - kivéve, ha kezelésük szigorúan a kommunikáció továbbításához szükséges -, továbbá, hogy biztosítva legyen a böngészőben a konkrét nyomon követési céllal kapcsolatos beállítási lehetőség. (Forrás: Monteleone 2017. 9.)

és a GDPR általános szabályainál nagyobb fokú, technológiasemleges és következetesebb védelmét eredményező, fokozott önrendelkezést biztosító szabályozást igényelték. Az adatvezérelt innováción alapuló, versenyképességet szem előtt tartó elektronikus hírközlési szolgáltatók, az OTT szolgáltatók, továbbá a honlap üzemeltetők és az online viselkedésalapú hirdetési szolgáltatók többsége a szabályok deregulációját és a GDPR szabályaihoz való közelítést várták az elektronikus hírközlési szabályozás megújításától.[48] Emellett, míg az elektronikus hírközlési szolgáltatók a kiegyenlített versenyt biztosító, technológiasemleges és egységes szabályozást támogatták, addig az OTT szolgáltatók ellene voltak annak, hogy az ePrivacy szabályozás az ő tevékenységükre is kiterjedjen.[49]

3.1. Az elektronikus hírközlési adatok megengedett felhasználása és a felhasználás esetköreinek bővülése

Az elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevétele során keletkező személyes adatok (ideértve magának a közlésnek a tartalmát és a kapcsolódó forgalmi adatokat is) bizalmas, a magánszférával szorosan összefüggő információt hordoznak. Az a sajátosságuk, hogy minőségüknél, mennyiségüknél és összekapcsolhatóságuknál fogva sokrétű és meglehetősen pontos képet festenek az előfizetők és felhasználók szokásairól, érdeklődéséről, mozgásáról, kapcsolatrendszerükről, életük érzékeny aspektusairól (pl. szexuális irányultság, politikai meggyőződés, anyagi helyzet, egészségi állapot stb.), indokolja a GDPR háttérszabályaihoz képest szigorúbb, a különleges személyes adatokéhoz hasonló, magas szintű, korlátozó szabályozást (lex specialis).

Az ePrivacy rendelet javaslatának talán leginkább vitatott rendelkezései az elektronikus hírközlési adatok, ezen belül elsősorban a metaadatok szolgáltatói felhasználásának megengedett eseteit érintették.

Az irányelvhez hasonlóan a 2017 elején elfogadott javaslat értelmében az elektronikus hírközlési adatok titkosak,[50] kezelésük csak konkrét, kivételként meghatározott esetekben megengedett. A javaslat tételesen meghatározta az

[48] EC. Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal. (SWD (2017) 3). 5.6. fejezet
[49] EC. Impact assessment for the ePrivacy Regulation proposal. (SWD (2017) 3). 5.4. fejezet
[50] ePrivacy rendelet javaslata §5.

elektronikus hírközlési adatok kezelésének megengedett eseteit,[51] és ezen túl további feltételeket fogalmazott meg – különösen szenzitív minőségére tekintettel – a továbbított közlés tartalmának kezelésére,[52] illetve egyes esetekben megengedte a metaadatok[53] kezelését.

A Tanácsban a javaslat vizsgálatára a távközléssel és információs társadalommal foglalkozó, ún. WP TELE munkacsoportban került sor,[54] a munkacsoport státuszriportjait és az aktuális szövegtervezeteket a tagállamok delegáltjai és a miniszterek vitatták meg rendszeresen a TTE Tanácsban.[55]

A kompromisszumos javaslat végső szövegének megszületését jelentősen hátráltatták többek közt a metaadatok felhasználásáról képviselt, látványosan eltérő tagállami álláspontok. Az egymást váltó soros elnökségek nagy lendülettel indultak neki a tárgyalások előmozdításának, a javaslatnak újabb és újabb verziói születtek. A soros elnökségek egyes javaslat-verzióit, és azon belül az elektronikus hírközlési adatok felhasználást illető koncepciók változását az alábbi *táblázat* mutatja összefoglaló jelleggel.

Ebben a táblázatban az ePrivacy rendelet javaslatának az elektronikus hírközlési adatok megengedett szolgáltatói felhasználására vonatkozó rendelkezések (6. cikk) változását mutatom be a javaslat egymást követő változatait alapul véve.

Az előző verzióhoz képest újként megjelenő, megengedett adatkezelési célokat **vastag betűvel** emeltem ki, míg az elhagyott kezelési célok ~~áthúzva~~ jelennek meg. Amennyiben nincs lényegi változás az előző verzióhoz képest, illetve csak kisebb módosítások (pl. biztosítékok köre) történtek, azt „U.a.” jelzéssel jeleztem.

[51] ePrivacy rendelet javaslata §6.1.
[52] ePrivacy rendelet javaslata §6.3.
[53] ePrivacy rendelet javaslata §6.2.
[54] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (13106/20). 5.pont
[55] Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács

1. táblázat

ePrivacy rendelet javaslatának verziója	**Elektronikus hírközlési adatok megengedett szolgáltatói felhasználása**	**Elektronikus hírközlési tartalom megengedett szolgáltatói felhasználása**	**Elektronikus hírközlési metaadatok megengedett szolgáltatói felhasználása**
2017/0003(COD) Európai Bizottság javaslata	*6.1. cikk* - kommunikáció továbbítása; - az elektronikus hírközlési hálózat és szolgáltatások biztonságának fenntartása, műszaki hibák észlelése.	*6.3. cikk* - a végfelhasználó hozzájárulása esetén, a részére nyújtott szolgáltatás biztosítása; - minden érintett végfelhasználó hozzájárulása esetén, a szolgáltató által meghatározott célból.	*6.2. cikk* - szolgáltatásminőségre előírt követelmények teljesítése; - számlázás és összekapcsolási díjak számítása; - a szolgáltatások visszaélésszerű igénybevételének észlelése és megszüntetése; - a végfelhasználó előre meghatározott célból hozzájárul.
A8-0324/2017 Európai Parlament módosított javaslata	*6.1. cikk* U.a.	*6.3. cikk* U.a.	*6.2. cikk* a végfelhasználó előre meghatározott célból hozzájárul **(biztosíték: ha valószínűsíthetően magas kockázattal jár a természetes személyek jogaira nézve, hatásvizsgálat kell).**
15333/17. Észt elnökség javaslata	*6.1. cikk* U.a.	*6.3. cikk* U.a.	*6.2. cikk* **- végfelhasználóval kötött szerződés teljesítése;** **- a szolgáltatóra irányadó jogi kötelezettség teljesítése;** **- természetes személy létfontosságú érdekének védelme;** **- tudományos kutatás és a statisztikai cél (biztosítékok: pl. álnevesítés és titkosítás, tiltakozási jog).**
8537/18. Bolgár elnökség javaslata	*6.1. cikk* U.a.	*6.3. cikk* U.a.	*6.2. cikk* - **hálózatoptimalizálást és -kezelés;** ~~- a szolgáltatóra irányadó jogi kötelezettség teljesítése;~~ - statisztikai cél **(megkülönböztet a metaadatok közt hely-adatokat, amelyek csak speciális feltételek - pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, profilalkotás tilalma - mellett kezelhetőek).**
13256/18. Osztrák elnökség javaslata	*6.1. cikk* **végberendezések biztonsági kockázatai elleni védelem**	*6.3. cikk* U.a.	*6.2. cikk* ~~- helyadatok kezelése speciális feltételek mellett;~~

			- az elektronikus hírközlési metaadatok eredeti gyűjtésének céljával össze-egyeztethető egyéb célból (biztosítékok: pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, kötelező hatásvizsgálat, profilalkotás tilalma, tiltakozási jog, kizárólag anonim adatok megosztása harmadik féllel).
6771/19. Román elnökség javaslata	*6.1. cikk* **gyermekpornográf-tartalmak kiszűrése és eltávolítása (biztosítékok: pl. kötelező hatásvizsgálat, az kommunikáció tartalma elemzésének és tárolásának tilalma).**	*6.3. cikk* U.a.	*6.2. cikk* U.a.
14068/19. Finn elnökség javaslata	*6.1. és 6d. cikk* - **elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtása;** ~~- kommunikáció továbbítása;~~ **- szolgáltatóra vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése (ld. bűnmegelőzés, bűn-üldözés, közbiztonság védelme)**	*6a. cikk* U.a.	*6b. és 6c. cikkek* U.a.
6543/20. Horvát elnökség javaslata	*6.1. és 6d. cikk* - **kommunikáció továbbítása;** ~~- elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtása;~~	*6a. cikk* U.a.	6b. cikk ~~- szolgáltatásminőségre előírt követelmények teljesítése;~~ ~~- hálózatoptimalizálást és -kezelés;~~ ~~- számlázás és összekapcsolási díjak számítása;~~ ~~- a szolgáltatások visszaélésszerű igénybevételének észlelése és megszüntetése;~~ ~~- tudományos kutatás és a statisztikai cél~~ ~~- az elektronikus hírközlési metaadatok eredeti gyűjtésének céljával összeegyeztethető egyéb célból;~~ **- az elektronikus hírközlési szolgáltató jogos érdekének érvényesítése, kivéve, ha elsőbbséget élveznek a végfelhasználók érdekei, alapvető jogai (kivétel pl. végfelhasználó profilozása, különleges személyes adatok; biztosítékok: pl.**

			álnevesítés és titkosítás, tiltakozási jog, kötelező hatásvizsgálat)
9931/20. Német elnökség javaslata	*6.1. cikk* ~~- szolgáltatóra vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése (ld. bűnmegelőzés, bűnüldözés, közbiztonság védelme);~~ ~~- gyermekpornográf tartalmak kiszűrése és eltávolítása.~~	*6a. cikk* U.a.	*6b. cikk* **- szolgáltatásminőségre előírt követelmények teljesítése; - hálózatoptimalizálás és -kezelés; - számlázás és összekapcsolási díjak számítása; - a szolgáltatások visszaélésszerű igénybevételének észlelése és megszüntetése;** ~~- az elektronikus hírközlési szolgáltató jogos érdekének érvényesítése, kivéve, ha elsőbbséget élveznek a végfelhasználók érdekei, alapvető jogai;~~ **- statisztikai cél (megkülönböztet a metaadatok közt hely-adatokat, amelyek csak speciális feltételek - pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, profilalkotás tilalma - mellett kezelhetőek) és tudományos kutatás**
6087/21. Európai Tanács által elfogadott javaslat	*6.1. cikk* - **elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtása;** ~~- kommunikáció továbbítása;~~ **- szolgáltatóra vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése (ld. bűnmegelőzés, bűnüldözés, közbiztonság védelme).**	*6a. cikk* U.a.	*6b. és 6c. cikk* **-** statisztikai cél, tudományos és **történelmi kutatás** (megkülönböztet a metaadatok közt hely-adatokat, amelyek csak speciális feltételek mellett kezelhetőek); **- a hivatalos nemzeti és európai statisztikák előállítása; - az elektronikus hírközlési metaadatok eredeti gyűjtésének céljával összeegyeztethető egyéb célból (biztosítékok: pl. ha anonim adatok nem alkalmasak, álnevesítés, kötelező hatásvizsgálat, profilalkotás tilalma, tiltakozási jog, kizárólag anonim adatok megosztása harmadik féllel).**

(Forrás: saját szerkesztés)

A Bizottság által elfogadott javaslat (17) preambulumbekezdése fontos és előremutató megállapítást tett azzal, hogy *„az elektronikus hírközlési adatok kezelése a vállalkozások, a fogyasztók és a társadalom egésze szempontjából hasznos lehet*”, erre tekintettel az irányelvben biztosított, a végfelhasználók számára nyújtott, hozzáadott értékkel rendelkező szolgáltatásokon túl további lehetőséget kívánt biztosítani a szolgáltatók számára, hogy a kommunikáció lebonyolításától eltérő célokra használják az elektronikus hírközlési metaadatokat. Ilyen adatkezelési célra a preambulum a tömegközlekedés kihasználtságára vonatkozó, az egyének helyváltoztatást mutató, aggregált hőtérkép előállítását hozta példaként, mint a közösség számára is fontos adatkezelési célt. Ennek az adatkezeléseknek azonban feltétele egyrészt a végfelhasználók önrendelkezési jogának biztosítása, így a javaslat a végfelhasználók hozzájárulását jelölte meg az e célból folytatott adatkezelés jogalapjának, másrészt azt a követelményt támasztotta, hogy az adatkezelés célja ne legyen teljesíthető anonim adatok kezelésével, mint a preambulumbekezdésben említett helyváltoztatást követő hőtérkép előállítása.

Már az észt elnökség szövegtervezete[56] is a GDPR-hoz való igazodás jegyében született meg, de az igazán jelentős koncepcionális változást az osztrák elnökség verziója[57] hozta az elektronikus hírközlési metaadatok eltérő célból, de az eredeti adatkezelési céllal összeegyeztethető kezelési lehetőségének bevezetésével a metaadatok szélesebb körű felhasználásának biztosítása érdekében.

Bár az összeegyeztethető további adatkezelés (*„compatible further processing*”) lehetősége jelentős támogatást kapott, sőt egyes tagállamok a GDPR rendelkezéseivel (6. cikk 4. bekezdés) harmonizáló, még rugalmasabb megközelítés mellett érveltek, többen egyértelműen elutasították a metaadatok kezelésének e tág és rugalmas értelmezést lehetővé tévő, megengedő irányát. Az összeegyeztethető további adatkezelésről szóló disputa felszínre hozta annak a jelentőségét, hogyan egyeztethető össze az elektronikus hírközlési metaadatok kezelésének meglehetősen korlátozó szabályozási közege a hangsúlyosan adatvezérelt területek előmozdítására irányuló európai célokkal, mint például a mesterséges intelligencia fejlesztése.

[56] 15333/17 Estonian Presidency’s revised text of the ePrivacy Regulation proposal
[57] 13256/18 Austrian Presidency revised text of the ePrivacy Regulation proposal. §6.2a.

Több tagállam felvetése nyomán a román elnökség szövegtervezetében[58] megjelent az elektronikus hírközlési adatoknak a gyermekpornográf tartalmak kiszűrése és eltávolítása céljából szükséges kezelése, és e rendelkezés mellett – a probléma súlyát mérlegelve – a finn elnökség is kitartott.[59]

Jóllehet a tagállamok a javaslat több rendelkezésével kapcsolatban különböző aspektusokat képviseltek és eltérő prioritásokat fogalmaztak meg, a finn elnökség intenzíven dolgozott azon, hogy kompromisszumos megoldásokat találjon.[60] Számos tagállam már a javaslat eredeti szövege kapcsán jelezte, hogy túlságosan korlátozónak tartja az elektronikus hírközlési adatok felhasználásának megengedett eseteire vonatkozó rendelkezést, és nagyobb rugalmasságot tartott indokoltnak, különös tekintettel a GDPR-ban meghatározott jogalapok tágabb körével való összhang megteremtése miatt.[61] A finn elnökség kiállt amellett, hogy a metaadatok, különösen a geolokációs adatok értékes információkkal szolgálhatnak számos közösségi célból, ezért fontosnak vélte, hogy a metaadatoknak az eredeti adatgyűjtés céljától eltérő, de azzal összeegyeztethető, további célokból történő kezelésére lehetőséget teremtsen a javaslat – az érintett végfelhasználók hozzájárulása nélkül is –, feltéve, hogy megfelelő biztosítékok teljesülnek (pl. hatásvizsgálat, adott esetben hatósági konzultáció, tiltakozási jog, profilozás tilalma).[62]

A finn elnökség alatt zajlott intenzív munka a fenti előzmények és számos új kompromisszumos szövegtervezet kidolgozása ellenére sem hozott eredményt, a 2019. november 27-én benyújtott általános megközelítést a Coreper[63] végül nem fogadta el.[64]

A fentiek miatt a horvát elnökség úgy találta, hogy a javaslat szövege fundamentális változtatásra szorul, így számos alapvető rendelkezést egyszerűsített és közelítette a GDPR szabályaihoz.[65]

---

[58] 6771/19 Romanian Presidency revised text of the ePrivacy Regulation proposal. §6.1a.
[59] 14068/19 Finnish Presidency compromise text of the ePrivacy Regulation proposal. §6.1d.
[60] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (8204/20). 5.pont
[61] Counsil. A máltai elnökség jelentése az elért eredményekről. (9324/17). 11.b.pont
[62] 14068/19 Finnish Presidency compromise text of the ePrivacy Regulation proposal. §6c
[63] Állandó Képviselők Bizottsága vagy Coreper (az Európai Unióról szóló szerződés – EUSZ – 16. cikkének (7) bekezdése és az Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSZ – 240. cikkének (1) bekezdése) felel az Európai Unió Tanácsa munkájának előkészítéséért.
[64] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (8204/20). 5.pont
[65] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (8204/20). 6.pont

3.2. A hírközlési metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésének javaslata

A horvát elnökség által kialakított szövegtervezet[66] újdonságnak számító módosítása a metaadatok jogos érdeken alapuló adatkezelését vezette be, egyrészt, hogy a javaslat szabályai minél nagyobb mértékben igazodjanak a GDPR rendelkezéseihez, másrészt, hogy teret engedjen a metaadatok felhasználására irányuló, egyre növekvő üzleti és társadalmi igényeknek. Ezzel párhuzamosan a szövegtervezetből törölték azokat a rendelkezéseket, amelyeket a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésének lehetősége lefedett, s így feleslegessé váltak (pl. hálózatoptimalizáció, statisztikai és tudományos kutatási cél, a metaadatok összeegyeztethető, további célokból történő kezelése).

Ez a rendelkezés új, tartalmilag a GDPR 6 cikk (1) bekezdés f) pontjával megegyező jogalapot kívánt biztosítani az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára, hogy az előfizetők és felhasználók alapvető jogait és szabadságait és a saját, az adatkezeléshez fűződő jogos érdekét mérlegelve kezeljék a metaadatokat. Ugyanakkor a javaslat a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontja alatti adatkezelésekre vonatkozó feltételen túl, további, speciális garanciákat állapított meg a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésére, mint a profilalkotás tilalma, a különleges személyes adatok kezelésének a GDPR-hoz képest szűkebb körű kivételekre korlátozása,[67] a kötelező hatásvizsgálat, az adatok álnevesítése vagy titkosítása, a metaadatok harmadik féllel történő megosztásának előzetes anonimizáláshoz kötése.[68]

Az új szövegtervezet elnyerte a hírközlési szolgáltatók és ágazati érdekképviseletek tetszését: szerintük mind az iparági szempontok érvényesítése, mind a szélesebb, közérdekű célok biztosítása miatt elengedhetetlen a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelésének lehetősége.[69] A tervezet ugyanakkor szembehelyezkedett az EDPB álláspontjával,[70] ami elutasította az elektronikus hírközlési tartalom és a kapcsolódó metaadatok jogos érdeken alapuló kezelését.

---

[66] 6543/20 Croatian Presidency consolidated text of the ePrivacy Regulation proposal. (2020. 06. 03). §6b.1.(e)

[67] Kivéve, ha a GDPR 9. cikkének (2) bekezdés (g) and (j) pontjaiban foglalt feltételek teljesülnek (jelentős közérdek, közérdekű archiválás, tudományos és történelmi kutatási cél vagy statisztikai cél).

[68] 6543/20 Croatian Presidency consolidated text of the ePrivacy Regulation proposal. §6b.2.

[69] Monteleone 2017. 10.

[70] Európai Adatvédelmi Testület. (2018). Nyilatkozat az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet felülvizsgálatáról és arról, hogy ez milyen hatást gyakorol az egyének védelmére a közléseik adatvédelme és bizalmas kezelése tekintetében. 2.

A tagállamok vegyesen fogadták a metaadatok a szolgáltatók jogos érdeken alapuló kezelésének bevezetésére vonatkozó rendelkezéseket. Egyes tagállamok az előző szövegtervezet visszaállítását igényelték, és a jogos érdeken alapuló kezelésére vonatkozó rendelkezések törlését kérték, míg mások további idomulást vártak a GDPR rendelkezéseihez.[71]

Bár a COVID-19 járvány a javaslat tárgyalását érintő tanácsi munkát nagyban hátráltatta,[72] megmutatta az elektronikus hírközlési metaadatok, különösen a helymeghatározási adatok elemzésének, az abból levont következtetéseknek és előrejelzéseknek a fontosságát (ideértve a járvánnyal kapcsolatos döntések előkészítését, illetve a már meghozott döntések – pl. utazási korlátozások – hatékonyságának vizsgálatát).

A német elnökség a javaslat előremozdítása érdekében nagy figyelmet fordított a metaadatok megengedett kezelése különféle eseteire: így azok (a) a természetes személyek létfontosságú érdekeinek védelmén, (b) a szolgáltató jogos érdekén alapuló, illetve (c) statisztikai célú kezelésén alapuló rendelkezéseire, ezek megalapozottságára, illetve mindezek GDPR-hoz való igazítása megvitatására.[73] Kompromisszumos javaslatában a német elnökség[74] azt a megközelítést képviselte az elektronikus hírközlési metaadatok megengedett kezelését illetően, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók jogos érdeke zárják ki a jogalapok közül, és a metaadatok felhasználása csak világos, egyértelmű és taxatív módon meghatározott célokból, részletesen definiált feltételek mellett legyen megengedett, amennyiben az a végfelhasználó hozzájárulása nélkül történik.[75] A metaadatok megengedett felhasználási céljait és jogalapjait tekintve a német elnökség szövegtervezete lényegében visszatért a bolgár elnökség 2018-ban tárgyalt szövegtervezetéhez.[76]

Az elektronikus hírközlési szolgáltatók uniós vagy tagállami jogon alapuló bűnmegelőzési és bűnüldözési célú, az elektronikus hírközlési adatok adatmegőrzési kötelezettségére vonatkozó rendelkezést a német elnökség szövegtervezetéből törölték az EUB C-623/17,[77] valamint az egyesített C-511/18, C-512-18, C-520/18[78] ítéleteire, és arra tekintettel, hogy a német

[71] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (8204/20). 9.pont
[72] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (8204/20). 10.pont
[73] Council. German Presidency's discussion paper for the ePrivacy Regulation proposal. (9243/20). 2-5.
[74] 9931/20 German Presidency compromise text of the ePrivacy Regulation proposal
[75] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. 13106/20. 7. pont
[76] 8537/18 Bulgarian Presidency revised text of the ePrivacy Regulation proposal
[77] C-623/17. Privacy International. ECLI:EU:C:2020:790. §81
[78] C-511/18. C-512/18 és C-520/18 egyesített ügyek. ECLI:EU:C:2020:791. §113, 137, 141.

szövegjavaslat 11. cikke biztosítja a tagállamok számára, hogy az uniós joggal összhangban szabályozzák az adatmegőrzést.[79]

Az elektronikus hírközlési adatoknak a gyermekek szexuális bántalmazásának és kizsákmányolásának megelőzése céljából történő felhasználására vonatkozó szabályozást – e rendelkezés hatályát és feltételeit övező viták miatt – a német elnökség a rendeleten kívül javasolta kezelni, a témában releváns egyéb jogi kezdeményezésekre is tekintettel.[80] 2021 júliusában megjelent az Európai Parlament és a Tanács rendelete az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvtől való ideiglenes eltérésről annak érdekében, hogy lehetővé tegye az ilyen, megelőző célú adatkezelést.[81]

Dacára annak, hogy a német elnökség a Tanács közös álláspontjának kialakítására és az Európai Parlamenttel való tárgyalások megkezdésére készült,[82] a tagállamok eltérően reagáltak a szövegtervezetére, ami előrevetítette a további egyeztetések szükségességét. Bár a jogos érdek jogalapként való kiiktatását a tagállamok jellemzően támogatták, többen úgy vélekedtek, hogy a javaslat túlságosan korlátozza a metaadatok felhasználását, ezáltal hátráltatja az innovációt, illetve hiányolták a metaadatok további összeegyeztethető kezelését („*further compatible processing*”) lehetővé tevő jogalapot.[83]

3.3. A Tanács által elfogadott verzió

A TTE Tanács közös álláspontja négy küzdelmes év alatt született meg. A javaslat Tanács által elfogadott verziója[84] megőrizte a bizottsági javaslat felosztását az elektronikus hírközlési adatok kezelési tilalma alóli kivételek körében, és a metaadatok kezelését olyan célokból is megengedte, amelyek nem szerepelnek az irányelvben.

Az elektronikus hírközlési adatok kezelésére a szolgáltatóknak abban az esetben biztosított lehetőséget a javaslat, ha arra az elektronikus hírközlési

[79] 9931/20 German Presidency compromise text of the ePrivacy Regulation proposal
[80] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (13106/20). 9. pont
[81] Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/1232 Rendelete a 2002/58/EK irányelv bizonyos rendelkezéseitől a technológiáknak a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók által a gyermekek online szexuális bántalmazása elleni küzdelem céljából a személyes és egyéb adatok kezelésére történő használata tekintetében való ideiglenes eltérésről (2021. július 14.)
[82] Council. German Presidency’s discussion paper for the ePrivacy Regulation proposal. (9243/20). 1.
[83] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (13106/20). 10-11.pontok
[84] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal

szolgáltatás biztosítása, a hálózatokat és a szolgáltatásokat érintő műszaki hibák és biztonsági kockázatok (pl. adathalász üzenetek szűrése), valamint a végberendezéseket veszélyeztető biztonsági kockázatok észlelése, felderítése és elhárítása (pl. kártékony szoftverek szűrése) érdekében van szükség.[85]

Sok tagállam megelégedésére a Tanács által elfogadott javaslatban – a finn elnökség szövegtervéhez hasonlóan – szerepelt, hogy uniós vagy tagállami jog előírása [tehát a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontja szerinti, a szolgáltatóra irányadó jogi kötelezettség fennállása][86] esetén megengedett az elektronikus hírközlési adatok kezelése – ideértve a metaadatok megőrzését – bűncselekmények és közbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzése, büntetőeljárás folytatása céljából.[87] Ezzel együtt több tagállam a biztonsággal kapcsolatos kérdések szélesebb körű kivonását szorgalmazta a javaslat hatálya alól.[88]

Az elektronikus hírközlési adatok körébe tartozó metaadatok a fentieken túli, illetve az elektronikus hírközlési adatok kezelésének megengedett eseteit pontosítandó az elektronikus hírközlési szerződés teljesítése, a számlázás és összekapcsolási díjak számítása, a szolgáltatások visszaélésszerű használatának felderítése vagy megszüntetése; a hálózatüzemeltetés és -optimalizálás, a szolgáltatások minőségére vonatkozó műszaki követelmények való megfelelés, továbbá a tudományos és történelmi kutatás vagy statisztikai elemzés (ide értve a hivatalos nemzeti és európai statisztikák előállítását) céljából is kezelhetőek. Emellett a javaslat elsősorban a COVID világjárvány tapasztalatai nyomán fenntartotta, hogy természetes személyek létfontosságú érdeke jogszerű alapot teremt az adatkezelésre például a természet vagy az ember által okozott humanitárius vészhelyzetek kezelése, így járványok terjedésének nyomon követése céljából. A metaadatok megengedett felhasználási eseteinek köre kiegészül az érintett végfelhasználó hozzájárulása alapján, előre meghatározott célú kezelést megengedő esetkörrel.[89]

A finn elnökség szövegtervezetéhez visszatérve a Tanács által elfogadott javaslat lehetőséget biztosít a szolgáltatók számára a metaadatok gyűjtésük eredeti céljától eltérő, de azzal összeegyeztethető további célból történő kezelésére (a végfelhasználó hozzájárulása nélkül is), feltéve, hogy további

[85] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal. §6.1.
[86] Voigt, von dem Bussche 2021. 6. II.5.
[87] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal. §6.1.(d)
[88] Council. Progress report for the ePrivacy Regulation proposal. (13106/20). 10. pont
[89] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal. §6b.

biztosítékok is teljesülnek (pl. végfelhasználók profilozásának tilalma, előzetes tájékoztatás és tiltakozási jog biztosítsa, az adatok álnevesítése stb.).[90]

Szemben a metaadatok megengedett kezelésére vonatkozó rendelkezésekkel, a Bizottság által 2017 elején elfogadott javaslatból a továbbítás alatt álló kommunikáció tartalmának kezelését lehetővé tévő rendelkezések kisebb mértékben ugyan, de néhány kritikus – az Európai Parlament által is hangsúlyozott[91] – feltételt illetően módosultak. Így a végfelhasználó által kizárólag saját használatra igényelt szolgáltatással (pl. text-to-speech funkció) járó adatkezelés nem járhat más érintett személyek (így a feladók, a kommunikációban említett személyek) jogainak sérelmével, míg a tartalom egyéb célokból történő kezelése (pl. meghatározott tartalmak szűrése) esetén minden érintett végfelhasználó hozzájárulása és kötelező hatásvizsgálat, valamint indokolt esetben hatósági konzultáció szükséges.[92]

A tagállamok által 2021-ben elfogadott kompromisszumos verzió valahol félúton állt meg egyfelől a forgalmi adatok felhasználására irányuló és egyre dominánsabb szolgáltatói és harmadik féltől eredő gazdasági és társadalmi igények, másfelől az előfizetők magánélethez és személyes adataik védelméhez fűződő jogaik védelme tekintetében. Az elektronikus hírközlési szolgáltatók és elektronikus hírközlési és információs szolgáltatási ágazati érdekképviseletek azon törekvése, hogy a szolgáltatók jogos érdeke alapján, illetve az eredeti adatgyűjtési céllal összeegyeztethető egyéb célból metaadatokat kezeljenek,[93] a jogalkotási folyamat egyik meghatározó vitapontja volt, de a Tanács által elfogadott végleges tervezet végül nem engedett jogos érdeken alapuló adatkezeléssel megteremthető mérlegelési szabadságot a szolgáltatóknak. Ugyanakkor – az irányelv által biztosított lehetőségeket bővítve – biztosította a metaadatok számos különböző célú, hozzájáruláson alapuló kezelését, valamint hozzájárulás hiányában az eredeti adatkezelési céllal összeegyeztethető, további célból történő adatkezelést.

A trialógus során elakadt javaslat visszavonása elkerülhetetlenül felveti annak a kérdését, hogyan lesz képes az uniós elektronikus hírközlési szabályozás kiszolgálni az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal összefüggő adatvagyonnak az eredeti szolgáltatási céltól eltérő, piaci alapú vagy közérdekű felhasználásának egyre markánsabb igényeit (pl. üzletfejlesztés, közlekedési infrastruktúra fejlesztése, város- és területfejlesztés,

[90] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal. §6c.
[91] Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.6., 3.2.8.
[92] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal. §6a.
[93] Monteleone 2017. 10.

energiagazdálkodás, bűnüldözés, kormányzati igények, kutatás, stb.), ugyanakkor az egyén, a szolgáltató és a társadalom szintjén is értéket teremteni úgy, hogy a közlés és a kezelt adatok bizalmasságával kapcsolatos követelmény ne sérüljön.

4. A stakeholderek álláspontja az ePrivacy rendelet javaslatáról, különös tekintettel a hírközlési metaadatok felhasználásra

4.1. A WP 29 (29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport) véleménye

A GDPR alkalmazandóvá válásáig az adatvédelmi irányelv 29. cikke alapján létrehozott munkacsoport képviselte az európai adatvédelmi hatóságokat és szolgált tanácsadó szervként a magánélet és a személyes adatok védelmével kapcsolatos kérdésekben.

Már a GDPR hatályba lépését követően megfogalmazta,[94] majd az ePrivacy rendelet javaslatának bizottsági elfogadását követően megerősítette,[95] hogy elengedhetetlen a Charta 7. cikkében foglalt, a magánélet és kapcsolattartás bizalmasságának védelmét szolgáló, a GDPR szabályait kiegészítő és specifikáló ePrivacy szabályozás fenntartása és felülvizsgálata. A munkacsoport támogatta az egységes uniós védelmet biztosító rendeleti formát, a szabályozás hatályának kiterjesztését az OTT szolgáltatásokra, illetve, hogy az EUB az elektronikus hírközlési adatok megőrzésére vonatkozó, a 2006/24/EK irányelvet érvénytelennek nyilvánító Digital Rights Ireland[96] és a Tele2 Sverige[97] ügyekben jelzett, bűnügyi célú adatmegőrzésre vonatkozó szempontjai jelenjenek meg a javaslatban.[98]

Ugyanakkor a javaslat több rendelkezését aggályosnak, a GDPR által biztosított védelmi szintet elégtelennek tartotta. A munkacsoport hangsúlyozta, hogy a GDPR transzparenciára, célhoz kötöttségre, adattakarékosságra és korlátozott tárolhatóságra vonatkozó követelményei

[94] Article 29 Data Protection Working Party (WP29). Opinion 03/2016 on the evaluation and review of the ePrivacy Directive. (16/EN:WP240).

[95] WP29. 01/2017 számú véleménye az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletre vonatkozó javaslatról. (17/HU: WP247).

[96] C-293/12 és C-594/12 egyesített ügyek. Digital Rights Ireland. ECLI:EU:C:2014:238

[97] C-203/15 és C-698/15 egyesített ügyek. Tele2 Sverige. ECLI:EU:C:2016:970

[98] WP29. 01/2017 számú véleménye az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletre vonatkozó javaslatról. (17/HU: WP247). 8.

irányadóak a közlések és kapcsolódó forgalmi adatok kezelését kivételként megengedő, valamint azok hozzájáruláson alapuló kezelésére is.[99]

A munkacsoport (a) a „sütifalak" önkéntes hozzájárulást sértő alkalmazásának kifejezett tilalma mellett, (b) a végberendezések nyomon követéséhez való érvényes hozzájárulást biztosító technikai standardok, (c) a végberendezések és szoftverek magánélet védelmét biztosító alapbeállításain túl, (d) a tartalom és a kapcsolódó metaadatok elemzésének feltételeit illetően fogalmazott meg kritikai észrevételeket és javaslatokat.

A munkacsoport az elektronikus hírközlési adatok két alapvető kategóriája, a tartalmi és a kapcsolódó metaadatok hasonlóan érzékeny jellegére, továbbá az elektronikus kommunikáció fejlődésével elhatárolásuk nehézségére[100] tekintettel indokolatlannak vélte a tartalmi és metaadatokra vonatkozó eltérő védelmi szintet, kezelésüket valamennyi végfelhasználó hozzájárulásának hiányában csak szűk körben (pl. szűken értelmezett elektronikus hírközlési szolgáltatásnyújtás, számlázás vagy ezen szolgáltatások biztonsága, visszaélésszerű használatának megelőzése) tartotta megengedhetőnek. A munkacsoport álláspontja szerint az egyéb, a szolgáltató kereskedelmi érdekeit szolgáló céllal végzett elemzéséhez valamennyi érintett végfelhasználó megfelelő tájékoztatása és beleegyezése szükséges, és nem elfogadható a GDPR 6. cikk f) pontja szerinti (jogos érdeken alapuló), túlságosan általános jellegű kivételek bevezetése.[101]

4.2. Az Európai Adatvédelmi Biztos (EDPS) véleménye

A munkacsoport álláspontját magáévá téve a Biztos világosabb és szigorúbb szabályozást tartott indokoltnak. Szerinte a tartalomadatokra, a metaadatokra, valamint a felhasználói készülék adatokra vonatkozó eltérő követelmények és kivételek jelentette összetettség gyengíti a szabályozást.

A GDPR szabályai a Biztos szerint önmagukban nem elegendőek, az elektronikus hírközlési adatok érzékenységére tekintettel szigorúbb

---

[99] WP29. Opinion 03/2016 on the evaluation and review of the ePrivacy Directive. (16/EN:WP240). 10.

[100] A digitális kommunikációt irányító technikai protokollok, pl. a http protokoll nem feltétlenül különböztetik meg a közlés tartalmát a kapcsolódó forgalmi adatoktól. Az URL-címek tartalmi elemeket (az URL horgonyából és paramétereiből leolvasható meglátogatott weboldalakat) és forgalmi adatokat (állomásnév) is tartalmaznak. (Forrás: WP29. Opinion 03/2016 on the evaluation and review of the ePrivacy Directive. 10.)

[101] WP29. 01/2017 számú véleménye az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletre vonatkozó javaslatról. (17/HU: WP247). 15.

szabályozás indokolt, ami nem teszi lehetővé a metaadatoknak a szolgáltatás nyújtásán túlmenő kezelését a hozzájárulástól eltérő jogalapon.[102]

Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a Biztos nem támogatta, hogy a javaslatban megjelenjen a GDPR-ban az adatkezelőknek általánosságban egyébként biztosított lehetőség, vagyis a metaadatok további, összeegyeztethető célból történő kezelése az elektronikus hírközlési szolgáltatók belátására bízva; ezt elkerülendő szabályozási kiskapunak tartotta.[103]

Emellett – mind a korábbi jogalkotói megfontolásokra, mind az adatkezelés technológiai fejlődésére hivatkozva – elutasította, hogy a jogos érdeket a metaadatok szolgáltatói feldolgozásának jogalapjaként vezessék be.[104]

4.3. Az Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) álláspontja

A munkacsoportot 2018. május 25-én felváltó EDPB is fontos és szükséges lépésnek tartotta az ePrivacy irányelv felülvizsgálatát, a rendeleti szabályozást és annak az OTT szolgáltatásokra is kiterjedő hatályát. A munkacsoport javaslatot érintő véleményét[105] elfogadva, a tanácskozások fejleményeire tekintettel tett nyilatkozatában[106] olyan rendeletjavaslatot támogatott, amely széles körű tilalmakon, szűk és egyértelmű kivételeken és a hozzájárulás alkalmazásán alapul, továbbá amely kizárja az elektronikus hírközlési tartalom és a kapcsolódó metaadatoknak az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásához szükséges mértéket meghaladó, jogos érdeken alapuló kezelését. Az EDPB az elektronikus kommunikáció és a kapcsolódó metaadatok azon tulajdonsága miatt, hogy *„lehetővé tehetik nagyon pontos következtetések levonását az érintettek magánéletére vonatkozóan, jogaik és szabadságaikat érintő jelentős kockázatot vonva maga után”*,[107] a szolgáltatók hozzájárulás nélküli további kezelését akkor tartotta elfogadhatónak, ha az adatok ténylegesen anonimizálásra kerülnek.

---

[102] Buttarelli 2018. 1.

[103] Európai Adatvédelmi Biztos. Véleményének összefoglalója az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletre vonatkozó javaslatról. 2017/C 234/03.

[104] Buttarelli 2018. 1.

[105] WP29. (2017.04.04.). 01/2017 számú véleménye az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletre vonatkozó javaslatról. (17/HU: WP247). 6.

[106] EDPB. (2018). Nyilatkozat az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet felülvizsgálatáról. 2.

[107] EDPB. (2018). Nyilatkozat az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendelet felülvizsgálatáról. 2.

A Testület aggodalmát fejezte ki a tagállamok elhúzódó egyeztetése miatt,[108] majd üdvözölte a Tanács által elfogadott javaslat megszületését, mert fontosnak vélte, hogy az általános adatvédelmi keret kiegészüljön az elektronikus hírközlésre vonatkozó harmonizált szabályokkal.[109] Ezzel együtt fenntartását fejezte ki, hogy a Tanács által elfogadott javaslat az elektronikus hírközlési adatok megengedett kezelésére vonatkozó egyes céljai (így a hálózati és végfelhasználói eszközök biztonságának szavatolása, a tudományos és történelmi kutatás és statisztikai cél), továbbá a metaadatok további, összeegyeztethető célból történő kezelése nem kellően egzaktak, így a szolgáltatók túlzott mérlegelési lehetőségével és az indokolatlanul széles körű adatkezelések kockázatával járnak.[110]

Az EDPB azzal kapcsolatban is aggodalmát fejezte ki, hogy a Tanács által elfogadott javaslat nem követi az EUB legfrissebb ítélkezési gyakorlatát,[111] amely a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint a 51. cikk (1) és a 52. cikkének (1) bekezdésével ellentétesnek ítél minden olyan tagállami jogszabályi rendelkezést, amely a forgalmi és a helymeghatározó adatoknak a bűnüldözés és a nemzetbiztonság védelme célján túlmutató, illetve túlzottan általános és különbségtétel nélküli, megelőző jellegű megőrzését írja elő, arra nem biztosít szigorú időbeli korlátokat, valamint nem teszi lehetővé a bírósági vagy független hatósági felülvizsgálatot.[112]

Megvizsgálva az EDPB által vitatott, a tanácsi javaslat 6.1.d) pontja által előírt, a jogalapként szolgáló uniós vagy a tagállami joggal szemben támasztott szükséges és arányos, illetve az alapvető jogok tiszteletét előíró feltételeit, az EDPB elfogadhatatlan és jogellenes adatmegőrzési kötelezettségekkel kapcsolatos aggályai vitathatóvá válnak ezen biztosítékok fényében.[113]

Kérdéses, hogy amikor az EDPB arra ösztönözte az elektronikus hírközlési szolgáltatókat, hogy anonimizált metaadatok felhasználásával, *„az adatvédelem fenntartása mellett hozzanak létre kreatív szolgáltatásokat”*,[114] vajon mérlegelte-e, hogy bizonyos felhasználási célok – például a javaslat preambuluma által említett közlekedésfejlesztési cél – nem feltétlenül

[108] EDPB. 3/2019 számú nyilatkozata az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvről
[109] EDPB. 03/2021 számú nyilatkozata az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2, 4.
[110] EDPB. 03/2021 számú nyilatkozata az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2, 4.
[111] C-623/17. Privacy International. ECLI:EU:C:2020:790. §81 és C-511/18. C-512/18 és C-520/18 egyesített ügyek. La Quadrature du Net. ECLI:EU:C:2020:791. §113, 137, 141.
[112] EDPB. 03/2021 számú nyilatkozata az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2.
[113] Voigt, von dem Bussche 2021. 6. II.5.
[114] EDPB. 03/2021 számú nyilatkozata az elektronikus hírközlési adatvédelmi rendeletről. 2.

érhetőek el anonimizált metaadatok felhasználásával, mert idősoros helyadatok hiányában a helyváltozásokat nem lehet megjeleníteni, illetve a hozzájárulás kérése – önkéntes és visszavonható jellege miatt – kétségessé teszi számos cél eléréséhez szükséges számosság biztosítását, az adatok kiszámítható kezelését.

4.4. A Parlament álláspontja

A Parlament számos alkalommal hívta fel a figyelmet az ePrivacy irányelv felülvizsgálatának szükségességére.[115] Az illetékes Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) 2017. október 19-én fogadta el a jelentését a rendeletjavaslatról[116] az intézményközi tárgyalások megkezdésére vonatkozó megbízatással együtt.

A jelentés – támaszkodva számos stakeholder, így a munkacsoport és az EDPS álláspontjára, a jelentés alapjául szolgáló saját tudományos publikációra,[117] valamint a több mint 800, sok kulcsfontosságú kérdésben eltérő képviselői módosító indítványra –,[118] megállapította, hogy a Bizottság javaslatának számos rendelkezése csökkenti a hatályos uniós jog által biztosított védelem szintjét, így módosításra szorul.[119]

A jelentés alapján a LIBE a végfelhasználók kommunikációjának továbbításra és a végberendezésen történő tárolásra is kiterjedő titkosságát, személyes adatainak védelmét, rendelkezési joguk maximális biztosítását és az irányelv védelmi szintjének megtartását tartotta szem előtt. A tartalmi és forgalmi adatok felhasználását jelentő beavatkozás szempontjából szorosan értelmezte a demokratikus társadalomban feltétlenül szükséges és arányos mértéket, így az elektronikus hírközlési adatok a szolgáltatás nyújtásán túlmutató társadalmi és üzleti célú felhasználásának igényét nem tekintette olyan tényezőnek, amire a rendeletnek megoldást kellene biztosítania.

A LIBE a hatályos szabályozáshoz hasonlóan a végfelhasználó hozzájárulását várta el a metaadatok, különösen a kifejezetten szenzitívnek

---

[115] Monteleone 2017. 4.

[116] European Parliament / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Report on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications. (A8-0324/2017)

[117] Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017.

[118] Monteleone 2017. 10.

[119] European Parliament / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Report on the proposal for a Regulation on Privacy and Electronic Communications. (A8-0324/2017). 91-92.

tartott lokációs adatok kezeléséhez, ami alól szűk körben – közléstovábbítás, szolgáltatás előírt minőségének biztosítása, számlázás stb. – engedett volna kivételt.[120]

A 29. cikk szerinti munkacsoporthoz és az annak álláspontját megerősítő EDPB-hez hasonlóan a LIBE is ellenezte a metaadatok jogos érdeken alapuló kezelését az elektronikus kommunikációs adatok – a különleges személyes adatokhoz hasonló - érzékenységének fokára és az érdekmérlegelési jogalapnak a hírközlési adatkezelések bizalmas jellegéhez viszonyított túlzott rugalmasságára tekintettel.[121] A LIBE azt az álláspontot képviselte, hogy az elektronikus hírközlési adatok kezelését érintően a rugalmasságot és mérlegelést lehetővé tévő rendelkezések helyett a szabályozás felülvizsgálata és indokolt esetben módosítása a követendő eljárás, amennyiben a technológia gyors fejlődésével lehetővé tett és a közérdek által kívánatosnak tartott szolgáltatások kialakításának igénye felmerülne.[122]

Visszatekintve a ePrivacy rendelet javaslatának elhúzódó és végül füstbe ment jogalkotási folyamatára, az elektronikus kommunikáció adatvédelmével kapcsolatos prioritások és megközelítések összeegyeztetésének nehézségeire, ez a vélemény mára életszerűtlennek és megalapozatlannak bizonyult.

Akárhogy is alakul az elektronikus hírközlés uniós adatvédelmi szabályozásának sorsa, megkerülhetetlen az a kérdés, hogy a metaadatok kezelésének a felhasználó hozzájárulásához kötött, ezen túl néhány kivételre korlátozódó esetköre, illetve anonimizált kezelése hogyan biztosítja az uniós fogyasztók, az európai társadalom és a digitális szolgáltatások globális piacának innovatív ajánlataival versenyző uniós gazdasági szereplők igényeit anélkül, hogy a metaadatok felhasználásának nagyobb szabadságot engedő kereteit megteremtenénk.

5. Miért akadt el a rendeletalkotási folyamat és mit hoz a jövő?

Amikor az Európai Tanács a tucatnyi szövegtervezetet produkáló négy évnyi egyeztetést lezárva 2021. február 10-én elfogadta a tagállamok kompromisszumos javaslatát,[123] és a portugál soros elnökség megkapta a

[120] Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.6.
[121] Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.9.
[122] Zuiderveen Borgesius, Van Hoboken, Fahy, Irion, Rozendaal 2017. 3.2.9.
[123] 6087/21 Mandate for negotiations with EP on ePrivacy Regulation proposal

tagállamok felhatalmazását, hogy megkezdje a tárgyalásokat a Parlamenttel a végleges szövegről, még indokolt volt abban reménykedni, hogy a trialógus nyomán megszületik a várva várt rendelet.

A Tanács, a Parlament és a Bizottság delegáltjai közötti tárgyalások végül csak 2021. május 20-án kezdődtek meg, de némi technikai egyeztetés után végleg holtpontra jutottak.[124]

A trialógus indulását követően azonnal kiéleződett a szembenállás több, a tagállamok közt addig is intenzíven vitatott rendelkezés kapcsán, így például a tagállamok nemzetbiztonságát és bűnmegelőzését priorizáló Tanács és a személyes adatok védelmét előtérbe helyező Parlament között áthidalhatatlan szakadéknak bizonyul a bűnüldözési, nemzetbiztonsági célú adatmegőrzés kérdése.[125]

A javaslat visszavonásával az elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályozás jövője továbbra is bizonytalan, bár némi reményt adhat, hogy az elmúlt hónapokban a téma ismét napirendre került.

Az Európai Bizottság 2025 nyarán – szem előtt tartva a személyes adatok uniós védelmi szintjének megőrzését – a GDPR jelentette adminisztrációs terhek csökkentése végett rendelkezéseinek egyszerűsítése és a jelenlegi, tagállamonként fragmentált joggyakorlattal szemben a konzisztens és hatékony alkalmazás biztosítása érdekében párbeszédet kezdeményezett az érdekelt felekkel.[126]

Az egyeztetések a dán soros elnökség kezdeményezésére kitérnek az ePrivacy szabályozás jövőjének kérdésére is. A dán elnökség – szem előtt tartva az egyensúlyt a személyes adatok megfelelő védelme és az Unió versenyképességének előmozdítása közt – a GDPR és az irányelv célzott felülvizsgálatára kiegyensúlyozott javaslatot tett, ami figyelembe veszi a két szabályozás közötti kapcsolatot és átfedéseket, a megfeleléssel járó költségeket, és felveti, hogy a végberendezés-adatokat érintő alacsony kockázatú adatkezeléseknél indokolt lenne eltekinteni a hozzájárulás követelményétől (pl. statisztikai célú nyomon követés).[127]

A stakeholderek az ePrivacy irányelv sorsát illetően markánsan eltérő álláspontot képviselnek. A szolgáltatók az ePrivacy irányelv hatályon kívül

[124] EP. 2025. Legislative train schedule. (2025.10. 04.)
[125] Bertuzzi 2023.1.
[126] EC. (2025). Implementation dialogue on the application of the GDPR with Commissioner Michael McGrath. EC. (2025.10. 04.)
[127] Van Quathem, Brazil 2025. 1.

helyezését javasolják, mert egyrészt annak egyes rendelkezései mára elavultak, másrészt számos vonatkozásban a GDPR párhuzamos rendelkezéseket tartalmaz, ami szükségtelen bizonytalanságot okoz a szabályoknak való megfelelés terén. Ugyanakkor a még relevanciával bíró elektronikus hírközlési adatvédelmi szabályoknak az általános adatvédelmi rendeletbe vagy egy új, horizontális rendeletbe[128] való integrálása egyszerűsítené a megfelelést a digitális ökoszisztémákban.[129] Ezzel szemben a civil szervezetek elutasítják a hatályon kívül helyezést, és az irányelv reformját várják.[130]

Befejező gondolatok

Az uniós fogyasztók, vállalkozások, az elektronikus kommunikációs szolgáltatók és talán túlzás nélkül állítható, hogy a 21. század kihívásaira választ kereső európai közösség – városok, intézmények, emberek – egyre fájóbban érzik az idejétmúlt, inkoherens és a tagállamonként széttagolt ePrivacy szabályozásból fakadó versenyhátrányt. Ugyanakkor az európai digitális egységes piac legutóbbi jogalkotási eredményeit (pl. DMA, DSA, Data Act, AI Act) érintő egyszerűsítési törekvések segíthetik az új ePrivacy szabályok egységes, a technológiai fejlődéssel lépést tartó, releváns, kockázatokkal arányos és az európai vállalatok versenyképességét is biztosító orientációját.

Az eredeti tervek szerint a Bizottság „omnibusz” rendeletjavaslatot tervezett közzétenni 2025 év végén a digitális szektort érintő szabályok egyszerűsítésére az uniós vállalkozások versenyképességének támogatása és a digitális megfeleléssel járó adminisztratív terhek csökkentése érdekében.

A javaslat több témát tervez felkarolni: a mesterséges intelligencia rendelet szabályainak egyértelműsítése és egyszerűsítése, a digitális szolgáltatásokat, valamint az adatgazdálkodást és adatmegosztást érintő szabályok összehangolása mellett az ePrivacy szabályozás sütiket és más nyomon követési technológiákat érintő rendelkezéseinek és a GDPR nyilvántartási

[128] A Connect Europe javaslatának megfelelően például a Digital Networks Act-be vagy egy hasonló átfogó eszközbe.
[129] Cafforio, Pankert, Dumoulin, Vermaak, Mennig 2025. 6, 20-21.
[130] EDRi. 2024. 2.

kötelezettséggel kapcsolatos szabályainak felülvizsgálata is megfogalmazódott.[131]

Bár jelenleg nyitott kérdés, hogy az ePrivacy irányelv további (sütiken túli), de szintén meghaladott rendelkezéseit is érinti-e majd az új jogszabály, a megújuló ePrivacy szabályoknak összhangot kell találnia az alábbi célok és érdekek között:

– a magánélet, a kommunikáció tartalma, a kapcsolódó személyes adatok és a kommunikációhoz használt eszközök magas szintű védelme;

– az innovációt hátráltató, az üzleti környezetre nehezedő szabályozási akadályok felszámolása (ezáltal segítve az európai digitális egységes piac növekedését és az elektronikus kommunikációs szolgáltatók, és általában az európai vállalkozások szolgáltatásainak versenyképességét a globális versenytársakhoz képest);

– a fogyasztók számára értéket teremtő, az adataik felhasználását illetően tájékozott, tényleges és egyszerűen kifejezhető rendelkezési lehetőség biztosítása;

– az új – például a digitális szolgáltatásoktól különösen függő gyermekeket érintő – kockázatok kezelése;

– technikai fejlődéssel lépést tartó, reziliens szabályozás;

– az adatok felhasználására irányuló társadalmi és gazdasági igények kiszolgálása.

Ehhez megfontolandó

– az ePrivacy szabályozás meglévő struktúrájától való elszakadás, és a GDPR keretei közé illeszkedő vagy más rendeleti szabályozás kiegészítésével a még releváns – így az elektronikus hírközlési adatokra (a bizalmas közlésre és metaadatokra), illetve a végberendezéshez kapcsolódó adatokra vonatkozó – speciális szabályok megalkotása;

– az ePrivacy szabályozás összehangolása a digitális szolgáltatásokra irányadó, időközben megalkotott uniós szabályokkal (pl. Data Act IoT vagy összekapcsolt eszközök közötti kommunikációra és az ezek által gyűjtött adatokra vonatkozó szabályaival);

– a hozzájárulásra mint kizárólagos jogalapra mutató követelmények helyett az adatkezelés kockázataira reflektáló technikai és szervezési

[131] Duball 2025. 1.

intézkedésekkel (pl. az adatok álnevesítésének előírásával, a relatív személyes adat fogalmi kereteivel és szerződéses rendelkezésekkel) megteremteni a hírközlési metaadatok szélesebb körben történő felhasználásának a lehetőségét.

Felhasznált irodalom

Bertuzzi, L. (2023.01.24.). What the EU has in store for 2023. IAPP. Online: https://iapp.org/news/a/what-the-eu-has-in-store-for-2023 (2025.10.04.)

Buttarelli, G. (2018.10.19). *The urgent case for a new ePrivacy law*. European Data Protection Supervisor. Online: https://www.edps.europa.eu/press-publications/press-news/blog/urgent-case-new-eprivacy-law_en (2025.10.04.)

Cafforio, E. & Pankert, G. & Dumoulin, P. & Vermaak, P. & Mennig, N. (2025). *A simplification agenda for European Telekoms*. Artur D. Little|Connect Europe. Online: https://connecteurope.org/insights/reports/simplification-agenda-european-telecoms (2025.10.04.)

Duball, J. (2025.09.16.). *AI Act, ePrivacy Directive included in European Commission's consultation on digital simplification.* IAPP. Online: https://iapp.org/news/a/ai-act-eprivacy-directive-included-in-european-commission-s-consultation-on-digital-simplification (2025.10.04.)

Esztervári, A. (2024) Az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv hazai átültetésének sajátosságai és dilemmái. Infokommunikáció és Jog 024/2. (83.). Online: https://infojog.hu/wp-content/uploads/pdf/IJ_202402_83sz_12-17o.pdf (2025.10.04.)

European Commission. (2025.07.16.). *Implementation dialogue on the application of the GDPR with Commissioner Michael McGrath*. European Commission. Online: Implementation dialogue on the application of the general data protection regulation with Commissioner Michael McGrath - European Commission (2025.10.04.)

European Digital Rights (EDRi). (2024.04.24.). *Underscoring the Importance of Protecting Fundamental Rights When Modernising ePrivacy Legislation.* EDRi. Online: *https://edri.org/wp-*

content/uploads/2024/04/2024-letter-EC-priorities-for-next-mandate.pdf (2025.10.04.)

European Parliament (2025.06.20.). Legislative train schedule. EP. Online: Carriages preview | Legislative Train Schedule. (2025.10.04.)

Monteleone, S. (2017). *Reform of the e-Privacy Directive*. EPRS | European Parliamentary Research Service. Online: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608661/EPRS_BRI(2017)608661_EN.pdf (2025.10.04.)

O'Regan, E. (2025.09.22). *Europe's cookie law messed up the internet. Brussels wants to fix it*. Politico. Online: Europe's cookie law messed up the internet. Brussels wants to fix it. – POLITICO (2025.10.04.)

Van Quathem, K. & Brazil, D. (2025.07.14.). *Denmark Proposes GDPR and ePrivacy Directive Revision*. Covington & Burling. Online: https://www.insideprivacy.com/eu-data-protection/denmark-proposes-gdpr-and-eprivacy-directive-revision/ (2025.10.04.)

Voigt, P. & von dem Bussche. 10 February (2021). *The EU ePrivacy Regulation – Preliminary Guidance and Commentary*. Taylor Wessing (*Article 6, II.5.).* Online: https://eprivacy-regulation.org/articles/chapter-ii/article-6-eprivacy-regulation-permitted-processing-of-electronic-communications-data (2025.10.04.)

Zuiderveen Borgesius, F. & Van Hoboken, J. & Fahy, R. & Irion, K. & Rozendaal, M. (2017). *An assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*. European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Online: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/LIBE-ePriv-study-2017.pdf (2025.10.04.)

Dr. Faragó Ambrus (ORCID-azonosító: 0009-0009-1391-8607)
ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék
Témavezető: dr. Völcsey Balázs István PhD egyetemi adjunktus

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.42

Az anyagi pervezetés szerepe a jogállításban

(The role of the substantive conduct of the proceedings in the legal allegation)

Absztrakt

A jogállításnak az anyagi pervezetésben kettős szerepe van, annak egyszerre tárgya és viszonyítási pontja. A jogállítás az anyagi pervezetésnek annyiban jelenti a tárgyát, hogy az anyagi pervezetés gyakorlásával a hiányos vagy hibás jogállítás tisztázására, megváltoztatására kerülhet sor. A hibás jogállítás jelentkezhet abban, hogy az hiányzik, hiányos, vagy belső ellentmondások terhelik. Anyagi pervezetési kötelezettség állhat fenn abban az esetben is, ha a szabályszerű és határozott jogállítás más perfelvételi nyilatkozattal kerül ellentmondásba. Az anyagi pervezetéssel összefüggésben használt „téves jogállítás" fogalma az új Pp. alapján félrevezető és nem indokolt. Mindemellett az anyagi pervezetés két feltételének, egyrészt az állított jogalapnak a féltől eltérő értelmezése, másrészt a perfelvételi nyilatkozatok következetlenségének vizsgálata szorosan összefügg egymással.

Kulcsszavak

anyagi pervezetés, hibás jogállítás, jogállítás belső ellentmondásossága, téves jogállítás, jogszabály értelmezése, perfelvételi nyilatkozatok ellentmondásossága, jogalapi előfeltételek

Abstract

The legal allegation has a dual role in substantive conduct of the proceedings, as it is both its subject matter and its point of reference. The legal allegation is the subject matter of substantive conduct of the

proceedings insofar as the exercise of substantive conduct of the proceedings may clarify or change an incomplete or incorrect legal allegation. An incorrect legal allegation may be missing, incomplete, or burdened by internal contradictions. The obligation of the substantive conduct of the proceedings may also arise if a regular and definite legal allegation is contradicted by another statement of claim. The concept of "erroneous legal allegation" used in connection with substantive conduct of the proceedings is misleading and unjustified under the new Code of Civil Procedure. Nevertheless, the two conditions for substantive conduct of the proceedings, namely the interpretation of the legal basis asserted by the party and the examination of the inconsistency of the statements of claim, are closely related.

Keywords

substantive conduct of the proceedings, incorrect legal allegation, internal contradictions in legal allegation, erroneous legal allegation, interpretation of legislation, contradictions in case initiation statements, legal prerequisites

1. A jogállítás perbeli jelentősége

A jogállítás nemcsak az egész peres eljárásnak, hanem szűkebben az anyagi pervezetésnek is központi kérdése. Egy találó kifejezés szerint a bíróság anyagi pervezetése „*csúcsosodik ki ebben a perfelvételt lezáró határozatban, hiszen az a végső kondenzációja az ügy megértésének: mi a keresettel érvényesített jog*" és a jogvita szempontjából más releváns állítás[1].

A peres eljárásban, mint jogi eljárásban azt kell eldönteni, hogy a felperest adott jogalapon megilletik-e a kereseti kérelemben foglaltak. Ez teszi jogivá az elbírálandó kérdést. A polgári perben kiemelten lényeges, hogy a felek szabályszerű és határozott keresetet, valamint alaki védekezést vagy anyagi jogi kifogást terjesszenek elő. A szabályszerű és határozott tény- és jogállítás nem öncélú, hanem elsősorban

– a kérelemhez kötöttség, a jogcímhez kötöttség,

[1] Éless 2017, 15.

– az anyagi pervezetés kereteinek meghatározása,

– a res iudicata egyértelmű megállapíthatósága,

– a kereset érdemi elbírálása

szempontjából bír jelentőséggel. A perfelvételt lezáró végzéssel rögzülnek a tény- és a jogállítások. Az így kialakuló kereset lesz a jogvita elbírálásának tárgya, ezekről fog dönteni a bíróság a határozatában.

2. A jogállítás kettős szerepe az anyagi pervezetésben

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 237. § (1)-(3) bekezdése határozza meg az anyagi pervezetés feltételeit. Az (1) bekezdése értelmében: „*Ha a fél perfelvételi nyilatkozata – e § alkalmazásában ideértve a keresetlevélben feltüntetett nyilatkozatokat is – hiányos, nem kellően részletezett vagy ellentmondó, a bíróság közrehat abban, hogy a fél a perfelvételi nyilatkozatát teljeskörűen előadja, illetve annak hibáit kijavítsa*.” Az anyagi pervezetésnek ebből adódóan szerepe van a jogállítással összefüggő perfelvételi nyilatkozatokban. A bíróság egyrészt az anyagi pervezetéssel hozzájárul a perfelvételi nyilatkozatok, így a jogállításnak a perfelvételi szak kezdetétől fennmaradó hibáinak, ellentmondásainak kijavításához, tehát a szabályszerű és határozott jogállításhoz. Ilyen esetben a hibás perfelvételi nyilatkozatok, így a hibás jogállítás az anyagi pervezetés feltételeként jelentkezik. Másrészt az anyagi pervezetés gyakorlásával a bíróság az állított jogalap értelmezésével is közreműködik a per kereteinek kialakításában. Az anyagi pervezetés gyakorlásával a bíróság a kereset tárgyának formailag szabályszerű és tartalmilag következetes meghatározását és véglegesítését segíti elő.

A jogállítás az anyagi pervezetésnek nem csak tárgya lehet, hanem abban más szerepet is játszik. A Pp. 237. § (5) bekezdés szerint: „*A bíróság a felek kérelmének és jogállításának korlátain belül gyakorolja az anyagi pervezetést, amelyet a felek perbeli cselekményeik megtételekor szabadon felhasználhatnak*.” Ebben az értelemben a jogállítás az anyagi pervezetés korlátait, kereteit szabja meg.

A szabályszerű és határozott jogállítás az anyagi pervezetés szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. A Pp. 237. § (1) és (5) pontjából az látható, hogy a jogállításnak az anyagi pervezetésben kettős szerepe van, annak egyszerre tárgya és viszonyítási pontja. Ez a két szerep egymással összefügg, ki is egészíti egymást. Így például, ha a jogállítás

hiányzik, hiányos vagy belső ellentmondással terhelt, akkor kérdés, hogy az anyagi pervezetés hogyan végezhető el, ha éppen az annak irányát és keretét meghatározó [Pp. 237. § (5) bekezdés] kereseti elem nem létezik vagy az hibás. Ennek megfelelően a jogállítás és az anyagi pervezetés viszonya kétirányú. A jelen tanulmányban azonban csak az anyagi pervezetésnek a jogállítás és annak más perfelvételi nyilatkozatokhoz való viszonya tisztázásában betöltött szerepéről lesz szó.

3. A jogállítás korrekciójának lehetőségei

3.1. A szabályszerű felperesi jogállítás a jogalap és az abból eredő érvényesíteni kívánt jog együttes és összefüggő feltüntetésével történik meg. A perfelvételi szakot megelőzően, ha nem szabályszerű vagy szabályszerű ugyan, azonban belső (a jogalap és az érvényesíteni kívánt jog közötti) vagy külső (a szabályszerű jogállítás és a keresetlevél más tartalmi elemei közötti) ellentmondást hordozó jogállításról van szó, akkor a keresetlevél nem alkalmas a perfelvételre, és a keresetlevél visszautasításának vagy az eljárás megszüntetésének van helye. Ki kell emelni ugyanakkor, hogy a perindítás során a keresetlevél tartalmi elemeinek formailag szabályszerű feltüntetése is vezethet a keresetlevél visszautasításához. Erre akkor kerülhet sor, ha a keresetlevél tartalmi elemei, elsősorban a keresetlevél érdemi részének elemei egymással oly módon inkonzisztensek, hogy az nem alkalmas egy jogviszony azonosítására. A jogviszony azonosítása a Pp. 176. § (1) bekezdésének alkalmazása körében bír jelentőséggel. Azonosítás hiányában a bíróság nem tud például dönteni abban a kérdésben, hogy a kereset elkésett-e, minthogy a keresetindítási határidő függ az adott jogviszonytól. Ez eltérően alakul például – az egymáshoz közelálló történeti tényállás mellett kezdeményezett – sajtó-helyreigazítási perben [Pp. 496. § (3) bekezdés] és személyiségi jogi perben.

Erre a megközelítésre utal az, hogy az egyik törvénykommentár fel is hívja a figyelmet, hogy amennyiben a keresetlevél alapján az érvényesíteni kívánt jog értelmezésre szorul, – a CKOT 2018. június 20-21-i ülésének állásfoglalása szerint – a bíróság ebben a körben nem gyakorolhatja az anyagi pervezetést, hanem a Pp. 115. § (1) bekezdése szerint hiánypótlás elrendelésére van lehetőség, majd ennek elmaradása vagy hiányos teljesítése esetén a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontja alapján a keresetlevél visszautasítására (Petrik 2024, 237. §). Ily módon még a perindítás során is megtörténik a keresetlevél tartalmi elemeinek értelmezése, jelentésének feltárása.

3.2. A perfelvételi szakban viszont már a keresetlevél, így a jogállítás akármilyen hiányossága, hibája, ellenmondása esetén anyagi pervezetési kötelezettség áll fenn abban az esetben is, ha annak a perfelvételi szakot megelőzően a keresetlevél visszautasítása vagy az eljárás megszüntetése lett volna a jogkövetkezménye. A hiánypótlás rendszertani értelmezés alapján a peres eljárás egészében alkalmazható, minthogy a jogintézmény a Pp.-ben az általános rendelkezéseket tartalmazó Második Részben van szabályozva. A Pp. 237. §-ében meghatározott feltételek fennállása esetén azonban csak anyagi pervezetésre van lehetőség. Hiánypótlásra más kérdésekben, például a jogi képviselő szabályszerű meghatalmazásának benyújtása érdekében kerülhet sor.

3.3. Az anyagi pervezetés az a perbeli jogintézmény, melynek célja, hogy a *„döntéshez szükséges lényeges tények, nyilatkozatok rendelkezésre álljanak”*[2]. A bírói eljárási cselekmények felől nézve az anyagi pervezetés a felek perfelvételi nyilatkozatai ellentmondásosságának, hiányosságának vagy következetlenségének bírói észlelését, és ennek tisztázására irányuló bírói cselekvést jelenti[3]. A kereset ellentmondásossága, következetlensége esetén az anyagi pervezetés *„tipikusan az a perjogi eszköz”*, mely ezek orvoslására szolgál[4]. A bíróság az anyagi pervezetéssel járul hozzá a felek nyilatkozatai megtételének kiteljesítéséhez[5]. Az ennek keretében tett bírósági nyilatkozatok a jogvita érdemére irányulnak, elsősorban a jogalap tisztázásában, a tényállás feltárásában játszanak szerepet[6].

A lényegét tekintve a joggyakorlat is így látja a jogintézményt, vagyis olyan eszköznek, melyben a bíróság feladata az, hogy *„tisztázza a homályos nyilatkozatokat vagy kiegészíttesse a hiányos nyilatkozatokat, segédkezve ezzel a felek jogállításainak egyértelművé tételében”*[7]. Így az anyagi pervezetés célja végső soron az, hogy a döntéshez szükséges peranyag rendelkezésre álljon[8].

3.4. Az egyik törvénykommentár szerint a nyilatkozat ellentmondásosságának feloldása *„az anyagi pervezetés fogalma alá esik (l.*

[2] Pp.-indokolás, 237. §
[3] Wopera 2017a, 157.
[4] Varga 2018, 745.
[5] Wopera 2017b, 431.
[6] Pákozdi 2014, 146.
[7] Kúria Pfv.VI.20.806/2024/5. és Kúria Pfv.21.264/2024/10.
[8] BH 2022.47. és BH 2022.205

Pp. 237. §). Ennek speciális, első alkalommal gyakorolt formája a keresetlevélben foglalt nyilatkozat hibájának kijavítására irányuló felhívás. … Amennyiben a keresetlevél továbbra is önellentmondó marad, úgy megnyílik a visszautasítás lehetősége.”[9]. Majd később *„az anyagi pervezetés legelső eszközének, a hiánypótlásnak”* a szerepéről ír[10]. Ezen megközelítés szerint a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságának még a perindítás rész alatti vizsgálata az anyagi pervezetés körébe tartozna. Ez az álláspont azonban mind rendszertani, mind funkcionális szempontból helytelen.

Annak, hogy az anyagi pervezetés csak a perfelvételi szak kezdetétől alkalmazható, a perindítás részben pedig nem, a rendszertani oka az, hogy az anyagi pervezetés jogintézményének alapvető szabályait, feltételeit tartalmazó törvényi szakasz, a Pp. 237. § elhelyezése a perfelvételi és az érdemi tárgyalási szakban alkalmazandó közös rendelkezések (Pp. XIV: fejezet) között található[11]. Ehhez hozzátehetjük, hogy az anyagi pervezetés gyakorlását lehetővé tevő egyéb törvényi rendelkezések [például Pp. 201. § (1) bekezdés c) pont] sem adnak másra módot, a perindítás részben nincsenek ezt lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések.

Emellett a perindítás során a keresetlevél perfelvételre való, a keresetlevél tárgyalásra való alkalmasságának vizsgálata történik. A polgári eljárásnak ebben a részében az a cél, hogy a kereset elbírálásához szükséges egyértelmű nyilatkozatok rendelkezésre álljanak. A keresetlevélnek arra kell alkalmasnak lennie, hogy a közlését követően az alperes a keresetre teljes körű ellenkérelmet tudjon előadni, vagy előterjesztésének elmulasztása esetén a bíróság bírósági meghagyást tudjon kibocsátani[12]. Ez tehát alapvetően formai, szűk körben tartalmi vizsgálatot követel meg. Ez szükséges ahhoz, hogy az alperes szintén szabályszerűen meg tudja tenni az ellenkérelmét, és végső soron a bíróság érdemben tudja eldönteni a jogvitát. A keresetlevélben, pontosabban annak érdemi részében tett nyilatkozatok következetlenségének, ellentmondásosságának kiküszöbölésére alkalmas eszköz nem a bíróság hiánypótlási felhívása. A hiánypótlási felhívásban a bíróság csak a keresetlevélben kötelezően megteendő nyilatkozatok szabályszerű megtételére hívja fel a felperest.

Az anyagi pervezetésnek mind a rendszertani, mind a perbeli szerepéhez, funkciójához kapcsolódik az az érv is, hogy anyagi pervezetésre csak az írásbeli ellenkérelem előterjesztését követően nyílik lehetőség. Az írásbeli

[9] Varga 2018, 737.
[10] Varga 2018, 739.
[11] Például Virág 2024, 56. és Wopera 2020
[12] ÍH 2019.103

ellenkérelem előterjesztése pedig már a perfelvétel része. Az anyagi pervezetés keretében a bíróság lehetőség szerint már a keresetlevél (vagy más formában tett perfelvételi nyilatkozat, például a jogállítás) formailag szabályszerűen megtett egyes elemei tartalmát vizsgálja a Pp. 237. §-ben foglalt esetekben. Ezen vizsgálat során a bíróság már a keresetlevél és az írásbeli ellenkérelem egyidejű ismerete nyomán végzi el az anyagi pervezetést[13]. Ez a tartalmi vizsgálat már a perfelvétel körébe tartozó eljárási cselekmény. Az anyagi pervezetés így nem lehet a perfelvételre alkalmas keresetlevélnek a perindítás során történő kidolgozása eszköze[14].

Ezek alapján a perindítási szakaszban nem lehet szó anyagi pervezetésről, csak hiánypótlási felhívás megtételéről. A keresetlevél hiányossága miatti hiánypótlás az eljárásnak ebben a szakaszában nem az anyagi pervezetés egyik megnyilvánulása.

Azt az álláspontot, hogy anyagi pervezetésre a perfelvételi szakot megelőzően nincs lehetőség, a kommentárirodalom[15] és a bírósági gyakorlat is osztja. Erre utal továbbá a Pp. indokolása is, mely szerint az anyagi pervezetés *„a fél kérelme, ellenkérelme, illetve az érvényesített jog és hivatkozott jogalapja*" keretei között gyakorolható[16]. Az ellenkérelem pedig az írásbeli ellenkérelem, mint perfelvételi irat érdemi részeként való előterjesztése már a perfelvételi szakhoz tartozik.

Ezek alapján a perfelvételi nyilatkozatok, így a jogállítás a kereset érdemi tárgyalási szakban történő elbírálását megelőzően az alábbiak szerint ítélhetőek meg, és ezekre vonatkozóan a bíróság az alábbi pervezetési tevékenységet fejti ki:

– perindítás: hiánypótlás és a keresetlevél visszautasítása vagy az eljárás megszüntetése;

– perfelvételi szak: anyagi pervezetés, valamint az eljárás megszüntetése vagy a perfelvétel lezárása.

A továbbiakban számba vesszük a hibás jogállítás eseteit mint az anyagi pervezetés feltételeit.

[13] Csóti 2019, 80.
[14] Csóti 2019, 80.
[15] Mészáros 2021, 75., Wopera 2020, Petrik 2024, 170. §
[16] Pp. indokolás, 237. §

4. A jogállítás teljes vagy részleges hiánya

4.1. A jogállítás teljes hiánya, valamint a hiányos jogállítás, azaz csak a jogalap vagy az érvényesíteni kívánt jog hiánya esetén a bíróságnak természetszerűleg anyagi pervezetési kötelezettsége keletkezik.

Ha pedig a jogalap vagy érvényesítni kívánt jog feltüntetése a perindítást követően továbbra is formailag szabályszerűtlen marad, akkor az ilyen jogállítás valójában hiányos jogállításnak tekintendő, minthogy a jogalapként vagy érvényesítni kívánt jogként formailag nem szabályszerűen tett nyilatkozat nem jelenti azok jogszerű feltüntetését.

4.2. Felmerülhet azonban olyan helyzet is, hogy ha a keresetlevélben szerepel jogállítás, ugyanakkor a jogállításhoz kapcsolható tények mellett más tényekből arra lehet következtetni, hogy azok viszont további jog állítását tennék szükségessé, kérdés, hogy ebben az esetben van-e a bíróságnak, és ha igen, milyen tartalmú közreműködési kötelezettsége?

Egyáltalán ilyen esetben a keresetlevél perfelvételre alkalmasnak tekinthető-e, és már a perindítás során további jogállításra való hiánypótlásra kerülhet-e sor? Ahogy fent jeleztük, a keresetlevél akkor nem alkalmas a perfelvételre, ha az nem tartalmaz vagy nem szabályszerű jogállítást tartalmaz, valamint ha a keresetlevél tartalmi elemei alapján nem azonosítható egy jogviszony. Amennyiben a keresetlevél tartalmaz szabályszerű és határozott jogállítást és ahhoz tartozó tényeket, akkor azok együttesen meghatározhatnak egy jogviszonyt, így végső soron a keresetlevél visszautasítására nincs ok.

Továbbá egy jogállítás, több jogszabályi rendelkezéshez kapcsolható tények és többnyire jogi érvelés együttesen sokrétű előadást jelentenek. Ez a keresetlevélnek olyan mélységű, összetettségű elemzését, vizsgálatát igényli, mely már túlmutat a perindítás rész funkcióján, a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságának megállapításán. További jog állítása olyan hiányosság, mely már a jogvita tárgyának és kereteinek tisztázásához tartozik inkább, így ez anyagi pervezetés keretében tisztázható.

4.3. Milyen indok alapján kerülhetne sor azonban az anyagi pervezetésre? Álláspontom szerint ebben az esetben nem beszélhetünk jogállítás hiányáról vagy hiányos jogállításról. Az egyik törvénymagyarázat álláspontja szerint viszont amennyiben valamely *„észlelt tényhez hiányzik a jogállítási rész, a bíró ezt értelmezheti a fél nyilatkozatának*

ellentmondásaként”[17]. Ebben az esetben pedig a kommentár szerint megnyílik az anyagi pervezetés lehetősége. Ez a bírósági eljárásokban is előforduló probléma. Egy alsófokú bíróság például arra tekintettel hívta fel hiánypótlásra a felperest, hogy az ugyan jogszabályszerűen megjelölte a kereset jogalapját, a bíróság szerint azonban az állított tények nem feleltethetőek meg egy másik, a bíróság által meghatározott jogalapban foglaltaknak[18].

Ilyenkor létezik szabályszerű és határozott jogállítás, így további jog állítása már nem önmagában a jogállítás valamilyen hibájára tekintettel, hanem más perfelvételi nyilatkozatokhoz, itt a tényállításhoz viszonyítva lenne indokolt. Ez olyan következtetés, mely következményként egyértelműen egy további jogállítást tartalmaz. Amennyiben anyagi pervezetés során ilyenre kerülne sor, akkor az anyagi pervezetés bizonyosan új jog állításának szükségességét állítaná, és így akár hallgatólagosan új jogállítás megtételére való felhívást tartalmazna. Ez pedig az anyagi pervezetés korlátain való túlterjeszkedést jelentene.

A Kúria egyik határozatában szintén úgy foglalt állást, hogy amennyiben egy adott kereset tekintetében többféle jogállítás is lehetséges, azonban azok közül a fél csak egy jogállítást tesz, de a tényállítás és a jogállítás között nincs ellentmondás, akkor a bíróságnak anyagi pervezetési kötelezettség sem merül fel. A Pp. indokolását idézve pedig kimondta, hogy az anyagi pervezetés nem terjed ki arra, hogy a felet tájékoztassa arról, hogy a tények alapján új, korábban nem hivatkozott jog állítását vetik fel[19].

5. A jogállítás belső ellentmondásossága

5.1. A bíróság anyagi pervezetési kötelezettségét kiválthatja a jogállítás belső ellentmondásossága. Ilyenkor a jogállításon belül jelentkező problémák állnak fenn. Ilyenkor a formailag szabályszerűen és teljeskörűen feltüntetett jogalap és érvényesíteni kívánt jog egymásnak ellentmondó [például a Ptk. 6:215. § (1) bekezdés alapján bérleti díj megfizetésének követelése].

A jogállítás belső ellentmondását többféle ok idézheti elő. Ez eredhet abból, hogy

[17] Wopera 2017b, 436.
[18] PKKB 8.P.88.643/2024/5.
[19] Kúria Mfv.10307/2019/4.

– a jogalap és az érvényesíteni kívánt jog nem összetartozó, az érvényesíteni kívánt jog nem az állított jogalapból ered;

– a jogalap belső ellentmondástól szenved, azaz amikor a jogalap számszerű és szövegesen, szavakkal történő megjelölése egymással ütközik.

5.2. A jogállítás belső ellentmondásosságának sajátos eseteit adják a nyilvánvalóan téves jogállítások. Ilyen esetben a bíróság számára egyéb nyilatkozat vagy külön vizsgálat nélkül vagy csak csekély mértékű utánajárással feltárható hibáról van szó. Tekintettel arra, hogy a jogállítás kételemű perfelvételi nyilatkozat, elvileg mind a jogalap, mind az érvényesíteni kívánt jog tekintetében előfordulhat ilyen jogállítás.

Nyilvánvalóan téves jogalap megjelölése lehet elsősorban a:

– nem létező jogszabályhely (például Ptk. 6:600.§);

– polgári anyagi jogi jogszabályban szereplő és ilyen jogszabályra utaló, azonban nem polgári anyagi jogi tartalmú és polgári perben érvényesíthető alanyi jogot nélkülöző jogszabályhely (például Ptk. 8:4. §, a törvény hatályba lépéséről);

– polgári anyagi jogi tartalmú, viszont polgári perben érvényesíthető alanyi jogot nélkülöző jogszabályhely [például Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja, a hozzátartozó fogalmának tartalmáról];

– polgári perben nem érvényesíthető követelésre vonatkozó jogszabályi rendelkezés [például Btk. 164. § (2) bekezdés alapján pénzbüntetés kiszabása] vagy

–valószínűsíthetően elírás következtében feltüntetett jogszabályhely [például Ptk. 6:31. § (1) bekezdés a Ptk. 6:331. § (1) bekezdése helyett, bérleti díj megfizetése iránt].

A nem számszerűen, hanem csak szavakkal meghatározott jogalap esetén nehezebb nyilvánvalóan téves megjelölésről beszélni, hiszen az ilyen szöveg mindenképpen értelmezést és számszerű jogszabályhelyre való következtetést igényel, aminek megállapítása többnyire nem nyilvánvaló.

Az érvényesíteni kívánt jog feltüntetése egy szóval vagy kifejezéssel történik (kártérítés, megbízási díj, stb.). Ilyen nyilvánvalóan alaptalan megjelölés lehet elsősorban:

– a nem létező alanyi jog (például ügyészi kar feloszlatása iránti igény);

– bírósági eljárásban nem érvényesíthető alanyi jog (köztársasági elnök megválasztására vonatkozó jog);

– polgári peres eljárásban nem érvényesíthető jog (például szabadságvesztés-büntetés kiszabása iránti igény, építési engedély kiadása iránti igény).

Ezekben az esetekben azért indokolt anyagi pervezetés elvégzése, mert a keresetnek ezek alapján való elbírálása nyilvánvalóan megalapozatlansághoz vezet, és ez nem szolgálja sem a per koncentrált és gyors lefolytatását, sem a felek igényeinek az érvényesítését. Ilyen esetben anyagi pervezetés hiányában nagyobb valószínűséggel indulna az adott kérdésben újabb eljárás.

5.3. Hangsúlyozni kell, hogy a jogalap és az érvényesíteni kívánt jog hibás feltüntetésének eltérő jogkövetkezményei vannak. A jogalap számszerű feltüntetése formailag lehet helyes, ha bármilyen jogszabályi rendelkezésre vonatkozó szám megjelölése megtörténik, ugyanakkor az adott jogszabályi rendelkezés tartalma már lehet hibás. Az érvényesíteni kívánt jogot megjelölő kifejezés viszont egyben jelentést is hordoz, így az érvényesíteni kívánt jog formai és tartalmi megjelölése nem választható szét. Ezért annak hibás megjelölése nem lehet formailag helyes, ám tartalmilag hibás. Az érvényesíteni kívánt jog megjelölése vagy szabályszerű és helyes vagy nem az.

Ebből fakadóan a formailag szabályszerű, de tartalmilag nyilvánvalóan téves jogalap megjelölése önmagában nem akadálya a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságának, a nyilvánvalóan téves érvényesíteni kívánt jog esetében viszont ez nem így van. Ekkor a keresetlevél már a perindítás során sem volt alkalmas a perfelvételre, és ennek alapján a keresetlevelet a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja alapján vissza kellett volna utasítani. A nyilvánvalóan téves érvényesíteni kívánt jogot tartalmazó keresetlevél perfelvételre alkalmassá nyilvánítása, és az, hogy így a hibák kiigazítása az anyagi pervezetésre marad, a bíróság eljárási hibájának a következménye.

6. A jogállítás és a keresetlevél más tartalmi elemei között fennálló ellentmondás

Az állított jogalap és érvényesíteni kívánt jog a keresetlevél más tartalmi elemeivel is ellentmondásba kerülhet. Meg lehet azonban különböztetni a kereset következetlenségét és a keresetlevél ellentmondásosságát.

A kereset a keresetlevél érdemi része egyes elemeinek együtteseként [Pp, 170. § (2) bekezdés a-c) pont] írható le[20]. Egy találó megfogalmazás szerint a kereset a jog, tény és kérelem „szentháromsága”[21] A kereset a háromtagú pertárgyfogalom mindhárom elemét magába foglalja. Elsősorban ez az, amiről a bíróság dönt, és amihez a bíróság kötve van. Ebből láthatóan a keresetlevél érdemi részének [Pp. 170. § (2) bekezdés] nem minden eleme része a keresetnek. Így az előbbi ezen tartalmi elemek közötti ellentmondásosságot takarja. Az utóbbi viszont a keresetlevél bármely két tartalmi elemi között ellentmondásra utal. Ilyen eset például, amikor a peres felek és törvényes képviselőjének meghatározása [Pp, 170. § (1) bekezdés b) pont], valamint a felperesi tényelőadás [Pp, 170. § (2) bekezdés c) pont], vagy éppen a jogállítás [Pp, 170. § (2) bekezdés b) pont] és a felperes által hatáskörrel és illetékességgel rendelkezőként megjelölt bíróság meghatározásának ténybeli indoka [Pp, 170. § (3) bekezdés b) pont] ütközik egymással.

Ezekben az esetekben a Pp. 237. § (1) bekezdésében foglaltak alapján indokolt az anyagi pervezetés, a joggyakorlatban azonban annak kötelezettségét elsősorban a jog- és a tényállítások ellentéte váltja ki.

7. A téves jogállítás kérdése

7.1. Egy bírósági állásfoglalás szerint a jogcím téves megjelölése esetén a *„bíróságnak a perfelvétel során anyagi pervezetéssel kell közrehatnia abban, hogy a felperes perfelvételi nyilatkozatának hibáját kijavítsa*”[22]. A Kúria az egyik határozatában azt fejtette ki, hogy a Pp. 237. § (1) bekezdése alapján *„a bíróság a felperest akár a kereseti kérelem pontosítására, akár az érvényesíteni kívánt jog egyértelmű megjelölésére, … felhívhatja.*”[23]. Egy jogirodalmi álláspont szerint a megfelelő jogcímre nem vezetheti rá a bíróság a felet, azt azonban jelezheti számára, hogy az előadott tény- és jogállítás szerint az általa megjelölt jogcím alapján a jogvitát nem lehet eldönteni[24].

Másik bírósági álláspont szerint viszont amennyiben a felperes valamilyen jogállítást tett, akkor a helyes tartalom kialakítása érdekében a bíróságot nem terheli közrehatás [25]. A bíróság tehát nem ösztönözheti a peres feleket

[20] Varga 2018, 744. és 1/2025. JEH határozat
[21] Csóti 2019, 77.
[22] ÍH 2022.119
[23] Kúria Pfv.21.454/2021/8.
[24] Mészáros 2022, 82.
[25] Kúria Gfv.30453/2022/4.

a jogállítás megváltoztatására, így anyagi pervezetés hatására nem kerülhet sor elévülési kifogás előterjesztésére vagy keresetváltoztatás szorgalmazására[26].

Ebben az esetben téves jogállításról abban az értelemben lehet beszélni, hogy egyik oldalról az állított jog, másik oldalról a petitum, az állított tények vagy a jogi érvelés valamely állítása egymásnak ellentmondanak, így a kereset következetlen lesz. Az ellentmondó bírósági megállapítások alapján viszont tisztázni kell azt a kérdést, hogy a szabályszerű és határozott, azonban téves jogállítás esetén mi a bíróság feladata. Az anyagi pervezetés vonatkozásában beszélhetünk-e egyáltalán téves jogállításról?

Ha a Pp. 237. § (5) bekezdése alapján a jogállítás az anyagi pervezetés keretét, korlátját adja meg, akkor a tényeket és a petitumot ehhez kell viszonyítani. Ha a jogállítás az anyagi pervezetés viszonyítási pontja, origója, akkor viszont ebben a tekintetben a jogállítás soha sem lehet téves, csak az állított tények vagy a határozott kérelem. Ez elméletileg és szigorú értelemben nem vezethetne a jogállítás tartalmilag téves voltának megállapításához, és így annak megváltoztatásához, hanem pusztán a jogállítás fényében a tényállítás, a petitum vagy a jogi érvelés módosításához. A megfogalmazásból nem következik az, hogy lehetőség lenne a jogállítás téves voltának megállapítására, hanem csak arra, hogy a jogállításhoz képest az állított tények nem relevánsak, vagy azok nem elegendőek. Ez a szemlélet azonban, ahogy korábban jeleztük, a bírósági gyakorlattól távol áll.

7.2. A téves jogállítás fogalma azonban érthető úgy is, hogy az állított jog alapján a határozott kérelem nem megalapozott. Ebben a felfogásban az állított jog és az állított tények és a petitum között olyan mértékű ellentmondás nincs, hogy az önmagában, a törvényi feltételek hiányában anyagi pervezetést indukáljon. Egy bírósági álláspont szerint a törvény arra nem ad lehetőséget, hogy a bíróság anyagi pervezetés keretében a felperest a tényállításaival és a kereseti kérelmével összhangban álló, ám téves jogállításának módosítására hívja fel[27]. A téves jogállítás tehát más tartalmat takar az anyagi pervezetés és az ítélet meghozatala szempontjából.

Annak elhatárolása, hogy az ellentmondás miatt indokolt-e az anyagi pervezetés, a bíróság megítélésén múlik, és azt esetről esetre mérlegeléssel kell megállapítania. Ez azonban nem mindig egyértelmű. Ez különösen

[26] Kiss 2020, 71.
[27] Fővárosi Ítélőtábla Pf.20441/19/11.

azokban az ügyekben nehéz döntés, amikor a törvényi és a történeti tényállás közel áll egymáshoz, és hasonló jogviszonyt adnak meg (például hitel- és kölcsönszerződés, kártérítés és sérelemdíj, engedményezés és adásvétel), mert könnyebb a tények olyan szelekcióját összeállítani, amely összhangban állónak látszik a jogállítással és a határozott kérelemmel.

Ezek alapján a „téves jogállítás" kifejezés mind az anyagi pervezetés, mind az ítélet meghozatala szempontjából félrevezető. A kifejezés használata valószínűleg a régi Pp. alkalmazásának időszakából ered, ahol nem volt szükséges jogállításként külön jogalapot feltüntetni, a jogalapot elegendő volt a tényekből kideríteni. Így a felperes által külön állított jogszabályi rendelkezés eltérhetett a tények által körülírt jogszabályhelytől. Ezt jól mutatja az az álláspont, miszerint a bíróság feladata a kereseti kérelem alapjául szolgáló jogviszony elbírálása, és a *„döntését nem akadályozhatja az, hogy a felperes követelésének jogcímét helytelenül (tévesen) jelölte meg*"[28]. A korábbi perrendben egymás mellett létezhetett helyes (tények által körülírt) és téves (külön megjelölt) jogalap, ezért értelmezhető volt a téves jogállítás, jogalap fogalma. Az új Pp. szerint viszont egy kereset esetén egyetlen jogállítás, jogalap létezik, így nincs lehetőség másik jogalaphoz viszonyítani annak helyességét. A jogállítás téves voltának a megállapítása a kereset megalapozottsága szempontjából eltér ettől a kérdéstől, mert akkor nem kétféle jogalap szembesítése történik, hanem az állított jognak a kereset egyéb elemeivel történő alátámasztása.

7.3. A „téves jogállítás" kérdése rávilágít az anyagi pervezetés egyik leglényegesebb gyakorlati problémájára, arra, hogy a bíróság tud-e jogszerűen úgy élni az eszközeivel, hogy ezzel nem végez a korlátain túlterjeszkedő anyagi pervezetést.

Ha az egyik fél tény- és jogállítása egymással ellentétes tartalmú, akkor a Pp. 237. § (1) bekezdés értelmében megnyílik az anyagi pervezetési kötelezettség. A bíróság azonban csak a perfelvételi nyilatkozatokban tetten érhető hibák, így például az azok közötti ellentmondás felmutatására, jelzésére jogosult, viszont az általa helyesnek vélt megoldásra, a többi perfelvételi nyilatkozattal koherens, helytálló perfelvételi nyilatkozatot nem hozhatja a fél tudomására, annak megtételére őt nem hívhatja fel. A bíróság azonban ezzel már a perfelvételi nyilatkozatok tartalmára, érdemére vonatkozóan tesz nyilatkozatot, ezért a bírósági eszközök alkalmazása,

[28] BH 2004.250

elsősorban a tájékoztatás és a felhívás nem tud nem valamilyen mértékű segítség, jogi tanácsadás lenni.

A rendelkezési elv és a professzionális pervitel követelménye, az eshetőségi elv azt kívánja meg, hogy a fél a perfelvételi nyilatkozatát szabályszerűen, határozottan és teljeskörűen fogalmazza meg. A professzionális pervitel követelményének mind tárgyi, mind alanyi értelemben érvényesülnie kell. Tárgyi értelemben a félnek anyagi jogi és eljárásjogi szempontból szakszerűen kell a perfelvételi nyilatkozatokat megtennie. Alanyi értelemben pedig – a Pp. preambulumában a *„felelős pervitel”* kifejezéssel is hangsúlyozva – alapvetően a jóhiszemű pervitelt követeli meg a féltől[29]. A professzionális pervitel követelményét azonban az anyagi pervezetés tompítja. A rendelkezési elvet viszont nem csorbítja, hiszen a fél a perfelvételi nyilatkozatainak módosítását, kiegészítését a saját döntése alapján teszi meg, és a bíróság a saját álláspontja és anyagi pervezetése ellenére is kizárólag a fél által tett perfelvételi nyilatkozatokat veheti figyelembe a döntése meghozatalakor.

8. A tények nem kellő részletezettsége

Az anyagi pervezetés tartalma attól is függ, hogy az állított jog és az állított tények által körülírt tényállás milyen mértékben térnek el egymástól. Ehhez kapcsolódó kérdés pedig az, hogy a tényállítás milyen mértékű hiányossága esetén minősül nem kellően részletezettnek. Ennek megválaszolása szintén függ a jogállítástól.

A polgári per célja, hogy egy adott jogviszonyból eredő jogvitát rendezzen. Ezért a tények előadását olyan mértékben lehet indokolt elvárni, amilyen mértékben az kiad egy érvényesíteni kívánt jogot meghatározó jogalappal lefedett törvényi tényállást, így tulajdonképpen meghatároz egy jogviszonyt. A teljes körű tényállítás minimumkövetelményét a fél teljesíti, ha ezen törvényi tényállásnak megfeleltethető történeti tényállást előad. Például kötbér követelése esetén legalább a Ptk. 6:186. § (1) bekezdésének első mondatában meghatározott tényállási elemeket (a szerződés létrejött, a szerződés jogellenes megszegése, kötbér kikötése) a félnek tényállításaiban fel kell tárnia. Amennyiben a tények ezen körén túli tények állítását kívánja meg a bíróság az anyagi pervezetés keretében, akkor az már túlterjeszkedik a hiányos vagy kellően nem részletezett tényállítás miatti anyagi pervezetés határán. Más indok, elsősorban a jogi érvelés

[29] Nyilas 2022, 460.

ellentmondása, a jogalapi előfeltételek hiánya miatt azonban természetesen szükségessé válhat további tények előadása is.

Ennek alapján – szigorúan véve – akkor lehet a jogállítás és a tényállítás közötti ellentmondásról beszélni, ha az állított történeti tényállás kiad egy törvényi tényállást. Ha ez nem történt meg, akkor a tényállítás hiányos, és az anyagi pervezetést a tények nem kellő részletezettsége váltja ki, de a tényállítás hiányossága a jogállításhoz mérten állapítható meg. A bíróság szerepe viszont legfeljebb a tényállás hiányos elemeinek pótlásában állhat, az nem terjedhet odáig, hogy a bíróság a felet az eredetileg előadottakhoz képest teljesen új tényállítások megtételére ösztönözze[30]. Tehát a tények kellő részletezettségének hiánya esetén azért valamelyest érvényesül az, hogy a perfelvételi nyilatkozatok vizsgálata a jogállítás felől történik[31], minthogy az tekinthető teljes körű perfelvételi nyilatkozatnak, a tényállítás pedig nem.

9. A jogi érvelés

9.1. A jogi érvelés azért lényeges eleme a keresetlevélnek (és az írásbeli ellenkérelemnek is), mert ez teremti meg a kapcsolatot a három keresetelem között. A Pp. 170. § (2) bekezdés d) pontjában foglaltak szerint azt a jogi érvelést kell megadni, ami összekapcsolja a keresetlevél érdemi részében [Pp. 170. § (2) bekezdés a-c) pont] feltüntetendő tartalmi elemeket. A jogi érvelés így adja meg, hogy a felperes

– milyen magatartás megvalósítása alapján (kereseti kérelmet megalapozó tények),

– milyen tételes jogi rendelkezés alapján (jogalap),

– milyen alanyi jog teljesítését (érvényesíteni kívánt jog),

– jogkövetkezményként milyen magatartás tanúsítását (határozott kereseti kérelem)

kívánja a másik peres féltől. A kereset következetességét a felperesnek tulajdonképpen a keresetlevélben előadandó jogi érvelésben kell megteremteni és felmutatnia. Amennyiben a keresetlevélben szerepel olyan szövegrész, mely utalást tartalmaz a kereseti kérelem, a jogállítás és a tényállítás közötti kapcsolatra, az már formálisan megfelel a jogi érvelés

[30] Kúria Pfv.21034/2020/12.
[31] Wopera 2017b, 431. és Varga 2018, 745.

feltüntetésére vonatkozó követelménynek [Pp. 170. § (2) bekezdés d) pont].

Tekintettel arra, hogy a jogi érvelés a feltüntetésének tényén kívül nem releváns a visszautasítási okok szempontjából, a jogi érvelés tartalma már a kereset érdemi vizsgálatára tartozik. Az, hogy ez a szövegrész logikus-e, követhető-e, az már nem a keresetlevél tartalmi elemei meglétének kérdését jelenti [Pp. 176. § (2) bekezdés e) pont]. A jogi érvelés koherenciája, helytállósága, valamint a jogi érvelés más perfelvételi nyilatkozatokkal való ellentmondása bizonyosan nem lehet a perindítás részben vizsgálható kérdés, azok már csak anyagi pervezetés útján korrigálhatóak.

9.2. A Pp. 170. § (2) bekezdéséből az következik, hogy a kereset elemei [a-c) pont] és a jogi érvelés [d) pont] egymástól elkülönülnek. Ezért meg kell különböztetni egymástól a kereset következetlenségét és a jogi érvelés következetlenségét, ellentmondásosságát. Ezek egymástól függetlenül is fennállhatnak. Önmagában a jogi érvelés ellentmondásossága, hiányossága esetén anyagi pervezetésnek van helye[32]. Amennyiben azonban a keresetlevél racionálisan, okszerűen előadott – akár téves – jogi érvelést tartalmaz, a jogállítás és a tényállítás még kerülhet ellentmondásba.

A joggyakorlatban azonban ez nem válik el ilyen élesen. Bár a peres eljárásokban a felperes gyakran űrlapszerűen, a Pp. 170. § (1)-(3) bekezdés szerinti felsorolással adja elő a keresetlevél egyes részeit, azonban a jogi érvelés többnyire összefüggő szövegként tartalmazza a három keresetelemet. Ezért a jogi érvelés a gyakorlatban valójában nem elkülönül a keresetelemektől, hanem inkább tartalmazza azokat. Ilyenkor a tény- és a jogállítás közötti ellenmondás a jogi érvelés ellentmondásosságában jelentkezik. A jogállítás és a jogi érvelés közötti ellentmondás kérdése pedig értelmezhetetlen lesz.

Ki kell azonban emelni, hogy a Pp. 170. § (2) bekezdés b) pontjából következően a jogalap és az érvényesíteni kívánt jog határozott megjelölése nem kerülhető meg. Így a törvény nem ad arra lehetőséget, hogy azokat a bíróság a még oly részletes jogi érvelésből bontsa ki, következtesse ki.

9.3. A Pp. 170. § (2) bekezdés a-c) pontjának szabályszerű előadása tulajdonképpen kiad egy jogi álláspontot. Ezért elfogadható az az álláspont, miszerint *„ha a bíróság számára a kereset három elemének összevetése*

[32] Völcsey 2019, 124.

alapján önmagában is … következetes, úgy a jogi érvelés hiánypótlása szükségtelen"[33]. Ilyen esetben tulajdonképpen a keresetelemek összefüggésére vonatkozóan nem szükséges kifejezett külön jogi érvelést előadni. A jogállítás pedig értelemszerűen nem mond ellent a (nem létező külön) jogi érvelésnek. Ekkor nem indokolt anyagi pervezetés a jogi érvelés hiánya vagy ellentmondásossága miatt.

Amennyiben viszont a keresetelemek által kiadott összefüggés ellentétben áll az ettől különálló jogi érveléssel, az már anyagi pervezetési kötelezettséget keletkeztet[34].

10. A jogalapi előfeltételek

10.1. Egy kereset megalapozása a tény- és jogállításon kívül szükségessé teszi más perfelvételi nyilatkozatok megtételét, így a tényállításokhoz kapcsolódó, a jogviszonyt lefedő valamennyi jogszabályi rendelkezés megjelölését. Ezek az egyéb jogszabályi rendelkezések csak a jogalap keletkezésének előfeltételeit meghatározó, úgynevezett jogalapi előfeltételek[35]. A jogalaphoz pusztán elvezető jogalapi előfeltételek viszont nem részei a jogalapnak[36]. Az ilyen jogszabályhelyek nem is felelnek meg a jogalap törvényi definíciójában [Pp. 7. § (1) bekezdés 8. pont] meghatározott konjunktív feltételeknek[37]. Ezek a jogi érveléshez tartoznak.

A kereset jogi megalapozottságához tehát nemcsak a jogalap, hanem további jogszabályi rendelkezések, egyéb jogszabályi hivatkozások megjelölése is szükséges. A jogalapi előfeltételek azok, melyek valójában a teljes perbeli jogviszonyt jogszabályi szinten megadják. A jogalapi előfeltételek állítása nem jogállítás, azonban perfelvételi nyilatkozatnak minősül, és a jogvita eldöntése, a felek kérelmének megalapozottsága szempontjából releváns. Ily módon a Pp. 237. § (1)-(3) bekezdésében foglalt feltételek szempontjából nem lehet figyelmen kívül hagyni ezeket. Így például a jogalapi előfeltételeknek mint a jogi érvelés részeinek más perfelvételi nyilatkozattal való ellentmondása megnyitja az anyagi pervezetési kötelezettséget. Például foglaló érvényesítése [Ptk. 6:185. § (3) bekezdés] esetén az alapjogviszonyt megjelölő jogszabályhely [például

[33] Varga 2018, 744.
[34] Varga 2018, 744.
[35] Wopera 2017b, 350.
[36] Debreceni Ítélőtábla Gf.30067/2025/5.
[37] Szegedi Ítélőtábla Mf.40038/2023/7.

adásvétel esetén a Ptk. 6:215. § (1) bekezdése], mint jogalapi előfeltétel eltérő bírósági értelmezése lényeges lehet a per eldöntése szempontjából.

A jogalapi előfeltételek és a jogállítás viszonya az anyagi pervezetés szempontjából elsősorban azért jelentős, mert a jogállítás és a jogalapi előfeltételek egymásnak ellentmondhatnak. A tényekhez hasonlóan ugyanakkor itt is előfordulhat, hogy a jogi érvelés alapján jut arra a következtetésre a bíróság, hogy az állított jog a jogi érveléssel ellentétben áll. Az adott esetben részletes és önmagával és az állított tényekkel is koherens jogi érvelés viszont arra vezetheti a bíróságot, hogy a jogállítás nem helytálló. Ily módon a keresetlevél tartalmi vizsgálata ebben az esetben sem pusztán a jogállítás felől történik.

10.2. Az a kérdés is felmerül, milyen mértékben szükséges a jogi érvelés és ennek keretében a jogalapi előfeltételek megjelölése? A Pp. 170.§ és 176. § alapján ezek hiánya nem adhat alapot a keresetlevél visszautasítására, és így a kereset érdemi elbírálását nem akadályozza. Amennyiben a hivatkozott jogalapi előfeltételek a bíróság szerint elégtelenek a kereset megalapozásához, annak tisztázására, esetleges pótlására az anyagi pervezetés keretében, a Pp. 237. § (1) bekezdés szerint van lehetőség.

Az álláspontom szerint a jogalapi előfeltételek megjelölésének az állított tényekhez kell igazodnia. A jogalapi előfeltételek elsősorban így a perbeli jogviszony tényállását lefedő törvényi tényállásokat jelentő jogszabályhelyeket jelentik. Ezért e jogszabályi rendelkezések megjelölését várhatja el a bíróság. Nem kell azonban a teljes jogviszony összes elemének jogi minősítését megtenni[38], azonban a jogalapi előfeltételek olyan feltüntetése szükséges, hogy a jogi érvelés keretében megadja az állított jog levezetésének hiánytalan láncolatát.

A megjelölt jogalapi előfeltételekből következő jogalap és érvényesíteni kívánt jog ellentétes lehet az állított jogalappal és érvényesíteni kívánt joggal. Ez az ellentét anyagi pervezetés során tisztázható. Amennyiben valamely állított tény nincs lefedve jogszabályi rendelkezéssel, azaz nem derül ki az, hogy egy tény milyen jogi láncolat révén alapozhatná meg végül az érvényesíteni kívánt jogot, akkor fennáll az anyagi pervezetési kötelezettség, mert a vonatkozó perfelvételi nyilatkozatok így hiányosak.

A perfelvételi nyilatkozatok ilyen mértékű vizsgálata már bizonyosan a kereset érdemében történő vizsgálatot és állásfoglalást eredményez. Az anyagi pervezetés azon követelménye, hogy az ne jelentsen jogi

[38] Varga 2018, 743.

segítségnyújtást, a perfelvételi nyilatkozat megváltoztatására vonatkozó ösztönzést, nem tud megvalósulni. A bíróság ilyenkor mindenképpen túlterjeszkedik a törvényi korlátján, és voltaképpen ebből kikövetkeztethető a bíróságnak a kereset vagy az ellenkérelem megalapozottsága kérdésében vallott álláspontja.

11. A jogállítás korrekciójának elmaradása

Az anyagi pervezetés eredményeként a peres felek a törvény adta keretek között megváltoztathatják a jogállításukat. Erre azonban nem kötelesek, és a bíróság sem léphet át a felek perfelvételi nyilatkozatain, és döntése kizárólag ezeket a nyilatkozatokat veheti figyelembe. Ez a törvényt és szűkebben az anyagi pervezetést is átható rendelkezési elvből következik, ami

– a kérelemhez kötöttségben [Pp. 2. § (2) bekezdés],

– a jogcímhez kötöttségben [Pp. 342. § (3) bekezdés] és

– az anyagi pervezetés pusztán felhasználhatóságában [Pp. 237. § (5) bekezdés – „szabadon felhasználhatnak”]

nyilvánul meg.

A rendelkezési elv elsődlegessége azonban a perindítást követően, a perfelvételi szak kezdetétől sajátos következménnyel is járhat. Amennyiben a felperes az anyagi pervezetés ellenére nem korrigálja a jogállítás hiányát vagy hibás jogállítását, akkor a bíróságnak önmagában erre tekintettel nincs lehetősége az eljárás lezárására, hiszen már nem adott sem a keresetlevél visszautasításának, sem az eljárás megszüntetésének a lehetősége. Ebben az esetben viszont szigorú értelmezés szerint a keresetlevél, majd a későbbi felperesi perfelvételi nyilatkozatok együttesen sem tartalmaznak teljeskörű keresetet, minthogy azok a Pp. 170. § (2) bekezdés a-c) pontját nem teljesítik. Ily módon a bíróság valójában nem abban dönt, hogy az állított tények és az állított jogalap alapján megilletik-e a felperest a keresettel érvényesített jog és a határozott kereseti kérelemben foglaltak. A bíróság voltaképpen ennek a feladatnak nem tud eleget tenni, hiszen nem tud arról határozott állítást tenni, hogy valamilyen jog megilleti-e felperest, és hogy a kérelem teljesítése jogszabályi rendelkezés alapján teljesíthető-e. Ily módon szigorú értelemben a bíróság nem tud érdemi döntést hozni.

12. Az állított jogszabályi rendelkezés értelmezése

12.1. A jogállítást különösen érintheti a Pp. 237. § (3) bekezdés a) pontja. Eszerint a bíróság hozzájárul a jogvita kereteinek tisztázásához azzal, hogy a felek tudomására hozza, ha az általuk hivatkozott jogszabályi rendelkezést eltérően értelmezi. Ez a jogszabályi rendelkezés lehet mind a kereset vagy ellenkérelem jogalapja, mind a jogalapi előfeltételek valamelyike. Erre azonban csak olyan jogállítás esetén kerülhet sor, mely szabályszerűnek és határozottnak tekinthető, és nem igényli a Pp. 237. § (1) bekezdése szerinti anyagi pervezetést. Az anyagi pervezetés e két feltételének viszonya ugyanakkor ennél összetettebb.

12.2. A Pp. 237. § (3) bekezdés a) pontja szerint az eltérő jogszabály-értelmezés miatt anyagi pervezetés mindig csak a többi perfelvételi nyilatkozattal összevetve gyakorolható, mert az állított jog értelmezését az állított tények, azok bizonyítékai, valamint a jogi érvelésben előadott indokok mutatják meg, vagyis azt, hogy a fél mit tart a jogszabályhely jelentésének. Ez pedig szorosan kötődik a perfelvételi nyilatkozatok ellentmondásosságának kérdéséhez, így a Pp. 237. § (3) bekezdés a) pontja szerinti vizsgálat összefügg a 237. § (1) bekezdése alapján gyakorolt anyagi pervezetéssel.

Egyfelől a perfelvételi nyilatkozatok ellentmondásának megállapításához szükség lehet a fél által állított jogalap értelmezéséhez, valamint egy adott jogszabályhely értelmezése eredményezheti a perfelvételi nyilatkozatok közötti ellentmondások megállapítását. Másfelől egyes esetekben a hiányosságok, ellentmondások tisztázása vezethet el ahhoz a következtetéshez, hogy az állított jogalapot a bíróság a felektől eltérően értelmezi. Ilyen eset lehet, amikor a tények és a jogi érvelés tisztázása, kiegészítése egyértelműen körülírnak egy jogalapot, azonban az nem egyezik a fél által állított jogalappal.

A jogszabály értelmezésének az anyagi pervezetésben betöltött szerepe függ az értelmezés jellegétől. Egy jogszabályi rendelkezés értelmezése történhet jogrendszeren belüli összefüggésben, elsősorban nyelvtani és rendszertani értelmezéssel. A jogszabályhely értelmezése lehetséges más szempontból is, így a perben más perfelvételi nyilatkozatokkal való viszonylatában. Az anyagi pervezetés gyakorlása során először a más perfelvételi nyilatkozatokkal való összevetés alapján lehet kideríteni azt, hogy a fél milyen törvényi tényállást, milyen jogalapot ír körül, és így az adott jogalapnak milyen tartalmat tulajdonít. A perfelvételi nyilatkozatok

szabályszerűségének és következetességének kialakítása után lehetséges annak tisztázása, hogy a fél a már az állított jogalapot milyen jogi összefüggésben látja, abból milyen jogi következtetéseket von le. Ez utóbbi jelenti a jogrendszeren belüli, a szűk értelemben vett jogszabály-értelmezést.

Ezek alapján azt lehet mondani, hogy az anyagi pervezetést úgy kell elvégezni, hogy először a bíróság tisztázza a Pp. 237. § (1) bekezdésben foglalt hibákat. Ezt követően, a tisztázott jogállítás alapján vizsgálhatóak a (2) és (3) bekezdésben meghatározott feltételek.

13. Összegzés

Az anyagi pervezetésnek a jogállítással összefüggő kérdései alapján az alábbi, a jogállításra közvetlenül kiható, annak esetleges megváltoztatását előidéző esetekben áll fenn anyagi pervezetési kötelezettség.

A Pp.237. § (1) bekezdése szerint:

– a felperesi jogállításnak a keresetlevél perfelvételre való alkalmassá nyilvánítása ellenére, az írásbeli ellenkérelem előterjesztését követően fennmaradt hiánya (sem a jogalap, sem az érvényesíteni kívánt jog nem szerepel a perfelvételi nyilatkozatokban),

– az alperesi jogállításnak az írásbeli ellenkérelem előterjesztését követően fennálló hiánya (sem az anyagi jogi kifogás, sem az azt megalapozó jogszabályi rendelkezés nem szerepel a perfelvételi nyilatkozatokban),

– valamelyik peres fél jogállítása hiányos, azaz (1) a jogalap vagy az érvényesíteni kívánt jog feltüntetése nem történt meg, vagy (2) a feltüntetett jogalap és/vagy érvényesíteni kívánt jog feltüntetése nem szabályszerűen történt meg,

– jogállítás belső ellentmondásossága. Ezen belül a

- jogalap és az érvényesíteni kívánt jog ellentmondása,
- jogalap belső ellentmondása,

– nyilvánvalóan téves jogállítás (mind a jogállítás, mind a jogalap belső ellentmondása esetén felmerülhet);

– szabályszerű és határozott jogállítás esetén az állított jog az egyéb perfelvételi nyilatkozatokkal kerül ellentmondásba, „külső ellentmondás” áll fenn, ilyen esetben mindig csak több perfelvételi nyilatkozat egymáshoz

való viszonya alapján végezhető el anyagi pervezetés. Ezen belül az alábbi esetek különíthetőek el:

- olyan jogállítás esetén, melynél az állított tények az állított jogalap által meghatározott törvényi tényállásra utalnak, viszont a történeti tényállás oly mértékben hiányos, hogy az nem ad ki egy törvényi tényállást, akkor az állított jog fényében lehet a tényállításokat kiegészíteni,
- ha az állított tények kiadnak egy törvényi tényállást, azonban ez a törvényi tényállás ellentmond a jogállításnak,
- az állított jog más egyéb perfelvételi nyilatkozattal, elsősorban a petitummal vagy a jogi érveléssel, jogalapi előfeltételekkel inkoherens.

Kellően nem részletezett jogállításról nem beszélhetünk, minthogy egy keresetben a jogállítás keretében csak egy jogalap és az ahhoz tartozó egy érvényesíteni kívánt jog állítása történik meg. A perfelvételi nyilatkozat nem kellő részletezettsége csak a tények vagy esetleg a jogalapi előfeltételek esetében merülhet fel. Ez igaz azon alperesi védekezés esetében is, ahol az alperes többféle jogot jelöl meg védekezéseként (például alaki és anyagi jogi védekezéssel is él), mert minden védekezéshez egyetlen kifogás és annak egy jogalapja tartozik.

A Pp. 237. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott okok miatt csak szabályszerű és határozott jogállítás esetén van lehetőség anyagi pervezetésre.

Felhasznált irodalom

Csóti Tamás: Az új polgári perrendtartás várható hatásai a szellemi alkotásokkal kapcsolatos jogsértési perekre. Jogtudományi Közlöny 2019/2.

Éless Tamás: A tárgyalás szerkezete, perfelvétel, perhatékonyság. Közjegyzők Közlönye 2017/5.

Kiss Attila: Hol a határ? – Gondolatok az aktív bírói szerepfelfogás egyes kérdéseiről. Debreceni Jogi Műhely 2020/3-4.

Mészáros Pál Emil: *A polgári jog és a polgári eljárásjog alapelveinek kapcsolódása, illetve azok alkalmazása a polgári peres és nemperes eljárásokban*. Doktori (PhD) értekezés, Pécs, 2021.

Nyilas Anna: Professzionális pervitel a perhatékonyság szolgálatában – a jogi képviselő részvételének hatása a permenetre. Magyar Jog 2022/7-8.

Pákozdi Zita: Új intézmények a Pp. koncepciójában – az anyagi pervezetés jogösszehasonlító megközelítésben. Acta Universitatis Szegediensis, forum, acta juridica et politica 2014/2.

Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári eljárásjog I-II.* ORAC Kiadó, 2024.

Varga István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I-II/III.* HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2018.

Virág Csaba: *Bírói attitűdök és percselekmények a polgári perben* – A kereset tárgya és a bizonyítás egyes kérdéseinek vizsgálata az 1952. évi és a 2016. évi Pp. szabályozása alapján Doktori (PhD) értekezés, KGRE, Budapest, 2025. DOI: https://doi.org/10.24395/KRE.2025.006

Völcsey Balázs: *Az anyagi jogerőhatás tárgyi terjedelmének összehasonlító elemzése a magyar, a német és a svájci polgári perjog alapján*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021.

Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai. Jogtudományi Közlöny 2017/4. (2017a)

Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*. Magyar Közlöny Lap- és Közlönykiadó Kft., 2017. (2017b)

Wopera Zsuzsa: A felek és a bíróság közötti szereposztás a keresetindítás során. Miskolci Jogi Szemle 2020/1. különszám

Dr. Jakab Dávid (ORCID: 0009-0009-4102-060X)
ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék
Témavezető: dr. Völcsey Balázs István PhD egyetemi adjunktus

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.66

A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perek kapcsán felmerülő egyes eljárásjogi kérdések

(*Certain procedural issues arising in lawsuits based on the expert opinion of the Body of Experts for the Certification of Compliance*)

Absztrakt

Tanulmányom célja a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perek szabályainak bemutatása és értékelése. Azért foglalkoztam ezzel a témakörrel, mivel a jogalkotó e pertípusban olyan speciális normákat alkotott meg, amelyekkel a szakértői bizonyítás – és ekként az egész peres eljárás – elhúzódását kívánta megelőzni. Dolgozatomban arra teszek kísérletet, hogy „górcső alá" vegyem ezeket – az eljárásjogi – megoldásokat, értékelve azokat és megfogalmazva az ennek során felmerülő szakmai javaslataimat, meglátásaimat.

Kulcsszavak

szakértő, szakvélemény, Teljesítésigazolási Szakértői Szerv, polgári eljárásjog, bizonyítás

Abstract

The aim of my study is to present and evaluate the rules of lawsuits based on the expert opinion of the Body of Experts for the Certification of Compliance. I dealt with this topic because the legislator created special norms in this type of lawsuit with which he wanted to prevent the delay of expert evidence – and thus the entire litigation process. In my thesis, I attempt to examine of these – procedural – solutions, evaluating them and formulating my professional suggestions and insights that arise in the process.

Keywords

expert, expert opinion, Body of Experts for the Certification of Compliance, civil procedure law, proof

1. Bevezető gondolatok és a problémafelvetések

A szakértői bizonyítást a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 267. §-a a bizonyítás módjai között nevesíti. A szakértői bizonyítás – főszabályként – az érdemi tárgyalási szakban folyik le, és az egyik leginkább neuralgikus pontjának nevezhető. Ebből eredően gyakorta vezet a perek elhúzódásához, ami nehezen egyeztethető össze a perhatékonyság követelményével. E bizonyítási mód szerepe, kiemelkedő jelentősége abban áll, hogy a szakértő tudása az eljárások során a bíróság hiányzó, ám a jogvita eldöntéséhez nélkülözhetetlen szakértelmét és ismeretét hivatott pótolni.[1] Ennek okán a bíróság a szakvélemény felett – mindössze – eljárásjogi eszközökkel gyakorol kontrollt, és a szakértő megállapításait annyiban vizsgálja, hogy azok a logika és az általános intelligencia keretei között maradjanak.[2] A szakértői bizonyítás szabályai között erre figyelemmel olyan garanciális jellegű rendelkezéseket kell elhelyezni, amelyek képesek annak biztosítására, hogy a bíróság a döntését megfelelő bizonyítékra alapíthassa.

Munkám célja a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv (a továbbiakban: TSZSZ) szakvéleményére alapított peres eljárások „górcső alá vétele”, aminek során a szabályozást két aspektusból szeretném értékelni. Egyrészt vizsgálni fogom azt, hogy a TSZSZ-szakvéleményre vonatkozó speciális rendelkezések képesek-e biztosítani azt a jogalkotói célt, miszerint a törvény hatálya alá eső építésügyi jogvitákban a peres eljárás gyorsabb és hatékonyabb legyen. Ugyanakkor arra is szeretnék tekintettel lenni, hogy a szabályozás tartalmaz-e olyan garanciákat, amelyek azt hivatottak – és képesek – szavatolni, hogy a szakértői vélemény pártatlan, illetőleg megbízható legyen.

2. A TSZSZ bemutatása, a szakvélemény tárgya és a jogszabályi háttér ismertetése

A TSZSZ felépítésére vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket és az általa adott szakvéleményekre alapított perek speciális, eljárásjogi jellegű

[1] Bartal 2023. 600-604.
[2] A Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.317/2023/4. számú határozata

szabályait az építmények tervezésével és kivitelezésével kapcsolatos egyes viták rendezésében közreműködő szervezetről, és egyes törvényeknek az építésügyi lánctartozások megakadályozásával, valamint a késedelmes fizetésekkel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: TSZSZ tv.) tartalmazza, míg a Teljesítésigazolási Szakértői Szervvel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 236/2013. (VI. 30.) Korm. rendelet részletszabályokat rendez (a továbbiakban: TSZSZ Korm. rendelet). Ez a két jogszabály ugyanakkor nem fedi le az összes kérdést. Érdemes tehát azt is megjegyezni, hogy a TSZSZ tv. a TSZSZ jogaira és kötelezettségeire az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvényt[3] (a továbbiakban: Szaktv.), míg a szakvéleményére alapított perekben a Pp.-t hívja fel háttérjogszabályként.[4]

A TSZSZ a törvény[5] megfogalmazása szerint olyan – a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő – szerv, amely építészeti-műszaki tervezési, kivitelezési szerződés építőipari teljesítésekből eredő egyes kérdésekben ad szakértői véleményt a megrendelő, a tervező, a kivitelező, vagy az alvállalkozó megbízásából.

Ahogy azt a TSZSZ tv. indokolása is rögzíti, a szervezet a magyarországi egyes építési beruházásokkal kapcsolatos viták mihamarabbi rendezésében játszik fontos szerepet, amit – a törvény hatálya alá tartozó jogvitákban – a perindítást megelőzően rendelkezésre álló szakvéleményadással kíván megvalósítani a jogalkotó. A jogszabály megalkotása a törvény indokolása szerint azért volt szükséges, mert az ipar ezen szegmensében igen súlyos problémává vált a lánctartozások elharapódzása.[6] Fontos törvényalkotói cél volt ugyanakkor a perek megelőzése és a bíróságok tehermentesítése is, lévén ha az eljárást megelőzően a felek rendelkezésére áll egy szakértői vélemény, akkor a – már valamennyire körvonalazódott – vitás kérdések is nagyobb valószínűséggel tudnak akár egyezséggel (is) rendeződni.[7] A TSZSZ eljárásával és a szervezetével kapcsolatban még annyit mindenképpen ki kell emelni, hogy a szakértői vélemény a szervtől származik, ugyanakkor azt a TSZSZ nevében annak a háromtagú szakértői tanácsa adja.[8]

Hogy egészen pontosan mi is lehet TSZSZ szakvéleményének a tárgya, azt a TSZSZ tv. 6. §-a rendezi. A 6. § (1) bekezdése értelmében a TSZSZ az építészeti-műszaki tervezési, kivitelezési szerződés teljesítését vizsgálja,

[3] TSZSZ tv. 1. § (7) bekezdés
[4] TSZSZ tv. 8/B. §
[5] TSZSZ tv. 1. § (1) bekezdés
[6] TSZSZ tv. indokolás
[7] Barta-Rácz 2021. 27.
[8] TSZSZ tv. 4. § (1) bekezdés

és ennek során olyan szakvéleményt – vagy kivonatot – készít, amelynek alapján megállapítható, hogy a szerződés teljesítése megvalósult-e (vagy nem annak megfelelő módon történt). A szakvélemény birtokában dönthető el az is, hogy a teljesítésért járó ellenérték megfizetése – és adott esetben a szerződést biztosító mellékkötelezettség érvényesítése – milyen összegben indokolt. Ahogyan azt a TSZSZ tv. 1. § (2) bekezdése is rögzíti, *„a szakvélemény a szerződést biztosító mellékkötelezettségek érvényesíthetőségéhez is kérhető, amennyiben az érvényesítés kérdése vitás a szerződő felek között.”* Jellemzően ilyenek például a bankgarancia, a zálogjog, vagy pedig a kezesség.

A TSZSZ a szakvéleményét harminc napon belül köteles elkészíteni, ez a határidő egy alkalommal hosszabbítható meg. A 6. § (2) bekezdése tisztázza, hogy a szakértői vélemény pontosan milyen kérdések tárgyában készülhet, ezek a következők:

> *„a) a szerződés műszaki tartalma szerint a vállalkozót (alvállalkozót) terhelő **munkák leírása**,*
>
> *b) az a) pont szerinti munkák közül a teljes bizonyossággal megállapíthatóan **teljesített munkák mennyiségének** és a szerződésben meghatározott, az alapvető követelmények teljesülését szolgáló **minőségének meghatározása**,*
>
> *c) az a) pont szerinti munkák közül a teljes bizonyossággal megállapíthatóan **el nem végzett munkák meghatározása**, és*
>
> *d) a b) és c) pont szerinti munkáknak a szerződés szerinti költségvetési tételek, vagy az átalánydíj arányos részének alapulvételével meghatározott **értéke**.”*

Mivel a TSZSZ tv. kifejezetten rögzíti a kérdésköröket, ekként a perben bizonyítékként csakis akkor használható fel e szakvélemény, amennyiben az az elvégzendő munkákat, azok mennyiségét és minőségét, az el nem végzett munkákat, illetve az elvégzett és el nem végzett munkáknak az értékét tartalmazza (valamint e tárgykörökön nem terjeszkedik túl).[9]

Az építési jogvitákban gyakorta képezi az ügyek szerves részét valamilyen elszámolási kérdés. A vállalkozói szerződésekben a díjazás két fő típusa szokott teret nyerni: a díjat tételes elszámolás alapján is megállapíthatják, ugyanakkor a feleknek arra is van lehetőségünk, hogy ún. átalánydíjat kössenek ki. Ez utóbbi esetből pedig számos vitás helyzet kerekedhet ki. Itt érdemes utalni a pótmunka és a többletmunka közötti legfontosabb különbségre, ami abban ragadható meg, hogy átalánydíjazás esetében a vállalkozó az átalánydíjon felül a pótmunka ellenértékét is

[9] Barta 2021. 34.

igényelheti, míg a többletmunka ellenértékének megtérítésére – főszabály szerint – nem jogosult.[10] Ahogyan arra Barta Judit is felhívta a figyelmet, az építési jogviták többségében olyan elszámolási kérdések állnak a középpontban, hogy a kivitelező az elvégzett pótmunkák és az előre nem látható munkák ellenértékét szeretné igényelni, a megrendelő viszont a fizetést arra hivatkozással tagadja meg, hogy az elvégzett munka valójában többletmunkának minősül, vagy pedig arra tekintettel, hogy azt nem rendelte meg.[11]

Mint arra a korábbiakban már utaltam, a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdése egyértelműen meghatározza, hogy a szakvélemény milyen tárgykörökben készülhet el. Barta Judit helyesen mutatott rá arra, hogy a jogalkotó a normaszövegben a szerződés szerinti munka fogalmát használta. Ezáltal a törvény a TSZSZ részére – habár az alapvetően szakkérdésnek minősül –, nem biztosítja annak a lehetőségét, hogy a szakértői véleményében a pótmunka és az előre nem látható többletmunka elvégzését vizsgálja. A hivatkozott jogszabályhely ugyanis nem nevesíti a szerződés szerinti műszaki tartalmat meghaladó munkát.

A jogalkalmazói gyakorlat is hasonlóképpen foglalt állást. Több felsőbírósági határozatból is az a következetes megközelítés derül ki, miszerint a TSZSZ nem vizsgálhatja a pótmunka és az előre nem látható többletmunka elvégzését. A Fővárosi Ítélőtábla ezzel kapcsolatban azt rögzítette a 3.Pf.21.029/2019/5. számú határozatában, hogy a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdésének a)-d) pontjai a szakvélemény tartalmi korlátait egyértelműen meghatározzák, és az emiatt kizárólag a már kifejtett kérdések tárgyában születhet meg. Mindezek alapján a bíróság az előtte folyó peres eljárásban is csupán akkor tudja – bizonyítékként – figyelembe venni a TSZSZ-szakvéleményt, ha az a szerződés keretei között marad és nem foglal abban állást, hogy az adott munka pótmunkának tekintendő-e, avagy sem.[12] A munkám későbbi részében – az eljárásjogi szempontból problémás kérdések vizsgálatánál –részletesebben is foglalkozom majd ezzel az aggállyal, ehelyütt mindössze azt rögzítem, hogy a bírói gyakorlat konzekvens abban, miszerint a pótmunka vizsgálata körében a TSZSZ nem tekinthető kompetensnek.

[10] A szabályt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:245. § (1) bekezdése tartalmazza. A **többletmunka** a Ptk. 6:244. § (1) bekezdése alapján a vállalkozási szerződés tartalmát képező, de a vállalkozói díj meghatározásánál figyelembe nem vett munka és az olyan munka, amely nélkül a mű rendeltetésszerű használatra alkalmas megvalósítása nem történhet meg. A (2) bekezdés értelmében a **pótmunka** az utólag megrendelt, különösen tervmódosítás miatt szükségessé váló munka – ha annak elvégzése nem teszi a vállalkozó feladatát aránytalanul terhesebbé.

[11] Barta 2021. 26.

[12] Barta-Rácz 2021. 29. és a Fővárosi Ítélőtábla 3.Pf.21.029/2019/5. számú határozata

Röviden kitérek még a TSZSZ – pert megelőző – eljárásának vizsgálatára is. Ennek körében mindenekelőtt azt rögzítem, hogy ez az eljárás – a TSZSZ tv. 1.§ (1) bekezdése értelmében – nem *kontradiktórius* jellegű, sokkal inkább a megrendelő, a tervező, a kivitelező, vagy pedig az alvállalkozó megbízásán, elhatározásán alapul. A TSZSZ Korm. rendelet ezzel kapcsolatban annyit rögzít, hogy a szerződő felek a helyszíni szemle időpontjáról értesítendők, valamint azt is tartalmazza, hogy a TSZSZ a szakvéleményét a benyújtott iratok és a helyszíni szemle jegyzőkönyve alapján készíti el. A Szaktv. 39. § (1) bekezdésének e szerv eljárására is alkalmazandó szabálya szerint a szakértő csak a szakvélemény elkészítéséhez szükséges további adatok közlését, iratok, vizsgálati tárgyak rendelkezésre bocsátását kérheti. Azaz jogosultsága az ellenérdekű fél nyilatkozatainak beszerzésére nem terjed ki. A Fővárosi Ítélőtábla a 16.Gf.40.172/2023/10. ügyszámú határozatában arra az álláspontra helyezkedett – meglátásom szerint a jelen jogszabályi környezetet helyesen értékelve –, hogy a TSZSZ-nek nem szükséges beszereznie az ellenérdekű félnek a vállalkozó teljesítését vitató részletes álláspontját. A táblabíróság indokolása szerint a TSZSZ tv. 6. § (1) és (2) bekezdésének megfelelő szakvélemény esetében az alperes a polgári peres eljárás keretében adhatja majd elő a tényállításait, a nyilatkozatait, és az azokat alátámasztó bizonyítékokat, bizonyítási indítványokat.[13]

A Szaktv. 3. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelemszerűen irányadó a TSZSZ-re is. Ez alapján *„a szakértő feladata, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntse el a szakkérdést, és segítse a tényállás megállapítását.*" Habár a Szaktv. rögzíti a függetlenség és a pártatlanság követelményét, mindazonáltal úgy gondolom, hogy ennek megvalósulását a pert megelőzően nem szolgálja a kétoldalúság hiánya. Ahogy – sok esetben – a közjegyzők előtt folyó bizonyításfelvételi polgári nemperes eljárások esetében, úgy itt sem érvényesül a kontradikció elve az ügynek a bíróság elé kerülését megelőzően. Meglátásom szerint ezen célszerű lenne változtatni, és a TSZSZ eljárásában is megteremteni a kétoldalúságot azáltal, hogy az ellenérdekű fél is előadhassa álláspontját.

[13] A Fővárosi Ítélőtábla 16.Gf.40.172/2023/10. számú határozata

3. Eljárásjogi sajátosságok a TSZSZ szakvéleményére alapított peres eljárásokban

A bizonyítás általában a polgári per leghosszabb és egyben legköltségesebb részének is tekinthető. Hangsúlyozni kell ugyanakkor annak a központi szerepét, lévén segítségével tudja a bíróság a döntése alapjául szolgáló tényállást megállapítani.[14] Mindezekre tekintettel a szabályozással szemben tehát – a már említett – két alapvető elvárás fogalmazható meg. Az egyik az, hogy a peres eljárás a lehető leggyorsabban és legköltséghatékonyabban folyjon le. A másik pedig az, hogy a jogalkotó olyan garanciális természetű szabályokat alkosson, amelyek az anyagi jogi igazsághoz – lehetőség szerint – legközelebb eső döntés megszületését biztosítják.

A magyar polgári eljárásjog egyik sajátos alapelve – a Pp. 3. §-ában rögzített – ún. *perkoncentráció* elve. Eszerint a bíróságnak és a feleknek is törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény, illetőleg bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbírálható legyen.[15] A perkoncentráció lényege mindezek alapján abban ragadható meg, hogy a jogvita keretei mihamarabb rögzülhessenek és tisztázódhassanak, valamint az elbíráláshoz szükséges tények is olyan időpontban álljanak a felek és a bíróság rendelkezésére, aminek révén a per viszonylag észszerű időtartamon belül befejezhetővé váljon. Ekként tehát ez a perjogi alapelv a tisztességes eljáráshoz való jogon alapszik.[16]

A szakértői bizonyítás tekinthető meglátásom szerint a legidőigényesebb bizonyítási módnak, aminek nyilván rengeteg oka van, azonban ezekre jelen munkámban nem térek ki. A TSZSZ tv. emiatt számos olyan – eljárásjogi – rendelkezést tartalmaz, amelyek az ilyen perek mihamarabbi befejezését célozzák. Egyrészt a bíróság kezében ott van egy kész szakvélemény, amely értelemszerűen az érdemi tárgyalási szak gyorsítását célozza meg. Másrészt találunk olyan speciális – jellemzően a határidők rövidítésével operáló – szabályokat, amelyek megkísérlik rövidíteni a perfelvételi szakot.

A TSZSZ tv. 8/C. § (1) és (4) bekezdései egyaránt ilyen szabályokat tartalmaznak. Az (1) bekezdés értelmében ugyanis: *„Ha a perben érvényesíteni kívánt díjkövetelés összegéhez igazodó pertárgyérték a hárommillió forintot nem haladja meg, úgy ez a körülmény nem akadálya*

[14] Nyilas 2016. 304.
[15] Pp. 3. §
[16] Molnár 2020. 120.

annak, hogy a felperes igényét – a fizetési meghagyásos eljárás mellőzésével – közvetlenül perben érvényesítse." Azáltal tehát, hogy ilyen esetekben a megelőző polgári nemperes eljárás nem kötelező, így a keresetlevél visszautasításának sem lehet helye a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja alapján. A (4) bekezdés pedig a kötelező jogi képviselet szabályát írja elő, amely ezekben – a gyakran komplikált – jogvitákban a professzionális pervitel megteremtését hivatott elősegíteni függetlenül attól, hogy elsőfokon járásbíróság vagy törvényszék jár el.

Amint azt már említettem, a TSZSZ tv. megalkotásának egyik célja az volt, hogy a perindítást megelőzően olyan szakvélemény készüljön, amely a bíróság rendelkezésére tud állni. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy a perben további, – akár egyéb kérdésekben szakértői – bizonyításra kerüljön sor. Ahogyan arra a törvény indokolása is utal, a TSZSZ-t az előírt feltételek fennállása esetén közreműködési kötelezettség terheli, azaz ilyenkor a megbízást el kell fogadnia és teljesítenie kell.[17]

A TSZSZ tv. 8/G. § (1) bekezdése a per gyorsabb, illetve rövidebb lefolytatását azzal kívánja elősegíteni, hogy a bíróság eljárására előírta a soron kívüliség követelményét. Ennek az talán a legfontosabb jelentősége, hogy a TSZSZ szakvéleményére alapított perekben – a Pp. 148. § (3) bekezdésének a) pontja értelmében – az ítélkezési szünetre vonatkozó szabályokat nem lehet alkalmazni.

Az eljárási határidők rövidítésére vonatkozó szabályok a TSZSZ tv. 8/G. § (2) és (3) bekezdésében találhatóak. A (2) bekezdés szerint: *„az írásbeli ellenkérelem, illetve a viszontkeresetlevél, válaszirat, viszontválasz, beszámítást tartalmazó irat előterjesztésére vonatkozó határidő tizenöt nap, melyet a bíróság kivételesen, legfeljebb tizenöt nappal hosszabbíthat meg.*" E törvényi rendelkezés alapján ezekben a perekben nincs olyan speciális rendelkezés, amely kizárná a válaszirat és a viszontválasz előterjesztésének a lehetőségét – ha a bíróság azokat szükségesnek véli. A jogalkotó részéről mindennek az volt az indoka, hogy a további írásbeli perfelvétel esélyt nyújtson a jogvita kereteinek mielőbbi tisztázására, ezáltal segítve az eljárás gyorsítását és a perkoncentráció megvalósulását.[18]

A TSZSZ tv. 8/A. §-a akként szól, hogy a perben a felperes az érvényesíteni kívánt jog alapjául a TSZSZ szakvéleményére hivatkozik. Egy – 2024-es – törvénymódosítás eredményeképp már azt is tartalmazza a normaszöveg, hogy ezekben a perekben kizárólagosan olyan követelés érvényesíthető, amelyre a TSZSZ szakvéleménye kiterjed. Ennek a

[17] A TSZSZ tv. indokolása

[18] Az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi XVII. törvény (a továbbiakban: 2024-es módosító törvény) indokolása

rendelkezésnek nem csupán a keresetlevél vizsgálatánál, hanem az eljárás későbbi szakaszaiban is figyelmet kell szentelni – vagyis a viszontkereset-levelet és a beszámítást tartalmazó iratot is erre a tekintettel kell értékelni, amikor az beérkezik a bírósághoz.

Kérdéses szerintem az is, mit cselekedjen a bíróság abban a helyzetben, amikor például a felperes kötbérigényt érvényesített, míg az alperes (mondjuk) a pótmunka ellenértékét szeretné követelni. Mivel a TSZSZ tv. a viszontkeresetre és a beszámításra sem állított fel speciális rendelkezéseket, így a bíróságnak az ilyen tartalmú perfelvételi iratokat a Pp. rendelkezései alapján kell kezelnie. A TSZSZ tv. 8/A. §-a azt rögzíti, hogy a TSZSZ-es perben a felperes az érvényesíteni kívánt jog alapjául a TSZSZ szakvéleményére hivatkozik. Kiemeli azt is a hivatkozott normahely, hogy ebben a perben kizárólag olyan követelés érvényesíthető, amelyre a szerv szakvéleménye kiterjed.

Egyetértek azzal az állásponttal, ami – a szakértői véleménnyel nem érintett kérdések kapcsán – egyfajta kritikaként rója fel az olyan lehetőségek biztosítását, mint a viszontkereset vagy a beszámítási kifogás, lévén azok a TSZSZ tv. megalkotásakor kitűzött gyorsító szándék ellen hatnak, hiszen kódolva van miattuk egy újabb szakértői bizonyítás szükségessége.[19]

A jogalkotói szándék és célkitűzés egyértelmű, illetve tiszta. Ugyanakkor eljárásjogi szempontból felmerülhetnek összetett kérdések. Álláspontom szerint a beszámításnál az eljáró bíró – amennyiben az formailag megfelelő – kénytelen befogadni a perfelvételi iratot, hiszen a Pp. 211. §-a nem teremti meg a visszautasítás lehetőségét. Ez azonban teljesen ellentétes a TSZSZ tv. 8/A. §-a második mondatával, lévén a pótmunka iránti igény a TSZSZ szakértői véleményén túli követelés. Úgy vélem szükséges lenne a TSZSZ tv. olyan módosítása, hogy a bíróság az ilyen beszámítást tartalmazó iratot visszautasíthassa. Amint arra már a Kúria a Gfv.30.270/2022/10. számú határozatában utalást tett, a Pp. szabályozása azon alapul, miszerint a kereset anyagi jogszabály (tárgyi jog) által biztosított valamely jog (alanyi jog) érvényesítését jelenti.[20] Mivel a TSZSZ szakvéleményére alapított perben a hivatkozott jogszabályhely a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdésével érintett kérdéskörökön túlmutatóan nem engedi az igények érvényesítését, így meglátásom szerint az ilyen beszámítás nem vezethet eredményre.

[19] Boda János Péter: A TSZSZ perek időszerű kérdései a törvényszéki elsőfokú peres eljárások tükrében (Elhangzott a Fővárosi Törvényszék 2025. szeptember 29. napján tartott, *A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perek aktuális kérdései* c. oktatásán.)

[20] A Kúria Gfv.30.270/2022/10. számú határozata

Hasonlóan felmerül a kérdés akkor is, amennyiben az alperes pótmunka iránti igényét viszontkereset útján érvényesíti. Ilyenkor az eljáró bírónak – a véleményem szerint –lehetősége van a visszautasításra. A Pp. 204. § (1) bekezdése ugyanis azt rögzíti, hogy az alperes a felperes ellen – a keresettel érvényesíteni kívánt joggal azonos jogviszonyból eredő joga iránt – írásban előterjesztett viszontkereset-levéllel viszontkeresetet indíthat. Vagyis a Pp. a jogviszony azonosságának követelményét fekteti le, és amennyiben az nem teljesül, akkor visszautasítási ok áll fenn a Pp. 206. § (1) bekezdés a) pontja értelmében.

A Pp. a jogviszony fogalmát nem definiálja. Ahogyan arra a Kúria az imént hivatkozott határozatában utalt, a jogviszony jelentéstartalmának meghatározása során annak van döntő jelentősége, hogy miből ered az érvényesített jog.[21] Meglátásom szerint azáltal, hogy a TSZSZ tv. 8/A. § első fordulata rögzíti, miszerint ebben a speciális pertípusban a felperes az érvényesíteni kívánt jog alapjául a TSZSZ szakvéleményére hivatkozik, így a jogviszony keretei is korlátok közé kerülnek. Az tehát csak a vállalkozási szerződéses tartalomra szorul, így pedig úgy vélem az utólag megrendelt munkából eredő díjigény is már további jogviszonyból vezethető le.

Maga a jogalkotói szándék tiszta és egyértelmű: az eljárás gyorsítása érdekében teremtette meg a törvényhozó a TSZSZ szakvélemény alapján induló per speciális szabályait. Ugyanakkor álláspontom szerint szükség lenne a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdésének a módosítására. A normaszöveget pedig úgy kellene megfogalmazni, hogy az ne csupán a szerződés szerinti munkák kapcsán tegye lehetővé a szakértői szerv részére a vizsgálatot. Ezáltal a pótmunkaigény érvényesítésére is mód nyílna egyazon peres eljárásban a többi követeléssel együtt, és nem sérülne a TSZSZ tv. 8/A. §-a sem.

4. További eljárásjogi jellegű problémák a TSZSZ szakvéleménye kapcsán

A TSZSZ-es perek speciális szabályai kapcsán további eljárásjogi természetű kérdések is előkerülhetnek. Ezek többek között a keresetlevél benyújtásával, a fél jogállításával, valamint a keresethalmazat megengedhetőségével állnak összefüggésben.[22] Szerepük – mint arra a

[21] A Kúria Gfv.30.270/2022/10. számú határozata
[22] Boda, 2025. szeptember 29. napján tartott előadás

tanulmányom elején már utaltam – abban áll, hogy általuk gyorsabb legyen az eljárás és mihamarabb születhessen döntés.

A TSZSZ tv. 8/C. § (2) bekezdése rögzíti, miszerint *„a keresetlevelet a TSZSZ szakvéleményének kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani*." A 2024-es törvénymódosítás eredményeképp már azt is tartalmazza a TSZSZ tv., hogy *„a határidő elmulasztása esetén igazolásnak nincs helye, és a pert az általános szabályok szerint kell lefolytatni*." Utal ugyanakkor e körben 8/E. § rendelkezéseire, amikoris úgy fogalmaz a törvényhely, hogy ebben az esetben is alkalmazni kell azt a szabályt, miszerint *„a perben felmerülő szakkérdésben a TSZSZ szakvéleménye ugyanolyan bizonyítéknak minősül, mintha azt a perben kirendelt szakértő terjesztette volna elő*."[23]

E szabálynak kettős a célja. Amellett ugyanis, hogy sürgeti az eljárás megindítását, az is megfogalmazza a felperessel szemben, hogy a szakértői véleményt egyből szolgáltassa. A 2024-es módosító törvény előtt nem volt egyértelmű, hogy az alaki szabályok megsértésének pontosan milyen következményei vannak. Nem volt tehát egyértelmű, milyen intézkedést kell tennie a bíróságnak akkor, amennyiben a felperes a 60 napos perindítási határidőt elmulasztotta, valamint nem csatolta a keresetleveléhez a TSZSZ szakvéleményét, illetve az annak kézbesítési időpontját igazoló okiratot – amit a TSZSZ tv. 8/C. §-ának (2)-(3) bekezdései elvárásként rögzítenek.

Foglalkozzunk először az első problémakörrel, azaz a 60 napos perindítási határidő elmulasztásával! Kérdésként merült fel, hogy alkalmazható-e a Pp. 176. § (1) bekezdés i) pontjában lefektetett szabály, miszerint a bíróság – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – vissza kell utasítsa a keresetlevelet abban az esetben, ha a felperes elmulasztotta a perindításra jogszabályban (ez esetben a TSZSZ tv. 8/C. § (2) bekezdésében) megállapított határidőt. A bírói gyakorlat a 2017. évi CXXX. törvény indokolására figyelemmel nem alkalmazta ezt a jogkövetkezményt.[24] Az Alaptörvény 28. cikke ugyanis kifejezetten tartalmazza, hogy a bíróságoknak a jogalkalmazás során – a jogszabályok értelmezéskor – a normaszöveg indokolására (is) tekintettel kell lenniük. Az imént említett indokolás azt rögzítette következményként a perindítási határidő és a csatolandó mellékletek rendelkezésre bocsátásának elmulasztása esetére, hogy a bíróság a perben nem alkalmazhatta a TSZSZ tv. speciális eljárásjogi szabályait.[25]

[23] TSZSZ tv. 8/C. § (2) bekezdés
[24] Boda, 2025. szeptember 29. napján tartott előadás
[25] A 2017. évi CXXX. törvény 110. §-ához tartozó indokolása

A Kúria az egyik – még a régi Pp.[26] hatálya alatt született – döntésében kifejtette, hogy a TSZSZ-es perekben a keresetlevelet a kézbesítéstől számított 60 napon belül a szakvéleménnyel és az annak kézbesítését igazoló okirati bizonyítékkal együtt kell benyújtani. A kötelező mellékletek határidőben történő csatolásának elmulasztása önmagában az általános szabályok szerinti eljárásrend alkalmazásához vezet.[27] A jogalkalmazás a hatályos Pp. alatt is maradt a kialakult gyakorlat mellett, vagyis ebben az esetben nem alkalmazta a Pp. 176. § (1) bekezdés i) pontjában rögzített szabályt.

A TSZSZ tv. 2024-es módosítása zárta le a kérdést azáltal, hogy a törvény 8/C. § (2) bekezdése kiegészült egy második mondattal. Ez akként szól, hogy *„a határidő elmulasztása esetén nincs helye igazolásnak, és a pert az általános szabályok szerint kell lefolytatni*.” Azaz a jogalkotó a kialakított bírói gyakorlatot kodifikálta – meglátásom szerint helyesen –, nem elvágva ezáltal a felet az eljárás megindításától és nem téve szükségessé számára egy másik per megindításához esetleg egy újabb szakvélemény beszerzését. Amennyiben elkésve nyújtják be a keresetlevelet, akkor sem veszik el a 8/C. § (2) bekezdés harmadik mondatára figyelemmel a gyorsítás lehetősége annyiban, hogy az általános szabályok szerinti perben a TSZSZ szakvéleménye a kirendelt szakértő véleményével egyenértékű lesz. A per elhúzódását eredményezheti ugyanakkor az, hogy a 8/A. § alkalmazására ilyenkor nem kerülhet sor.

A következő kérdéskör a mellékletek csatolásának elmulasztásához kapcsolódik. A 2024-es módosítást megelőzően nem volt egyértelmű, hogy a keresetlevelet ilyenkor vissza lehet-e utasítani. Tekintettel az előbbiekben kifejtettekre – azaz a 2017. évi CXXX. törvény indokolására, illetve a Kúria gyakorlatára – a jogalkotó szándékával és a felsőbírósági gyakorlattal konform eljárás a keresetlevél befogadása és a per általános szabályok szerint történő lefolytatása volt. A problémát az okozta, hogy már a 2024-es módosítás előtt is kizárta a hiánypótlás lehetőségét a TSZSZ tv. 8/C. § (3) bekezdése a kötelező mellékletek csatolásának elmulasztása az esetére.

A vitás helyzetet az idézte elő, hogy a 2024-es módosítást megelőzően a TSZSZ tv. nem tartalmazott speciális jogkövetkezményt a hiányos keresetlevél esetére, a törvény mindössze a hiánypótlás kizártságát nevesítette. Szemben a fent említett kúriai gyakorlattal, kialakult olyan jogértelmezési irány is, miszerint a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontjában rögzített szabályt kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a keresetlevelet hiánypótlási felhívás kibocsátásának mellőzésével vissza kell utasítani.[28]

[26] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.)
[27] A Kúria Pfv.20.319/2018/7. számú határozata
[28] Boda, 2025. szeptember 29. napján tartott előadás

A kérdést ugyanakkor a jogalkotó a 2024-es törvénymódosítással – az előzőtől eltérő módon – rendezte. A TSZSZ tv. 8/C. § (3) bekezdése a következő mondattal egészült ki: *„Ezek (vagyis a kötelező mellékletek) csatolásának elmaradása esetén a bíróság a keresetlevelet – hiánypótlási felhívás kiadása nélkül – visszautasítja."* A jogalkotó azzal indokolta a szigorúbb következmény előírását, hogy a TSZSZ tv. legfőbb célja – azaz az eljárások gyorsítása – elenyészne, ha a pert az általános szabályok szerint kellene lefolytatni. Amennyiben viszont a fél a keresetlevelét a Pp. 178. § (1) bekezdésével összhangban újfent előterjeszti, úgy a TSZSZ tv.-ben rögzített előnyök nem vesznek el. Úgy gondolom, hogy a jogalkotó megfelelően tisztázta a „kétséges" helyzetet, és a Pp. 178. § (1) bekezdésének alkalmazása megfelelő áthidaló megoldást tud jelenteni, és a TSZSZ tv. gyorsító szabályai sem elenyésznek el.

A keresetlevél benyújtásával kapcsolatban további kérdések is megfogalmazhatóak a TSZSZ tv. 8/A. §-ára és a Pp. 173. §-ára tekintettel. Ezek szintén gyorsító jellegű szabályok, hiszen a felek igényérvényesítési lehetőségének a lehatárolásával kívánják a jogvitát keretek között tartani, annak az „elburjánzását" megakadályozni.

Már a viszontkereset kapcsán is vizsgáltam azt, hogy pontosan mely igények érvényesíthetők a TSZSZ szakvéleményére alapított perben, de indokolt ezt megtenni a kereset kapcsán is. Ezt a kérdést is végül a 2024-es törvénymódosítás rendezte.

A módosítást megelőzően az a felsőbírósági gyakorlat alakult ki (ezt alátámasztó döntés pl. a Fővárosi Ítélőtábla 10.Gpkf.43.509/2021/2. számú határozata, illetve a BDT2022. 4461. számú döntés is), ami megengedte az olyan igények érvényesítését is, amelyekre a TSZSZ szakértői véleménye nem tért ki, ha a kereset egésze megfelelt a Pp. 173. §-ában foglalt szabálynak. E gyakorlat szerint tehát elő lehetett terjeszteni mondjuk olyan keresethalmazatot, amelyben a felperes a szerződés teljesítéséért járó vállalkozói díj iránti igényét és pótmunka iránti igényét is érvényesítette, és nem volt helye a keresetlevél visszautasításának a Pp. 176. § (2) bekezdés c) pontja alapján (vagy pedig ezt követően az eljárás megszüntetésének a Pp. 240. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel).[29]

A 2024-es törvénymódosítás óta a TSZSZ tv. 8/A. § a következőképpen rendelkezik: – a TSZSZ-es perekben – a felperes az érvényesíteni kívánt jog alapjául a TSZSZ szakvéleményére hivatkozik. Ez a szabály azzal a mondattal egészült ki: *„Az ilyen perben kizárólag olyan követelés érvényesíthető, amelyre a TSZSZ szakvéleménye kiterjed."* A hivatkozott törvényi rendelkezés tehát két dolgot rögzít. Egyrészt azt, hogy a jogállítás alapja a TSZSZ szakvéleménye, másrészt pedig azt, hogy csak a szakértő

[29] Boda, 2025. szeptember 29. napján tartott előadás

véleményével – aminek a tartalmát a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdése határolja be – vizsgált igényt lehet ebbe a típusú perbe bevinni.

A 2024-es törvénymódosítás indokolása értelmében azért tekinthető szükségszerűnek a felperes igényérvényesítésének efféle korlátozása, mert így nyer értelmet a TSZSZ tv. megalkotása is. Amennyiben ugyanis olyan kérdéseket is kellene a per során vizsgálni, amelyekben nem áll a bíróság rendelkezésére szakvélemény, úgy elveszne az a „gyorsítópálya", miszerint– már a keresetlevél benyújtásakor is – van olyan szakértői vélemény, amely valamennyi vitás kérdést érint és amelyre adott esetben a bíróság az ítéleti döntését is alapítani tudja. Ellenkező esetben mindenféleképpen ki kellene rendelni szakértőt a további igény megalapozottságának vizsgálatához, ezáltal pedig értelmét veszítené a TSZSZ megelőző eljárása.[30]

Meglátásom szerint a jogalkotó helyesen járt el a szigorító törvénymódosítással, illetve következetes volt, mikor (észszerűen) korlátok közé vonta az igényérvényesítésnek a lehetőségét. Úgy gondolom, hogy a korábbi jogalkalmazói gyakorlat nem volt tekintettel a TSZSZ tv. 8/A. § első mondatára, amely szerint az ilyen típusú perekben a jogállítás a TSZSZ szakvéleményére alapul (ezáltal pedig a kereset is arra alapítható).

Mindezekből a következő – összegző jellegű – megállapításokat lehet levonni. Amennyiben egy TSZSZ-es perben a bíró tiltott keresethalmazatot észlel, akkor a 2024-es törvénymódosítás alapján az a helyes eljárás, ha – a Pp. 176. § (2) bekezdés c) pontja értelmében – hiánypótlásra hívja fel a felet. Az igény érvényesítése pedig csupán abban az esetben juthat el a perfelvételi szakba, ha a felperes mellőzi keresetéből a TSZSZ szakvéleményével nem érintett követelés kapcsán megfogalmazott kereseti kérelmét. Amennyiben a bíró csak később – már a per folyamán – észleli a tiltott keresethalmazatot, úgy fel kell hívnia a fél figyelmét erre, és ha ezután nincs keresetváltoztatás, akkor meg kell szüntetnie a peres eljárást.

5. Az elkészült szakvéleménnyel kapcsolatban felmerülő problémák. Az aggályosság vizsgálata és a szakértői vélemény kiegészítése

A TSZSZ tv. a szakértői véleménnyel kapcsolatban számos helyen tartalmaz speciális rendelkezéseket. A törvény 6-8. §-ai annak a kiegészítésével függenek össze, amelyek közül elöljáróban a 6. § (2) bekezdését emelném ki. E jogszabályhely ugyanis – ahogy arra már korábban utaltam – kereteket szab a TSZSZ számára annyiban, hogy behatárolja az általa vizsgálható

[30] A 2024-es törvénymódosítás indokolása

kérdések körét. Szükséges megemlíteni még a TSZSZ tv. 8/E. §-át is, amely szerint ezekben a speciális perekben a TSZSZ szakvéleménye ugyanolyan bizonyítéknak minősül, mintha azt a perben kirendelt szakértő terjesztette volna elő. Összhangban a törvény szövegével, a Fővárosi Ítélőtábla is rögzítette egyik határozata[31] elvi tartalmában ezt a megállapítást, illetőleg azt is kiemelte, miszerint nincs annak akadálya, hogy a fél a különböző szakkérdésekre nézve különböző típusú szakértői bizonyítást indítványozzon.

A TSZSZ tv. 1. § (7) bekezdése és a 8/B. §-a értelmében a Szaktv. és a Pp. rendelkezései ebben a pertípusban háttérszabályként funkcionálnak. Ebből levonható az a következtetés, miszerint a Pp. 316. § (1) és (3) bekezdéseiben, valamint a 317. §-ban foglaltak is alkalmazandóak.

Ezzel összhangban a Kúria a Gfv.30.297/2024/5. számú döntésében a következőket rögzítette: *„a Pp. 369. § (4) bekezdésének, illetve a 317. § (1) bekezdés d) pontjának együttes helyes értelmezése szerint a másodfokú bíróságnak tájékoztatást kell adnia a felek részére arról, ha a kirendelt szakértő szakvéleményét az elsőfokú bíróság álláspontjától eltérően aggályosnak tartja, és lehetővé kell tennie azt is, hogy a felek e körben a szükséges nyilatkozataikat megtehessék*."[32] A bíróságnak a TSZSZ szakvélemények aggályosságát is észlelnie kell tehát, és annak fennálltakor speciális anyagi pervezetési kötelezettsége van. Amennyiben ennek nem tesz eleget és elmulasztja tájékoztatni a felet az aggályosság tényéről, úgy az az ügy érdemi elbírálására lényegesen kiható eljárási szabálysértésnek minősül. Azt is szükségesnek tartom rögzíteni ugyanakkor, hogy – a Pp. 313. § (2) bekezdése értelmében – a feleknek kell indítványozniuk az aggályosság kiküszöböléséhez szükséges felvilágosítás megadását, a bíróság ilyenkor sem intézkedhet hivatalból.

Amennyiben nem indítványozza a fél a szükséges felvilágosítás megadását, vagy pedig azt követően is aggályos marad a szakértői vélemény, úgy a perben bizonyítékként nem vehető figyelembe a Pp. 316. § (3) bekezdése alapján a TSZSZ szakvéleménye sem. A bizonyító fél a bizonyítatlanság következményeit csupán akként tudja elhárítani, ha indítványozza új szakértő kirendelését (Pp. 315. § (1) bekezdés). Fontos ugyanakkor azt is megemlíteni, hogy a bíróság csak a fél kérelmére rendelhet ki új szakértőt, annak elmaradása esetén pedig viselnie kell a

[31] A Fővárosi Ítélőtábla Gf.40.029/2025/8. számú határozata
[32] A Kúria Gfv.30.297/2024/5. számú határozata

bizonyítás sikertelenségének következményét[33] (ld. például a Fővárosi Ítélőtábla Pf.20.229/2019/7. számú döntését).[34]

A kirendelt szakértő szakvéleménye aggályos, ha:

a) **hiányos**, illetve nem tartalmazza a szakvélemény jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemeit,

b) **homályos**,

c) önmagával, illetve a perbeli adatokkal **ellentétes**, vagy

d) egyébként a **helyességéhez nyomatékos kétség fér**.[35]

A hiányosság kapcsán pusztán arra hívom fel a figyelmet, hogy a szakvéleménynek a Szaktv. 47. §-ában[36] és a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdésében foglat rendelkezéseknek egyaránt meg kell felelnie. A d) pontban foglalt aggályossági ok kapcsán pedig szeretnék utalni egyrészt a Fővárosi Ítélőtábla Gf.40.333/2022/4. számú határozatára. Eszerint a TSZSZ által készített szakvélemény aggályos és bizonyítékként nem vehető figyelembe, ha a megalkotásának eljárása, illetve az alkalmazott módszer miatt annak a helyességéhez nyomatékos kétség fér.[37] A TSZSZ ügyrendje is fogalmaz meg szabályokat a TSZSZ működésére. Ezzel kapcsolatban azonban fontos megemlíteni, hogy önmagában a TSZSZ ügyrendjébe ütközés nem meríti ki a Pp. 316. § (1) bekezdésében rögzített – vagyis a szakértői vélemény aggályosságát megalapozó – jogszabályi feltételeket.[38]

A Szaktv. 47. § (6) bekezdése rögzíti azt a főszabályt, miszerint a szakértő nem foglalhat állást jogkérdésben. A 3.Pf.21.029/2019/5. számú határozatában a Fővárosi Ítélőtábla ugyancsak foglalkozott az aggályosság kérdésével (a Pp. 316. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt ok mentén). Ebben az ügyben a TSZSZ a szakvéleményében abban a kérdésben is állást foglalt, hogy a felperes által elvégzett munkák pótmunkának tekinthetőek-e, vagy sem. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a TSZSZ – a törvény 6. § (2) bekezdésében foglalt kereteken túlterjeszkedve – jogkérdésben is véleményt adott, így a szakvélemény aggályos. Érdekes, hogy van olyan határozat is (így pl. a Gf.40.185/2018/5. számú döntés), amelyben a Fővárosi Ítélőtábla annak ellenére figyelembe vette és nem tekintette a szakvéleményt aggályosnak, hogy a szerv a pótmunka kérdésében is állást foglalt benne.[39] Meglátásom szerint a helyes gyakorlat az előbbi. Azaz, ha a szakértő nem mellőzi ezen megállapításait a

[33] Pp. 265. § (1) bekezdés
[34] Barta, 2021, 36.
[35] Pp. 316. § (1) bekezdés
[36] Völcsey 2025. 1004.
[37] A Fővárosi Ítélőtábla Gf.40.333/2022/4. számú határozata
[38] A Fővárosi Ítélőtábla 16.Gf.40.172/2023/10. számú határozata
[39] Barta, 2021, 37.

szakvélemény kiegészítése során, úgy az egyáltalán nem vehető figyelembe a perben bizonyítékként (vö. Pp. 316. § (3) bekezdés).

A szakvélemény kiegészítésére tehát a Pp. 313. § és 314. §-a alapján lehetőség nyílik, ezzel kapcsolatban a TSZSZ tv. 8/E. § (2) bekezdése azt rögzíti, hogy bíróság a szakértői tanács elnökét és tagjait megidézheti. Problémás ugyanakkor, hogy a TSZSZ ügyrendjéből az következik, miszerint a kiegészítést elsősorban a szakértői tanács elnökének, vagy tagjainak kell megtennie, míg a TSZSZ tv. 4. § (2) bekezdéséből az olvasható ki, hogy a háromtagú tanácsnak kell eljárnia.[40] A helyzet igényelné a probléma feloldását a jogalkotó részéről.

6. Összegzés és záró gondolatok

Munkámban a szakértői bizonyítás igen sajátos területével, a TSZSZ szakvéleményére alapított perekkel foglalkoztam. A témaválasztásom oka kettős volt. Vizsgáltam egyrészt, hogy ténylegesen képes-e a TSZSZ tv. szabályrendszere az építésügyi jogviták gyorsítására. Emellett arra is figyelemmel voltam, hogy sérülnek-e a garanciális szabályok ezen gyorsító szándék „oltárán”.

Meglátásom szerint az eljárások gyorsítása részben valósul meg. Üdvözlendő jogalkotói célkitűzés volt, hogy a perbírósághoz már szakvéleménnyel együtt érkezzen be a keresetlevél, ezáltal rövidebbé téve az érdemi tárgyalási szakot. Ugyanakkor két észrevételem van a szabályozásról. Az egyik a TSZSZ tv. 6. § (2) bekezdésével kapcsolatos. E normaszöveg – mint arra már utaltam – keretek közé vonja a TSZSZ által vizsgálható kérdések körét. Amennyiben a felperes mondjuk a pótmunka iránti igényét is érvényesíteni szeretné egy keresethalmazatban, úgy arra a TSZSZ-es perben nem nyílik módja, hiszen a szakvélemény annak vizsgálatára nem térhet ki. Két választása marad tehát. Az egyik, további per indítása, a másik pedig az általános szabályok szerinti eljárás. Az első esetben a félnek a további perindítással extra költsége keletkezik és a pótmunka iránti igénye adott esetben csak hosszadalmasabb szakértői bizonyítás után dőlhet el. A második esetben pedig elveszik a TSZSZ tv. valamennyi gyorsító hatása. Álláspontom szerint érdemes lenne tehát a 6. § (2) bekezdésében foglalt kérdéskörök bővítése.

A másik megjegyzésem pedig a TSZSZ eljárásával kapcsolatos. Itt csupán utalnék arra a korábban kifejtett véleményemre, miszerint célszerű lenne a jelenlegi szabályozást akként megváltoztatni, hogy a jogalkotó a

[40] Boda, 2025. szeptember 29. napján tartott előadás

TSZSZ eljárásában is teremtse meg a kontradiktórius jelleget, és biztosítsa az ellenérdekű félnek is azt a lehetőséget, hogy előadhassa álláspontját. Ezáltal talán olyan szakvélemények kerülnének a bíróságok elé, amelyek kapcsán kevesebbszer lenne szükség a kiegészítésre.

Felhasznált irodalom

Barta Judit: A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított per és a szakvéleményekkel kapcsolatos gyakorlati kérdések. Acta Juridica et Politica (FORVM), 2021/3. szám

Barta Judit – Rácz Balázs: A kivitelezési szerződések körében felmerülő pótmunka és többletmunka egyes jogkérdései, különösen tekintettel a TSZSZ szakvéleményre. Miskolci Jogi Szemle, 2021/1., 16. évf. 1/2. szám. DOI: https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.1.950

Bartal Géza: XXI. Fejezet – Szakértők. In: Petrik Ferenc (szerk.): Polgári eljárásjog I-II. – új Pp. – Kommentár a gyakorlat számára. HVG-ORAC, Budapest, 2023.

Boda János Péter: A TSZSZ perek időszerű kérdései a törvényszéki elsőfokú peres eljárások tükrében (Elhangzott a Fővárosi Törvényszék 2025. szeptember 29. napján tartott, *A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv szakvéleményére alapított perek aktuális kérdései* c. oktatásán.)

Molnár Tamás: A polgári perrendtartás újragondolt alapelvei – elvárások és tapasztalatok. Debreceni Jogi Műhely, 2020/3-4. szám. DOI: https://doi.org/10.24169/DJM/2020/3-4/10

Nyilas Anna: A bizonyítási eljárás optimalizálása a polgári perben. JURA, 2016/2. szám

Völcsey Balázs: Szakértők. In: Völcsey Balázs (szerk.): Kompakt kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2025.

Dr. Kaszás Dóra (ORCID azonosító: 0009-0008-1024-0856)
ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Kajtár Gábor egyetemi tanár

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.84

A Nemzetközi Büntetőbíróság Közgyűlésének hatáskörei és azok kapcsolata a Bíróság függetlenségével

(The Powers of the Assembly of State Parties of the International Criminal Court and its relation with the independence of the Court)

Absztrakt

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság részes államok közgyűlésének hatáskörei milyen mértékben avatkozhatnak bele a Bíróság függetlenségébe. Az igazgatás felépítésének és hatásköreinek vizsgálatával bemutatható a hatalmi egyensúly. A tanulmány először az ASP végrehajtó szerepeit (költségvetés, bírák megválasztása, irányítási felügyelet), majd a jogalkotó hatásköröket (Statútum, Eljárási és Bizonyítási szabályzat, bírósági szabályzat) tekinti át.

Kulcsszavak

nemzetközi büntetőbíróság, nemzetközi szervezetek, nemzetközi jog, nemzetközi intézményes jog, kormányzás, ENSZ

Abstract

This article aims to examine the extent to what the powers of the Assembly of States Parties of the International Criminal Court may interfere with the independence of the Court. By the examination of the structure of the administration and its powers, the balance of power can be shown. The paper first considers executive roles of the ASP (budget, election of judges, management oversight) then the legislative roles (Statute, Rules of Procedure and Evidence, regulations of the Court).

Keywords

international criminal court, international organizations, international law, international institutional law, governance, UNO

Bevezetés

A Római Statútum létrehozta a Nemzetközi Büntetőbíróságot (ICC) mint független nemzetközi igazságszolgáltatási intézményt. Az ICC különleges helyet foglal el a nemzetközi szervezetek, s a nemzetközi igazságszolgáltatás rendszerében. Feladata az egyének feletti büntetőjogi joghatóság gyakorlása, de az ad hoc bíróságokkal ellentétében ez nemzetközi szerződésen alapuló, állandó nemzetközi büntetőbíróság, amelyben aktív irányító szerepet tölt be a részes államok közgyűlése (a továbbiakban: ASP). Az államok által az ASP-n keresztül a bíróság nem igazságszolgáltatási tevékenységei felett gyakorolt ellenőrzés mértéke hatással lehet az egyének jogaira és esetlegesen a bíróság független működésre is.

Az igazgatás struktúrájának és hatásköreinek vizsgálatával megmutatható a hatalmi egyensúly. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a részes államok közgyűlésének hatáskörei milyen mértékben befolyásolhatják a bíróság függetlenségét. Elkülönítem a jogalkotási, illetve a költségvetési jogkörök, valamint a politikai nyomás eszközeit. A harmadik elem, amihez a nem-együttműködésről, illetve vitatott vizsgálatokról szóló átpolitizált viták és közgyűlési határozatok tartoznak – amelyek "sugallhatják", mely ügyek vagy vádlottak tekinthetők elfogadható célpontnak –, terjedelmi okokból nem képezik a jelen tanulmány tárgyát, ez a jogalkotói, illetve a költségvetési jogosítványokra fókuszál. Ez az elemzés nem foglalkozik továbbá a béke és igazság közötti vita tágabb kérdéseivel, sem a Bíróság neokolonialista kritikájával, hanem a részes államok közgyűlésének a bíróság igazságszolgáltatási funkcióiba való lehetséges beavatkozására összpontosít.

A kérdés kutatásához elsődleges forrásként az ICC Statútumát és alapító dokumentumait, az ASP által elfogadott határozatokat, valamint e dokumentumok kommentárjait, illetve elérhető *travaux préparatoires* dokumentumait vizsgáltam meg, a releváns szakirodalom feldolgozása mellett.

Az első fejezet a téma elméleti aspektusaira összpontosít, illetve érinti nemzetközi szervezetek és nemzetközi igazságszolgáltatási testületek elterjedését.

A második fejezet a részes államok közgyűlésével foglalkozik, annak létrehozásával és funkcióival, a két alfejezetben pedig a végrehajtó és a jogalkotó felhatalmazásáról lesz szó.

Az összehasonlító szempontok figyelembevétele során két referenciapontot használok: a Nemzetközi Tengerjogi Bíróságot (ITLOS) és a volt Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi törvényszéket (ICTY). Az ICTY mint egyének felett büntető joghatóságot gyakorló nemzetközi büntetőtörvényszék egyértelmű referenciapontnak tűnik. Az ITLOS emellett a bíróság létrehozása szempontjából szolgálhat referenciapontként, mivel azt szintén multilaterális szerződés (az ENSZ Tengerjogi egyezménye) hozta létre.

1. fejezet: Bevezető elméleti kérdések

1. Nemzetközi szervezetek elterjedése

A Nemzetközi Büntetőbíróság nemzetközi szervezet. Az ILC a nemzetközi szervezetet olyan szervezetként határozta meg, amelyet nemzetközi jog által szabályozott szerződés vagy más jogi eszköz hozott létre, és amely saját jogi személyiséggel rendelkezik.[1] Schermers és Blokker három elemet azonosítottak a nemzetközi szervezeteknél: nemzetközi megállapodás, legalább egy *önálló akaratú* szerv és a nemzetközi jogra alapozott létrehozatal.[2] A modern nemzetközi közösséget a nemzetközi szervezetek proliferációja jellemzi.[3] A nemzetközi jog kiterjesztésével olyan területeken is megjelennek, amelyek korábban kizárólag nemzeti joghatóság alá tartoztak, így a nemzetközi igazságszolgáltatási szervezetek száma is növekedett.[4]

Emellett a nemzetközi kapcsolatok átalakulása és a hidegháború vége is hatással volt a nemzetközi büntetőbíróságok elterjedésére, mivel a kétpólusú világrendben az azok létrehozásáról szóló ENSZ Biztonsági Tanácsi határozatok elfogadása elképzelhetetlen lett volna.

[1] Article 2 (a) of Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, 2011.

[2] H. G. Schermers N. M. Blokker, International Institutional Law at 36-47.

[3] N. M. Blokker, *Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction*, in Proliferation of International Organizations – Legal Issues ed. By N.M. Blokker and H. G. Schermers, 2001.

[4] C.P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 N.Y.U. Journal of International Law & Politics 709.

2. Nemzetközi igazságszolgáltatási szervek

A Max Planck Nemzetközi Jogi Enciklopédia a nemzetközi bíróságokat és törvényszékeket "*független bírákból álló bírói testületeknek*" definiálja, amelyek feladata, hogy előre meghatározott eljárási szabályok alapján döntsenek nemzetközi vitákban és a felekre nézve kötelező erejű döntéseket hozzanak.[5] Tomuschat meghatározása alapján Romano öt alapvető kritériumot különböztet meg a nemzetközi igazságszolgáltatási szervek azonosításához.[6] Az ilyen szervnek állandónak kell lennie, nemzetközi jogi eszközzel kell létrehozni, és az ügyek elbírálásakor a nemzetközi jogot kell alkalmaznia. Az eljárási szabályoknak már az ügy előtt létezniük kell, és általában a felek nem módosíthatják őket. Ezen felül az eredménynek jogi kötőerővel kell bírnia. A Római Statútummal létrehozott Nemzetközi Büntetőbíróság nemzetközi bíróság, ami megfelel a nemzetközi igazságszolgáltatási szerv öt kritériumának, mint az első univerzális állandó nemzetközi szervezet, amely büntetőjogi joghatóságot gyakorol magánszemélyek felett. Ez a kutatás nem az igazságszolgáltatási funkciókra, hanem a bírói testület igazgatására összpontosít. A részes államok közgyűlése mint adminisztratív szerv irányítja a bíróság működését.

A nemzetközi igazságszolgáltatási intézmények proliferációját nyomon követte a nemzetközi szakirodalom, azonban Niels Blokker felhívja a figyelmet, hogy e bíróságok igazgatását ellátó szervek vizsgálata továbbra is hiányos.[7] A Blokker által *injugovins* névre keresztelt (*international judicial governance institutions*) intézmények vizsgálata az utóbbi évtizedben került előtérbe, többek között az ICC működésével kapcsolatos anomáliák révén.

3. Hatalmi ágak szétválasztása és az ICC rendszere

A legtöbb demokratikus nemzeti jogrendszer elismeri a hatalommegosztás elvét, mint az egyes hatalmi ágak túlzott összpontosításának megelőzésére szolgáló eszközt. Ezért a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmat külön ágakba sorolják. Mivel a nemzetközi rendszer az együttműködésen és a konszenzusos joghatóságon alapul, a belső állami

[5] C. Tomuschat, *International Courts and Tribunals*, Max Planck Dictionary of Public International Law, A. Definition of the Topic, February 2011.

[6] C.P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 N.Y.U. Journal of International Law & Politics 709 at 713.

[7] Niels Blokker, The Governance of International Courts and Tribunals: Organizing and Guaranteeing Independence and Accountability, 2018 OUP, p33.

modellek nem alkalmazhatók automatikusan a nemzetközi szervezetekre. Raab és Bevers azonban azt javasolják, hogy a hatalommegosztás elve hivatkozási alapként szolgáljon egy nemzetközi bírói intézmény hatékony működésének megfontolásakor.[8]

A hatalommegosztás a Nemzetközi Büntetőbíróság rendszerében különösen releváns, mivel az egyének feletti büntető joghatóságot gyakorol. A cél a *„nemzetközi közösséget fenyegető legsúlyosabb bűncselekményeket"*[9] elkövetők büntetlenségének megszüntetése, ezáltal magas rangú katonai és kormányzati vezetők felelősségre vonhatósága, ami jelentős hatással van a béke megvalósulására.

A fékek és ellensúlyok rendszere a Nemzetközi Büntetőbíróság struktúrájában a következő analógiával járható körül: a Római Statútumot a Bíróság Alkotmányaként, a Részes Felek Közgyűlését jogalkotóként, az ügyészi feladatokat végrehajtóként, a Tanácsokat pedig igazságszolgáltatási szervként lehet értelmezni. Természetesen nem hasonlítható pontosan a nemzeti jogrendszerekhez, ahogyan Raab és Bevers rámutat, az ICC bírói és végrehajtói ága is "*jelentős jogalkotói és policymaking hatásköröket gyakorolnak*".[10]

Ügyészi mérlegelési jogkör

Az általános ügyészi tevékenység meghatározása az Ügyészség kezében van. Meg kell hozni a legfontosabb stratégiai döntéseket arról, mely helyzeteket és ügyeket kell kivizsgálni, ami hatalmas ügyészi mérlegelési jogkört jelent. A tárgyalás-előkészítő kollégium azonban a nyomozás engedélyezése révén magas szintű felülvizsgálatot gyakorol.[11]

Az ügyész és az ügyészhelyettes titkos szavazással, a részes államok közgyűlése által eltávolítható hivatalából[12], ez biztosítja az ügyész felelősségre vonhatóságát a közgyűlés előtt. Meg kell azonban jegyezni, hogy az ügyész leváltásához a részes államok abszolút többsége elegendő, míg egy bíró eltávolításához a többi bíró kétharmados többségének ajánlása után a részes államok kétharmados többsége szükséges.

[8] D. Raab and H. Bevers, *The International Criminal Court and the Separation of Powers*, 3 International Organizations Law Review (2006) at 99.

[9] Római Statútum preambuluma.

[10] D. Raab and H. Bevers, *The International Criminal Court and the Separation of Powers*, 3 International Organizations Law Review (2006) at 131.

[11] Article 15 (3), (4) and (5) of the Rome Statute.

[12] Article 46 (2) of the Rome Statute.

Az ügyész leváltásának alacsonyabb küszöbe nagyobb kockázatot jelenthet az adminisztráció beavatkozására az ügyészi munkába. Ugyanakkor az OTP-nek biztosított széleskörű ügyészi mérlegelési jogkör és az ICC rendszerén kívülről érkező kritika az ügyészi munkával szemben oda vezethet, hogy az ASP ezt a jogkörét politikai nyomásgyakorlás céljára használja.

2. fejezet: A Nemzetközi Büntetőbíróság részes államai közgyűlése (ASP)

A Nemzetközi Büntetőbíróság irányító és felügyelő testületeként a részes államok közgyűlése felügyeli a bíróság tevékenységét.

Az ICC szerveinek felsorolásakor a 34. cikk nem említi a részes államok közgyűlését az intézmény szerveként. Az ASP szerepét figyelembe véve azonban érzékelhető, hogy a közgyűlés fontos funkciókat lát el az ICC-n belül. A Római Statútum 112. cikke tartalmazza az ASP funkcióit.[13] Ez a nem kimerítő felsorolás a közgyűlés irányítási, végrehajtó funkcióira összpontosít (Bíróság költségvetésének meghatározása, irányítási felügyelet – *management oversight* biztosítása), míg a jogalkotási hatásköröket az egyes vonatkozó cikkek (a bűncselekmények elemeiről szóló 9. cikk, az eljárási és bizonyítási szabályokról szóló 51. cikk és az alapokmány módosításáról szóló 121. cikk) tartalmazzák. Mindkét típusú feladatkör kapcsolódik a bíróság igazságszolgáltatási funkcióihoz.

1. ASP – a kezdetek

Az ENSZ Közgyűlése elfogadta a 44/39. számú határozatot, amelyben felkérte a Nemzetközi Jogi Bizottságot (ILC), hogy foglalkozzon a nemzetközi büntetőbíróság létrehozásának kérdésével.[14] A Római konferenciához vezető 9 éves folyamat az ILC által készített első tervezet,

[13] The Assembly shall: (a) Consider and adopt, as appropriate, recommendations of the Preparatory Commission;

(b) Provide management oversight to the Presidency, the Prosecutor and the Registrar regarding the administration of the Court;

(c) Consider the reports and activities of the Bureau established under paragraph 3 and take appropriate action in regard thereto;

(d) Consider and decide the budget for the Court;

(e) Decide whether to alter, in accordance with article 36, the number of judges;

(f) Consider pursuant to article 87, paragraphs 5 and 7, any question relating to non-cooperation;

(g) Perform any other function consistent with this Statute or the Rules of Procedure and Evidence.

[14] A/RES/44/39, 72nd plenary meeting, 4 December 1989.

az ENSZ Közgyűlés 6. bizottságának megbeszélései és egy ad hoc bizottság létrehozásával kezdődött.[15]

Az ILC által készített tervezet (a továbbiakban ILC-tervezet) nem említette a részes államok közgyűlését. Ez az ad hoc bizottság ülésein sem merült fel. 1996-ban Franciaország javasolta, először, hogy új javaslatként hozzák létre a „*részes államok közgyűlését*".[16] A francia javaslat 2. cikke a közgyűlésen való részvétellel, annak funkcióival, döntéshozatalával és összetételével foglalkozott. Amint azt a Triffterer kommentár is kiemeli, az előkészítő bizottság munkacsoportja Zutphenben kidolgozott egy szövegtervezetet, amelyet továbbítottak a római konferenciának.[17] A tervezet tükrözte a nyitott kérdéseket, a vitatott részeket zárójelbe tették, a tisztázásra szoruló elemeket pedig lábjegyzetben jelölték meg.[18]

*2. Előkészítő Bizottság (**Preparatory Commission**, PrepCom*)

A római diplomáciai konferencia záróokmánya kifejezte, hogy előkészítő bizottságot kell létrehozni a „*Nemzetközi Büntetőbíróság indokolatlan késedelem nélküli működésének biztosítását*" szolgáló dokumentumok kidolgozása érdekében.[19]

Az ASP-vel szemben a PrepCom nem döntéshozó testület, csak ajánlásokat és javaslatokat tett az ASP-nek elfogadásra. A PrepCom átmeneti jellegét[20] alátámasztja, hogy mandátumát a záróokmány és nem a Statútum határozta meg. Ezt a módszert alkalmazták az ENSZ tengerjogi Egyezménye esetében is[21] A Vegyifegyver-tilalmi Egyezmény Előkészítő Bizottsága ideiglenes technikai titkárságot hozott létre a bizottság munkájának a befejezésére.[22] Az Átfogó Atomcsend Szerződés szintén

[15] B. K. Woodward, Global Civil Society in International Lawmaking and Global Governance – Theory and Practice, 2010, Chapter 6 NGOs and Multilateral Diplomatic Conferences at 233.

[16] Draft Statute of the International Criminal Court: Working Paper Submitted by France, UN doc. A/AC.249/L.3, 6 August 1996, Article 2.

[17] Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article ed. by Triffterer.

[18] R. S. K. Lee, The ICC: The making of the Rome Statute – issues, negotiations, results 1999 at 41.1

[19] Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on Plenipotentiaries on the Establishment of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (July 17, 1998), Resolution F, Preamble para 2.

[20] Final Act Resolution F (v) it shall remain in existence until the conclusion of the first meeting of the Assembly of States Parties.

[21] Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Resolution I on the establishment of the Preparatory Commission for the International Sea-Bed Authority and for the International Tribunal for the Law of the Sea, adopted on 30 April 1982.

[22] PREPCOM I/ 4, 12 February 1993 para. 10.

ideiglenes technikai titkárságot hozott létre az Előkészítő Bizottság segítésére.[23]

A PrepCom nem rendelkezett jogi személyiséggel, ami a bíróság létrehozásakor okozott némi gyakorlati diplomáciai problémát, mint a tagok szerződéses alkalmazása vagy a bankszámla-nyitás körüli nehézségek.[24]

Az F határozat felsorolta a bíróság megfelelő működéséhez szükséges 8 dokumentumot: eljárási és bizonyítási szabályzat, bűncselekmények tényállási elemei, a bíróság és az ENSZ közötti kapcsolatokról szóló megállapodás, a bíróság és a fogadó állam között megtárgyalandó, székhely-megállapodásra vonatkozó alapelvek, pénzügyi szabályok és irányelvek, a bíróság kiváltságairól és mentességeiről szóló megállapodás, az első pénzügyi év költségvetése, az ASP eljárási szabályzata.[25]

A záróokmányban foglalt megbízatás alapján a PrepCom meghatározta a bíróság alapjait és elkészítette a legfontosabb dokumentumokat. Két külön munkacsoportot hoztak létre az eljárási és bizonyítási szabályok, valamint a bűncselekmények tényállási elemeinek kidolgozására.[26]

3. Az ASP feladatai

I. Végrehajtó szerep

1. Döntés a bíróság költségvetéséről

a) A költségvetés kialakítása

A pénzügyek minden szervezet működésének elengedhetetlen alapját képzik. A szervezet költségvetése hatalmas hatással van a szervezet érdemi munkájára. A szervezetek költségvetése fordítja le a bíróság céljait pénzügyi kifejezésre, és biztosítja a szervek és az ASP számára a megbízatásuk teljesítéséhez szükséges forrásokat.[27] Mivel az ICC a tagállamok tagdíj befizetésétől függ, igaz marad a mondás "*aki fizet, az diktálja a zenét*"[28] A tagállamok hozzájárulásai és a Közgyűlés költségvetési hatáskörei jelentős ellenőrzést biztosítanak a bíróság tevékenysége fölött.

---

[23] Article 8 c) of the Resolution establishing the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization, Adopted on 19 November 1996.

[24] A.S. Muller, Setting Up the International Criminal Court Not One Moment But a Series of Moments, 1 International Organizations Law Review, 189 at 191-192.

[25] Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on Plenipotentiaries on the Establishment of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (July 17, 1998), Resolution F, Art 5.

[26] R.S.K. Lee, The ICC: The making of the Rome Statute – issues, negotiations, results at 416.

[27] R. E. Fife, The Draft Budget for the First Financial Period of the Court, 25 Fordham International Law Journal 606 at 606.

[28] H.G. Schermers, N.M. Blokker, International Institutional Law 2011, Financing, §1133.

A költségvetési döntéshozatal az ASP fontos hatásköre, amelyet a Római Statútum vonatkozó cikkei, valamint az ASP által elfogadott pénzügyi szabályzat határoznak meg.[29]

Az ENSZ Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásáról szóló diplomáciai konferencia záróokmányának F határozata felhatalmazta az Előkészítő Bizottságot, hogy készítsen előterjesztést a pénzügyi szabályokról és előírásokról.[30] Az Előkészítő Bizottság pénzügyi szabályokkal foglalkozó munkacsoportot hozott létre, amely előterjesztéseket készített a pénzügyi szabályról és előírásokról, a költségvetési bizottság létrehozásáról és az önkéntes hozzájárulások értékeléséről.

b) Mit lehetett tanulni más igazságszolgáltatási szervektől?

A pénzügyi szabályok és előírások kidolgozása során figyelembe vettek korábbi példákat. A munkacsoport az ENSZ pénzügyi szabályzatát és az ITLOS pénzügyi szabályait vette alapul.[31]

Az ICTY és ICTR pénzügyi keretei nem használhatók további referenciapontként, mert ezek az ad hoc bíróságok az ENSZ pénzügyi szabályzatát alkalmazzák. Fontos szerepet játszottak azonban a Bíróság első költségvetésének megvitatásában az ENSZ Nemzetközi Büntetőbíróság Előkészítő Bizottságában 2011. szeptember 24. és október 5. közötti nyolcadik ülésén.[32] Az ICTY tapasztalatainak tanulmányozása hasznos volt, mivel az ad hoc bíróság és az ICC funkciói hasonlóak, mindazonáltal a két bíróság közötti különbségeket figyelembe kellett venni az ICC első költségvetésének elkészítésekor. Fontos tényező az ICC kiegészítő jellege, valamint az, hogy a bíróság számos földrajzi területet lefedhet. Meg kell jegyezni továbbá azt is, hogy az ICTY és ICTR az ENSZ BT alárendelt szervei, és mint ilyennek, adminisztratív funkcióikat a New York-i ENSZ titkárság látja el, költségvetésüket pedig az ENSZ Közgyűlése fogadja el.

Az ICC, mint nemzetközi szerződésen alapuló bírói testület, az ENSZ-től független. Ebben az értelemben az ITLOS szolgálhat referenciapontként, figyelemmel arra, hogy azt az ENSZ tengerjogi egyezménye hozta létre, így igazgatási és költségvetési funkcióit nem az ENSZ titkársága látja el. Az ENSZ titkárság óceánügyi és tengerjogi osztálya azonban adminisztratív

[29] Article 112 (2) d. and 113 of the Rome Statute.

[30] Final Act of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (1998), Resolution F, para 5(e).

[31] G. Witschel, *Financial Regulations and Rules of the Court*, 25 Fordham International Law Journal 665 at 667.

[32] see Fife ld. 22. sz. lábjegyzet 607 referring to the substantive addresses by the registrars of the ICTY and the ICTR to the plenary of the PrepCom on 1 October 2001,valamint informális megjegyzések az első éves költségvetésról szóló munkacsoport ülésén.

támogatást nyújt, amit az ICC saját maga lát el.[33] A konferencia-szolgáltatások, a személyzeti adminisztráció, a pénzügyek, az auditálás stb. számára forrásokat kell biztosítani, még akkor is, ha az ENSZ konferencia-szolgáltatásokat nyújt az ASP New York-i üléseihez.

c) Bevont kiegészítő szervek

Az ASP első ülésén elfogadta a pénzügyi szabályokat és előírásokat. A hivatalvezető költségvetési javaslatokat kér az ügyészségtől (OTP) és a szervezeti egységek vezetőitől, és összeállítja az egységes program- és költségvetési tervezetet.[34] Létrehozták a költségvetési és pénzügyi bizottságot, ami 12 "*pénzügyi ügyekben elismert szakértőből*" áll, és megbízatása három évre szól.[35] A bizottság megvizsgálja a költségvetési javaslatot és ajánlásokat tesz az ASP-nek. Az ASP megvizsgálja az ajánlásokat és az éves ülésén hoz döntést.[36] A részes államok költségvetési hozzájárulása az ENSZ skálán alapul a Statútum 117. cikke alapján. A belső pénzügyi ellenőrzés lebonyolítására belső ellenőrzési hivatalt hoztak létre, és az ASP külső könyvvizsgálót nevez ki az ICC éves auditálására.[37]

d) A költségvetést meghatározó tényezők

A 2025. évi költségvetést a részes államok közgyűlésének 23. plenáris ülése konszenzussal fogadta el 2024. december 6-án.[38] A költségvetés a szabályzat 3. pontjának megfelelően a főbb programok szerint különíti el a kiadásokat. A programtervezési költségvetési rendszer meghatározza a tevékenység céljait, elemzi a tevékenység eredményeit a célok fényében, és becsüli a jövőbeli költségeket.[39]

A kétezres évek pénzügyi válságát követően a legmagasabb fizetési kötelezettségű államok a nulla növekedés álláspontját alakították ki, melynek értelmében nem támogatják az előző évre elkülönített költségvetés növelését.[40] Ezt az álláspontot az NGO-k irreálisnak és

[33] A/RES/49/28 Law of the Sea, 78th plenary meeting, 6 December 1994 és A/RES/52/26 Oceans and the law of the sea, 2 March 1998 .

[34] Financial Regulations and Rules, Rule 103.2.

[35] Assembly of States Parties, Establishment of the Committee on Budget and Finance (ICC-ASP/1/Res.4) para 2.

[36] Financial Regulations and Rules, Regulations 3.5.

[37] Financial Regulations and Rules 110.1 and 12.

[38] Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024).

[39] R. E. Fife ld. 22. sz. lábjegyzet at 614 és Proposed Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, submitted on 26 July 2024 by the Registrar for the Twenty-third session of the ASP and adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024).

[40] France, Germany, Italy, Japan and UK ld. J. O'Donohue, *Financing the International Criminal Court*, 13

elégtelennek tartották.[41] Más államok támogatták a költségvetés növelését, hogy az igazságszolgáltatás növekvő munkaterhét fedezni tudják. Megjegyezhető, hogy a részes államok eltérő megközelítése különböző hatással van a bíróság működésére.

Jonathan O'Donohue, az Amnesty International London jogtanácsosa négy különálló költségvetést meghatározó megközelítést különböztet meg.

– Az erőforrás-vezényelt megközelítés – mint a fent említett nulla növekedés álláspont – arra kényszeríti az ICC-t, hogy munkaterhelését a rendelkezésre álló erőforrásokhoz igazítsa. Noha ez elősegítheti a rendelkezésre álló erőforrások leghatékonyabb felhasználását, ugyanakkor a Bíróság alulfinanszírozásának kockázatával jár. Ez a megközelítés visszatarthatja az OTP-t attól, hogy megfelelően reagáljon a helyzetekre, vagy megakadályozhatja a nyomozások folytatását.

– A kapacitásalapú megközelítés szintén határt szab, mivel a Statútumban szereplő kapacitáskorlátozásokra támaszkodik. A bírák száma határozza meg az egyidejűleg folyó ügyek maximális számát.[42] Lehet érvelni azonban amellett, hogy ez a korlátozás nem volt végleges, amint azt a bírák számának megváltoztatására vonatkozó rendelkezések is mutatják.[43]

– A keresletalapú megközelítés azonban azt várja el a bíróságtól, hogy reagáljon és rugalmas legyen. O'Donohue rámutat, hogy kérdéses, ki teremti a keresletet. Nyilvánvaló, hogy létezik külső kereslet, amit az ENSZ BT két utalása és az OTP proprio motu kezdeményezései mellett számos önutalás is bizonyít.[44]

– O'Donohue szerint a büntetlenségalapú megközelítés áll leginkább összhangban a Római Statútum céljával és rendeltetésével.[45] Ez a megközelítés biztosítja ugyanis a legnagyobb rugalmasságot, mivel az ICC joghatósága alá tartozó bűncselekmények elkövetésére reagál. A részes államok azonban egyensúlyt kívánnak teremteni a Bíróság célja és költségvetési korlátjai között. Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi bűncselekmények elkövetésére adott nemzeti válaszok nagyrészt az ASP ellenőrzésén kívül esnek, ez a megközelítés veszélyeztetheti a tagállamok által elfogadott költségvetési korlátokat.

International Criminal Law Review 269 at 280.

[41] Coalition for the International Criminal Court Budget and Finance Team, Comments and recommendations to the tenth session of the Assembly of States Parties, 29 November 2011.

[42] Article 36 (1) of the Rome Statute.

[43] Article 36 (2) of the Rome Statute.

[44] Önutalások: Uganda, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongó, Közép-Afrikai Köztársaság, Mali, illetve elutasított önutalások Comore-szigetek és Gabon részéről. Csoportos utalások Ukrajna és Venezuela ügyében.

[45] Article 31 (1) of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.

A szerződéses jog szempontjából a Római Statútum részes államai kötelesek a rendelkezéseket jóhiszeműen végrehajtani.[46] Ez vonatkozik a költségvetés-megállapítási folyamatra is – az ICC-t a Római Statútum végrehajtásában akadályozó döntések ellentétesek lennének a részes államok kötelezettségeivel. Ezért O'Donohue azzal érvel, hogy csak a büntetlenségre épülő megközelítés tartja tiszteletben a Statútum szellemét, rámutatva, hogy az erőforrás-, a kapacitás- és az igényalapú megközelítések esetében nagy a beavatkozás kockázata.[47]

2. Bírák megválasztása

A Római Statútum 36. cikke szabályozza a bírák képesítését, jelölését és választását. A bírákat titkos szavazással választják meg a részes államok közgyűlésének ülésén.[48] Az ICTY esetében a Biztonsági Tanács javasolja a jelölteket, és az ENSZ Közgyűlése választja meg őket.[49]

Az alapokmány lehetővé tette egy tanácsadó bizottság létrehozását.[50] A civil szervezetek 2002-ben hevesen bírálták a bírói jelölések "*nemek közötti egyensúlytalanságát*" és "*jelölésekre vonatkozó megállapított eljárások be nem tartásá*t", ezért a Coalition for the ICC (CICC) egy tanácsadó bizottság létrehozását javasolta.[51] Megjegyzendő, hogy a tagállami gyakorlat, amelynek értelmében kölcsönös megállapodásokat kötnek jelöltjeik támogatására, nem szolgálja a legjobban az igazságszolgáltatás érdekeit, mivel a betöltendő pozíciók nem diplomáciai vagy politikai, hanem bírói posztok.

Az ASP által 2010. december 10-én elfogadott ICC-ASP/9/Res.3. határozat 25. operatív bekezdése felkérte a "*Bureau-t, hogy készítsen egy jelentést a Közgyűlés tizedik ülésszakára a Statútum 36. Cikk (4) bekezdésének c) pontjának lehetséges végrehajtásáról*", azaz a tanácsadó bizottság létrehozásáról. A bírák kinevezésével foglalkozó tanácsadó bizottságot az ASP 10. ülésszakán hozták létre a *bureau* jelentése alapján.[52] A tanácsadó bizottság feladata, hogy elősegítse a legmagasabb képzettségű személyek bírói kinevezését.[53] Az ACN a statútumban meghatározott

[46] Article 26 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.
[47] O'Donohue ld. 40. sz. lábjegyzet 289. oldal.
[48] Article 36 (6) a, of the Rome Statute.
[49] Article 12-13 of the ICTY Statute.
[50] Article 36 (4) c of the Rome Statute.
[51] H.N. Haddad, *After the norm cascade: NGO mission expansion and the coalition for the International Criminal Court*, 19 Global Governance, 187.
[52] 10th session resolution.
[53] Report of the Bureau on the establishment of an Advisory Committee on nominations of judges of the

kritériumokat alkalmazza, és elemzéseket készít a jelöltek alkalmasságáról, amelyeket a *bureau*-nak benyújtva a részes államok és megfigyelők rendelkezésére bocsát, kellő időben ahhoz, hogy a részes államok közgyűlése alaposan megvizsgálhassa azokat.[54] Az ACN az ASP alárendelt szerve, és mint ilyen az ASP finanszírozza a tevékenységét, hogy biztosítsa a tanácsadók függetlenségét.[55]

Az ASP 18. ülésszaka 2019-ben felülvizsgálta az ACN mandátumát és tovább erősítette azt. Így az már négy különböző kategóriába sorolja a jelölteket: nem kvalifikált; csak formálisan kvalifikált; kvalifikált és magasan kvalifikált), emellett információt gyűjt a nemzeti jelölési eljárásokról, valamint a jelöltek elérhető egyéb jellemzőiről.

Ezenkívül közös kérdőívet és személyes nyilatkozatot is kidolgozott a jelöltek minősítésének további vizsgálatára. A 2023-as bíróválasztási eljárás volt az első, ahol a független felügyeleti mechanizmus által kidolgozott átvilágítási eljárásnak vetették alá a jelölteket.[56]

Megállapítható, hogy az ACN jelentései és megállapításai bizonyos mértékben korlátozzák a tagállamok jogát a bírói testület összetételének ellenőrzésére. Az ACN munkája növeli a bíróság függetlenségét azáltal, hogy kiemeli a jelöltek kvalifikációit, és ebben az értelemben csökkenti a szavazatokkal kapcsolatos kölcsönös megállapodások mozgásterét. Azt is feltételezhetjük, hogy az ACN megállapításai hatással lehetnek a jelöltek visszalépési szándékára, mivel arra motiválja őket, hogy reflektáljanak saját képesítéseikre a többi jelölthöz viszonyítva.

3. Vezetői felügyelet (management oversight)

A Római Statútum 112. Cikk (2) bekezdésének b) pontja a Bíróság igazgatásával kapcsolatos vezetői felügyelettel foglalkozik. Ahogy Cassese kommentárja hangsúlyozza, a vezetés igazságszolgáltatási és igazgatási részének elhatárolása alapvető kérdés volt. *„A tervezet egyik javaslatában szereplő 'a Bíróság szervezete' kifejezés kikerült a végleges változatból, mert a Közgyűlés beavatkozását jelentette volna a Bíróság igazgatási funkcióiba*".[57] Rama Rao szerint az "*adminisztráció*" kifejezést azért

International Criminal Court (ICC –ASP/10/36), Annex, B. 5.

[54] Report of the Bureau on the establishment of an Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court (ICC –ASP/10/36), Annex, C 11.

[55] First Report of the ACN, see note X D. 16.

[56] https://www.icc-cpi.int/news/election-six-judges-court-assembly-states-parties-establishes-due-diligence-process hozzáférés: 2025. december 5.

[57] The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary Vol I, ed by Cassese (2002) page 305,

választották, hogy elkerüljék a tágabb értelmezés lehetőségét, mivel a főügyész és a bírák függetlensége központi jelentőségű.[58] Ahogy R.S.K. Lee említi, az előkészítő bizottságban komoly nézeteltérések voltak ebben a kérdésben.[59]

Az ASP felvette, hogy a Hivatalnak pénzügyi információkat kellene szolgáltatni a bíráknak.[60] Tekintettel arra, hogy a Költségvetési és Pénzügyi Bizottság elismeri azt, hogy a bírósági döntések jelentős költségtényezők, amelyek felett a Közgyűlésnek alig van ellenőrzése, azt javasolta, hogy az ICC készítsen jelentést a "*költségvetésre jelentős hatással lévő bírósági döntésekről*".[61] Bár a bírósági döntéseknek költségvetési vonzatai vannak, a túlzott költségvetési felügyelet úgy értelmezhető, hogy nyomást gyakorol a bírákra a költségek figyelembevétele érdekében, és beavatkozik a függetlenségükbe.[62]

a) Független felügyeleti mechanizmus (Independent Oversight Mechanism, IOM)

A Római Statútum 112. Cikk (4) bekezdéssel összhangban a részes államok közgyűlésének 8. ülésszaka határozatot fogadott el a bíróság ellenőrzésére, értékelésére és vizsgálatára szolgáló független felügyeleti mechanizmus létrehozásáról.[63] A mechanizmus az ASP alárendelt szervekként a részes államoknak tartozik elszámolással. Feladata a választott tisztviselőkkel szemben benyújtott, súlyos kötelességszegés gyanújával kapcsolatos panaszok kezelése. Működési megbízatásának megfelelően a független felügyeleti mechanizmusnak "*bármely program, projekt vagy policy értékelését*" el kell végeznie a Közgyűlés vagy a Bureau kérésére, ellenőrzési, értékelési és vizsgálati tevékenységei keretében.[64] A Statútumban megfogalmazott mandátum sok teret hagy az IOM funkcióinak

Section 2.

[58] S. Rama Rao 'Article 112: Assembly of States Parties' in Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article ed. by Triffterer at 1691.

[59] R.S.K. Lee, The ICC: the making of the Rome Statute – Issues, negotiations, results, 1999, at 409.

[60] Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, Seventh Session, The Hague 14-22 November 2008 (ICC-ASP/7/20), Part II: External Audit, internal audit, programme budget for 2009 and related documents, para 13.

[61] Report of the Committee on Budget and Finance on the work of its eighteenth session (ICC-ASP/11/5) para 50

[62] Article 40 (1) of the Rome Statute.

[63] Resolution on the Establishment of an Independent Oversight Mechanism, ICC-ASP/8/Res.1, 26 November 2009.

[64] Operational Mandate of the Independent Oversight Mechanism Annexed to Resolution ICC-ASP/12/Res.6 adopted by consensus, II. B. 1. 27 November 2013.

értelmezésére, [65] a 2013-ban elfogadott[66], majd 2020-ban felülvizsgált operatív mandátum konkretizálja a feladatszabást.

A tanulmány vizsgálódási köréhez kapcsolódnak a létrehozás körül felvetett ügyészségi aggályok a bíróság függetlenségére való hatásról. A 2010-ben az ügyészség aggályának adott hangot, miszerint az IOM azon képessége, hogy "*az ügyész előzetes engedélye nélkül vizsgálatot indítson az ügyészség munkatársainak kötelezettségszegései ügyében*", túllépi az Statútum 112. Cikk (4) bekezdésben meghatározott ASP által gyakorolt adminisztratív felügyeletet.[67] Érvelésük szerint elfogadhatatlan kockázatot jelent, ha az ASP alárendelt szerve indokolatlanul beavatkozna az ügyészség függetlenségébe. Megjegyezzük emellett, hogy a 2015 óta működő IOM az elmúlt tíz év alatt az ügyészségi alkalmazottak egyéni kötelezettségszegési ügyeinek vizsgálata[68] mellett az intézményi értelemben vett ügyészi magatartással kapcsolatos megállapításokat is tett a vezetésről, a tervezésről és a teljesítményről. Az OTP 2019-2021-es stratégiai tervének értékelése során az IOM kiemelte a stratégiai tervezés és végrehajtás közötti eltérést, valamint a felsővezetésben tapasztalható megoldatlan interperszonális feszültségeket, amelyek befolyásolhatják a munkahelyi kultúrát. A Karim Khan főügyész ellen felhozott, nagy nyilvánosságot kapott súlyos szexuális zaklatási vádak ügyében a kezdeti IOM vizsgálatokat követően[69] az ASP elnöke a bureau-val történt konzultációt követően külső nyomozást kezdeményezett az ügyben.[70]

Alapvető fontosságú az, hogyan lehet egyensúlyt teremteni a Bíróság függetlensége és olyan felügyeleti mechanizmus között, amely megfelelően növeli az ICC hatékonyságát és gazdaságosságát. Bár a széles körű felügyeleti mechanizmus hozzájárul a Bíróság legitimitásának növeléséhez és fenntartásához, tiszteletben kell tartani az ügyészi mérlegelési jogkör és Bíróság bírói függetlenségének határait, mert az ASP túlzott beavatkozása a Bíróság bírói munkájába veszélyeztetheti a függetlenséget, ezáltal az ICC legitimitását.

---

[65] Article 112 (4) of the Rome Statute 'inspection, evaluation and investigation of the Court, in order to enhance its efficiency and economy'.

[66] Assembly of States Parties Resolution on Independent Oversight Mechanism (Assembly of States Parties [ICC-ASP]) ICC-ASP/12/Res.6.

[67] Legal memorandum on the IOM mandate, The Office of the Prosecutor, submitted to the Bureau of the ASP, 19 November 2010.

[68] Többek között szolgálatra alkalmatlan megjelenés alkoholproblémák miatt, munkahelyi zaklatás, hivatali összeférhetetlenség ld. Annual report of the Head of the Independent Oversight Mechanism, ICC-ASP/23/18*.

[69] Ezequiel Jimenez: The Independent Oversight Mechanism: Procedural questions into the External investigation of the Prsocutor, Opinio Juris 2025.01.06 .https://opiniojuris.org/2025/01/06/the-independent-oversight-mechanism-procedural-questions-into-the-external-investigation-of-the-prosecutor/ Hozzáférés: 2025.december 5.

[70] https://www.icc-cpi.int/news/statement-president-assembly-states-parties-investigation-alleged-misconduct-icc-elected Hozzáférés: 2025. december 5.

b) Független szakértői felülvizsgálat (Independent Expert Review)

Az ASP a 18. ülésszakán adott mandátumot[71] a független szakértői felülvizsgálatnak, amely 9 független szakértőt bízott meg az ICC rendszer átfogó felülvizsgálatával. A felülvizsgálat zárójelentése[72] 384 ajánlást fogalmazott meg. A három rétegű kormányzási modell, amelyet a jelentés felvázolt, elkülönítve kezeli az igazságszolgáltatási és ügyészségi tevékenységet, a bíróság adminisztrációját és az ICC mint nemzetközi szervezet adminisztrációját. Az ASP tere ez a harmadik réteg, és semmiképp nem szabad annak az első, az igazságszolgáltatási és ügyészségi tevékenységre kiterjednie. Az ASP fókuszának eltolása javasolt a konkrét ügyektől a szerkezeti, strukturális kérdések felé, az eseti, politikailag érzékeny ügyek helyett a részes államok közgyűlésének a hosszútávú kormányzási kérdésekre szükséges fókuszálnia, mint a költségvetési folyamat minősége, a jelölési-választási eljárások, együttműködési keretek. Az értékelés szerint az ASP-nek a saját kormányzási funkciói megerősítése mellett (átláthatóbb munkamódszerek, jobb választási és költségvetési gyakorlat) tudatosan korlátoznia szükséges magát ott, ahol az általa gyakorolt ellenőrzés könnyen átcsaphat a bírói és ügyészi függetlenség területére. A következő ülésszakon az ASP üdvözölte az ajánlásokat[73], és életre hívta a felülvizsgálati mechanizmust (*review mechanism*) az ajánlások feldolgozására és végrehajtására, amely 2024-ben zárult le[74].

II. Jogalkotó szerep

A következő alfejezetben az ASP jogalkotási hatásköreit a Bíróság függetlenségének szempontjából vizsgáljuk. Tekintettel arra, hogy a szakirodalom szerint egy nemzetközi bíróság legitimitása szorosan összefügg a tisztességes tárgyaláshoz való jog tiszteletben tartásával[75],

[71] ICC-ASP/18/Res.7.

[72] Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System Final Report, 30 September 2020.

[73] ICC-ASP/19/Res.7.

[74] ICC-ASP/23/Res.4.

[75] Fichtelberg, 'Democratic Legitimacy and the International Criminal Court: A Liberal Defence', *Journal of International Criminal Justice* 2006-4, pp. 765–785 és H. Takemura, *Reconsidering the Meaning and Actuality of the Legitimacy of the International Criminal Court*, Amsterdam Law Forum Spring Issue, 2012.

érdemes megvizsgálni, hogy az ASP jogalkotói funkciói révén milyen mértékben képes befolyásolni a Bíróság független működését.

1. Statútum

A Római Statútum módosítására vonatkozó eljárást a 121. cikk határozza meg, amely konszenzust, vagy a részes államok kétharmados többségét, valamint azt követően minden részes állam ratifikálását vagy elfogadását írja elő. Az eljárási és bizonyítási szabályzat módosítása egyszerűbb eljárás, amelynek nagyobb esélye van arra, hogy a politikai nyomás hatására ez megtörténjen – ahogyan az az ASP 12. ülésszakán történt a Kenya ügyben.

2. Eljárási és bizonyítási szabályzat (Rules of Procedure and Evidence, RPE)

A Római Statútum 51. cikke az eljárási és bizonyítási szabályokról kimondja, hogy azok "*a részes államok közgyűlése tagjainak kétharmados többségével történő elfogadást követően lépnek hatályba*". Az eljárási és bizonyítási szabályzatot (RPE) az előkészítő bizottság 2000. június 30-án hagyta jóvá, és az első részes államok közgyűlése 2022. szeptember 3-án konszenzussal fogadta el.[76] A tárgyalások korai szakaszában felmerült, hogy a szabályzatot be kellene-e építeni a Statútumba, hogy nagyobb súlyt kapjon a jogszerűség, de más államok nem akarták, hogy a Statútum kimerítő büntető törvénykönyv legyen. A bírák szerepe az eljárási és bizonyítási szabályzat kidolgozásában és módosításában szintén vita tárgyát képezte.[77]

Az ILC Statútum-tervezete előírta, hogy a bírák fogalmazzák meg az RPE-t, amit végül a részes államok közgyűlése hagy jóvá.[78] Az ILC-tervezet 19. cikke szerint a bírák által megfogalmazott eredeti szabályokat benyújtják jóváhagyásra a részes államok közgyűlésének, és a módosításokat csak passzív jóváhagyás alá vetik, amelynek során a bureau hat hónappal

[76] Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC-ASP/1/3 and Corr.1) http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/603/35/PDF/N0260335.pdf?OpenElement.

[77] G. Boas, *Comparing the ICTY and the ICC: Some Procedural and Substantive Issues*, XLVII Netherlands International Law Review 267 at 270-272.

[78] G. Boas, ld. 77 sz. lábjegyzet 271. o.

később megerősíti a módosítást, hacsak a részes államok többsége nem emel ellene kifogást.[79]

Ahogy Donat-Cattin emlékeztet rá, az államok "*az ad hoc bíróságok gyakorlatára tekintettel nagyon óvatosan közelítették meg a bírák másodlagos eszközökre vonatkozó szabályalkotási jogkörének kérdését*".[80] Egyes államok a Bíróság létrehozása előtt "*egyértelműen meg akarták érteni az eljárási kötelezettségeiket*", és szorgalmazták az államok részvételét a szabályzat kidolgozásában.[81]

Míg a nürnbergi és tokiói bíróságok az eljárási kérdéseket eseti alapon, 11 szabályból álló eljárási szabályzat alapján határozták meg,[82] az egykori Jugoszláviával foglalkozó nemzetközi büntetőtörvényszék (ICTY) volt az első nemzetközi bíróság, amely a bírák által elfogadott átfogó eljárási szabályzatot hozott létre.[83] Bár a nürnbergi eljárási szabályzat rövid volt, a bíráknak kellett az alapokmánnyal összhangban kialakítani az eljárási keretet.[84] A Nemzetközi Bíróság (ICJ) és a Nemzetközi Tengerjogi Bíróság (ITLOS) esetében a bírák írták meg az eljárási szabályzatot.[85]

Az ENSZ BT 827. számú határozata és az ICTY alapokmányának 15. Cikke felhatalmazta az ICTY bíráit az eljárási szabályzat elfogadására és módosítására.[86] Az eljárás az ICTY szabályzatának 6. Pontjában található. Mivel az ICTY bírái "*folyamatos alkalmazkodási igényt*" éreztek,[87] az eljárási szabályzatot a törvényszék működése során összesen 50 alkalommal módosították.[88] Már a római konferencia idejére (tehát 5 év alatt) is 13 alkalommal módosították az ICTY eljárási és bizonyítási szabályzatát, ami már tendenciaként értelmezhető. Az előkészítő bizottság és a római konferencia hivatalos *travaux préparatoires* dokumentumai hiányában azonban nem megállapítható, hogy az ICTY gyakorlatából levont tanulságokat milyen mértékben vették figyelembe. Cassese megállapította, hogy az ICC rendelkezései valószínűleg "*az ICTY és ICTR precedensre adott*

[79] Article 19 on the Rules of the Court, Draft Statute for an International Criminal Court (ILC Draft) ILC Report 1994 p 35.

[80] David Donat-Cattin, *Decision-making in the ICC Functions of the Assembly of States Parties and Independence of the Judicial Organs*, in Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court (ed. by F. Lattanzi, W. A. Schabas) Volume 2, 69 at 79 (2003).

[81] P. Kirsch, V. Oosterveld, *The Preparatory Commission for the International Criminal Court*, 25 Fordham International Law Journal 563 at 573.

[82] The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary Vol II, ed by Cassese (2002).

[83] Article 15, Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia.

[84] Article 13, Charter of the International Military Tribunal Nuremberg and Article 7, Charter of the International Military Tribunal for the Far East.

[85] Article 30 of the Statute of the International Court of Justice, Article 16 of ITLOS Statute.

[86] S/Res/827 (1993) 25 May 1993.

[87] H. Ascensio, *Les Tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie and pour le Rwanda*' in Droit International Pénal, ed. by H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet at 717 (2000) "un constant besoin d'adaptation face aux problèmes juridiques apparaissent au fur et a mesure du développement des activités du Tribunal".

[88] http://www.icty.org/sid/136 hozzáférés: 2025. December 4.

reakció, ahol a bírák bizonyos értelemben egyszerre voltak szabályalkotók és döntéshozók."[89] Ez a megoldás a lehető legkevesebb teret hagyta az eljárási szabályok bírósági fejlesztésére. Ausztrália és Hollandia javasolta, hogy az RPE-t a Statútummal egyidejűleg fogadják el.[90] Amikor azonban nyilvánvalóvá vált, hogy Rómában nincs elég idő a Statútum és a szabályzat véglegesítésére, a konferencia munkadokumentumaiba lábjegyzeteket illesztettek be, amelyeket az RPE kidolgozásakor figyelembe kellett venni.[91]

A fent említett nemzetközi bíróságok korábbi gyakorlata ellentmond számos nemzeti jogrendszer gyakorlatának, ahol általában a törvényhozó hatalom fogadja el a büntetőeljárások szabályait (vö. *Büntetőeljárásról szóló törvény* Magyarországon, *Code de procédure pénale* Franciaországban, vagy a *Strafprozessordnung* Németországban.

A Statútum 51. cikk (2) bekezdése szerint az eljárási és bizonyítási szabályok módosírtásait bármely részes állam, a bírák abszolút többsége vagy az ügyész javasolhatja, és azokat a részes államok közgyűlése kétharmados többséggel fogadhatja el, további ratifikálás vagy jóváhagyás nélkül.

Sürgős esetekben, különleges helyzetekben a bírák kétharmados többséggel ideiglenes szabályokat fogadhatnak el, "*amelyeket a részes államok közgyűlésének következő rendes vagy rendkívüli ülésén történő elfogadásukig, módosításukig vagy elutasításukig kell alkalmazni*".[92] Így tehát a jogalkotás továbbra is az ASP hatáskörébe tartozik. A szakértők rámutattak az ideiglenes szabályok potenciálisan problémás jellegére, hangsúlyozva, hogy semmi sem tisztázza az ideiglenes szabályok alkalmazhatóságát, amelyeket a részes államok később elutasítanak.[93]

A Statútum és az eljárási szabályzat közötti hierarchiát illetően a Statútum 51. cikk (4) és (5) bekezdése kimondja, hogy az eljárási szabályzatnak összhangban kell lennie a statútummal, és ütközés esetén a Statútum az irányadó.[94] Ennek értelmében a bíráknak jogában áll nem alkalmazni az eljárási szabályzat módosítását, ha az ütközik a statútummal, amint az az Al Bashir letartóztatási parancs ügyében is megerősítették.[95]

---

[89] A. Cassese, The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections, 10 European Journal of International Law 144 at 163.

[90] Draft Set of Rules of Procedure and Evidence for the International Criminal Court, Working Paper Submitted by Australia and the Netherlands, U.N. Doc. A/AC.249./L.2 (July 26, 1996).

[91] P. Kirsch, V. Oosterveld, The Preparatory Commission for the International Criminal Court, 25 Fordham International Law Journal 563, at 573.

[92] Article 51(3) of the Rome Statute.

[93] Gabrielle Kirk McDonald bíró, az ICTY elnökének nyilatkozata az ICC előkészítő Bizottságán, New York, 30 July 1999, http://www.icty.org/sid/7745 hozzáférés: 2025. December 4., Cassese Gaeta Commentary at 1064.

[94] Ezt a véglegesített szövegtervezethez fűzött magyarázó jegyzék is kiemelte.

[95] The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, para 128. 'The Majority considers that the Elements of Crimes

Donat-Cattin a bíráknak ezt a jogkörét a nemzeti jogokban szereplő alkotmánybíróságok jogköréhez hasonlónak minősítette, anélkül, hogy a rendelkezéseket semmisnek vagy érvénytelennek nyilvánították volna.[96]

A bíróságnak az ellentmondó módosítások megtagadására vonatkozó jogköre következményekkel jár a bíróság függetlensége nézve. Mivel a bírák ilyen módon bizonyos ellenőrzést gyakorolnak az ASP törvényhozói jogköre felett, ez lehetőséget nyújt a Közgyűlés befolyásolásának kiegyensúlyozására.

Összességében az 51. cikk (4) és (5) bekezdése hatékony korlátozást jelent a részes államok közgyűlése számára a módosítások elfogadásakor, mivel előírja, hogy minden módosításnak összhangban kell lennie a Római Statútummal. Ilyen záradék szerepelt a nürnbergi törvényszék alapokmányában, de nem szerepelt az ICTY Statútumában – a joggyakorlat azonban így értelmezte.[97]

3. A bíróság szabályzata

A Statútum 52. cikke szerint a bíróság szabályzata határozza meg, mi "*szükséges a bíróság rutin működéséhez*".[98] Behrens úgy véli, hogy "*a 'belső' szó valószínűleg a legjobb mutató a szabályzat és az RPE közötti határvonal megállapításához: a rendes működés magában foglalja a bíróság belső szervezetét és igazgatását, de nem érinti a bíróság előtt álló felekkel való kapcsolatait*".[99]

Bár a bírák fogadják el a Bíróság szabályzatát és annak módosításait, a részes államok közgyűlése is fontos szerepet játszik benne. A Római Statútum 52. cikk (3) bekezdése szerint a szabályzatot és módosításait az elfogadás után haladéktalanul meg kell küldeni a részes államoknak véleményezésre, és "*ha 6 hónapon belül a részes államok többsége nem emel kifogást, azok hatályban maradnak*".[100] Ezzel a hallgatólagos

---

and the Rules must be applied unless the competent Chamber finds an irreconcilable contradiction between these documents on the one hand, and the Statute on the other hand. If such irreconcilable contradiction is found, the provisions contained in the Statute must prevail.'.

[96] David Donat-Cattin, *Decision-making in the ICC Functions of the Assembly of States Parties and Independence of the Judicial Organs*, in Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court ed. by F. Lattanzi, W. A. Schabas, Volume 2, 69 at 76 (2003).

[97] Prosecutor v. Tadic, Decision on Appellant's Motion for the Extension of the Time-limit and Admission of Additional Evidence, Case No. IT-94-1-A, 15 October 1998 para 44 'Rule 115 is to be read in the light of the Statute; it is therefore subject to requirements of the Statute which have the effect of imposing a duty to be reasonably diligent.'.

[98] Article 52 (1) of the Rome Statute.

[99] Behrens in Triffterer Commentary 697.

[100] Article 52 (3) of the Rome Statute.

eljárással a részes államok gyakorlatilag ellenőrzést gyakorolnak a bíráknak a szabályzatra vonatkozó jogalkotási funkciói felett. Ha a részes államok többsége kifogást emel, a módosítás nem marad hatályban. Broomhall ezt a módszert "*passzív jóváhagyásnak*" nevezi.[101]

A Lubanga-ügyben az elsőfokú kollégium ezt az eljárást az ASP általi "*elfogadásnak*" nevezte, ami a Statútum 52. cikk (3) bekezdésének meglehetősen kiterjesztő értelmezése.[102] Ahogyan Bacle Taylor III fogalmazott, "*szinte töréspontig feszíti a kifejezést*".[103] A szerző emellett arra is rámutatott, hogy a szabályzat hatálya messze túlmutat a Bíróság "*rutinszerű működésén*", és az 55. szabályra hivatkozva, ami az elsőfokú kollégium a tények jogi minősítésének módosítására vonatkozó jogkörét szabályozza, példaként hozta fel a bírák jelentős hatáskörét az eljárásrend kialakításában.[104] A szabályzat módosításai ugyanazon eljárás szerint történnek mint a szabályzat elfogadása.[105]

4. A részes államok közgyűlésének eljárási szabályzata

A záróokmány a PrepComot bízta meg az ASP eljárási szabályzatának kidolgozásával, ami munkacsoportot hozott létre a tervezet elkészítésére. Az ENSZ Közgyűlés eljárási szabályzata, valamint az ENSZ tengerjogi egyezménye részes államai ülésének eljárási szabályzata szolgáltak referenciapontként.[106] Az ASP eljárási szabályzatának tárgyalása során vita alakult ki arról, hogy a felülvizsgálati konferenciáknak az ASP-től eltérő eljárási szabályzatot kell-e alkalmazniuk vagy ugyanazt. A kompromisszumos megoldást az ASP eljárási szabályzat 2. cikk (2) bekezdése tartalmazza: a szabályzat minden felülvizsgálati konferencia munkájára alkalmazandó, kivéve, ha a felülvizsgálati konferencia másként határoz.[107]

Az ASP jogalkotási jogköreivel kapcsolatban megállapítható, hogy egyértelmű döntés született a RPE bírósági módosításának elkerüléséről. A

[101] B. Broomhall in Triffterer (ed) 680.

[102] Trial Chamber I, Prosecutor v Thomas Lubanga Dylo, Decision on the status before the Trial Chamber of the evidence heard by the Pre-Trial Chamber and the decisions of the Pre-Trial Chamber in Trial Proceedings, and the manner in which evidence shall be submitted, 13 December 2007, ICC-01/04-01/06 para 47.

[103] Bacle Don Taylor III, *Demystifying the procedural framework of the International Criminal Court: A modest proposal for radical revision*, in The emerging Practice of the International Criminal Court ed. by Carsten Stahn and Göran Sluiter, p 761.

[104] Bacle Don Taylor III see note 98 above p 764.

[105] Article 52 (2) of the Rome Statute.

[106] S. M. Yengejeh, *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court*, 25 Fordham International Law Journal, 674 at 677-678.

[107] Rule 2 (2) of the Rules of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute.

bírósági szabályalkotás lehetővé tétele vagy annak hiánya normatív döntés, amiről a római konferencia rendelkezett.

4. Következtetések

Megállapítható, hogy a részes államok közgyűlése széles körű funkciókat lát el. Ezeket a hatásköröket az ad hoc bíróságok esetében az ENSZ BT és Közgyűlés gyakorolja, úgy, mint a magas rangú tisztviselők megválasztása, a bírák számának módosítása, a költségvetés jóváhagyása, a dokumentumok jóváhagyása és módosítása. Az ASP-nek az ICTY adminisztrációjához képest további hatáskörei vannak, mint az irányítási felügyelet, az RPE és a bűncselekmények tényállási elemeinek jóváhagyása és módosítása, valamint általános engedélyt kapott "*bármely más, az statútumnak vagy az eljárási és bizonyítási szabályoknak megfelelő funkció*" ellátására.[108]

Az ENSZ nem avatkozott be az ICTY és ICTR igazságszolgáltatási funkcióiba, az eljárási és bizonyítási szabályokat a bírák fogadták el és módosították, míg az ASP szorosabb ellenőrzést gyakorol a bíróság tevékenysége fölött.

Ez a szorosabb ellenőrzés mind az ASP jogalkotói, mind végrehajtói hatáskörében megmutatkozik. Fontos különbség az ad hoc bíróságokhoz képest, hogy az ASP-nek, és nem a bíráknak, van joga módosítani az eljárási és bizonyítási szabályzatot. Ez a hatáskör azonban az 51. cikk (4) bekezdésben meghatározott, a Statútum és az REP közötti hierarchiából levezetett bírósági ellenőrzés alatt áll. Másrészt az ASP passzív jóváhagyási eljárásával ellensúlyozza a bíráknak a bíróság szabályzatának módosítására vonatkozó hatáskörét.

A Hivatal, az Ügyészség és a Bíróság szervei szintén kiegyensúlyozzák az ASP végrehajtói hatásköreit, amikor a költségvetési javaslatokat előkészítik, így becsatornázva érdekeiket a költségvetési folyamatban. Az ASP másik fontos végrehajtói hatásköre a bírák megválasztása, amelyet szintén korlátoz az ACN létrehozása, figyelemmel arra, hogy a független szakértőkből álló testület a jelöltek képesítésére összpontosít, háttérbe szorítva a tagállamok politikai szavazását és kölcsönös kereszttámogatási megállapodásait.

[108] Statútum 112. cikk (2), Statútum 46. cikk (2).

Konklúzió

A tanulmány szerint az ICC az ICTY és ITLOS tapasztalataiból merített, hogy biztosítsa a bíróság leghatékonyabb működését. A tanulmány bemutatta, hogy a részes államok közgyűlése a nemzetközi bíróságok történetében példátlan hatásköröket kapott, amelyeket a bíróság függetlensége szempontjából vizsgált. A befolyásmentes működés biztosítása érdekében az ICC rendszerébe beépítették az ellenőrző és kiegyensúlyozó mechanizmusokat.

Meghatározó végrehajtó feladatkör az ICC költségvetésének elfogadása, a bírák megválasztása és az irányítási felügyelet gyakorlása. A tanulmány rámutatott, hogy a költségvetés elfogadása hogyan befolyásolja a bíróság működését, és hogy a részes államok milyen mértékben gyakorolnak ellenőrzést a bíróság tevékenysége felett a költségvetési hatáskörök révén. A költségvetés elfogadásával a részes államok közgyűlése nyilvánvalóan közvetett ellenőrzést gyakorol az ügyészség tevékenységével szemben is, mivel az ügyésznek juttatott költségvetés korlátozza a nyomozásokkal és szituációkkal kapcsolatos döntéseit. A részes államok közgyűlésének a költségvetéssel kapcsolatos különböző megközelítései szintén drasztikus változásokhoz vezetnek a bíróság érdemi igazságszolgáltatási munkájában. A bíróság szerveinek a Hivatallal való együttműködése biztosítja, hogy érdekeiket beépítsék a költségvetési tervezetbe, ami némiképp ellensúlyozza az ASP-nek a költségvetés tényleges elfogadására vonatkozó jogkörét.

A bírák megválasztása szintén olyan jogosítvány, ahol a Bíróság adminisztratív funkciói és tényleges igazságszolgáltatási tevékenységei kölcsönhatásba lépnek egymással. Az ICC tisztességes, hatékony és független igazságszolgáltatási működését a bírák objektív megválasztási folyamata kell, hogy garantálja. Az ACN bevezetésének célja az volt, hogy elősegítse a legmagasabb képzettségű bírák megválasztását. Azáltal, hogy a jelöltek képzettségét független szakértői csoport értékeli, gyengül a tagállamok ellenőrzése a bírói testület összetétele felett, és csökken a szavazatokkal kapcsolatos kölcsönös kereszttámogatási megállapodások lehetősége, ami elősegíti a Bíróság független működését.

Az ASP széleskörű jogalkotási hatásköröket kapott, így a Statútum, az eljárási és bizonyítási szabályzat, valamint az ASP szabályzatának elfogadása és módosítása terén, a bíróság szabályzatának elfogadásában betöltött passzív szerepe mellett.

Felhasznált irodalom

Tanulmányok

H. Abtahi, Odo Ogwuma and Rebecca Young, *The Composition of Judicial Benches, Disqualification and Excusal of Judges at the International Criminal Court* - A Survey, J Int Criminal Justice (2013) 11 (2): 379-398. DOI: https://doi.org/10.1093/jicj/mqt005

G. Boas, *Comparing the ICTY and the ICC: Some Procedural and Substantive Issues*, XLVII Netherlands International Law Review 267. DOI: https://doi.org/10.1017/S0165070X00000991

A. Cassese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, 10 European Journal of International Law 144. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199232918.003.0025

D. Donat-Cattin, Decision-making in the ICC Functions of the Assembly of States Parties and Independence of the Judicial Organs, Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court, Volume 2 (ed. by Flavia Lattanzi, W. A. Schabas, William Schabas)

A. Fichtelberg, 'Democratic Legitimacy and the International Criminal Court: A Liberal Defence', *Journal of International Criminal Justice* 2006-4, pp. 765–785. DOI: https://doi.org/10.1093/jicj/mqk002

R. E. Fife, *The Draft Budget for the First Financial Period of the Court*, 25 Fordham International Law Journal 606

K. S. Gallant, The International Criminal Court in the System of States and International Organizations, LJIL 16 (2003). DOI: https://doi.org/10.1017/S0922156503001298

A.S. Muller, *Setting Up the International Criminal Court Not One Moment But a Series of Moments*, 1 International Organizations Law Review, 189. DOI: https://doi.org/10.1163/1572374043242439

J. O'Donohue, *Financing the International Criminal Court*, 13 International Criminal Law Review 269. DOI: https://doi.org/10.1163/15718123-01301009

Raab and Bevers, The International Criminal Court and the Separation of Powers, 3 International Organizations Law Review (2006) DOI: https://doi.org/10.1163/157237406777880332

C.P.R. Romano, *The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle*, 31 N.Y.U. Journal of International Law & Politics 709

B. D. Taylor III*, Demystifying the procedural framework of the International Criminal Court: A modest proposal for radical revision*, in The emerging Practice of the International Criminal Court ed. by Carsten Stahn and Göran Sluiter

C. Tomuschat, *International Courts and Tribunals*, Max Planck Dictionary of Public International Law, A. Definition of the Topic, February 2011

G. Witschel, *Financial Regulations and Rules of the Court*, 25 Fordham International Law Journal 665

S. M. Yengejeh, *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court*, 25 Fordham International Law Journal, 674

Kommentárok, kötetek

The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary ed. Cassese (2002). DOI: https://doi.org/10.1093/law/9780198298625.001.0001

Schabas, An Introduction to the International Criminal Court (2011) Cambridge University Press. DOI: https://doi.org/10.1017/cbo9780511975035

The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute ed. Schabas, 2nd ed, Oxford University Press, Oxford, 2016

Commentary on Rome Statute of the International Court: observer's notes, article by article ed. Triffterer, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999. ISBN 3-7890-6173-5

The Emerging Practice of the International Criminal Court ed. by Carsten Stahn and Göran Sluiter, Martinus Nijhoff Publishers, 2009

H.G. Schermers, N.M. Blokker, International Institutional Law 2011. DOI: https://doi.org/10.1163/ej.9789004187962.i-1273

Elsődleges források

Final Act of the United Nations Diplomatic Conference on Plenipotentiaries on the Establishment of the International Criminal Court, U.N. Doc. A/CONF.183/10 (July 17, 1998), Resolution F

Statute of the International Criminal Court

Rules of Procedure and Evidence

Rules of Procedure of the Assembly of States Parties

Financial Regulations and Rules

ICC-ASP/4/Res.4 Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties

ICC-ASP/18/Res.7 Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system

Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System Final Report 30 September 2020

Resolution on the Establishment of an Independent Oversight Mechanism, ICC-ASP/8/Res.1, 26 November 2009

Operational Mandate of the Independent Oversight Mechanism Annexed to Resolution ICC-ASP/12/Res.6 adopted by consensus, II. B. 1. 27 November 2013

Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC-ASP/1/3 and Corr.1)

Proposed Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, submitted on 26 July 2024 by the Registrar for the Twenty-third session of the ASP and adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024)

Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court, ICC-ASP/23/Res.6, adopted on 6 December 2024 (The Hague, 2-7 December 2024)

Dr. Nikula István (ORCID-azonosító: 0000-0002-9139-8370)
ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Darák Péter habil. egyetemi docens, kúriai bíró

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.110

A szavazás megismétlésére irányuló jogorvoslat útvesztője: a jelölő szervezetek, a jelöltek, valamint a Kúria előtt álló kihívások és lehetséges megoldások

(The Labyrinth of Legal Remedies Concerning the Repetition of Elections: Challenges and Possible Solutions for Nominating Organizations, Candidates, and the Kúria)

Absztrakt

A választási folyamat egyik legfontosabb mozzanata a választás eredményének megállapítása, ami adott esetben számos jogi kihívást vet fel. Első pillanatra logikusnak tűnhet, hogy a vélt vagy valós jogsértések fényében a kérelmezőknek az eredményt megállapító döntést kell vitatniuk, mivel kérelmeik kifejezetten az eredmények megváltoztatására irányulnak – akár a szavazatok újraszámolásával, akár a választás megismétlésével. Azonban sem a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény, sem a jelenlegi bírói gyakorlat nem tükrözi ezt a látszólag egyszerű megközelítést. E tanulmány célja – a 2026. évi általános parlamenti választásokra való felkészülés és a legfrissebb bírói gyakorlat fényében – annak vizsgálata, hogy egy jelölt miképpen támadhatja – vagy nem támadhatja – a választási eredményeket a szavazás megismétlésének kérelmével. A tanulmány kísérletet tesz emellett a bírói gyakorlatban tapasztalható ellentmondások és a lehetséges megoldások bemutatására.

Kulcsszavak

választási eljárás, választási eredmény, jogorvoslat, szavazás megismételtetése

Abstract

One of the most important stages of the electoral process is the determination of the election results, which in certain cases raises a number of legal challenges. At first glance, it may seem logical that, in light of the alleged or actual legal violations, candidates should contest the decision establishing the results, since their petitions explicitly seek to alter those results—whether through a recount of the votes or by repeating the election. However, neither Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure nor current judicial practice reflects this seemingly straightforward approach. In light of preparations for the 2026 general parliamentary elections and the most recent case law, the aim of this study is to examine how a candidate may—or may not—challenge the election results by requesting that the voting be repeated. The study also seeks to highlight the contradictions observable in judicial practice and to present potential solutions.

Keywords

electoral procedure, election results, legal remedy, repetition of elections

1. Bevezetés

A választási eljárás legjelentősebb momentuma a választás eredményének megállapítása, ami természetszerűen vonja maga után a jogorvoslatok magas számát. Logikusnak tűnne, hogy a vélt vagy valós jogsértésekre tekintettel a kérelmezőknek az eredménymegállapító határozatot szükséges támadniuk, hiszen beadványukkal éppen az eredmény megváltoztatását célozzák akár a szavazatok újraszámolása, akár a szavazás megismételtetése útján. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) és a bírói gyakorlat azonban korántsem tükrözi ezt az álláspontot. Különösen a 2024. évi választási eljárások óta bonyolódott az eljárás metódusa. Olyan egyre komplexebbé váló szempontrendszer irányába mozdult el a bírósági gyakorlat, mely mára szinte lehetetlenné tette, hogy a Kúria mind a Ve. szabályainak, mind a korábban eljáró kúriai tanácsok elvi döntéseinek maradéktalanul megfelelő döntést hozhasson. A probléma azonban nem csupán a törvénykezést érinti, legalább ennyire fontos a jelölő szervezeteknek és a jelölteknek is. Utóbbiak számára ugyanis kulcsfontosságú, hogy a jogorvoslathoz fűződő jogukat érdemben gyakorolni tudják, azzal ne ragadjanak benne az eljárásjog útvesztőjébe. Figyelemmel arra, hogy az Országgyűlés a szavazatok

újraszámolásának esetkörét rendezte[1], a figyelem a szavazás megismételtetésére terelődött. Jelen tanulmány célja a 2026. évi általános országgyűlési választások előtt a legfrissebb joggyakorlat tükrében bemutatni azt, hogy a jelölt hogyan tudja vagy éppen nem tudja a választás eredményét megtámadni a szavazás megismételtetését kérve, milyen ellentmondások figyelhetőek meg a bírósági gyakorlatban, továbbá milyen megoldások állnak a Kúria rendelkezésére ezek feloldásához.

2. A választás eredményének megállapítása és az azzal szembeni jogorvoslati lehetőségek a Ve. szabályrendszerében

A választás szavazóköri eredményének megállapítása a szavazatszámláló bizottságok feladata, amelyek az eredményről jegyzőkönyvet vesznek fel.[2] Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság az egyéni választókerületi szavazás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyvek alapján, legkésőbb a szavazást követő hatodik napon megállapítja az egyéni választókerületi választás eredményét.[3] A választás országos listás eredményét pedig a Nemzeti Választási Bizottság állapítja meg a jegyzőkönyvek alapján, legkésőbb a szavazás napját követő tizenkilencedik napon.[4]

A Ve. két, jellegében merőben eltérő jogorvoslattípust határoz meg, melyek az eredmény megsemmisítéséhez és a szavazás megismételtetéséhez vezethetnek: a kifogást és a fellebbezést. E két jogintézmény, bár bizonyos sajátosságok alapján elkülöníthetőek, azonban korántsem olyan egyszerű ez a feladat. A Kúria is több határozatában tett kísérletet erre. A mai napig meghatározóak a Kúria 2018-as választások idején kimunkált, elvi éllel rögzített megállapításai, amit 2022-ben és 2024-ben is megerősítettek: *„A Kúria irányadó gyakorlata (Kvk.VI.37.524/2018/2.) szerint a két jogorvoslati forma (azaz a Ve. 211. §-a szerinti kifogás és a Ve. 241. § (1) bekezdése szerinti, a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése elleni fellebbezés) eltér egymástól a jogorvoslati határidő, a jogorvoslat indoka és az elbírálási fórumrendszer tekintetében is. A kifogás a választások napján a szavazatszámláló bizottság jogsértő eljárása ellen irányul, és nem minősül a szavazóköri eredményt megállapító döntés elleni jogorvoslatnak, mivel egyértelműen a szavazatszámláló bizottság eljárási*

[1] Egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXIX. törvényben
[2] Ve. 199. §, 202. § (1) bekezdés
[3] Ve. 294. § (2) bekezdés
[4] Ve. 296. § (2) bekezdés

cselekményének jogszerűségét kérdőjelezi meg. Bár a kifogás alapján indított eljárás eredményezheti a választási eljárás jogorvoslattal érintett részének a megsemmisítését [Ve. 218. § (2) bekezdés d) pont], a Ve. 211. §-a alapján benyújtott kifogás ennek ellenére nem tekinthető a Ve. 241. §-a szerinti jogorvoslatnak, azzal nem azonosítható. Minden olyan jogsértés, amely az eredményt megállapító döntés törvényességét érintően kerül előterjesztésre, a Ve. 241. § (2) bekezdés a) pontja alá tartozó fellebbezésnek minősül. Ebből is kiindulva vonta le a Kúria a Kvk. VII.39.544/2022/2. számú határozatában azt a következtetést, hogy a választási eljárás során tapasztalt szabálytalanságot kifogással, a választás eredményét fellebbezéssel lehet támadni."[5]

A Ve. rendszerében kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, a jelölt, a jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be.[6] A szavazatszámláló bizottság tevékenysége és döntése ellen – a szavazóköri eredményt megállapító döntés kivételével – szintén kifogást lehet benyújtani. A kifogásnak legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon meg kell érkeznie a kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz, mely a 2026 tavaszán megrendezendő országgyűlési választások esetén főszabály szerint az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (OEVB) lesz.[7] Kifogás eredményeképpen a választási bizottság azt vagy elutasítja, vagy annak helyt ad és

a) megállapítja a jogszabálysértés tényét,

b) a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,

c) a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti, illetve

d) a választási kampány szabályainak megsértése, illetve a névjegyzékből igényelt adatszolgáltatással nyert adatok felhasználására irányadó szabályok megszegése esetén bírságot is kiszabhat.[8]

[5] Kúria Kvk.III.39.159/2024/4. számú határozat [19] bekezdés
[6] Ve. 208. §
[7] Ve. 209. § (1) bekezdés és a 297. § (1) bekezdés a) és b) pont
[8] Ve. 218. § (2) bekezdés

A kifogás elbírálását követően az OEVB határozatával szemben a Nemzeti Választási Bizottsághoz (NVB) lehet fordulni fellebbezéssel, melynek döntését bírósági felülvizsgálati kérelem útján a Kúria felülvizsgálja.[9]

Fellebbezést kell viszont benyújtani a választási bizottság eredménymegállapító határozata ellen, (a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntését is csak ennek keretében lehet támadni)[10], amit az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be.[11] Tavasszal az egyéni választókerületi választás eredményét az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság legkésőbb a szavazást követő hatodik napon állapítja majd meg.[12] Az ezzel szemben benyújtott esetleges fellebbezések útja a korábban kifejtettel azonos, tehát a Nemzeti Választási Bizottság fellebbezést elbíráló döntésével szemben a Kúria gyakorolja a felülvizsgálatot. Ennek elbírálása során a törvény nem ad olyan részletes támpontokat, mint a kifogás esetén, csupán annyit, hogy a választási bizottság, illetve a Kúria a megtámadott határozatot vagy helybenhagyja, vagy megváltoztatja.[13] Különösen az utóbbi opció igényelne részletesebb kifejtést, amivel a jogalkotó adós maradt. Annyit rögzíthetünk, hogy a kasszáció kizárt, tehát a Ve. a választási jogvita végleges rendezését várja az érintett szervtől. Ezt megerősíti a törvény Nagykommentárja is, mely szerint *„[a] Ve. rendelkezései nem adnak tehát lehetőséget arra, hogy a választási bizottság, illetve a Kúria semmissé nyilvánítsa a támadott határozatot, és az eljáró választási bizottságot új határozat meghozatalára kötelezze. Utóbbi esetben ugyanis a jogorvoslati eljárások beláthatatlan ideig elhúzódhatnának.”*[14]

A kifogás és a fellebbezés alapvető különbségeinek áttekintése után viszonylag egyértelműnek tűnhet, mikor melyik eszközhöz kell nyúlnia a jogsértést állító jelölteknek és jelölő szervezeteknek. A gyakorlatban azonban lényegesen nehezebb az ilyen vegytiszta különbségtétel, ezért a továbbiakban a választási eredmény megtámadásának okaként felmerülő, vélt vagy valós jogsérelmek csoportosítása alapján fogom bemutatni a bírósági gyakorlat dilemmáit.

[9] Ve. 297. § (3) bekezdés b) pont és 229. § (1) bekezdés
[10] Ve. 241. § (1) bekezdés
[11] Ve. 221. § (1) bekezdés
[12] Ve. 294. § (2) bekezdés
[13] Ve. 231. § (5) bekezdés
[14] Cserny Ákos, Péteri Attila: Nagykommentár a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez

3. A választás eredményének megtámadásához vezető jogsértések

A közelmúlt általános és időközi választási eljárásai során a választás eredményével összefüggésben felmerülő jogsértéseket az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

a) a választási névjegyzékben szereplő választópolgárok számának ugrásszerű emelkedése a szavazás napja előtt;

b) a szavazatszámláló bizottság tagjainak jogsértése;

c) jelöltnek a kampánytilalom sérelmét okozó magatartása, különösen a szavazóhelyiségben és közvetlen környezetében.

Bármelyikre is hivatkozna a beadványozó, nem elég a vélt vagy valós jogsértést állítania, a bizonyítási kötelezettsége legalább a valószínűsítés szintjét el kell, hogy érje: *„[a] törvénysértés pontos megjelölése mellett valószínűsíteni szükséges, hogy a jogsértés befolyásolhatja, hatással van a választás eredményére. A Kúria Kvk.II.37.513/2018/2. számú végzésében rögzítettek szerint a jogsértést és annak bizonyítékait a fellebbezőnek kell igazolnia, vagy kellően valószínűsítenie, csupán a gyanú felvetése nem szolgálhat a jogsértés megállapítására. A kellően valószínűsített olyan jogsértés, amely nem hat ki az eredményre a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem szerinti cél elérésére nem alkalmas. A Kúria Kvk.II.37.500/2014/6. számú eseti döntésében kimondta, a választási eredmény elleni jogorvoslat az egyéb választási jogorvoslathoz képest azért is speciális, mivel a törvénysértés pontos megjelölése mellett a bizonyítékokat is olyan fokon kell megjelölni, illetve hivatkozni, amely legalább a valószínűsítés szintjén alátámasztja az eredmény megállapítása során bekövetkezett jogsértéseket.”*[15]

A továbbiakban a fenti csoportosítást követve tekintem át a közelmúlt releváns jogeseteit és az azzal kapcsolatban tett kúriai megállapításokat.

a) A választópolgárok számának ugrásszerű emelkedése a szavazást megelőzően

Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében található Szegi községben, ami egy szavazókört alkot, a választópolgárok száma 2024. március 11-én 245 fő, 2024. június 3-án 278 fő, a választás napján, 2024. június 9-én 348 fő volt. A Szegi Helyi Választási Bizottság a polgármester-választás eredményét a

[15] Kúria Kvk.V.39.209/2024/5. számú határozat [36] bekezdés

25/2024. (VI.09.) HVB számú határozatával állapította meg, mellyel szemben a második legtöbb szavazatot kapó jelölt fellebbezést nyújtott be. Előadta, hogy a választást megelőzően és közben sérült a Ve. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a választás tisztaságának megóvása és e) pontja szerinti, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének elve. A Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Területi Választási Bizottság 127/2024. (VI. 14.) számú határozatával a helyi Választási Bizottság határozatát helybenhagyta, tekintettel arra, hogy *„a választás eredménye elleni jogorvoslat – annak speciális jellege miatt csak – valamely szavazóköri eredmény törvénysértő megállapítására, illetve a szavazóköri eredmények törvénysértő összesítésére vagy a mandátumkiosztás szabályainak megsértésére hivatkozással terjeszthető elő. A választási eredmény megváltoztatására olyan tényállás nem szolgálhat alapul, amely közvetlenül nem befolyásolta a szavazatszámláló bizottság szavazóköri tevékenységét, feladatellátását.”*[16] A beadványozó tehát az eredményt megállapító határozat elleni fellebbezéssel élt, amit a területi választási bizottság alkalmatlan jogorvoslati eszköznek értékelt az ügy bírálata során

A Kúria azonban eltérő álláspontra helyezkedett a felülvizsgálati kérelem eredményeképpen: *„A fellebbezéssel támadott elsőfokú választási határozat kizárólag Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye Szegi 001. szavazókör polgármester választásról szóló jegyzőkönyvén alapul. A polgármester-választásról az adott szavazókörben kiállított szavazóköri jegyzőkönyv a szavazóköri választás eredményének összefoglalója, és mint ilyen a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének minősül. […] Ezért a szavazóköri jegyzőkönyv adataival, így a választópolgárok számával kapcsolatos jogorvoslati kérelmet a Ve. 211. §-a, 241. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja értelmében a polgármester választás eredményét megállapító választási határozattal szembeni fellebbezésben lehet előterjeszteni. A fellebbezés alapján a másodfokú választási bizottság, és a határozata ellen előterjesztett bírósági felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvényességét köteles megvizsgálni a jogorvoslati kérelemben előadottak szempontjából. A döntés akkor törvényes, ha mind az alaki, mind a tartalmi követelményeknek megfelel*.”[17] A Kúria tehát úgy ítélte meg, hogy a választás napját megelőzően a településre nagyszámban beköltöző választópolgár miatt módosuló szavazatszámlálási bizottsági jegyzőkönyv – bár nem maga a bizottság követi el a jogsértést –, de bizottsági döntésnek minősül, ami

[16] Kúria Kvk.V.39.138/2024/5. számú határozat
[17] Kúria Kvk.V.39.138/2024/5. számú határozat [24]-[25] bekezdés

fellebbezés, mint választott jogorvoslati eszköz útján akár felülvizsgálat tárgya is lehet. Ami magának a jogsértésnek a tartalmi elbírálását illeti, a Kúria álláspontja szerint nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy 2024. június 3-án, a választást megelőző hétfőn a választópolgárok száma 278 fő volt, ami a szavazóköri névjegyzék kötelező lezárásának és hitelesítésének időpontjáig, 2024. június 7-éig 70 új választópolgárral bővült, vagyis a szavazóköri névjegyzék megnyitásának adatához képest 28,45% növekedés mutatkozott alig 5 nap alatt. Hosszabb időtávon nézve, a szavazóköri névjegyzék előállításának időpontjától (2024. március 13.) 246 főről annak lezárásáig, illetve a választás napjáig 348 főre, azaz 102 fővel emelkedett. Ebben az esetben a teljes emelkedés mértéke 41,46% volt. Mindezek alapján a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy *„a helyi közösség demokratikus önkormányzati jogait sérti, ha képviselőiről olyan személyek döntenek, akik a lakcím bejelentésén túlmenően semmilyen igazolható módon nem kötődnek a településhez, illetve a helyi közösséghez. Az adott szavazókörben való szavazás jogát a polgár lakcíme alapozza meg, visszaélés esetén azonban a választójog és a lakcím közti kapcsolat megfordul: nem azért szavaz a polgár az adott szavazókörben, mert ott lakik, hanem azért létesít lakcímet, hogy az adott szavazókörben szavazhasson. A polgárok által rövid időn belül, nagy arányban tanúsított ezen magatartása sérti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét és a választások tisztaságát.”*[18] A kifejtettek alapján a Kúria a polgármester-választás eredményét megállapító határozatot megsemmisítette és elrendelte a 2024. évi polgármester-választásra vonatkozó szavazás megismétlését.

A választópolgárok számának a szavazást megelőzően bekövetkező emelkedése miatt támadták a Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Penészlek – egyszer már megsemmisített és megismételtetett – polgármester-választásának eredményét is 2024-ben. E tanulmány szempontjából jelentős ügyben több érdekes, más választási jogorvoslatban is felsejlő sajátosságokat rögzíthetünk. Egyrészt a polgármester-választás eredményét megállapító határozat ellen „fellebbezés és kifogás” megnevezésű jogorvoslatot nyújtottak be – éppen úgy, mint a megelőző, megismételtetést célzó jogorvoslat esetén egy másik kérelmező részéről. Ez már utal arra, amit az ország számos különböző választási bizottsága tapasztalt: a kérelmezők és jogi képviselőik nem biztosak a választási jogorvoslatok elhatárolásában, nem tudják, pontosan mikor és melyikkel kell élniük, ha a választás eredményének megsemmisítését és a szavazás megismételtetését kívánják elérni.

[18] Kúria Kvk.V.39.138/2024/5. számú határozat [33] bekezdés

Márpedig a jelöltek, mint kérelmezők szempontjából ez az elsődleges cél. Beadványaikban éppen ezért annyi, a szavazás napját érintő jogsértést próbálnak bemutatni és bizonyítékokkal alátámasztani, amennyit csak tudnak annak érdekében, hogy a választási bizottságok, illetve a Kúria a kérelmüket alaposnak találja.

Penészleken is ezt a stratégiát követte a kérelmező. Előadta, hogy *„szavazóhelyiség megközelítését szolgáló bejárattól számított 150 méteres távolságon belül, közterületen, huzamosabb ideig, több órán keresztül tartózkodott B. P. független polgármesterjelölt, aki ott kampánytevékenységet folytatott a puszta jelenlétével, megsértve ezzel a relatív területi kampánytilalmat (Ve. 143. § (1) bekezdés b) pont)”*[19]. Emellett szavazatvásárlásra utaló hangfelvételeket csatolt bizonyítékként, valamint azt, hogy választópolgárok száma a szavazóköri névjegyzék előállításának időpontjától 780 főről, annak lezárásáig, illetve a választás napjáig 813 főre, azaz 33 fővel emelkedett.[20] A választás eredményének megsemmisítésére és a szavazás megismételtetésére irányuló kérelmét sem a területi választási bizottság, sem a Kúria nem találta alaposnak. Utóbbi határozatában azonban kitért a kifogás és a fellebbezés eltérő megítélésére. *„A kérelmező fellebbezés és kifogás tárgyú jogorvoslati kérelme tartalmát tekintve is egyrészt a másik polgármesterjelölt kampánytevékenységét kifogásolta (amely a kifogás tárgya lehet), másrészt a választópolgárok számának a szavazóköri névjegyzék előállításának időpontjától a választás napjáig eltelt időben 33 fővel történő emelkedését sérelmezte.[…] A Kúria megállapította, hogy minden olyan kifogásról, amely a polgármester-választáshoz kapcsolódik, a helyi választási bizottságnak kell döntenie. A TVB ezért a kérelmező polgármester-választáshoz kapcsolódó, kampánytevékenységre vonatkozó kifogását nem vizsgálhatta. […] A választás napján kifejtett kampánytevékenység jogsértő voltát állító kifogás nem tekinthető a választás eredményét megállapító határozat elleni fellebbezésnek, a kifogásról a helyi választási bizottságnak kell dönteni.”*[21]

b) A szavazatszámláló bizottság tagjainak jogsértése

A választási eredmény megtámadásának egyik igen gyakori oka, amikor magának a szavazatszámláló bizottságnak (SZSZB) a jogsértését állítja valamelyik jelölt, értve ez alatt a választópolgárok akaratának jogellenes

[19] Kúria Kvk.V.39.207/2024/8. számú határozat [6] bekezdés
[20] Kúria Kvk.V.39.207/2024/8. számú határozat [8] bekezdés
[21] Kúria Kvk.V.39.207/2024/8. számú határozat [36], [38] és [55] bekezdés

befolyásolását, tiltott eszköz – pl. mobiltelefon – használatát, vagy a szavazólapokkal és a szavazatok megszámlálásával kapcsolatos sérelmezett döntéseket is. Utóbbival kapcsolatban a közvélemény által talán leginkább követett eset a 2024. évi főpolgármester-választás jogorvoslati eljárása volt.

A választás során Vitézy Dávid 371.142, a Karácsony Gergely 371.466 szavazatot kapott. Az urnákban lévő lebélyegzett szavazólapok száma 806.142, ebből az érvénytelen lebélyegzett szavazólapok száma 24.592, az érvényes szavazólapok száma 781.550 volt. A Fővárosi Választási Bizottság eredménymegállapító határozatában ezek alapján rögzítette, hogy Karácsony Gergelyt főpolgármesternek választották.[22]

Vitézy Dávid a Fővárosi Választási Bizottság határozatával szemben fellebbezést nyújtott be, melyben azt állította, hogy 202 szavazatszámláló bizottság a leadott szavazatok érvénytelenségének meghatározása során jogsértő módon járt el, mivel olyan szavazatokat is érvénytelennek nyilvánítottak, amelyek a Ve. felhívott rendelkezésének helyes értelmezése alapján érvényesnek minősülnek. Erre való tekintettel kérte a főváros egész területén érvénytelennek nyilvánított, összesen 24.592 darab főpolgármesteri szavazólap újraszámolását. Emellett fellebbezés-kiegészítéssel is élt, melyben a IV. és a VII. kerületekben a főpolgármesteri választás eredményének megsemmisítését és a szavazás megismétlését kérte, mivel meglátása szerint e kerületek szavazóköreiben olyan szavazólapokat alkalmaztak, amelyeken a kiesett jelöltet nem, vagy alig észlelhető módon törölték a szavazólapokról.

A Nemzeti Választási Bizottság *„az eredménnyel kapcsolatos jogvita végleges és megnyugtató lezárása érdekében”* elvégezte valamennyi érvénytelen szavazólapnak az újbóli értékelését. Bár a két jelölt közötti különbség csökkent, de a végeredmény nem változott, egyebekben pedig a fellebbezés-kiegészítésben foglalt kérelmet elutasította.[23] A döntéssel szemben mindkét jelölt felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amit a Kúria Kvk.VI.39.141/2024/11. számú határozatában bírált el. Jelen tanulmány szempontjából releváns megállapítások közé tartozik, hogy az SZSZB tagjai nem követtek el jogsértést ott, ahol csupán vékony vonallal húzták ki a visszalépő jelölt nevét a szavazólapokról. Eljárásjogi kérdéskört nem érintett a Kúria amiatt, hogy fellebbezés, sőt fellebbezés-kiegészítés formájában kérték a választás eredményének részbeni megsemmisítését és megismétlését, ezzel kapcsolatos értékelésbe nem bocsátkozott. Tartalmilag úgy értékelte a bíróság, hogy Vitézy Dávid az alapeljárásban

[22] Fővárosi Választási Bizottság 203/2024. (VI. 10.) FVB határozata
[23] Kúria Kvk.VI.39.204/2024/2. [6]-[8] bekezdés

állított jogsértés körét kiterjesztette azzal, hogy az érvénytelen szavazatok után az összes érvényes szavazat jogszerű minősítését is megkérdőjelezte. *„A Kúria szerint nem igényelt különösebb magyarázatot, hogy az érvénytelen szavazatokkal kapcsolatban állított jogszabálysértés nem azonos az érvényes szavazatokkal kapcsolatban állított jogszabálysértéssel, a Budapest két kerületére kiterjedő alapelvi jogsérelem állítás nem ugyanaz, mint a főváros valamennyi kerületére kiterjedő alapelvi jogsérelem állítás.”*[24] Erre való tekintettel Vitézy Dávid kérelmét is, illetve Karácsony Gergelynek a választás eredményének megsemmisítését és a szavazás megismétlését indítványozó kérelmét is – utóbbit bizonyítottság hiányában – visszautasította.[25]

Vitézy Dávid a döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyet az Alkotmánybíróság IV/2641/2024. számú határozatában bírált el. Ebben a taláros testület rögzítette, hogy a Kúria megsértette a panasz benyújtójának indokolt bírói döntéshez való jogát, amikor az NVB határozat megváltoztatására vonatkozó kérelmi elemét úgy nyilvánította alaptalannak, hogy érdemben nem tért ki arra, miért nem tekinti az ugyanazon jogsértés fennállását erősítő, a teljes újraszámlálást indokolttá tévő tényeket új bizonyítéknak. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a Kúria végzése azért alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részelemét képező indokolt bírói döntéshez való jogot. A panasz elbírálásakor rögzített fontos, elvi jellegű megállapításnak tekinthető, hogy *„a demokratikus választások tisztaságának megőrzése szempontjából a jogorvoslati eljárás során elsődleges a kiírás szerinti időpontban lebonyolított választás eredményének szabályszerű eljárás útján történő megállapítása”*[26]*.* Ahogy az közismert, az AB döntése nyomán végül a Kúria valamennyi, a főpolgármester-választáson leadott szavazat újraszámolását rendelte el, mely a választás végeredményén nem változtatott, csupán a Karácsony Gergely és Vitézy Dávid közötti szavazatkülönbség nőtt az NVB által megállapított szavazatszámokhoz képest.

Ahogy korábban említettem, a szavazatszámláló bizottság tagjai nem csupán a szavazólapokkal, illetve a szavazatszámlálással kapcsolatban követhetnek el jogsértéseket, amit jól illusztrál a 2024. évi kalocsai polgármester-választással kapcsolatos jogorvoslat is. Kalocsán a több induló polgármesterjelölt közül a kérelmező 2156 számú érvényes szavazatot kapott, míg a győztes polgármesterjelöltre 2179 számú érvényes szavazat érkezett. A kérelmező kétféle jogorvoslati eszközzel is

[24] Kúria Kvk.VI.39.204/2024/2. [35] bekezdés
[25] Kúria Kvk.VI.39.204/2024/2. [36]-[38] bekezdés
[26] Kúria Kvk.VI.39.204/2024/2. számú határozat [45]-[46] bekezdés

élt: fellebbezést nyújtott be az eredménymegállapító határozattal szemben, kérve a szavazatok újraszámolását – ennek nyomán az 001. számú szavazókörben erre sor került –, illetve kifogást is benyújtott a szavazás napján történt több jogsértésre hivatkozással: tanúnyilatkozatokkal támasztotta alá azt a többszöri eseményt, hogy ugyanazon szavazófülkében egyszerre többen, akár négyen is tartózkodtak egyidejűleg. Több analfabéta választópolgár is érkezett a szavazókörbe, akiknek a szavazásban – az SZSZB tagok kifejezett figyelemfelhívása ellenére – az SZSZB elnöke egyedül nyújtott segítséget, elutasítva más SZSZB tag jelenlétét. Emellett a szavazóköri névjegyzéket vezető SZSZB tag a szavazás időtartama alatt a névjegyzék mellett ülve folyamatosan üzeneteket küldött az okostelefonjával. Ezen felül a képviselőjelölt a szavazás alatt folyamatosan jelen volt a szavazókör bejáratánál. A helyi választási bizottság nem adott helyt a kifogásban foglaltaknak, ahogy az az ellen benyújtott fellebbezés alapján döntő területi választási bizottság sem.[27]

A kérelmező mind a kifogást elbíráló határozat, mind az eredménymegállapító határozat ellen benyújtott fellebbezéssel indított jogorvoslati úton felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriának. Mivel mindkét esetben meghatározott szavazókörök tekintetében az eredmény megsemmisítését és a szavazás megismételtetését kérte, ezért kezdeményezte az ügyeknek az egyesítését a Kp. 31. § (1) bekezdésének alkalmazásával.

A Kúria a fennálló szoros összefüggésre tekintettel végül az együttes elbírálás mellett döntött, s jelen tanulmány tárgyát tekintve a következő fontosabb megállapításokat tette: *„Az SZSZB elnöke nemcsak azzal követett el jogsértést, hogy az írni-olvasni nem tudó szavazópolgárokat egyedül segítette a szavazólapok kitöltésében, hanem azzal is, hogy nem intézkedett akkor, amikor többen tartózkodtak egy szavazófülkében, és nem járt el a névjegyzék vezetésével megbízott SZSZB tag telefonhasználatának korlátozása érdekében sem, továbbá a szabálytalanságokról az SZSZB tagok kérése ellenére jegyzőkönyv felvételét nem engedte. […] Tekintettel arra, hogy a képviselőjelölt részéről aktív agitáló tevékenység kifejtésére csak egy tanú nyilatkozata szerint került sor, a képviselőjelölt puszta jelenlétét kellett értékelni, azonban nem volt figyelmen kívül hagyható emellett az a tény sem, hogy ez a jelenlét a képviselőjelölt rokonainak hangos, a jelölt és a jelöltet támogató szervezet által indított polgármesterjelölt melletti szavazásra buzdító agitációja mellett valósult meg. Ezzel összefüggésben a TVB tévesen hivatkozott a Kvk.IV.37.819/2020/4. számú határozatra, mivel abban Kúria nem egy*

[27] Kúria Kvk.III.39.183/2024/5. számú határozat

képviselőjelölt, hanem éppen egy SZSZB tag magatartását – puszta jelenlétét – elemezve tett megállapításokat a Ve. 143. §-ával kapcsolatosan. A jelen perbeli eset sajátossága viszont éppen abban áll, hogy maga a képviselőjelölt a mellette aktívan kampányoló rokonai társaságában volt jelen a szavazókörök bejárata mellett, ami akkor is megvalósítja a tiltott kampánytevékenységet a jelölt részéről, ha maga meg sem szólal."[28] A Kúria elvi megállapításokat is rögzített arról, mikor szükséges megsemmisíteni a választás eredményét. Álláspontjuk szerint erre abban az esetben kerülhet sor, ha *„az adott jogszabálysértés a választás eredményére érdemi befolyással volt, vagy arra érdemi befolyással lehetett. Ennek vizsgálata során minden esetben a választás eredménye és a törvénysértő magatartás által befolyásolt választópolgárok (lehetséges) száma közötti korrelációt indokolt figyelembe venni."*[29] Ebben az ügyben az érintett két szavazókörben 400 és 404 fő jelent meg, az első két helyen végzett polgármesterjelölt közötti különbség pedig mindössze 21 szavazat volt, így a Kúria szerint a megállapítható jogszabálysértések kihatással lehettek erre az eredményre. Ezért e két szavazókör polgármester-választási eredményeit megsemmisítette és új szavazást rendelt el.

c) Jelöltnek a kampánytilalom sérelmét okozó magatartása, különösen a szavazóhelyiségben és közvetlen környezetében

A Ve. előírásaira, különösen a kampánytevékenységekre vonatkozó szabályaira figyelemmel kell lenniük a jelölteknek a választási eljárás alatt, de a választás napján különösen. A törvény ugyanis a szavazás napján szigorú, területi szempontból korlátozott kampánytilalmat határoz meg, melynek megsértése a választási eredmény megsemmisítéséhez és a szavazás megismételtetéséhez vezethet. Ennek körülményeit jól példázza a Pécsi Ítélőtábla Pk.VI.50.031/2019/5. számú határozatával elbírált jogvita. Az ügy alapjául szolgáló kifogás szerint Szekszárd megyei jogú város 08. számú egyéni választókerületében egy iskolaépület négy szavazókörnek is helyett biztosított a szavazás napján. F. Zs., a választókerületben induló – nyertes – képviselőjelölt az épület valamennyi szavazókörében több alkalommal is megjelent, ételt és italt vitt a jelölő szervezete által delegált szavazatszámláló biztosoknak. A jogorvoslatot elbíráló helyi választási bizottság (HVB) álláspontja szerint nem csupán a Ve. 173. § (2)-(3) bekezdése sérült, mely taxatíve meghatározza, hogy ki

[28] Kúria Kvk.III.39.183/2024/5. számú határozat [39] bekezdés
[29] Kúria Kvk.III.39.183/2024/5. számú határozat [44] bekezdés

tartózkodhat a szavazás során a szavazóhelyiségben, de a Ve. 143. § (1) bekezdése is, mely a szavazás napján a szavazóhelyiségekben és az azok bejáratától számított 150 méteren belül tiltja kampánytevékenység folytatását. A HVB úgy ítélte meg, hogy a jelölt sérelmezett magatartása jogsértést valósított meg, *„[a] jelöltnek a többszöri megjelenése, mintegy „élő plakát" közvetlenül alkalmas a szavazópolgárok befolyásolására, különösen, hogy személyes megjelenése során személyes kontaktust is tud teremteni."*[30] Minderre tekintettel a HVB az érintett szavazókörökben megsemmisítette a választás eredményét és a szavazás megismételtetését rendelte el.

A döntés ellen benyújtott fellebbezést a területi választási bizottság visszautasította, így az ügy a Pécsi Ítélőtábla elé került. A bíróság osztotta a választási bizottságok álláspontját, indokoltnak tartotta az esetben alkalmazott súlyos jogkövetkezményt, vagyis a történtek alapján az eredmény megsemmisítését. *„A szabályozás nem hagy kétséget a felől, hogy a szavazókör a felsoroltakon kívül mindenki más számára tiltott terület, mely tilalom garanciális jellegű, és annak a lehetőségnek a kizárását szolgálja, hogy a szavazás folyamatát bármilyen illetéktelen beavatkozás megzavarja, a szavazási iratokhoz és kellékekhez arra nem jogosult személy hozzáférhessen. Különösen hangsúlyos ez a tilalom a jelöltek számára. […] . A kérelmezőnek az a magatartása, hogy a delegált szavazatszámláló bizottsági tagok étellel való ellátását magára vállalta, ennek során a szavazás ideje alatt a szavazóhelyiségekbe belépett és ott a delegáltakkal kommunikált, a fenti abszolút törvényi tilalmak többszöri megsértését jelenti. […] Az ítélőtábla álláspontja szerint sem a választási bizottságok, sem a jogalkalmazó nem folytathat olyan gyakorlatot, ami e tilalmak jelentőségét kisebbítve az azokat megsértők magatartását bármely okból méltányolhatónak tartja, ez ugyanis teret engedhetne a törvény által tilalmazott magatartással szembeni elnézésnek, az egyértelmű és szigorú garanciális törvényi követelmények fellazításának. […] A kampánytevékenység e szigorú értelmezését támasztja alá a Nemzeti Választási Bizottság relatív területi kampánytilalommal kapcsolatos 11/2014. számú iránymutatásának járműhasználatra vonatkozó 5. pontja is, mely szerint a tilalom sérelmét jelenti, ha az a jármű, melyre korábban jogszerűen plakátot helyeztek el, a szavazás napján a védett területen várakozik, vagy áthaladása rendszeres (ide nem értve a menetrend szerinti szállítást végző járműveket)."*[31]

[30] Szekszárd megyei jogú város Helyi Választási Bizottsága 97/2019. (X.18.) HVB határozata 6-7. o.
[31] Pécsi Ítélőtábla Pk.VI.50.031/2019/5. számú határozat 6-8. o.

A szekszárdi jogesethez nagyon hasonló, csupán bizonyítottság tekintetében különböző ügy került a Kúria elé a 2024-es pécsi önkormányzati választás során, ami jelen tanulmány szempontjából fontos, elvi jellegű megállapítással zárult. Az alapul szolgáló kifogásban egy képviselőjelölt az sérelmezte, hogy B. Cs. – az egyéni választókerületben végül győztes – képviselőjelölt megjelent a szavazóhelyiségben, valamint, hogy a szavazóhelyiséget magában foglaló épületben beszélgetett az érkező választópolgárokkal. A tanúvallomások azt állították, hogy a képviselőjelölt a szavazóhelyiség előterében tartózkodott, továbbá a jelölt „*órákat tartózkodott az előtérben, ujjongva fogadta a választópolgárokat*". Kifogás későbbi kiegészítésében arra hivatkozott, hogy a szavazókörökben rendszeresen és visszatérően megjelent B. Cs., a szavazásra váró választópolgárokkal és szavazatszámláló bizottsági tagokkal kezdett beszélgetni, számba vette, hogyan alakult a részvétel, ki szavazott és ki nem. Visszatérve ebédet is hozott egyes szavazatszámláló bizottsági tagoknak, ezek alkalmával ismételten huzamosabb ideig a szavazókörökben tartózkodott, gyakorlatilag „élő plakátként" kívánta befolyásolni a választópolgárok akaratát. Mindez utal arra, hogy a kifogástevő a fentebb hivatkozott pécsi döntésre alapozta kérelmét, melynek célja a jogsértés megállapítása és bírság kiszabása mellett elsődlegesen az egyéni választókerület egészében, másodlagos kérelem szerint pedig az érintett szavazókörökben a választás eredményének megsemmisítése és a szavazás megismételtetése. A kérelemnek a helyi választási bizottság részben helyt adott. Megállapította a jogsértés tényét és 50.000 Ft bírságot is kiszabott, de a választás eredményét nem semmisítette meg. Mindkét képviselőjelölt fellebbezéssel élt, melynek alapján a területi választási bizottság a helyi választási bizottság határozatát megváltoztatta és a kifogást elutasította.[32] Ezen határozat ellen a kifogástevő felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melyet a Kúria Kvk.IV.39.185/2024/6. számú határozatában bírált el. Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy ugyanaz a kérelmező a választási eredményt megállapító határozat ellen fellebbezést is benyújtott hasonló jogi indokokra alapozva, vagyis párhuzamos jogorvoslati utakkal élt. Mivel ez az eset is a Kúria elé került, ezért a kérelmező a Ve. 228. § (2) bekezdése alapján felhívott, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 31. §-a alapján kérte az ügyek egyesítését. Erre nem került sor, ezért az eredmény elleni jogorvoslatot a Kúria önálló határozatban bírálta el.[33]

A kifogás eredményeképpen a bíróság elé kerülő ügyben a Kúria a sérelmezett magatartásról rögzítette, hogy – a Pécsi Ítélőtábla

[32] Kúria Kvk.IV.39.185/2024/6. [4]-[6] bekezdés
[33] Kúria Kvk.IV.39.161/2024/5.

megállapításait általánosan megerősítve – a Ve. által előírt kampánytilalmi szabályok abszolút jellegűek, vagyis *„kimentési ok nélkül tiltja*" az ilyen magatartásokat, nem számít a jelölt vélt vagy valós szándéka, kizárólag a magatartása lehetséges eredménye értékelendő. A konkrét ügyben ugyanakkor a bírói fórum nem látta bizonyítottnak az állított jogsértéseket, tekintettel arra, hogy a kifogástevő által csatolt tanúnyilatkozatok és az ellenérdekű fél által csatolt tanúnyilatkozatok között eltérő állítások voltak.

Emellett kiemelendő, hogy a Kúria a választás eredményének megtámadásáról és a szavazás megismételtetéséről fontos eljárásjogi megállapításokat is tett: *„Látható tehát, hogy míg az eredményt megállapító határozat elleni fellebbezésben a választás eredménye kizárólag számszaki szempontból sérelmezhető, addig a szavazatszámláló bizottság vagy a szavazóhelyiségben történt egyéb, vagyis nem a szavazás számszaki eredményével összefüggő tevékenység miatt kifogást lehet benyújtani. Amennyiben a kifogás alapos, akkor alkalmazható jogkövetkezményként egyebek mellett a választási eljárás vagy annak a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítése és megismételtetése. A választás eredményének számszaki hibája esetén a választási eljárás vagy a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítése és megismételtetése nem lehetséges jogkövetkezmény, ez esetben ugyanis kizárólag egyféle jogkövetkezmény alkalmazását teszi lehetővé a Ve.: a szavazatok újraszámlálását, tekintettel arra, hogy az eredmény megállapításának számszaki hibája az újraszámlálással hárítható el."*[34] Ezt a megállapítását a Kúria elvi éllel kívánta rögzíteni, miszerint *„A kifogásnak történő helyt adás jogkövetkezménye lehet a választási eljárás vagy a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítése és annak megismételtetése. A választás eredményét megállapító döntés elleni fellebbezés jogkövetkezménye pedig kizárólag a szavazatok újraszámlálása lehet, a választás, vagy annak egy részének megsemmisítése és megismételtetése nem."*[35]

Ahogy említettem, ebben az ügyben a beadványozó nem csupán kifogást, hanem az eredménymegállapító határozattal szemben fellebbezést is benyújtott. Ennek elbírálása azonban a kifogással érintett határozat megszületése után történt, így az utóbb eljáró tanács megerősítette a korábbi döntés elvi tartalmát, kiegészítve azzal, hogy *„[h]a a sérelmezett magatartások tárgyában benyújtott kifogás nem vezetett eredményre, ugyanazon jogsértés érdemi vizsgálata a választás eredményét megállapító határozat elleni fellebbezési eljárásban, illetve az azt követő bírósági felülvizsgálat során kizárt. Jogszabálysértés megvalósulásának*

[34] Kúria Kvk.IV.39.185/2024/6. [61] bekezdés
[35] Kúria Kvk.IV.39.185/2024/6. [77] bekezdés

bizonyítottsága hiányában nem vonható kétségbe a szavazás eredményét és az eredményt megállapító döntés jogszerűsége."[36]

4. A bírói gyakorlat ellentmondásai és a Kúria rendelkezésére álló megoldások

A bemutatott jogesetek alapján látható, hogy a 2024. évi választási eljárások jogorvoslatai kapcsán kisebb dilemma alakult abban a tekintetben, mikor és milyen eszköz alkalmas vagy éppen alkalmatlan arra, hogy egy jogsérelmet állító jelölt a választási eredmény megsemmisítését és a szavazás megismételtetését elérje. E tanulmányban ezért jogsértések szerint csoportosított jogesetek elemzésével mutattam be ennek kérdéskörét, mert e tekintetben a Kúria gyakorlata sokáig viszonylag egységesnek volt minősíthető, különösen 2018-től kezdve: *„A kifogás a választások napján a szavazatszámláló bizottság jogsértő eljárása ellen irányult, nem minősül a szavazóköri eredményt megállapító döntés elleni jogorvoslatnak, mivel egyértelműen a szavazatszámláló bizottság eljárási cselekményének jogszerűségét kérdőjelezi meg. Ha a kérelmező szerint ez kihat a választás eredményére is, fellebbezést kell benyújtania a szavazatszámláló bizottság szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen, a kifogás nem tekinthető a Ve. 241. §-a szerinti jogorvoslatnak."*[37] E tanulmányban bemutatott esetekben ez azt jelentette, hogy egy településen a szavazás napját megelőzően a választópolgárok számának ugrásszerű emelkedését fellebbezés formájában lehetett eredményesen támadni, ahogy a szavazatszámláló bizottsági tagoknak a szavazólapokkal és számlálással kapcsolatos vélt jogsértéseit is, míg a választás napján történt egyéb jogsértések, mint a kampánytilalom megszegése kifogás útján voltak támadhatók.

Ezt az elhatárolást azonban a Kúria bemutatott Kvk.IV.39.185/2024/6. számú határozata teljesen újraértékelte. E döntés értelmében ugyanis *„A kifogásnak történő helyt adás jogkövetkezménye lehet a választási eljárás vagy a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítése és annak megismételtetése. A választás eredményét megállapító döntés elleni fellebbezés jogkövetkezménye pedig kizárólag a szavazatok újraszámlálása lehet, a választás, vagy annak egy részének megsemmisítése és megismételtetése nem."*[38]

[36] Kúria Kvk.IV.39.161/2024/5. [41] bekezdés
[37] Kúria Kvk.VI.37.524/2018/2. számú határozat [15] bekezdés
[38] Kúria Kvk.IV.39.185/2024/6. számú határozat [77] bekezdés

Rögzíthető, hogy a 2024. évi választásokat követően a Kúria tanácsai tartalmukban eltérő döntéseket hoztak az egyes jogsértések megtámadását célzó jogorvoslatokról. Álláspontom szerint a korábbi irányadó gyakorlattal való gyökeres szakítás nem csupán az eljárásjogot érintő jogelméleti kérdés, hanem a jelöltek jogait – akár alapvető jogait – és lehetőségeit is messzemenőkig érintő problémakört képez az alábbiak szerint:

a) Ha a kifogás válik az egyedüli alkalmas eszközzé az eredmény megtámadására, meddig támadhatók a különböző jogsértések? A Ve. 209. § (1)-(2) bekezdése értelmében a kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen a kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz. Folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll. A választópolgárok „felduzzasztását" szolgáló jogellenes magatartás, ami korábban az eredményt megállapító határozat elleni fellebbezéssel volt támadható, nehezen értelmezhető, hogy a kifogás a lakcímlétesítés bejegyzésétől, esetleg a névjegyzék lezárásától vagy a szavazáson való részvételtől számítandó? Folyamatos jogsértésként való értékelése esetén pedig időben húzódhat el az eljárás, hiszen így a kifogás akár jóval az eredménymegállapító határozat meghozatala után is benyújthatóvá válik. Természetesen a jelöltek számára is lényeges a kérdés: mikor és meddig élhetnek a jogorvoslati jogukkal?

b) *Szűkíti-e a Kúria a saját felülvizsgálati eszköztárát?* Amennyiben kizárólag a kifogás alapján induló jogorvoslati eljárásban alkalmazza a Kúria az eredmény megsemmisítését és a választás megismételtetését, úgy az eredményt megállapító határozatot támadó fellebbezés jogorvoslati eljárásában a Kúria olyan „önkorlátozást" gyakorolhat, melyre korábban nem volt példa. Sőt, a Ve. rendszere a jogvita végleges eldöntését várja a bíróságoktól, ezért is élt a jogalkotó azzal a fordulattal, hogy a támadott határozatot „megváltoztatja"[39]. Értelmezésem szerint ez magában foglal minden olyan döntést, amit a Kúria szerint a választási bizottságnak meg kellett volna hoznia akkor, ha a Ve. előírásainak megfelelően, illetve a bizonyítékokat helyesen mérlegelve járt volna el. Ez természetesen magában foglalja a választási eljárás meghatározott részének megsemmisítését és megismételtetését.[40]

[39] Ve. 231. § (5) bekezdés b) pont
[40] Ve. 218. § (2) bekezdés c) pont

Jelen ponton érdemes felidézni a 2024-es fonyódi önkormányzati képviselők választásának megismétléséhez vezető jogesetet. Ebben az ügyben fellebbezéssel indult a jogorvoslat, azonban nem várt fordulatot vett: *„A Somogy Vármegyei TVI „Fonyódtól átvett iratok" és „TVI iratai" megjelöléssel – a Kúria erre irányuló rendelkezése, megkeresése nélkül – intézkedett […] a névjegyzékek összesítő lapjai és a „képviselőv. érvényes és érvénytelen szavazatai" Kúriára történő megküldéséről. Az iratokat a TVI munkatársa személyesen hozta, 2024. június 21-én 8 óra 23 perckor a Kúria Ügykezelő Irodáján (a továbbiakban: Iroda) egy 64 x 24 x 38 cm méretű sérült „OBI-s költöztető dobozt" adott át az Iroda munkatársainak. A dobozt a TVI munkatársa a tetejével lefelé helyezte el az Irodán, mert az alja ki volt szakadva. Az Iroda jelenlévő munkatársai a dobozt nem nyitották ki, azonban az azon lévő sérülések mérete lehetővé tette, hogy szemrevételezéssel, a dobozba betekintve megállapítsák, hogy abban összekötve (kötegelve) szavazólapok találhatók. […] Ha a választási iratokat (szavazatokat) tartalmazó szállítóeszköz olyan mértékben sérült, hogy ahhoz illetéktelen személy, vagy személyek is hozzáférhettek, annak tartalma kétséget kizáróan nem rekonstruálható, akkor […] a választás eredménye elleni, a szavazatok újraszámlálása útján történő jogorvoslatot ellehetetleníti."*[41] Erre való tekintettel a Kúria a választás eredményének megsemmisítése mellett döntött, mivel a választás alapelvének sérelme nélkül nem látta lehetőségét az újraszámolásnak. Felmerülhet a kérdés, hogy hasonló tényállás mellett, fellebbezéssel indult jogorvoslati eljárásban a Kúria miként járna el a jövőben az elvi döntésre is figyelemmel.

c) *Eljárási akadály korlátozhatja-e jogorvoslathoz való alapjogot?* A pécsi ügyben született határozat élesen megkülönböztette a kifogást és a fellebbezést aszerint, melyik alkalmas az eredmény megsemmisítésének és melyik az újraszámolásnak a kérelmezésére. Az elvi döntés értelmében a két jogorvoslati forma között nincsen metszet, vagyis, ha a kérelmező valamelyik jogorvoslattípus mellett döntött, gyakorlatilag megköti a saját, az eljáró választási bizottságok és a Kúria kezét is az alkalmazható jogkövetkezmények tekintetében. A jelölteknek tehát kiemelt figyelmet kell fordítaniuk eljárási kérdésekre, míg a legsúlyosabb intézkedés, a választási eredmény megsemmisítésének kezdeményezése esetén – a kifogás törvényi feltételeire tekintettel – a szavazás napjától számítva mindössze 3 napjuk marad, hogy minden jogsértést teljeskörűen feltárjanak, minden tanúnyilatkozatot és más bizonyítékot összegyűjtsenek, a jogsértések pontos körét kijelöljék, ezzel rögzítve a jogorvoslat kereteit. Ez az egyelőre csupán elméletben jelentkező út a bemutatott jogesetek alapján nem

[41] Kúria Kvk.VII.39.179/2024/6. számú határozat [21] és [23] bekezdés

mindig járható anélkül, hogy ne sértse az Alkotmánybíróság határozataiban foglaltakat. A főpolgármester-választás jogorvoslati eljárása során Vitézy Dávid alkotmányjogi panaszával kapcsolatban éppen azt rögzítette az AB, hogy *„a demokratikus választások tisztaságának megőrzése szempontjából a jogorvoslati eljárás során elsődleges a kiírás szerinti időpontban lebonyolított választás eredményének szabályszerű eljárás útján történő megállapítása”*[42]. Bár a hivatkozott ügy a szavazatok újraszámolását indokló jogsérelmek okán került az Alkotmánybíróság elé, álláspontom szerint azonban az *a minore ad maius* logikai út alapján érvényre kell juttatni a választás eredményét befolyásoló olyan súlyos jogsértések esetében is, mely a választási eredmény megsemmisítését indokolhatja. Összefoglalva: ha egy kérelmező a legsúlyosabb jogorvoslati eszköz alkalmazását indokló jogsérelem állításával kapcsolatban él a jogorvoslathoz fűződő jogával, úgy annak érdemi elbírálásához az AB döntésének fényében alkotmányos érdek fűződik, mely ebben a tekintetben erősebb védelmet élvez, mint az eljárásjogi megfontolások. Ez az érvelés tükröződik az Alkotmánybíróság másik döntésében is, mely szerint *„A Kúriának az a döntése, amely önmagában a TVB határozatnak a kifogást elutasító döntését hagyta helyben eljárási okra, a felülvizsgálati kérelem kereteire hivatkozva, nem orvosolta a kifogást tévő által elszenvedett, a kifogásban, a fellebbezésben és a felülvizsgálati kérelemben kellően pontosan körülírt sérelmet.”*[43]

A felvetett problémák bemutatását követően a tanulmány elején is említett módon kísérletet kívánok tenni azon lehetséges megoldások meghatározására, mely a Kúria rendelkezésére áll. Ezek közé sorolható a hivatkozott kalocsai ügyben is alkalmazott megoldás, miszerint ha egy kérelmező különböző megfontolások okán kifogással és fellebbezéssel is élt, melyek azonos módon akár a szavazatok újraszámolását, akár a választási eredmény megsemmisítését és a szavazás megismételtetését célozzák, a Kúriának érdemes élni a Kp. 31. § (1) bekezdésében szabályozott egyesítés lehetőségével, mely biztosítja, hogy az állított jogsérelmekről – amennyiben az nyilván alkalmas a vizsgálatra – érdemi döntés szülessen.

Amennyiben erre nem kerülne sor, vagyis a kérelmező kizárólag az egyik jogorvoslati formával, esetleg „kifogás és fellebbezés” megnevezésű beadvánnyal élne, a bemutatott jogesetek alapján biztosan rögzíthetjük, hogy a beadványozó tud hivatkozni olyan korábbi kúriai döntésekre, amelyek hasonló tényállást akár kifogás, akár fellebbezés eredményeképpen, de elbíráltak. Amennyiben a kérelem érdemi elbírálásra alkalmas, úgy – az Alkotmánybíróság iránymutatására is figyelemmel –

[42]3275/2024. (VII. 24.) AB határozat [46] bekezdés
[43] 210/2024. (VI. 13.) AB határozat [44] bekezdés

indokolt az eljáró tanácsoknak az elbírálás lehetőségét is keresnie. Amennyiben ennek nem vagy csak korlátozottan látja lehetőségét, eljárásjogi akadályra hivatkozás helyett még mindig élhet a választási bizottság határozatának megváltoztatásával a Ve. 213. §-ában foglalt áttétel lehetőségével, így biztosítva a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv érdemi döntéshozatalát. Így járt el a Kúria egyik tanácsa a penészleki ügy kapcsán, mely során azt észlelte, hogy a kérelmező kifogás helyett fellebbezés útján támadott egy jogsértést. A bíróság határozatában rögzítette, hogy *„A Kúria korábbi gyakorlatának megfelelően a kifogásként előterjesztett beadványt kifogásként kellett volna elbírálni. A kérelmező kifejezetten kampánytevékenységgel összefüggő jogsértés tárgyában nyújtotta be a kifogást, nem a szavazatszámláló bizottság munkáját vitatta és nem a HVB választási eredményt megállapító határozatát sérelmezte. […] A fentiekben kifejtettekre tekintettel a Kúria a TVB határozatát a Ve. 231. § (5) bekezdés b) pontja alapján megváltoztatta, és a 213. § (1) bekezdése alapján a kérelmező kifogását a HVB-hez áttette, amely köteles eljárni a hozzá áttett ügyben.”*[44]

A bemutatott jogesetek alapján szükséges kitérni arra, milyen szempontokat vegyen figyelembe a Kúria a választás eredményének megsemmisítése és a szavazás megismételtetésének elrendelése mérlegelésekor. Mivel az alkalmazott jogkövetkezmény a legsúlyosabbnak minősíthető a Ve. rendszerében, ezért a Kúria Kvk.III.39.183/2024/5. számú határozatában foglaltak szolgálhatnak iránymutatásként. Ahogy korábban is hivatkoztam rá, e határozat értelmében *„minden esetben a választás eredménye és a törvénysértő magatartás által befolyásolt választópolgárok (lehetséges) száma közötti korrelációt indokolt figyelembe venni”.* Ebből következtethetünk arra, hogy a felülvizsgálati kérelem eredményessége és a kérelmező által legalább a valószínűsítés szintjén bemutatott minél több, illetve minél súlyosabb jogsértés közötti kapcsolat kritikus fontosságú. Ezt támasztja alá a Kúria jelen tanulmány írásakor legfrissebb választási tárgyú döntése, ami a tiszaburai időközi – és megismételtetett – választással kapcsolatos ügyet bírálta el. A tényállás szerint a szavazást követően több kifogást is benyújtottak, melyekben számos alapelvi és tételes jogsértést sérelmeztek a beadványozók: szavazatvásárlást, a választópolgárok szervezett szállítását, a kampánytilalom súlyos megsértését, illetve a szavazatszámláló bizottság egyes tagjainak jogsértését is állították, kérve emiatt a választási eredmény megsemmisítését és a szavazás megismételtetését. A kérelemnek a helyi választási bizottság helyt adott, azonban ez ellen fellebbezést nyújtott be a

[44] Kúria Kvk.V.39.207/2024/8. számú határozat

győztes polgármesterjelölt, akinek jogorvoslata nyomán a területi választási bizottság az eredmény megsemmisítését kimondó HVB határozatot hatályon kívül helyezte. Ezzel szemben a kifogástevők közül ketten is felülvizsgálati kérelemmel éltek. A Kúria döntésével kapcsolatban e tanulmányt tekintve kiemelendő, hogy egyenként és összességükben, szinte kivétel nélkül érdemben vizsgálták felül az állított jogsértések TVB általi értékelését, mindössze egy korábbi kifogás esetén állapítottak meg elkésettséget – a Ve. rendelkezéseivel összhangban. E tekintetben kifejezetten hivatkoztak az Alkotmánybíróság döntésére, miszerint *„a demokratikus jogállamnak eleme a hatékony politikai demokrácia működése. A hatékony politikai demokráciának előfeltétele a választójog hatékonysága. Ehhez hozzátartozik a választás tisztaságának biztosítása is, a választók akarata szabad kifejezésének biztosítása.”*[45] Mindezek figyelembevételével a Kúria a bizonyítékok egyenként és összességében való értékelésével arra a következtetésre jutott, hogy az elkövetett jogsértések súlya, a választási alapelvek többszöri megsértése nagy mértékben kihatott a választás törvényességére, ezért azt olyan mértékben befolyásolta, hogy a szavazás megismétlését látta szükségesnek.[46] E határozat alapjául szolgáló ügyben kifejezetten sok eljárásjogi tárgyú sérelemre hivatkoztak az érintett felek, sőt a területi választási bizottság is, mégis úgy értékelhető, hogy a Kúria az anyagi jogsértésekre alapozott állításokra, illetve a választási bizottsági döntések vizsgálatára helyezte a hangsúlyt. Tekintettel arra, hogy a jogorvoslat tárgya a választás eredményének megsemmisítése és a szavazás megismételtetése volt, az állított jogsértések súlya helyesen vonta maga után az Alkotmánybíróság által megfogalmazott anyagi jogi sérelmek vizsgálatára vonatkozó követelmények érvényesülését. A Kúria ezen határozata ezért hivatkozási alapként szolgálhat a jövő évi választási eljárás eredményének támadását célzó jogorvoslatok elbírálásakor.

Megemlítendő, hogy a pécsi elvi döntést követően meghozott egyes kúriai döntések is ezt, az érdemi elbírálás irányába mutató gyakorlatot követik. Példaként említhető Ricse településen a polgármester-választás eredménye ellen benyújtott a fellebbezés, mely az eredmény megsemmisítését és a szavazás megismételtetését célozta, s melynek a területi választási bizottság is helyt adott, a Kúria pedig mégis érdemben bírálta el (nem került sor a szavazás megismételtetésére), vagyis nem látta szükségét az elvi döntésben foglalt *„alkalmatlan jogorvoslati eszközre”* való hivatkozásra. Sőt megerősítette: *„Az olyan jogsértés*, *amely az eredményt megállapító döntés*

[45] Alkotmánybíróság IV/2242/2024. számú határozata
[46] Kúria Kvk.V.39.104/2025/9. számú határozat [40] bekezdés

törvényességét érintheti, a Ve. 241. § (2) bekezdés a) pontja alá tartozó jogorvoslat keretében támadható."[47]

5. A jogalkotó és jelöltek előtt álló kihívások

E tanulmányban is kifejtett egyes problémákra reflektált Rózsás és Tapasztó által jegyzett tanulmány is.[48] Egyetértek velük abban, hogy a Ve. hatályos szabályozása valóban a kifogás és a fellebbezés párhuzamos benyújtására ösztönzi a jelölteket, egészen egyszerűen azért, mert így kívánják elkerülni a választási eredményt megállapító határozat jogerőre emelkedését. E tekintetben érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy a jelöltek számára rendkívül rövid idő áll rendelkezésre a választással kapcsolatban megvalósult jogsértések felderítése, a szükséges bizonyítékok begyűjtése és nem utolsó sorban a beadvány megfogalmazása céljára. Számukra a cél az elsődleges: ez az állított jogsértés kellő valószínűsítése és a szavazás megismételtetésének elérése. Ennek érdekében élni kívánnak mindazon eszközzel, amit a Ve. számukra biztosít. A bemutatott jogesetek is ezt példázzák, legyen szó párhuzamos jogorvoslati utakról, vagy összevont, „kifogás és fellebbezés" megnevezésű beadványok készítéséről.

Rózsás és Tapasztó azon következtetése is indokolható, miszerint a kifejtett problémákat a törvényalkotó tudja végérvényesen megoldani. Az ő javaslatuk abban áll, hogy *„a szavazás napján történt jogszabálysértések egységesen – függetlenül attól, hogy az a szavazatszámláló bizottság eredményt megállapító döntésével, (illetve ezen kívüli más tevékenységével, döntésével vagy a szavazóhelyiségben, illetve azon kívül történt egyéb jogszabálysértésekkel) kapcsolatos – az eredmény elleni fellebbezés formájában legyenek csak támadhatóak"*. Meglátásom szerint ez azonban nem elégséges meghatározás, hiszen ahogy fentebb is hivatkoztam, a választási jogsértések tárgyukban és időintervallumukban is sokkal színesebbek annál, mint csupán a választás napjára korlátozzuk őket. Ennek ékes példája a választási névjegyzék manipulálására irányuló szándék, mely a választópolgárok beköltöztetésével akár sokkal hamarabb kezdetét veszi, mint a szavazás napja. Álláspontom szerint éppen ezért hatékonyabb megoldást jelentene az a meghatározás, miszerint *kizárólag az eredmény elleni fellebbezés formájában kezdeményezhető a kérelmező állítása szerint jogsértéssel érintett eredmény megváltoztatását célzó jogorvoslat.* Ez magában foglalja időbeli meghatározás nélkül mindazon állított jogsértések elbírálását, ami akár a szavazatok újraszámolását, akár

[47] Kúria Kvk.VII.39.168/2024/4. számú határozat
[48] Rózsás Eszter, Tapasztó Dávid (2024)

az eredmény megsemmisítését és a szavazás megismétlését célozza. Mindez egyrészt felszámolná a kifogás vagy fellebbezés kérdéskör eljárásjogi labirintusát, másrészt a jelöltek számára is több idő állna rendelkezésre a kellően súlyos jogsértések valószínűsítésére. Másrészt ez a meghatározás a választási eljárás elhúzódásával sem járna, hiszen éppen a fellebbezés általánossá tétele esetén marad el egy jogorvoslati lépcső (kifogás és annak elbírálása), vagyis időbeli hátránya sem jelentkezne. Mindez a Ve. kapcsolódó szabályainak a módosítását is igényli, mint például a választási bizottságok hatásköre, azonban a választási eredményt támadó jogorvoslatok szinte sosem maradnak „helyi szinten”, végül a magasabb szintű bizottságok, illetve a Kúria – nem ritkán az Alkotmánybíróság – mondja ki a végső szót.

6. Összegző gondolatok és következtetések

A 2024. évi választási eljárás kúriai döntései nyomán erős hangsúlyeltolódást láthatunk az eredménymegállapító határozat elleni fellebbezés irányából a kifogások felé. A bemutatott pécsi jogeset nyomán született elvi döntés csak a szavazatok újraszámlálásának kezdeményezésére látta alkalmasnak a fellebbezéseket, az eredmény megsemmisítésére és új szavazás elrendelésére pedig kizárólag a kifogásokat találta megfelelő eszköznek. Mindez eltérést jelent a korábbi jogalkalmazói gyakorlattól, ami a jogsértések jellegétől tette függővé azt, hogy kifogás vagy az eredményt megállapító határozat elleni fellebbezés útján érvényesíthető ez a kérelmezői cél. A jelöltektől mindez fokozott jogi tájékozódást követel meg. Laikusok számára ugyanis magától értetődőnek tűnik, hogy az eredményhatározat ellen kell fellépni, hiszen ennek hiányában a döntés jogerős lesz.

A 2026. évi általános országgyűlési választásokra való felkészülés során a jelölteknek fokozott figyelemmel kell majd lenniük a Ve. előírásaira és tilalmaira, hiszen a bemutatott bírósági döntésekből egyértelmű konklúzió vonható le: számos olyan jogsértést valósíthatnak meg a választáson induló szereplők, ami az eredmény megsemmisítéséhez és a szavazás megismételtetéséhez vezethet. A felelősségük ráadásul gyakran objektív, vagyis a szándékuktól függetlenül megállapítható a jogsértés és alkalmazható annak következménye. Amennyiben pedig ilyen, az eredmény megsemmisítéséhez vezető jogorvoslattal kívánnak élni, a sikerhez elengedhetetlen, hogy a lehető legtöbb jogsértésről tudomást szerezzenek és az azt valószínűsítő bizonyítékokat gyűjtsenek össze. A Kúria gyakorlata értelmében ugyanis a vizsgálat fókuszában a jogsértések kritikus súlya,

vagyis az eredmény és a jogsértéssel érintett választópolgárok korrelációja fog állni.

A kifejtettek alapján a jövőben is erős lesz a késztetés a jelöltek részéről, hogy minden rendelkezésükre álló jogorvoslati eszközt igénybe vegyenek, akár párhuzamos jogorvoslati utakat kezdeményezzenek. A tanulmányban kísérletet tettem azoknak a lehetőségeknek a bemutatására, melyek a Kúria rendelkezésére állnak e problémakör kapcsán. Nem tekinthetünk el az Alkotmánybíróság iránymutatásaitól sem, melyekben egyértelművé tette a választási eljárás és annak részét képező jogorvoslatok során érvényre juttatandó alkotmányos követelményeket: a jogszerű kampány-tevékenység biztosításához, a választás eredményének szabályos megállapításához, illetve a jogorvoslat érdemi elbírálásához fűződő jogok védelmét. Ezen előírásokból kiolvasható, hogy a vizsgálatra alkalmas jogorvoslatok esetén törekedni kell az állított jogsértésekkel kapcsolatban hozott választási bizottsági döntések érdemi felülvizsgálatára, ahol lehet, ott elkerülve az eljárásjogi akadályokra hivatkozást. A közelmúltban is született olyan döntés a Kúrián, mely ebbe az irányba mutató gyakorlatra utal.

Az elemzett eszközökkel álláspontom szerint elkerülhető a szavazás megismétlésére irányuló jogorvoslatok útvesztője. Rögzíthetjük ugyanakkor, hogy a dilemmák feloldásához jogalkotói lépések tűnnek indokoltnak, hiszen a szabályozás hiányosságaira utalnak a szaporodó alkotmánybírósági döntések és a kúriai határozatokban fellelhető eltérő értékelések. Mindaddig, amíg a jogalkotó el nem végzi az egyre indokoltabbnak tűnő törvényi módosításokat, mind a jelöltek, mind a választási bizottságok, mind a Kúria számára veszélyforrásként áll fenn a jogorvoslati labirintusba való lépés, ennek elkerülése pedig az érintettektől különös felkészültséget igényel a 2026. évi országgyűlési választások előtt.

Felhasznált irodalom

Cserny Ákos, Péteri Attila: Nagykommentár a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez

Rózsás Eszter, Tapasztó Dávid (2024): A választás eredménye elleni jogorvoslat szabályozási dilemmái a 2024. évi helyhatósági választások tükrében. https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/rozsas-eszter-tapaszto-david-valasztas-eredmenye-elleni-jogorvoslat-szabalyozasi (Utolsó letöltés: 2025. november 26.)

Alkotmánybírósági határozatok

Alkotmánybíróság 3275/2024. (VII. 24.) AB határozata

Alkotmánybíróság 210/2024. (VI. 13.) AB határozata

Alkotmánybíróság IV/2242/2024. számú határozata

Bírósági határozatok

Kúria Kvk.V.39.104/2025/9. számú határozat

Kúria Kvk.V.39.209/2024/5. számú határozat

Kúria Kvk.V.39.207/2024/8. számú határozat

Kúria Kvk.VI.39.204/2024/2. számú határozat

Kúria Kvk.IV.39.185/2024/6. számú határozat

Kúria Kvk.III.39.183/2024/5. számú határozat

Kúria Kvk.VII.39.179/2024/6. számú határozat

Kúria Kvk.VII.39.168/2024/4. számú határozat

Kúria Kvk.IV.39.161/2024/5. számú határozat

Kúria Kvk.III.39.159/2024/4. számú határozat

Kúria Kvk.VI.37.524/2018/2. számú határozat

Pécsi Ítélőtábla Pk.VI.50.031/2019/5. számú határozat

Választási bizottsági határozatok

Fővárosi Választási Bizottság 203/2024. (VI. 10.) FVB határozata

Szekszárd megyei jogú város Helyi Választási Bizottsága 97/2019. (X.18.) HVB határozata

Dr. Schrem Blanka (ORCID-azonosító: 0009-0007-5564-2309)
ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Darák Péter habil. egyetemi docens, kúriai bíró

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.136

A közvetlen adózás uniós szabályozásának jogi és gazdasági dilemmái

Harmonizáció vagy verseny? A közvetlen adózás uniós útja Bulgária és Hollandia példáján/

(The Legal and Economic Dilemmas of the EU Regulation on Direct Taxation

Harmonisation or Competition? The Path of Direct Taxation in the European Union through the Examples of Bulgaria and the Netherlands)

Absztrakt

A tanulmány célja, a közvetlen adózás jogi és gazdasági összefüggéseinek a feltárása az Európai Unión belül, különös tekintettel a tagállamok közötti érdekellentétekre, illetve a harmonizációs törekvésekre. Kiemelt hangsúlyt kap Hollandia és Bulgária példája, amelyek segítségével bemutatom, miként alakultak a közvetlen adózáshoz kapcsolódó gazdasági érdekek az 1980-as évektől napjainkig, valamint hogyan reagált ezekre az Európai Unió. A kutatás kitér mind a negatív, mind a pozitív harmonizációs folyamatokra, azaz az Európai Unió Bíróságának a szerepére, a Társaságok Adóztatásának Magatartási Kódexére, illetve a globális minimumadó bevezetésére. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy bár az uniós szabályozás hozzájárult az adóverseny mérsékléséhez, azok elfogadása számos demokratikus és legitimációs kérdést vet fel.

Kulcsszavak

közvetlen adózás, adóverseny, Európai Unió, soft law, globális minimumadó

Abstract

The aim of the study is to explore the legal and economic interrelations of direct taxation within the European Union, with particular regard to the

conflicts of interest among Member States and the efforts toward harmonisation. Special emphasis is placed on the examples of the Netherlands and Bulgaria, through which the study demonstrates how the economic interests related to direct taxation have evolved from the 1980s to the present day, and how the European Union has responded to these changes. The research examines both the negative and positive harmonisation processes, focusing on the role of the Court of Justice of the European Union, the Code of Conduct for Business Taxation, and the introduction of the global minimum tax. The study concludes that although the Union's regulatory efforts have contributed to mitigating tax competition, their adoption has raised several issues of democratic legitimacy and legal justification.

Keywords

direct taxation, tax competition, European Union, soft law, global minimum tax

1. Bevezető gondolatok

A történelem során a társadalmi, gazdasági, területi és demográfiai viszonyok folyamatos átalakuláson mentek keresztül. E dinamikusan változó környezetben a jogi szabályozás sem maradhat statikus: a jogalkotás és a jogalkalmazás egyaránt állandó fejlődésre és igazodásra kényszerül. E tekintetben a pénzügyi jog sem jelent kivételt. Az elmúlt évtizedekben sorra jelentek meg az új pénzügyi jogi tárgyú szabályozások, amelyek a terület fejlődésének sarokköveivé váltak. Elég csak a legjelentősebb változásokra utalni: az 1990-ben végbement euró bevezetésére[1], a pénzügyi piacokat érintő uniós irányelvek megjelenésére, vagy[2] – a fiskális szférát tekintve – az általános forgalmi adóra, a vámokra, illetve a jövedéki adókra[3].

A közvetett adók mellett a közvetlen adók szabályozása és harmonizációja sem kerülte el az Európai Unió figyelmét[4]. A közvetlen

[1] A Tanács 974/98/EK rendelete (1998. május 3.) az euro bevezetéséről

[2] Simon, 2021 266-347. o.

[3] A Tanács (EU) 2020/262 irányelve (2019. december 19.) a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról

A Tanács 2006/112/EK irányelve(2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről

[4] A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra

adóztatás kérdésköre mindig is különös jelentőséggel bírt, hiszen az adóztatás joga a tagállamok adószuverenitásának egyik alappillére, egyúttal a nemzeti hatáskörök egyik meghatározó területe is. Ezzel szemben ugyanakkor az a tendencia figyelhető meg, hogy a tagállamok gyakran folytatnak egymással szemben adóversenyt[5]. Ezen ellentmondásos jelenség következményeként a közvetlen adózás – bár formálisan nemzeti hatáskörben maradt –, mégis olyan globális problémává nőtte ki magát, amelyet az Európai Unió sem hagyhatott figyelmen kívül.

A következőkben az a célom, hogy azonosítsam a közvetlen adózás területén fennálló, tagállamok közötti konfliktusos érdekeket. Az érdekellentétek feltérképezése alapján kívánom bemutatni az adott időszakban hatályos jogi szabályozást, majd jogi szempontból kritikát fogalmazok meg az alkalmazott eszközök megfelelőségével, hatékonyságával kapcsolatban. Végül arra a kérdésre keresem a választ, hogy az elmúlt több mint négy évtizedben az Európai Unió szabályozása a közvetlen adózás területén vajon sikeresnek tekinthető-e.

Tanulmányom második fejezetében bemutatom, milyen szempontok alapján választottam ki azokat a tagállamokat, amelyek gazdasági érdekeinek elemzésére a tanulmány épül. A gazdasági érdekek bemutatásához egy nyugat-európai államot akartam választani – mégpedig olyat, amely a legkedvezőbb gazdasági feltételekkel rendelkezik. Emellett vizsgálat alá vonok egy kelet-európai országot is, lehetőség szerint a legsérülékenyebb gazdasági helyzetűt. Bízom benne, hogy e kettősség jól tükrözi majd azokat a kihívásokat, amelyekkel e két régió, illetve az Európai Unió szembesül, amikor a gazdasági érdekek kérdése merül fel a közvetlen adók területén.

A harmadik és a negyedik fejezet tartalmilag hasonló szerkezetet követ: mindkettő célja a gazdasági érdekek, az ezekhez kapcsolódó közvetlen adózási szabályozás, valamint annak jogi kritikája bemutatása. A két fejezet közötti különbséget az eltérő időszak vizsgálata adja. A harmadik fejezet az 1980-as évektől 2004-ig tartó időszakot öleli fel, míg a negyedik fejezet a 2004 utáni periódust elemzi. E határvonal meghúzását két indok is alátámasztja. Egyfelől, a 2004-ben csatlakozott közép- és kelet-európai országok olyan jelentős történeti, gazdasági és társadalmi eltérést hoztak az uniós szerkezetbe, ami új érdekviszonyokat alakított ki. Másfelől, a közvetlen adózás szabályozása is lényeges fejlődésen ment keresztül: a korai negatív harmonizációs megközelítésektől az Unió fokozatosan eljutott

és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról 1. cikk (1) bekezdés

[5] Uo.

a pozitív harmonizációs törekvésekig, és ez a szemléleti és jogalkotási változás önálló vizsgálatot indokol.

Az ötödik fejezet célja az előző elemzések alapján megválaszolni a tanulmány központi kérdését: vajon az Európai Unió közvetlen adózás területén alkalmazott szabályozása valóban alkalmas volt-e a felmerülő gazdasági érdekellentétek kezelésére a különböző történeti időszakokban?

2. A vizsgálandó országok kiválasztásának szempontjai

2.1. A mérőszámok tükrében a különböző EU tagállamok

Az Európai Unió huszonhét tagállamának részletes elemzése meghaladná jelen tanulmány terjedelmi kereteit. Ennek megfelelően a vizsgálat fókuszát két, egymástól markánsan eltérő gazdasági háttérrel rendelkező tagállamra szűkítjük. E felvetés alapján merül fel a kérdés: mely országokat választjuk ki a további elemzés számára?

Mielőtt azonban a konkrét vizsgálatra rátérnék, szükséges kiemelni, hogy napjainkban már nem lehetséges egyetlen gazdasági mutató alapján egyértelműen meghatározni, mely tagállam tekinthető erős gazdaságúnak, és melyik nem[6]. Bár a GDP hosszú időn keresztül – különösen az 1970-es és 1980-as években – egyeduralkodó szerepet töltött be a gazdasági teljesítmény mérésében, azóta világossá vált, hogy egy ország gazdasági helyzetének valós megítéléséhez komplexebb és sokrétűbb szempontrendszer alkalmazása szükséges[7]. Éppen ezért megállapításaim többféle gazdasági mutató együttes figyelembevételén alapulnak.

2.1.1. A legkevésbé erős gazdasággal rendelkező EU tagállam

Gyakori kritika az alternatív jóléti és gazdasági mutatókkal szemben, hogy sok esetben felesleges szakmai viták alapjául szolgálnak, hiszen az ezekből levonható következtetések többnyire hasonló irányba mutatnak. Azok az államok, amelyek erősebb gazdasági mutatókkal rendelkeznek, jellemzően magasabb színvonalú közszolgáltatásokat – így különösen egészségügyi,

[6] Stiglitz, 2010. 1-20. o. https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdrp201033.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[7] Uo. https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-better-life-index.html (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/11/beyond-gdp_g1g98ae6/9789264307292-en.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29)

oktatási vagy gyermekjóléti intézkedéseket – képesek biztosítani[8]. Ennek következményeként mind az objektív, mind a szubjektív értelemben vett jólét magasabb szintet ér el, ideértve többek között a várható élettartam emelkedését is[9]. Összességében tehát megállapítható, hogy a különféle mutatók közötti különbségek gyakorlati szempontból csekély jelentőséggel bírnak, mivel rendre ugyanazokat az országokat azonosítják fejlettebbként, vagy kevésbe fejlettebbként.

E megállapítás különösen érvényes az Európai Unió azon tagállamaira, amelyek gyengébb gazdasági teljesítményt mutatnak. A Világbank adatai alapján Bulgária rendelkezik az uniós tagállamok közül a legalacsonyabb egy főre jutó GDP[10]-vel[11]. Emellett az olyan, nem pusztán gazdasági szempontokat mérő indikátorokban is – mint a HDI,[12] az OECD Better Life Index[13], a GPI[14] vagy az ISEW[15] – Bulgária rendszerint az utolsó helyek egyikén szerepel, legfeljebb Romániát megelőzve.

Mindezek fényében tehát nem meglepő, hogy a vizsgálatban a gyengébb gazdasági háttérrel rendelkező tagállamként Bulgáriát választottam.

[8] https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdrp201033.pdf (Utolsó letöltési i

[9] Uo.

[10] A bruttó hazai termék (GDP) a második világháborút követő időszakban kialakított gazdasági mutatószám, amely egy adott földrajzi területen, meghatározott időszak alatt előállított összes áru és szolgáltatás piaci értékének meghatározására szolgál.
https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD (Utolsó letöltési idő:2025.07.29.)

[12] A Human Development Indexet (HDI) az Egyesült Nemzetek Szervezete dolgozta ki az 1970-es és 1980-as évek fordulóján, azzal a céllal, hogy a gazdasági teljesítmény mellett az oktatás színvonalát és a várható élettartamot is figyelembe vegye az emberi fejlődés átfogóbb mérésében. https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[13] A Better Life Index a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által 2011-ben létrehozott mérőszám, amelynek célja, hogy a gazdasági teljesítmény mellett más, az életminőséget befolyásoló tényezőket is figyelembe vegyen. A mutató a gazdaságon túl 11 további dimenziót vizsgál, ideértve a lakhatást, a jövedelmet, a munkát, a közösségi kapcsolatokat, az oktatást, a környezetet, a kormányzást és a társadalmi részvételt, az egészséget, az életelégedettséget, a biztonságot, valamint a munka és magánélet egyensúlyát. https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-better-life-index.html (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[14] A Genuine Progress Indicator (GPI) a GDP továbbfejlesztett alternatívájaként szolgál, amely nemcsak a gazdasági teljesítményt méri, hanem figyelembe veszi a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségeit, értékeli a háztartási és önkéntes munkát, valamint levonja a társadalmi és környezeti károk költségeit is. https://www.investopedia.com/terms/g/gpi.asp (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[15] Az Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) Herman Daly és John Cobb által kidolgozott mutatószám, amely a GDP alternatívájaként született azzal a céllal, hogy pontosabban tükrözze a fenntartható jólét fogalmát. A hagyományos GDP-mutatóval szemben az ISEW nem csupán a gazdasági kibocsátást méri, hanem figyelembe veszi a fogyasztási egyenlőtlenségeket, a gazdasági tevékenység hosszú távú környezeti hatásait, valamint annak társadalmi költségeit is. https://www.cess2024.insee.fr/wp-content/uploads/2024/10/P1A_SOUPART_10-10_OK.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.17.29.)

2.1.2. A legerősebb gazdasági rendszerrel rendelkező ország

A legerősebb gazdasági rendszerrel rendelkező tagállam meghatározása azonban korántsem ennyire egyértelmű. Számos szerző hangsúlyozza, hogy bár olyan országok, mint Németország, Franciaország vagy az Egyesült Királyság rendszerint kiemelkedően teljesítenek a klasszikus gazdasági mutatók (pl. GDP) tekintetében, az átfogó jólétet mérő indikátorok esetében – ahol a társadalmi, a környezeti és a szubjektív szempontok is megjelennek – gyakran a mezőny hátsóbb régióiban helyezkednek el.

A 2022-es ENSZ által készített HDI felmérések alapján, ha kizárólag az Európai Unió tagállamait vizsgáljuk, akkor a legmagasabb helyezéseket Dánia és Svédország (az 5. helyen a teljes listán), Németország és Írország (a 3. helyen, a teljes listán a 7. helyen), valamint Hollandia (az 5. helyen, a teljes listán a 10. helyen) érik el[16]. Az ENSZ másik hasonló listát is készített, amely a HDI adatait az 1990 és 2022 közötti időszakban mutatja be, és ebben a rangsorban is változatlan a sorrend: Dánia, Svédország, Németország, Írország, Hollandia[17].

A gazdasági mutatók terén, ha a GDP-t vizsgáljuk a 2023-as Világbank felmérések alapján, az EU tagállamai közül Németország teljesít a legjobban, amit Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Hollandia követnek. Ha a GDP/fő mutatót vesszük alapul, a sorrend módosul: Luxemburg kerül az első helyre, amelyet Írország, Dánia, Hollandia és Ausztria követnek[18].

Az OECD *Better Life Index* alapján a legmagasabb helyezéseket a skandináv államok érik el, a 2023-as felmérés szerint az első öt helyezett közé tartozik: Dánia, Finnország, Luxemburg, Hollandia és Svédország[19]. A 2024-es ISEW mutató alapján Svédország áll az élen, őt követi Hollandia, Luxemburg, Németország és Finnország[20]. A GPI mutatókat az 1970-es évektől napjainkig vizsgálva, Svédország rendelkezik a legerősebb mutatókkal, majd Luxemburg, Dánia, Hollandia és Belgium következnek[21].

Összességében ez a néhány mutató eltérő képet ad a gazdaságilag legerősebb államokról. A legfejlettebb országok között szerepelnek: Dánia,

---

[16] https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[17] Uo.

[18] https://www.investopedia.com/terms/g/gpi.asp (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29)

[19] https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-better-life-index.html (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[20] https://www.cess2024.insee.fr/wp-content/uploads/2024/10/P1A_SOUPART_10-10_OK.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[21] https://www.investopedia.com/terms/g/gpi.asp (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29)

Svédország, Németország, Írország, Hollandia, Luxemburg, Ausztria, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Finnország és Belgium. Egyértelműen nem lehet tehát megállapítani, melyik ország tekinthető gazdaságilag a legerősebbnek. A különböző mérési módszerek és a mutatókban rejlő szerkezeti eltérések következtében eltérő eredményekre jutunk.

A következőkben Hollandiát mutatom be, mint erősebb gazdasági rendszerrel rendelkező országot, még ha nem is a legerősebbet. Miért éppen Hollandiát? Az ország erős gazdasági növekedéssel, vonzó üzleti környezettel és magas GDP/fő mutatóval rendelkezik[22]. Ezen kívül magas szintű oktatás, alacsony munkanélküliségi ráta, szoros nemzetközi kapcsolatok jellemzik[23]. Illetve, ha nem is mindig az első helyen, de mindegyik vizsgált mutatószámban sikerült előkellő helyezést elérni. Emellett megfelelő források állnak rendelkezésre[24] Hollandia gazdasági vizsgálatához. Az ország adópolitikája talán kevésbé ismert, mint például Írországé, ezért könnyebben végezhető vizsgálat anélkül, hogy előzetes prekoncepciók befolyásolnák az eredményeket[25].

3. A tagállamok gazdasági érdekeinek a bemutatása a közvetlen adók területén Hollandia példáján 1980 és 2004 között

3.1. A holland társasági adókulcs módosítások 1980-tól 1989-ig

Az OECD kutatásai alapján Hollandia az elmúlt 30 évben a magas adózású országok közül fokozatosan az alacsony adózású országok közé került[26]. E folyamat első lépéseit az 1980-as évek adóügyi módosításai alapozták meg[27]. A reform során a 48%-os társasági adókulcsot fokozatosan csökkentették.[28] Fontos megjegyezni, hogy az 1980-as években átfogó adóreform zajlott le, ami nem csupán a társasági adó mértékét érintette, hanem például a személyi jövedelemadózás egyes kérdéseire is kihatással

[22] https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-netherlands-2025_2dd1f4aa-en.html (Utolsó letöltési idő: 2025.07.19.)

[23] Uo.

[24] https://www.eerstekamer.nl/begrip/wat_doet_de_eerste_kamer (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.) https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[25] BDO Magyarország, A kelta tigris: Írország, https://ado.hu/ado/a-kelta-tigris-irorszag/ (Utolsó letöltési idő: 2025.01.25.)

[26] https://www.theglobaltreasurer.com/2006/04/11/the-netherlands-as-a-treasury-location-tax-benefits/ (Utolsó letöltési idő:2025.04.11.)

[27] De Mooij 2004. 180-182. o.

[28] https://www.theglobaltreasurer.com/2006/04/11/the-netherlands-as-a-treasury-location-tax-benefits/ (Utolsó letöltési idő:2025.04.11.)

volt[29]. Viszont ezek a kérdések túllépnek a tanulmány keretein, ezért részleteiben nem térek ki rájuk.

3.1.1. A 80-as években zajló adóreform fő mozgatórugói

Az 1980-as években történő adóreformnak Hollandiában számos oka volt[30]. Az 1980-as évek elején az egész nyugati világot súlyos gazdasági válságok rázták meg[31]. Hollandiában ez növekvő munkanélküliséggel, csökkenő GDP-vel és jelentős költségvetési hiánnyal járt együtt[32]. A válság kezelésében a monetáris politikai eszközök mellett a kormányok jelentős mértékben támaszkodtak a fiskális eszközökre is[33].

A 1980-as évekre a legtöbb nyugati országban — például Németországban, Franciaországban, az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban, azaz az OECD tagországai között — szükségessé váltak az adóreformok[34]. Ebben Hollandia sem volt kivétel. Az adók jelentős terhet róttak a társadalom tagjaira, torzították a gazdasági döntéseket, valamint túlzottan bonyolultak és igazságtalanok voltak[35]. Ezzel párhuzamosan megjelent az adóverseny jelensége is, ami miatt az országok már nem engedhették meg maguknak, hogy magas adókulcsokat tartsanak fenn anélkül, hogy ne veszélyeztetnék gazdasági versenyképességüket[36].

Hollandia is felismerte a már említett problémákat, és ennek következtében, ha nehezen is, de reformokat kezdeményezett[37]. 1985 után két lépésben csökkentették a társasági adókulcsot 43%-ról 35%-ra[38], majd 1988-ban további 7%-kal mérsékelték azt[39]. Emellett egyéb, az adóversenynek kedvező gazdasági intézkedéseket is bevezettek.

Tehát összességében már a 80-as években adóverseny[40] indult meg az Európai Unióban, és az adóversennyel kapcsolatos érdekütközés a tagállamok között, amelyet az Európai Uniónak kezelnie kellett. De mégis milyen megoldások voltak ennek a konfliktusnak a kezelésére?

---

[29] C.A. de KAM 1996 187-215 oldal
[30] Uo.
[31] Uo.
[32] Uo.
[33] Uo.
[34] Uo.
[35] Uo.
[36] Uo.
[37] Uo.
[38] https://tradingeconomics.com/netherlands/corporate-tax-rate (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[39] Uo.
[40] de KAM 1996 187-215 oldal

3.2.1980-as évektől fellépő adóverseny kezelése az Európai Unió szintjén

Az Európai Unióban tehát már a kelet-európai tagállamok csatlakozását megelőzően is megjelent az adóverseny jelensége, valamint az ebből fakadó konfliktusok[41]. Ennek következtében az Uniónak szabályozási feladata keletkezett: állást kellett foglalnia abban a kérdésben, miként kíván fellépni e konfliktusos helyzetben – aktív eszközökkel beavatkozik-e, vagy nem él a szabályozás eszközeivel. Az Unió szervei végül a beavatkozás mellett döntöttek, és két fő eszközt alkalmaztak e cél érdekében[42].

Az első ilyen eszköz az 1980-as évektől kezdődően megfigyelhető negatív harmonizációs folyamat volt, ami jogesetekre és az azokból kialakuló bírói gyakorlatra épült[43]. A második fontos lépésként 1997-ben született meg[44] a társaságok adóztatására vonatkozó magatartási kódex, ami – bár soft law jellegű jogforrásként – szintén jelentős szerepet játszott az adóverseny mérséklésére irányuló uniós törekvésekben[45].

3.2.1. A káros adóverseny, illetve az adóverseny jogalkalmazói szempontból

Az adóversennyel – különösen a káros adóversennyel – kapcsolatos jogesetek elemzése nem csupán tudományos publikációk, hanem akár teljes monográfiák tárgyát is képezheti. Éppen ezért a következőkben csupán rendkívül vázlatosan érinthetem a témát. Célom mindössze annyi, hogy rámutassak néhány kiemelkedően fontos jogesetre, illetve azokra az általános érvényű megállapításokra, amelyek elengedhetetlenek a későbbi vizsgálódás szempontjából.

---

[41] Uo.

[42] A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról

C-377/-07 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0377 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

C-196/04. sz https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0196 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[43] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0377 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

C-196/04. sz https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0196 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

[44] A Tanács 1998 március 9-i következtetései a magatartási kódexszel foglalkozó csoport létrehozásáról (társasági adózás) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998Y0401(01) (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[45] https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/ (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

A közvetlen adók regulációja kapcsán mindenképpen szükséges hangsúlyozni, hogy elsősorban a bírói gyakorlat bír meghatározó jelentőséggel[46]. A közvetlen adók területén létrejött, pozitív harmonizáció keretében született jogforrások száma lényegesen elmarad a közvetett adókra jellemző uniós szabályozások volumenétől[47]. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tagállamoknak nem kifejezetten konkrét uniós adójogi normáknak kell megfelelniük, hanem olyan nemzeti adórendszert kell kialakítaniuk, amely összhangban áll az egységes belső piac működésének alapvető követelményeivel[48], különösen az Európai Unió alapszabadságaival – így az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásával[49]. Az ebből fakadó követelményrendszer célja, hogy megszűnjenek mindazok az akadályok, amelyek e szabadságok érvényesülését gátolják[50].

Ebből következően az adóverseny – különösen a káros adóverseny – kérdésköre sem közvetlenül az adójogi szabályozásban jelent meg az uniós térben, hanem sokkal inkább az alapszabadságok és a versenyjog keretein belül kapott figyelmet[51].

Melyek tehát azok a kiemelkedő jelentőségű ügyek, amelyek a közvetlen adózás területén adójogi szempontból meghatározónak tekinthetők?

3.2.2. Néhány lényeges, adóversenyt érintő ítélet a bírósági gyakorlatból

A közvetlen adózás, valamint az adóverseny kérdését alapvetően formáló ítélkezési gyakorlat egyik mérföldköve a Cadbury Schweppes-ügy (C-196/04). Az ügy tárgyát egy brit anyavállalat képezte, amely két leányvállalatot hozott létre Írországban azzal a céllal, hogy kihasználja az ott alkalmazott kedvezőbb társaságiadó-kulcsokat. Ezek a leányvállalatok elsősorban pénzügyi szolgáltatásokat nyújtottak az anyavállalat számára[52].

Az Egyesült Királyságban működött az úgynevezett CFC (Controlled Foreign Company) rendszer, amely lehetővé tette, hogy a külföldi leányvállalatok nyeresége akkor is brit adóztatás alá essen, ha azokat

[46] Erdős 2017. 2. o.
[47] Uo.
[48] Barnard-Deakin 2002.
[49] Uo.
[50] Uo.
[51] Uo.
[52] C-196/04. sz. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0196 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

formálisan más államban jegyezték be, feltéve, hogy létrehozásuk elsődlegesen adóelkerülési célt szolgált[53].

Az Európai Unió Bírósága az ügyben kimondta, hogy a CFC-szabályozás valóban korlátozza az uniós jog által biztosított letelepedés szabadságát[54]. E korlátozás kizárólag akkor tekinthető igazolhatónak, ha az célzottan az adóelkerülés megakadályozására irányul, és csak olyan mesterséges konstrukciókra terjed ki, amelyek mögött nem áll tényleges gazdasági tevékenység[55].A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az adóelkerülés elleni fellépés önmagában nem tekinthető elegendő indoknak olyan általános és automatikusan alkalmazott szabályozás fenntartására, amely nem tesz különbséget valós gazdasági jelenlét és mesterséges struktúrák között[56]. Ennek megfelelően, ha egy vállalkozás valódi gazdasági célból hoz létre külföldi telephelyet vagy leányvállalatot, a CFC-szabály alkalmazása nem lehet jogszerű[57].

A Marks & Spencer brit anyavállalata több európai uniós tagállamban működtetett leányvállalatokat, amelyek jelentős veszteségeket halmoztak fel[58]. Az Egyesült Királyság társaságiadó-szabályai nem tették lehetővé, hogy az anyavállalat a külföldi leányvállalatok veszteségeit hazai nyereségével szemben elszámolja. A vállalat szerint ez sértette a letelepedés szabadságát[59]. Az Európai Bíróság kimondta: az ilyen szabályozás önmagában nem ellentétes az uniós joggal[60]. Ugyanakkor a letelepedés szabadságát sérti, ha a leányvállalat a székhelye szerinti államban már nem tudja a veszteséget sem aktuálisan, sem a jövőbeni időszakokban felhasználni, és azt harmadik fél sem számolhatja el[61]. Az ilyen „végleges veszteség” anyavállalatnál való elszámolásának a megtagadása aránytalan korlátozást jelent[62].

A C-377/07 ügy középpontjában egy német társaságiadó-törvény módosítása állt, amely az értékcsökkenés elszámolhatóságát szabályozta a nem rezidens vállalatokban fennálló részesedések esetén[63]. Az átmeneti rendelkezések értelmében az új szabályozás a külföldi részesedésekre

---

[53] Uo.
[54] Uo.
[55] Uo.
[56] Uo.
[57] Uo.
[58] C-446/03. sz.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)
[59] Uo.
[60] Uo.
[61] Uo.
[62] Uo.
[63] C-377/-07 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0377 (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.)

korábban lépett hatályba, mint a belföldiekre[64]. Ezt az eltérő időzítést támadták meg uniós jogra hivatkozva[65].

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a rendelkezés diszkriminatív, mivel eltérő bánásmódot alkalmaz külföldi és hazai befektetések között, ezáltal akadályozva a tőke szabad mozgását, és sértve az uniós alapszabadságokat[66]. A Bíróság hangsúlyozta: még ha az eltérés csak átmeneti időszakra is vonatkozott, az ilyen szabályozás visszatartó hatása jelentős lehet[67]. Ezért a rövid hatályú rendelkezés sem szolgálhat megfelelő indokként az uniós joggal való összeegyeztethetőség igazolására[68].

3.2.3. Bírói joggyakorlat jogi megítélése a közvetlen adózás területén

Lényeges megjegyezni, hogy a negatív harmonizáció, azaz a bírósági joggyakorlat útján történő harmonizáció, nem kizárólag a közvetlen adózás területén jelenik meg[69]. A 1966-os luxemburgi kompromisszum megkötésével egyértelművé vált, hogy a pozitív integrációt a Tanácsban bármely tagállam kormánya megvétózhatja[70]. Ennek következtében a pozitív integráció megvalósítása, különösen ennyire konfliktusos területen, gyakorlatilag lehetetlen[71].

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikke alapján az Európai Unió Bíróságának hatásköre van minden olyan ügyben, amely előzetes döntéshozatali eljárás keretében a szerződés értelmezésére, illetve az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényességére és értelmezésére irányul. Ennek értelmében az Európai Unió Bírósága minden olyan kérdésben döntést hozhat, amely a szerződésekhez vagy a jogi aktusok érvényességéhez és értelmezéséhez kapcsolódik.

Természetesen az EUMSZ szabályozza az olyan alapvető kérdéseket is, mint például a letelepedési szabadság (49. cikk), a tőke szabad áramlása (63. cikk) vagy a diszkrimináció tilalma (18. cikk). Bár ezek az elvek önmagukban nem közvetlen adózási rendelkezések, előfordulhatnak olyan esetek, ahol adózási tényállásokhoz kapcsolódva mégis relevánssá válnak[72].

---

[64] Uo.
[65] Uo.
[66] Uo.
[67] Uo.
[68] Uo.
[69] Scharpf 2009. 214. o.
[70] Uo.
[71] Uo.
[72] C-377/-07 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0377 (Utolsó

Emiatt függetlenül attól, hogy az adott ügy közvetlen adózással kapcsolatos-e, az Európai Unió Bíróságának joga van eljárni[73]. Ennek a jogosultságnak a jogi megítélésére számos pozitív és negatív kritika született.

Az Európai Unió Bíróságának fellépése azért különösen fontos, mert csak ez a fórum képes hatékonyan érvényesíteni bizonyos uniós értékeket[74]. Ilyenek az alapszabadságok és az európai uniós versenyjog, amelyek az Európai Unió működési szerződésében vannak lefektetve, és amelyeket minden tagállam elfogad az unióhoz való csatlakozáskor.

Emellett az Európai Unió Bírósága szakmai fórumként is működik, és olyan jogi szempontokat képes érvényesíteni, amelyeket az Unió más szervei nem, vagy csak kevésbé hatékonyan tudnak kezelni[75].

Továbbá, a bíróság képes megteremteni a diskurzust bármilyen kényes témában a tagállamok között, ami különösen fontos az olyan érzékeny kérdések esetén, mint a káros adóverseny és az ehhez kapcsolódó érdekek[76]. Ez a szerep nem elhanyagolható.

Mint látható, az Európai Unió szempontjából az Európai Unió Bírósága megkerülhetetlen szereplő. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a negatív kritikákat sem.

A jogi irodalomban gyakran felmerül az a vélemény, hogy az Európai Unió Bírósága olykor túllépi a jogi kereteket, és már-már nem bírói, hanem politikai döntéseket hoz[77].

Miért aggályos ez? Itt fontos megemlíteni a jurisztokrácia fogalmát. A jurisztokrácia azt jelenti, hogy a legfelsőbb bírói fórumok döntéshozatali mechanizmusai aláássák a demokrácia és a jogállamiság elveit[78]. Ez azt jelenti, hogy szakmai fórumok hozzák meg azokat a döntéseket, amelyeket valójában politikai fórumoknak kellene meghozniuk[79]. Így a politikai szempontok helyett szakmai szempontok érvényesülnek[80].

Ennek következtében olyan jogi fogalmak, mint a legitimitás vagy az eljárási garanciák, amelyekhez a jogalkotó kötve van, gyakran kiüresednek[81].

---

letöltési idő: 2025.07.29.)

[73] Szilovics 2014 150-155. o.
[74] Scharpf 1997.
[75] Sousa 2019. 33. o.
[76] Uo.
[77] Józan 2020. 29-48. o.
[78] Horváth 2025. 61-76. o.
[79] Uo.
[80] Uo.
[81] Uo.

Gyakori kritika a negatív integrációval kapcsolatban, hogy e folyamat során gyakran olyan döntések születnek, amelyekhez egyetlen szuverén állam sem járul hozzá önként[82]. Emiatt a negatív integráció egyben a pozitív integráció előfutárának is tekinthető. Ez azonban problématikus lehet, mert egy szuverén államra olyan megállapodás kényszerülhet rá, amelyben nem feltétlenül akart részt venni.[83]

Fontos megjegyezni, hogy az ilyen megállapodások kikényszerítése nem ismeretlen a nemzetközi szervezetek körében sem[84]. Például a globális minimumadó elfogadása során az OECD-vel szemben is gyakran felmerül, hogy az országok részvétele inkább a presztízs vagy a félelem miatt történt, nem pedig a megállapodás iránti lelkesedésből[85].

Összességében tehát a bírói harmonizáció elkerülhetetlen és nem feltétlenül káros eszköz, de csak akkor válik jogilag elfogadhatóvá, ha betartja azokat a határokat és korlátokat, amelyeket egy demokráciában a bíróságnak tiszteletben kell tartania.

3.2.4. A Társaságok Adóztatásának Magatartási Kódexe

1997-ben a tagállamok megkezdték az ipari támogatások, valamint egyéb versenytorzító állami támogatások vizsgálatát, mely során körülbelül 60 ilyen, káros versenyt előidéző gyakorlatot azonosítottak[86]. Ennek a munkának az eredményeként született meg a *Társaságok Adóztatásának Magatartási Kódexe*, amelynek elsődleges célja a tisztességtelen adóverseny elleni fellépés volt[87]. Ez a dokumentum soft law jellegű jogforrás, vagyis a benne foglaltak nem kötelező érvényűek a tagállamok számára [88].

2022 november 8-án az ECOFIN Tanács felülvizsgálta az 1997-ben elfogadott magatartási kódexet[89]. A kódexet kiegészítették az újonnan megjelenő, káros adóversenyt okozó magatartásokkal, és felhívták a tagállamok figyelmét arra, hogy módosítsák, vagy helyezzék hatályon kívül az ilyen jellegű szabályozásaikat, illetve a jövőben tartózkodjanak az ilyen

[82] Vasa 2021. 189-198. o.
[83] Uo.
[84] Cees 2013. 568. o.
[85] Uo.
[86] Gribnau J. L. M., 2008 110 oldal
[87] A Tanács 1998 március 9-i következtetései a magatartási kódexszel foglalkozó csoport létrehozásáról (társasági adózás) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998Y0401(01) (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[88] https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/ (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[89] Uo.

gyakorlatoktól[90]. Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a jogforrás továbbra is soft law jellegű marad, így nem kötelező érvényű a tagállamokra nézve[91].

Ahogy látszik a szabályozás nemcsak az általam e fejezetben vizsgált időszakra vonatkoztatható, hanem a 2004 után érvényesül.

3.2.5. A Társaságok Adóztatása Magatartási Kódexének jogi megítélése a közvetlen adózás területén

Az Európai Uniónak a magatartási kódex 1997-ben történt elfogadása előtt több kísérlete volt arra, hogy a közvetlen adózás területén is – ha nem is átfogó, de – bizonyos harmonizációs lépéseket tegyen[92]. Ezt mutatja például az 1962-es Neumark-jelentés, vagy az 1970-es Van den Temple-jelentés, valamint az 1975-ös irányelvjavaslat, ami már indítványozta az adókulcsok megfelelő összehangolását is[93]. Viszont fontos megjegyezni, hogy az már a 80-as, 90-es évekre világossá vált, hogy ez a harmonizáció nem tud megvalósulni pozitív harmonizációs eszközökkel[94]. Éppen emiatt soft law jogforrás elfogadása vált szükségessé, ami valamelyest lehetővé teszi, hogy megfelelő részvétellel mégis megállapodás szülessen[95].

A soft law jogforrásoknak három fő jellemzőjük van. Elsősorban magatartási szabályokat és kötelezettségvállalásokat tartalmaznak[96]. Jogilag nem kötelező erejűek, de ennek ellenére közvetett jogi és gyakorlati hatásokat válthatnak ki a címzettek viselkedésére[97]. Bár nincs jogi kényszerítő erejük, ezek a források mégis jelentős hatással bírhatnak[98].

Összességében fontos megemlíteni, hogy a soft law forrásokat komoly jogirodalmi viták övezik. Mik is ezek pontosan? Először is, a soft law elősegítheti a dialógust, ami kialakíthat olyan közös fogalmak, amelyek alapvetően nem jellemzőek az Európai Unió adózási szempontjaira[99]. Ez vitát elindíthat arról, mi a jó és mi a rossz, ami elősegítheti a mindenki számára kedvező konszenzus kialakítását[100]. Másrészt gyakran

---

[90] Uo.
[91] Uo.
[92] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/92/general-tax-policy%22#:~:text=Direct%20taxation%20denotes%20taxes%20levied%20on%20income%2C%20wealth,the%20Court%20of%20Justice%20of%20the%20European%20Union%29. (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[93] Uo.
[94] Uo.
[95] Uo.
[96] Gribnau 2006.
[97] Uo.
[98] Uo.
[99] Uo.
[100] Uo.

hangsúlyozzák, hogy a soft law az önkéntes jogkövetés jó eszköze is, hiszen a tagállamok szabadon dönthetnek arról, alkalmazzák-e ezeket az eszközöket[101]. Ez pedig nagyobb legitimációt ad a soft law-nak, mivel az alkalmazás a tagállamok saját döntésén alapul[102].

Viszont ezeknek a pozitív elemeknek a megjelenése ellenére nem mondható el, hogy a soft law forrásokról egyértelműen pozitív konszenzus alakult volna ki, számos kritika is megfogalmazódott[103]. Bár közvetlen joghatásuk nincs, az Európai Unió Bírósága gyakran kiindulópontként tekint a Társaságok Adóztatására Magatartási Kódexére[104]. Emiatt az országoknak közvetve érdemes alkalmazkodni ezekhez a szabályokhoz, hiszen előbb-utóbb a bíróság elé kerülhetnek ügyeik[105].

Bár jogilag nem kötelezőek, nem jelenti azt, hogy semmiféle nyomásgyakorlás ne érné a tagállamokat, különösen kormányaikat, hogy alkalmazkodjanak ezekhez a szabályokhoz[106]. Ezek a szabályok ugyanis gyakran szakmai nyomásgyakorlás eredményeként, illetve politikai eszközként is működnek, hiszen a közvélemény nyomása révén kikényszeríthetők[107]. Emellett lehetőséget adnak arra is, hogy a tagállamok kibújjanak az egyhangúsági szabályok alól[108].

Ezek a szabályok valódi változásokat is eredményeztek. Például a Társaságok Adóztatása Magatartási Kódexének elfogadása után egyes tagállamokban felfüggesztették bizonyos adóintézkedések alkalmazását: Hollandiában törölték a Group Finance Company rendszert, míg Írországban megszüntettek egyes kedvezményes adózási rendszereket, és egységes, alacsony társasági kulcsot vezettek be[109].

Fontos azonban megjegyezni, hogy ha nem kötelező erejű, de valójában kvázi kötelező hatású jogforrás jön létre, nem feltétlenül elvárható-e, hogy az intézkedés elfogadása megfeleljen az Európai Unió jogállamisági kritériumainak[110]. Ezzel kapcsolatban az érvelők gyakran hivatkoznak a természetjogi megközelítésre, miszerint ha egy szabályozás jó célokat szolgál, akkor nem feltétlenül szükséges a szigorú eljárásjogi megfelelés[111]. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az adóverseny mindegyik tagállam

[101] Uo.
[102] Uo.
[103] Kun 2012. 1-23 o.
[104] Kovács -Tóth-Forgács 2016. 53-70. o.
[105] Uo.
[106] Shaffer 2009.
[107] Uo., Cees 2013. 568. o.
[108] Scharpf 2019. 214. o.
[109] Kovács-Tóth-Forgács 2016. 85. o.
[110] Kun 2012. 3. o.
[111] Uo.

érdeke, és a részvétel az adóversenyben jó gazdasági mutatókat eredményezhet. Ezért a természetjogi szemlélet, miszerint a jó célokat szolgáló szabályozás egyértelműen jó, nem feltétlenül helytálló, hiszen az adóverseny korlátozása nem mindig vezet gazdaságilag előnyös döntésekhez.

Összességében tehát a soft law források elfogadása számos kérdést vet fel, különösen abból a szempontból, hogy nem történt meg a jogi értelemben a megfelelő eljárásjogi elfogadásuk. Attól a dokumentumtól, ami bizonyíthatóan joghatás kiváltására alkalmas lehet, több szempontból is – a fent említett okok alapján – jogosan elvárható lenne, hogy megfeleljen ezeknek a garanciáknak is.

4. A gazdasági érdekek változása a kelet-európai tagállamok 2004-es csatlakozása után

4.1. Adóreform és a mögöttes gazdasági érdekek a 2000-es évek elején

A 2000-es évek elején Hollandiában megkezdődött a társasági adókulcs folyamatos csökkentése, ami egészen 2013-ig tartott[112]. Ennek eredményeként született meg például 2006. május 24-én az a javaslat, ami az addig is már 2005–2006-ban 31,5%-ról 29,6%-ra mérsékelt adókulcsot további több mint 4 százalékponttal kívánta csökkenteni, azaz 25,5%-ra[113].

De miért is van szüksége egy fejlett iparral rendelkező országnak további, a versenyképességet célzó intézkedések bevezetésére? Milyen gazdasági érdekek álltak az adóreform mögött?

A 2000-es évekbeli adóreformok legfőbb indokát a korszak gazdasági környezete jelentette[114]. A fejlett gazdasági rendszerrel rendelkező nyugat-európai országok sorra hoztak olyan intézkedéseket, amelyekkel igyekeztek vonzóbbá tenni gazdasági környezetüket a beruházók számára. Ilyen volt például az ír társasági adókulcs jelentős csökkentése, a Németországban és

[112] https://taxsummaries.pwc.com/netherlands/corporate/taxes-on-corporate-income#:~:text=In%20general%2C%20a%20Dutch%20resident%20company%20is%20subject,Dutch%20sources.%20The%20standard%20CIT%20rate%20is%2025.8%25. (Utolsó letöltési idő:2025.08.02.)

[113] Uo. https://tradingeconomics.com/netherlands/corporate-tax-rate (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[114] https://studyres.com/doc/9999575/the-dutch-corporate-income-tax-2007- (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

az Egyesült Királyságban bevezetett adómentességek, vagy éppen az osztalékadó mérséklése Dániában[115].

A versenyhelyzetet azonban nem csupán a nyugat-európai államok fokozódó adóversenye jelentette, hanem egyre inkább a kelet-európai országok is komoly kihívást jelentettek[116]. 2004-ben tíz új tagállam csatlakozott az Európai Unióhoz, köztük például Ciprus, Csehország, Észtország és Magyarország[117]. Ezek az új tagországok számos gazdaságélénkítő intézkedést vezettek be, valamint jelentős mértékben csökkentették adókulcsaikat, hogy vonzóbbá váljanak a külföldi befektetők számára[118].

Összegzésként megállapítható, hogy a holland gazdaságnak már nemcsak a nyugat-európai országokkal, hanem a gyorsan fejlődő kelet-európai államokkal szembeni versenyben is helyt kellett állnia. Ez a körülmény elkerülhetetlenné tette az adómértékek átgondolását és reformját.

4.2. Hollandia gazdasági érdekei manapság

Hollandia a 2000-es évek adóreformjait követően stabilizálta a társasági adókulcsát, azóta nem történtek jelentős mértékű változtatások[119]. Jelenleg többsávos társasági adókulcs van érvényben: a 200 000 euró alatti jövedelmekre 19%-os, míg a 200 000 eurót meghaladó jövedelmekre 25,8%-os kulcs vonatkozik[120].

A jelenlegi, összetett és folyamatosan változó adójogi környezetben vezette be a Tanács (EU) a 2022/2523 irányelvet (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról (továbbiakban: a globális minimumadó irányelv). Az irányelv alapvető

---

[115] Uo.

[116] https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20211213/_eerste_termijn_kamer (Utolsó letöltési idő:2025.08.02.), Mooij 2004. 2-3. o.

[117] https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/the-2004-enlargement-the-challenge-of-a-25-membereu.html#:~:text=2004.%20m%C3%A1jus%201-j%C3%A9n%20t%C3%ADz%20%C3%BAj%20orsz%C3%A1g%20%C3%A9s%20azok,k%C3%B6zel%2075%20milli%C3%B3%20lakosa%20csatlakozott%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3hoz. (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[118] Mooij 2004. 2-3. o.

[119] https://tradingeconomics.com/netherlands/corporate-tax-rate (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[120] Uo.
https://taxsummaries.pwc.com/netherlands/corporate/taxes-on-corporate-income#:~:text=In%20general%2C%20a%20Dutch%20resident%20company%20is%20subject,Dutch%20sources.%20The%20standard%20CIT%20rate%20is%2025.8%25. (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

célkitűzése, hogy a személyi hatálya alá tartozó multinacionális vállalkozások esetében az olyan jövedelmek is ténylegesen adóztatás alá essenek, amelyek esetében az effektív adókulcs nem éri el a 15%-os mértéket[121]. A szabályozás célja tehát olyan egységes minimumszint meghatározása, amely gátat vet az adóelkerülésnek és a káros adóversenynek[122]. E ponton merül fel a kérdés: miként viszonyult ehhez a szabályozási kezdeményezéshez a holland törvényhozás?

Hollandia aktívan részt vett mind a domesztikus, mind a regionális, mind pedig a nemzetközi szintű jogalkotási folyamatokban[123]. A globális minimumadó megítélésében azonban a törvényhozás és a jogirodalmi álláspontok között markáns eltérések figyelhetők meg, amelyek a szabályozás elméleti és gyakorlati kérdéseit egyaránt felszínre hozzák[124].

A szabályozással szembeni kritikus álláspont képviselői rámutattak arra, hogy bár a javaslatot több szinten – nemzetközi, regionális és nemzeti szinten – is megtárgyalták, a végső elfogadását megelőzően mégsem valósult meg érdemi, nyilvános vita[125]. Emellett aggályokat vethet fel az is, hogy olyan szervezetnek, mint az OECD, nincs intézményi jogállása sem a holland, sem pedig a nyugat- és kelet-európai jogrendszerekben, így felvethető a demokratikus legitimáció kérdése is[126]. Ez – általánosságban – nem is jellemző a nemzetközi szervezetekre, így az OECD-re sem, ami sem demokratikus, sem alkotmányos legitimitással nem rendelkezik a holland, illetve a nyugat- és kelet-európai jogrendszerekben. Ebből következően a globális minimumadóra vonatkozó javaslatcsomag sem ment keresztül azokon a jogállamisági és demokratikus standardokon, amelyeket a fejlett államokban általában megkövetelnek[127]. Nemcsak a nemzeti jogalkotó mozgásterét korlátozták a nemzetközi mechanizmusok, hanem a szabályok értelmezése is kikerült a nemzeti bíróságok hatásköréből: azokat jellemzően a nemzetközi vagy az Európai Unió Bírósága értelmezi[128]. Ennek következtében az adóverseny kérdésköre nemzeti szintről részben már a

[121] A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról

[122] A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról Preambulum

[123] https://www.eur.nl/en/esl/news/netherlands-implementing-completely-new-tax-system-without-real-discussion?utm(Utolsó letöltési idő:2025.08.02.)

[124] Uo. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230530/memorie_van_toelichting/document3/f=/vm3omvabzjyi.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[125] https://www.eur.nl/en/esl/news/netherlands-implementing-completely-new-tax-system-without-real-discussion?utm (Utolsó letöltési idő:2025.08.02.)

[126] Cees 2013. 568. o.

[127] Uo.

[128] https://www.eur.nl/en/esl/news/netherlands-implementing-completely-new-tax-system-without-real-discussion?utm (Utolsó letöltési idő:2025.08.02.)

regionális döntéshozatali térbe került át. További aggályt vethet fel az a körülmény is, hogy a megállapodást nem globálisan egységesen fogadták el: több olyan állam is visszalépett a kezdeményezéstől, amely korábban támogatta annak kidolgozását és elfogadását[129]. Ez pedig komoly versenyképességi hátrányt jelenthet az Európai Unió számára, és ezáltal a tagállamok gazdasági pozícióit is gyengítheti[130].

A törvényjavaslat támogatói üdvözölték a globális minimumadó bevezetését, mivel úgy vélik, hogy ezzel Hollandia az első lépéseket megtette afelé, hogy levetkőzze az adóparadicsomként való nemzetközi megítélését[131]. Ahogyan arra korábban már utaltam, Hollandia a 1970-es és 1980-as években tudatosan olyan adózási környezetet kezdett kiépíteni, amely kedvezett a nemzetközi beruházásoknak[132]. Ezt a politikát a 2000-es évek elején tovább mélyítette[133]. A kedvező társasági adókulcs mellett Hollandia kiemelkedő adójogi és közgazdasági szakembergárdája révén rendkívül hatékony adótervezési és – sok esetben – adóelkerülési struktúrák kialakítására is lehetőséget biztosított a nemzetközi vállalatoknak[134].

A javaslat támogatói üdvözölték azt is, hogy a szabályozás gátat szabhat az adóversenynek, és hozzájárulhat egy méltányosabb adórendszer kialakításához[135]. Véleményük szerint a globalizáció előrehaladtával a nemzeti adórendszerek önmagukban már egyre kevésbé képesek garantálni az adóteher igazságos elosztását[136]. Ugyanakkor e gondolatmenethez szükséges hozzáfűzni, hogy bár az Európai Unión belül a szabályozás egységes bevezetése technikailag és politikailag is megvalósítható volt, nemzetközi szinten – különösen annak fényében, hogy több gazdaságilag jelentős ország máig nem ültette át saját jogrendjébe e rendelkezéseket – ez a cél hosszú távon egyelőre nem tekinthető reálisnak[137].

---

[129] https://trademagazin.hu/hu/globalis-minimumado-az-amerikai-vallalatcsoportok-vegleg-kikerulhetnek-a-szabalyozas-alol/#:~:text=J%C3%BAnius%20v%C3%A9g%C3%A9n%20Scott%20Bessent%20amerikai%20p%C3%A9nz%C3%BCgyminiszter%20bejelentette%2C%20hogy,v%C3%A1llalatcsoportokat%20a%20j%C3%B6v%C5%91ben%20nem%20%C3%A9rinti%20a%20glob%C3%A1lis%20minimumad%C3%B3.(Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.) https://wtsklient.hu/2025/02/05/globalis-minimumado-valtozasok-2025/ (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[130] Borók-Botka-Czoboly -Nobilis 2024. 9. o.

[131] https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230530/memorie_van_toelichting/document3/f=/vm3omvabzjyi.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[132] Kam 1996. 191. o.

[133] Brys 2010. 17. o.

[134] Uo.

[135] https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230530/memorie_van_toelichting/document3/f=/vm3omvabzjyi.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[136] Uo.

[137] https://trademagazin.hu/hu/globalis-minimumado-az-amerikai-vallalatcsoportok-vegleg-kikerulhetnek-a-

Fontos megjegyezni azt is, hogy bár Hollandia elsősorban az adókedvezmények és a komplex adóelkerülési struktúrák révén vesz részt az adóversenyben – nem pedig a társasági adókulcs alacsony szinten történő meghatározásával – az adóverseny visszaszorítása, valamint a magasabb társasági adókulcsok bevezetése mégis elsősorban a nyugat-európai államok érdekét szolgálja[138]. Ezzel szemben a kelet-európai tagállamok – különösen az Európai Unióhoz való csatlakozásukat követően – nyíltan vállalták, hogy az alacsony adókulcsok és egyéb versenyképességi eszközök révén kívánják ösztönözni a gazdasági növekedést és a tőkebeáramlást, hasonlóan az ír modellhez[139]. Éppen ezért a 2000-es évek elejétől kezdve a nyugat-európai országok – így Hollandia is – stratégiai célként kezelték az adóverseny európai szintű korlátozását, még abban az esetben is, ha ez saját, korábban alkalmazott versenyeszközeikre is korlátozó hatással járhat[140].

4.3. Összegző gondolatok a holland társasági adókulcsról és a mögöttük meghúzódó gazdasági érdekekről

Fontos rögzíteni, hogy Hollandia az elmúlt négy évtizedben fokozatosan elmozdult a magas adózású államok kategóriájából az alacsonyabb adóterheléssel rendelkező országok közé[141]. E folyamat mögött elsődlegesen a gazdasági versenyképesség megőrzésének és erősítésének szándéka húzódott meg, amit Hollandia nem kizárólag a társasági adókulcsok csökkentésével kívánt elérni[142]. A 2000-es évektől kezdődően, különösen a kelet-európai tagállamok Európai Unióhoz való csatlakozását követően, az adóverseny kérdésköre a nyugat-európai országok számára is stratégiai jelentőségűvé vált[143]. Ezzel párhuzamosan egyre sürgetőbb lett olyan adópolitikai környezet kialakítása, amely a tőkebefektetések szempontjából versenyképes és vonzó kereteket biztosít[144].

---

szabalyozas-alol/#:~:text=J%C3%BAnius%20v%C3%A9g%C3%A9n%20Scott%20Bessent%20amerikai%20p%C3%A9nz%C3%BCgyminiszter%20bejelentette%2C%20hogy,v%C3%A1llalatcsoportokat%20a%20j%C3%B6v%C5%91ben%20nem%20%C3%A9rinti%20a%20glob%C3%A1lis%20minimumad%C3%B3.(Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

https://wtsklient.hu/2025/02/05/globalis-minimumado-valtozasok-2025/ (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[138] MOOIJ 2004 2-3. oldal

[139] Uo.

[140] Uo.

[141] https://www.theglobaltreasurer.com/2006/04/11/the-netherlands-as-a-treasury-location-tax-benefits/ (Utolsó letöltési idő:2025.04.11.)

[142] BRYS 2010 17. oldal

[143] MOOIJ 2004 2-3. oldal

[144] Uo.

5. Bulgária vizsgálata

Bulgária történelmi fejlődése – szemben a fentebb bemutatott Hollandiával – kevésbé kedvező körülmények között zajlott. A török uralom megszűnését követően, több mint egy évszázaddal később, a kommunista rendszer következményei jelentősen meghatározták az ország gazdasági és társadalmi struktúráját[145]. Ennek következtében Bulgária nem sorolható a nyugati világ fejlett gazdaságai közé[146]. A kommunizmus megszűnését követően azonban az ország megkezdte a modern piacgazdaságra való átállást, és ebben a folyamatban olyan jogi intézményrendszer kialakítására került sor, amely a korábbi időszakban nem létezett[147]. A piacgazdaságra való áttérés következtében Bulgária GDP-je évi 6-7 százalékos növekedést produkált[148]. 2007-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, ami jelentős mérföldkőnek bizonyult[149]. Bár ezt követően, közel a 2008-as globális gazdasági válság időszakához, a GDP növekedési üteme lassult, az ország azóta is stabil, évi 3-4 százalékos növekedést képes felmutatni[150]. E pozitív mutatók ellenére azonban Bulgária továbbra is az Európai Unió 27 tagállama között az egyik legalacsonyabb gazdasági fejlettséggel rendelkező államnak számít[151].

5.1. A bolgár adókulcs csökkentés

Bulgária fejlődéstörténete, szemben Hollandia dinamikus és változatos gazdasági átalakulásával, jóval kevesebb ingadozó periódust foglal

---

[145] Stoilova -Patonov 2020. 389. o.

[146] https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD (Utolsó letöltési idő:2025.07.29.) https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.) https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-better-life-index.html (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.) https://www.investopedia.com/terms/g/gpi.asp (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29) https://www.cess2024.insee.fr/wp-content/uploads/2024/10/P1A_SOUPART_10-10_OK.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.17.29.)

[147] Stoilova-Patonov 2020. 389. o.

[148] Uo.

[149] https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/bulgaria_hu (Utolsó letöltési idő:2025.08.02.)

[150] Stoilova-Patonov 2020. 389. o.

[151] https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD (Utolsó letöltési idő:2025.07.29.) https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.) https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-better-life-index.html (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29.) https://www.investopedia.com/terms/g/gpi.asp (Utolsó letöltési idő: 2025.07.29) https://www.cess2024.insee.fr/wp-content/uploads/2024/10/P1A_SOUPART_10-10_OK.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.17.29.)

magában. Az 1990-es évek végén megkezdődött a következetes és tudatos törekvés a versenyképes gazdaságpolitika kialakítására, melynek egyik kulcseszköze a társasági adókulcs folyamatos csökkentése volt[152]. Ennek megfelelően a bolgár törvényhozás a 90-es évek végétől az Európai Unióhoz való csatlakozásig a korábbi 40%-os adókulcsról 10%-ra mérsékelte azt, mely adókulcs a globális minimumadó hatályba lépéséig nem változott[153]. Melyek voltak azonban az ezredforduló környékén meghozott döntések mögött húzódó okok?

5.2. A bolgár adócsökkentés mögött meghúzódó érdekek

A 1990-es évek adószabályozási reformjai mögött számos indok húzódott meg. Egyrészt az évtized a piacgazdaságra való áttérés időszaka volt, ami megkövetelte a jogintézmények átfogó átalakítását az új gazdasági kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében[154]. Ennek szerves részét képezte a társasági adókulcs radikális átalakítása is[155]. Ezt követően, a 2007-es Európai Unióhoz való csatlakozás újabb, immár nem csupán a modern piacgazdaság, hanem az európai uniós piacgazdasági normáknak való megfelelés kötelezettségét is magával hozta Bulgária számára[156]. E komplex követelményrendszernek csak egyik szeletét képezte a társasági adókulcs reformja[157].

Kiemelendő, hogy bár a társasági adókulcs csökkentése a bolgár gazdaságban rövid távon átmeneti visszaesést eredményezett, amint azt a társasági adóbevételek GDP-arányos csökkenése is tükrözi: ez az átlagos 3%-ról 1,8%-ra mérséklődött, a 2007-es Európai Uniós csatlakozást követően azonban e mutató 4,4%-kal emelkedett[158]. E folyamat rávilágít arra, hogy az adócsökkentések rövid távú negatív hatásaik ellenére, hosszabb távon – ami néhány év időtávját is magában foglalhatja – kedvező gazdasági növekedést[159] eredményezhetnek.

---

[152] Stoilova-Patonov 2020. 389. o., Mooij 2004. 2-3. o.
[153] https://tradingeconomics.com/bulgaria/corporate-tax-rate (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[154] https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/901 (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[155] Uo.
[156] Terziyski Dimitar Stoyanov: Corporate taxation in the UK and the Republic of Bulgaria. Formation of the Tax base. Allowances, deductions, and reliefs. A comparative analysis, https://www.academia.edu/7955935/Corporate_taxation_in_the_UK_and_the_Republic_of_Bulgaria_Formation_of_the_Tax_base_Allowances_deductions_and_reliefs_A_comparative_analysis (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[157] Uo.
[158] Paun 2019. 876-893. o.
[159] Uo.

Ebből a megközelítésből arra következtethetünk, hogy Bulgária 2000-es évek elején folytatott társasági adópolitikája támogatta az ország gazdasági növekedését[160]. Mint korábban már említettem, ez a gyakorlat nem tekinthető kirívónak a kelet-európai államok körében, ahol számos hasonló adópolitikai megközelítés volt megfigyelhető[161].

5.3. Bulgária és a globális minimumadó irányelv

A globális minimumadóról szóló törvényjavaslat vitája 2023 szeptemberében kezdődött meg a Bolgár Nemzeti Parlamentben[162]. A törvényjavaslatot a nemzeti parlament 2023 decemberében fogadta el, és a törvény bizonyos rendelkezései 2024. január 1-jétől léptek hatályba[163].

A globális minimumadó bevezetése Bulgária szempontjából különösen kedvezőtlen gazdasági következményekkel járhat, mivel az ország versenyképességének egyik kulcseleme a beruházásokat ösztönző, alacsony társasági adókulcs[164]. A vállalatok számára kedvező adózási környezet évtizedek óta a bolgár gazdaságpolitika egyik meghatározó eleme[165]. Ennek fényében a globális minimumadó elfogadása a beruházási vonzerő csökkenését, és így a gazdasági növekedési potenciál mérséklődését eredményezheti[166]. Ezzel szemben, például Hollandia esetében a szabályozással kapcsolatos társadalmi és szakpolitikai diskurzus jóval megosztottabb képet mutatott. Bulgáriában a globális minimumadóval szembeni álláspont lényegesen egységesebb volt, és általános szkepticizmus jellemezte a szabályozás gazdasági hasznosságát.

6. Az EU válasza 2004 után a tagállamok közötti gazdasági érdekütközésekre

Amint röviden jeleztem a negatív integráció mellett megjelenik a pozitív integráció is, azaz a globális minimumadó. Az irányelvről szóló jogi állásfoglalást az Európai Parlament 503 igen, 46 nem és 48 tartózkodó

---

[160] Uo.
[161] Mooij 2004. 2-3. o.
[162] https://www.pwc.bg/en/publications/assets/tls-2023/PwCBulgaria_Tax_Alert_Global_Minimum_Tax_in_Bulgaria.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[163] Uo.
[164] https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10829 (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)
[165] Uo.
[166] Uo.

szavazattal fogadta el[167]. Ez tette lehetővé az OECD szabályozásának uniós jogba történő átültetését[168]. Ahogy már említettem, a szabályozás lényege, hogy a multinacionális vállalatcsoportokra és a jelentős belföldi vállalatokra globális adószintet határoz meg, ami effektív 15%-os adókulcsot jelent[169]. Célja az uniós szinten káros adóverseny visszaszorítása, valamint ezeknek a multinacionális és globális vállalatoknak a megfelelő megadóztatása[170].

6.1. A globális minimumadó jogi értékelése

Az európai uniós jogalkotásnak három fő kelléke van ahhoz, hogy egy adott szabályozás megszülethessen: a megfelelő jogalap, a szubszidiaritás elve, valamint az arányosság elve[171].

A globális minimumadó irányelv esetében a jogalap az EUMSZ 115. cikke volt[172]. Ez a cikk lehetőséget ad az Uniónak arra, hogy olyan területeken is jogot alkosson, ahol egyébként nincs közvetlen hatásköre, de az adott szabályozás a belső piac létrehozásához vagy megfelelő működéséhez szükséges. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a közvetlen adózás – például a társasági adó – területén az Unió alapvetően nem rendelkezik hatáskörrel, csak a közvetett adókra (pl. áfa) vonatkozóan[173]. Ezért is vált vitatottá ez az irányelv: több tudományos álláspont szerint az EU túllépte a hatáskörét, mivel a globális minimumadó céljai túlterjednek azon, mint ami a belső piac működéséhez „szükséges minimumként” értelmezhető[174].

A szubszidiaritás elve az EUMSZ 5. cikk (3) bekezdésében jelenik meg[175]. Ez az elv kimondja, hogy az Unió csak akkor léphet fel, ha a szabályozás célját a tagállamok önállóan – sem nemzeti, sem regionális, sem helyi szinten – nem képesek kielégítően megvalósítani, és ha az uniós szintű fellépés hatékonyabb megoldást nyújt. Ez tehát három feltételt támaszt:

---

[167] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0216_EN.html (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[168] A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról Preambulum

[169] Uo.

[170] Uo.

[171] Kende-Jeney-Szűcs 2022. 209. o.

[172] A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról preambulum

[173] Delhomme-Hervey 2022. 7. o.

[174] Johannes Becker & Joachim Englisch, Implementing an international effective minimum tax in the EU https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3892160 (Utolsó letöltési iddő: 2025.08.02.) 42. oldal

[175] EUMSZ 5. cikk (3) bekezdés: A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

(1) nem lehet kizárólagos hatáskör; (2) tagállami szinten nem megoldható; (3) uniós szinten jobban megoldható. A globális minimumadó támogatói szerint ezek a feltételek teljesülnek, hiszen csak uniós szinten lehet garantálni a koordinált végrehajtást, és ezzel a belső piac torzulásmentes működését[176]. Ugyanakkor kritikaként felmerül, hogy a szubszidiaritási követelmény formai részei – például a hatásvizsgálat – elmaradtak, így a szabályozás legitimitása kérdéses lehet[177].

Az arányosság elve a másik kulcselem: eszerint minden uniós jogi aktusnak arányosnak kell lennie a céljával, vagyis a beavatkozás nem haladhatja meg azt a mértéket, ami a cél eléréséhez feltétlenül szükséges[178]. Ezt az elvet csak akkor lehet megsértettnek tekinteni, ha a jogsértés nyilvánvaló, súlyos, és nem indokolható[179]. A globális minimumadó irányelv támogatói azzal érvelnek, hogy a szabályozás nem lépi túl az OECD által meghatározott (Pillar 2) kereteket, csupán az uniós jogba történő átültetést célozza. Ez alapján az arányosság elve – szűken értelmezve – nem sérül[180].

A globális minimumadó elfogadása több lépcsőben valósult meg: globális szinten az OECD keretében, regionális szinten az Európai Unióban, valamint nemzeti szinten a tagállamok jogrendszerébe történő átültetéssel. E háromszintű szabályalkotási folyamat formai szempontból is számos problémát vet fel, különösen a jogalkotási legitimáció és a demokratikus átláthatóság tekintetében.

Elsőként az OECD szerepe érdemel kiemelt figyelmet. Az OECD ugyanis nem rendelkezik önálló jogalkotási hatáskörrel, és normái klasszikusan „soft law”-nak tekinthetők[181]. Mindez alapján formailag nem is lenne elvárható, hogy megfeleljenek azoknak a kritériumoknak, amelyek egy kötelező erejű nemzetközi vagy uniós jogforrást jellemeznek.

Ez a megközelítés azonban az utóbbi években fokozatosan átalakult[182]. Számos jogtudós és szakértő érvel amellett, hogy az OECD működését ma már intenzív szakmai és politikai nyomásgyakorlás jellemzi, ami arra irányul, hogy minél több állam vegyen részt a szervezet munkájában, és

---

[176] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0823 (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[177] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-719752_EN.pdf (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[178] Kende-Jeney-Szűcs 2022. 230. o.

[179] Uo.

[180] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0823 (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

[181] Cees 2013. 568. o.

[182] Uo.

alkalmazza annak ajánlásait[183]. Ennek következtében a soft law jellegű szabályozás de facto normává válik, és kikényszeríthető hatásokat generál, ami új típusú legitimitási igényeket támaszt a szervezettel szemben[184].

Éppen emiatt kulcsfontosságú, hogy az ilyen típusú normák elfogadása megfelelő eljárási garanciák mellett történjen meg – elsősorban uniós és nemzeti szinteken. Az Európai Unió regionális jogalkotóként vállalta, hogy az OECD által kialakított kereteket irányelv formájában átülteti a közösségi jogba. Ez azonban több szempontból is vitatható módon történt.

Az uniós eljárás során gyakran hivatkoztak arra, hogy a szabályozást már kellő részletességgel megvitatták az OECD szintjén, így elegendő gyorsított, kevésbé alapos elfogadási eljárás[185]. Ez azonban problematikus, ugyanis az OECD egyeztetések nem feleltek meg azoknak a demokratikus és formai követelményeknek, amelyeket ilyen jelentőségű, adószuverenitást is érintő szabályozástól elvárnánk.

Ez a formai deficit továbbgyűrűzik tagállami szintre is. Ott a nemzeti jogalkotók már kész tényként kezelik az uniós irányelvet, így nincs valódi mozgásterük az érdemi vitára vagy módosításra[186]. Ez a helyzet különösen aggasztó, hiszen így semelyik szinten nem történt meg a szabályozás teljes körű, formai szempontból is megfelelő elfogadása.

Mindez azt vonja maga után, hogy ennek, az adórendszerek alapvető működését befolyásoló jogszabálynak a jogalapja és az elfogadási módja is komolyan megkérdőjelezhető – különösen annak fényében, hogy a közvetlen adóztatás hagyományosan a tagállamok hatáskörébe tartozik, és az Unió csak korlátozott harmonizációs jogosítványokkal rendelkezik ezen a területen.

7. Záró gondolatok

A kutatás három alapvető kérdésre kereste a választ. Először azt vizsgáltam, milyen gazdasági érdekek jelennek meg a közvetlen adózás területén az Európai Unióban. Erre a kérdésre Hollandia és Bulgária példáján mintegy negyven évre visszatekintve próbáltam általános választ

[183] Uo.
[184] Uo.
[185] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-05-18-ITM-025_EN.html (Utolsó letöltési idő:2025.08.02.)
[186] https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/hu#:~:text=A%20tag%C3%A1llamoknak%20a%20megszabott%20hat%C3%A1rid%C5%91re%20el%20kell%20k%C3%BCldeni%C3%BCk,amelyekkel%20az%20ir%C3%A1nyelv%20rendelkez%C3%A9seit%20%C3%A1t%C3%BCltetik%20saj%C3%A1t%20nemzeti%20jogukba. (Utolsó letöltési idő: 2025.08.02.)

adni. A példák jól szemléltetik, hogyan képesek egyes tagállamok adópolitikájuk révén nemzetközi tőkevonzó szerepet betölteni, és ez milyen feszültségeket okoz az egységes belső piac működésében.

A második kérdés az volt, milyen uniós jogi válaszok születtek ezekre a gazdasági érdekellentétekre. E tekintetben a kép igen változatos: találkozhatunk irányelvvel, ún. "soft law" típusú jogforrással, valamint negatív harmonizációs eszközzel, különösen az Európai Unió Bírósága esetjogában.

Harmadik lépésként e jogi eszközöket és szabályozási technikákat értékeltem jogelméleti és gyakorlati szempontból. Összességében megállapítható, hogy az Európai Unió nem minden esetben alkalmazott megfelelő, vagy legitim jogi eszközöket a közvetlen adózás szabályozása során. A bírósági esetjog szerepe megkerülhetetlen, azonban felvethető, hogy az Európai Unió Bírósága sokszor túllépi a ráruházott jogértelmezési hatáskört, és politikai szervként lép fel, ezzel politikai döntéseket is befolyásolva az integráció mélyítése érdekében[187].

A „soft law” típusú eszközök alkalmazása sem feltétlenül problematikus önmagában – különösen konfliktusos területeken szolgálhatnak áthidaló megoldásként[188]. Mégis kérdésként merül fel, hogy az ilyen típusú szabályozások nem válnak-e kvázi kötelező erejűvé anélkül, hogy valódi demokratikus és formai jóváhagyáson mentek volna keresztül.

Különösen élesen vetődnek fel ezek a problémák a globális minimumadó irányelvének elfogadása kapcsán. Egyrészt kérdéses, hogy az irányelv megfelel-e az uniós jogalkotáshoz szükséges hatásköri és anyagi jogi feltételeknek (jogalap, szubszidiaritás, arányosság)[189]. Másrészt, tekintettel arra, hogy az Európai Unió az alapértékei között a gazdasági verseny és a tagállami szuverenitás tiszteletben tartását is deklarálja, elvárható lenne az átlátható, formailag hibátlan jogalkotási eljárás – ami azonban e konkrét esetben több szempontból is hiányosnak tűnik.

Összegzésként megállapítható: ahogyan a tagállamok közötti gazdasági érdekellentétek erősödtek a közvetlen adózás területén, úgy vált egyre mélyebbé az uniós szintű jogharmonizáció is. Ugyanakkor ez a harmonizáció sok esetben nem megfelelő jogi eszközökkel történt, ami hosszabb távon veszélyeztetheti a jogbiztonságot és az Európai Unió működésének legitimitását.

---

[187] Józan 2020. 29-40. o.
[188] Gribnau 2006. 71. o.
[189] Kende-Jeney-Szűcs 2022. 209. o.

A tanulmány talán legnagyobb kihívása éppen a saját célkitűzése volt. Az, hogy negyven év uniós szabályozását és annak megítélését próbálja áttekinteni, önmagában is komoly vállalás – különösen ilyen szűk keretek között. Nem is biztos, hogy így minden részlet kellő mélységben bemutatható. Ráadásul számos olyan kérdés is előkerült, amely önálló tanulmányt is megérdemelne: például az, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata mennyiben lépi túl a rá ruházott szerepkört, vagy hogy a soft law mennyiben tekinthető tényleges jogforrásnak.

A fentiek alapján érzékelhető, hogy az uniós pénzügyi jog fejlődését jelentős mértékben gazdasági érdekek és sajátos szabályozási megoldások alakították, amelyek azonban nem minden esetben illeszkedtek maradéktalanul a jogállamiság és a demokratikus jogalkotás normatív elvárásaihoz. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a pénzügyi jog nem statikus tér, hanem a gazdasági környezet változásával együtt alakul. Éppen ezért joggal tekinthetünk kíváncsian a jövőbe, mert amint az elmúlt évtizedek is mutatják: ahogy a gazdaság változik, úgy formálódik a pénzügyi jog arca is.

Felhasznált irodalom

Barnard, Catherine – Deakin, Simon(2002): 'Negative' and 'Positive' Harmonization of Labor Law in the European Union. Columbia Journal of European Law, Vol. 8, Issue 3.

BDO Magyarország (2021): A kelta tigris: Írország. https://ado.hu/ado/a-kelta-tigris-irorszag/

Brys, Bert (2010): Making Fundamental Tax Reform Happen. OECD Taxation Working Papers, No. 3, 1-36. (doi: https://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0v54g34-en)

C.A. de Kam (1996): Tax reform in thw Netherlands, 1985-1995. In: C. Kool, J. Muysken, & T. van Veen (Eds.): Essays on Money, Banking and Regulation. Kluwer Academic Publishers. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4613-1263-5_11

Desislava Stoilova-Nikolay Patonov (2020): Fiscal policy and growth in a small emerging economy: The case of Bulgaria. Society and Economy, Vol. 42., No. 4, 386-402. DOI: https://doi.org/10.1556/204.2020.00015

Dimitar Stoyanov Terziyski (2014): Corporate taxation in the UK and the Republic of Bulgaria. Formation of the Tax base. Allowances, deductions, and reliefs. A comparative analysis. https://www.academia.edu/7955935/Corporate_taxation_in_the_UK_and_the_Republic_of_Bulgaria_Formation_of_the_Tax_base_Allowances_deductions_and_reliefs_A_comparative_analysis

Dr. Borók Tímea - Botka Erika - Dr. Czoboly Gergely - Nobilis Benedek (2024): Globális minimumadó. Penta, Budapest

Dragos Paun (2019): Tax competition and factors influencing the gross domestic product and foreign direct investments of CEE countries. Economic Research-Ekonomska, Vol. 32., No. 1, 876-893. DOI: https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1585896

Erdős Éva (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. Miskolci Jogi Szemle, Vol.: 2,

Fritz Scharpf (2009): The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy. Socio-Economic Review, Vol 8., No.2. DOI: https://doi.org/10.1093/ser/mwp031

Fritz Scharpf W.(1997): Balancing positive and negative integration: the regulatory options for Europe. In: Year of publication, Vol. 8. DOI: https://doi.org/10.2307/j.ctv287sk4f.9

Gregory Shaffer (2009): Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. Minnesota Law Review, Vol.: 94, Issue: 3

Hans Gribnau (2006): Improving the Legitimacy of Soft Law in EU Tax Law. Intertax, Vol.: 35, Issue. 1. DOI: https://doi.org/10.54648/taxi2007003

Horváth Dóra (2025): Jogállamiság vagy jurisztokrácia? A hatékony bírói jogvédelem elve az Európai Unió Bírósága gyakorlatában. Jog-Állam-Politika, Vol.:1. DOI: https://doi.org/10.58528/JAP.2025.17-1.61

J. L. M Gribnau (2008): Soft law and taxation. Legisprudence, Vol.2, Issue 2. DOI: https://doi.org/10.1080/17521467.2007.11424668

Johannes Becker & Joachim Englisch: Implementing an international effective minimum tax in the EU. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3892160

Józan Mónika (2020): Az európai uniós jogharmonizáció mint állandó viszonyítási-értékelési-igazodási folyamat tagállami szinten: módszertani elemzés. Iustum Aequum Salutare, Vol.:3.

Kende Tamás - Jeney Petra - Szűcs Gábor (2022): Európai közjog és politika. Osiris kiadó, Budapest

Kovács András - Tóth Tihamér - Forgács Anna (2016): The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts | ELTE Law Journal Vol.: 2. 53-70.

Kun Attila (2012): A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban: Az új Munka Törvénykönyve apropóján. Pázmány Law Working Papers, Vol.: 3, Issue: 41

Ruud DE Mooji (2004): A minimum corporate tax rate in the Eu combines the best of two worlds. Intereconomics, Vol.: 39. DOI: https://doi.org/10.1007/BF03032107

Pedro Caro de Sousa (2019): Negative and Positive Integration in EU Economic Law: Between Strategic Denial and Cognitive Dissonance? Cambridge University Press, Vol.: 13., Issue: 8. DOI: https://doi.org/10.1017/S2071832200017764

Peters Cees (2013): The legitimacy of the OECD's work on pillar two, PETERS C., The Legitimacy of the OECD's Work on Pillar Two- An Analysis of the Overconfidence in a 'Devilish Logic" (6).pdf DOI: https://doi.org/10.54648/taxi2023057

Simon István (2021): Pénzügyi jog 1. ELTE Eötvös kiadó, Budapest

Stiglitz, Joseph (2010): Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up. New York Press, New York. DOI: https://doi.org/10.2307/jj.26193269

Szilovics Csaba (2014): Az Európai Unió adójogának jellegzetességei és az adóharmonizáció folyamata. Jura, Vol 2.

Vasa László (2021): Európai uniós integrációs modellek. Külügyi szemle, Vol.:20, Issue: 1. DOI: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.9

Vincent Delhomme - Tamara Hercey (2022): The European Union1s response tot he Covid-19 crisis and (the legitimicy of) the Union's legal order. Yearbook of European Law, Volume 41. DOI: https://doi.org/10.1093/yel/yeac011

https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0216_EN.html

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/bulgaria_hu

https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdrp201033.pdf

https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI

https://studyres.com/doc/9999575/the-dutch-corporate-income-tax-2007-

https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/901

https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10829

https://taxsummaries.pwc.com/netherlands/corporate/taxes-on-corporate-income#:~:text=In%20general%2C%20a%20Dutch%20resident%20company%20is%20subject,Dutch%20sources.%20The%20standard%20CIT%20rate%20is%2025.8%25.

https://trademagazin.hu/hu/globalis-minimumado-az-amerikai-vallalatcsoportok-vegleg-kikerulhetnek-a-szabalyozas-alol/#:~:text=J%C3%BAnius%20v%C3%A9g%C3%A9n%20Scott%20Bessent%20amerikai%20p%C3%A9nz%C3%BCgyminiszter%20bejelentette%2C%20hogy,v%C3%A1llalatcsoportokat%20a%20j%C3%B6v%C5%91ben%20nem%20%C3%A9rinti%20a%20glob%C3%A1lis%20minimumad%C3%B3

https://tradingeconomics.com/netherlands/corporate-tax-rate

https://tradingeconomics.com/bulgaria/corporate-tax-rate

https://wtsklient.hu/2025/02/05/globalis-minimumado-valtozasok-2025/

https://www.cess2024.insee.fr/wp-content/uploads/2024/10/P1A_SOUPART_10-10_OK.pdf

https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/

https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/transposition-directives/hu#:~:text=A%20tag%C3%A1llamoknak%20a%20megszabott%20hat%C3%A1rid%C5%91re%20el%20kell%20k%C3%BCldeni%C3%BCk,amelyekkel%20az%20ir%C3%A1nyelv%20rendelkez%C3%A9seit%20%C3%A1t%C3%BCltetik%20saj%C3%A1t%20nemzeti%20jogukba.

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230530/memorie_van_toelichting/document3/f=/vm3omvabzjyi.pdf

https://www.eerstekamer.nl/begrip/wat_doet_de_eerste_kamer

https://www.eur.nl/en/esl/news/netherlands-implementing-completely-new-tax-system-without-real-discussion?utm

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-05-18-ITM-025_EN.html

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-719752_EN.pdf

https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/92/general-tax-policy%22#:~:text=Direct%20taxation%20denotes%20taxes%20levied%20on%20income%2C%20wealth,the%20Court%20of%20Justice%20of%20the%20European%20Union%29.

https://www.investopedia.com/terms/g/gpi.asp

https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-better-life-index.html

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/11/beyond-gdp_g1g98ae6/9789264307292-en.pdf

https://www.pwc.bg/en/publications/assets/tls-2023/PwCBulgaria_Tax_Alert_Global_Minimum_Tax_in_Bulgaria.pdf

https://www.theglobaltreasurer.com/2006/04/11/the-netherlands-as-a-treasury-location-tax-benefits/

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering

Sigmond Tamás (ORCID: 0009-0007-8353-4057)
ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszék
Témavezető: Virág Tünde PhD, habilitált egyetemi docens

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.169

„Ágyat a gyereknek!” Kritikai látlelet a hazai gyermekvédelmi szakellátás elhelyezési rendszeréről

(‘A Bed for each Child!’ A Critical View on Hungary’s Out-of-Home Placement System)

Absztrakt

A tanulmány a magyar gyermekvédelmi szakellátás döntéshozatali mechanizmusait elemzi, különös tekintettel az elhelyezési folyamatokra. Rámutat a családban nevelkedés, hátránykompenzálás és társadalmi integráció deklarált céljai, valamint a mindennapi gyakorlat közötti ellentmondásokra. A 2014 utáni centralizáció fokozta a rendszer zártságát és forráshiányát, korlátozva a helyi szakmai autonómiát. Kvalitatív interjúk alapján az elhelyezési döntéseket ma többnyire férőhely-korlátok és időnyomás határozzák meg, miközben a preventív szolgáltatások hiánya sok esetben elkerülhető kiemeléseket eredményez.

Kulcsszavak

gyermekvédelmi szakellátás, elhelyezési döntéshozatal, központosítás, szakmai autonómia, részvételi döntéshozatal

Abstract

This paper analyses the decision-making mechanisms within Hungary’s child protection system, highlighting the gap between its declared aims—family-based care, disadvantage compensation, and social integration—and everyday dysfunctions. Post-2014 centralisation has deepened systemic rigidity and resource shortages, limiting local professional autonomy. Based on qualitative interviews, placement decisions are now largely capacity-

driven and time-pressured, while effective preventive services could avert many removals.

Keywords

child-protection system, placement decision-making, centralisation, professional autonomy, participatory decision-making

Bevezetés

A magyar gyermekvédelmi szakellátásban régóta tapasztalható feszültség a rendszer deklarált céljai – a családban nevelkedés elősegítése, a hátránykompenzálás és a társadalmi integráció támogatása – és a mindennapi működés valósága között. A kortárs szakirodalom[1] *„önmagába záródó"*, izolált ellátórendszerről beszél, ami a külső szolgáltató-kapcsolatok hiányától, a rugalmatlan struktúráktól és a tartós forráshiánytól szenved. A központosított fenntartási modell (pl. állami finanszírozás, gyermekotthoni központok stb.) [2] 2014 utáni térnyerése tovább szűkítette a helyi szakmai autonómiát, miközben a tervezés nélküli, reaktív beavatkozások már korábban is tartós problémát jelentettek[3].

E diszfunkcionális működés talán legkritikusabb pontja az elhelyezési folyamat jelenlegi formája: a családból való kiemeléstől kezdve a gondozási hely-(nevelőszülői vagy gyermekotthoni férőhely) váltásig. Rácz[4] egyenesen úgy fogalmaz, hogy *„a szakellátás egyik legnagyobb kudarca épp a helyezéssel indul"*. A családból való kiemeléssel kapcsolatos döntések problematikája nem csupán operatív kérdés: a preventív szolgáltatások hiánya miatt a családból való eltávolítás sok esetben indokolatlan, vagy legalábbis elkerülhető lenne[5]. A kiemelés optimális időpontja és a gondozási hely körültekintő megválasztása tehát olyan első momentumok, amelyek meghatározzák a gyermek későbbi tanulási pályáját, egészségét és társas kapcsolatait. A kapkodó, férőhelyvezérelt vagy szakmailag megalapozatlan elhelyezési döntések jelentősen növelik a rendszerbántalmazás kockázatát: fokozhatják az iskolai lemorzsolódást, súlyosbíthatják a pszichés

[1] Domszky 2017; Rácz 2022a; Rácz 2023
[2] Pl. a 316/2012. (XI. 13.) Korm.r. és 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet
[3] Rácz 2022a
[4] Rácz 2023. 38.
[5] Rácz 2022b

megterhelést, és elősegíthetik, hogy a fiatal később a hajléktalan-, a büntető- vagy az egészségügyi ellátórendszerbe sodródjon[6].

Tanulmányom elsődleges célja, hogy saját empirikus adatfelvételemre és a szakirodalomra támaszkodva bemutassam: a múltban alkalmazott tervezési értekezlet – előzetes, multidiszciplináris és konzultatív fórum, ahol a gyermeket, családját és a szakembereket is bevonva közösen kerestek a szükségletekhez illeszkedő gondozási megoldást –, miként valósította meg a gyerek- és családközpontú szemléletet. Ezt a mechanizmust váltotta fel a jelenlegi elhelyezési tárgyalás, ahol időnyomás alatt, többnyire centralizált kapacitáslisták alapján döntenek, s eközben a férőhelyhiány és az adminisztratív logika felülírja a személyre szabott elhelyezési szempontokat. Vizsgálatom így arra irányul, miként befolyásolja a központosított irányítás és a tartós kapacitáshiány a kiemelésről és gondozási hely váltásával kapcsolatos döntéseket; illetve képes-e a szakembergárda formális vagy informális stratégiákkal ellensúlyozni e kapacitásvezérelt működést, vagy maga is kénytelen idomulni hozzá. A tervezési értekezlet és az elhelyezési tárgyalás különbségeinek bemutatása lehetőséget nyújt a korábbi gyakorlat tanulságainak számbavételére. Ez a tényfeltárás hozzásegíthet ahhoz, hogy az elhelyezés – a gyermekvédelmi szakellátás első és talán legmeghatározóbb mozzanata – újra a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntéssé váljon.

Fontos hangsúlyozni, hogy a múlt és a jelen összevetése nem a *„régen minden jobb volt*” narratívára épül. A korábbi időszakokban is voltak rendszerszintű diszfunkciók, amelyeket a mindenkori szakpolitika nem kezelt kielégítően[7]. Ám a múlt és a jelen összevetése rámutat arra, hogy az optimális megoldás miért ütközik ma újra és újra strukturális korlátokba.

A kutatás szereplői

A tanulmány alapja négy félig strukturált interjú, amelyeket az egyik legnagyobb esetszámmal dolgozó Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál (TEGYESZ) vettem fel. A kutatásban részt vett két ügyintéző az Elhelyezési Szolgálattól, egy facilitátor és az igazgató.

Az Elhelyezési Szolgálatnál dolgozó ügyintézők a gyámhivataloktól beérkező felkérések kezelésétől a gondozási helyek kereséséig a teljes elhelyezési folyamat motorjai. A legtöbb ügyirat először hozzájuk fut be; ők

[6] Győri 2021; Rácz 2023
[7] Pl. Vidra Szabó 2000; Szikulai 2004; Domszky 2011; 2017

koordinálják a családból érkező gyerekek elhelyezését, illetve a már szakellátásban élő növendékek számára új gondozási hely keresését, a kapcsolattartások módosítását, szükség esetén megszervezik a további egyeztetéseket a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottsággal (SZB) és a különböző szereplőkkel.

Az interjúalanyok gyakran utalnak a független Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság tevékenységére, ami Both és Kuslits[8] szerint a gyermekvédelmi szakellátás multidiszciplináris „szűrőkapuja". Első lépésként komplex szükséglet-diagnózist végez: személyes vizsgálat és iratelemzés alapján meghatározza, hogy a gyermek átlagos, különleges (értelmi vagy mozgásbeli akadályozottsággal élő, három év alatti stb.), speciális (szerhasználó, prostitúcióban vagy bűnelkövetésben érintett stb.) vagy kettős szükségletű (különleges és speciális szükséglet együttesen), és feltérképezi azokat a tényezőket, amelyek a kiemelés vagy a gondozási hely későbbi megváltoztatása szempontjából relevánsak. E diagnózis alapján nem konkrét intézményt jelöl ki, hanem az ellátási formát (nevelőszülői család, különleges vagy speciális gyermekotthon stb.), és elkészíti az egyéni elhelyezési tervet és javaslatot, ami a gondozási hely kiválasztásának, a kapcsolattartás szabályozásának és a fejlesztési céloknak az alapdokumentuma.

Az interjúalanyként megkérdezett facilitátor elsősorban a szakmaközi megbeszélések és tervezési értekezletek lebonyolításáért felel. Feladata a felmerülő vitás helyzetekben (pl. kapcsolattartás módosítása vagy gondozási hely váltás) esetén a párbeszéd semleges, biztonságos kereteinek megteremtése, a gyermek, a család és a szakemberek szempontjainak összehangolása, valamint az, hogy az egyeztetések eredményei egyértelműen bekerüljenek a további döntési folyamatokba. A TEGYESZ-vezető – saját meghatározása szerint – „*stratégiai ütközőpontként*" működik: intézményi engedélyeket szerez be, összegyűjti a regionális statisztikákat (be- és kiáramlás, férőhelyek, fluktuáció), és szükség esetén magasabb szintre emeli a gondozási hely váltások vagy a kapacitáshiány körül kialakuló konfliktusokat. A napi operatív feladatokban is részt vesz, amikor az Elhelyezési Szolgálat létszámhiánya vagy a sürgősségi helyzetek ezt megkövetelik.

A kizárólag interjúkra épülő módszertan így egyszerre enged betekintést a frontvonal (elhelyezési ügyintézők), a folyamatot facilitáló szakember és a döntéshozó-koordináló vezető szemszögébe. E hármas nézőpont teszi lehetővé annak feltárását, hogyan alakulnak a kiemelési és gondozási hely

[8] Both – Kuslits 2015

váltási döntések a mindennapokban, és miként formálja ezeket a szereplők eltérő, mégis egymásra utalt feladatköre.

Tervezési értekezlet

A tervezési értekezlet mindennap (akár naponta három-négy alkalommal) megtartott, személyes részvételen alapuló fórum volt, ahol a gyermek, a szülők, a gyermekvédelmi gyám, az elhelyezési szolgálat, a szóba jövő gyermekotthonok vagy nevelőszülői hálózatok képviselői, sőt olykor a szociális segítő vagy az osztályfőnök is egy asztalhoz ültek. A megbeszélés célja a gyermek szükségleteihez leginkább illeszkedő gondozási hely közös kiválasztása volt: a gyerek előre megismerhette a lehetséges gondozási helyeket, akár személyesen is ellátogathatott hozzájuk, s így ténylegesen élni tudott a véleménynyilvánítás jogával. *„A tervezésen tényleg mindent át tudtunk beszélni a szülőkkel és a gyerekkel; nem kellett a döntés után napokig telefonálgatva hajkurászni a szereplőket, mint most”* (ügyintéző). A tervezési értekezleten véglegesített megállapodások végül jegyzőkönyv formájában kerültek az illetékes kormányhivatal gyámügyi osztályára, ahol az ügyintéző hatósági határozat formájában végleges döntést hozott.

A tervezési értekezlet előnyei az interjúk alapján négy, egymást erősítő dimenzióban ragadhatók meg. Mindenekelőtt gyerek- és családközpontú keretet teremtett: a gyermeket és a szülőt már a kiemelésről való döntés előtt bevonták, érthetően tájékoztatták a lehetséges gondozási helyekről, sőt a gyerek – életkorától függően – választási lehetőséget is kapott. A szülők kérdezhettek, a szakemberek azonnal reagáltak, és ez érthetőbbé tette számukra a folyamatot, ami partneri viszonyt alapozott meg. Ebből fakadt a döntéshozatal átláthatósága is: minden érintett ugyanazt az információt hallotta, a vitás kérdéseket nem később, telefonon vagy iratokon keresztül, hanem helyben tisztázták. A gyakorlat eredményesnek bizonyult, mert egyetlen ülésen össze lehetett hangolni a szakértői, az intézményi és a családi szempontokat, s így elkerülhetők voltak a későbbi félreértések vagy módosítgatások.

Második előnyként a szakemberek a gyorsabb ügyvitelt említik. Mivel a megbeszélések napi rendszerességgel zajlottak, nem torlódtak fel a gyámhivatali felkérések, és az ügyintézők nem görgettek maguk előtt tucatnyi nyitott aktát. Az egyik ügyintéző a régi időszakot úgy írja le, hogy *„haladtam: körbejártam, javaslatot tettem, határozat lett belőle… most meg ez a szélmalomharc van”*. A koncentrált jelenléttel tehát a döntések ciklusideje is lerövidült. Harmadrészt, a kötődések megalapozása

szempontjából a tervezési értekezlet pótolhatatlan felkészítő szerepet töltött be. A gyerekek még a beköltözés előtt személyesen találkozhattak leendő nevelőikkel és megnézhették a lehetséges gondozási helyet; *„régen volt minden intézménynek egy mappája, tele képekkel; megmutattuk, a gyerek eljött megnézni az otthont – ég és föld a különbség a mostani helyzethez képest”* (facilitátor). A tájékozott, előzetes ismerkedés révén kevesebb volt a későbbi gondozási hely váltás, hiszen már az első döntés is jobban illeszkedett a gyermek valós szükségleteihez.

Végül, a tervezési értekezlet jelentős kontrollfunkciót látott el a gyermekvédelmi döntéshozatalban: a multidiszciplináris fórum során nem ritkán vált nyilvánvalóvá a jelen lévő szakemberek számára, hogy rokoni erőforrások mozgósításával a nevelésbe vétel elkerülhető. Ez a tapasztalat arra utal, hogy az alapellátás strukturális zavarai (munkaerőhiány, leterheltség, a preventív eszközök korlátozott hozzáférhetősége stb.) – amelyek Rácz[9] kutatásai szerint is gátolják a gyermekjóléti prevenció hatékonyságát – már régóta túlterhelik a szakellátást. A családban tartást szolgáló eszközök gyakran nem, vagy csak részlegesen aktiválódnak, így a gyámhivatalokra is aránytalanul nagy ügyteher hárul. A tervezési értekezlet ugyanakkor részben képes volt korrigálni ezt a rendszerszintű hiányosságot, mivel a családi erőforrások feltérképezése, illetve a kiemelés elkerülésének esélyei közvetlenül a döntés előtt láthatóvá váltak.

A számos előnnyel járó, szakmailag megalapozott tervezési értekezleteknek is volt több nehézsége. A résztvevők létszáma miatt rendkívül nagy volt a szervezés- és időigény, ezért csak akkor lehetett megtartani, ha minden érintett (gyám, szülő, gyermek, több gyermekotthon-képviselője, iskola, esetmenedzser stb.) ugyanabban az időpontban ráért. *„Nyilván egy csomó időt igényel a megszervezése, mert mire minden érintettel lebeszéltük, hogy az az adott időpont jó-e, az így hosszadalmasnak tűnt”* – emlékezett vissza egy ügyintéző. A percenként változó ügyrend mellett a jegyzőkönyvezés is külön munkaerőt kötött le, ezért a napi több ülés komoly adminisztratív terhet rótt a szolgálatra. Annak ellenére, hogy sokkal több lehetőség volt a rendszerben, mégis előfordult, hogy a gyerek már megismerkedett a számára vonzó otthonnal, de végül mégsem oda került férőhelyhiány miatt, így a csalódás *„összetörte a lelkesedést*” és újabb, időt rabló keresési köröket indított. Így a jól hangzó részvétel valójában irreális elvárásokat is táplálhatott a családban.

[9] Rácz 2016; 2022a; 2022b

A jelenlegi rendszer keretei

Az elhelyezési döntések ma már nem tervezési értekezleteken születnek: a kapacitáshiány miatt férőhelyvezérelt kompromisszumok, a nevelőszülői hálózatok és a gyermekotthoni központok strukturális hiátusai (nevelőszülői férőhelyek bővülésének elmaradása, gyermekotthonok túlzsúfoltsága, szakemberhiány stb.), a többszöri intézményváltásból adódó traumák, a lassú adminisztratív ügymenet, valamint az alapellátás prevenciós deficitje mind olyan rendszerhibák, amelyek eleve beszűkítik a szakmai mozgásteret. Mielőtt a konkrét elhelyezési gyakorlatot bemutatom, elengedhetetlen e háttérproblémák (pl. a csökkenő gondozási helyek és az elhelyezésre váró gyerekek arányának radikális változása) feltárása: csak így érthető, hogy a jelenlegi folyamatok miért térnek el a korábban bevált, partnerségi megoldásoktól, és miért jelennek meg újra és újra a rendszerbántalmazás kockázatai az ellátásban.

Az igazgatóval készített interjú szerint az elhelyezéseket ma lényegében az határozza meg, hol található éppen üres férőhely (ha egyáltalán található). A gyermek sorsáról így nem a szükségletei, hanem a kapacitási logika dönt. *„Hétről hétre gyűjtik a kollégáink azoknak a gyerekeknek a számát, akik elhelyezésre várnak – jelenleg a fővárosban körülbelül 400, országosan pedig mintegy 2600 gyermek."* Eközben a szakemberek gyakran még krízishelyzetekben sem tudnak ideiglenes hatályú elhelyezést (a gyakorlatban azonnali beavatkozást igénylő) sem találni, azaz a gyermekeket biztonságos környezetbe helyezni, mert nincs férőhely. *„Egyszerűen több száz gyerek várt csak a fővárosban arra, hogy gondozási helye legyen, és hát ugye van, aki családban él és veszélyeztetett, és nem tudják helyezni"* (facilitátor). A nyilvántartásokban ugyan nagyjából hétszázötven szabad nevelőszülői férőhely szerepel, ám ezek jelentős része valójában nem fogad gyermeket: a nevelőszülő inaktívvá vált vagy a háztartási adottságok nem teszik lehetővé az elhelyezést (pl. a nevelőszülőnek szüksége lenne időszakos tehermentesítésre és szupervízióra). *„A kényszer, hogy fel kell tölteni a férőhelyet, akkor is megjelenik, ha a nevelőszülő nem érzi szakmailag késznek magát vagy már kiégett"* (ügyintéző). A kapacitáslogikára épülő kényszerbefogadás így rendszerszintű kockázatot hordoz mind a gyermek, mind a nevelőszülő jóllétére.

A rendszer még inkább túlterheltté vált azzal a szabálymódosítással, amely engedélyezi a gyermekotthonok 110 százalékos feltöltését, ami nyilvánvalóan nem gyermekközpontú intézkedés. Mindez odáig vezet, hogy az elhelyezést sokszor puszta logisztikai feladatként kezelik – *„keressünk*

egy ágyat a gyereknek" (igazgató) –, ami aláássa a szociális munka szakmai szerepét. Erre a problémára a facilitátor is felhívja a figyelmet: *„És az, hogy semmi nem a gyerekekről szól. Tehát, hogy ezek az intézkedések, hogy szökött gyerek helyére be kell fogadni, hogy most már nem 100 százalékos kihasználtság van, hanem 110. Hát miről beszélgetünk?"* A kapacitás mesterséges növelése konzerválja a rendszer reaktív torzulását: ahelyett, hogy a szolgáltatásokat igazítaná a gyerekek szükségleteihez, a gyerekeket igazítja a szűkös kapacitásokhoz.

Az interjúk rámutatnak arra, hogy a gyermekvédelmi statisztikák az állami fenntartói kontroll eszközeként szolgálnak: a hivatalos jelentésekben szereplő, papíron „szabad" férőhelyek és a terepen tapasztalhatók között tartós szakadék húzódik – erről Rácz[10] interjúalanyai is beszámoltak korábban. A valóságban ezek a férőhelyek gyakran inaktívak, vagy a háztartási körülmények miatt nem alkalmasak új gyermek fogadására, mégis legitimálják a centralizált döntéshozók előtt a kapacitások „rendben létét". A 110 százalékos töltöttségi plafon bevezetése ugyanebbe a logikába illeszkedik: az adminisztratív mutatók javításával fenntartói oldalról igazolja a rendszer alulfinanszírozását, miközben tovább zsúfolja az intézményeket. A mennyiségi indikátorokba zárt teljesítményelv háttérbe szorítja a valódi minőségi szempontokat, és a szolgáltatókat puszta *„ágygazdálkodókká"* alakítja át. Következményként az elhelyezési folyamat szociális munkán alapuló szakmai tartalma kiürül, a döntés logisztikai alkudozássá silányul (*„keressünk egy ágyat a gyereknek*"), a terepen dolgozók pedig egyre inkább statisztikai elvárásokhoz, nem pedig a gyermek szükségleteihez igazodnak. Az egyik ügyintéző arról számolt be, hogy a munkaerőhiány miatt az egyik befogadó otthonban számos csoportot már be kellett zárni, így a többi dupla feltöltöttséggel működik (mivel a növendékek létszáma nem változott). A torzított adatpolitika így önmagát erősítő körben konzerválja a kapacitáshiányt és ellehetetleníti a gyermekvédelmi ellátás szakmai minőségbiztosítását.

Kiemelt problémát jelent, hogy az elhelyezési eljárások hossza közel megduplázódott: *„megtörtént a tervezési értekezlet, gyakorlatilag javaslatot tettünk a gyámhatóság felé, és akkor átlagosan 120 nap alatt odakerülünk a tartós gondozási helyéhez. Ez aztán fölment 200 fölé, úgy mondjuk az elmúlt 10 évben"* (igazgató). A folyamat lassúsága miatt a kiinduló Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság javaslata sokszor elévül, mire a gyámhivatal végre tárgyal, hiszen a családi helyzet, a szülő munkavállalása vagy épp a gyermek állapota menet közben változhat. Ilyenkor újabb „módosító köröket" kell futni, amelyek további hónapokat

[10] Rácz 2022b

visznek el. Ez önmagában is minőségbiztosítási és jogbiztonsági deficit: a gyermek sorsa a bürokratikus hosszabbítgatás fogságába kerül, miközben az életkori szükségletek (iskolaváltás elkerülése, testvérek együtt tartása, szakszerű terápia) ketyegő óraként járnak.

Rácz[11] már lassan egy évtizede arra figyelmeztetett, hogy a gyermekek elhelyezését nem a szükségletek, hanem a „legolcsóbb" szabad férőhelyek – mindenekelőtt a nevelőszülői férőhelyek – diktálják, miközben a drágább, de adott esetben adekvátabb intézményi formák háttérbe szorulnak. Azóta a szakpolitika nemhogy orvosolta volna a kapacitástorzulást, hanem tovább növelte. A Gyermekjogi Jelentés (2022) szerint nem készült semmiféle stratégia arra az esetre, ha a nevelőszülői hálózat nem bővül a tervezett ütemben. Ez a következetlen, kizárólag költségszempontú irányítás mára odáig vezetett, hogy a gyermekek elhelyezési rendszere gyakorlatilag összeomlott. A gondozási helyek kapacitása évek óta nem nő, és a 110 százalékos túltöltés engedélyezésével a fenntartó és a politikai elit nyíltan szentesíti a zsúfoltságot. Mindez nem csupán elvileg, hanem a gyakorlatban is megfosztja a gyermeket a számára megfelelő elhelyezés lehetőségétől, miközben a rendszer a gyermek legjobb érdekének hangoztatásával legitimálja saját működési kudarcát.

Jóllehet, kutatásomnak nem kifejezett témája, hogy a különböző szükségletek (különleges, speciális, kettős) hogyan befolyásolják az elhelyezés folyamatát, az interjúalanyok rámutattak, hogy ezeknek a csoportoknak a helyzetével mutatható be legjobban, miként hatnak az ellátórendszer diszfunkciói egy-egy kliens életére. A speciális csoportba sorolt gyermekek – ideértve a bűnelkövetésben érintett, prostitúciós kitettséggel vagy pszichoaktív szerhasználattal terhelt serdülőket – kritikus helyzetben vannak, mert ők a bekerülés pillanatától akut, sokszor krízisekezelő pszichés intervenciót igényelnének. Az interjúk alapján azonban már a „átlagos" (régebben „normál") kategóriába sorolt kliensprofil is súlyosabb, mint két évtizeddel ezelőtt; *„a mostani normál szükségletű gyerekek, meg a 20 évvel ezelőtti normál szükségletűek nem ugyanolyanok"* (ügyintéző). Eközben az ellátórendszer mentálhigiénés és addiktológiai kapacitása nem bővült arányosan. Krízishelyzetben – például öngyilkossági késztetés vagy erőszakos viselkedés esetén – sem működik a rendszerben olyan gyorsreagálású mechanizmus, amely a gyermeket azonnal speciális védelmet nyújtó ellátási helyre juttatná; az ágyalapú kvótalogika és a gyermekpszichiátriai osztályok tartós kapacitáshiánya következtében a gyakorlatban továbbra is a szabad férőhely a döntés fő meghatározója. Így a gyermek gyakran olyan intézménybe kerül, ahol sem

[11] Rácz 2016

szerhasználat-kezelés, sem komplex traumafókuszú intervenció, sem pszichiátriai készenlét nem biztosított. A speciális szükségletű csoport ellátását tehát kettős torzító nyomás éri: a férőhely-vezérelt logisztika és a pszichés ellátórendszer strukturális hiánya. Ez nem csupán a gyermekek rehabilitációs kilátásait rontja, hanem az ügyintézői apparátusra is extrém adminisztratív és pszichés terhet rak, hiszen a valóban adekvát szolgáltatás elérése folyamatos, de többnyire eredménytelen krízismenedzsmentté redukálódik. *„Van olyan is, hogy speciális szükségletű gyerkőcnek van szakértői bizottsági javaslata, és nem találunk férőhelyet – még más megyében sem”,* állapítja meg az egyik ügyintéző, és hozzáteszi *„speciális gyermekotthoni elhelyezéskor csak a X. Gyermekotthoni Központot tudjuk megkeresni; ha ott sincs hely, újra és újra próbálkoznunk kell”.* Ezzel a rendszerben is halmozódik a kár: a krízisben lévő, de megfelelő ellátás nélkül maradt fiatalok vándorlása a gyermekotthonok, sürgősségi osztályok és büntető-igazságszolgáltatási intézmények között lényegesen drágább, mint a korai, speciális támogatás a gyerek és a család számára (pl. mentálhigiénés ellátás, krízis otthonok, családterápia), miközben a szakemberek kiégését és a társrendszerek túlterhelését is gyorsítja.

Más szükségletű csoportoknál is hasonló szélmalomharcról számol be az egyik ügyintéző: *„a kettős szükségletű gyerekek elhelyezése is nagyon neuralgikus, a szociális intézményekben várólista van.”* A facilitátor is aggasztónak látja a helyzetet: *„hát küldik folyamatosan a megkereséseket az SZGYF-be is, hogy nem tudnak gyereket helyezni, hogy (...) nagykorú lesz egy középsúlyos értelmi fogyatékos autista (...) nincs utógondozói ellátás, és akkor most hova? (...) olyan kényszermegoldások történnek, ami hát azért régen nem, nem így volt...”* A kialakult helyzet magyarázatában a szakértői diskurzusban meghatározó, elsődleges tényezőként jelenik meg a humánerőforrás-deficit. A gyermekvédelmi ellátórendszerben tapasztalható szakemberhiány mára széles körben dokumentált és közhelyszerűen hivatkozott jelenséggé vált. Ezért itt csak ezt a szemléletes idézetet használom: *„a végén csak azt néztük, hogy hát azért szemmel láthatóan alkoholista ne legyen, hogy szemmel láthatóan pszichiátriai beteg ne legyen”* (facilitátor).

Elhelyezési tárgyalás

A Covid-járványt követően, a személyes megbeszélések korlátozottsága miatt, a korábban rendszeresen tartott tervezési értekezletet formálisan az elhelyezési tárgyalás váltotta fel, amelynek helyszíne a TEGYESZ-ről az illetékes kormányhivatal gyámügyi osztályára tevődött át. A döntési

helyszín intézményi „átköltöztetése” – a szolgáltató-szakmai környezetből a hatósági közegbe – több okból is problematikus, amelyeket az alábbiakban fejtem ki.

Tervezési értekezlet	**Elhelyezési tárgyalás**
a gyermeket érintő legfontosabb döntések meghozatala (pl. gondozási hely, kapcsolattartás szabályozása)	
Covid előtt	Covid után
TEGYESZ	kormányhivatal gyámügyi osztály
napi 3-4	legtöbbször meg sem tartják
gyermek, szülők, gyermekvédelmi gyám, elhelyezési szolgálat, gyermekjogi képviselő	teljesen változó
a résztvevők formális meghívót kapnak	a résztvevők hatósági idézést kapnak
szóba jövő gyermekotthonok vagy nevelőszülő-hálózatok képviselői	szerencsés esetben van egy lehetőség
szükség szerint szociális segítő, háziorvos, osztályfőnök stb.	szinte sosem
facilitátor vezeti	gyámügyi ügyintéző vezeti
végleges döntés a résztvevők bevonásával	sokszor nem születik végleges döntés
SZB javaslata a fő vonalvezető	férőhely az egyetlen szempont
kb. 120 nap a teljes ügyintézés	200 nap fölötti a teljes ügyintézés

1. táblázat: a döntéshozatali eljárások összehasonlítása
(saját szerkesztés)

Az 1. táblázat alapján látható, hogy az elhelyezési tárgyalás szolgáltató-szakmai, gyermekközpontú térből hatósági, adminisztratív intézkedéssé degradálódott. A TEGYESZ-modellben alkalmazott, szociális munkára épülő facilitáció a hatalom- és szerephierarchiák tudatos kiegyenlítésére irányult: a képzett, pártatlan moderátor a gyermek, a vér szerinti család, az ellátórendszer szereplői és a gyámhivatal között mediálva teremtette meg a dialógusra épülő, partnerségen alapuló döntési környezetet. Amikor azonban az ülést hatósági térbe helyezik át, a folyamatot közigazgatási tisztviselő vezeti, aki – a facilitációtól eltérően – sok esetben a jogalkalmazói „felülről-lefelé” logikát képviseli. Ez nemcsak a döntésben való részvételt erodálja, hanem felerősíti a már eleve meglévő hatalmi aszimmetriákat, hiszen a szülő és maga a gyermek is olyan intézményi környezetben találja magát, ahol a döntéshozó egyúttal az eljárás „bírája” és a jegyzőkönyv-vezetője. A mediációs technikák hiánya miatt a

deliberatív párbeszédet szabályozó, a szociális munka eszközei (empowerment, jogok érvényesítése, konszenzus-keresés) és etikája háttérbe szorulnak, míg a hatósági jelenlét inkább adminisztratív megfelelésre és hierarchikus engedelmességre ösztönöz. Az interjúalanyok is jelezték: a szülők gyakran nem is értik, hogy most „mi történik" a tárgyaláson, és csak utólag szembesülnek azzal, hogy kapcsolattartási jogaikra lett volna hatásuk.

Az elhelyezési tárgyalásokhoz ma már hatósági idézéssel hívják be a résztvevőket, ami formailag a kötelező részvételt sugallja. A gyakorlatban azonban a tárgyalások még így is gyakran „félkarúak": egyrészt a hozzátartozók egy része a postai kézbesítés hiányosságai miatt egyszerűen nem kapja meg időben az idézést, mert nem a nyilvántartott címen él, elköltözött, vagy a küldemény 'nem kereste' jelzéssel visszafordul. Így a szülők sokszor csak a már megszületett hatósági határozatból – tehát utólag és egyoldalúan – értesülnek arról, hogy gyermeküket kiemelték a családból, ami a meghallgatáshoz és jogorvoslathoz való alapjogot gyakorlatilag kiüresíti. Másrészt számos szakember – a multidiszciplináris döntéshozatal kulcsszereplői – a tartós munkaerőhiány és túlterheltség miatt sokszor nem tud személyesen megjelenni a tárgyaláson. Ezzel a fórum szakmaközi jellege sérül: hiányozhat olykor az alapellátás családismerete, olykor az iskola pedagógiai nézőpontja, olykor a lehetséges gondozási helyek szakmai inputja és olykor a gyermekjogi képviselők kontrollja. A döntéshozó hatóság így lényegében saját, hierarchikus logikáján belül marad, s a határozat – multidiszciplináris ellenpont nélkül – nagyobb eséllyel redukálódik kizárólag férőhely-gazdálkodássá.

A kézbesítési hiátus és a szakemberek távolléte együttesen nem csupán adminisztratív zavar: azt jelzi, hogy a rendszer a részvételi elv, a legjobb érdek és a procedurális méltányosság minimális követelményeinek sem tud mindig megfelelni. Egy gyermekvédelmi hatóság, ami nem képes érdemben beidézni a kulcsszereplőket, illetve egy családsegítő apparátus, ami feladatai súlya alatt nem jelenik meg a döntéshozatalban, rendszerszinten veszélyezteti a szükségletalapú, gyermekközpontú eljárást, és növeli annak kockázatát, hogy a gyermek sorsa adminisztratív rutin vagy kapacitáshiány miatt dőljön el, ahelyett hogy a legfőbb érdek komplex szakmai mérlegelése alapján születne meg.

A jelenlegi elhelyezési folyamatoknak van három további nagyon súlyos következménye. Először is, az interjúkból kirajzolódó kép szerint a gyermekvédelmi ellátórendszer mára – ironikus módon – a saját törvényi, szakmai, etikai alapelveinek legfőbb kerékkötőjévé vált. A férőhelyközpontú logika miatt a gyermekek gyakran 150–200 kilométerre kerülnek a

lakóhelyüktől. A kapcsolattartás így „egynapos program", és a jogszabályban minimálisan előírt havi két látogatás sem mindig teljesül: *„legalább havi két kapcsolattartás legyen, és az egyik Budapesten – már ez is a minimum, de nem feltétlenül sikerül néha még ez sem"* (ügyintéző). A nevelőszülők többsége ennél is kevesebb alkalmat tud biztosítani, ami de facto kiüresíti a hazagondozás nélkülözhetetlen érzelmi alapját. Eközben az intézmények örülnek, ha egyáltalán férőhelyet találnak, ám ennek ára szinte automatikusan az iskolaváltás: *„teljesen megváltozik a gyerek lakóhelye, közössége; legalább az iskola megőrzésére régen törekedtünk, ez ma lehetetlen"* (facilitátor), vagy a testvérek szétválasztása. Az egyik ügyintéző így foglalja össze ezeket a problémákat: *„Tehát mondjuk olyan szakmai szempontok, hogy testvérek együtt legyenek elhelyezve, nem föltétlenül tudnak érvényesülni, olyan szakmai szempontok, hogy mondjuk a szülő tartózkodási helyéhez, tehát ne túl messze kerüljenek a gyerekek, nem tudnak föltétlenül érvényesülni. Tehát azok, amik úgy az életszerűség azt kívánná, meg ugye a szakmaiság is, hogy minél több mindent megkaphasson a gyerkőc, meg esélyt kaphasson a családja is arra, hogy egyszer majd visszakerül. Ezeket nagyon nehéz érvényesíteni most, amikor örülünk, hogy ha egyáltalán bármi lehetőséget találunk."* A másik ügyintéző így látja a helyzetet: *„azt kell, hogy mondjam, hogy leadtunk így a szakmai színvonalból, mert hogy most megbontunk testvérsorokat, mert egyszerűen képtelenség máshogy megoldani a gyerekek elhelyezését. És hogyha kényszer van, márpedig van, akkor adott esetben 2-3 gondozási helyre szedjük szét a gyerekeket, ami egyébként nagyon rossz".*

Másodszor, az elhelyezési ügyintézők ma már nem a törvényben rögzített szükségletalapú besorolást követik, hanem a saját, informális triázsukat: *„kialakulnak lassan azok a kategóriák, hogy a nagyon gáz, a gáz, meg a futottak még"* – ahogy egyikük keserűen fogalmazott majd hozzáteszi, hogy: *„mindig azokat az ügyeket vesszük előre, ahol a legégetőbb a helyzet"*. Ez a diszkrecionális rangsorolás azzal a következménnyel jár, hogy az eljárás átláthatatlanná válik: ugyanaz a bántalmazási vagy elhanyagolási szituáció eltérő elbírálást kaphat aszerint, melyik ügyintézőhöz szignálják az esetet. Jogbiztonsági garanciák helyett a pillanatnyi benyomás, a „nagyon gáz" címke dönt a sorrendről, miközben a kevésbé látványos, de tartósan veszélyeztetett gyerekek könnyen hátra sorolódnak. Emellett a rendszer az ügyintézőt jogilag kiszolgáltatott, morálisan terhelt „tűzoltó" pozícióba kényszeríti, ahol az átláthatatlan, ad hoc minősítési rendszer és a kapacitáshiány között lavírozva neki kell vállalnia a felelősséget azokért a szükségletet sértő döntésekért, amelyeket valójában a struktúra diktál.

Harmadszor pedig a gyermekvédelmi rendszer „utolsó koporsószöge” a Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság javaslatának rutinszerű záradékolása lett. Ez eredetileg kivételes eszköz lett volna arra az esetre, amikor a rendszer átmenetileg nem tudja biztosítani a törvényben elsőként előírt megoldást – például egy 12 év alatti gyermek nevelőszülőhöz helyezését. *„Tipikusan több körben futjuk meg a nevelőszülő-keresést; ha sikertelen, mi kérjük a záradékot, jelezve, hogy nincs megfelelő család. Az elmúlt három hónapban 15 záradékot kértünk, főként 12 év alattiaknál”* (ügyintéző). Ma ez a kivétel rendszerszintű szabállyá vált. Az elhelyezési szolgálatok sokszor már az SZB javaslat írása közben kérik a záradékot, mintha előre borítékolnák, hogy a szükséglet szerinti ellátás – például a nevelőszülői férőhely – úgysem teljesíthető. Ez az eljárás nemcsak legalizálja a szükséglettől eltérő elhelyezést, hanem intézményesíti a törvénysértést: hivatalos pecsétet tesz arra, hogy a rendszer eleve lemond a gyermek számára optimális gondozási formáról. A záradék így már nem biztonsági szelep, hanem a mindennapi működés cinikus rövidre zárása. A gyermekhez illeszkedő férőhely keresése helyett a gyermeket illesztik a férőhelyhez az ellátórendszer kényszerei miatt. Ezzel a gyermekvédelmi törvény – amely a szükségletalapú ellátást, a biztonságot és a kiszámíthatóságot hirdeti – végrehajtása teljes egészében megroppan. A záradékolás végleg leleplezi, hogy a rendszer nem védelemre, hanem a „*gyermekek logisztikai pakolgatására*” rendezkedett be, a jogszerűség látszatával takarva el a strukturális férőhely- és szakemberhiány mély válságát.

Intézményesített kapacitáskényszer

Felismerve, hogy az elhelyezési tárgyalás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, az Országos Gyermekvédelmi Szolgálat (OGYSZ) „utolsó mentőövként” 2025 első felében megszervezete az Elhelyezési Koordinációs Fórumot, elsősorban azzal a céllal, hogy operatívan kezelje a krónikus férőhelyhiányt. De a Fórum nem váltotta valóra ezt a reményt; voltaképpen intézményesíti azt a gyakorlatot, hogy a szakmai szempontok helyett a fenntartói nyomás mozgassa a döntéseket. A fenntartó mint a rendszer pénzügyi és adminisztratív felelőse közvetlenül jelenik meg az egyeztetés során, és mindenekelőtt azt várja el, hogy a statisztikailag „üres” férőhelyeket minél gyorsabban feltöltsék. Az ügyintézők maguk számolnak be arról, hogy *„mindig azt vesszük előre, ami a legerősszakosabb gyámhivatali vagy fenntartói felkérés; valahogy ki kell taposnunk egy helyet”*.

Miközben a fenntartó pontosan látja, hogy az ellátórendszer strukturálisan összeomlott, nem felfelé – a politikai döntéshozók felé – kommunikálja a válságot és sürgeti megoldást, hanem lefelé növeli a nyomást. A frontvonalban dolgozó szakemberekre kényszeríti rá az irreális kihasználtsági elvárásokat, hogy a statisztikailag „tiszta" mutatók fennmaradjanak. Így a gyermek érdekei szisztematikusan háttérbe szorulnak: a „*best interest of the child*" elve helyett a kihasználtsági ráta válik elsődleges rendező elvvé, a testvérek együtt tartása, az iskolai folytonosság vagy a speciális szükséglet csupán tárgyalási záradékká süllyed. A frontvonal dolgozóinak morális és érzelmi terhei ezzel exponenciálisan nőnek, hiszen személyesen felelnek a nyilvánvalóan szükségletet sértő döntésekért, miközben a rendszer valódi megoldása a fenntartó és a politikai szint közti kommunikációs szakadék miatt folyamatosan egyre távolabb kerül a megoldástól. A gyermekvédelmi rendszer érdekérvényesítő képessége valójában a nullával egyenlő.

Összegzés

A magyar gyermekvédelmi szakellátás egyik kulcsfontosságú döntési mechanizmusára, az elhelyezési rendszere fókuszáló kutatás során az interjút adó szakemberek segítségével nyílt lehetőség tényfeltárásra és helyzetelemzésre. A tanulmány részletesen bemutatja az intézményes kereteket, a folyamatban résztvevők jogosultságát, a gyermekközpontú döntéshozatal korlátait. Egyértelműen kirajzolódik, hogy az elhelyezési tárgyalás legtöbbször nem teljesíti az Alaptörvényben[12] rögzített elvárást: nem biztosítja a gyermek számára a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelmet és gondoskodást, s emellett a hátránykompenzálást és a társadalmi integrációt sem segíti hatékonyan.

A kutatás túlmutat az elhelyezési tárgyalás technikai értékelésén: rendszerszintű következtetéseket von le a gyermekvédelmi ellátás egészéről. Az elmúlt évtizedek társadalompolitikai reformjai – mindenekelőtt a költséghatékonyság hajszolása és a „karcsú állam" víziója – tartós szakember- és forráshiányt idéztek elő, miközben az állam a gondoskodás hatékonyságát ma csupán statisztikai mutatókkal – kihasználtsági ráta, költség/fő – igazolja. Ennek nyomán jelenleg a gyermekről való gondoskodás jellemzően a legközelebbi „szabad férőhelyre" való eljuttatást jelenti puszta logisztikai feladatként, figyelmen kívül hagyva a gyermek komplex szükségleteit. A gyermekvédelmi törvény

[12] Alaptörvény XVI. cikk

deklarált céljai – a hazagondozás elősegítése, a kapcsolattartás garantálása, a stabil, biztonságos környezet megőrzése – ebben a költségszűkítő, kapacitásmaximalizáló keretben strukturálisan teljesíthetetlenné váltak.

Miközben a rendszer mindennapjait a pénz- és emberhiány határozza meg, a közpolitikai diskurzus inkább látványos, erkölcsi pánikot keltő témák köré szerveződik, amelyeket gyermekvédelmi köntösben tálalva tartanak napirenden. Ez a diskurzív füstfüggöny látszólag költséget spórol, valójában azonban csak elodázza a számla kiegyenlítését, ami depressziós fiatalokban, iskolai lemorzsolódásban és generációsan öröklődő társadalmi leszakadásban kamatos kamattal tér vissza. Amíg a politikai elit nem hajlandó szembenézni e rejtett árakkal, a gyermekvédelmi törvény és vele a teljes ellátórendszer szellemisége továbbra is önnön torzképévé válik: nemhogy nem támogatja a hazagondozást, a biztonságot és a kontinuitást, hanem aktívan hátráltatja ezeket.

Felhasznált irodalom

Both, E. – Kuslits, G. (2015): A legjobb érdek érvényesítése a gyermekvédelmi szakellátásban. *Esély* (4) 96-110. https://www.esely.org/kiadvanyok/2015_4/2015-4_1-7_Both-Kuslits_Legjobb_erdek.pdf (Utolsó letöltés: 2020. 07. 12.)

Domszky, A. (2011): A gyermekvédelmi módszertan társadalmi konstrukciója. *Kapocs* 10 (3) 2-13. https://epa.oszk.hu/02900/02943/00050/pdf/EPA02943_kapocs_2011_3_02-13.pdf (Utolsó letöltés: 2022. 11. 02.)

Domszky, A. (2017): Horatius és a helyes cselekvés – Módszertan törvényi keretben. In: Lakner, Z. – Gulyásné Kovács, E. – Csókay, L. (szerk.): *„...Nem csak szív kell, de kell tudás is!'" 20 éves a Gyermekvédelmi Törvény.* Budapest: SZOSZAK.EU Nonprofit Kft. 284-304. http://www.szocialpolitikaiszemle.hu/nem-csak-sziv-kell-de-kell-tudas-is-20-eves-a-gyermekvedelmi-torveny-szemle-konyvek.html (Utolsó letöltés: 2023. 10. 12.)

Gyermekjogi jelentés (2022). Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány. https://hintalovon.hu/wp-content/uploads/2023/05/Gyermekjogi_jelentes_2022.pdf (Utolsó letöltés: 2023. 09. 05.)

Győry, P. (2021): „Így kallodunk el szépen egymás után”. *Esély* 32 (1) 92-111. DOI: https://doi.org/10.48007/esely.2021.1.6

Rácz, A. (2016): Gyermekvédelem a változás-elmélet tükrében. *Metszetek* 5 (4) 154-165. DOI: https://doi.org/10.18392/METSZ/2016/4/10

Rácz, A. (2022a): Önmagába záródó gyermekvédelem – a nyitás lehetséges útjai. *Metszetek* 11 (1) 178-194. DOI: https://doi.org/10.18392/metsz/2022/1/11

Rácz, A. (2022b): *Teóriától a gyermekvédelem praxisáig.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó. DOI: https://doi.org/10.21862/2022/RaczPraxis/5442

Rácz, A. (2023): Eldologiasító, zárvány-gyermekvédelem. *Metszetek* 12 (4) 34-46. DOI: https://doi.org/10.18392/metsz/2023/4/3

Szikulai, I. (2004): A magyar gyermekvédelem fejlődésének kulcskérdései. *Kapocs* 3 (5) 1-11. https://epa.oszk.hu/02900/02943/00014/pdf/EPA02943_kapocs_2004_5_07.pdf (Utolsó letöltés: 2021. 10. 21.)

Vidra Szabó, F. (2000): Lakásotthoni pillanatkép Budapesten. Család, Gyermek, Ifjúság 9 (5) 48-61. https://epa.oszk.hu/03400/03457/00017/pdf/EPA03457_csalad_2000_5_048-061.pdf (Utolsó letöltés: 2025. 01. 04.)

Sipos Alexandra (Orcid azonosító: 0009-0007-8140-3846)
ELTE ÁJK Kriminológia Tanszék
Témavezető: dr. Virág Tünde, egyetemi docens

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.186

Kábítószer-fogyasztás a társadalom peremén II. rész[1]

(Drug use at the margins of society II.)

Absztrakt

A tanulmány második része az új pszichoaktív szerek (ÚPSZ) megjelenésének és gyors elterjedésének társadalmi hátterét vizsgálja a szegregált közösségekben. Elemzi a hazai kábítószerpiac átalakulását, a szerhasználati mintázatokat, valamint azokat a kockázati és motivációs tényezőket, amelyek az ÚPSZ-fogyasztás elterjedéséhez vezettek. A szerhasználatot a társadalmi kizáródás egyik tüneteként értelmezi, és felhívja a figyelmet arra, hogy a kriminalizáló drogpolitikai megközelítés nem képes kezelni a probléma strukturális gyökereit. A tanulmány célja, hogy hozzájáruljon egy olyan drogpolitikai szemlélet megalapozásához, amely figyelembe veszi a marginalizált közösségek sajátos helyzetét, és a társadalmi igazságosság elveit helyezi előtérbe.

Kulcsszavak

új pszichoaktív szerek, szegregált közösségek, marginalizáció kockázati és motivációs tényezők, dizájner drogok, társadalmi kirekesztettség

Abstract

The second part of the study explores the social background of the emergence and rapid spread of new psychoactive substances (NPS) in segregated communities. It analyses the transformation of the Hungarian drug market, patterns of substance use, and the risk and motivational factors contributing to the proliferation of NPS use. Drug use is interpreted as a symptom of social exclusion, highlighting that a punitive drug policy approach fails to address the structural roots of the issue. The study aims to support the development of drug policies that take into account the

[1] A tanulmány I. része a Themis 2025. májusi számában jelent meg.

specific vulnerabilities of marginalised communities and are guided by the principles of social justice.

Keywords

new psychoactive substances, segregated communities, marginalisation, risk and motivational factors, designer drugs, social exclusion

Bevezetés

A szegregált közösségek társadalmi kirekesztettségének strukturális gyökereit feltáró első rész után a tanulmány második egysége a marginalizáció következményeként megjelenő kábítószer-fogyasztás jelenségére fókuszál. Az új pszichoaktív szerek (ÚPSZ) hazai piacának kialakulása és gyors elterjedése nem érthető meg a társadalmi egyenlőtlenségek és a kilátástalanság kontextusának figyelembevétele nélkül. E rész célja, hogy feltérképezze a dizájner drogok megjelenésének történeti és gazdasági hátterét, a szegregátumokban tapasztalható fogyasztási mintázatokat, valamint azokat a társadalmi és pszichoszociális tényezőket, amelyek a leginkább veszélyeztetik a legsérülékenyebb csoportokat.

A kábítószerpiac átalakulása

Az élet bármely területét vesszük is alapul, a régi, "hagyományos" dolgok mellett időnként megjelennek a klasszikusoktól eltérő új típusú jelenségek. Az újítások felszínre kerülése a legtöbb esetben a kereslet-kínálat változásával köthető össze.[2] Az új pszichoaktív szerek megjelenésénél is ez volt megfigyelhető. A szintetikus katinonok és az újfajta amfetaminok elterjedésének oka ugyanis visszavezethető 2008-ra, amikor a hatóságok lefoglaltak egy Dél-Kelet-Ázsiából Nyugat-Európa felé tartó, több tonnányi szafrol-olaj szállítmányt. Ez a természetes alapanyagokból kinyerhető anyag az ecstasy tabletták egyik alapanyagát jelentette. A lefoglalást követően az ecstasy piacon hiány állt be, a kereslet kielégítésének érdekében a hagyományos szerek összetevőiben mesterséges

[2] Láng Nóra: Designer drogok: a kábítószerek új hulláma. 2021 https://drogkutato.hu/cikkek/designer-drogok-a-kabitoszerek-uj-hullama/ (Letöltve: 2025. 04.20.)

változtatásokat hajtottak végre.[3] Az ecstasy tablettákban piperazinok jelentek meg, a klasszikus hatóanyagok (MDMA, MDA) pedig egyre inkább háttérbe szorultak.[4] Ez a folyamat indította el a kábítószerpiacon 2010-ben bekövetkezett paradigma váltást, az első dizájnerek tömeges megjelenését, amelynek következtében az 1995-től 2010-ig tartó ópiát- és amfetamin korszakot felváltotta az új pszichoaktív szerek korszaka.[5] Az új korszakban a kábítószer-kereskedelem résztvevői egyre kisebb mértékben támaszkodnak azokra a növényi eredetű anyagokra, amelyeket Európán kívülről szállítanak.[6]

Az újonnan megjelent szerek közül a fogyasztók körében a szintetikus katinonok (pl. mefedron, kristály), a szintetikus kannabinoid származékok (pl. herbál, biofű) és az ecstasyhoz hasonló hatást kifejtő, újfajta amfetaminok tömeges elterjedése volt megfigyelhető.[7] 2011. január 1-től új pszichoaktív szerek százait azonosították és számos anyag került fel a tiltott szerek listájára, azonban ezen intézkedések sem voltak képesek a dizájnerek terjedésének megállítására, mivel megannyi, összetevőiben hasonló szer jelent meg a piacon, ami továbbra is legálisan vásárolható.[8-9].

A hazai kábítószerpiac változása nyomon követhető a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet Szerves Kémiai Analitikai Szakértői Osztálya (továbbiakban: BSZKI) által rendelkezésre bocsátott statisztikai adatokból. A statisztikai adatok tartalmazzák a rendőrség és a vám- és pénzügyőrség által lefoglalt kábítószerek hatóanyagát, összetételét, a lefoglalt anyagok számát és mennyiségét. 2010 előtt a magyarországi drogfogyasztás jellege nagyon hasonló volt a nyugat-európai országokhoz, bár időben megkésve képezte le azt. A 2000-es évek elején a legnagyobb számban marihuánát, ecstasyt és heroint foglaltak le. 2011-re azonban a heroin teljesen eltűnt a lefoglalások közül, és ez az időpont az új pszichoaktív anyagok

---

[3] Sárosi Péter (2020): *A pszichoterápiától a rave partikig: Az MDMA kultúrtörténete.* Előadás: Drogriporter Szabadegyetem, Central European University, Budapest. 2020. január 16.

[4] A Nemzeti Drog Fókuszpont jubileumi összefoglaló kiadványa: A kábítószerhelyzet Magyarországon 2004-2014, 2014 https://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/nfp_kabitoszer-helyzet_2004_2014.pdf (Letöltve: 2025. 04.22.)

[5] Rácz József: *A kábítószer-probléma átalakulása a 80-as évektől.* Nemzeti Drog Fókuszpont 10. éves jubileumi konferenciája, Budapest, 2014. november 11.

[6] Sivadó Máté: Új kihívások a droghelyzet kezelésében itthon, Európában és a világban – kis alkohológiai kitekintéssel. 2014 https://epa.oszk.hu/04500/04581/00015/pdf/EPA04581_pecsi_hataror_2014_235-241.pdf (Letöltve: 2025.04.18.)

[7] Szécsi Judit – Sík Dorka (2016): Szerhasználat egy hátrányos helyzetű járás szegregátumaiban. *Esély*, 2016/2, 115–131., 121. https://www.esely.org/kiadvanyok/2016_2/2016-2_4-1_Szecsi-Sik_Szehasznalat.pdf (Letöltve: 2025.03.25.)

[8] Cseh-Szatmári D. (2023). Kábítószerügyi helyzetkép - Magyarország 2017 kiadványajánló. *Egészségfejlesztés*, *59*(1). https://ojs.mtak.hu/index.php/egfejl/article/view/10651 (Letöltve: 2025.03.29.)

[9] Vári Vince (2022): *Új pszichoaktív anyagokkal (ÚPA) kapcsolatos bűnözés Miskolc szegregátumaiban. Magyar Rendészet*, *22*(1), 173–193. 2022 https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/view/5754/4918 (Letöltve: 2025.05.20.)

megjelenésével esik egybe.[10] A radikális változásokat alátámasztják a tűcsere programból származó adatok is. Ezek alapján elmondható, hogy amíg 2009-ben a programban résztvevő kliensek 8 százaléka injektált elsősorban dizájner stimulánsokat, addig ez az arány 2018-ra 80 százalékra emelkedett.[11]

Az, hogy az új pszichoaktív szerek tömeges megjelenése és rohamos elterjedése visszaszorította a klasszikus, problémás mintázatban jellemző szereket, a hazai kábítószerpiacot alapjaiban alakította át[12]. Az átalakulás oly mértékű, hogy a 2013 óta a dizájnerek felülreprezentáltak a klasszikus szerekkel szemben[13]. Az ütemesen formálódó szereknek betudhatóan, a mai kábítószerpiac képlékenyebb és dinamikusabban változó, mint a történelem során bármikor. Egyes szakértők szerint a Balkán felől érkező és hazánkon áthaladó kábítószer-kereskedelmi útvonalon, az átszállított heroint már nem is érdemes megbontani, a jelentősen lecsökkent kereslet miatt.[14]

A kábítószer-használat megjelenése a szegregátumokban

A kábítószer probléma kutatásával foglalkozó szakirodalom különbséget tesz "nyílt" és "zárt" piac között. A megkülönböztetés alapja, a terjesztő és a fogyasztó között fennálló kapcsolat vagy éppen annak hiánya. A nyílt piacon a terjesztők minden potenciális vásárlóval lebonyolítják a tranzakciót, csak nagyon kevés esetben szűrik meg a vásárlóikat. Résztvevőire a problémás kábítószer-fogyasztás jellemző. A szereplők gazdasági helyzete miatt jellemző, hogy a szerfogyasztás összefonódik a vagyon elleni bűncselekményekkel és a prostitúcióval annak érdekében, hogy a mindennapi fogyasztási szükségletüket ki tudják elégíteni. Ezzel szemben a zárt piacon a terjesztők csak olyan személyeknek biztosítják a vásárlás lehetőség, akiket személyesen ismernek, ezzel egyfajta minőségbiztosítást is nyújtanak a vásárlóknak [15] [16]. A szegregátumok esetén nem mondhatjuk egyértelműen, hogy az itt kialakult kábítószerpiac nyílt vagy zárt, mivel mindkét típus ismertetőjegyeivel rendelkezik. A

[10] A Nemzeti Drog Fókuszpont jubileumi összefoglaló kiadványa 2014. i.m. 16.

[11] Nemzeti Drog Fókuszpont: *2019-es Éves jelentés (2018-as adatok) az EMCDDA számára,* Budapest. https://bmprojektek.kormany.hu/download/2/fd/53000/NDF_jelentés_2019.pdf (Letöltve: 2025.04.15.)

[12] Nemzeti Drog Fókuszpont 2019. i.m. 54.

[13] Vári Vince 2022: i.m.: 174.

[14] Sivadó Máté 2014: i.m. 235.

[15] Mohamed, R., & Fritsvold, E.. *Dorm Room Dealers: Drugs and the Privileges of Race and Class*. London: Lynne Rienner. 2010

[16] Dési Ádám: A közösségi ellátás, mint illegitim kábítószer-terjesztési típus. 2017 https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/38264/Themis_2017_Desi_Adam_p_24-48.pdf (Letöltve: 2025.05.20.)

marginalizáltan, telepi körülmények között élők rendkívül összetartó, kifelé erősen zárt közösséget alkotnak. A dílerek a legtöbb esetben a közösség tagjai közül kerülnek ki. A tranzakciók az esetek túlnyomó többségében a telepen belül, de a nyílt utcán zajlanak le. Nem ritka az sem, amikor egy-egy környező település szegregátumából érkeznek a vásárlók a terjesztőkhöz, de ebben az esetben is valamilyen rokoni vagy ismertségi kapcsolat révén. A fogyasztókra azonban az erős függőség a jellemző, ahol a mindennapi fogyasztás kielégítése a vásárlás oka, ami inkább a nyílt piac jellemzője. A nyílt piaci ismérveket erősíti még, hogy társadalmi, gazdasági helyzetükből kifolyólag a kábítószer-fogyasztás sok esetben összefonódik további bűncselekményekkel is, illetve az informális kapcsolatok ellenére nem ritka az erőszakos viselkedés.[17]

A kábítószerpiac jelentős átalakulása a szerfogyasztás általánosabbá válását jelentette. Az alacsony áron, könnyen beszerezhető szerek elterjedésének miatt a szerfogyasztás a leghátrányosabb helyzetben lévő társadalmi rétegekhez tartozókra is kiterjedt. A szerfogyasztást nem társadalmi-gazdasági helyzettel magyarázó normalizáció elmélet kritikusai azonban rámutattak arra, hogy a fogyasztott szerek megválasztásában a vagyoni-társadalmi státuszon alapuló differenciálódás továbbra is fennáll.[18] A kábítószerpiacon a résztvevők szocioökonómiai státusza, a kereslet-kínálat alapján jellemzővé vált szerek és a társadalmi-kulturális kontextus szempontjából jelentős differenciálódás mutatkozik, épp ezért a kábítószerpiac struktúrájára a heterogenitás jellemző.[19] A szegregált körülmények között élők kábítószer-fogyasztása az alábbi tényezők alapján vizsgálható: a fogyasztás mögött álló kockázati és motivációs tényezők, a szcéna résztvevői, a jellegzetesen használt szerek és a fogyasztásban megjelenő mintázatok.

Kockázati és motivációs tényezők

Az új pszichoaktív szerek fogyasztása mögött álló motivációk meglehetősen változatosak és összetettek lehetnek, azonban újszerűségükből kifolyólag

[17] Albert Ákos: „Még a tízéves gyerek is tudja, hogy a drogbolt a faluban, mégsem történik semmi.” *444.hu.* 2019. március 12. https://444.hu/2019/03/12/meg-a-tizeves-gyerek-is-tudja-hol-a-drogbolt-a-faluban-megsem-tortenik-semmi (Letöltve: 2025.03.20.)

[18] Parker, H., Williams, L., & Aldridge, J.: The Normalization of “Sensible” Recreational Drug Use: Further Evidence from the Northwest England Longitudinal Study.2002 https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/003803850203600408 (Letöltve: 2025.03.28.)

[19] Potter, G. R.: Exploring retail-level drug distribution: social supply, “real” dealers and the user/dealer interface. *Old and New Policies, Theories, Research Methods and Drug Users across Europe.*, 50–74. 2009.

egyelőre viszonylag kevés információ áll rendelkezésünkre a motivációs tényezők pontos definiálásához.[20]

Tim Rhodes kockázati környezet modelljét alapul véve a szegregátumok szerfogyasztása mögött álló tényezők megértését szolgáló magyarázatok két nagy paradigma köré csoportosulnak. Egyik paradigma szerint a vizsgálandó egység maga az individuum. Ez a kábítószer-használó magatartást olyan cselekedetnek tarja, amely az egyén döntései, ismeretei és percepciója következtében jön létre. Másik paradigma pedig úgy tekint a szerhasználói magatartásra, mint ami az egyének cselekedetei, a körülöttük lévő közösség és a társadalmi környezet kölcsönhatásaként jön létre, amelyben jelentős szerepet játszanak a társadalmi, a szociális és a politikai intézmények.[21] A komplex és teljes megértés érdekében mindkét paradigma magyarázó tényezőit egyszerre kell figyelembe venni.

Az egyéni tényezőket vizsgáló paradigma köré sorolható kockázati és motivációs tényezők között kell megemlíteni egyrészt a legalitás és a jogi szabályozás körüli bizonytalanságot, amelyek szignifikáns eredményeket mutatnak a dizájnerek széleskörű elterjedésével.[22] A Szécsi Judit által vizsgált szegregátumokban például egyértelműen megjelent a használat mögötti motivációként az, hogy gyakran legálisnak és kevésbé egészségtelennek vélik ezeket szereket, mivel otthon is könnyen előállíthatók.[23] Másrészt a témában végzett legtöbb kutatás eredményében megjelent, hogy különösen népszerűvé teszi az új pszichoaktív szerek fogyasztását az, hogy gyorsabban és intenzívebben fejtik ki a hatásukat, mint a hagyományos kábítószerek, viszont hatásuk rövidebb ideig is tart.[24] [25] [26]

Az egyénre koncentráló kockázati és motivációs tényezőkön túl azonban még nagyobb jelentősége van a fogyasztás mögött álló társadalmi környezetből adódó veszélyeztető és kriminalizáló tényezők

---

[20] Felvinczi, K., Benschop, A., Urbán, R. *et al.* Discriminative Characteristics of Marginalised Novel Psychoactive Users: a Transnational Study. 2020 https://link.springer.com/article/10.1007/s11469-019-00128-8 (Letöltve: 2025. 04.20.)

[21] Csák Róbert: Intravénás szerhasználók kockázati magatartása és az azt befolyásoló strukturális tényezők a 2010-2015 közötti időszakban. 2017 https://repo.lib.semmelweis.hu/bitstream/handle/123456789/6519/csakrobert.m.pdf?sequence=5 (Letöltve: 2025.04.21.)

[22] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: *High-risk drug use and new psychoactive substances.* Rapid Communication, Publication Office of the European Union, Luxembourg. 2017. https://www.euda.europa.eu/publications/rapid-communications/high-risk-drug-use-and-nps_en (Letöltve: 2025.05.21.)

[23] Szécsi – Sík 2016: i.m. 122

[24] Csák Róbert − Márványkövi Ferenc − Rácz József: Új pszichoaktív szerek (ÚPSZ) használók vizsgálata vidéki szegregátumokban. *Előadás,* Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest, 2017

[25] Hüse Lajos − Szoboszlai Katalin − Fábián Gergely: *A társadalmi periférián élő gyerekek és fiatalok rizikómagatartásának háttere.* Kutatási beszámoló, Periféria Egyesület, Nyíregyháza 2017

[26] Szécsi – Sík 2016: i.m. 122

megvizsgálásának. A Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA) által 2017-ben végzett vizsgálat kiemelte azokat az ÚPSZ használó csoportokat, amelyek a dizájner fogyasztás szempontjából legveszélyeztetettebbek. Magyarországot tekintve azok a legkiszolgáltatottabbak az új pszichoaktív szereknek, akik egyébként is marginalizált, sebezhető populációhoz tartoznak.[27] Ezek általában olyan kis számú vagy kisebbségi csoportok, mint a romák, a hajléktalanok, az állami gondozásban felnövők, a fogvatartotti populáció mind a büntetés-végrehajtási intézeten belül, mind szabadulást követően és az LMBTQ csoport tagja[28] [29]. Fontos kiemelni azt is, hogy a társadalomból való kirekesztettségen túl a földrajzi izoláció is növeli a dizájner drogok fogyasztásának esélyét, ezek alapján a szegregátumokban, telepi körülmények között élők többszörösen veszélyeztetett csoportnak tekinthetők. [30]

A társadalomból való kirekesztettség szükségszerűen együtt jár a megküzdési technikák sajátos formálódásával.[31] Az új pszichoaktív szerek – más függőséget okozó szerekhez hasonlóan – alkalmasak egyféle eszképizmusra, azaz arra, hogy a fogyasztó rövid időre „elmeneküljön" a társadalmi kontextusnál részletezett szocioökonómiai és pszichoszociális hátrányok okozta kilátástalan helyzetből, ne a problémákkal foglalkozzon[32]. A dizájnerek esetében gyakran megjelennek a korábban az alkoholhoz kapcsolt olyan címkék, mint a „búfelejtő", „szerelmi bánat orvossága", ami fogyasztására ösztönzi az embereket. [33]

A klasszikus szerek presztízsértékűek, így sokkal drágábbak és nehezebben hozzáférhetőek is. Az új pszichoaktív szerek megjelenése viszont lehetőséget biztosított arra, hogy a korábban kábítószertől kevésbé fertőzött rurális területeken is keresletre találjon.

Az alacsony jövedelmű csoportok, így a Magyarországon élő cigány közösségek számára is, a legmeghatározóbb tényező, hogy rendkívül olcsón, sok esetben akár az alkoholnál is alacsonyabb áron is hozzáférhetők

---

[27] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2017: i.m. 6.

[28] MacLeod K., Pickering L., Gannon M., et al.: *Understanding the patterns of use, motives, and harms of New Psychoactive Substances in Scotland.2016* https://www.gov.scot/publications/understanding-patterns-use-motives-harms-new-psychoactive-substances-scotland/pages/6/ (Letöltve: 2025.04.16.)

[29] Blackman S., Bradley R.: From Niche to Stigma -Headshops to Prison: exploring the rise and fall of synthetic cannabinoid use amongst young adults." 2017 https://repository.canterbury.ac.uk/item/87y6y/from-niche-to-stigma-headshop-to-prison-exploring-the-rise-and-fall-of-synthetic-cannaboid-use-amongst-young-adults (Letöltve: 2025.03.21.)

[30] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2017: i.m. 16.

[31] Solt Ágnes – Virág György: Veszélyeztető és kriminalizáló tényezők a szegregált telepeken élők mindennapjaiban. 2010. https://www.okri.hu/images/stories/KT/kt47_2010_sec.pdf (Letöltve: 2025.03.21.)

[32] Csák - Márványkövi - Rácz 2017

[33] Szécsi – Sík 2016: i.m. 123.

ezek a szerek. Így az új pszichoaktív szerek választása racionális döntés eredménye, tekintve, hogy olcsóbban tud hozzájutni olyan szerhez, amelynek hatása gyorsabb és erősebb.[34] [35]. Az infláció nem érintette az új pszichoaktív szereket, áruk az elmúlt években nem változott jelentősen, leggyakoribb ára 500 és 1000 forint között mozog grammonként.[36] A kedvező ár mellé társul az is, hogy nagyon könnyen elérhető. A legtöbb esetben a díler ott lakik a telepeken, és *„még a tízéves gyerekek is tudják, hogy hol van a drogbolt a faluban”*. [37]

Blackman és Brandley, az angliai Kentben végzett kutatást sérülékeny, ÚPSZ-t fogyasztó fiatal felnőttek körében. A felmérés során vizsgálták résztvevők drogfogyasztás veszélyességéhez fűződő percepcióját. A minta elemszáma nagyjából 600 fő volt, és ebből több mint 300 fő mondta azt, hogy tisztában van azzal, hogy az új pszichoaktív szerek egészségre való veszélyessége nagyobb, de a könnyű hozzáférhetőség és az alacsony ár miatt mégis ezeket részesíti előnyben a hagyományos kábítószerekkel szemben.[38]

A motivációk között felismerhető a kortárs csoporthoz való tartozás vágya és a csoportnyomás is. Ez elsősorban a kamaszkorra jellemző, de szélsőséges esetekben az egész életet végig kísérheti. A kortárs csoportokban a szerfogyasztáshoz pozitív attitűd kapcsolódik, azaz a dizájner használata státuszszimbólumként is megjelenik. Így egyúttal a baráti körében is népszerűbbé válik a fogyasztó, emeli az adott csoporton belüli státuszát és kevésbé érzi magát magányosnak, elhagyatottnak.[39]

A korábbi kutatások során vizsgált szegregátumokban és a hátrányos helyzetű régiókban általában jellemző a szabadidős tevékenységek, szórakozási és élményszerzési lehetőségek minőségének és mennyiségének nagyon alacsony volumene. A fiatalok főleg az utcán „bandázással”, social média használatával ütik el az időt. Azoknak a fiataloknak, akik hamar elkezdik a maguk útját járni, továbbá nincsenek életcéljaik, feladataik, nem töltenek minőségi időt másokkal és nincsenek minőségi elfoglaltságaik, sokkal könnyebben kerülnek kapcsolatba a drogokkal[40]. Ebből kifolyólag az indokok között gyakran említik, hogy unalom ellen is használják a

[34] Uo.
[35] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2017: 18
[36] Nemzeti Drog Fókuszpont: *2022-es Éves jelentés (2021-es adatok) az EMCDDA számára,* Budapest. 2022 https://bmprojektek.kormany.hu/akadalymentes/download/f/ed/53000/NDF_jelentés_2022.pdf (Letöltve: 2025.03.16.)
[37] Albert 2019
[38] Blackman – Bradley 2017
[39] Szécsi – Sík 2016: i.m. 125.
[40] Lannert Judit: *Kábítószer-használat a szegregátumban élő általános iskolás gyerekek körében.* Vezetői összefoglaló. Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, Budapest. 2017 https://www.t-tudok.hu/files/2/vezetoiosszefoglalodrog_korr.pdf (Letöltve: 2025.04.21.)

dizájnereket, hiszen nincs más elfoglaltság vagy szórakozási lehetőség.[41] Az ingerszegény környezet további rizikófaktort jelent a fiatalok számára.

Az új pszichoaktív szereket használók között azonosítható néhány egyértelműnek tűnő magyarázat is, azonban ezek a tényezők kevésbé lehetnek fontosak a társadalom perifériájára szorult csoportok számára. Az új típusú szerek népszerűségének gyors növekedése mögött álló egyik okként a szakemberek az interneten való elérhetőséget nevezik meg. Azonban az olyan marginalizált közösségben, mint például a szegregátumokban, telepi körülmények között élők számára a megfelelő technikai eszközök, a folyamatos internet hozzáférhetőség és a digitális ismeretek hiánya miatt ez egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozottan elérhető. Tehát ez a csoport kevésbé értintett a rohamosan fejlődő „darkweb" adta lehetőségekben, ők továbbra is az utcai dílerektől jutnak kábítószerhez.[42]

A résztvevők

A mindennapi életbe beágyazott kábítószer fogyasztásból kiindulva a szegregátumi szerhasználat szereplői általában igen alacsony társadalmi státusszal rendelkező fiatalok és fiatal felnőttek. Deviáns szubkultúrákhoz tartoznak, és általánosságban megfelelnek a mertoni (2002) elmélet szerinti rituális életútnak. Esetünkben ez azt jelenti, hogy a szegregátumokban élő emberek életét a kilátástalanság, a bizonytalanság és a településrészről való elvágyódás irányítja. Mivel a szegregátum elhagyása általában irreális célnak minősül, a jelenlegi helyzetükben sem biztos, sem pozitív jövőképük nincs, így fogyasztói oldalról vizsgálva a kábítószerhez fordulnak, a mindennapokból való kiszakadás érdekében. A terjesztői oldal pedig a mertoni (2002) újítók életútnak feleltethető meg, a kábítószer terjesztéséből származó jelentős jövedelemforrástól remélik az elérhetetlennek tűnő célok beteljesülését.[43]

A dizájnerek használatára – feltehetőleg azok újszerűsége miatt – nem jellemző a többgenerációs használat, főként a fiatalok körében népszerű. Az ESPAD[44] kutatás eredményei alapján a 16. életévet betöltött fiatalok esetében a diákok 1,9 százaléka próbált már élete során valamilyen dizájner

[41] Szécsi − Sík 2016: i.m. 123.
[42] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2017: i.m. 14.
[43] Szécsi – Sík 2016: i.m. 122.
[44] 1994-ben indult kutatási program, amelynek keretében négyévente felmérik az Európa Tanács országaiban a fiatalok dohányzási, alkohol- és egyéb drogfogyasztási szokásait. Célja nemzetközileg és időben összehasonlítható adatok megszerzése.

stimulánst.[45] Az ESPAD kutatás kritikájaként kell megfogalmazni, hogy a mintába azok a személyek kerülhetnek, akik a felmérés évében töltik be a 16. életévüket, iskolai oktatásban vesznek részt és a vizsgálat napján az iskolában megjelennek. Azonban azok a diákok, akik speciális osztályba vagy speciális iskolába járnak nincsenek a mintában.[46] Ebből kifolyólag a mintából hiányoznak azok a diákok is, akik magántanulói jogviszonyban állnak. Következtetésképpen az ÚPSZ fogyasztása szempontjából legveszélyeztetettebbek dohányzási, alkohol- és egyéb drogfogyasztási szokásainak felmérésére az ESPAD kutatás nem alkalmas. A szegregált körülmények között élők belépési életkora jóval korábbra tehető, 12-13 éves fiataloknál is már megjelenik a kábítószer-fogyasztás[47], de bizonyos esetekben még korábban, az iskolakezdést követően.[48] Az idősebb generációban (aki a normál populáció esetén a középkorúaknak feleltethető meg) inkább az alkohol, a receptre vagy recept nélkül kapható szedatív gyógyszerek (nyugtató, altató) használata, valamint a cigaretta figyelhető meg. De a fiatal felnőttek között gyakori, hogy több szer miatt is addiktológiai probléma alakul ki. Ennek egyik tipikus esete az alkohol és különböző gyógyszerek egyidejű használata.[49]

Az új pszichoaktív szerek fogyasztói mintázatai

Az új pszichoaktív szerek fogyasztói mintázatának meghatározására a tűcsere programokból, a kezelési adatokból, a kriminálstatisztikából, valamint a témában végzett kutatásokból állnak rendelkezésre adatok. Azonban fontos megjegyezni, hogy ezeket az adatokat megfelelő feltételekkel kell kezelni. A Nemzeti Drog Fókuszpont 2019. évi jelentése alapján az új pszichoaktív szerek használata nem köthető tipikus használói csoporthoz, azaz ezeket az anyagokat nem kifejezetten egy társadalmi csoport tagjai használják, hanem bármelyik társadalmi csoportban

[45] Nemzeti Drog Fókuszpont 2022: i.m. 25.

[46] European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: European Drug Report 2016: Trends and Developments 2016 https://www.euda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2016_en (Letöltve: 2025.03.18.)

[47] Rácz József: *A problématérkép – Mit tudunk? Új pszichoaktív szerek (ÚPSZ) vizsgálata vidéki és városi szegregátumokban.* Előadás: Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest 2019. https://www.academia.edu/38523448/A_problématérkép_Mit_tudunk_Új_pszichoaktív_szerek_ÚPSZ_vizsgálata_vidéki_és_városi_szegregátumokban (Letöltve: 2025.05.01.)

[48] BAGázs Közhasznú Egyesület: Alapkutatás, Bag. 2017 12. https://bagazs.org/wp-content/uploads/2018/04/Bag-beszámoló-végleges.pdf (Letöltve: 2025.04.16.)

[49] Szécsi Judit: Újfajta pszichoaktív szerek használata a mélyszegénységben élők körében – kutatási tapasztalatok. In: Felvinczi Katalin (szerk.): *Változó képletek – Új(abb) szerek: Kihívások, mintázatok.* L'Harmattan Kiadó, Budapest 2017 69-86. http://www.mat.org.hu/dok/pdf/valtozo-kepletek.pdf (Letöltve: 2025.02.27.)

megtalálhatók. De a fogyasztás gyakorisága szignifikáns kapcsolatot mutat a lakóhely települési hierarchiájában elfoglalt helye, a deviáns családi minták, a gazdasági státusz és az élet bizonyos területeivel való elégedettség tekintetében. Magasabb a dizájner drogok használatának előfordulása azok körében, akik saját percepciójuk szerint is rossz gazdasági helyzetben élnek, környezetükben sok deviáns mintát látnak, szociális kapcsolataikkal és egészségi állapotukkal nem elégedettek. [50]

A legtöbb adatot biztosító tűcsereprogram és kezelési adatok esetén figyelembe kell venni, hogy a nemzetközi szakirodalomban is megjelent hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, mint a hajléktalanok, a szegregátumban élők, a gyermekvédelmi szakellátásban lévők éppen azok a csoportok, akik nagyon kevés esetben jutnak szerhasználati problémájuk miatt szakszerű ellátáshoz. Ennek hátterében az egészségügyi helyzetnél kifejtett okok állnak, miszerint nincs társadalombiztosításuk, lakóhelyükön vagy annak vonzáskörzetében nem adott a megfelelő szociális és egészségügyi szakellátáshoz való hozzáférés lehetősége, vagy azzal szemben bizalmatlanok. Ebből kifolyólag ezek a depriválti csoportok kezelési adatai és speciális szükségletei egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozottan jelenhetnek meg a kezelési adatokban.[51]

A kábítószer-bűnözés statisztikai vizsgálata mindig is nehézségekbe ütközött, és e nehézségeket az új pszichoaktív szerek 2010-ben történő megjelenése tovább mélyítette. Míg a nagyobb tárgyi súlyú, alacsony látenciájú bűncselekmények (pl. emberölés) esetén a kriminálstatisztika jó kiindulási alapot jelenthet, addig a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények pontos vizsgálatára kevésbé alkalmas. Ennek egyik oka, hogy a kábítószer-bűnözés látenciája az egyik legmagasabb valamennyi bűncselekmény közül, így a rendelkezésre álló statisztikai adatok nem a tényleges elterjedtséget mutatják. A kábítószer-bűnözéssel kapcsolatos kriminálstatisztikai adatok között a regisztrált és felderített bűncselekmények száma szerepel, ami nagymértékben függ a nyomozó hatóságok aktivitásától is. A lakossági feljelentések száma rendkívül alacsony, és ez kiemelten igaz a marginalizáltan, zárt közösségben élő társadalmi csoportokra. További nehézséget jelent, hogy a Büntető Törvénykönyv (továbbiakban Btk.) több tényállást is rendel a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekhez. Az említett tényállások az elmúlt évtizedek során, a drogpiac többszöri átrendeződése, a jogirodalmi kritikák és jogalkotói megfontolások miatt rengeteget változtak, már nem ugyanazt értjük kábítószer-bűnözés alatt, mint húsz-harminc évvel ezelőtt. Az új

[50] Nemzeti Drog Fókuszpont 2019 i.m. 18.

[51] Nemzeti Drog Fókuszpont: *2018-as éves jelentés (2017-es adatok) az EMCDDA számára.* Budapest.2018 https://bmprojektek.kormany.hu/download/4/fd/53000/NDF_jelentés_2017.pdf (Letöltve: 2025. 05.02.)

pszichoaktív szerekkel való visszaélés tényállásai csak 2014. január 1-től kerültek be a Btk.-ba. 2016. január 1-től pedig a csekély mennyiségű új pszichoaktív anyag megszerzése vagy tartása csupán szabálysértésnek minősül. Az új pszichoaktív szerek esetében tovább nehezíti a vizsgálatot az a tény, hogy fogyasztók nem csak olyan szereket fogyasztanak, amelyek használata egyértelműen büntetendő, ebből kifolyólag a kriminálstatisztikai adatok közé sem kerülnek be.[52] A kriminálstatisztikából kiemelkedik, hogy 2018 második félévétől kezdve a jóval több lakost számláló Budapesten (385 eset) kevesebb új pszichoaktív szerrel való visszaélést regisztráltak, mint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (439 eset). Valamint ezt is olyan megyék követik, amelyekben a hazai átlagnál fejletlenebb járásokat találhatunk (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Nógrád megye stb.). Vári Vince (2022) Borsod-Abaúj-Zemplén megyében végzett vizsgálata alapján elmondható, hogy amíg a hagyományos kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények elkövetése tipikusan Miskolc városi területére koncentrálódik, addig az új pszichoaktív szerekkel való visszaélés a város társadalmilag hátrányos helyzetű területein tömörül (pl. Lyukóvölgy, Számozott utcák). Ezek az adatok arra engednek következtetni, hogy a hátrányos helyzetű területek és az ÚPSZ-ek elterjedtsége erős korrelációt mutat. Továbbá az ezen a területen végzett kutatások eredményei is azt mutatják, hogy *„egyre inkább úgy tűnik, hogy az ÚPSZ-ok előállítói a kábítószerpiac krónikusabb és problémásabb szegmenseit célozzák meg”* [53]

Megvizsgálva tehát a rendelkezésre álló adatokat és a hazai terepen dolgozó szakemberek tapasztalatait, igazolódni látszik a tény, hogy az új pszichoaktív szereket fogyasztók között felülreprezentáltak a marginalizált helyzetben élők, valamint, hogy a dizájnerek fogyasztása a társadalmilag és gazdaságilag elmaradott területekre koncentrálódik. [54] [55] [56]

A hazai terepen dolgozó szakemberek különböző szerhasználói csoportokat különböztettek meg, akik között jogi értelemben nincsen különbség, de elengedhetetlen a különböző szerhasználói életutak ismerete annak érdekében, hogy a kábítószerpiac sokszínűségét és diverzifikáltságát megértsük.[57] [58]

---

[52] Mátyás Szabolcs: A kábítószer bűnözés térbeli változásai az elmúlt évtizedek statisztikai adatainak tükrében. Interdiszciplináris drogszemle 2022 https://drogkutato.hu/wp-content/uploads/2022/01/01-162_IDSZ-teljes_NET-74-95-1.pdf (Letöltve: 2025.04.10.)

[53] Csák – Márványkövi − Rácz 2017: i.m. 19.

[54] Rácz 2019

[55] Kaló Zsuzsa − Felvinczi Katalin: Szakértői dilemmák és az ÚPSZ-használat észlelt mintázatai. In: Felvinczi Katalin (szerk.): *Változó képletek- Új(abb) szerek: Kihívások, mintázatok.* L'Harmattan Kiadó, Budapest 2017 103-124. http://www.mat.org.hu/dok/pdf/valtozo-kepletek.pdf (Letöltve: 2025.02.27.)

[56] Mátyás 2022: i.m. 89.

[57] Rácz 2019

[58] Kaló – Felvinczi 2017 i.m. 108.

Herbál-használó

A terepen dolgozó szakértők tapasztalatai alapján a herbál-használat esetében nincs számottevő különbség a szocioökonómiai és kulturális háttér tekintetében. Mindennapi munkájuk során ugyanúgy találkoznak herbál-fogyasztóval a marginalizált társadalmi csoportokban, mint a középosztálybeli fiatalok körében. [59]Azonban a 2017-ben kezelésbe lépő, összesen 3031 fő szociális mutatóit megvizsgálva arra a következtetésre jutottak, hogy a foglalkoztatottságot, az iskolai végzettséget és a lakhatási körülményeket tekintve a herbált fogyasztók között inkább marginalizált csoport képe mutatkozik meg. A szintetikus szert használók között a munkanélküliek aránya kétszer akkora (32,2%), mint a természetes kannabisz használók között (16%). A legfeljebb 8 általános osztályt végzettek és a rendezetlen lakhatási körülményekkel jellemezhetők aránya másfélszer akkora a herbál-fogyasztók között a kannabisz-használó kliensekkel összevetve. [60]

A középosztálybeli és a marginalizált helyzetben élő fiatalokat tekintve különbséget kell tennünk azonban a herbál-használat módjában. A középosztálybeli fiatalok általában időszakosan használnak herbált, ezért legtöbb esetben nem válik problémássá a fogyasztás. Az alsó társadalmi rétegben azonban megállapítható, hogy nincsenek tisztában az egészségkárosító hatásokkal, sokkal könnyebben válnak problémás fogyasztókká azáltal, hogy kevésbé tartják károsnak, mint a kristályt. Sőt, státusznövekedésre utal, ha valaki a kristályról áttér a herbálra.[61] Ezek az eredmények összhangban vannak Csák Róbert, Márványkövi Ferenc és Rácz József vizsgálatának kimenetelével. A kutatás két mintázatot azonosított a szintetikus kannabinoid-használat szempontjából: egyrészt a havi 1-2 alkalommal történő használati mintázatot, illetve az intenzív használati mintázatot, melyet a minimum heti 3 szintetikus kannabinoid-használat jellemez[62].

A kristályhasználó

A hazai szakemberek tipikus kristály-fogyasztónak tartják a marginalizált társadalmi csoportok tagjait, akikre az intenzív, problémás szerhasználat

[59] Uo.
[60] Nemzeti Drog Fókuszpont 2018 i.m. 32.
[61] Kaló – Felvinczi 2017: i.m. 113.
[62] Csák – Márványkövi – Rácz 2017

jellemző.[63] Csák Róbert és munkatársai által végzett kutatás (2017) eredményei alapján azonban a szegregátumokban a szintetikus katinonok fogyasztása kevésbé jellemző, mint a szintetikus kannabinoidoké.

„Menekülés a hétköznapokból" -szerhasználó

Amíg az előző két kategória leginkább a használt szer típusára utalt, addig ez a kategória már sokkal inkább a társadalmi státuszhoz és kontextushoz köthető. E fogyasztói életút során a szerhasználót egy alternatív élet iránti vágy vezérli, az élvezet és az öröm elérésére törekszik. Alapvetően nem a problémás drogfogyasztás a jellemző, hanem az alkalmi fogyasztás. Fiatalok esetén itt megjelenik a kortárshatás mint rizikótényező. Mivel itt is fontos tényező az olcsóság és a könnyű beszerezhetőség, így arra következtethetünk, hogy ennek a szerhasználói mintának a tagjai is az alacsony társadalmi rétegekből kerülnek ki, azonban itt még nem jelenik meg a problémás drogfogyasztás.[64]

„Les Misérables", avagy a többszörösen hátrányos helyzetű szerhasználó

A fogyasztás célja nagyon hasonló az előző csoporthoz. Ebben a csoportban azonban erősebben megjelenik a mindennapi stressz túlélése és a szorongás oldása mint motivációs tényező. A menekülés a nyomor, a bizonytalanság, a különböző lelki problémák és az unalom elől. Alig jelenik meg a közösségi élmény, az eufória a használat mögötti motivációkban. Ebből arra lehet következtetni, hogy nem rekreációs céllal, hanem csupán menekülési céllal használják az új pszichoaktív szereket.[65] A szerhasználó számára teljesen mindegy, hogy herbált vagy kristályt fogyaszt, a legfontosabb számára, hogy alacsony áron és könnyen hozzájuthasson.[66] Az egyetlen cél az, hogy megfeledkezzen a külvilágról, a nyomorról és bódult állapotba kerüljön. Ezzel egyidejűleg kiküszöbölheti a testi-lelki betegségeket, mint egyfajta „öngyógyszerelés" és mint produktív

[63] Kaló – Felvinczi 2017: i.m. 114
[64] Uo.
[65] Rácz 2019
[66] Kaló – Felvinczi 2017: i.m. 116.

szerhasználat is meg tud jelenni azáltal, hogy ebben az állapotban el tudja látni a mindennapi feladatokat.[67]

Ebbe a szerhasználói kategóriába tartozók körében a legjelentősebb rizikótényezők a diszfunkcionális család vagy akár a család teljes hiánya, a börtönviseltség, a fiatal kor, az alacsony iskolai végzettség és az alacsony szocializáció.[68] A szociális attitűdök tartalmát tekintve megállapítható, hogy ezekhez a csoportokhoz jellemzően negatív jelentéstartalmú tulajdonságokat társítanak külön-külön is (általában 12 tulajdonságból 9 negatív tartalmú).[69] Így a fogyasztó helyzetében összeadódhatnak a társadalmi helyzetéből (pl. börtönviselt), az életkorából és a származásból (pl. roma) eredő hátrányok.[70]

Az Országos Lakossági Adatfelvétel az Addiktológiai Problémákról (OLAAP) 2015 vizsgálat eredményei alapján mérhetők a droghasználókkal kapcsolatos társadalmi viszonyulások, a más marginalizált társadalmi csoportokkal kapcsolatos vélekedések kontextusában. Ezek alapján elmondható, hogy a droghasználókkal kapcsolatos társadalmi vélekedések hasonlóságot mutatnak a roma származású és a börtönviselt csoportok megítélésével. Howard S. Becker címkézés elmélete alapján feltételezhető, hogy a szociális kívánatosság-index hiánya, a társadalmi viszonyulás identitásba való beépülése az új pszichoaktív szerhasználat elmélyülését eredményezheti.[71] Illetőleg minél több olyan csoportba sorolható be a fogyasztó, amelyhez jellemzően negatív jelentéstartalmú tulajdonságokat kapcsolnak, annál valószínűbb, hogy problémás szerhasználóvá válik.

A fent ismertetett eredmények és tapasztalatok alapján elmondható tehát, hogy az iskolákban és a felnőtt lakosságban végzett normálpopulációs kutatásokból az derült ki, hogy nincsenek tipikus szerhasználói csoportok, mintázatok. Az általános népességben végzett vizsgálatok előtt rejtve maradó társadalmi csoportok körében végzett kutatások és a terepen dolgozó szakemberek tapasztalatai alapján arra következtethetünk, hogy az új pszichoaktív szerek fogyasztása – a nemzetközi szakirodalomban leírtakkal összhangban – hazánkban is az alsó társadalmi csoport tagjai között a legelterjedtebbek. Az eltérő eredmények mögött az állhat, hogy az iskolákban és a felnőtt lakosság körében végzett

---

[67] Rácz 2019

[68] Kaló – Felvinczi 2017: i.m. 116.

[69] Paksi Borbála − Magi Anna − Felvinczi Katalin − Demetrovics Zsolt: *A droghasználókkal kapcsolatos társadalmi viszonyulások más marginalizált társadalmi csoportokkal kapcsolatos vélekedések kontextusában, az OLAAP 2015 vizsgálat alapján. 2016* https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdf-viewer-master/external/pdfjs-2.1.266-dist/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/75723/0016.2018.73.4.2%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2025.03.21.)

[70] Kaló – Felvinczi 2017: i.m. 116.

[71] Paksi−Magi−Felvinczi−Demetrovics 2016 i.m. 560

kutatások mintájába a szociális szempontból marginalizált csoportok tagjai nem kerültek be, ebből következően rájuk nézve az eredmények nem reprezentatívak. Így a témában további, specifikus vizsgálatok elvégzésére van szükség.

Összefoglalás

A szegregált körülmények között élők kábítószer problémájának megértése interdiszciplináris megközelítést igényel, arra való tekintettel, hogy a szerfogyasztás mögött sokkal mélyebb, rendkívül komplex problémacsoport áll. A tartós depriváció, a jövedelmi szegénység, az alacsony iskolai végzettség, a munkaerőpiachoz való egyenlőtlen hozzáférés, a nem megfelelő lakhatási körülmények és a rossz egészségi állapot egyszerre van jelen az itt élők életében, és ebből a helyzetből való kilépés lehetetlennek tűnik számukra. A kábítószer-fogyasztás pedig nem más, mint egyfajta tünet, a hátrányos helyzetből adódó körülmények metszéspontja, a gyakran kilátástalan helyzetre adott reakció. A szakpolitika – amennyiben még beszélhetünk ilyenről – számos hiányosságot mutat, ugyanis csak az egyfajta tünetként jelentkező kábítószer-problémára reagál, és korlátozottan jelenik meg benne a társadalmi jelenség mögött álló komplex probléma kezelésére való törekvés.

A jelenség újszerűségéből adódóan a rendelkezésünkre álló információk meglehetősen hiányosak. Hazai viszonylatban a témában eddig készült vizsgálatok, a társadalom mikroszintjén értelmezett, a populáció fogyasztási motívumainak megismerésére irányultak, de ezek a vizsgálatok is alulreprezentáltak. Azonban ahogy azt William Thomas és Florian Znaniecki (1958) is kifejtette, egy társadalmi jelenség nem csupán egyetlen okból és egy okozatból áll, annál sokkal összetettebb, több szubjektív és objektív elem is alkotja, amelyeket meg kell ismerni. A kábítószer-fogyasztás megismerése szempontjából ilyen elemeket képeznek az állami és a társadalmi kontroll különböző intézményei és azok közösségen belüli percepciói is[72] [73] (Lévay 1991, Lévay 1992). A disszertáció célja olyan vizsgálat elvégzése, amely a mikrokörnyezet mellett, a makrokörnyezet hatását és változását, azaz a társadalom, az intézmény- és jogrendszer,

[72] Lévay Miklós: A kábítószer-probléma és a büntetőjogi kontrollja Magyarországon. Esély, 1992. 1. 56-63. o. https://www.esely.org/kiadvanyok/1992_1/akabitoszerproblema.pdf (Letöltve: 2025.04.21.)

[73] Lévay Miklós: A kábítószer-probléma és a bűnözés összefüggései. Kandidátusi értekezés. Miskolc. 1991 https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdf-viewer-master/external/pdfjs-2.1.266-dist/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/55646/Le1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2025.04.21.)

valamint a kulturális környezet struktúraváltozását is a vizsgálat tárgyává teszik.

Felhasznált irodalom

Albert Ákos (2019, március 12.): *„Még a tízéves gyerek is tudja, hogy a drogbolt a faluban, mégsem történik semmi.”* 444.hu. https://444.hu/2019/03/12/meg-a-tizeves-gyerek-is-tudja-hogy-a-drogbolt-a-faluban-megsem-tortenik-semmi

BAGázs Közhasznú Egyesület. (2017): *Alapkutatás, Bag* https://bagazs.org/wp-content/uploads/2018/04/Bag-beszámoló-végleges.pdf

Blackman, S., & Bradley, R. (2017): From niche to stigma – Headshops to prison: Exploring the rise and fall of synthetic cannabinoid use amongst young adults. DOI: https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.10.015

Csák Róbert (2017): Intravénás szerhasználók kockázati magatartása és az azt befolyásoló strukturális tényezők a 2010–2015 közötti időszakban. https://repo.lib.semmelweis.hu/bitstream/handle/123456789/6519/csakrobert.m.pdf?sequence=5

Csák Róbert – Márványkövi Ferenc – Rácz József (2017): Új pszichoaktív szerek (ÚPSZ) használók vizsgálata vidéki szegregátumokban. Előadás: Magyar Addiktológiai Társaság, Budapest.

Cseh-Szatmári D. (2023): Kábítószerügyi helyzetkép - Magyarország 2017 kiadványajánló. *Egészségfejlesztés*, *59*(1). DOI: https://doi.org/10.24365/ef.v59i1.241

Dési Ádám (2017): A közösségi ellátás, mint illegitim kábítószer-terjesztési típus. https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/38264/Themis_2017_Desi_Adam_p_24-48.pdf

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: European Drug Report 2016: Trends and Developments 2016 https://www.euda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2016_en (Letöltve: 2025.03.18.)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2017): *High-risk drug use and new psychoactive substances* (Rapid Communication).

Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://www.euda.europa.eu/publications/rapid-communications/high-risk-drug-use-and-nps_en DOI: 10.2810/807363

Felvinczi, K., Benschop, A., Urbán, R., et al. (2020): Discriminative characteristics of marginalised novel psychoactive users: A transnational study. DOI: https://doi.org/10.1007/s11469-019-00128-8

Hüse Lajos – Szoboszlai Katalin – Fábián Gergely: *A társadalmi periférián élő gyerekek és fiatalok rizikómagatartásának háttere.* Kutatási beszámoló, Periféria Egyesület, Nyíregyháza. 2017

Kaló Zsuzsa – Felvinczi Katalin (2017): Szakértői dilemmák és az ÚPSZ-használat észlelt mintázatai In: Felvinczi Katalin (szerk.): *Változó képletek-Új(abb) szerek: Kihívások, mintázatok* L'Harmattan Kiadó, Budapest 2017 103-124. http://www.mat.org.hu/dok/pdf/valtozo-kepletek.pdf (Letöltve: 2025.02.27.)

Láng Nóra (2021): Designer drogok: a kábítószerek új hulláma. https://drogkutato.hu/cikkek/designer-drogok-a-kabitoszerek-uj-hullama/

Lannert Judit (2017): Kábítószer-használat a szegregátumban élő általános iskolás gyerekek körében. *Vezetői összefoglal.* Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, Budapest. https://www.t-tudok.hu/files/2/vezetoiosszefoglalodrog_korr.pdf

Lévay Miklós (1991): *A kábítószer-probléma és a bűnözés összefüggései*. Kandidátusi értekezés, Miskolc. https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdf-viewer-master/external/pdfjs-2.1.266-dist/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/55646/Le1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lévay Miklós (1992): A kábítószer-probléma és a büntetőjogi kontrollja Magyarországon. *Esély*, 1992/1. 56–63. https://www.esely.org/kiadvanyok/1992_1/akabitoszerproblema.pdf

MacLeod, K., Pickering, L., Gannon, M., et al. (2016): Understanding the patterns of use, motives, and harms of New Psychoactive Substances in Scotland. https://www.gov.scot/publications/understanding-patterns-use-motives-harms-new-psychoactive-substances-scotland/pages/6/

Mátyás Szabolcs (2022): A kábítószer-bűnözés térbeli változásai az elmúlt évtizedek statisztikai adatainak tükrében. *Interdiszciplináris Drogszemle* https://drogkutato.hu/wp-content/uploads/2022/01/01-162_IDSZ-teljes_NET-74-95-1.pdf

Mohamed, R., & Fritsvold, E. (2010): *Dorm room dealers: Drugs and the privileges of race and class*. London: Lynne Rienner. DOI: https://doi.org/10.1515/9781685856847

Nemzeti Drog Fókuszpont (2014): *A kábítószerhelyzet Magyarországon 2004–2014* (Jubileumi összefoglaló kiadvány). https://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/nfp_kabitoszer-helyzet_2004_2014.pdf

Nemzeti Drog Fókuszpont (2018): *2018-as éves jelentés (2017-es adatok) az EMCDDA számára*. Budapest, https://bmprojektek.kormany.hu/download/4/fd/53000/NDF_jelentés_2017.pdf

Nemzeti Drog Fókuszpont (2019): *2019-es éves jelentés (2018-as adatok) az EMCDDA számára*. Budapest. https://bmprojektek.kormany.hu/download/2/fd/53000/NDF_jelentés_2019.pdf

Nemzeti Drog Fókuszpont (2022): *2022-es éves jelentés (2021-es adatok) az EMCDDA számára*. Budapest, https://bmprojektek.kormany.hu/akadalymentes/download/f/ed/53000/NDF_jelentés_2022.pdf

Paksi Borbála – Magi Anna – Felvinczi Katalin – Demetrovics Zsolt (2016): A droghasználókkal kapcsolatos társadalmi viszonyulások más marginalizált társadalmi csoportokkal kapcsolatos vélekedések kontextusában, az OLAAP 2015 vizsgálat alapján. https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdf-viewer-master/external/pdfjs-2.1.266-dist/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/75723/0016.2018.73.4.2%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y OI: 10.1556/0016.2018.73.4.2

Parker, H., Williams, L., & Aldridge, J. (2002): The normalization of "sensible" recreational drug use: Further evidence from the Northwest England Longitudinal Study. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/003803850203600408 DOI: https://doi.org/10.1177/003803850203600408

Potter, G. R. (2009): Exploring retail-level drug distribution: Social supply, "real" dealers and the user/dealer interface. In: *Old and New Policies, Theories, Research Methods and Drug Users across Europe* (50–74.)

Rácz József (2014. november 11.): A kábítószer-probléma átalakulása a 80-as évektől. Előadás a Nemzeti Drog Fókuszpont 10. éves jubileumi konferenciáján, Budapest

Rácz József (2019): A problématérkép – Mit tudunk? Új pszichoaktív szerek (ÚPSZ) vizsgálata vidéki és városi szegregátumokban. Előadás: *Magyar Addiktológiai Társaság*, Budapest, https://www.academia.edu/38523448/A_problématérkép_Mit_tudunk_Új_pszichoaktív_szerek_ÚPSZ_vizsgálata_vidéki_és_városi_szegregátumokban

Sárosi Péter (2020, január 16): A pszichoterápiától a rave partikig: Az MDMA kultúrtörténete. Előadás a *Drogriporter Szabadegyetem*en, Central European University, Budapest

Sivadó Máté. (2014): Új kihívások a droghelyzet kezelésében itthon, Európában és a világban – kis alkohológiai kitekintéssel. https://epa.oszk.hu/04500/04581/00015/pdf/EPA04581_pecsi_hataror_2014_235-241.pdf

Solt Ágnes – Virág György (2010): Veszélyeztető és kriminalizáló tényezők a szegregált telepeken élők mindennapjaiban. https://www.okri.hu/images/stories/KT/kt47_2010_sec.pdf

Szécsi Judit: Újfajta pszichoaktív szerek használata a mélyszegénységben élők körében – kutatási tapasztalatok. In: Felvinczi Katalin (szerk.): *Változó képletek – Új(abb) szerek: Kihívások, mintázatok* L'Harmattan Kiadó, Budapest 2017 69-86. http://www.mat.org.hu/dok/pdf/valtozo-kepletek.pdf (Letöltve: 2025.02.27.)

Szécsi Judit – Sík Dorka (2016): Szerhasználat egy hátrányos helyzetű járás szegregátumaiban. *Esély*, 2016/2, 115–131., 121. https://www.esely.org/kiadvanyok/2016_2/2016-2_4-1_Szecsi-Sik_Szehasznalat.pdf (Letöltve: 2025.03.25.)

Vári Vince (2022): Új pszichoaktív anyagokkal (ÚPA) kapcsolatos bűnözés Miskolc szegregátumaiban. *Magyar Rendészet*, 2022(1), 173–193. DOI: https://doi.org/10.32577/mr.2022.1.11

Dr. Szeder Sarolt (ORCID: 0009-0006-3108-5088)
ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Szeibert Orsolya Ágnes egyetemi tanár

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.206

A felügyelt kapcsolattartás intézménye a joggyakorlat tükrében

Gyámhivatali határozatok közigazgatási bírósági felülvizsgálata 2020 és 2024 között

(The institution of supervised contact in light of legal practice Administrative court "review" of guardianship authority decisions between 2020 and 2024)

Absztrakt

A gyermek elsősorban különélő szülőjével való személyes és közvetlen kapcsolattartásához való joga mind a Gyermekjogi Egyezmény,[1] mind a hatályos magyar szabályozás alapján olyan kiemelkedően fontos gyermeki jog, mely csak kivételesen és kizárólag a gyermek érdekében korlátozható. A felügyelt kapcsolattartás jogintézménye tulajdonképpen e jogkorlátozás egyik, a jogszabályok által azonban csak keretjelleggel meghatározott feltételek esetén alkalmazott lehetősége. Felügyelt kapcsolattartást számos kontinentális európai és angolszász ország ismer, alkalmaz valamilyen módon, és azok a szempontok, élethelyzetek, körülmények is nagyon hasonlóak, melyek okán az erre jogosult szervek jellemzően elrendelik azt, és ez utóbbiakhoz pedig már a jogalkalmazói gyakorlat visz közelebb. Jelen dolgozatban a releváns joggyakorlat egy szeletének feldolgozása-elemzése alapján kíséreltem meg feltérképezni, majd kategorizálni azokat a tipikusnak mondható okokat, szempontokat, illetve helyzeteket, amikor a magyar jogalkalmazó – azokat összességükben mérlegelve – a szülő-gyermek, nagyszülő-gyermek kapcsolódásokat – legalábbis átmenetileg – kizárólag ilyen kontroll (felügyelet) alá helyezve értékeli a gyermek érdekében állóknak.

[1] Magyarországon kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

Kulcsszavak

felügyelt kapcsolattartás, gyermekjogok, gyermek legfőbb érdeke, kapcsolattartáshoz való jog, kapcsolattartás korlátozása

Abstract

According to both the Convention on the Rights of the Child and current Hungarian legislation a child's right to maintain personal and direct contact with the parent from whom the child is separated is considered a fundamental right, which may only be restricted in exceptional cases and solely in the best interests of the child. The legal institution of supervised contact is, in fact, one of the possible forms of restricting this right, however, the statutory conditions for its application are defined only generally. Supervised contact is recognised and applied in some form in many continental European and common law jurisdictions, and the considerations, life situations and circumstances that typically lead the competent authorities to order it are generally very similar, and can only be ascertained through judicial practice. In this paper, drawing on the analysis of a segment of relevant judicial practice, I sought to identify and categorise the typical reasons, aspects and situations in which the Hungarian courts consider parent-child or grandparent-child contact to be in the best interests of the child only if it is placed, at least temporarily, under supervision.

Keywords

supervised contact, children's rights, best interests of the child, right to contact, restriction of contact

I. Jogszabályi keret és módszertani megfontolások

Jelen tanulmányban rövidebb, ötéves időszak közigazgatási bírósági joggyakorlata alapján igyekeztem közelebbről vizsgálni a felügyelt kapcsolattartás jogintézményét az arról rendelkező, illetve azt lényegileg érintő gyámhivatali határozatok ellen indított közigazgatási perekben született törvényszéki, illetve – felülvizsgálat esetén – kúriai döntésekből kirajzolódó képből. A hatályos polgári jogi és gyermekvédelmi szabályozás alapján felügyelt kapcsolattartás elrendelésére mind a polgári

bíróságoknak, mind a gyámhivataloknak lehetőségük van.[2] Ennek okán a szülői felügyeleti jogvitákban, a házassági bontóperekben vagy az ekképpen elrendelt kapcsolattartások, illetve azok megváltoztatása iránti eljárásokban a polgári peres ítéletek vizsgálata szintén releváns és legalább annyira indokolható választás lehetett volna, mint a közigazgatási praxisé, mégis utóbbira esett (legalábbis ez alkalommal) a választás. Egyrészt mert azon keresztül a gyámhivatali döntéshozatalra – és így nemcsak a szülői, de a nagyszülői és esetleges további jogosulti kör (felügyelt) kapcsolattartására – is rálátni valamelyest. Másrészt pedig mert ez utóbbi gyakorlat – a jogosulti körből, továbbá az esetleges gyermekvédelmi (hatósági) vonatkozásokból adódóan is – sokkal vegyesebb, színesebb képet sejtet.[3]

A „mintavételhez" az egyik hazai online jogtárszolgáltató adatbázisát[4] használtam, melynek önálló döntvénykeresőjében a „közigazgatási jog", azon belül pedig a „gyermekvédelem és gyámügy" pertárgyakra, míg a keresett szavak között a „felügyelt kapcsolattartás"-ra – majd a kiválasztott év(ek)re – szűrve jött létre az a kezdeti korpusz, ami ekként 2020-ra 7, 2021-re 49, 2022-re 60, 2023-ra 51, 2024-re pedig összesen 35 darab találatot adott. Ezt a nyers találati számot azonban már egyenkénti tartalmi vizsgálatnak (tartalomelemzésnek) vetettem alá, melynek során egy-egy döntésen belül legfeljebb a „felügyelt" szóra futtattam további kereséseket. Ennek következtében a kezdeti találatszám folyamatosan csökkent. A tartalmi feldolgozás alapvető szempontja mindeközben az volt, hogy kiderül-e a döntésből – feldolgozható módon –, miért került sor a felügyelet (gyámhivatali, illetve bírósági) elrendelésére, tehát mi volt a felügyelt kapcsolattartás indoka az adott ügyben. A tartalmi szempontú korpusztisztítást követően 2020-ból összesen 1, 2021-ből 14, 2022-ből 13, 2023-ból 18, 2024-ből pedig 6 – tehát mindösszesen 52 – olyan döntést tartottam meg, amelyek érdemben feldolgozhatónak, értékesnek bizonyultak; ezekből készült el aztán a dolgozat mintegy mellékletét képező 2. számú táblázat.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 27. §

[2] A *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) 4:181. § (1) bekezdése értelmében a kapcsolattartásról – megegyezés hiányában – a házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti perben a bíróság dönt, továbbá a Ptk. 4:181. § (4) bekezdése alapján 2021. január 1-jétől a kapcsolattartás megváltoztatásának a hatásköre is a bíróságnál marad akkor, ha azt korábban bíróság rendezte. Amennyiben az említett peres eljárások nincsenek folyamatban, továbbá az egyéb hozzátartozókkal (így például a nagyszülőkkel) való kapcsolattartások rendezése érdekében is a gyámhatóságok járnak el.

[3] Ezzel együtt nyilvánvalóan korlátos, esetleges – a különböző, részben eljárásjogi indokokkal megtámadott gyámhivatali döntésekre szorítkozó – és csupán közvetett lesz a kép.

[4] Wolters Kluwer Jogtár®.

(4a) bekezdése szerint: *„A felügyelt kapcsolattartás elrendelésével a gyámhivatal arra törekszik, hogy a gyermek számára biztonságos körülmények között segítse elő a kapcsolattartásra jogosulttal a családi kapcsolat felépítését vagy helyreállítását."* A felügyelt kapcsolattartás ugyanakkor – a kapcsolattartáshoz való jog megélésének teljessége szempontjából – jelentős jogkorlátozás is egyben, melynek elrendelését – többek között a Gyer. 27. § (6) bekezdése okán – alapvetően csak valamely, a *gyermek érdekét veszélyeztető körülmény* vagy *felróható magatartás* legitimálhatja. Azt azonban, hogy melyek ezek a veszélyeztető körülmények, felróható magatartások, már kevéssé a jogszabályokban találjuk meg, hanem ez a konkrét ügyekben eljáró jogalkalmazók mérlegelésére, megítélésére van bízva.

A jelen tanulmányban a 2. számú táblázat célja, illetve a joggyakorlat-elemzés szempontjából legfontosabb oszlopa ezért a *felügyelt forma elrendelésének indokát* rögzítő ötödik oszlop, illetve annak kitöltése volt, amellett, hogy természetesen néhány további kritériumot is beemeltem a vizsgálódásba – és ezzel az említett táblázatba. Így például, hogy a gyámhivatali eljárásban *meghallgatták-e a gyermeket* – ezzel összefüggésben nyilvánvalóan nem volt (legalábbis) mellékes a *gyermek életkora* sem –; hivatkoznak-e az eljáró fórumok a *fokozatosság elvére*, és ha igen, miként; érintett-e egyúttal a család (a gyermek) valamilyen *gyermekvédelmi hatósági intézkedéssel* is – úgymint ideiglenes hatályú elhelyezés (IH), védelembe vétel (VV), nevelésbe vétel (NV)[5] –; továbbá szükségszerűen fel kellett tüntetni a kapcsolattartásra jogosultat is, ti., hogy szülői, nagyszülői, esetleg egyéb személyek (más hozzátartozók) kapcsolattartás(á)ról volt-e szó a konkrét ügyben.[6]

[5] A felsorolt gyermekvédelmi hatósági intézkedéseket a zárójelben használt rövidítésekkel jelöltem a 2. számú táblázatban. Nevelésbe vétel esetén a keresetlevelek jellemzően e gyámhivatali döntések ellen irányultak, és csak mellékesen merült fel a kapcsolattartás kérdésköre, így a legtöbb ilyen döntés a téma szempontjából nem is volt feldolgozható.

[6] A téma nemzetközi irodalmából, pontosabban az Angliában működő kapcsolatközpontok – nemzetközi viszonylatban is megkerülhetetlen – ernyőszervezetének, a *National Association of Child Contact Centres* (NACCC) módszertanából nem teljesen ismeretlen gondolat megkísérelni valamiképpen összegyűjteni és besorolni azokat az indokokat (tényeket, körülményeket), amelyek esetén nagy valószínűséggel felügyelt (supervised) – vagy az angolszász területen ismert további kategóriaként segített (supported) – kapcsolattartást rendelnek el. A NACCC először 1998-ban publikált egy ilyen céllal készített táblát, mely azonban jelen dolgozat szempontjából legfeljebb csak érdekes adalékként, de semmiképpen sem alapként szolgálhatott. Ezt nem is elsősorban a kategóriák különbözőségei miatt nem volt értelme átvenni (a lényeget tekintve ugyanis e téren nincs akkora különbség a felügyelt kapcsolattartás hazai és angol jogintézményét illetően), hanem, mert utóbbi olyan részletekben menő, aprólékos bontását és osztályozását végezte el az előforduló indokoknak, amelyek legfeljebb a gyámhivatali döntések közvetlen és alapos feldolgozásával nyerhetők ki a hazai joggyakorlatból, de még inkább az e döntések végrehajtási helyéül szolgáló, elsősorban a család- és gyermekjóléti központok által és részeként működtetett kapcsolattartási ügyeletek praxisából. Ezzel szemben én – ahogy erre fentebb is kitértem – jóval általánosabb kategóriákat alkottam. Ettől függetlenül jelen dolgozat szempontjából is értékes adalék az említett munka, ami sajnos csak közvetetten, de teljes egészében elérhető (Furniss 2000. 259–262., „Figure 2 – supervised or supported contact – indications").

Végül, módszertani szempontból is az említett ötödik oszlop igényel némi további kifejtést. Áttekintve a releváns döntéseket, viszonylag ritka, hogy a felügyeletnek egyetlen indokát találnánk bennük, sokkal inkább jellemző, hogy van egy alapvető, amolyan *elsődleges indok* (ezt jelöltem 1. számmal és félkövér kiemeléssel a táblázatban), majd – azzal olykor szinte szükségszerűen együtt járó, attól nem függetleníthető – *két-három-négy további körülmény* is, melyek valójában – az életszerűséget tekintve – aligha sorszámozhatók (rangsorolhatók), illetve elválaszthatók. Sokkal inkább *kölcsönös egymásra hatásukban* idézik elő azt, hogy az érintettek felügyelt körülmények közepette találják magukat.[7] Az így felsorakoztatott indokok (kategóriák) pedig valójában maguk is egyfajta *absztrakció* eredményei, melynek során a döntésekben szereplő sokféle (ind)ok, érv közül a hasonló jellegűeket igyekeztem néhány magasabb szinten megfogalmazott-kialakított kategória alá besorolni.[8] Épp ezért azonban az általam kialakított összesen *12 általános kategória* igényel némi meghatározást, kibontást. Erről szól az 1. számú táblázat.

II. A felügyelt kapcsolattartás elrendelésének tipikus indokai

Az alábbi 1. számú táblázat tehát a gyámhivatalok által 52 esetben elrendelt – majd bírósági jogorvoslat tárgyává tett – felügyelt kapcsolattartások indokainak tartalmi feldolgozása közben általam létrehozott 12 általános kategóriát igyekszik közelebbről meghatározni (ill. megindokolni), méghozzá kifejezetten a vizsgált ügyek összefüggésében, kitérve olykor néhány konkrét példára, de akár bizonyos általánosabb következtetésekre is. Annál is inkább, mivel a kutatás 2. számú „nagy táblája” ötödik oszlopában aztán ezekkel a kategóriákkal dolgoztam, lényegében ezekkel teremtődött meg a górcső alá vett döntéseknek a dolgozat további fontos céljait szolgáló bizonyos összehasonlíthatósága is.

[7] Így például azokban az ügyekben, ahol elsősorban a szülők-nagyszülők vagy szülők közötti konfliktusos viszony került megjelölésre indokként, soha nem önmagában a konfliktus ténye idézte elő a felügyelet szükségességét, hanem hogy az olyan szintet öltött, amiben a felek képtelenek voltak bárminemű, így akár a kapcsolattartással is összefüggő együttműködésre, illetve olyan lelki nyomás alá helyezték a gyermeket is, amivel szemben nyilvánvalóan védelemre szorult.

[8] Az okok, körülmények rangsoroláskor minden ügy esetén az eljáró fórum(ok) indokolásának gondolatmenete, érvrendszere mentén – azt követve – állítottam fel közöttük az „erősorrendet”.

1. sz. TÁBLÁZAT

A felügyelt kapcsolattartási forma elrendelésének indokául szolgáló egyes, a 2. számú táblázatban használt kategóriák

(Saját szerkesztés)

	Kategória megnevezése	Kategória tartalma, értelmezési kerete
1.	**Kapcsolat hiánya**	A kapcsolat, illetve a kötődés hiánya, megszűnése (a kapcsolat megszakadása) a joggyakorlat alapján akár önmagában is *szinte szükségszerűen indoka* a felügyeletnek, hiszen az ilyen hozzátartozó lényegében idegen, ismeretlen a gyermek számára, aki iránt így vagy ki sem alakulhatott, vagy idővel gyengült meg úgy a kötődése, hogy nyilvánvalóan nem, azaz csak fokozatosan bízható rá, hagyható vele egyedül. Az, hogy mennyi idő számít „elidegenedésnek" – az ügyek alapján –, függ a gyermek életkorától és a korábbi kötődés intenzitásától, minőségétől (akár pár hónap távoság is elég lehet), emellett ezekben a döntésekben a felügyelt forma tulajdonképpen mintegy a fokozatosság megtestesítője is – „a fokozatosság jegyében" első lépésként felügyelt formában indulhat meg az ismerkedés.[9]
2.	**Konfliktus**	Az egyik leggyakrabban előforduló indok a vizsgált ügyekben a családi konfliktus – így szülők, szülő(k)-nagyszülő(k) közötti, de akár szülő(k)-nevelőszülő közötti konfliktusok, ellentétek, ellenséges viszonyok –, melyeken a hatályos szabályozással a folyamatba épített közvetítői eljárás (mediáció) lehetősége sem segített, az a feldolgozott ügyek egyikében sem hozott eredményt. A családi, azaz a kapcsolattartásra jogosult és a kötelezett közötti konfliktus *nem automatikusan jelent azonban felügyelt helyzetet,* épp ellenkezőleg, az mindig a konkrét eset összes körülményét mérlegelve dől el, elsősorban annak mentén, hogy megteremthető-e bármiféle együttműködés a felek között, illetve hogy mennyi csapódik le, irányul mindebből a gyermekre. Így előfordulhat a kapcsolattartás felügyelet alá helyezése (akár ún. *zsilipelt* „átadás-átvétellel"),[10] sőt akár annak teljes megvonása is. Viszont arra is van példa, hogy a bíróság szerint még a felügyelet is szükségtelen korlátozást jelent a konkrét ügy összes körülményét figyelembe véve.[11]

[9] „*A korábban egymást nem ismerő nagyszülő és unoka közti kapcsolattartás megfelelő formája a felügyelt kapcsolattartás*." Kúria Kfv.37.438/2020/1.

[10] Mikor is időben, térben akként szervezik a kapcsolattartási alkalmakat, hogy a szülők még véletlenül se találkozzanak össze. (A vizsgált döntésekben két alkalommal jelent meg a zsilipelt átadási mód.)

[11] „*Az alperesi határozat megállapításaival szemben a családi kapcsolat felépítésére vagy helyreállítására tehát nincs szükség a felperesek és unokáik között, lévén, hogy az korábban is létezett, illetve – a nagyszülők és a szülők közötti konfliktusok ellenére – nem károsodott. A fentiekre figyelemmel megállapítható volt, hogy a felügyelt kapcsolattartás elrendelése az irányadó anyagi jogi jogszabályokra tekintettel a jelen esetben nem volt jogszerű döntés az alperes részéről, mivel az a gyermekek mindenek felett álló érdekét is sértette, mivel az a nagyszülők és a szülők közötti konfliktusok megoldására alkalmatlan, ugyanakkor indokolatlanul és jelentős mértékben korlátozza – lényegében a minimumra redukálja – a nagyszülők és az unokák közötti érdemi, külső tényezőktől nem befolyásolt, elsősorban a gyermekek érdekét szolgáló kapcsolattartást*." Fővárosi Törvényszék K.706.497/2021/12.

3.	**Befolyásolás**	A legtöbb jogesetben – akár a szülők, akár a nagyszülők részéről – valamilyen (direkt/indirekt) módon felmerült a gyermeki ellennevelés, de legalábbis befolyásolás lehetősége, olykor ténye, amit mindenkor *szakértői vélemények* és sosem a gyámhivatal állapított meg. Ott, ahol súlyos konfliktus van a felek között, amit nem képesek félretenni, a gyermek szinte óhatatlanul lojalitáskonfliktusok közepette találja magát, de ennél direktebb, nyíltabb formái is megjelentek vizsgált ügyekben a gyermeki befolyásolásnak. Nevelésbe vett gyermekek esetén több esetben a nevelőszülő ellen irányult ez az ellenségesség, akihez a gyerekek időközben elkezdtek kötődni, akinél elkezdték magukat biztonságban érezni. Mindez olykor az ijesztgetésükig, fenyegetésükig fajult. Több esetben a gondozási hely megváltoztatását is előidézte, illetve azt, hogy a felügyelt kapcsolattartási alkalmakon a gyermekek „átadása-átvétele" *zsilipelt* módon valósult meg. A joggyakorlat alapján ilyen esetekben nyilvánvaló, hogy kizárólag a szakember jelenlétében zajló felügyelt kapcsolattartás lehet a személyes kapcsolattartási forma, mert a szakember szükség esetén beavatkozhat és leállíthatja az alkalmat a gyermek érdekében.
4.	**Ellenállás–elutasítás**	A konfliktusos esetekben, illetve a szülői befolyásolás okán, továbbá azokban az ügyekben, ahol korábban erőszakot, agressziót élt meg, a gyermek gyakran elutasítja a találkozást, fél, szorong. A felügyelt kapcsolattartás elrendelésekor azonban a jogalkalmazó – elvégezvén a mérlegelést – mégis úgy dönt, hogy még mindig *inkább* a felügyelet alá helyezett kapcsolat, mintsem annak teljes hiánya áll a gyermek legfőbb érdekében, akkor is, ha a gyermek esetleg meghallgatása során el is mondja, hogy nem szeretne találkozni a szülőkkel (más jogosultakkal), vagy akár testi tüneteket is produkál az alkalmak előtt, alatt, után.
5.	**Visszaélés a kapcsolattartáshoz való joggal**	A külön kategória indoka a hatályos szabályozás.[12] Magának a – már rendezett, megállapított – kapcsolattartásnak a jogával való visszaélés a *jogszabály szerint külön is kiemelten* a kapcsolattartás korlátozásához – és mint ilyen, akár annak felügyelet alá helyezéséhez is – vezethet. E körben azon túl, hogy esetről-esetre mérlegelendő, milyen típusú korlátozás a szükséges és arányos, illetőleg áll leginkább a gyermek

[12] Gyer. 31. § (2)-(3) bek.: „*A gyámhivatal a már megállapított kapcsolattartási jogot a gyermek érdekében – kérelemre vagy hivatalból – korlátozza, ha a jogosított a jogával a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére visszaél. Visszaélésnek, felróható magatartásnak minősül az is, ha a jogosult nem a bíróság vagy a gyámhivatal döntésének megfelelően él kapcsolattartási jogával, vagy ha ezen kötelezettségének önhibájából hat hónapig nem tesz eleget. A kapcsolattartási jog korlátozása során a gyámhivatal a kapcsolattartás már megállapított formájának, gyakoriságának vagy időtartamának megváltoztatásáról dönthet, valamint felügyelt kapcsolattartást rendelhet el."* Hasonlóan: a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1998. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 80. § (3) bek.: „*Ha a nevelésbe vett gyermek szülője vagy más hozzátartozója a gyámhatósági határozatban biztosított kapcsolattartási jogával a gyermek vagy a gyermeket gondozó személy sérelmére visszaél és magatartásával a gyermek nevelését, testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését veszélyezteti, a gyermeket gondozó személy, illetve a gyermekvédelmi gyám kezdeményezheti a gyámhatóságnál, illetve a bíróságnál a kapcsolattartási jog korlátozását, a felügyelt kapcsolattartás elrendelését, a kapcsolattartás szüneteltetését vagy megvonását.*" Vö. továbbá Ptk. 4:184. §.

		érdekében, önálló feldolgozást igénylő kérdés lehet egyrészt az is, mi számít kifejezetten a *„kapcsolattartási joggal való visszaélésnek”* a gyakorlatban. Másrészt pedig hogyan különböztethető meg *a visszaélés* és a kapcsolattartáshoz való jog szüneteléséhez vagy akár megvonásához vezető *súlyos visszaélés*.[13] (Ezek az elhatárolási problémák azonban már szétfeszítenék a jelen dolgozat kereteit).
6.	**Kapcsolattartással összefüggő problémák**	Tekintettel arra, hogy a kapcsolattartáshoz való joggal való visszaélés (jogszabályi) kategóriáján kívül *számtalan olyan további probléma merülhet fel kifejezetten a kapcsolattartásokkal összefüggésben,* melyek nem minősülnek ugyan (felróható) visszaélésnek, de a találkozások felügyelet alá helyezésének alapos indokául szolgálhatnak. Ez utóbbi esetekre figyelemmel szükségesnek tűnt e körben további kapcsolattartással összefüggő kategória bevezetése. Annál is inkább, mivel az előzőleg ismertetett kategória kifejezetten a jogosulti oldalra koncentrál, míg bizonyos típusú „visszaélések”, illetve körülmények a *kapcsolattartásra kötelezett* oldalán, illetve részéről gyakoriak. E kategória is alapvetően a konfliktusos helyzetekben merül fel, ahol nem ritka a gyermeki befolyásolás – illetve az elutasítás – sem, továbbá ide tartozhat például a felek együttműködésének teljes képtelensége a kapcsolattartási alkalmak lebonyolítására, vagy a kapcsolattartások elmaradása, meghiúsulása elsősorban a kapcsolattartásra kötelezett miatt. Ezek okán nem ritkán párhuzamosan bírósági végrehajtási (nemperes), illetve gyámhivatali védelembe vételi eljárások is folynak. Még mindig ezen a vonalon elég továbbá csak arra gondolni, hogy az a gondozó, kapcsolattartásra kötelezett szülő, aki valójában nem szeretné a másik féllel való kapcsolattartást, mégis miként lenne képes felkészíteni erre a gyermeket, noha ez az ő kötelezettsége, felelőssége. Ilyenkor a kapcsolattartási ügyeleti munkatársak esetleg „besegíthetnek”, de a feladat címzettje és felelőse mindenképpen a kapcsolattartásra kötelezett szülő marad.
7.	**Erőszak**	A kategória alatt elsősorban *gyermek elleni,* illetve általában a *családon belüli (kapcsolati) erőszak* értendő, mely utóbbi, ha a konkrét ügyben nem is irányult közvetlenül a gyermek ellen, de a kiskorú is jelen volt, végignézte azt. Tipikus továbbá, hogy a meginduló büntetőeljárástól annak lezárásáig vagy szüneteltetik, vagy felügyelet alá helyezik a kapcsolattartást, de ez sem automatikus, akár még bűnösséget megállapító ítélet esetén sem.[14]

[13] Gyer. 31. § (4)–(5) bek.: „A gyámhivatal – kérelemre vagy hivatalból – meghatározott időre a kapcsolattartási jog *szüneteltetését* rendeli el, ha a jogosított a *jogával* a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére *súlyosan visszaél*. A szünetelés leghosszabb időtartama 6 hónap, különösen súlyos visszaélés esetén 1 év. A gyámhivatal a határozatában megállapított kapcsolattartási jogot – kérelemre vagy hivatalból – *megvonja,* ha a jogosított a jogával a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére *súlyosan visszaél, és e felróható magatartásával* a gyermek nevelését és fejlődését *súlyosan veszélyezteti*.”

[14] „A bíróság rögzíti, hogy az alperesi érdekelt bűnösségét megállapító büntető ítélet […] önmagában nem alapozza meg az apai kapcsolattartás korlátozását, ez semmilyen hatályos jogszabályból nem következik. Az irányadó és felhívott Gyer. 31. § (2) bekezdése a kapcsolattartási joggal való visszaélést támasztja a már

8.	**Jogellenes elvitel**	A vizsgált ügyek közül többen is felmerült egyrészt a *jogellenes gyermekelvitel, a gyermek külföldre vitelének* ténye vagy veszélye (gyanúja, illetve „vádja"). Többnyire eljárás is indult, egy konkrét ügyben pedig a már egyéb okból is felügyelt kapcsolattartási alkalmak alatt, röviddel azt követően, hogy előrelépésként – a fokozatosság jegyében – lehetővé vált a szakember jelenléte (felügyelete) nélküli találkozás a kapcsolattartási ügyeleten, felmerült a gyermek *„elrablásának" a veszélye.* Ez utóbbi esetben azonban nem a gyermek elvitele megkísérlésének a ténye, illetve veszélye jelentette valójában az újabb felügyelt kapcsolattartás indokát – a gyámhivatalnak ezt nem is volt dolga bizonyítani –, hanem önmagában a *helyzetnek a gyermek számára félelmetes volta,* az ő ijedelme vezetett oda, hogy visszatértek a szakember jelenlétében zajló, felügyelt formához.[15] Amennyiben a gyermek elvitele a kapcsolattartásra jogosult részéről összefügg a kapcsolattartási alkalmakkal, az nyilvánvalóan egyúttal komoly (és felróható) visszaélés a kapcsolattartáshoz való joggal, mégis indokoltnak tartottam e körben az önálló kategória kialakítását, ismét csak hangsúlyozva, hogy e kategóriák nem élesen és tisztán választhatók el egymástól.
9.	**Testi-lelki biztonság**	Ugyancsak megfontolást igénylő kategóriáról van szó, szükségszerűen adódik ugyanis a kérdés, hogy van-e egyáltalán helye, értelme a gyermek testi-lelki biztonságát mint önálló kategóriát bevezetni, hiszen az eddig ismertetettek által lefedett helyzetek majd mindegyikénél egyidejűleg a gyermek vagy testi, vagy lelki, vagy akár testi és lelki biztonsága is veszélybe kerülhet. Tulajdonképpen magának a felügyelt kapcsolattartás jogintézményének is a gyermek széles értelemben vett biztonsága – a normaszövegben említett „biztonságos körülmények" (környezet) – a fogalmi lényege. Átfedésnek, a kategóriák egyfajta felesleges megkettőzésének – módszertani hibának – tűnhet ezek után ez a kategória, mégis „megtartottam" egyfelől azokra az esetekre, amelyek a többi kategóriába nem teljesen illeszthetők, másfelől pedig azokra, ahol – az ügy alapján –, bár voltak „megfoghatóbb", konkrétabb indokai is a felügyelet elrendelésének, mégis külön hangsúlyozni kellett a gyermek testi, illetve lelki biztonságát, jóllétét is az adott szituációkban.

megállapított kapcsolattartási jog korlátozásának feltételéül." Budapest Környéki Törvényszék K.701.709/2022/21.

[15] Vö. Gyer. 27. § (4b) bek. szerint: *„[…] A felügyelt kapcsolattartás eredményeként – a felügyelt kapcsolattartást biztosító szolgáltató javaslatára – a felügyelt kapcsolattartás helyszínén megvalósulhat a szakember jelenléte nélküli találkozás a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult között, kivéve, ha ezt a lehetőséget a kapcsolattartásra vonatkozó döntés kizárta*." A konkrét ügyben a gyámhivatal „kifejtette, hogy az a tény, hogy az édesapa a gyermeket a kapcsolattartást biztosító intézményből az ablakon keresztül akarta kivinni, kizárólag a gyermek elmondására alapozott, ehhez kapcsolódó egyéb bizonyíték nem merült fel. Az édesapa gyermek sérelmére visszaélő, felróható magatartása nem bizonyított, így nem megállapítható, hogy a gyermeke nevelését, fejlődését súlyosan veszélyeztetné. Az alperes nem értékelte a felperes terhére azt a tényt, hogy a gyermeket megpróbálta kivinni az ablakon keresztül a kapcsolattartás helyszínéről, ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy magatartása olyan félelmet keltett a gyermekben, amely indokolta, hogy a fokozatosság elve alapján felügyelt kapcsolattartást biztosító szakember jelenlétével segítse elő a gyermek és az apa közötti családi kapcsolat helyreállítását." Szegedi Törvényszék K.701.349/2022/23.

10.	**(Nagy)szülői kompetenciák**	Összefoglaló kategóriának szántam részben olyan problémákra, amelyeket akár a *szociális* jelzővel is illethetnénk, mivel azonban ez (félrevezetően) esetleg anyagi jellegű gondokra engedne következtetni, inkább használtam a kompetenciák megjelölést, *elégtelen szülői, nagyszülői nevelési készségekre, kompetenciákra* utalva vele. Széles a spektrum, beleértve a különböző *hiányos, ill. rossz/káros szocializációs mintákat,* de akár a *pszichés megbetegedéseket, alkohol-, drogfogyasztás okozta gondokat, illetve függőségeket, indulatkezelési, normakövetési, életvezetési és -szervezési nehézségeket, a legkülönbözőbb pszichoszociális problémákat, kockázatokat* tehát (melyek gyakran, de messze nem feltétlenül anyagi-szociális gondokkal társulnak). A felsoroltaknak nem ritkán „kísérőjük" a védelembe vételi eljárás, súlyosabb esetekben akár a nevelésbe vétel is.
11.	**Egyezség**	Néhány esetben a felek (szülők, szülők és nagyszülők) között már eredendően (akár bírósági jóváhagyással) vagy (ritkábban) az eljárás alatt egyezség születik arról, hogy felügyelt körülmények között történjen a kapcsolattartás. Ezek alapján a felügyelt kapcsolattartásra a *felek egyező* (kvázi) „szerződéskötési" *akarata,* autonómiája is kiterjedhet. Érdekes kérdés – amire sajnos a minta nem adott választ –, hogy kell-e, van-e, illetve vizsgálandó-e ilyenkor esetleg olyan többletfeltétel, ami „objektíve" is indokolná a felügyeletet. A feldolgozott esetekben ehhez képest sokkal inkább mintha „rossz alku" érződött volna, amibe a szülő, nagyszülő(pár) inkább belement, csakhogy elkerülje a vitát és hogy legalább ilyen módon találkozhasson a gyermekével, unokájával.
12.	**Életkor**	A vizsgált mintában egy esetben fordult elő, amikor a jogalkalmazó a felügyelt kapcsolattartás hivatkozási többletelemeként a *gyermek alacsony életkorát* jelölte meg, miközben nem is a legkisebb (közel ötéves) gyermekről volt szó. Itt is elmondható azonban, hogy a *konkrét ügy összes körülménye együtt mérlegelendő,* ahogy az adott ügyben is elsősorban a kötődés hiánya és e mellé további körülményként a gyermek alacsony életkora *együtt* zárta ki az elvitellel járó kapcsolattartást lehetőségét.[16]

III. Következtetések a számok és százalékok nyelvén

Az előzőekben ismertetett kategóriák az esetfeldolgozások során folyamatosan alakultak és nyerték el végső megnevezésüket, definíciójukat, valamint számukat annak érdekében, hogy a feldolgozott 52 döntésben a felügyelt kapcsolattartás elrendeléséül szereplő indokok egységes fogalmak alapján számszerűsíthetővé és akár vizualizálhatóvá is

[16] *„[A] kisfiú nem ismeri az érdekeltet, számára idegen. Életkora és a családi kapcsolatok nem teszi lehetővé, hogy a nagyszülő önállóan, elvitellel gyakorolja a kapcsolattartási jogát.*" Kúria Kfv.37.438/2020/1.

tehetők legyenek. A két alábbi diagram igyekszik jól áttekinthetően és százalékos formában is kifejezni, illetve ábrázolni a 2. számú táblázat ötödik oszlopában felsorakoztatott indokok egymáshoz viszonyított arányát, továbbá azt, melyek azok az indokok (kategóriák), amelyek – legalábbis jelen szűk mintát tekintve – a felügyelt kapcsolattartás elrendeléséhez tipikusan, illetve leggyakrabban vezettek.

Az 1. diagram kizárólag a felügyelt kapcsolattartás *elsődleges* (praktikusan tehát a 2. táblázat ötödik oszlopa szerinti 1. számú), míg a 2. diagram az *elsődleges és a másodlagos* (a 2. táblázat ötödik oszlopa szerinti 1. és 2. számú) *indokokat együtt* számolva készült, utóbbi azon megfontolásból, hogy – már ahol ez fennállt – az első két indokot együttvéve, talán még árnyaltabb és reálisabb képet kapunk, mintha megállunk pusztán az első, illetve fő okként azonosítottnál. Sok esetben ugyanis a másodikként feltüntetett indokok szinte szükségszerűen és visszatérően kapcsolódtak az elsőhöz, olykor nehezen is lehetett közöttük „rangsorolni".

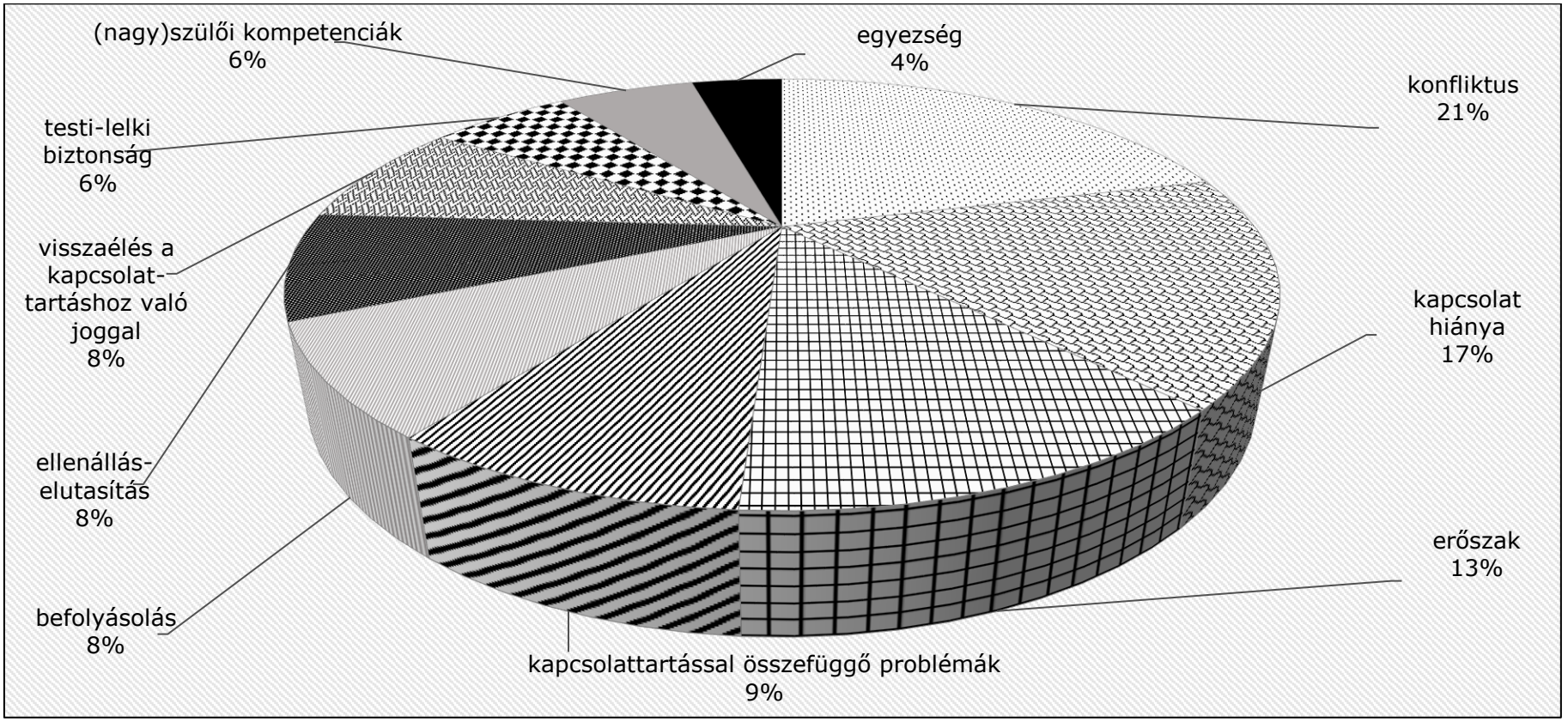
Ezek alapján ugyan mind az 1., mind a 2. diagram szerint a családon belüli *konfliktus* (konfliktusos szülők közötti, ill. szülő-nagyszülő viszony) a vezető oka a felügyeletnek (első esetben 21, második esetben 22%-kal), míg a következő indok – nyilvánvalóan nem függetlenül az előbbitől – *a kapcsolat hiánya,* megszakadása (első esetben 17, második esetben még mindig 15%-kal), de már az okok harmadik, negyedik és további „helyezettjeit" illetően átrendeződnek valamelyest az arányok. Míg az első diagram esetében a családon belüli *erőszak* (nagyon magas, 13%), a *kapcsolattartással összefüggő problémák* (9%) és a szülői-nagyszülői *befolyásolás,* ellennevelés (8%) következnek a sorban; a második, „komplexebb" értékelés, illetve diagram alapján viszont az indokok harmadik csoportját „holtversenyben" (méghozzá 12%-kal) a szülői-nagyszülői *befolyásolás,* valamint a *szülői/nagyszülői kompetenciák,* készségek hiánya, elégtelen volta teszi ki. A gyermek befolyásolása, ellennevelése önmagában is felvetheti bizonyos szülői kompetenciák hiányosságait. Utóbbin azonban – az 1. számú táblázatra, a kategória leírására visszautalva – elsősorban drog- és alkoholproblémák, mentális betegségek (pszichiátriai problémák), bizonyos meg nem engedett nevelési módszerek, bánásmód – olykor az azzal együtt járó bántalmazás, erőszak is –, továbbá bizonyos bűnöző és egyéb, a társadalmi értékrenddel ütköző minták, életmódok értendők. Ezek nem feltétlenül jutnak el a gyermek veszélyeztetéséig, de lehetséges „veszélyeztető körülmények" sorát produkálják rá nézve, melyek miatt az elvitellel gyakorolt személyes kapcsolattartás aligha működhet (ti. az aligha biztonságos a gyermek számára). Különösen ez utóbbi területen a kapcsolattartás felügyelet alá

helyezése mellett, de a jövőbeni továbblépés – a felügyelet elhagyása – érdekében az *intenzív és generációkra kiterjedő szociális munka, családsegítés szüksége* (jelenleg inkább hiánya) égető probléma. Ezeknek a családoknak így bizonyosan nem elég vagy nem megfelelő a (kapcsolattartási ügyeleti) mediáció, arról nem is szólva, hogy ezekben az esetekben előfordul, hogy már ki is emelték a gyermeket a családjából. Visszatérve továbbá még egy gondolat erejéig az 1. diagrammra, szembetűnő, hogy kifejezetten a *kapcsolattartás körüli gondok, fennakadások* (beleértve a kapcsolattartáshoz való joggal való visszaélést is) összességében az ügyek magas, 17%-ában merültek fel, illetve jelentették indokát a felügyelet elrendelésének.

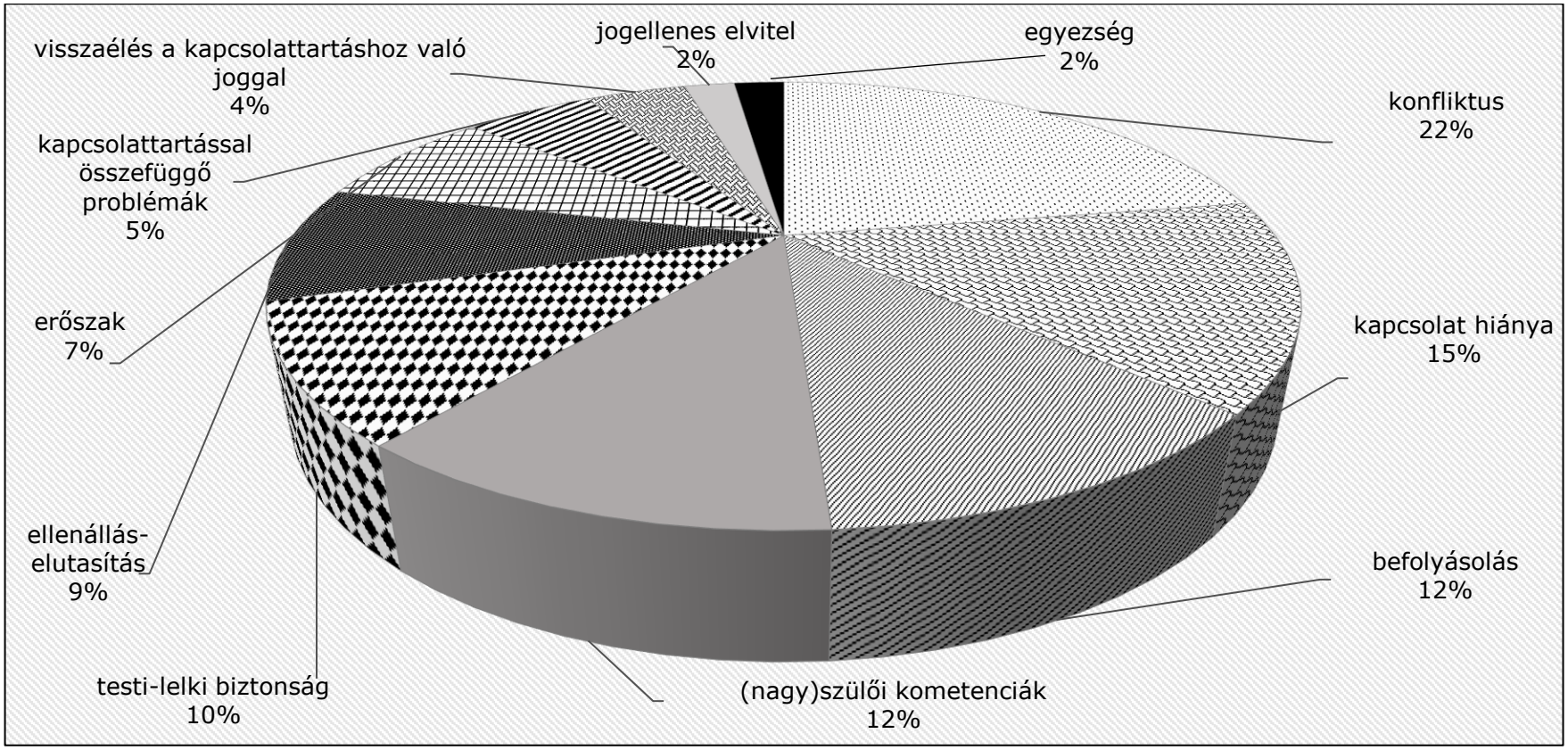
Ugyan ez csak kisszámú, közvetett és esetleges minta, mégis „beszédes" (és meglehetősen elkeserítő „miniatűr társadalmi látlelet" is) a családi konfliktusok, viszályok, a megszakadó, de még inkább tudatosan megszakított kapcsolatok magas aránya. Méghozzá nemcsak a felbomló párkapcsolat, házasság két (nyilvánvalóan sértett-sérült) tagja, a gyermek szülei között, hanem a legkülönbözőbb (érzelmi, világlátási, anyagi-vagyoni stb.) (érdek)ellentétek, elfajult viták és indulatok miatt a szülők és nagyszülők között is. Már csak ebből is kiindulva adódik a kérdés, vajon hány olyan eset, család lehet, ahol a szülő még talán, de a nagyszülő nem feltétlenül megy a hatósághoz azért, hogy a kapcsolattartáshoz való jogával élhessen. Sokszor nincs is tisztában azzal, hogy ehhez joga lenne, vagy nincs abban a helyzetben, hogy megtehesse, és (megfordítva) hány olyan gyermek van, aki a családi kenyértörések miatt azt sem tudja, hogy vannak-e és kik a nagyszülei, legközelebbi rokonai és így semmit nem élhet, illetve ismerhet meg a velük való kapcsolódás lehetősége adta érzelmekből, identitást formáló élményekből, történetekből.

.

1. diagram – A felügyelt kapcsolattartás elsődleges indoka 2020 és 2024 között



2. diagram – A felügyelt kapcsolattartás elsődleges és másodlagos indoka 2020 és 2024 között



IV. Az adatfeldolgozás néhány további, kapcsolódó kérdése

Végezetül egészen röviden kitérnék a 2. számú táblázat többi oszlopára is néhány gondolat, kérdés erejéig.

1. Az időtartam

Amikor a vizsgált esetekben a hatóságok szabályozták a felügyelt kapcsolattartást és annak időtartamát, zömében egy, illetve két órákról beszélhetünk heti, de még inkább kétheti, és olykor csak havi *rendszerességgel.* Feltehetjük a kérdést, hogy különösen azokban a helyzetekben, ahol a (megszakadó) családi kapcsolatot kellene fel-, illetve újraépíteni – pláne a (nevelésbe vett) gyermekeket hazagondozni –, vajon mekkora esélye (realitása) lehet ennek a célnak ilyen időkeretekkel, ráadásul mindezt mesterséges, kontrollált szituációban; miközben az állami kapacitások, személyi és tárgyi infrastruktúra már ezt is alig bírja el.

2. A kapcsolattartásra jogosultak köre

Az 52 vizsgált esetből 20 esetben nagyszülő, illetve nagyszülőpár kapcsolattartásáról volt szó, 30 esetben szülő(k)éről, míg egy-egy esetben más hozzátartozók (egyéb kapcsolattartásra jogosultak) – a korábbi nevelőszülő és a gyermek elhunyt szülőjének a testvére – kapcsolattartásáról. A szülőket illetően a táblázatban igyekeztem feltüntetni azt is – amennyiben ez a döntésből kiderült (és egy kivétellel valamennyiben kiderült) –, hogy az édesanya, vagy az édesapa-e a kapcsolattartásra jogosult. Ezek alapján a 30, pontosabban 29 szülői kapcsolattartásból 4 esetben mindkét szülő érintve volt – ebben a négy esetben kivétel nélkül szakellátásba kerültek a gyermekek –, a fennmaradó 25 esetet tekintve 18 esetben – tehát az ügyek 72%-ában – az édesapa volt a kapcsolattartásra jogosult, és ebből következően az ügyek *több, mint kétharmadában az édesanya* a kapcsolattartásra kötelezett, tehát *a gondozó szülő.*[17]

A kapcsolattartási ügyekben általában is, de a felügyelt kapcsolattartás esetén különösen fontos kérdés a *szülői és nagyszülői*

[17] Váltott gondoskodás talán, ha egyetlen ügyben volt.

kapcsolattartások viszonya. Így például, ha a kapcsolattartásra jogosult szülő kizárólag felügyelt keretek között tarthat kapcsolatot, elvileg ez nem hathat ki semmilyen módon az ő szülei mint nagyszülők kapcsolattartására, hiszen a nagyszülői kapcsolattartás önálló jog.[18] Ilyen esetekben a határozatok gyakran külön felhívást is tartalmaznak a nagyszülők számára, hogy a saját kapcsolattartásuk alatt a kizárólag felügyelt formában kapcsolatot tartó édesapa vagy édesanya (a saját gyermekük) számára nem tehetik lehetővé a gyermekkel (unokájukkal) való találkozást. Mi a helyzet azonban akkor – és ez nem ritka válás, szétköltözés esetén, főleg a jelen lakhatási viszonyok mellett –, amikor a felügyelt feltételekkel kapcsolattartásra jogosult (vagy esetleg kapcsolattartásra egyáltalán nem is jogosult) szülő a saját szüleihez költözik haza, ha tehát a (szintén) kapcsolattartó nagyszülőknél lakik? Ilyenkor – a fentiek ellenére és a gyermek legjobb érdekében – bizony a nagyszülők is nagyon könnyen felügyelt helyzetben találhatják magukat, jogkorlátozást szenvednek el – annak ellenére, hogy velük szemben semmiféle kifogás nem merült fel –, pusztán azért, mert kivitelezhetetlen, hogy az elvitel jogával élve be tudnának tartani egy ilyen határozati kikötést.[19]

3. A fokozatosság elve

A fokozatosság elve anélkül, hogy jogszabály kifejezetten kimondaná, áthatja a teljes gyermekvédelmi rendszert, ez következik a Gyvt.-ből is. Ez a gyermekvédelem egyik legalapvetőbb elve, amit a jogalkalmazás – elsősorban talán a bíróságok – átvettek a felügyelt kapcsolattartásokkal összefüggésben is: a gyámhivatali és bírósági határozatok mind

[18] Pl. Kúria Kfv.37.363/2018/8.

[19] „[T]ény, hogy a kapcsolattartás iránti kérelmet előterjesztő alperesi érdekelti nagyszülők és az apa egy háztartásban élnek, valamint, hogy a […] [bíróság] ideiglenes intézkedésként felügyelt kapcsolattartást rendelt el az apa vonatkozásában. Osztotta a bíróság a felperes álláspontját a tekintetben, hogy az apai nagyszülők elvitel útján történő kapcsolattartásának szabályozásával lehetősége lenne az apának arra, hogy gyermekével nem a szabályozott körülmények között találkozzon. Az igazságügyi szakértői véleményre figyelemmel az alperes helyesen állapította meg, hogy az apai nagyszülők alkalmasak a gyermekkel való kapcsolattartásra, azonban nem vette figyelembe, hogy a bíróság milyen módon szabályozta a gyermek apával történő kapcsolattartását, és nem vette figyelembe a gyermek érdekeit sem. A Kúria […] rögzítette, hogy bár a nagyszülői kapcsolattartás önálló jog, a szülői és nagyszülői kapcsolattartásnak összhangban kell lennie. A perbeli esetben releváns körülmény, hogy az apa kapcsolattartása csak a bíróság által előírt korlátok között érvényesülhet, és miután az apa együtt él a nagyszülőkkel, a nagyszülők elvitel útján történő szabályozása kihat az apai kapcsolattartása, mivel az apának lehetősége lenne arra, hogy a bíróság döntését megkerülve, nem a szabályozott körülmények között találkozzon gyermekével. Az a lehetőség pedig, hogy a nagyszülőkkel való kapcsolattartás idején az apa a közös lakóhelytől távol marad, nem életszerű, elő sem írható és nem is ellenőrizhető követelmény.” Fővárosi Törvényszék 700.718/2023/11. (Olyannyira, hogy az idézett ügyben az említettek figyelmen kívül hagyása megsemmisítési ok volt.)

gyakoribb fordulata, amikor a „*fokozatosság elvét is szem előtt tartva*" rendelkeznek a kapcsolattartás – többek között – felügyelt módjáról. A vizsgált 52 döntésből erre az elvre 12-ben *kifejezetten* hivatkoztak is a, néhány további esetben pedig, ha kimondottan nem is esik szó róla, közvetetten tulajdonképpen mégis tetten érhető az indokolásokban. Mindez összefügg azzal, hogy a fokozatosság elvének kétféle értelmezését is azonosíthatjuk e körben.

Az egyik kirajzolódni látszó evidencia, hogy a *felügyelt kapcsolattartás* jogintézménye (elrendelése) tulajdonképpen *már önmagában is a fokozatosság elvének a megtestesítője.* Gondolok itt azokra az esetekre – és ilyenek voltak bőven a mintában –, amikor a szülő-gyermek, illetve nagyszülő-gyermek kapcsolat megszakadt, megsérült vagy soha nem is volt, amikor tehát eleve csak a felügyelet adta biztonságos körülmények között „elindulva" lehet fokozatosan megpróbálni az ismerkedést, kapcsolatfelvételt, felépíteni, illetve újraépíteni a bizalmat, a kötődést.[20]

Az elv másik, kifejezett megnyilvánulását pedig azok a szabályozások jelentik, amelyek előre meghatározzák, mintegy *ütemezik* a *felügyelet elhagyhatóságának mikéntjét,* és eleve *szakaszosan* írják elő hosszabb (több hónap, akár egy vagy több év) távlatában, miként lehet majd eljutni (pl. négy sikeres felügyelt vagy egyszerűen csak négy felügyelt alkalom, esetleg bizonyos hónapszám után) az elvitel jogával gyakorolt szabad találkozásokig.

Ugyan a fokozatosság garanciájának valamiféle beépítése a folyamatba alapvetően pozitív és a jogintézmény eredendően *átmeneti jellegével* maximálisan összehangban álló kívánalom, kérdés mégis, működik-e a gyakorlatban, azaz hogy lehet-e így előre szabályozni, eldönteni a kapcsolatok alakulását? Ettől lesz-e tényleg a gyermek érdekében álló, „gyermekbarát" a jogalkalmazói döntés –, vagy helyette például a jelenleginél valamivel nagyobb autonómiát lehetne adni a végrehajtásban, a kapcsolattartási ügyeleteken közreműködő szakembereknek, hogy – természetesen szakmai alapon és módon, de – kevésbé formalizáltan, esetről-esetre és gyorsabban, közvetlenebbül ők is reagálhassanak, visszajelezhessenek, illetve alakíthassanak a folyamaton valamelyest, nem átvéve természetesen a döntéshozók hatáskörét.

[20] „Az alperes helytállóan hivatkozott arra, hogy a kiskorú gyermek nagyszülői kapcsolattartása vonatkozásában a fokozatosság elve megvalósult tekintve, hogy a nagyszülők részére kezdetben felügyelt kapcsolattartás elrendeléséről döntött a gyámhatóság, majd annak eredményességét követően változtatta meg a szülők lakhelyén történő kapcsolattartás szabályozásával." Budapest Környéki Törvényszék K.701.185/2022/13.

4. A gyermekek meghallgatása

Végül a gyermekek véleményéről, meghallgatásáról is készült egy külön oszlop a 2. számú táblázatban. Ez alapján a vizsgált 52 esetből 40 esetben a gyámhivatal vagy nem hallgatta meg a gyermekeket (21 eset), vagy legalábbis nem derül ki ennek ténye a döntésből (19 eset),[21] a maradék 12 esetben – csak az ügyek 23%-ában – állítható így, hogy a *hatóság* megelőzően bizonyosan meghallgatta őket. Az említett 12 esetben azonban a gyermekek életkora többnyire nem derül ki, ahol igen, ott 9, 10 és – három esetben – 14 (vagy közel 14) éves gyermekekről volt szó.[22] Tehát vagy eleve korlátozottan cselekvőképesek, és a gyámhivatal aligha tekinthetett el a meghallgatásuktól, vagy ítélőképeseknek találták őket a kapcsolattartás kérdésében; mindenesetre láthatóan a nagyobbakról, legalább 9 év körüliekről volt szó.

Az 52-ből 21 esetben tehát nem hallgatták meg a gyermekeket (legalábbis ez valószínűsíthető a döntésből),[23] ezek közül azokban az esetekben, amelyekben kiderül a gyermek életkora, hat esetben 2 év körüli, két esetben 3, három esetben pedig 5 év körüli, továbbá egy-egy esetben 6 és 7, két esetben 9 és egy esetben 12 éves gyermekekről vélte úgy a gyámhivatal, hogy nincs szükség a meghallgatásukra, mert vélhetően nem ítélőképesek a kapcsolattartás ügyében. Ez a 2 és talán még a 3 év körüli gyermekek esetében belátható – bár a gyermekmeghallgatás tágan értelmezendő fogalom, ahol semmiképpen nem a kérdés eldöntését várjuk a gyermekektől, és egyáltalán nem az életkor, hanem a konkrét gyermek és ügy a döntő körülmény –, mégis, hogy az 5 és 6, továbbá, hogy a 9 és 12 éves gyermekeknél mi volt az oka, hogy nem bizonyultak ítélőképesnek, illetve nem hallgatták meg őket, remélhetőleg a gyámhivatali határozatokból kiderül, ha a bírósági döntésekből már nem olvasható ki. A 12 éves gyermek ügyében egyébként ez olyannyira igaz, hogy ebben az egy esetben a gyermek meghallgatásának az elmaradása – jobban mondva, *indokolatlan*

[21] Valószínűleg azonban ezekben az esetekben sem volt gyermekmeghallgatás a gyámhivatal előtt, mert akkor az inkább derült volna ki a döntésből, mint sem.

[22] Egy-egy ügyben természetesen akár testvérekről is, itt minden gyermeket említek („beszámítok"), akinél kiderül az életkor.

[23] Vö. Gyvt. 128. § (1) és (2)-(3) bek. (a gyámügyi eljárásban a személyesség kívánalmáról, elvéről).

elmaradása – a törvényszék előtt a gyámhivatali döntés megsemmisítéséhez vezetett.[24]

Az is jellemző azonban – és jelentősen árnyalja a fentieket –, hogy ezeknek a kapcsolattartási ügyeknek a többségében szakértők is közreműködtek, és ekként, ha a gyámhivatal előtt nem is, de a *szakértők előtt* – valamilyen formában – a legkisebb gyermekek is megjelentek, megnyilvánulhattak, tehát *közvetve meghallgatásra is sor került.* Ez azonban nem egészen egyenértékű, illetve nem váltja ki a gyámhivatali meghallgatásukat, amennyiben az indokolt lenne.

V. Záró gondolatok

Dolgozatom nem kívánt több lenni, mint szűkkörű és közvetett joggyakorlat-feldolgozás, amihez az általam alkalmazott módszeren is bizonyosan akadna még bőven átgondolni, csiszolni való – mind a „mintavétel", mind annak feldolgozása terén –, de talán azt a szerény célját, hogy aprócska látképet nyújtson, legalábbis megközelítette, számos további hozadékát pedig – terjedelmi okokból – itt nem is volt mód kifejteni.

A döntések révén betekintve valamelyest ezeknek a családoknak a működésébe, aligha táblázatosítható, de talán mégsem szó nélkül hagyható gyakori tapasztalat, mekkora harcok bontakoznak ki olykor nem egyszerűen csak a kapcsolattartásra jogosultak részéről a „hatóság ellenében" – ti. hogy ne kerüljenek felügyelet alá és szabadon találkozhassanak a gyermekükkel, unokájukkal –, hanem különösen a *kapcsolattartásra kötelezettek részéről a jogosultak ellenében,* ti. hogy mindenáron elérjék, hogy „ha már muszáj", felügyelt formában történjen meg a kapcsolattartásuk. Mintha csak e jogintézményben is egyfajta kontroll (sokszor már-már bosszú) lehetőségét vélnék felfedezni a másik fél megleckéztetése, helyzetének megnehezítése, de legalábbis ellenőrzése céljából.[25] Utóbbi érdekében pedig változatos eszközökkel, érvekkel rukkolnak elő, és így jutunk el például olyan (sajnos olykor a

[24] „A felperes megalapozottan sérelmezte, hogy a gyermek meghallgatása elmaradt, illetve a meghallgatás elmaradásának kellő indokát sem adta a hatóság […]. A fentiek alapján a bíróság […] [a döntést] visszamenőleges hatállyal megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte miután a kiskorú gyermek véleményét a megelőző eljárásban az alperes nem szerezte be, és ennek okszerű indokát sem adta, azaz e körben nem tett eleget a bíróság új eljárásra kötelező ítéletében foglalt előírásnak, és ez a mulasztás a perben nem volt orvosolható." Pécsi Törvényszék K.700.383/2021/11.

[25] Nem idegen jelenség ez (talán már-már tendencia) sajnos a gyermekvédelem rendszerében, megjelenik más jogintézményeknél is, tipikusan például a védelembe vételi eljárásokban, amikor a szülők kvázi „egymásra indíttatják" meg azokat.

jogi képviselők által is megtámogatott) abszurdumokig, hogy már-már csak a tökéletesen egészséges, fiatal, de legalábbis fiatalos, kitűnő fizikai és szellemi-mentális állapotban lévő, soha semmilyen traumán, lelki nehézségen át nem esett, sziklaszilárd és „egészséges személyiségű", lehetőleg gyógyszert sem szedő és minden szempontból biztonságos lakókörnyezetben-háztartásban, jó anyagi körülmények között élő, fit, aktív, modern..., vagyis kizárólag a „tökéletes" nagyszülők vindikálhassák maguknak azt a jogot (kvázi kiváltságot), hogy az unokájukat elvihessék magukhoz és a saját otthonukban – felügyelet nélkül – időt töltsenek vele.[26]

A felügyelt kapcsolattartás funkciója valóban az, hogy megteremtse a biztonságos szülő/nagyszülő-gyermek kapcsolódás körülményeit, azonban aligha a fenti és hasonló értelemben vett, szubjektív biztonságértelmezések mentén, és a jogalkalmazásra hárul, hogy megfelelően ellentartson és megőrizze a jogintézményt azokra az esetekre – és időszakra –, amikor arra indokolt és arányos jogkorlátozásként a gyermek legjobb érdekében valóban szükség van.

[26] Példaként csak egy ilyen, felperesi (szülői) érvelést említve: „[T]ovábbra is indokolt és szükséges a szakember által felügyelt kapcsolattartás, az apai nagyszülők ugyanis képtelenek arra, hogy a gyermekre vigyázzanak, az apai nagyapa nem tud a gyermekkel foglalkozni, mert beteg […]. […] A felperes utalt arra, hogy a nagyszülői háztartásban tartott liba és kutya tehát veszélyt jelent a gyermekre, hiszen előbbi megcsípheti az ujját, a kutya pedig ráugorhat vagy akár meg is haraphatja, de az is veszélyforrásként jelentkezik, hogy ha a malacnak a moslékot a tűzhelyre felteszik, hiszen, ha ott szaladgál a kisgyerek, akkor éppen rá is borulhat." Debreceni Törvényszék K.700.492/2024/7. Sajnos a magyar nyugdíjas társadalom bizonyára jelentős részéről mondható el, hogy leromlott egészségi állapottal, különböző betegségekkel küzd, ami pedig a vidéki életmódot, így a háziállatokat, kertet és állattartást is illeti, mára valóban egyre kevésbé jellemző, de pár évtizede bizony még így éltünk, így éltek a családok, és nőttek fel a gyermekek épen, egészségesen. Amikor a Gyermekjogi Egyezmény a gyermek identitásához való jogáról, illetve a származása megismerése, a családi kapcsolatai megtartása fontosságáról szól, akkor a kapcsolattartáshoz való jognak épp ezen aspektusainál járunk, ti. hogy a további rokonok, így elsősorban a nagyszülők a kapcsolat révén generációs és esetleg a szülőkétől eltérő mintákat, tradíciókat, élményeket, tudásokat és értékeket is átadhassanak, megmutathassanak a „(leg)kisebbeknek" (vö. Gyermekjogi Egyezmény elsősorban 7., 8. és 9. cikk).

2. sz. TÁBLÁZAT

A felügyelt kapcsolattartás elrendelésének szükségességéül szolgáló indokok *(saját szerkesztés)*

	Eljáró bíróság	Kapcsolat-tartásra jogosult	Hatósági intézkedés	Felügyelt forma elrendelésének indoka	Idő-tartam	Meghallgatták-e a gyermeket (gyermek életkora)	Megjelent-e kifejezetten a fokozatosság elvére való hivatkozás
2020							
1.	Kúria	NAGYSZÜLŐ	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő) 3. életkor	1 óra/ hó	NEM (5 év körüli)	NEM
2021							
1.	Fővárosi Törvényszék	NAGYSZÜLŐK (anyai)	–	**1. egyezség** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő)	2 óra/ hó	NEM (6 év körüli)	NEM
2.	Veszprémi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. konfliktus** (szülők közötti) 2. befolyásolás 3. ellenállás–elutasítás	2 óra/ két hét	IGEN (10 éves)	IGEN
3.	Fővárosi Törvényszék	NEVELŐSZÜLŐ (Ptk. szerinti)	–	**1. konfliktus** (szülő-nevelőszülő) 2. ellenállás–elutasítás	2 óra/ két hét	NEM (7 év körüli)	IGEN
4.	Pécsi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. befolyásolás 3. ellenállás–elutasítás	1 óra/ hét	NEM (12 év körüli)	IGEN
5.	Budapest Környéki Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (anyai nagyapa)	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. kapcsolat hiánya	1 óra/ hét	NEM (nem derül ki)	NEM
6.	Fővárosi Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (apai nagymama)	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. kapcsolat hiánya 3. ellenállás-elutasítás	1 óra/ hét	IGEN[27]	NEM

[27] Azaz részben (a négy gyermek közül kettőt meghallgattak), a százalékos összesítéseknél „igen”-nek számítva.

7.	Szegedi Törvényszék	NAGYSZÜLŐK	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő)	1 óra/ két hét	NEM (3,5 éves)	IGEN
8.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐK	NV	**erőszak**	1 óra/ hó	NEM (2 évesek)	NEM
9.	Debreceni Törvényszék	SZÜLŐ	VV[28]	**kapcsolattartással összefüggő problémák**	nem derül ki	NEM (nem derül ki)	NEM
10.	Debreceni Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	–	**visszaélés a kapcsolattartáshoz való joggal**	2 óra/ két hét	NEM DERÜL KI	NEM
11.	Pécsi Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	NV	**1. szülői kompetenciák** 2. befolyásolás 3. kapcsolattartással összefüggő problémák	1 óra/ két hét	NEM DERÜL KI	NEM
12.	Debreceni Törvényszék	NAGYSZÜLŐ	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő)	2 óra/ hó	NEM DERÜL KI	IGEN
13.	Fővárosi Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	VV[29]	**1. kapcsolattartással összefüggő problémák** 2. konfliktus (szülők közötti)	2x2 óra/ hó	NEM DERÜL KI (óvodáskorú)	NEM
14.	Veszprémi Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (anyai)	VV	**1. kapcsolattartással összefüggő problémák** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő) 3. befolyásolás 4. ellenállás–elutasítás	2 óra/ hó	NEM DERÜL KI (óvodás és iskolás korúak)	NEM
2022							
1.	Kúria	NAGYSZÜLŐ (anyai)	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. befolyásolás	3 óra/ két hét	NEM (2,5 éves)	NEM
2.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. testi-lelki biztonság** 2. jogellenes elvitel (gyermek „elrablásának” veszélye)	1 óra/ hét	NEM (nem derül ki)	IGEN

[28] A védelembe vételre is a kapcsolattartással összefüggésben került sor.
[29] A védelembe vételre is a kapcsolattartással összefüggésben került sor.

3.	Szegedi Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (anyai)	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. testi-lelki biztonság	2 óra/ hó	IGEN (9 és 14 év körüli)	NEM
4.	Budapest Környéki Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. befolyásolás 3. ellenállás–elutasítás	2 óra/ hó	IGEN (nem derül ki)	NEM
5.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. erőszak** 2. ellenállás–elutasítás	1 óra/ két hét	NEM (9 év körüli)	NEM
6.	Debreceni Törvényszék	NAGYSZÜLŐK (anyai)	NV	**1. befolyásolás** 2. nagyszülői kompetenciák 3. testi-lelki biztonság	1 óra/ két hét	NEM (nem derül ki)	NEM
7.	Fővárosi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. ellenállás–elutasítás** 2. szülői kompetenciák 3. konfliktus (szülők közötti) 4. kapcsolat hiánya	nem derül ki	IGEN (14 év körüli)	NEM
8.	Debreceni Törvényszék	SZÜLŐ TESTVÉRE	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. konfliktus (szülő-hozzátartozó)	1 óra/ hat hét	NEM DERÜL KI	NEM
9.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐK	NV	**erőszak**	2 óra/ két hét	NEM DERÜL KI	NEM
10.	Szegedi Törvényszék	NAGYSZÜLŐK	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. testi-lelki biztonság	1,5 óra/ hó	NEM DERÜL KI	NEM
11.	Budapest Környéki Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. visszaélés a kapcsolattartáshoz való joggal** 2. testi-lelki biztonság 3. jogellenes elvitel (külföldre vitel veszélye)	nem derül ki	NEM DERÜL KI	NEM
12.	Pécsi Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	NV	**1. visszaélés a kapcsolattartáshoz való joggal** 2. befolyásolás 3. szülői kompetenciák 4. ellenállás– elutasítás	1 óra/ két hét	NEM (5 és 9 év körüliek)	NEM
13.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐK	NV	**erőszak**	1 óra/ hó	NEM (2 évesek)	NEM

2023							
1.	Fővárosi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. befolyásolás** 2. ellenállás–elutasítás 3. konfliktus (szülő-gyermek)	1 óra/ két hét	IGEN (14 év körüli)	IGEN
2.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. testi-lelki biztonság** 2. jogellenes elvitel (külföldre vitel veszélye)	1 óra/ két hét	NEM (nem derül ki)	NEM
3.	Debreceni Törvényszék	NAGYSZÜLŐ	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő)	1 óra/ hó	NEM (3 és 5 év körüliek)	IGEN
4.	Debreceni Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (anyai)	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. testi-lelki biztonság	1 óra/ hó	NEM (nem derül ki)	NEM
5.	Budapest Környéki Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. szülői kompetenciák** 2. testi-lelki biztonság	nem derül ki	NEM DERÜL KI (iskoláskorú)	NEM
6.	Debreceni Törvényszék	NAGYSZÜLŐK (apai)	–	**1. kapcsolat hiánya** 2. konfliktus (szülő-nagyszülő)	2 óra/ hó	NEM (2 év körüli)	NEM
7.	Fővárosi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	VV	**testi-lelki biztonság**	2 óra/ két hét	IGEN (az iskoláskorút)	IGEN
8.	Debreceni Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. erőszak** 2. testi-lelki biztonság	2 óra/ két hét	NEM (nem derül ki)	NEM
9.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**egyezség**	nem derül ki	NEM DERÜL KI (9 és 13 év körüliek)	NEM
10.	Pécsi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	VV	**1. kapcsolattartással összefüggő problémák** 2. konfliktus (szülők között) 3. befolyásolás	2 óra/ két hét	NEM DERÜL KI (6 év körül)	NEM
11.	Győri Törvényszék	SZÜLŐK	IH	**1. kapcsolat hiánya** 2. ellenállás–elutasítás	2 óra/ hét	IGEN (nem derül)	NEM
12.	Miskolci Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	NV	**1. erőszak** 2. kapcsolat hiánya	2 óra/ három hét	NEM DERÜL KI	NEM
13.	Győri Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. kapcsolattartással összefüggő problémák** 2. kapcsolat hiánya	1 óra/ két hét	IGEN (nem derül ki)	IGEN

14.	Fővárosi Törvényszék	NAGYSZÜLŐK	VV	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. nagyszülői kompetenciák 3. befolyásolás	2 óra/ hó	NEM (nem derül ki)	NEM
15.	Debreceni Törvényszék	NAGYSZÜLŐI	NV	**1. befolyásolás** 2. nagyszülői kompetenciák 3. testi-lelki biztonság	1 óra/ hó	IGEN (nem derül ki)	NEM
16.	Fővárosi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. elutasítás–ellenállás** 2. szülői kompetenciák 3. befolyásolás	1 óra/ hó	NEM DERÜL KI	NEM
17.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	NV	**szülői kompetenciák**	1 óra/ két hét	NEM DERÜL KI	NEM
18.	Győri Törvényszék	NAGYSZÜLŐ	NV	**1. visszaélés a kapcsolattartáshoz való joggal,** 2. befolyásolás	nem derül ki	NEM DERÜL KI	NEM
2024							
1.	Miskolci Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	–	**1. elutasítás–ellenállás** 2. szülői kompetenciák	1 óra/ két hét	NEM DERÜL KI (16 év körüli)	IGEN
2.	Szegedi Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (anyai)	–	**1. konfliktus** (szülő-nagyszülő) 2. nagyszülői kompetenciák	nem derül ki	NEM (nem derül ki)	NEM
3.	Szegedi Törvényszék	SZÜLŐ (apa)	NV	**erőszak**	1 óra/ két hét	NEM DERÜL KI	IGEN
4.	Veszprémi Törvényszék	NAGYSZÜLŐK (anyai)	–	**konfliktus** (szülő-nagyszülő)	1 óra/ két hét	IGEN	NEM
5.	Fővárosi Törvényszék	SZÜLŐ (anya)	IH	**1. befolyásolás** 2. szülői kompetenciák	1 óra/ két hét	NEM DERÜL KI	NEM
6.	Fővárosi Törvényszék	NAGYSZÜLŐ (anyai)	–	**1. elutasítás–ellenállás** 2. kapcsolat hiánya	1 alkalom/ hó	IGEN (nem derül ki)	NEM

Felhasznált irodalom

Könyvek

Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások. Paradigmák, módszertan alkalmazási területek.* Budapest, Osiris, 2020.

Tanulmányok, cikkek

Furniss, Clare: The process of referral to a family contact centre: policies and practices. *Child and Family Law Quarterly* 2000/3.

Hajdu Gábor: A kvantitatív és a kvalitatív társadalomtudományi kutatás módszerei – dióhéjban. *Forum Sententiarum Curiae* 2018/2. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/fsc_tanulmany/2018_2_szam_hajdu.pdf (2025.11.21.)

Mészáros Evelin – Sebők Miklós: A szövegbányászati módszerek alkalmazásának lehetőségei a joggyakorlat-elemzésben. *Forum Sententiarum Curiae* 2018/2. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/fsc_tanulmany/2018_2_szam_meszaros.pdf (2025.11.21.)

Perry, Alison – Rainey, Bernadette: Supervised, supported and indirect contact orders: research findings. *International Journal of Law, Policy and Family* 2007/1. DOI: https://doi.org/10.1093/lawfam/ebl020

Sik Dorka – Nemeshegyi Noémi Napsugár – Szécsi Judit: A válások során fellépő kapcsolati problémák kezelése – a kapcsolattartási ügyeletek helyzete, lehetőségei és korlátai. In: Földvári Mónika – Tomposné Hakkel Tünde: *Riport a családokról. A Család- Ifjúság és Népesedéspolitikai Intézet kutatási eredményei 2015.* Budapest, L'Harmattan, 2016.

Dr. Vitkovics Bálint (ORCID azonosító szám: 0009-0006-6685-7631)
ELTE ÁJK, Polgári Jogi Tanszék
Témavezető: dr. Darázs Lénárd, egyetemi tanár, rektor

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.232

A szerződési szabadság érvényesülése a biztosítási szerződések körében[1]

(Application of freedom of contract in insurance contracts)

Absztrakt

Jelen tanulmányunkban a szerződési szabadság hazai joggyakorlatát mutatjuk be az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok döntésein keresztül. A minél átfogóbb kép érdekében rövid történeti áttekintést adunk, amelyben a kontinentális és angolszász szerzőkre is hivatkozunk a téma komplexitására figyelemmel. Külön-külön elemezzük a szerződési szabadság köz- és magánjogi aspektusait, azok tartalmát és logikáját. E körben ismertetjük a releváns alkotmányírósági és rendes bírósági gyakorlatot azzal, hogy utóbbi esetében kifejezetten a Ptk. hatálya alatt született döntéseket vettük górcső alá. Végezetül egyfajta esettanulmányként mutatjuk be a szerződési szabadság megjelenését és annak korlátait a biztosítási szerződés vonatkozásában, mivel álláspontunk szerint ez az a szerződéstípus, amely érinti a szerződési szabadság érvényesülésének kérdéskörét.

Kulcsszavak

szerződés, szerződési szabadság, biztosítás, Alkotmánybíróság, bíróság, joggyakorlat

[1] A tanulmány K 142232 számú szerződés keretében a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával az európai adatgazdaság és adatvagyon szabályozási keretei című, K_22 „OTKA” számú pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Abstract

In this paper we present the domestic case law on freedom of contract through the decisions of the Constitutional Court of Hungary and the ordinary courts. In order to provide a more comprehensive context, a brief historical overview is given, in which continental and common law authors are also referred to, taking into account the complexity of the subject. The public and private legal aspects of freedom of contract, included their content and logic, are analysed in different sections. In this context, the relevant case law of the Constitutional Court and the ordinary courts is presented. The latter is based on decisions handed down under the Civil Code.

Finally, we present as a type of case study of the application of freedom of contract and its limitations in relation to insurance contracts, as we consider that this is the type of contract that deeply affects the issue of freedom of contract.

Keywords

contract, freedom of contract, insurance, Constitutional Court, ordinary court, case law

1. Bevezetés

A szerződéskötés mindennapjaink része, sok esetben szinte már rutinszerű akár magánfogyasztásról, akár üzletszerű gazdasági tevékenységről legyen szó. Az olyan jogi fogalmak, mint a szerződési szabadság, ha nem is e jogi terminológia szabatos alkalmazásával, de az általános jogi kultúránk részét képezi: a szerződő felek maguk határozhatják meg, kivel, milyen feltételek mellett szerződnek.

Amennyiben azonban régebbi időkre tekintünk vissza, azt látjuk, hogy a szerződési szabadság léte nem is annyira magától értetődő. E körben hivatkozunk a római jog kötelező formalizmusára, a szerződéseket érintő típuskényszereire, amelyek mai korunk szempontjából jelentős korlátokat jelentettek.[2]

Nem szükséges azonban egészen az ókori jogrendszerekig visszanyúlnunk, amikor olyan szabályokat keresünk, amelyek a szerződési szabadság korlátjaként szolgálhatnak, hiszen a magánjogi kódexünk, a

[2] Lásd: Juhász 2015. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/9437222).

Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) is tartalmaz ilyen korlátozásokat. Mindezekre is figyelemmel jelen tanulmányunkban górcső alá vesszük a szerződési szabadság tartalmát, valamint annak megjelenését a biztosítási szerződések körében.

2. A szerződési szabadság történeti áttekintése

A szerződési szabadságot hagyományosan a polgári átalakulás időszakához kötjük, ami már kezdetektől fogva szoros kapcsolatot mutatott a piacgazdasággal.[3] Ez a szoros kapcsolat egyáltalán nem véletlen, hiszen a piaci versenyen alapuló gazdaságban a megfelelő biztosítékok rendszerének kialakítása során alapvető volt a másik gazdasági szereplőbe vetett bizalom kiépítése. E bizalomépítési folyamatban pedig a jognak is megvolt a maga kiemelkedő szerepe a modern szerződési jog kialakításával.

A vállalkozások ugyanis tevékenységük során szerződéseket kötöttek, és ebben a jogi dokumentumban határozták meg az egyes szolgáltatások és ellenszolgáltatások tárgyát, mértékét, illetve azok teljesítésének módját. A szerződés azonban kizárólag akkor tudta betölteni a tőle elvárt bizalomépítő szerepkört, ha a benne foglaltakat a felek betartották. Ez az elvárás indokolta a megfelelő jogi védelem kiépítését.[4]

A szerződési szabadság egyes aspektusai részben felfedezhetőek voltak a római jogban is, azonban a tényleges jogtörténeti eredet a XVIII-XIX. században lelhető fel, különös tekintettel a természetjogi gondolkodásra, illetve a formálódó liberális gazdaságtudományra és az utilitarista iskolára.[5] Eszerint a felek szabadon dönthették el, milyen szerződést kívánnak kötni, ameddig az nem ütközött valamilyen jogszabályba vagy a közerkölcsbe.[6] A liberális gazdaság időszakában magától értetődő volt a széleskörű autonómia biztosítása, mivel a magántulajdonon alapuló gazdasági struktúrának ez fontos támasza volt.[7]

A magyar polgári jogban a XIX. századtól jelent meg a szerződési szabadság alapelvként. Ebben az 1861. évi Országbírói Értekezlet által bevezetett Ideiglenes Törvénykezési Szabályoknak volt kiemelkedő szerepe, ami megteremtette az átmenetet az abszolutizmusból a polgári átalakulás világába. A kiegyezést követően a különböző magánjogi

[3] Török–Török 2017. (https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2236895).
[4] Lásd Kessler 1943. 629.
[5] Lásd Juhász 2015. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/9437222); Vékás 2016. 37–38.; Rácz 2020 (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/7190808).
[6] Juhász 2015. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/9437222).
[7] Lásd Vékás 1992. 53.

tervezetek és törvényjavaslatok is tartalmazták, ahogy az első világháborút követő jogfejlődés is. Ezen időszak egyik kiemelkedő alkotása volt az 1928. évi magánjogi törvényjavaslat, ami a korszakban elterjedt módon negatív megközelítéssel juttatta érvényre a szerződési szabadságot: általánosan tilalmazta a jóerkölcsbe, illetve közrendbe ütköző szerződések létrejöttét. Előremutató volt viszont annyiban, hogy külön garantálta a formaszabadságot.[8]

A XX. századra azonban ez a szemlélet egyre inkább korlátok közé szorult az egyre sokrétűbb állami beavatkozások miatt. Az egyik szerző ezzel összefüggésben szellemesen jegyezte meg, hogy a szerződési szabadság története igazából e szabadság korlátozásának története.[9] Az állami jelenlét erősödésével párhuzamban viszont megjelent a ma már klasszikusnak tekinthető diszkurzus, ami az egyéni szabadság határainak kijelölésével foglalkozik.[10]

A gazdaság bővülésével és a fokozódó piaci verseny hatására az egyes vállalkozások mindinkább alkalmaztak standard- vagy típusszerződéseket a minél hatékonyabb üzleti tranzakciók lebonyolítása érdekében. Ezeket a szerződéseket nevezik még *adhéziós szerződéseknek* is. A tömegtermelés (*mass production*) beköszöntével együtt a típusszerződések kora is kezdetét vette, és ez alapjaiban kérdőjelezte meg a klasszikus szerződési szabadság ideáltípusát, hiszen innentől fogva az egyes szerződési feltételek számos esetben már előre meghatározottak lettek, ezzel viszont a szerződéskötési folyamat individuális, egyenrangú felek közötti tárgyalási jellege erősen korlátozódott.[11]

Ezt a folyamatokat azonban nem lehetett megállítani, mivel a fokozódó iparosodás és tömegtermelés az egyre nagyobb biztonság vonzó ígéretét hozta magával. Az amerikai jogirodalomban ezzel összefüggésben említették, hogy a gazdaság által diktált lendülettől a jog lemaradt, és a vállalkozások nem is voltak feltétlenül érdekeltek az Egyesült Államokban koherens jogi szabályozás kialakításában, hiszen az egyes jogi hézagok megfelelő mozgásteret biztosítottak számukra. A jogbiztonság, valamint az ennek folytán érvényesülő kiszámíthatóság és konzisztencia iránti igény azonban gátat vetett ennek a vállalati attitűdnek.[12]

A tömegtermelés és az ennek nyomán kiépülő fogyasztói társadalom egyik vitathatatlan szerződési jogi hátránya, hogy az egyoldalúan

[8] Szalma 2005. 39–40.
[9] Juhász 2015. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/9437222).
[10] Lábady 1997. 22–23.
[11] Lásd Kessler 1943. 630–631.
[12] Kessler 1944-1945. 49–50.

meghatározott szerződési feltételeket használó fél az egyes szerződéses kockázatait részben vagy akár szélsőséges estben egészben könnyebben át tudta hárítani a másik szerződő félre. A termelési költség minimalizálása ugyanakkor egyértelmű előnyként értelmezhető.[13] A költségminimalizálási szempont világít rá arra, hogy amikor szerződésről beszélünk, nem lehet kizárólag jogi megfontolásokból kiindulni, mivel bár a szerződés jogi kategória, az jellemzően valamilyen gazdaságilag is értelmezhető ügylet eredményes lebonyolítását célozza, azaz a szerződéskötési folyamatokban nyilvánvalóan komoly szerep jut a pénzügyi szempontoknak is.

Magyarországon a második világháborút követő új államhatalmi struktúra jelentősen szűkítette a szerződési szabadságot az államosítások, valamint a tervutasításos rendszer alapján működtetett gazdaság bevezetése miatt.[14] A tervutasításos rendszerben egészen 1968-ig szerződéskötési kényszer jellemezte a hazai szerződési jogunkat. A tervutasítás következtében a gazdaság működését nem a piaci működés határozta meg elsődlegesen, hanem az állami elvárások, amelyek az említett tervekben kötelező erővel jelentek meg.[15] 1968 után lassan, majd a rendszerváltozás éveiben gyorsabban végbement gazdasági liberalizáció hatására a szerződési szabadság is egyre inkább visszanyerhette korábbi jogi jelentőségét.[16]

3. A szerződési szabadság magánjogi tartalma

A fentiek alapján a szerződési szabadságot a modern magánjogi gondolkodásból eredő logikus következményként foghatjuk fel, amelynek eszményképe az egyenrangú felek közötti szabad megállapodáson alapuló jogügyletek kötése volt. Ez az ideáltípus jutott kifejezésre a Ptk.-ban is, amikor a bevezető rendelkezések kimondják a mellérendeltség és egyenjogúság elvét, amelyek meghatározzák a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait.[17] A szerződés mint jogügylet megkötése tehát egyensúlyi helyzetben történik. Az egyensúly a gazdasági verseny megléte miatt is indokolt. Ennek kereteit pedig az államhatalom biztosítja a szabad vállalkozáson, a tulajdon védelmén, illetve a szerződések kikényszeríthetőségén keresztül.[18]

A természetjogot, különösen Hugo Grotius munkásságát érdemes megemlítenünk ezzel összefüggésben, ami megalkotta a *pacta sunt*

[13] Kessler 1943. 631–632.
[14] Lásd Török 2012. (https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1590031); Vékás 2016. 37.
[15] Szalma 2005. 40.
[16] Szalma 2005. 27.
[17] Ptk. 1:1. §.
[18] Török-Török 2017. (https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2236895).

servanda alapelvét. Ennek értelmében a szerződéseket be kellett tartani, azaz a szerződés kötelezettséget alapító ígéretként is felfogható volt – függetlenül annak formájától. Ez az elméleti munkásság emelkedett 1756-ban jogszabályi szintre Európában.[19]

Összességében a szerződési szabadság magánjogi értelemben a szerződő fél privátautonómiájának érvényre jutása a szerződéskötés során, amelyet a fent említett egyes részelemek biztosítanak.[20] A felek privátautonómiáját pedig a piacgazdaságon alapuló polgári jogra vezethetjük vissza, amelynek három fő pillére a magántulajdon védelme, az egyesülés és a társulás szabadsága, valamint maga a szerződési szabadság.[21]

A szerződési szabadság további részelemekből tevődik össze. A szakirodalom három, illetve négy ilyen részelemet szokott megemlíteni. Az utóbbi szerint a szerződési szabadság magában foglalja a szerződés megkötésének szabadságát, azaz a felek maguk dönthetik el, hogy kívánnak-e szerződéses jogviszonyt létesíteni vagy sem. Ehhez szorosan kapcsolódik a partnerválasztás szabadsága, ennek értelmében a felek maguk választhatják meg a másik szerződő felet. A szerződő felek a típusszabadságra figyelemmel szabadon határozhatják meg a szerződés típusát: jogszabályban nevesített, *nominát* szerződést köthetnek vagy több nevesített szerződés elemeit felhasználó vegyes szerződést, de lehetőség van *atipikus* vagy *innominát* szerződéskötésre is, amely egyik Ptk.-ban nevesített szerződéstípusnak sem feleltethető meg.[22] Negyedikként említhetjük a szerződési szabadság tartalmának szabad meghatározását, azaz a *diszpozitivitás elvét*. Ennek alapján a felek eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában, vagy éppen jogszabály kifejezett engedélye alapján eltérhetnek az adott jogszabályi rendelkezés alkalmazásától.[23] Ennek jogpolitikai célja az indokolatlan megkötések elkerülése.[24] A szabad szerződési tartalomalakítást szem előtt tartva a Ptk. releváns normaszövege túlnyomórészt *diszpozitív* jellegű.[25] A hármas felosztást követő művekben a típusszabadság a szabad tartalom *diszpozitivitás elvén* belül található meg, azaz itt is jelen van az említett négy szempont, csak a tartalom szabad meghatározásán belül helyezik el ezekben a művekben a

[19] Lásd Stein 2005. 132.; Földi–Hamza 2010. 585.

[20] Lásd Darázs 2007. 36.; Török 2012. (https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1590031); Rácz 2020. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/7190808); Vékás 2016. 37.

[21] Vékás 2016. 37.

[22] Lásd Vékás 2013. 545.

[23] A négyes felosztást tartalmazó munkákra példa Lábady 1997. 134.; Szalma 2005. 25.; Darázs 2007. 36.; Juhász 2015. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/9437222). Az Alkotmánybíróság egyik határozatában szintén ezt a négy részelemet említette, lásd 33/2015. (XII. 3.) AB határozat [36] bekezdés.

[24] Vékás 2016. 44.

[25] Vékás 2013. 545.

típusszabadságot.[26] Álláspontunk szerint nem bír gyakorlati relevanciával a részelemek felsorolása körében, hogy négy vagy három részelemről beszélhetünk-e hiszen a hármas felosztás is tartalmazza a négy elemet, ebben az egyes szerzők logikai rendszerezése jut érdemben kifejezésre a rész-egész vonatkozásában.

Az említett részelemek mindegyike fellelhető a hatályos normaszövegben. A Ptk. ugyanis kimondja, hogy *„a felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet"*[27] – azaz megtalálható a szerződéskötési és a partnerválasztási szabadság. Rögzíti továbbá, hogy *„a felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja*."[28] Ezzel a Ptk. biztosítja a szerződési tartalom szabad meghatározását, amihez a jogirodalom hozzátársítja a típusszabadságot önálló részelemként vagy a tartalomalakítási szabadság egyik részeként. A hatályos szabályozáshoz hasonló struktúrát tartalmazott a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (rPtk.) is.[29]

A Ptk. a szerződési szabadság külön szerződési alapelvként történő deklarálásán kívül annak korlátozhatóságát is rendezte, amikor kimondta, hogy *„ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre."*[30] Az rPtk. szintén tartalmazott hasonló tartalmú rendelkezést.[31]

A szerződési szabadság a maga teljességében sem napjainkban, sem korábban nem tudott érvényesülni a jogszabályi és közerkölcsi korlátok miatt, de szintén szűkítették az érvényesülést egyéb jogpolitikai megfontolások, mint például egyes nemzetgazdasági folyamatok, társadalmi igények, illetve olyan szociális szempontok, mint a gyengébb fél védelme, amelyek egyrészről határokat jelöltek ki, másrészről viszont teret adtak a minél nagyobb mértékű állami beavatkozás számára.[32]

A Ptk. azzal, hogy a szerződések általános szabályainál pozitív módon szabályozta a szerződési szabadságot, figyelemre méltó újítást tett, mivel a jogfejlődés szempontjából mintaadónak és mintakövetőnek tekintett

---

[26] Erre példa Petrik 1993. 18.; Vékás 2016. 38. A Kúria döntései között is található olyan, amely ezt a hármas rendszerzést követi, lásd Pfv.20.744/2021/6. [51] bekezdés; Pfv.21.113/2023/5. [33] bekezdés.

[27] Ptk. 6:59. § (1) bekezdés.

[28] Ptk. 6:59. § (2) bekezdés.

[29] Az rPtk. 200. § értelmében „*a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja*."

[30] Ptk. 6:60. § (1) bekezdés.

[31] Az rPtk. 226. § (1) bekezdése kimondta, hogy „*jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek*."

[32] Lásd Vékás 1992. 53.

jogrendszerek többségében tipikusan a negatív megközelítésű szabályozás a jellemző, amelyek külön nem is nevesítik a szerződési szabadságot. Sem a francia *Code Civil*, sem a német *BGB* nem tartalmaz külön szabályozást. Az angolszász *common law* is csak utal a szerződési szabadságra. Emiatt sem meglepő, hogy korábban a hazai jogtudomány is mintegy mellékesen, nem túl részletező módon tárgyalta a szerződési szabadság kérdését. Ezért is tekinthető kivételesnek, hogy a Ptk. kodifikációja során az elfogadott normaszöveg külön is kitér a szerződés szabadságra.[33]

Napjainkban a szerződési szabadság számos esetben nem tud érvényesülni a maga teljességében az *adhéziós szerződések* elterjedése miatt, illetve különféle jogpolitikai szempontokra tekintettel. Ezek egyik fő oka a tömegtermelés standardizáló hatásában keresendő. Az *adhéziós szerződések* a szerződési szabadságot jelentősen korlátozzák, mivel ezeknél a szerződéseknél a felek döntési autonómiája gyakorlatilag a szerződés megkötésére korlátozódik, a többi részelem érdemi alakítására az esetek túlnyomó többségében nincs reális lehetőség.[34] Ezt a jellemzőt hangsúlyozva a német jogi terminológiában alkalmazott *diktált szerződés* fogalom plasztikusan fejezi ki ennek a szerződésnek a meghatározó karakterét.[35]

Az ilyen típusú szerződések sajátos kettős korlátot tartalmaznak: egyrészt a szerződés tartalmát nem határozhatja meg valamennyi szerződő fél, hiszen e jogintézmény lényege éppen az olyan szerződési feltételek alkalmazása, amelyeket előzetesen és egyoldalúan, több jogügylet megkötésére tekintettel az egyik fél ír elő, míg a másik félnek alapvetően e körben nincs tartalomalakítási lehetősége. Másrészt az ilyen feltételeket meghatározó fél esetében sem lehet abszolút tartalomalakítási szabadságról beszélni, mivel újabban az egyes fogyasztóvédelmi szempontokat is figyelembe véve a Ptk. több fontos tartalmai megkötést tartalmaz, amelyek betartása elengedhetetlen az érvényes szerződés megkötéséhez. Ez viszont álláspontunk szerint olyan jogi helyzetet teremt, ahol egyik szerződő fél sem rendelkezik a szerződési tartalomalakítás teljeskörű szabadságával, más-más okokra visszavezethetően.

A szerződéskötési kötelezettség értelemszerűen a szerződési szabadság korlátját jelenti. Ennek szükségességét hagyományosan a piaci egyensúlyban tapasztalható anomáliákkal szokták magyarázni, mivel az egyensúly hiánya miatt a verseny torzul, emiatt viszont indokolt a beavatkozás a szerződési viszonyokba.[36] Ennek egyik formája a

[33] Darázs 2007. 35–36.
[34] Rácz 2020. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/7190808).
[35] Eörsi 1975. 234–235.
[36] Vékás 2016. 41.

partnerválasztás szabadságát érinti. Erre jó példa a közszolgáltatási szerződések esete, ugyanis ezeknél a nagy számban előforduló szerződéseknél a szolgáltatást nyújtó szerződő fél partnerválasztási szabadsága rendkívüli mértékben korlátozott: a vasúti közlekedés körében a személyforgalmat lebonyolító jogalany szűk kört leszámítva nem válogathatja meg, melyik utassal kíván szerződést kötni.[37]

Ennél még szűkebb körben, jellemzően monopolhelyzetben lévő piaci szereplő esetén kerül sor a szerződés tartalmának kötelező meghatározására.[38] Itt is alapvetően az egyensúly biztosítása a fő jogpolitikai célkitűzés, ahol egyensúly alatt a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egymáshoz való viszonyát értjük.[39] A közszolgáltatásokhoz hasonló társadalmi, szociális érdekekre figyelemmel a fogyasztóvédelmi jog is számos további korlátozást tartalmaz a *„gyengébb fél”* védelme érdekében.[40]

A szerződési szabadság nem kizárólag a szerződés megkötésére, hanem annak módosítására és megszüntetésére is vonatkozik, azaz a szerződés teljes életciklusát felöleli.[41] Ennek egyik sajátos esete a *clausula rebus sic stantibus* elve, amit két oldalról is meg lehet közelíteni. Az egyik szerint az utólagos változás akkor lehetséges, amikor a szerződéskötést követően az egyes körülményekben olyan lényeges változás következett be, amely a szerződési viszony változatlan fenntartása esetében valamelyik szerződő fél lényeges jogi érdekét sértené, emiatt pedig az érintett fél a bíróságtól kéri a szerződésmódosítást.[42] A másik esetben a változás akkor lehetséges, amikor a már korábban megkötött szerződés tartalmát jogszabály utóbb megváltoztatja, és e változás valamelyik fél lényeges jogi érdekét sérti. Mindkét esetben lehetőség nyílik bírói szerződésmódosításra.[43] A bíróságtól kért szerződésmódosításról az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok olyan kivételes lehetőségek, amelyek során esetről-esetre kell vizsgálni a szerződésmódosítás lehetőségét, azaz ezt semmiféleképpen sem lehet kiterjesztően értelmezni.[44]

A Ptk. az alakiság körében is korlátozza a szerződési szabadságot, mivel a normaszöveg szerint, ha jogszabály jognyilatkozatra meghatározott alakiságot rendel, a jognyilatkozat csak ebben a formában jön létre érvényesen. Szerződés esetében ez tipikusan az írásbeli alakszerűséget

[37] Lásd Vékás 2016. 41.; Rácz 2020 (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/7190808).
[38] Vékás 2016. 42.
[39] Vékás 2016. 42.
[40] Vékás 2016. 43.; Rácz 2020. (www.szakcikkadatbazis.hu/doc/7190808).
[41] Lásd Szalma 2005. 25.; Ennek jogszabályi alapjait lásd Ptk. 6:191. § (1) bekezdés; 6:212. § (1) bekezdés.
[42] Ptk. 6:192. § (1) bekezdés.
[43] Ptk. 6:60. § (2) bekezdés.
[44] 32/1991. (VI. 6.) AB határozat III/4. pont.

jelenti, ami mind az ajánlatra, mind az elfogadásra kiterjed, és ez kihat a szerződésmódosítás alakiságára is.[45]

Külön rendelkezéseket tartalmaz még a Ptk. a szerződéskötési kötelezettségre, ahol adott esetben a bíróság is létrehozhatja a szerződést annak tartalma meghatározásával, amennyiben a felek mégsem kötötték meg a kérdéses szerződést.[46]

A szerződési szabadság jogszabályi korlátozása körében hivatkozunk még az Alkotmánybíróság egyik határozatára, amelyben a jogszabályban előírt elővásárlási joggal összefüggésben állapította meg, hogy az korlátozza a tulajdonost megillető rendelkezési jogot, valamint a partnerválasztás szabadságát.[47]

Mint láttuk, a szerződési szabadság egyes részelemei a felek közötti egyensúly megteremtése érdekében több oldalról is korlátozhatók. Ebben leginkább a jogalkotás bír nagy horderővel. Bármilyen módon is avatkozzon be azonban jogalkotó, lényeges elvárás, hogy ez kivételesen, a célzott egyensúly megteremtése érdekében történjen. Amikor állami beavatkozásról beszélünk, akkor álláspontunk szerint az államot tágan szükséges értelmezni, ideértve a bíróság szerződésalakítási jogosítványait is.[48] Mindazonáltal téves olyan következtetést levonni, miszerint a szerződési jog önmagában nem lenne képes az egyes pozíciókból eredő egyensúlytalanságokat kezelni, hiszen a befolyástól mentes, szabad akaraton nyugvó szerződéskötés olyan meghatározó esszenciája szerződési jogunknak, hogy annak sérelme adott esetben a szerződés érvényteleségét eredményező akarathibához is vezethet.[49]

3.1. Szerződési szabadság bírói gyakorlata

A szerződési szabadság alakításában, már csak a Ptk.-ban biztosított kivételes szerződésalakítási jogosultság miatt is jelentős szerep jutott a bíróságoknak. Ezt a szerepet a jogtörténeti hagyományaink is erősítik, nevezetesen az, hogy sokáig nem is rendelkeztünk sem írott alkotmánnyal, sem elfogadott magánjogi törvénnyel. Ebből kifolyólag a bíróságok jogegységesítésének fontos szerep jutott a szerződéseket érintő magánjogi viták rendezésében – ez pedig értelemszerűen érintette a szerződési

[45] Ptk. 6:6. §; 6:70. § (1) bekezdés; 6:191. § (3) bekezdés.
[46] Ptk. 6:71-73. §.
[47] 7/2006. (II. 22.) AB határozat IV/1.1. pont.
[48] Lásd Lábady 1997. 23.
[49] Lásd Szalma 2005. 33.

szabadság tartalmi értelmezését is.[50] Mindezekre tekintettel indokoltnak tartjuk a legfrissebb hazai joggyakorlat ismertetését.

A szerződési szabadság bírói gyakorlata alapvetően két jól elkülöníthető csoportba osztható. Az egyik általánosságban értelmezi a szabadság tartalmát. A másik ezzel ellentétben konkrét szerződési viszonyok esetében vizsgálja a szerződési szabadság érvényesülését.

A szerződési szabadság általánosságban vett értelmezése körében említhetjük a Kúria egyik döntését, amelyben a szerződési szabadságot szabályozó Ptk. 6:59. §-ra alapelvként hivatkozott.[51] Másik döntésében az alapelvi megerősítés mellett annak tartalmát is meghatározta: a felek szabadon dönthetnek a szerződéskötésről, szabadon választhatják meg a partnerüket, valamint szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát.[52]

A deviza alapú hitelek kapcsán mondta ki a Kúria általános éllel, hogy nincs akadálya a felek közötti olyan megállapodásnak, amelyben mindkét fél a kirovó pénznemben köteles eleget tenni kötelezettségének – ez az úgynevezett effektivitási kikötés. Ebből jutott a bíróság arra a megállapításra, hogy a devizakölcsönnek két fajtája lehetséges: effektivitási kikötéssel ellátott vagy effektivitási kikötéssel el nem látott kölcsön. A felek elviekben szabadon dönthették el, melyik fajtájú szerződést kívánják megkötni, mivel egyiknek sem volt jogszabályi akadálya.[53] Ebben a határozatban tisztázta továbbá a bíróság, hogy a bírói szerződésmódosítás konkrét szerződés esetében hivatott orvosolni a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően bekövetkezett körülmények megváltozását, amennyiben ez a változás valamelyik szerződő fél lényeges jogi érdekét sérti. Itt a bíróság indokolásában a már említett *clausula rebus sic stantibus elvéből* indult ki. A bírói szerződésmódosítással kapcsolatban megjegyezte továbbá, hogy az a rendeltetésénél fogva nem alkalmas társadalmi méretű gazdasági változásoknak azonos típusú szerződések nagy tömegét hasonlóan érintő következményeinek orvoslására.[54] Ebből következően az ilyen helyzetek rendezése jogalkotói hatáskörbe tartozik. Ezt erősíti a Kúria azon megállapítása is, miszerint jogalkotói beavatkozás esetében a beavatkozás körében az egyedi bírói mérlegelés kizárt.[55]

---

[50] Juhász 2023. 66-68.

[51] Kúria Pfv.20.461/2022/5. [36] bekezdés.

[52] Kúria Pfv.20.744/2021/6. [51] bekezdés; Kúria Pfv.21.113/2023/5. [33] bekezdés.

[53] Kúria 6/2013. Polgári jogegységi határozata indokolásának III/1. pont 5. bekezdése. A döntés érdekessége a szerződési szabadság negatív megközelítése: érvényesen lehetett ilyen szerződést kötni, mivel nem tiltotta jogszabály.

[54] Kúria 6/2013. Polgári jogegységi határozatának 7. pontja.

[55] Kúria 6/2013. Polgári jogegységi határozatának 7. pontja.

Gépjármű adásvételével kapcsolatos kölcsönszerződéssel összefüggésben mondta ki a Kúria, hogy önálló, atipikus biztosítékként is érvényesen kiköthető a hitelező javára a törzskönyv birtokban tartásának joga a teljes kölcsöntartozás visszafizetéséig, mivel erre kiterjed a Ptk. 6:59. §-ban rögzített szerződési szabadság, valamint az ilyen típusú szerződések esetében nem bomlik meg a felek érdekeinek szerződéses egyensúlya.[56] E döntéssel kapcsolatban külön is hangsúlyozzuk, hogy a szerződési szabadság érvényesülése körében a Kúria a szerződő felek közötti egyensúlyi helyzetet külön is vizsgálta, illetve megerősítette a korábban említetteket, miszerint jogelméleti szempontból a szerződési szabadság az egyenrangú, egyensúlyi pozícióban lévő felek ideálképét veszi alapul. Másik jogesetben is hasonló megállapításra jutott a Kúria, ahol a bíróság a szerződési szabadság korlátjaként említette a bírói szerződésmódosítás lehetőségét a felek közötti egyensúly helyreállítása érdekében.[57]

Ennél konkrétabban értelmezte a Kúria a szerződési szabadság tartalmát egy felülvizsgálati eljárásában, amikor azt állapította meg, hogy a szerződési szabadság elve alapján a felek szabadon rendelkezhetnek szerződésük alakszerűségéről, ami erre irányuló kifejezett megállapodás esetében a szerződés érvényességi kelléke lesz, összhangban a Ptk. 6:6. §-ával.[58]

Szintén konkrétan fogalmazott a Kúria, amikor a szerződési szabadság körében rögzítette, hogy a szerződés tartalmát a felek szabadon határozhatják meg. A *diszpozitivitás* miatt a felek a Ptk.-ban rögzített jogaiktól és kötelezettségeiktől adott esetben eltérhetnek.[59] A konkrét jogesetben ez azt jelentette, hogy mivel a felek a szerződésükben az elektronikus kapcsolattartást kötötték ki – ideértve a számlák megküldését is –, emiatt a fizetésképtelenség megállapítása során az elektronikusan megküldött számlákat kézbesítettnek kell tekinteni.

Ugyancsak a *diszpozitivitás* körében döntött akként a Kúria, hogy a megbízási és a közvetítői szerződés díjazásra vonatkozó szabályaitól eltérhetnek felek.[60] Ez gyakorlati szempontból azt is jelenti, hogy amennyiben a felek közös elhatározásukkal élnek a *diszpozitivitás* lehetőségével, és a Ptk.-ban szereplő rendelkezésektől eltérő tartalmú szerződést kötnek, akkor utólag nem lehetséges a Ptk. vonatkozó

[56] Kúria 2/2020. Polgári jogegységi határozata indokolásának IV/2. pont 11–12. bekezdése.
[57] Kúria Pfv.21.113/2023/5. [33] bekezdés.
[58] Kúria Pfv.20.725/2022/6. [30] bekezdés.
[59] Kúria Gfv.VII.30.067/2021. [25] bekezdés (megjelent BH2021. 313.).
[60] Kúria Pfv.V.20.103/2018 [13] bekezdés (megjelent BH2019. 109.).

rendelkezéseire, mint megsértett jogszabályhelyekre hivatkozni, mivel a szerződés eltérő tartalommal jött létre.

Az ügyvédi munkadíj megállapításával összefüggésben a Kúria ismételten a szerződési szabadságból indult ki egyik döntésében. Érvelése szerint ugyanis a megbízási szerződés tartalmára nincs kötelező jogszabályi előírás, emiatt a felek szabadon határozhatják meg azt, és ez vonatkozik az ügyvédi munkadíj mértékére is.[61]

A szerződési szabadság alapján a Kúria elfogadhatónak tartotta a kezességi szerződésben, hogy a felek a jogszabálytól eltérő módon határozzák meg a kezest terhelő helytállási kötelezettség terjedelmét, időtartamát, esedékessé válásának idejét, annak feltételeit, valamint a teljesítés módját. Ennek keretében azt is elfogadhatónak tartotta a bíróság, hogy a kezességet elválasztották a felek a biztosított követeléstől, ami ennélfogva a járulékosság és az önállóság elemeinek a keveredéséhez, a kezesség és a garancia közötti határvonal elmosódásához vezetett.[62]

A Kúria döntése értelmében az előszerződésben is érvényesül a szerződési szabadság, így annak tartalma is szabadon meghatározható. Emiatt nyílik lehetőség arra, hogy a felek olyan kikötést tehessenek, amely értelmében később határozzák meg a szerződés tárgyát.[63] Szintén az előszerződés kapcsán állapította meg a Kúria, hogy a normaszövegben előírt tartalmi elemek mellett a felek egyéb rendelkezéseket is tehetnek, úgy, mint a szerződésszegés meghatározása vagy az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények köre, mivel a *diszpozitivitás* keretein belül a felek szabadon rendezhetik jogaikat és kötelezettségeiket.[64]

Ugyancsak a szerződés tartalmának szabad alakítása körében mondta ki a Kúria, hogy a biztosítási védelem terjedelmének különös jelentősége van a tényleges megállapodásban. E körben elvárás a felek részéről a saját szerződési szándékuknak és céljuknak a másik fél tudomására hozatala.[65]

A szerződés tartalmának szabad alakítása a Kúria értelmezésében olyan polgári jogi alapelv, amely alapján a szülők a jövőben bekövetkező körülményeiket figyelembevéve, a gondozó szülő érvényesítheti a közeljövőben bekövetkező, a gyermek indokolt szükségleteit alapvetően érintő esemény várható költségkihatását a tartás mértékének meghatározásakor.[66]

---

[61] Kúria Pfv.20.887/2023/6. [37] bekezdés.
[62] Kúria Pfv.I.20.706/2023/10. [39] bekezdés (megjelent BH2024. 34.).
[63] Kúria Pfv.20.808/2023/11. [37] és [42] bekezdés.
[64] Kúria Pfv.20.699/2023/12. [37] bekezdés.
[65] Kúria Pfv.V.20.265/2020/10. [51] bekezdés (megjelent BH2021. 283.).
[66] Kúria Pfv.II.20.804/2018 [36] bekezdés (megjelent BH2019. 204.).

A Kúria a szabad tartalomalakítás körébe sorolta azokat a szerződési kikötéseket, amelyekben a felek a megrendelő jogállására és a teljesítésére vonatkozó szabályok között rögzítette az egyik szerződő fél kompetenciáját. A szerződéses szabadság ugyanis nem zárja ki sem a szakmai hozzáértés szerződésben való rögzítését, sem ennek a szerződés teljesítése során való értékelését.[67]

Gépjármű adásvételével kapcsolatos jogvitában állapította meg a bíróság azt, hogy mivel a tulajdonjog átszállásához jogszabály nem határozta meg kötelező előfeltételként a gépjármű eredetiségvizsgálatának lefolytatását, emiatt a felek szabad tartalomalakítási körébe tartozik, hogy azt a tulajdonjog átszállásához megkövetelik-e.[68]

Végezetül megemlítjük azt a tartozásátvállalás kérdéskörében hozott kúriai döntést, amelyben a bíróság szerint fennálló kötelem hiányában a felek tartozásátvállalására vonatkozó megállapodása nem jöhetett létre, így az ezt megállapító jogerős ítélet sértette a felek szerződési szabadságát.[69]

Összességében megállapíthatjuk, hogy a magyar bírói gyakorlat olyan alapelvként tekint a szerződési szabadságra, amely fontos garanciaként biztosítja a szerződő felek számára a szerződési tartalom szabad és befolyásmentes alakítását, amennyiben ezt valamilyen jogszabályi rendelkezés nem korlátozza. Érdemes továbbá még megemlíteni a felek közötti egyensúly biztosítására vonatkozó kiemelt bírósági figyelmet is.

4. A szerződési szabadság közjogi tartalma

A szerződési szabadságot annak erős közjogi kötődése miatt nem lehet kizárólag magánjogi aspektusból elemezni. A közjogi háttér amiatt különleges, mivel a magánszemély szerződő felek nem tudnak közvetlenül alkotmányos rendelkezések alanyai lenni, azonban ezek a rendelkezések mégis kötik a magánszemélyeket a magánjogi szabályozási rezsimen keresztül.[70] Mindezekre figyelemmel indokoltnak tartjuk a szerződési szabadság alkotmányos státuszára, valamint az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatára külön is kitérni.

Mindenekelőtt rögzítenünk szükséges, hogy a szerződési szabadság nem szerepel külön sem az Alaptörvényben, sem az 1949. évi XX. törvényben (Alkotmány). Ez egyáltalán nem a magyar jog sajátossága, mivel más

[67] Kúria Pfv.20.504/2023/10. [83] bekezdés.
[68] Kúria Pfv.20.820/2020/3. [24] bekezdés.
[69] Kúria Pfv.20.172/2022/7. [39] bekezdés.
[70] Vékás 1992. 56–57.

európai államokra sem jellemző az alkotmányos szintű rögzítés. A nevesítés hiányára tekintettel közjogi szempontból nem rendelkezik a szerződési szabadság erős pozícióval.[71] A szerződési szabadság a gazdasági alkotmányosságot is figyelembe véve eredetileg a tulajdonjog korlátlanságának megnyilvánulásaként fogható fel,[72] ami egyébként szoros kapcsolatban áll az alapjogi szinten is szabályozott vállalkozás szabadságával.[73] A magánjogi szabályok ismertetésénél már megemlítettük, hogy a jogirodalom a szerződési szabadságot összeköti a vállalkozás szabadságával.[74] Részünkről mindenképpen osztjuk ezt az álláspontot, mivel ez is jól rámutat arra a szintén említett tényre, hogy a szerződés nem önmagáért való jogi konstrukció, hanem a gazdasági élet működésének fontos, jogilag szabályozott eszköze, amelyre jogokat és kötelezettségeket lehet alapítani.

A szakirodalom álláspontja szerint a szerződési szabadság nem tekinthető alapjognak.[75] A korábbi Alkotmányhoz fűződően említette a jogirodalom, hogy a piacgazdaság lényegi elemét képező, önálló alkotmányos jog, de nem tekinthető alapjognak.[76] A már többször említett piacgazdasággal kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy annak az Alkotmány alapján kialakult gyakorlata szerint nem volt meghatározott, irányadó mércéje,[77] illetve az Alaptörvény már nem is tartalmazza a piacgazdaság megnevezést.

Mivel a szerződési szabadság nem alapjog, emiatt korlátozhatósága során nem szükséges figyelembe venni az alapjogi korlátozásra vonatkozó szabályokat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne olyan mérce, amelynek meg kellene felelni, ugyanis a szerződési szabadság korlátozása nem lehet önkényes. Az azonban kétségtelen, hogy mivel nem minősül alapjognak, nem érvényesül az a korlát, miszerint lényeges tartalmát ne lehetne korlátozni.[78]

A szerződési szabadság alkotmányos státuszára figyelemmel lehetséges a már megkötött szerződések tartalmának állami beavatkozással való módosítása is, feltéve, ha adott esetben a bírói szerződésmódosítás lehetséges volna. Ez tulajdonképpen a közjogi megközelítése a magánjog által ismert *clausula rebus sic stantibus* elvének. Közjogi szempontból tehát

---

[71] Darázs 2007. 34.
[72] Lábady 1997. 135.
[73] Vékás 2016. 38.
[74] Lásd például Kessler 1943. 629–630.; Török–Török 2017. (https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2236895).
[75] Lásd Darázs 2007. 34. Ez összhangban áll az Alkotmánybíróság gyakorlatával is, lásd 13/1990. (VI. 18.) AB határozat III. pont 6. bekezdés; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat III/4. pont 1. bekezdés.
[76] Jakab 2009. 436.
[77] Jakab 2009. 438.
[78] Jakab 2009. 436.; 487.

a szerződési viszonyrendszert utólagosan akkor lehet módosítani, ha a szerződést követően beállott körülmények olyan jelentős változással jártak, amely valamelyik szerződő fél lényeges jogi érdekét sértené, és ez a változás nem volt észszerűen előre látható, mivel az meghaladta a normális változás kockázatát, illetve az állami beavatkozás valamilyen társadalmi szükségletet elégít ki.[79] Ennek részleteit az alkotmánybírósági gyakorlat dolgozta ki, amit külön is ismertetünk.

Annak ellenére, hogy sem az Alaptörvény, sem az Alkotmány nem említi, illetve említette külön a szerződési szabadságot, az mégis levezethető volt az egyes rendelkezésekből. Az Alaptörvény esetében az M) cikk jelentős, eszerint: *„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait."*[80] A vállalkozás szabadsága a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog egyik aspektusa, ami biztosítja az üzleti tevékenység gyakorlását. E szempontból az államot tűrési kötelezettség terheli: ne tegye lehetetlenné a vállalkozást. Ennek külön, az M) cikkben rögzített állami kötelezettsége a piaci verseny megfelelő körülményeinek biztosítása: az erőfölénnyel szembeni fellépés, a fogyasztói jogok érvényesülése.[81]

Zárásként érdemes megemlíteni azt a jogirodalmi megállapítást, mely szerint a szűkülő szerződési szabadság a jogalkotás állami monopóliumának elvonásaként is értelmezhető. A vállalkozások ugyanis kvázi jogalkotói szerepet képesek betölteni, mivel az adhéziós szerződések révén az állam bevonása nélkül képesek gazdasági viszonyokat rendezni, valamint a szerződések kikényszerítését célzó magánjogi eszközök révén – paradox módon – ezek a szerződések a szerződési szabadságra, valamint a *pacta sunt servanda* elvére tekintettel „önálló" joganyagot képeznek úgy, hogy akár képesek kikezdeni a jogszabályban megállapított jogok, kötelezettségek és kockázatok egyensúlyát.[82]

4.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Mint láttuk a szerződési szabadság a gazdasági alkotmányosság részeként jelent meg a közjogi gyakorlatban és jogirodalomban. Ennek egyik legautentikusabb forrását az Alkotmánybíróság releváns határozatai adják,

[79] Jakab 2009. 436.
[80] Alaptörvény M) cikk (1)–(2) bekezdés.
[81] Árva 2024. (https://uj.jogtar.hu/#doc/db/428/id/A20Y2225.KK/ts/20240101/lr/chain7145).
[82] Kessler 1943. 640–641; Eörsi 1975. 236; 457–458.

emiatt indokoltnak tartjuk ezek ismertetését. E körben mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény hatálya alatt született határozatokat citálunk.

Az 1990-es évek egyik jelentős határozata egyrészről a piacgazdaság lényegi elemeként tekintett a szerződési szabadságra, másrészről pedig olyan alkotmányos jogként – azaz nem alapjogként – határozta meg, amely rendeltetése szerint a szerződési tartalom szabad alakítását foglalja magában, ideértve a *diszpozitivitás* elvét is.[83] Másik fontos határozatában az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy szerződésekbe történő beavatkozás az utóbbi években végbement változások miatt indokolt, mivel az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezője lett azáltal, hogy számos ponton szabályozza a szerződések tartalmát, és ennek következtében a szerződések közjogiasodtak.[84] Az Alkotmánybíróság a beavatkozás szükségességét gazdasági szempontból tartotta szükségesnek, ideértve a versenykorlátozások jogát, a kartelljogot, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozását, a típusszerződéseket vagy éppen a fogyasztóvédelmet.[85]

A 2000-es évekből érdemes megemlíteni azt a határozatot, amely a szerződési szabadság levezetésekor nem a vállalkozás szabadságából vagy a piacgazdaságból indult ki, hanem az emberi méltóság részét képező általános cselekvési szabadságból. Eszerint ugyanis az általános cselekvési autonómia a jogügyletek szabad létrehozásában is megnyilvánulhat. Ez az eltérő levezetés azonban változatlanul nem tekintette alapjognak a szerződési szabadságot. A korlátozhatóságáról megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, hogy az akkor fogadható el, ha annak észszerű indoka van.[86] Ebből az időszakból származó másik határozat a szerződési szabadság állami beavatkozással történő korlátozása körében garanciális feltételeket szabott a közszolgáltatásokra vonatkozóan: eszerint a jogalkotónak meg kell határoznia a szerződéses viszony legfontosabb elemeit, ami magában foglalja a szerződés alanyait és a kötelező szerződéses tartalmi elemeket, valamint az esetleges időbeli korlátokat, a szerződésszegés következményeit.[87]

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény az Alkotmány korábbi rendelkezéseivel ellentétben nem tartalmaz utalást a piacgazdaságra, ez azonban nem jelenti azt, hogy az előbbiekben ismertetett alkotmányos garanciák nem érvényesülnek, mivel a piacgazdaságra való utalás elhagyása arra

[83] 13/1990. (VI.18.) AB határozat III. pont 5-6. bekezdés.
[84] 32/1991. (VI. 6.) AB határozat III/2. pont 2. bekezdés.
[85] 32/1991. (IV. 6.) AB határozat III/2. pont 3. bekezdés.
[86] 7/2006. (II. 22.) AB határozat IV/1.2. pont 2. bekezdés.
[87] 109/2009. (XI. 18.) AB határozat III/3. pont 5. bekezdés.

vezethető vissza, hogy annak külön hangsúlyozása már nem indokolt az elmúlt időszakot jellemző gazdasági átalakulásra figyelemmel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a piacgazdaság két fontos pillére a vállalkozás és a szerződési szabadság. Magának a piacgazdaságnak pedig a verseny az egyik manifesztációja. A verseny és a vállalkozás szabadsága viszont megjelenik az Alaptörvény M) cikkében. Mivel a vállalkozás és verseny szabadságának, valamint a piacgazdaságnak is egyik feltétele a szerződési szabadság megléte, ennélfogva a szerződési szabadság az Alaptörvény védelme alatt áll – a Ptk.-ban fellelhető garanciális szabályok figyelembe vételével.[88] Az M) cikk (2) bekezdése megteremtette a fogyasztóvédelmi célú korlátozások alkotmányos alapját.[89] A friss alkotmánybírósági gyakorlat emellett hangsúlyozza a szerződési szabadság szoros összefüggését a tulajdonhoz való joggal, mivel álláspontja szerint a rendelkezési jognak mint a tulajdonhoz való jog részjogosítványának szükségszerű eleme a szerződési szabadság.[90]

A szerződési szabadság tehát továbbra is alkotmányos védelem alatt álló jognak minősül, ami változatlan módon korlátozható. Ez a korlátozás szélesebb kört ölel fel az alapjogokhoz képest, így akár lényeges tartalmát is érintheti a korlátozás. Védelmi szintje az egyes nevesített alapjogok és alkotmányos intézmények révén juthat érvényre.[91] Megsértése alapot adhat az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.[92] Megerősítést nyert továbbá az a régi gyakorlat, amely értelmében az állami beavatkozás a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján történhet.[93] Egyik legújabb határozatában az Alkotmánybíróság a hatósági árazás valamennyi típusát a szerződési szabadság korlátjának tekintette, mivel az érintett kereskedő nem élhet a tulajdonjoga lényeges elemének tekintett rendelkezési jogból fakadó azon lehetőségével, hogy a piaci viszonyokra figyelemmel szabadon állapíthassa meg az általa forgalmazott termék kiskereskedelmi árát.[94]

A fentiek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a szerződési szabadság nem önálló alapjog, hanem olyan alkotmányos védett jog, amelynek akár a lényegi tartalma is korlátozható. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogi védelem csak szimbolikus lenne, mivel a szerződési szabadságot kezdetben a

[88] 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat [18]-[21] bekezdés; 3248/2014. (X. 14.) AB határozat [16] bekezdés; 3065/2016. (IV. 11.) AB határozat [41] bekezdés; 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat [147] bekezdés.

[89] 3175/2013. (X. 9.) AB határozat [10] bekezdés; 8/2014. (III. 20.) AB határozat [59]-[61] bekezdés.

[90] 33/2015. (XII. 3.) AB határozat [25] bekezdés; 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat [150] bekezdés.

[91] 3248/2014. (X. 14.) AB határozat [20] bekezdés; 3298/2014. (X. 11.) AB határozat [29] bekezdés; 33/2015. (XII. 3.) AB határozat [22]-[24] és [26] bekezdés; 3065/2016. (IV. 11.) AB határozat [41] bekezdés.

[92] 33/2015. (XII. 3.) AB határozat [26] bekezdés; 3065/2016. (IV. 11.) AB határozat [41] bekezdés.

[93] 3048/2013. (II. 28.) AB határozat [33] bekezdés; 33/2015. (XII. 3.) AB határozat [37]-[39] bekezdés.

[94] 3323/2024. (VII. 29) AB határozat [150] bekezdés.

piacgazdasággal, újabban a vállalkozás szabadságával köti össze, ahol különösen a gazdasági verseny biztosítása fontos. A gazdasági jelentőségét még a tulajdon védelmével együtt vizsgálja, valamint találni olyan határozatot, amelyben az általános cselekvési autonómia sajátos formájaként is értelmezi az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot.

5. Szerződési szabadság és a biztosítási szerződés

A biztosítási szerződés nevesített, *konszenzuál szerződés*, amelyet mind az rPtk., mind a Ptk. szabályozott. A biztosítási szerződésre – szerződési mivoltából fakadóan – vonatkozik a szerződési szabadság Ptk.-ban rögzített rezsimje.[95] A biztosítási szerződések esetében a szerződési szabadság szűk körben jut csak érvényre, noha főszabály szerint a szerződési szabadság korlátja csak kivételesen érvényesülhet azokban az esetekben is, amikor a felek jogi egyenjogúsága és mellérendeltsége nem érvényesül a szükséges gazdasági vagy egyéb ismeret hiánya miatt.[96] A korlátozás további indokaként szokták megemlíteni még valamilyen közérdekű cél garantálását. A biztosítás esetében ez tipikusan a potenciális károsultak körének minél hatékonyabb védelemben részesítése szokott lenni.[97]

Mindezekre tekintettel vizsgálom, hogy a biztosítási szerződések esetében milyen körben jelenik meg a szerződéskötési szabadság, a partnerválasztás szabadsága, illetve a tartalom és típus szabad meghatározása.

5.1. Szerződéskötési szabadság

A szerződéskötési szabadság értelmében a felek szabadon dönthetik el, hogy kívánnak-e szerződést kötni vagy sem. Minden olyan jogszabályi rendelkezés, amely szerződéskötési kötelezettséget telepít valamely félre, érthető módon e szabadság korlátját jelenti. A biztosítások alapvetően önkéntesek: a szerződő fél ajánlatot tesz a biztosítónak jól meghatározott kockázat átvállalására, amelyért cserébe biztosítási díjat fizet.[98]

Egyes tevékenységek gyakorlása esetében azonban ez az önkéntesség sérül, mivel a jogalkotó megköveteli a biztosítás meglétét. Az ilyen oktrojált

[95] Novotni 1993. 21.; Szalma 2020. 44.
[96] Vékás 2013. 545–546.
[97] Vékás 2016. 42.
[98] Ptk. 6:439. § (1) bekezdés.

vagy kötelező biztosítások kivételesek a magyar jogban, leginkább a felelősségbiztosításokat érintik, azonban ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy más típusú biztosításoknál is meglegyen a kötelező jelleg.[99]

A kötelező biztosítás gondolata nem újdonság a hazai jogunkban. A mezőgazdasági tűz- és jégkárról született meg az 1952. évi 15. törvényerejű rendelet, majd ennek végrehajtására a 67/1952. (VIII.12.) MT rendelet, amelyek megteremtették a kötelező biztosítás jogszabályi alapját. E kötelező biztosítási forma bevezetése jelentős adminisztratív feladatokkal járt, mivel mintegy kétmillió személyt érintett, akiket településenként kellett nyilvántartásba venni. A kötelező mezőgazdasági biztosítás konstrukciója részben sikeres volt, mivel 1954-ben az egész országot érintő, súlyos jégverés okozta károk megtérítésében jelentős szerepe volt. Mélyebb elemzés azonban már amiatt sem adható, mivel a jogalkotó mindösszesen négy évig tartotta fenn a biztosítás kötelező jellegét, ami így 1957. március 31. napjával meg is szűnt. Az egyik érv a kötelező jelleg megszüntetésénél az önkéntesség elvének érvényre jutása volt, bár a jogalkotó továbbra is hangsúlyozta a biztosítási védelem szükségességét.[100]

Napjainkban is több tevékenység, illetve foglalkozás kapcsán szükséges biztosítást kötni. Ennek jelentős jogszabályi alapjaként említhető a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (Bit.), ami a nem életbiztosítási ágazathoz tartozó biztosítási szerződések esetében törvényben meghatározott esetekben generálisan teszi lehetővé a szerződéskötési kötelezettség előírását.[101]

A legismertebb minden bizonnyal a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás, ami főszabályként biztosítási kötelezettséget ró minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartójára a gépjárműhasználat során okozott károk fedezése céljából.[102] Szintén ismert az ügyvédi hivatást terhelő kötelező felelősségbiztosítás, amelynek rendeltetése az ügyvédi tevékenységgel járó károk fedezése.[103] A hatályos

[99] Fuglinszky–Tőkey 2022. 688.

[100] Barcza 1960. 188.

[101] A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (Bit.) 129. § (1) bekezdés.

[102] A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 4. § (1) bekezdés; speciális rendelkezéseket tartalmaz a gépjárműsport-rendezvényen részt vevő gépjárművekre kötött felelősségbiztosítás szabályairól szóló 121/2024. (VI. 10.) Korm. rendelet, amely a sportrendezvény szervezőjére telepít biztosításkötési kötelezettséget. A verseny időtartama alatt a szervező hibájából harmadik fél részére okozott kár megtérítése céljából szükséges rendezvényszervezői felelősségbiztosítás kötése, valamint a versenygépjárművekre is felelősségbiztosítást kell kötnie a szervezőknek, de legalább biztosítaniuk kell, hogy a versenyen csak olyan versenygépjármű vegyen részt, amely rendelkezik megfelelő felelősségbiztosítással. A versenygépjárműre megkötött felelősségbiztosítás is a verseny időtarama alatt harmadik félnek okozott károk megtérítését fedezi, lásd a kormányrendelet 4. és 5. §-át.

[103] Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 14. § (1) bekezdés.

jogszabályi rendelkezések alapján egészségügyi szolgáltatást kizárólag az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély birtokában nyújtható, és a működési engedélynek feltétele olyan felelősségbiztosítás megléte, amely fedezi az egészségügyi szolgáltatással okozott károk megtérítését.[104] Ugyancsak kötelező a biztosítás megléte a közraktári tevékenység végzéséhez, annak érdekében, hogy az e tevékenységgel okozott károkra megfelelő fedezet álljon rendelkezésre.[105] A munkáltató vagy foglalkoztató a hivatásos sportolókra is köteles élet- és sportbaleset-biztosítást kötni.[106] Egyebekben a sportszövetség szabályzatában rendezheti, milyen versenyrendszer vagy verseny esetén írja elő a versenyengedély megszerzésének előfeltételéül a versenyző sporttevékenységével összefüggésben biztosítás meglétét. Szintén sportszövetségi szabályzatban rendezhetők a válogatottak biztosítási jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdések.[107] Kormányrendelet alapján sportrendezvények szervezőinek a résztvevőkre felelősségbiztosítást kell kötniük, ennek hiányában a sportrendezvényt nem lehet megtartani.[108] A szervezők a sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet 1. § szerinti sportrendezvényeken köteles gondoskodni a megfelelő biztosításról.[109]

Az említett példák is azt mutatják, hogy a kötelező biztosítások alapvető rendeltetése az érintett tevékenységek által potenciálisan okozott károk megtérítéséhez a megfelelő fedezet biztosítása.

5.2. Partnerválasztás szabadsága

A partnerválasztás szabadsága alapján a szerződő fél maga határozhatja meg, kivel szeretne szerződéses jogviszonyba lépni. A biztosítás, mint sajátos kockázattelepítési eszköz egyik jellemzője, hogy ilyen tevékenységet kizárólag biztosító végezhet.[110] Eszerint a biztosítási fedezet iránt érdeklődő személy nem köthet biztosítási szerződést akárkivel, csak a megfelelő engedélyek birtokában lévő, ennélfogva biztosítási tevékenység végzésére feljogosított biztosítóval. Ezt szintén a szerződési szabadság korlátjaként említhetjük azzal, hogy ennek hátterében az jogpolitikai cél

[104] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 108. § (1) és (2) bekezdés.
[105] A közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény 40. § (1) bekezdés.
[106] A sportról szóló 2004. évi I. törvény (Sport törvény) 8. § (5) bekezdés.
[107] Sport törvény 3. § (4) bekezdés és 8. § (5) bekezdés III. mondat.
[108] Sport törvény 70. § (5) bekezdés b) pont és (6) bekezdés.
[109] A sportrendezvények biztosításáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet 7. § a) pont.
[110] Bit. 4. § (1) bekezdés 18. pont.

rejlik, miszerint a biztosító rendelkezzen a tevékenysége végzéséhez szükséges szakmai és pénzügyi háttérrel.

5.3. Szerződéses tartalom és típus szabad meghatározása

A biztosítási szerződés típusát tekintve *adhéziós szerződés*, ennélfogva a szerződés tartalma jellemzően előre meghatározott. Ezt semmi esetre sem tekinthetjük a 2000-es évek újdonságának, mivel a hazai és nemzetközi jogirodalom már a XX. század elején is tényként közölte a biztosítási szerződések típusszerződéses voltát.[111]

Az *adhéziós* jelleg önmagában is korlátozza a felek szerződési szabadságát, mivel az egyedi érdekérvényesítés lehetősége jelentős mértékben redukált az előre meghatározott szerződési struktúrára tekintettel. E körben a legjelentősebb ügyféli döntési kompetencia arra terjed ki, hogy kíván-e szerződést kötni vagy sem – ennyiben a kötelező biztosítások esetében is beszélhetünk szerződési szabadságról, hiszen itt is adott az a döntési lehetőség, melyik biztosító, milyen biztosítási szerződését kívánja megkötni.[112]

A biztosítóval szerződő fél számára e körben garanciális védelmet jelentenek a szerződési tartalomra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, amelyekben megjelennek fogyasztóvédelmi célok, illetve a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó rendelkezések, és ezt egészíti ki a bírói gyakorlat. Ezzel összefüggésben említjük példaként azt a jogszabályi rendelkezést, amely értelmében tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősül az olyan iratok bemutatásának megkövetelése, amelyek a követelés megalapozottságának megítélése szempontjából észszerűen nem tekinthetők lényegesnek, vagy a válaszadás rendszeres elmulasztása a fogyasztó írásbeli megkeresésére azzal a céllal, hogy ez visszatartsa a fogyasztót szerződéses jogainak gyakorlásától.[113]

A fentieken túlmenően is jelentős jogszabályi megkötéseket tartalmaz a biztosítási szerződés tartalma, amelyeket részben a Ptk., részben a Bit. ír elő. Ebből kifolyólag a biztosítási szerződést az említett jogszabályokban megkövetelt minimális tartalommal lehet megkötni. A tartalmi megkötést nemcsak magánjogi, hanem közjogi szempontból is a szerződési szabadság korlátjaként foghatjuk fel, mivel az Alkotmánybíróság értelemzése szerint

[111] Szalma 2020. 44.; Fuglinszky–Tőkey 2022. 691.
[112] Lásd Eörsi 1975. 235.; Szalma 2020. 43–44.
[113] A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény mellékletének 27. pontja.

ilyen esetekben az általános cselekvési szabadság korlátozásának speciális esete áll fenn.[114]

A Ptk. értelmében a biztosítási szerződés alapján a biztosító köteles fedezetet nyújtani a szerződésben meghatározott kockázatra, és a kockázatviselés kezdetét követően bekövetkező biztosítási esemény esetén a szerződésben meghatározott szolgáltatást teljesíteni, míg a biztosítóval szerződő fél díj fizetésére köteles.[115]

A hatályos szabályozás nem köti írásbeliséghez a biztosítási szerződést, ez újdonság az rPtk.-hoz képest, ami megkövetelte ezt a kötelező alakiságot.[116] Az egyértelműség és bizonyíthatóság miatt a jelenlegi szabályozási rezsimnél is szerencsés az írásbeli alak, de nem szükségszerű, mivel ennek elmaradása esetén is köteles a biztosító a biztosítási fedezetet igazoló dokumentum kiállítására.[117] Összességében tehát a Ptk. nem szab kötelező alakiságot a biztosítási szerződés megkötésére, így arról a felek jogosultak dönteni azzal, hogy az írásbeliség mellőzése esetén ki kell állítani az említett fedezetigazoló dokumentumot.

A szerződési szabadság korlátozottan jut érvényre, amikor a biztosítóval szerződő fél fogyasztó. Ebben az eseten ugyanis a biztosítási szerződésben csak a szerződő fél, a biztosított és a kedvezményezett javára lehet eltérni azoktól a szabályoktól, melyek a ráutaló magatartással történő szerződéskötésre, a biztosítási kockázat jelentős növekedésére, a díjfizetési kötelezettség elmulasztásának következményeire, a fedezetfeltöltésre, a kármegelőzési és kárenyhítési kötelezettségre, a közlésre, a változásbejegyzésre, a biztosítási esemény bekövetkezésének bejelentésére vonatkozó kötelezettségre, a biztosított és károsult egyezségére, a szerződés megszűnése esetén fennálló díjfizetési kötelezettségre, a biztosító szolgáltatási kötelezettsége alóli mentesülésre, valamint a megtérítési igényre vonatkoznak.[118] Fogyasztónak minősülő szerződő fél esetében az összeg- és életbiztosítások eltérést nem engedő szabályaitól csak a szerződő fél, a biztosított, a kedvezményezett javára lehet eltérni.[119] Ezek a fogyasztóvédelmi célokat garantáló rendelkezések szintén tartalmi korlátot jelentenek.

Mint említettük, a Bit. is rögzít minimális tartalmi előírásokat a szerződési tartalomról. Ennek értelmében a biztosítási szerződésnek tartalmaznia kell – többek között – a biztosítási esemény meghatározását az esetleges

[114] Lásd Jakab 2009. 437.
[115] Ptk. 6:439. § (1) bekezdés.
[116] Lásd rPtk. 537. §.
[117] Ptk. 6:443. § (1) bekezdés.
[118] Ptk. 6:455. §.
[119] Ptk. 6:456. §.

kizárásokkal egyetemben, a biztosítási esemény bejelentésének módját, határidejét, a díjfizetésre, a biztosítottnak, a szerződő félnek, a kedvezményezettnek a szerződésből eredő jogaira és kötelezettségeire, ezek teljesítésére és elmaradásának következményeire vonatkozó rendelkezéseket, a biztosító szolgáltatásának megjelölését, ennek teljesítésének módját, idejét, a biztosító mentesülésének és korlátozásának szabályait.[120]

A Bit. tartalmi megkötései is azt segítik elő, hogy a gyakran összetett élethelyzetekre vonatkozó biztosítási jogviszony alapjául szolgáló biztosítási szerződés megnyugtató módon rendezze a jogviszony alapvető kereteit, és azok alapján a felek kellő bizonyossággal mérhessék fel egyes magatartásuk várható jogi következményeit. A Ptk. rendelkezéseihez hasonlóan a Bit. is tartalmaz fogyasztóvédelmi szempontokat, amikor lehetőséget biztosít a Ptk. 6:470. § (3) bekezdésétől való eltérésre.[121]

6. Záró gondolatok

A hazai szakirodalomban is találkozhatunk olyan állásponttal,[122] amely a szerződési szabadság alapjogként történő elismerését támogatja. Álláspontunk szerint ugyanakkor az alapjogi védelem olyan erős megkötéseket jelentene, amelyek az egyre bonyolultabbá és összetettebbé váló gazdasági folyamatokra[123] is tekintettel indokolatlanok, mivel ezek kezelésére rugalmas, gyors reagálásra képes jogi környezet megléte az elsődleges. A szerződési jog szempontjából hasznosabbnak tűnik emiatt a szerződési szabadság alkotmányos jogként való megőrzése az alapjoggá történő „előléptetésnél."

A biztosítási szerződések esetében a jogalkotó leginkább a szerződéskötés és a szerződési tartalom tekintetében korlátozza a szerződési szabadságot. Előbbi esetben a szerződéskötés önkéntes és szabad jellegének csorbítását jelentő kötelező biztosításokat kell említenünk. Mint láttuk e téren a felek egyéni szempontjait tipikusan össztársadalmi érdekre tekintettel korlátozzák: kockázatos tevékenység, nagyobb kockázattal járó foglalkozás esetén a károsult harmadik fél kárainak megtérítését biztosító fedezet rendelkezésre állása a fő szempont.

[120] Bit. 121. § (1) bekezdés.
[121] Bit. 121. § (2) bekezdés.
[122] Lásd például Bíró 1995. 161–169.
[123] Gondolunk itt első sorban a digitális technológia egyre jelentősebb térnyerésére, ami alapjaiban változtatja meg a magánéletünket, de említhetjük a gyártási folyamatokat, az értékesítési láncokat, amelyek következményeit most még nem is tudjuk teljes egészében előre jelezni.

A kötelező biztosítások köre álláspontunk szerint nem vet fel alkotmányos aggályokat, mivel a Bit. általános rendelkezése is törvényi felhatalmazáshoz köti az szerződéskötési kötelezettség kimondását, illetőleg a hatályos szabályozási rezsim elemzése is arra enged következtetni, hogy a kötelező jelleg kivételes, és fő célkitűzése az egyes nagykockázatú tevékenységek és magatartások által okozott károk minél hatékonyabb társadalmi szintű kezelése.

A szerződési tartalom esetében tetten érhető korlátok a biztosítások bizalmi jellege miatt támogatható. A biztosítás alapja meghatározott kockázat átvállalása. Ezt a szerződő felek akkor tudják megnyugtató módon szerződési jogviszonyukban rendezni, ha annak lényeges körülményeit kellő pontossággal határozzák meg. Ez azonban szükségszerűen olyan szakértelem meglétét igényli, amellyel jellemzően a biztosító rendelkezik, hiszen ő végzi hivatásszerűen e tevékenységet, emiatt a szaktudás is az ő oldalán jelenik meg. Ez ugyanakkor azzal jár, hogy a szerződés tartalmi elemeinek meghatározása során a biztosító érdekérvényesítő képessége erősebb – nem véletlenül lett a biztosítási szerződések jelentős része *adhéziós*. Ennek az egyensúlybeli eltolódásnak a kiegyenlítését szolgálják a különböző fogyasztóvédelmi részletszabályok, amelyek a lehetőségekhez képest több ponton is garanciális védelmet biztosítanak a biztosítóval szerződő fél számára, így bár tartalmi szempontból is sérül a szerződési szabadság, azonban kitapintható a jogalkotói szándék a felek közötti egyensúly megteremtésére.

Felhasznált irodalom

Árva Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. 2024. https://uj.jogtar.hu/#doc/db/428/id/A20Y2225.KK/ts/20240101/lr/chain7145 (2025.01.10.)

Barcza Sándor (szerk.): *A biztosítás elmélete és gyakorlata I. kötet*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1960.

Bíró György: *A szerződési szabadság mint alkotmányos alapjog. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Jubileumi kötet: A Miskolci Egyetem fennállásának 206. évfordulója alkalmából*. Miskolci Egyetem, Selmecbánya-Miskolc, 1995.

Darázs Lénárd: *A szerződési szabadság és a verseny alkotmányos védelme*. Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis, 2007.

Eörsi Gyula: *Összehasonlító polgári jog (Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai).* Budapest, Akadémia Kiadó, 1975.

Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és institúciói*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2010.

Fuglinszky Ádám – Tőkey Balázs: *Szerződési jog. Különös rész*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2022.

Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

Juhász Imre: *A szerződési szabadság alkotmányos összefüggései – kitekintéssel a magánjog polgári fejlődésének törvénykezési szervezeti alapfeltételeire*. Erdélyi Jogélet, 2023/3. DOI: https://doi.org/10.47745/ERJOG.2023.03.06

Juhász Zoltán: *A szerződési szabadság és határai alkotmányjogi és magánjogi nézőpontból, valamint a „clausula rebus sic stantibus" elve.* Közjogi Szemle, 2015/1., www.szakcikkadatbazis.hu/doc/9437222 (2025.01.10.)

Kessler, Friedrich: *Contracts of adhesion – Some thoughts about freedom of contract*. Columbia Law Review, 5/1943. DOI: https://doi.org/10.2307/1117230

Kessler, Friedrich: *Natural Law, Justice and Democracy – Some Reflections on Three Types of Thinking about Law and Justice*. Tulane Law Review 1/1944-1945.

Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1997.

Novotni Zoltán: *A biztosítási szerződések joga*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 1993.

Petrik Ferenc (szerk.): *A szerződések joga*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1993.

Rácz Lilla: *Múltba tekintő gondolatok: a szerződési szabadság és fogyasztóvédelem, avagy a magánjog alkalmazkodóképességének korlátairól*. Magyar Jog, 2020/12. www.szakcikkadatbazis.hu/doc/7190808 (2025.01.11.)

Stein, Peter: *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

Szalma József: *A biztosítás szerződés. A biztosítói kárfelelősség az európai és a magyar magánjogban.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2020.

Szalma József: *Szerződéskötési autonómia az európai és magyar jogban*. Acta conventus de iure civili, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 2005.

Török Éva: *A szerződési szabadság értelmezésének lehetséges aspektusai*. Jogtudományi Közlöny, 2012/1. https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1590031 (2025.01.11.)

Török Éva – Török László: *A szerződés és a gazdasági szabadság összefüggései Magyarországon.* Gazdaság és Jog 2017/1. https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2236895 (2025.01.20.)

Vékás Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. CompLex Kiadó, Budapest, 2013.

Vékás Lajos: *A szerződési szabadság alkotmányos korlátai*. Jogtudományi Közlöny, 1992/2.

Vékás Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.

II. RÉSZ
POLITIKATUDOMÁNYI TANULMÁNYOK

Czene-Joó Máté (ORCID: 0009-0006-3318-3140)
ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola
Témavezető: dr. Boda Zsolt egyetemi tanár

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.260

Túlélés és/vagy átalakulás? Transzformáció és tanulás a reziliencia elméletében és gyakorlatában

***(Survival and / or change? Transformation and learning in the theory and practice of resilience*)**

Absztrakt

A „polikrízis" korában a válságok egyszerre jelentenek egzisztenciális fenyegetést és a közpolitikai változás ritka „lehetőségablakait". Jelen tanulmány a reziliencia elméleti és gyakorlati aspektusait vizsgálja, középpontba állítva a bizonytalanság kormányzását és a válságkezelés során, illetve azt követően zajló tanulási folyamatokat. A dolgozat érvelése szerint a reziliencia túllép a puszta túlélésen: a „bounce back" (visszapattanás) és a „bounce forward" (előre pattanás) dilemma elemzésével bemutatjuk a strukturális adaptáció és a transzformáció szükségességét. A tanulmány elsősorban a szervezeti reziliencia folyamatalapú – a felkészülés, megküzdés és alkalmazkodás ciklusára épülő – keretrendszerét elemzi, rávilágítva e modell elemeinek általánosíthatóságára és alkalmazhatóságára közösségek és komplex rendszerek szintjein is. A közpolitikai tanulás kogníció és metakogníció szintjeit elkülönítő elméleti hátterét segítségül hívva megkülönböztetjük az egykörös és kétkörös tanulást, illetve bemutatjuk annak jelentőségét az ellenálló képességgel kapcsolatos gondolkodás szempontjából.

Kulcsszavak

reziliencia, válság, polikrízis, közpolitikai tanulás, transzformáció

Abstract

In the era of „polycrisis", crises pose existential threats while simultaneously serving as rare „windows of opportunity" for public policy

change. This paper examines the theoretical and practical aspects of resilience, focusing on the governance of uncertainty and the learning processes during and after crisis management. The paper argues that resilience extends beyond mere survival: through an analysis of the „bounce back" versus „bounce forward" dilemma, we demonstrate the necessity of structural adaptation and transformation. The study primarily analyzes the process-based framework of organizational resilience – built on the cycle of anticipation, coping, and adaptation – highlighting the generalizability and applicability of the model's elements to the levels of communities and complex systems. Drawing on the theoretical background of policy learning that distinguishes between levels of cognition and metacognition, we differentiate between single-loop and double-loop learning and demonstrate their significance for resilience thinking.

***Keywords**:*

resilience, crisis, polycrisis, policy learning, transformation

Bevezető

A „veszélyek korának" emlegetése az elmúlt évek egyik legtöbbet hangoztatott politikai közhelyévé vált. A poszt-covid világban mindenki számára fájdalmasan világossá vált, hogy társadalmi létezésünk egyes távolinak tűnő részletei a valóságban milyen szoros összeköttetésben is állnak egymással. Saját bőrünkön tapasztalhattuk, hogy egy-egy egészségügyi kockázati tényező elhárítása milyen specifikus magatartási normákat követel meg egyéni és lokális közösségi szinten, hogyan kell átalakulnia a megszokott személyközi interakcióinknak. Az ellátási lánc zavartalanságának fenntartásához, a létfontosságú szolgáltatások és termelési folyamatok folytatásához a résztvevő intézmények részéről új eljárási formák megalkotását és az erőforrások újraallokálását követelte. A legmagasabb szintről szemlélve ezen intézkedések meghozatalára való készséget, a szereplők részéről a követésük hatékonyságát nevezhetjük a társadalom ellenálló képességének.

Minden válság lecke arról, hogy komplex világunkban a társadalmi és gazdasági alrendszerek közötti összefonódások átláthatatlan hálója vesz

körbe minket. A komplex rendszerek elmélete[1] axiómaként kezeli ezt a felállást: olyan megközelítésről van szó, amely középpontba helyezi a rendszereket megrázó válságok továbbterjedését, láthatóvá téve ezzel a komplexitásként értelmezett összeköttetéseket az egyes, egymástól függetlenként értelmezett szférák között. A komplexitás mára agyonhangoztatott hívószóvá vált, de ez nem jelenti azt, hogy a mögöttes jelenség ne jelentene továbbra is rendkívüli kihívást a döntéshozók és a társadalmi jelenségeket megismerni kívánó kutatók számára egyaránt.

A reziliencia fogalom nem egyenes úton jutott el a társadalomtudományok területére,[2] de mára az elmúlt évek egyik igazi sztárjává nőtte ki magát. A magyar tudományban eddig alulexponáltság jellemezte a területet, amit jórészt csupán az elmúlt évtizedben kezdtek el feltérképezni. A fogalomnak az ökológia és a társadalomtudományok közti nexusáról értekezett Békési,[3] ezt követően a Replika folyóirat tematikus számot szentelt a témának.[4] Nagy figyelmet érdemel a települések rezilienciáját övező kutatási agenda is, amely mind gazdasági perspektívában,[5] mind a koronavírus-járványt vizsgálva,[6] illetve a városok rezilienciájának elméleti és empirikusan megragadható aspektusaival,[7] továbbá városi esettanulmányokkal[8] gazdagította a szakirodalmat.

A magyar politikatudomány számára mindeddig jórészt szürke zónát, feltérképezetlen területet jelentett a téma. Pálné Kovács Ilona részben a kormányzást érintő vonatkozásait vizsgálja[9], részben kifejezetten önkormányzati szinten is. A szakpolitikai területeket tekintve kiemelendő még az elmúlt években a védelmi innovációs és hadügyi tudományos közösség érdeklődése,[10] ami követte a nemzetközi érdeklődés felfutását is, illetve a védelempolitika területén végbemenő nemzetközi együttműködéseket és azok hazai implementációját.[11]

Jelen tanulmányomban arra vállalkozom, hogy az ellenálló képességgel kapcsolatos gondolkodás néhány elméleti kérdését járjam körbe, középpontba állítva az ellenálló képesség mint kognitív kihívás leküzdésére tett kísérleteket. A következőkben először a kormányzás és a bizonytalanság néhány elméleti problémájával foglalkozom, ezután

[1] Ld. bővebb bevezetésért: Siegenfeld – Bar-Yam, 2020; Cairney, 2012
[2] Holling, 1973; Bourbeau, 2018
[3] Békési 2002
[4] Replika, 2015; kifejezetten: Székely 2015
[5] Szép – Szendi – Nagy 2020
[6] Greutter-Gregus – Koncz – Némediné Kollár 2023
[7] Szép – Nagy – Tóth 2021 és 2022
[8] Pirisi 2017
[9] Pálné Kovács 2023
[10] Ld. Kádár, 2021; Szenes 2021
[11] Ld. a fogalom alkalmazását a NATO egyes programjaiban: Szenes, 2019

szervezeti-intézményi szintű reziliencia modellt mutatok be. Ennek elemeit, megközelítéseit és ezzel sajátos problémahalmazát reprezentatívnak tekintem a vonatkozó szakirodalmi diskurzusukra tekintve.

Reziliencia és a bizonytalanság kormányzása

A *polikrízis* megragadta a társadalomtudományos gondolkodást az elmúlt évtizedben, és ennek egyik legsajátosabb tünete a komplexitás és bizonytalanság kormányzásával kapcsolatos tematikus folyóiratszámok, konferenciák és cikkek megjelenésének növekedése. A kormányzás-elméletekben a válságjelenségek értelmezése jelentős átalakuláson ment keresztül. Míg a klasszikus, lineáris, top-down megközelítések operatív, logisztikai, azaz elsősorban erőforrás-elosztási feladatként tekintettek a krízisekre, a kortárs szakirodalom egyre inkább a *kognitív kihívások* szerepét hangsúlyozza.[12] A válsághelyzetek a kormányzás szempontjából nem csupán azonnali cselekvési kényszert („*mit tegyünk?*") jelentik, hanem alapvető megismerési és megértési problémát is, azaz a „*mi és miért történik?*" kérdések tisztázását magukkal vonják.[13]

Döntéshozói szemszögből a mindennapos gyakorlat részét képezi a megszokott értelmezési keretek elégtelensége a komplex fenyegetésekkel szemben. A válságkezelés ugyanis nem csupán „a helyzet" stabilizálását jelenti, hanem intenzív *tanulási és tudásmenedzsment folyamatot* is. Ez a folyamat kettős célú: egyrészt a válságkezelés közben szerzett tapasztalatok informálnak minket rendszereink rejtett sérülékenységeiről, másrészt ezen információk beépítése segíti az intézményi felkészülést a jövőbeli, hasonló természetű jelenségek kezelésére.

A válságok kognitív természetének megértéséhez elengedhetetlen a bizonytalanság szintjeinek differenciálása. Az iraki háború idején amerikai védelmi miniszterként szolgáló Donald Rumsfeld szállóigévé vált nyilatkozatában megkülönböztette az úgynevezett „*known unknowns*" (ismert ismeretlenek) és az „*unknown unknowns*" (ismeretlen ismeretlenek) kategóriáit.[14] Míg az előbbi esetben tisztában vagyunk a tudáshiányunk tárgyával és képesek vagyunk valószínűségeket rendelni a kimenetelekhez, addig az utóbbinál a válságjelenség esélye nem is szerepel a horizonton. A védelmi miniszter alapvető és fontos problémára világított rá, ami a komplexitás elméletek egyik központi eleme is egyben, hiszen a

[12] Boin et al. 2016
[13] Uo.
[14] Rumsfeld 2002

komplex rendszerek spontán szerveződő, nemlineáris kapcsolati hálói annak résztvevői számára csaknem kiismerhetetlenek.

Ha elfogadjuk, hogy a komplex rendszerekben a fenyegetések pontos természete és ideje előre nem jelezhető (ismeretlen ismeretlenek), akkor a védekezés fókusza szükségszerűen eltolódik. A specifikus veszélyekre szabott, statikus védművek helyett olyan dinamikus rendszerekre van szükség, amelyek képesek a működésüket a váratlan sokkok hatására is fenntartani, sőt, azokból tanulni. Ez a felismerés vezet el a reziliencia statikus állapota helyett a reziliencia *folyamatként* való értelmezéséhez.[15]

Az ellenálló képességi gondolkodás dinamikus természetét legpontosabban a ciklusmodellek ragadják meg. Ebben a keretrendszerben három, egymástól elkülöníthető, de szervesen összekapcsolódó fázist különböztethetünk meg. A ciklusmodellszerű megközelítés generalizált, hiszen érintettségi szintektől függetlenül értelmezhető kormányzati cselekvésekre: közösségi (lokális önkormányzati, városi, térségi vagy regionális), intézményi (vállalatok, nonprofitok, közintézmények) vagy általánosságban komplex rendszerek[16] szintjén.

1. *Megelőző – proaktív ciklus*: A felkészülés, a rendszerek megerősítése és a kockázatok minimalizálása.

2. *Megküzdő – aktív ciklus*: A válságesemény alatti reakcióképesség, és a funkcióellátás folytonosságának fenntartása.

3. *Adaptív – transzformatív – reaktív ciklus*: A tapasztalatok rögzítése, tanulságok levonása és strukturális átalakulás – ha kell, paradigmaváltás.

Az említett tudás-tanulás problematika szempontjából az első és a harmadik, azaz a megelőzés és az átalakulás ciklusai bírnak kiemelt jelentőséggel. A proaktív szakaszban a múltbeli tudás előzetes becsatolása, míg a transzformatív szakaszban a friss tapasztalatok internalizálása zajlik. A tanulás hiánya ezeken a pontokon a rendszer merevségéhez és a következő válsággal szembeni fokozott kitettséghez vezet.

A transzformatív ciklus kapcsán merül fel a reziliencia-elmélet egyik legfontosabb elméleti és gyakorlati dilemmája: a stabilitást hangsúlyozó *„bounce back”* (visszapattanás), illetve az adaptivitást és transzformációt kiemelő *„bounce forward”* (előre pattanás) kérdése. A klasszikus, mérnöki szemléletű reziliencia-értelmezés (resilience engineering) célja az eredeti állapot (status quo) minél gyorsabb és teljesebb visszaállítása az egyensúlyi

[15] Czene-Joó 2022
[16] Szokolszky – Palatinus – Palatinus 2015

helyzetbe.[17] Ezzel szemben a szocio-ökológiai rendszerekre alkalmazott reziliencia megkérdőjelezi az eredeti állapot kívánatosságát vagy fenntarthatóságát. A „bounce forward" megközelítés szerint a válság utáni helyreállítás nem a régi struktúrák rekonstrukcióját jelenti, hanem adaptációt és transzformációt magába foglaló folyamatot. Ez olyan, működésében és formájában is megváltozott entitást eredményez, amely nagyobb ellenálló képességgel rendelkezik, mint a válságot megelőzően. A kormányzás számára ez azt a nehéz döntést jelenti, hogy a szűkös forrásokat a gyors normalizálásra, vagy a fájdalmasabb, de hosszú távon kifizetődő strukturális reformokra fordítsa-e. A bounce back – bounce forward kérdés önmagán túlmutató, az egész elméleti keretet befolyásoló dilemma, ami a reziliencia fogalmi meghatározását is befolyásolja: a „visszapattanás" az ellenálló képességi fogalom robusztusság szerinti, stabilitás orientált meghatározását helyezi előtérbe, míg az „előre pattanás" a dinamikus változást, az adaptációt és a transzformációt.[18]

Ellenálló képesség, de mivel szemben? Fekete hattyúk és ördögi problémák

A reziliencia a szakirodalomban egyfajta *generalizált koncepcióként*, mindent lefedő ernyőfogalomként jelenik meg, ami az ismert ismeretlenek és ismeretlen ismeretlenek vonatkozásában is biztosítja az adott entitás túlélését és prosperálását. Fontos azonban megjegyezni, hogy bár elméleti szinten a reziliencia absztrakt, generalizált tulajdonság, a gyakorlati megvalósítása sokféle sajátos praktikát és eljárást foglal magába. Az ellenálló képesség beépítése a szervezeti kultúrába és a kormányzati mechanizmusokba az egyedi esetekben jelenthet hasonló, de akár teljességgel különböző konkrét lépéseket is – attól függően, hogy egy árvízvédelmi rendszerről vagy egy kritikus informatikai infrastruktúráról beszélünk.[19]

A hibrid veszélyek és kockázatok kormányzási szempontból egyedi gondolkodásmódot is követelnek. A közpolitika-tudományban már évtizedekkel ezelőtt felfigyeltek arra a jelenségre, hogy egyes problémák

[17] Attoh-Okine 2016

[18] Az adaptáció és transzformáció között természetesen fogalmi és lényegi különbség áll fenn. A két fogalmat a változó elméleti keretek függvényében adott esetben kezelhetjük egyiket a másikban magába foglalóként (gyakrabban a transzformációt szélesebben értelmezett adaptációs szakasz elemeként), de ez magyarázatot és részletes konceptualizációt igényel. Jelen tanulmányom tartalmi és terjedelmi keretein túlmutat ez az egyébként nem elhanyagolandó dilemma, így céljaink és standardjaink kompromittálása nélkül megelégszünk a nagyrészt átfedő és párhuzamosan alkalmazott, szükséges esetben tisztázott és konkretizált elválasztásban.

[19] Chandler 2014

kormányzási szempontból rendkívül makacsok, és nem csupán a megoldási javaslatokkal szemben, hanem a természetük és jellemzőik világos feltárását illetően is. Rittel és Webber[20] ezt a jelenséget *„wicked problem"*-ként, azaz *ördögi* vagy (a magyar nyelvű szakirodalomban gyakrabban) *vad problémaként* írták le, amelynek tíz ismertetőjegyét is felsorolták. A szerzőpáros többek között kiemelte az ördögi problémák inherens egyediségét, összehasonlíthatatlanságát, valamint megoldásaik bizonytalanságát is abban az értelemben, hogy nincs egyértelmű jele annak, hogy sikerrel jártunk-e, illetve a megoldási tervek előzetesen nem tesztelhetők. A középpontban tehát a megoldandó problémák makacssága áll, ez akadályozza meg, hogy a kormányzás klasszikus eszközeivel és felfogásával, top-down megközelítéssel éljünk a megoldásukat illetően.

A modern rizikótársadalom[21] elméletén keresztül szemlélve valamennyi potenciális, hibrid veszély ördögi probléma képét ölti: példaként a klímaváltozás és minden kísérő jelenségének leírására alkalmasak a fenti ismérvek,[22] de az elmúlt évek globális koronavírus-járványa[23] is ördögien komplex feladatot jelentett a döntéshozók számára. Fontos összefüggés ebben a relációban a veszélyek rendszerbe kódoltsága, azaz ezek a válságjelenségek sosem értelmezhetők kívülről érkezőként, hanem a társadalmi létezésünk egy szeletének természetes következményei. Ezt Beck[24] is megjegyzi már az ipari társadalom esetében, mint annak arra való képtelenségét, hogy kontrollálja a technológiai fejlődésből eredő kihívásokat. A problémák ördögisége tehát nem a kivételes eset, hanem az alapállás, és ez is ismételt visszautalás az ördögi problémaként jelentkező veszélyek hibrid jellegére.

Hogyan illeszkedik ebbe a keretbe a reziliencia? Az elsődleges kapcsolódási pontot a reziliencia holisztikus szemlélete és a modern rizikótársadalomban a veszélyek univerzalitása jelenti, hiszen az ellenálló képesség ebben a felfogásban törekszik a veszélyek minden lehetséges aspektusának megragadására, a teljesség igényével viszonyul azokhoz. A reziliencia koncepciója jól illeszkedik ahhoz a kerethez, amiben Beck a rizikótársadalmat elhelyezi: a társadalmat a kockázatok köré építjük, és ugyanerre vállalkozunk a rugalmas ellenálló képesség kiépítésével is, olyan társadalmi rendszerre, amely effektív választ tud adni valamennyi felmerülő kockázati tényezővel szemben.

[20] Rittel – Webber 1973
[21] Részletesebben a reziliencia kapcsán ld.: Czene-Joó 2022
[22] Sun – Yang 2016
[23] Auld et al. 2021
[24] Beck 1992

A reziliencia és az ördögi problémák nexusában a szakirodalomban fontos előrelépésként tekintenek a kockázati tényezők felmérésének igényétől (risk assessment) a rezilienciaépítés és fejlesztés irányába történő elmozdulásra.[25] Ez jól példázza annak az igénynek a kiteljesedését, hogy bármilyen rendszerben a szereplők informáltsága önmagában elégtelen a válságjelenségekkel való megbirkózáshoz, hiszen ennél többre, az alkalmazkodásra és megújulásra való képesség elsajátítására, az ehhez szükséges eljárási normák internalizálására van szükség.

Érdemes kiemelni az ellenálló képességi koncepció adaptivitásra és transzformativitásra helyezett hangsúlyát, hiszen a válságjelenségek arra kényszerítik a rendszert és valamennyi szereplőjét, hogy az ördögiként felfogott kihívás jelentette változó körülményekhez alkalmazkodjanak, és amennyiben szükséges, fundamentális változásokat is eszközöljenek a jövőre nézve viselkedésükben és szervezeti felépítésükben. Ez a felfogás konzisztens azzal a nézettel, hogy a ránk leselkedő veszélyekkel – elhárítási lehetőségük híján – a velük való együttélésre rendezkedjünk be (*coping*). Ez a gondolat elsősorban az éghajlatváltozással kapcsolatos gondolkodásban érhető tetten, de a koronavírus-járvány óta az egészségügyi kockázatokkal kapcsolatban is megjelent a releváns diszciplínák diskurzusaiban is.

A fekete hattyú eseményekként nevezett – azaz ismeretlen ismeretlen – jelenségek[26] utáni tanulási folyamat (az adaptív – transzformatív ciklus) különös veszélyeket rejt. Mivel az emberi kogníció hajlamos ok-okozati összefüggéseket keresni ott is, ahol véletlenszerűség uralkodik, fellép a visszatekintési torzítás (hindsight bias). A válság után hajlamosak vagyunk azt hinni, hogy az esemény előre látható volt, és olyan specifikus védelmi mechanizmusokat építünk ki, amelyek pontosan a *múltbeli* fekete hattyú ellen védenek. Ezt nevezzük „*a tábornokok mindig az előző háborút vívják*" problémájának: a tanulási folyamat során a rendszert a már megtörtént, egyedi eseményekre optimalizáljuk, miközben a következő fekete hattyú nagy valószínűséggel teljesen más természetű lesz. A reziliencia-alapú gondolkodás ezért nem az adott forgatókönyv szerinti védekezést, hanem a rendszer adaptációs készségének általános növelését célozza meg.

A fekete hattyú jelenségek a rezilienciával kapcsolatos gondolkodásban arra tanítanak, hogy a biztonság nem a jövő pontos ismeretéből, hanem a bizonytalanság elfogadásából és a rugalmas alkalmazkodás képességéből fakad. Taleb koncepciójából – későbbi munkája alapján továbbgondolva – a reziliencia számára levonható legfontosabb tanulság az „antifragilitás"

[25] Duijnhoven – Neef 2016: 91
[26] Taleb 2007

(antifragility)[27] igénye.[28] A közpolitikai gyakorlatban ez azt jelenti, hogy nem a következő fekete hattyú *megjóslására* kell fordítani az erőforrásainkat, hanem a rendszer általános tűréshatárának növelésére és a decentralizált döntéshozatal erősítésére, ami megakadályozza, hogy egyetlen lokális hiba rendszerszintű összeomlást okozzon.

Folyamatközpontú rugalmas ellenálló képességi modell

A következőkben olyan képességalapú és ciklusmodellszerű ellenálló képességi keretrendszert veszünk górcső alá, amely ugyan bizonyos érintettségi szintre, a szervezetekre–intézményekre íródott, azonban több hasznos illusztratív és lényegi elemet számba vehetünk ismertetése közben. Egyrészt, a szervezeti–intézményi szint önmagában is érdekes és releváns a számunkra, de amint azt látni fogjuk, minden bemutatott rezilienciát konstituáló elem általánosítható és értelmezhető más szinteken – mint például a reziliencia-irodalomban népszerű közösségi és komplex rendszer szintek esetében is. Másrészt, az alább ismertetett koncepció kiváló lehetőséget nyújt az ellenálló képesség kognitív aspektusának mélyebb, többszempontú vizsgálatára.

Mielőtt a részletes ismertetésre térnénk, érdemes kitérni a szervezetelméleti háttérre, ami a biztonságtudomány szempontjait is bevonva világítja meg a koncepció eredetét. A szervezeti reziliencia koncepciója leginkább a *magas megbízhatóságú szervezetek* elméletéből (*high reliability organizations*, a szakirodalomban gyakran rövidítve: HRO) ered. Olyan szervezeteket illethetünk ezzel a jelzővel, amelyek meglehetősen komplex rendszerekben és struktúrákban üzemelnek, folyamatos külső és belső kihívásoknak vannak kitéve, mindezek ellenére azonban nagy megbízhatósággal, magas hatásfokon működnek.[29] Ezt a koncepciót szintén többnyire elsősorban műszaki területek, energiaellátó és nehézipari technológiák kapcsán alkalmazzák (például erőművek, védőgátak), azonban releváns lehet a természeti katasztrófák kezelésének kontextusában is,[30] vagy akár eseti problémamegoldással foglalkozó állami fegyveres, illetve fegyvertelen szerveknél (pl. túsztárgyalók). Weick és

[27] Taleb 2012

[28] Az előbbiekben tárgyalt bounce back – bounce forward dilemmában való állásfoglalás elmossa a határt a reziliencia és az antifragilitás között. Korábban számos szerző – ahogyan Taleb is – lényegi különbséget látott a két koncepció között, de a leírásaikban a rezilienciát a bounce back elve alapján szemléltették. Ha elfogadjuk a koncepció evolúcióját és ezzel a fogalom utaztatását a bounce forward megközelítés szerint, akkor a lényegi különbség elmosódik, a reziliencia és az antifragilitás gyakorlatilag felcserélhetővé válik.

[29] Weick – Sutcliffe, 2015

[30] Ld. extreme operating environments: Cruz – Delgado – Leca, 2015

Sutcliffe úgy foglalja össze röviden, miszerint ebben a megközelítésben ezeknek a szervezeteknek, intézményeknek – és végső soron – egyéneknek az a legfontosabb közös vonása, hogy működésük során nem hibázhatnak, kénytelenek megbízhatóan magas teljesítményt nyújtani, hiszen a legkisebb hiba is potenciálisan katasztrofális következményekkel járhat.

A rezilienciakutatásban meghatározó megközelítés annak *képességalapú* felfogása. Ebben a megközelítésben a reziliencia olyan kognitív, affektív és strukturális összetevők összessége, amely képessé teszi a reziliens entitásokat a váratlan kihívásokra való felkészülésre, azok effektív kezelésére és azokhoz való alkalmazkodásra. A képességalapú felfogás folyamatközpontú, ciklusmodellként való ismertetését a következőkben Duchek[31] összefoglaló és új elemzési keretet szolgáltató munkájának szempontrendszere alapján folytatom. Úgy vélem ugyanis, hogy ez az értelmezési keret megfelelő mértékben szintetizálja a terület eddig alkalmazott analitikus megközelítéseit és normatív feltevéseit, továbbá kellő rugalmasságot biztosít további aspektusok bevonására. A reziliencia folyamatában eszerint három fő ciklust különböztethetünk meg: a felkészülést (*anticipation*), a megküzdést (*coping*), és az alkalmazkodást (*adaptation*).

A felkészülés arra szolgál, hogy azonosítsuk a potenciális veszélyek forrását, feltérképezzük lehetséges hatásaikat és megoldási tervet készítsünk az elkerülésükre, illetve kiküszöbölésükre. Alapvető felkészülési mechanizmusként gondolhatunk például vállalatok vagy intézmények környezettanulmányaira (*environmental scanning*), működési jelentéseire, belső vizsgálataira, hiszen ezek részben mind arra irányulnak, hogy potenciális hibalehetőségeket és veszélyforrásokat tárjanak fel, és amelyekre az adott szervezetek szakosodott szervei koncentrálnak, vizsgálódásaikat periodikusan végezve. A reziliens entitásokat gyakran jellemzik a *gyenge jelek* felismerésére való fogékonyságuk és képességük alapján.[32] A felkészülést gyakran emlegetik a HRO-kkal kapcsolatban is, kísérőjelenségként azt az alkalmazott gondolkodási formát is társítva hozzá, ami a kudarc lehetőségeire való koncentrálást helyezi a középpontba (*„preoccupation with failure”*).[33] Ez konkrétan arra utal, hogy a magas megbízhatóságú szervezetek folyamatosan felügyelik a saját működésüket, és a legkisebb anomáliákat is igyekeznek rendszerszintű kontextusban, a kudarc lehetőségeivel azonosítva vizsgálni, forrásaikat feltérképezni és

[31] Duchek 2020
[32] Vogus – Sutcliffe 2007
[33] Weick – Sutcliffe 2015

feltárni, annak érdekében, hogy az esetlegesen azokból eredő nagyobb problémák elkerülhetők legyenek.

A felkészülés fontos eleme a *forgatókönyv-alkotás* (*scenario planning*, magyarul ritkábban *szcenárió módszer*), amit eredetileg a hadászatban kezdtek alkalmazni, ma pedig már leggyakrabban a jövőkutatásban, a vállalatok döntéshozatalában, továbbá a kormányzatok egyes szakpolitikai területekhez kapcsolódó specifikus stratégiaalkotása során vetnek be. A forgatókönyv-alkotás széleskörűen elterjedt módszer, hiszen nem csupán gondolati mankót kínál a potenciális váratlan események feltérképezéséhez, hanem párhuzamosan cselekvési terveket is készíthetünk a megküzdés és alkalmazkodás elősegítéséhez. A cselekvési tervek kifejezetten azért fontosak, mivel így maga a válságkezelés komplexitása leegyszerűsíthető lépések jól követhető sorozatára, és az alkalmazandó cselekvési repertoárok előre ismertethetők és begyakorolhatók. A cselekvési tervek és repertoárok körében elég például a tűzesetek hatékony kezelésére szolgáló tűzriadós próbákra gondolnunk, ami valamennyi intézményben általában évente ismételt esemény.

A megküzdés során a már felmerült – és ezzel elkerülhetetlen – válságjelenségekkel való szembenézés, illetve az ezt szolgáló eszközök kiválasztása jelenti a legfőbb feladatot. Első lépésként a válságjelenségek felismerése és elfogadása jelentette „kognitív kihívást" említhetjük, ami a pszichológiából jól ismert tagadási fázis leküzdését foglalja magába.[34] Duchek arra is rávilágít, hogy ez a lépés szorosan összekötött a felkészülés során taglalt információgyűjtéssel és tervezéssel, hiszen a válságra utaló jelek felismerése egyben feltételezi a korábban összegyűjtött tudásanyag létét. Következő lépésként a válságkezelés kreatív cselekvést igénylő elemét rögzíthetjük: a válság korai jeleinek felismerését követően a korábban meghatározott cselekvési tervek gyakorlatban való alkalmazása során felmerülő praktikus problémákat szükséges megoldani, illetve új megoldásokat találni és implementálni.

A különböző váratlan eseményekre való kollektív reflektálással kapcsolatos probléma a *jelentésadás*. Király[35] definíciójával élve*: „a jelentésadás (sensemaking) egy folyamatosan zajló társadalmi és/vagy szervezeti folyamat, amely során az emberek megélt tapasztalataikat értelmezni próbálják és közösen osztott értelmezési keretet alakítanak ki."* A korábban említett kognitív kihíváshoz kapcsolódó problémáról van szó, miszerint egy potenciális válságjelenség korai jeleiről, anomáliákról, rendellenességekről folyamatos információáramlás és diszkusszió

[34] Duchek 2020 idézi Hamel és Välikangas 2003-t
[35] Király et al. 2016: 1

szükséges, hiszen a kollektív cselekvés *közös értelmezési keretet* is kíván. Weick és Sutcliffe[36] nyomán ezen a ponton érdemes kitérni a proaktív dimenzió felkészülési elemei és a jelentésadás problémájára. Eszerint a korábban megalkotott forgatókönyvek és cselekvési tervek torzíthatják az érzékelést, hiszen az eseményekről – és így a potenciális veszélyekről – hajlamosak vagyunk az előzetesen kialakított koncepcióink szellemében vélekedni. Ezt egyszerűbben úgy fejezhetjük ki, hogy a forgatókönyveink egyfajta szemüvegként szolgálnak, amelyekkel a környezetünkből érkező jeleket érzékeljük, és ennek folyományaként téves értelmezési keretet és hibás cselekvési terveket választhatunk. Emellett érdemes megemlékezni az úgynevezett veszélyekkel szembeni rigiditás (threat rigidity) jelenségéről is, miszerint egyes entitások hajlamosak a környezetük drasztikus megváltozása esetén is ragaszkodni a korábban jól bevált módszereikhez és cselekvési repertoárjaikhoz, így képtelenek az innovációra.[37]

Az utolsó lépésben következnek az adaptáció, a megújult környezethez való alkalmazkodás elemei, a *reflektálás* és *tanulás*, illetve a *szervezeti szintű változás*. Érdemes rögzítenünk, hogy ezeket az elemeket – és összességében a bemutatott koncepció utolsó, adaptációs fázisát – a reziliencia-szakirodalomban gyakran transzformációként is emlegetik alapokat érintő változást implikálva, utalva és állást foglalva a bounce back – bounce forward dilemma kérdésében is. A reflexiónak és tanulásnak számos különböző elméleti fázisa és mechanizmusa megkülönböztethető, ezek szervezeti szintű inkorporációja szempontjából a különböző döntéshozatali és cselekvési szintek közötti kommunikációs csatornák és visszajelzések kiépítésének és működtetésének módszereit érdemes vizsgálnunk. Példaként gondolhatunk periodikus működési riportokra, belső vizsgálatokra, elszámolásokra, ezek mellett pedig szükséges kitérni a tanulás és reflexió személyközi, informális aspektusaira, mint például munkavállalói alkalmazkodásra és a munkafolyamatok önszerveződő átalakítására. A tanulás elméleti és gyakorlati problémáira, a kormányzásban betöltött szerepére a későbbiekben még visszatérünk.

Duchek felhívja a figyelmet a hasonló szervezetek közötti tanulási folyamatok szerepére is. A *szervezeti izomorfizmus* jelensége a többnyire azonos ágazatokban üzemelő szervezetek felépítésében és működésében bekövetkezett hasonulás folyamatára utal. Ez a különböző szervezetek „egymás hibájából” való tanulását is elősegíti, amire számos empirikus példa említhető.[38] Elméleti síkon ennek az ellenálló képesség kiépülését

[36] Weick – Sutcliffe 2015

[37] Staw et al. 1981

[38] Ld. például légitársaságok és vasúti közlekedés vonatkozásában: Duchek 2020 idézi Haunschild – Sullivan 2002-t és Baum – Dahlin 2007-t

elősegítő hasznosságát illetően rögtön ellenvetést tehetünk: adott ágazaton belül az egymástól való tanulás, a tudás- és jó gyakorlatok megosztása révén bekövetkező homogenizáció rendszerszintű sérülékenységet is eredményezhet, hiszen ezáltal az aktorok formai-működési diverzitása is csökken. Szervezeti szinten, amit az ellenálló képesség megvalósulásának tekinthetünk, azt rendszerszinten éppen ellenkezőleg, lehetséges kockázatforrásként kell szemlélnünk.

A ciklusmodell utolsó lépését a potenciális veszélyekkel, felmerült válságjelenségekkel kapcsolatban összegyűjtött tudás, illetve válságkezelési tapasztalatok további szervezeti és intézményi működésbe való inkorporációja, effektív mechanizmusokba és a jövőre vonatkozó cselekvésbe, illetve tervezésbe való áttöltése, mindezt összegezve a *szervezeti változás* adja. A szervezeti változás elméleteire, modelljeire, továbbá praktikus lépéseire és stratégiáira vonatkozóan széleskörű tudásanyag érhető el a vállalati menedzsment és szervezetelmélet területein.

Az előbbiekben ismertetett ellenálló képességi megközelítés bemutatása illusztrációs és konkretizációs célt szolgált: a modell a folyamatközpontú ábrázolásban kulcsfontosságú ellenálló képességi elemeket és jelenségeket mutat be, amelyek segítenek teljes képet festeni a reziliencia sokrétűségéről és sokszínűségéről. A szervezeti – intézményi szint objektív előnye, hogy a vonatkozó szakirodalmi diskurzus nagy figyelmet fordít a tanulás és tudásmenedzsment kérdéseire kifejezetten ciklikus logika szerint, ami hasznos gondolati mankó az ellenálló képességi gondolkodás folyamatközpontú értelmezése számára is. Ahogyan olvashattuk, csaknem minden bemutatott lépés és elem közvetlenül – vagy rövid továbbgondolás útján – érvényes és átültethető a reziliencia-szakirodalomban megszokott, magas absztrakciós fokon, lazán értelmezett közösségi vonatkozásban, ami nem csupán lokális, fizikális helyhez kötött közösségek (például települések, városok, régiók), hanem – komplex rendszerként felfogott – egymástól távoleső, például azonos szektor szereplői szempontjából is értelmezhető. Az intézményekben olyan eljárási elemeket, viselkedési formákat ismerhettünk meg, amelyek kivétel nélkül mind kívánatosnak tekinthetők a komplex rendszerek számára. A kritikus infrastruktúrával, a gazdasági vagy ökológiai alrendszerekkel összefüggésben is érdemes például a gyenge jelek érzékelésének problémájával vagy környezettanulmányok lefolytatásával foglalkozni.

Transzformáció, közpolitikai tanulás és változás

A képességalapú és folyamatközpontú megközelítés vizsgálatát követően az elméleti kérdések további keretezése céljából azt a gondolati mankót hívjuk segítségül, ami a kognitív kihívásokkal való megküzdést helyezi középpontba. Ahogyan azt már rögzítettük, a rezilienciát nem a stabilitást előtérbe helyező robusztusságként értelmezzük, hanem dinamikus változást magával vonó jelenségként, ennek folytán a közpolitikai változást övező diskurzus egyik központi dilemmája. Jelen tanulmányban a tanulási aspektusra koncentrálunk, annak is egyik fundamentális dilemmáját helyezzük középpontba. A közpolitikai tanulás kognitív és metakognitív aspektusait vizsgálhatjuk Chris Argyris munkája[39] nyomán ismert egy-, két-, illetve többkörös[40] tanulási modelleken keresztül.

- *egykörös tanulás (single-loop learning)*: Ez a szint a „hogyan növeljük az eljárásaink hatékonyságát (hogy gátat szabjunk X folyamatnak)?" kérdésére fókuszál. A kormányzás szempontjából ez operatív természetű korrekciót jelent. A cél a hatékonyság növelése a status quo fenntartása mellett.

- *kétkörös tanulás (double-loop learning)*: Ezen a szinten a kérdés: „a megfelelő dolgot tesszük-e?". A tanulás túllép a hibajavításon, és megkérdőjelezi magukat a kormányzó változókat, a szervezet alapvető céljait és a válsághoz vezető stratégiák érvényességét. Ez a keretezés (reframing) szintje.

- *többkörös tanulás (triple-loop, quadruple-loop … learning)*: A metakogníció kiinduló és magasabb szintjei, esetünkben pedig a „tanulás megtanulásának" célszerűen tömbösített esetei. Ezeken a szinteken a tapasztalatok feldolgozásának módszertanára reflektálunk, lehetővé téve az uralkodó paradigmán túlmutató, azt megkérdőjelező lépéseket is.

Az alábbiakban táblázatos formában tekintjük át, hogyan illusztrálható ez a tanulási problematika szemléltető példaként a koronavírus-járvány kezelését kiválasztva kormányzati szemszögből.

[39] Argyris 1976

[40] A magyar nyelvű szakirodalomban az egykörös – kétkörös tanulás megjelenik „egyhurkos" és „kéthurkos" nyelvi formában is, jelen sorok szerzője azonban előnyösebbnek tartja a körökre való asszociációt.

Tanulási szint	Kérdésfeltevés	Konkrét intézkedések
Egykörös tanulás (*single-loop learning*)	(Operatív szint) Hogyan állíthatjuk meg a vírus terjedését?	Maszkok, gumikesztyűk, lélegeztetőgépek beszerzése.
Kétkörös tanulás (*double-loop learning*)	(Strukturális szint) Hogyan kell átalakítanunk az életünket a vírusválság megállításához?	Lezárások, kijárási tilalom elrendelése, szolgáltatások digitális működtetése.
Többkörös (multiple-loop learning)	(Transzformációs szint) Hogyan előzhetjük meg hasonló jellegű probléma újbóli felmerülését? Hogyan tehetjük magunkat ellenállóbbá az ilyesféle fenyegetésekkel szemben?	A társadalmi-gazdasági rendszerek, az ellátási láncok alapvető újratervezése fenntarthatósági és ellátásbiztonsági elgondolások mentén.

(Saját szerkesztés)

Az egykörös tanulás politikailag kevesebb kockázatot hordoz magában, hiszen nem fenyeget a hatalmi – gazdasági status quo sérülésével, mivel az intézkedések operatív szinten, bevett kormányzati eljárások keretében zajlanak. Sőt, a kormányzati pozícióban lévők számára az esetek többségében a legnagyobb közvetlen haszonnal is jár, hiszen a könnyen és gyorsan meghozható intézkedések sorozata a válságjelenségekkel aktívan szembenézni tudó kormányzat képét festi. Példaként gondolhatunk gazdasági jellegű, „tüneti" kezelésekre, mondjuk egyszeri juttatások kiutalására a koronavírus válság idején az Egyesült Államokban, úgynevezett „stimulus check" formájában, 2020-ban.

A kétkörös tanulás ezzel szemben sokkal kockázatosabb és erőforrásigényesebb. Felületi szinten, önmagában a hibák beismerése is természetesen kommunikációs kényszerhelyzetet teremthet. Az igazi kihívás azonban a struktúra kiigazítása, a status quo esetleges feltörése és átalakítása, hiszen ez hatalmi szerkezetváltozást is magával vonhat, veszélyezteti a kormányzó koalíciók stabilitását. Ez az érdekcsoportok közötti dinamikák megváltozását is jelenti, hiszen egy újraalakuló struktúrában új szövetségek és ellentétek születnek. Példaként gondolhatunk az árvízvédekezés problémájára: egykörös tanulás nyomán kialakuló megoldás a gátak emelése és azok későbbi magasítása, míg a kétkörös tanulás az arra való ráébredés, hogy a gátak nem magasíthatók a végtelenségig, a természet nem szorítható egyre szűkebb korlátok közé súlyosabb ökológiai következmények nélkül. A megoldás így nem a korábbi eszközök hatékonyságának növelése lesz, hanem más eszközök bevonása és a probléma újrakeretezése – például az árterek beépítésének és

mezőgazdasági kihasználásának korlátozása, vagy egyenesen visszajuttatása a természetnek, ami messzemenő társadalmi-gazdasági következményekkel járhat.

A többkörös tanulás nem csupán gyökeres átalakulást, a status quo felborítását és a struktúra újraalakítását vonja magával, hanem paradigmaváltást, a közpolitikai gondolkodás változását is kényszerűvé teszi. Szemléltető példaként a körforgásos gazdaság koncepciójának elterjedését említhetjük. A körforgásos gazdaság gondolkodásmódbeli változást hozott számos iparágban, ami a termelési folyamatok és üzleti modellek átalakulásával járt: a túltermelés ökológiai problémájának (úgynevezett *lassú égésű* válságjelenségként) felismerésével előtérbe került az addig szemétként végző termékek újrahasznosításának, újra-felhasználható elemeik ellátási-láncba való visszakapcsolásának gondolata. A körforgásos gazdaság implementációja rendkívüli politikai-gazdasági költségekkel és érdeksérelemmel járó folyamat, ami korábban stabilnak számító piaci szereplők eltűnését, egyes iparágak megrendülését, és az állami szervezeti-szabályozási környezet megváltozását eredményezte.

A reziliencia-elméletekhez mindezt úgy köthetjük vissza, ha a tanulási szinteket tekintve kritériumként gondolunk rá: a rugalmas ellenálló képesség ciklusmodellszerű megközelítéseinek utolsó fázisa, a „bounce forward”-ként értelmezett effektív transzformáció csupán metakognitív lépéssel történhet meg. Ezáltal minimális feltétel a válságjelenséget megelőző cselekvési-működési gondolati mozgatórugók megkérdőjelezése, a válságos helyzet előállásában való felelősségük vizsgálata – és ez értelmezhető a bemutatott összes érintettségi szintek (közösségi, intézményi-szervezeti, társadalmi-rendszerszint) generalizált ellenálló képességi koncepcióinál. Ezt nevezzük transzformatív tanulásnak (transformative learning), amit elkülöníthetünk a csupán tapasztalatokon alapuló tanulástól (experiential learning). Míg az utóbbit az adaptivitás egyik szükséges elemeként, zajló folyamatok során levont tanulságokat és elsősorban azok kezelésében alkalmazott eszközeink hatékonyságát illető tapasztalatok internalizálását foglalja magába, transzformatív tanulás esetében pedig kritikus önreflexió és a cselekvési keretrendszerünk felülvizsgálata is lezajlik.[41] Mindezen túl a transzformatív tanulásra érdemes mind folyamatként, mind végeredményként/outcome-ként tekintenünk: a reziliencia ciklus minden fázisában értelmezhető és szükséges, illetve a transzformáció végső eredménye is paradigmaváltás révén.[42]

[41] Choudhury 2021

[42] A transzformatív tanulás egyszerre mint folyamat és mint outcome gondolatának bővebb levezetéséhez ld.: Choudhury 2021: 17

Összegzés

Az előzőekben a rugalmas ellenálló képességnek elsősorban intézményi szinten megragadott, de csaknem minden elemében kiterjeszthető, és lokális vagy nem lokális közösségi alapon is alkalmazható elemeit, megközelítéseit, működési elveit mutattuk be. Fontos rögzíteni újra, hogy a reziliencia nem szigetelhető el egyetlen szinten, hanem arra „beágyazott" jelenségként kell gondolnunk: a reziliens egyének, közösségek, szervezetek kölcsönösen egymásba ágyazottak, ez alkotja a társadalmi kontextusukat. Érintettük a „bounce back" – „bounce forward" dilemmát, miszerint a „polikrízis" korában a reziliencia nem a status quo, a válság előtti állapotba való visszatérést jelenti, hanem a krízis által kikényszerített fejlődést és átalakulást. A puszta túlélés nem elégséges stratégia, transzformációs képességre van szükség.

A tanulmány központi állítása, hogy a reziliencia kognitív kihívás. A valódi biztonságot nem annak minimális külső, fizikális kontextusa, hanem a veszélyek belátására, előrejelzésére, és a tapasztalatok levonására, a tanulásra való képesség adják. A legnagyobb kihívást az egykörös (felszíni, eseti jellegű megértést biztosító) tanulásból a két- és többkörös (strukturális/paradigmaváltó) tanulásba való átlépés jelenti. Ezt azonban magas erőforrásfeltételei és politikai költségei, illetve ellehetetlenítő társadalmi vagy érdekcsoportokat érintő kontextusa mellett szervezeti – intézményi rigiditás is gyakran gátolhatja.

A rezilienciaépítésre mindezek tudatában önmagában is ördögi problémaként gondolhatunk: a gyakorlatban nincs végleges megoldása, mivel folyamatos kompromisszumot igényel a hatékonyság és a redundancia között, a sikerkritériumok pedig eseti jelleggel változnak. A túlságosan robusztus rendszer fenntarthatatlanul költséges és lassú lehet, míg a megújulásra optimalizált struktúra törékenységet és instabilitást hordozhat. A jövő kormányzásának feladata tehát nem a tökéletes biztonság hiú ábrándjának kergetése, hanem ennek a kényes egyensúlynak a fenntartása a bizonytalanság árnyékában.

Felhasznált irodalom

Alessi, Lucia; Benczur, Peter; Campolongo, Francesca; Cariboni; Manca, Anna Rita; Menyhert, Balint; Pagano, Andrea (2020): The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis. *Social Indicators Research*, 148. szám, pp. 569 – 598. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-019-02200-1

Auld, Graeme; Bernstein, Steven; Cashore, Benjamin; Levin, Kelly (2021): Managing pandemics as super wicked problems: lessons from, and for, COVID-19 and the climate crisis. *Policy Sciences*, 54. évf., pp. 707 – 728. DOI: https://doi.org/10.1007/s11077-021-09442-2

Argyris, Chris (1976): Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative Science Quarterly*, 21. évf. 3. sz., pp. 363 – 375. DOI: https://doi.org/10.2307/2391848

Attoh-Okine, Nii O. (2016): Resilience Engineering. Models and Analysis. Cambridge University Press, Cambridge. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9781139026772

Beck, Ulrich (1992): Risk Society. Towards a New Modernity. SAGE Publications, London.

Berkes, Fikret; Ross, Helen (2012): Community Resilience: Toward an Integrated Approach. *Society & Natural Resources*, 26. évf. 1. szám. DOI: https://doi.org/10.1080/08941920.2012.736605

Békés Vera (2002): A reziliencia-jelenség, avagy az ökologizálódó tudományok tanulságai egy ökologizált episztemológia számára. In: Forrai G., Margitay T. (szerk.): *Tudomány és történet*. Typotex, Budapest, pp. 215 – 228.

Boin, Arjen; Hart, Paul 't; Stern, Eric; Sundelius, Bengt (2016): The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure. Cambridge University Press, Cambridge. DOI: https://doi.org/10.1017/9781316339756

Bourbeau, Philippe (2018): A Genealogy of Resilience. *International Political Sociology*, 12. évf. 1. szám, pp. 19 – 35. DOI: https://doi.org/10.1093/ips/olx026

Briguglio, Lino; Cordina, Gordon; Bugeja, Stephanie; Farrugia, Nadia (2006): Conceptualizing and measuring economic resilience. DOI: https://doi.org/10.22459/pirig.11.2005.03

Cairney, Paul (2012): Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 10. évf. 3. szám, pp. 346 – 358. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x

Chandler, David (2014): Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *International Policies, Practices and Discourses*, 2. évf., pp. 47 – 63. DOI: https://doi.org/10.1080/21693293.2013.878544

Chandler, David (2014): Resilience. The Governance of Complexity. *Routledge*. DOI: https://doi.org/10.4324/9781315773810

Choudhury, Mahed-Ul-Islam (2021): Multi-level Learning in Reducing Disaster-Risk and Building Resilience to Cyclones in Coastal Bangladesh. Doktori disszertáció, University of Manitoba. Elérhető (letöltve: 2025.11.05.): https://mspace.lib.umanitoba.ca/server/api/core/bitstreams/feed81fd-9459-4c07-9bf8-374462beaaef/content

Cruz, Luciano Barin; Delgado, Natalia Aguilar; Leca, Bernard; Gond, Jean-Pascal (2015): Institutional Resilience in Extreme Operating Environments: The Role of Institutional Work. *Business & Society*, 55. évf. 7. szám, pp. 1 – 47. DOI: https://doi.org/10.1177/0007650314567438

Czene-Joó Máté (2022): Reziliencia, az ellenálló képesség régi-új paradigmája: elméletek, modellek, perspektívák. In: Antal Attila (szerk.) *Politikatudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskoláinak konferenciáján*. pp. 7 – 17. DOI: https://10.56965/2022.1.Czene

Duchek, Stephanie (2020): Organizational resilience: a capability-based conceptualization. *Business Research*, 13. szám, pp. 215 – 246. DOI: https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7

Duijnhoven, Hanneke; Neef, Martijn (2016): Disentangling Wicked Problems: A Reflexive Approach Towards Resilience Governance. In: Masys, Anthony J. (szerk.): Applications of Systems Thinking and Soft Operations Research in Managing Complexity. From Problem Framing to Problem Solving. Springer, New York. pp. 91 – 106. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-21106-0_5

Greutter-Gregus Éva; Koncz Gábor; Némediné Kollár Kitti (2023): A magyar vármegyeszékhelyek rezilienciájának vizsgálata a koronavírusjárvány tekintetében. *Studia Mundi – Economica*, 10. évf. 3. szám, pp. 46 – 57. DOI: https://doi.org/10.18531/sme.vol.10.no.3.pp.46-57

Holling, Crawford Stanley (1973): Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4. évf., pp. 1 – 23. DOI: https://doi.org/10.12987/9780300188479-023

Humbert, Clemence; Joseph, Jonathan (2019): Introduction: the politics of resilience: problematising current approaches. *International Policies, Practices and Discourses*, 7. évfolyam, pp. 215 – 223. DOI: https://doi.org/10.1080/21693293.2019.1613738

Kádár Pál (2021): A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIII.*, pp. 19 – 28.

Király Gábor; Géring Zsuzsanna; Csillag Sára; Kováts Gergely; Köves Alexandra; Sebestyén Gabriella; Gáspár Tamás (2016): Rendszermodellezés a felsősoktatásról. Jelentésadás egy részvételi folyamatban. *Socio*, 2016/3, pp. 66 – 90. DOI: https://doi.org/10.18030/socio.hu.2016.3.66

Longstaff, Patricia H.; Armstrong, Nicholas J.; Perrin, Keli; Parker, Whitney May; Hidek, Matthew A. (2010): Building Resilient Communities: A Preliminary Framework for Assessment. *Homeland Security Affairs*, 6. évf. 3. szám, pp. 1 – 23.

Manca, Anna Rita; Benczur, Peter; Giovanni, Enrico (2020): Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society. Part 1: a Conceptual Framework. JRC Science for policy report.

Marchese, Dayton; Reynolds, Erin; Bates, Matthew E.; Morgan, Heather; Clark, Susan Spierre; Linkov, Igor (2018): Resilience and sustainability: Similarities and differences in environmental management applications. *Science of The Total Environment*, 613 – 614. szám., pp. 1275 – 1283. DOI: https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.09.086

Pálné Kovács Ilona (2023): Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia. *Tér és Társadalom*, 37. évf. 1. szám, pp. 3 – 23. DOI: https://doi.org/10.17649/TET.37.1.3465

Pirisi Gábor (2019): A reziliencia lehetséges értelmezése a településföldrajzi kutatásokban. *Tér és Társadalom*, 33. évf. 2. szám, pp. 62 – 81. DOI: https://doi.org/10.17649/tet.33.2.3080

Rittel, Horst W. J.; Webber, Melvin M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4. évf. 2. szám, pp. 155 – 169. DOI: https://doi.org/10.1007/bf01405730

Rumsfeld, Donald H. (2002): Department of Defense News Briefing. 2002 február 12.

Siegenfeld, Alexander F.; Bar-Yam, Yaneer (2020): An Introduction to Complex Systems Science and Its Applications. *Complexity*, pp. 1 – 16. DOI: https://doi.org/10.1155/2020/6105872

Sun, Jiazhe; Yang, Kaizhong (2016): The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based on Social Mess and Fragmentation. *Sustainability*, 8. évf. 12. szám, p. 14. DOI: https://doi.org/10.3390/su8121312

Staw, Barry M.; Sandelands, Lloyd; Dutton, Jane E. (1981): Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 26. évf. 4. szám, pp. 501 – 524. DOI: https://doi.org/10.2307/2392337

Szenes Zoltán (2019): A NATO új politikája: stabilitás kivetítése a déli régióba. *Honvédelmi Szemle*, 2019/2., pp. 6 – 26.

Szenes Zoltán (2021): A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon. *Hadtudomány*, 2021/4., pp. 39 – 56. DOI: https://doi.org/10.17047/hadtud.2021.31.4.39

Székely Iván (2015): Reziliencia: a rendszerelmélettől a társadalomtudományokig. *Replika*, 2015/5. szám, pp. 7 – 23.

Szép Sebestyén Tekla; Szendi Dóra; Nagy Zoltán; Tóth Géza (2020): A gazdasági reziliencia és a városhálózaton belüli centralitás közötti összefüggések vizsgálata. *Területi Statisztika*, 60. évf. 3. szám, pp. 352 – 369. DOI: https://doi.org/10.15196/ts600303

Szép Tekla; Nagy Zoltán; Tóth Géza (2021): Lehet az alkalmazkodóképesség vonzó? A rugalmas ellenálló képesség szerepe a magyar városok példáján. *Statisztikai Szemle*, 99. évf. 8. szám, pp. 709 – 730. DOI: https://doi.org/10.20311/stat2021.8.hu0709

Szép Tekla; Nagy Zoltán; Tóth Géza (2022): A magyarországi városok rezilienciájának vizsgálata. Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek, 19. évf., pp. 84 – 99. DOI: https://doi.org/10.32976/stratfuz.2022.37

Szokolszky Ágnes; Palatinus Kinga; Palatinus Zsolt (2015): A reziliencia mint a komplex dinamikus fejlődési rendszerek sajátossága. *Alkalmazott Pszichológia*, 15. évf. 1. sz., pp. 43 – 60. DOI: https://doi.org/10.17627/ALKPSZICH.2015.1.43

Taleb, Nassim Nicholas (2007): The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable. Random House, New York.

Taleb, Nassim Nicholas (2012): Antifragile. Things That Gain From Disorder. Random House, New York.

Vogus, Timothy J.; Sutcliffe, Kathleen M. (2007): Organizational Resilience: Towards a Theory and Research Agenda. Conference: *Proceedings of the IEEE International Conference on Systems, Man and Cybernetics*, Montréal, Kanada, pp. 3418 – 3422. DOI: https://doi.org/10.1109/icsmc.2007.4414160

Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. (2007): Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty. Jossey-Bass, San Francisco.

Lovász Dorottya (ORCID: 0009-0006-5511-0903)
ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola
Témavezető: dr. Szabó Gabriella PhD tudományos főmunkatárs

DOI: https://doi.org/10.55052/themis.2025.2.282

Political Styles During the 2022 Election Campaign in Hungary

The method of researching political style[1]

(Politikai stílusok a 2022-es magyarországi választási kampány során. A politikai stílus kutatásának módszere)

Abstract

Political style is a key multimodal resource through which political actors construct authority and meaning, yet research often isolates single modalities, overlooking how verbal and visual cues interact in digital campaigning. This study develops a multimodal approach to political style and applies it to the Facebook communication of two central figures in the 2022 Hungarian parliamentary election: Péter Márki-Zay, the opposition's joint prime ministerial candidate, and incumbent Prime Minister Viktor Orbán. Drawing on Robert Hariman's typology of realist, courtly, republican, and bureaucratic styles, the analysis operationalizes indicators suitable for multimodal content analysis and integrates them with insights from social semiotic theory. The findings reveal sharply contrasting stylistic profiles: Márki-Zay primarily employs republican and bureaucratic elements, whereas Orbán's communication is dominated by courtly, bureaucratic, and realist modes. These results show that political style emerges as a hybrid configuration shaped by institutional position, challenger versus incumbent, and demonstrate the value of multimodal methods for analyzing contemporary political communication.

[1] Certain parts of this study have previously appeared in the following publication: Lovász, Dorottya: Márki-Zay Péter politikai stílusa. A politikai stílus kutatásának módszere. Politikatudományi Szemle 2024/2. 81-105.o.,

Keywords

political style, Péter Márki-Zay, Viktor Orbán, multimodality, social semiotics, social media

Absztrakt

A politikai stílus olyan kulcsfontosságú multimodális erőforrás, amelyen keresztül a politikai szereplők felépítik tekintélyüket és jelentéseket hoznak létre, ám a kutatások gyakran egyetlen modalitást vizsgálnak, figyelmen kívül hagyva, hogyan hatnak egymásra a verbális és vizuális jelek a digitális kampányokban. Jelen tanulmány egy multimodális megközelítést mutat be a politikai stílus vizsgálatára, és alkalmazza azt a 2022-es magyarországi országgyűlési választás két meghatározó szereplőjének – Márki-Zay Péter, az ellenzék közös miniszterelnök-jelöltje, valamint Orbán Viktor hivatalban lévő miniszterelnök – Facebook-kommunikációjára. Robert Hariman realista, udvari, köztársasági és bürokratikus stílusokra épülő tipológiájából kiindulva a tanulmány olyan indikátorokat operacionalizál, amelyek alkalmasak multimodális tartalomelemzésre, és ezeket a társadalmi szemiotika elméleti meglátásaival integrálja. Az eredmények élesen eltérő stiláris profilokat mutatnak: Márki-Zay kommunikációját elsősorban köztársasági és bürokratikus elemek jellemzik, míg Orbán kommunikációját az udvari, bürokratikus és realista módok dominálják. A kutatás rámutat, hogy a politikai stílus hibrid konfigurációként jelenik meg, amit jelentősen alakít az intézményi pozíció – kihívó vagy hivatalban lévő –, és egyben demonstrálja a multimodális módszerek értékét a kortárs politikai kommunikáció elemzésében.

Kulcsszavak

politikai stílus, Márki-Zay Péter, Orbán Viktor, multimodalitás, társadalom szemiotika, közösségi média

Introduction

Style is a concept with several meanings in political science. While in the ancient Greek rhetorical tradition, it was understood as speech appropriate to the occasion[2] , in voter behavior theory and gender studies it has been

[2] Fortenbaugh 2007.

treated as a factor influencing party choice[3]. Leadership studies often identify leadership style with effective political action[4], while semiotic approaches define it as a combination of verbal and nonverbal signals[5]. These varying perspectives share a fundamental assumption: style is an essential element of politics and a powerful tool of persuasion.

Robert Hariman's Political Style: The Artistry of Power[6] offers a novel viewpoint to political style by integrating rhetorical and semiotic approach through four ideal types, realist, bureaucratic, courtly, and republican, demonstrated via literary texts. However, Hariman's framework remains limited to textual analysis, overlooking the increasingly multimodal nature of contemporary political communication, particularly on social media platforms. Extending his model to include visual modes, such as still images, video, and body language, is both necessary and timely, given the central role that multimodality plays in today's political discourse. This paper seeks to bridge this gap by exploring how Hariman's typology can be adapted to analyze political communication in the hybrid textual and visual environment of social media.

The aim of this exploratory research is twofold. First, it operationalizes indicators from Hariman's four political style categories and adapts them into a typology suitable for identifying political styles in contemporary multimodal communication. Second, it applies this adapted typology to the case of Péter Márki-Zay, challenger to Prime Minister Viktor Orbán in the 2022 Hungarian parliamentary elections, and to Viktor Orbán himself, through the analysis of content published on their official Facebook pages. The analysis focuses specifically on two types of sources: text and still images. Although the original introduction referenced visual communication broadly, including moving images and body language, this study is limited to static visual and textual content. Future research will address additional modalities to further extend Hariman's framework.

The method of analysis is deductive content analysis using a social semiotic approach. The dataset consists of Facebook posts from 11 January 2022 to 30 April 2022, covering the official campaign period and its immediate aftermath.

In the first part of the paper, I review the main approaches to political style in the literature, followed by a presentation of Hariman's typology and methodology. I then describe the research design and present the results

[3] Ankersmit 1996.; Pels 2003.; Hargrave & Blumenau 2022.
[4] Mumford et al., 2001, 2007, 2008.
[5] Charteris-Black 2007, 2011.
[6] Hariman 1995.

of the analysis. The study concludes by identifying the dominant and secondary political styles in Márki-Zay's campaign communication and outlines future research directions. The analysis suggests that political styles function as ideal types and often appear in mixed form. Márki-Zay's communication was primarily characterized by the republican style, with notable elements of the bureaucratic and courtly styles, and minimal evidence of the realist style.

When applying the same framework to Viktor Orbán, the analysis found his communication to be dominated by the courtly style, supported by strong realist elements and supplemented by selective bureaucratic cues. Only limited traces of the republican style appeared. Together, these findings reinforce the utility of Hariman's typology even in the context of hybrid, multimodal social media communication, albeit with necessary adaptations and expansions.

Political Science and Style Research

According to the classical school of rhetoric, style meant a set of rhetorical conventions, including the choice of appropriate words[7]. The most important aspect was the selection of a style that was appropriate to the occasion to achieve the greatest possible impact on the audience[8]. Although the rhetorical tradition still has a significant influence on the study of political style today, two other approaches are more characteristic of style research in contemporary political science. One seeks to identify different leadership styles, which have mainly public policy connotations[9]. The other research direction is the semiotic approach, which, as a science of sign interpretation, investigates the origins, social embeddedness, and sign-making of political leaders' communicative gestures[10].

Leadership studies look at governance and management styles. These researches explore the patterns of behavior that appear to be most effective in a given policy situation[11]. The governance style is closest to public policy analysis. On the one hand, they discuss the use of public policy instruments and, on the other hand, the effectiveness of the utterances and gestures of influential public policy actors[12]. To delineate leadership styles, there have

[7] Fortenbaugh 2007.
[8] Charteris-Black 2014.
[9] Mumford et al. 2007.
[10] Charteris-Black 2007, 2011, 2014.
[11] Charteris-Black 2017.
[12] Richardson et al. 1982.

been several attempts in the literature. In Burns'[13] transactional and transformational models of leadership, the leader's goal is to achieve collective action. Vroom and Yetton's[14] autocratic, consultative, group, and delegation models of leadership examine the exclusive or shared nature of decision-making. Mumford and co-authors'[15] model describing charismatic, ideological, and pragmatic leadership styles (CIP model) suggests that a charismatic leader provides an identity to followers, while an ideological leader acts on the pre-existing identity of his/her constituents. A pragmatic leader is characterized by his/her rationality and respect for institutions[16]. Leadership research perspective analyses the relationship between style and leadership in the context of public policy and governance. The analyses identify a particular political action as style, but their definition has little connection with the common meaning of style or with the identification of style as the politician's charisma.

This research is critical of the public policy approach of leadership studies because it takes Robert Hariman's perspective and sees the worlds of politics and aesthetics as intertwined. There are more than just public policy tools to win voters, so communication style cannot be neglected when examining a particular political actor. Otherwise, we can only say something about a political actor in terms of his public policy functions, while completely ignoring his character and charisma. However, the latter two factors may nowadays have a greater impact on the electorate than a politician's ability to govern[17].

In the semiotic tradition, the concept of style is nowadays more commonly understood as a category of aesthetics or consumption[18]. In this interpretation, an important basic assumption of political stylistics is that political actors use other means than texts to win voters, such as their voice, dress, or body language. Multimodality, which refers to the combination of two or more modes of communication to create meaning[19], is becoming a basic premise of political communication. The multimodal turn has been caused by mediatization, i.e. the increasing role of media in society and politics[20]. As a consequence of mediatization, physicality has become as important in politics as texts[21]. This research uses social semiotics to

[13] Burns 1978.
[14] Vroom & Yetton 1973.
[15] Mumford et al., 2001, 2007, 2008.
[16] Boda 2020:153., Kiss 2015., Kiss & Szabó 2018.
[17] Benjamin & Shapiro 2009.
[18] Kiss 2017a.
[19] Jewitt et al. 2017.
[20] Mazzoleni & Schulz 1999.
[21] Grabe & Bucy 2009.

analyze different modes of stylistic communication together, thus mainly relating it to the rhetorical and semiotic tradition.

The Approach and Method of Robert Hariman

Robert Hariman argues that modern social science and art are related[22]. However, a distinction must be made between aesthetics in the ordinary sense, the concept of art, and Hariman's approach. Hariman introduces the concept of aesthetics through the philosopher John Dewey's theory. Dewey uses the concept of *aesthetic experience* to criticize the art-bound approach to aesthetics. He moves aesthetics from the world of art to the social realm. The individual's experience of beauty in life is not limited to the arts. He looks for rhythmic and harmonious experiences in his own life that evoke a sense of beauty, an experience that can be evoked even by the style of a politician[23]. This aesthetic experience is called aesthetic reaction.

Hariman uses the concept of style to link art and politics. Style is essentially a persuasive technique involving the artistic composition of gestures, linguistic elements that embellish writing and speech, and visual and audiovisual effects. Just as a painter chooses the right paint, colors, and composition for his work, a politician hierarchizes and applies his persuasive tools to win voters. Both processes are artistic and creative. Since politics is situational, the exercise of political style becomes an arena for political creativity. Accordingly, Hariman defines political style as follows:

> *Political style is a set of rules for speech and conduct guiding the alignment of signs and situations, or texts and acts, or behavior and place; informing practices of communication and display; operating through a repertoire of rhetorical conventions depending on aesthetic reactions; and determining individual identity, providing social cohesion, and distributing power*[24]*.*

Hariman's detailed definition of style shows that for him, style is not just about communication. The four styles he defines are a kind of political landscape. His innovative approach paved the way for research into the relationship between the politician and the citizen. Like how a politician

[22] Hariman 1995.
[23] Dewey 1934.
[24] Hariman 1995. 187.

becomes a celebrity and draws on the style world of the electorate to achieve greater political success.

As persuasion techniques are not only examined at the level of words, political styles also distinguish between preferred and less preferred ways of communication. Each political style organizes the available modes of communication into a hierarchy of its choosing. In Hariman's *Political Style: The Artistry of Power*, Hariman distinguishes between four different political styles: realist, courtly, republican, and bureaucratic.

The realist style strives for a simple text structure and the description of reality without diction. The style is also characterized by the speaker's role as teacher and interpreter of events, providing the reader/observer only with the position of receiver. This interpretative constraint distances the world of politics and the world of texts. The speaker becomes the only link between the texts and the real world, saying that power is not textual and that politics is something to be done[25]. In the political theory of the realist style, the essence of politics is action. And action is embodied in the representation of elements of the military world. In this style, politics and military art share common ground: the political leader must be not only a politician but also a strategist. And in war, there are no moral rules, anything goes. A political leader in the realist style is not immoral, but a politician who is flexible in his approach to morality. Morality here is not the aim of political action, but rather a means to an end that can be shaped at will.

The source of political power in the courtly style is the myth of superiority, which elevates kings above their subjects. In this political style, power is a myth, and the existence of the ruler is transcendental and therefore non-rational[26]. Here the essence of politics is appearance, spectacle. The preferred form of communication is body language, gestures, physical proximity. The political leader is only partially accessible to his subjects, and his body parts, his taste, are specialized. The political system in this style is highly hierarchical, so communication is always top-down and one-way. There is, no room for debate or discourse in a sea of gesticulations. Political leaders here communicate only by revelations which it is in the vital interest of their subjects to interpret correctly because their survival in the system depends solely on it[27].

While the realist assumes that power is outside political discourse, the republican finds the source of power in successful public speech and

[25] Hariman 1995.
[26] Hariman 1995.
[27] Hariman 1995.

debate[28]. In this style, the essence of politics is the discussions. Thus, writing and interpreting written texts, speaking, and debating are given a prominent role[29]. The need to express oneself binds the representatives of the republican style, who belong to the elite in their political community, and debate the affairs of the state as chosen ones. The agreement that ends the debate is the ultimate goal of communication. In the republican style, the maintenance of the state comes before personal political success. The republican statesman is moral. Unlike the politician of the realist style, his calculations are not directed towards his private interests, but towards the maintenance of the republic and its many ideals and ethical norms[30].

In the bureaucratic style, hierarchy, as in the courtly style, is of paramount importance in the relations of governance: it is a hierarchy of organizational units, departments, and persons. Hierarchy is a source of power and also embodies a state of hopelessness: at the top of the pyramid is a superior rule-maker whose modus operandi, ideas, and aims are unknown and incomprehensible to mere mortals. The hierarchy here does not build on the fixity of the sovereign but derives from rule-making. The bureaucratic style thinks of politics as a matter to be settled, as a standardized, predictable process. Politics can be learned, as rules can be understood. The political leader here is a hard-working, faceless individual who, like the courtly style, is unattainable but not sacralized. Writing is the most important form of communication in this style, speech takes a back seat. The writing is traceable and impersonal. One form of power in this system is control over texts[31].

Method, Research Design and Presentation of the Sample

Method

The research examines the Facebook communication of two central figures in the 2022 Hungarian parliamentary election: Péter Márki-Zay, the opposition coalition's candidate for prime minister, and Viktor Orbán, the incumbent prime minister. Both politicians were selected because they were highly visible, continuously communicating actors during a clearly defined and intensive campaign period. Therefore, the timeframe of the analysis

[28] Hariman 1995.
[29] Hariman 1995.
[30] Hariman 1995.
[31] Hariman 1995.

spans from 11 January 2022, the official announcement of the parliamentary elections, to 30 April 2022, the date marking the post-election assessment. The campaign period provides an ideal setting for examining political style, as it produces a high volume of analyzable communication within a short timeframe.

For both politicians, the textual components of their Facebook posts and the images accompanying them serve as the primary basis for identifying stylistic indicators. Action-related elements were derived from further multimodal analysis of this material. For Péter Márki-Zay, a total of 809 text posts and 844 images were coded. For Viktor Orbán, a total of 333 text posts and 199 images were coded. One of the reasons for choosing Facebook as a data source is that the data available on the platform is free and legal to download, and Facebook is the most important platform for political communication in Hungary today, both for politicians[32] and voters[33].

However, social media, and Facebook in particular, have specific characteristics that can influence the way political actors communicate and thus influence their style. The affective publicity created on Facebook aims to elicit emotional reactions and feelings from users, rather than focusing on conveying information about the politician's agenda[34], thus leaving room for populist or emotion-centered discourse. Furthermore, Facebook's algorithms can bubble users based on their previous online activity, which can prevent them from accessing a range of content[35]. Finally, user affordances provided by online spaces, which are tools that are not consistently used in a way that is different from the physical world (for example, pressing the like button can have multiple meanings)[36], can complicate the style and image management of a political actor.

Research design

An important basis for the approach used in this research is that political communication research is not only about reading political texts, but also about interpreting several other modes of communication, such as images, actions, and visuals[37]. In practice, this means that in order to present Márki-Zay's and Orbán's political style, not only texts, but also other sources of

[32] Merkovity et al. 2021.
[33] Newman et al. 2020.
[34] Bene 2019.
[35] Bene 2019.
[36] Bene 2019.
[37] Kiss 2017a.

information, such as political actions and images, are part of the analysis. An approach that fits the multimodal approach is social semiotics. Social semiotics, unlike semiotics, is not concerned with structures and semiotic rule systems[38]. The social semiotic researcher is more interested in people's sign-making activities the processes of meaning-making and the historical and social contexts of these processes[39]. A semiotic resource is a set of rules, but not in the way that general semiotics understand it. Here, the system of rules is a crutch embedded in a social and cultural context, with the help of which the individual interprets and produces signs[40]. These semiotic resources help us make sense of the world around us. Part of this is not just textual elements, the resources are symbolic, metaphorical and can manifest as visual elements and these signs do not have an ultimate meaning.

In our case, social semiotics is a qualitative method of analysis. The key concept of the approach is modality[41]. The term modality derives from linguistics and illuminates the means of meaning-making in a given communicative action. Thus, multimodality means that an individual uses several communicative devices, such as appearance, sound, dressing, etc., to create meaning[42]. The novelty of social semiotics is that it does not use modality in a purely grammatical sense, and thus aims to examine the communicative acts around us not in isolation, but in context, together with other communicative modes.

The empirical study aims to further reflect on the Hariman typology and illustrate its applicability. In Hariman's theory, political styles are not mutually exclusive. Styles are patterns that can occur together in many combinations. While one style may be more dominant in a given text, situation, or period, no one style is a perfect representation of the nature of political power[43].

In creating the typology, I looked for mutually exclusive elements that help to define the basic style of a politician. I interpret Hariman's categories as ideal types, assuming that politicians play on several registers but have dominant elements. It may also be that certain periods - such as campaigning - or communication channels - such as Facebook - lead politicians to mobilize a specific stylistic toolkit. I have broken down the styles into categories that can be defined using qualitative research

[38] Vannini 2007.
[39] Hodge&Kress 1988.
[40] Kiss 2016. 2.
[41] van Leeuwen 2005.
[42] Jewitt et al. 2017.
[43] Kaufer–Hariman 2008.

methods. The components of each style are listed in Table 1, which helps to identify political actions that are most closely related to each style.

The code book was fully consistent with the table with the style indicators I defined[44]. For the realist style, I separated three indicators, those of *simplicity and realism*, *strategic thinking*, and *action-orientation*. In the realist political style, action rather than speech is the most important form of communication. It is simple and brief, avoids pathos and frills, is forward-looking in its thinking and, most importantly, is concerned with demonstrating the effectiveness of its policies through tangible results. The courtly style is the *role of appearance highlighted*, *mimicry*, *sovereign in the first place*, and *sovereign physicality, availability* is captured by indicators. The central communicative element in the courtly style is the spectacle. The representative of the courtly style is a leader who places himself at the top of the hierarchy, who is a good imitator, and encourages others to imitate him. His taste and body are given a prominent role. A special sub-species of celebrity. Indicators of the republican style include *equality of citizenship*, *community*, *debate, then consensus*, and *moralizing*. The most important means of communication in the republican style is speech. The purpose of communication is to create and maintain a political community. Here, politics is based on moral foundations. It is characterised by long, platitudinous texts, symbolic, non-realist acting. Debate is important not for its own sake but for the sake of creating agreement. Finally, in the bureaucratic style, I have isolated indicators of *impersonality*, *predictability, regularity, and rigidity*, of *the sovereign as an administrator* and of *institutionalism*. The bureaucratic political leader does not put himself first, but the institutions (rules, laws, organizational units) instead of himself. Consequently, he gives the impression of an impersonal but predictable leader with a systematic character.

For text posts, I coded only the verbal content, while for images containing embedded text, I coded both the visual material and the textual elements. For action-related indicators, I examined the communicative gestures underlying the posts, identifying and coding patterns of political action that could be inferred from either modality. I designed the categories of the codebook so that indicators from all three modalities, text, image, and action, were represented within each category.

To validate the usability and accuracy of the codebook, I applied the Krippendorff intra-coder reliability test. Intra-coder reliability indicates how consistently a single coder is able to apply the same coding scheme. The method involves the researcher re-coding the same material at a later point

[44] See Appendix 1 for details.

in time and then comparing the results. If the repeated coding closely matches the original, the coding process can be considered stable and reliable[45].

This form of reliability is particularly relevant when only one coder is involved in the research. In such cases, it is not possible to assess inter-coder reliability, as there are no additional coders against whom coding decisions could be compared. Intra-coder reliability, however, provides a means of exerting some degree of control over the quality of the coding and demonstrates that the coder's decisions are not random or ad hoc[46].

The method nevertheless has significant limitations. One of these is that it does not allow for the control of the coder's own assumptions or biases, as there is no external perspective to confirm or challenge the coding decisions. Another limitation concerns potential ambiguities within the coding scheme: if categories are not sufficiently clear, a single coder may not detect these issues, whereas discrepancies between multiple coders would more easily reveal them. For this reason, intra-coder reliability is important, but it does not replace inter-coder reliability when the involvement of multiple coders is possible[47].

For Péter Márki-Zay, I conducted the reliability test on 10% of his posts (83), selected using a random number generator. I coded these posts twice: first on 20 March 2023, and again on 4 November 2023. The resulting values indicated high validity and reliability of the codebook[i]. All coding for Márki-Zay's dataset was completed individually within one week, between 27 March and 2 April 2023.

For Viktor Orbán, I repeated the reliability procedure on a randomly selected 10% subsample (33 posts). I coded this subset twice as well, first on 1 October 2025, and the second coding conducted in 10 October 2025 to ensure temporal robustness and consistency of the indicators. The results again confirmed the strong internal reliability of the codebook[ii]. All coding for Márki-Zay's dataset was completed individually within one week, between 20-25 October 2025.

Based on this, the study examines the Facebook posts of Péter Márki-Zay and Viktor Orbán to illustrate the practical applicability of the developed style indicators, and seeks answers to the following questions:

> (RQ1) Can the political style of Péter Márki-Zay be described using Robert Hariman's style categories?

[45] Hayes–Krippendorff 2007.
[46] Hayes–Krippendorff 2007.
[47] Hayes–Krippendorff 2007.

(RQ2) Which political style best characterises Péter Márki-Zay's communication on Facebook?

In parallel, the study also analyses the Facebook communication of Viktor Orbán, applying the same multimodal style indicators:

(RQ3) Can the political style of Viktor Orbán be described using Robert Hariman's style categories?

(RQ4) Which political style best characterises Viktor Orbán's communication on Facebook?

To explore the dynamics between challenger and incumbent, the study also formulates a comparative question:

(RQ5) How do the political styles of Márki-Zay and Orbán differ in terms of their dominant and secondary stylistic patterns, and what do these differences reveal about the relationship between stylistic choices and institutional position?

Comparative Analysis of Two Political Styles: Péter Márki-Zay and Viktor Orbán

Below, I present to what extent the four previously discussed styles (realist, courtly, republican, and bureaucratic) characterize the communication of Péter Márki-Zay and Viktor Orbán. The styles are ideal types, meaning that elements of each style can be found in both politicians' communication. For those styles where I detected an indicator along the visual dimension, I included an illustrative photograph representing the visual world most characteristic of that style and provided an analysis of it.

According to Table 2, Márki-Zay's communication was primarily characterized by the republican style, which is also reflected in the fact that I identified elements of this style most frequently in the textual materials. The second most frequent style was the bureaucratic, followed by the courtly style. Elements of the realist style were the least characteristic of Márki-Zay. According to Table 3, Viktor Orbán's communication was most strongly characterized by the bureaucratic and courtly styles, followed by the realist style, while the republican style appeared least frequently.

When discussing each style, I also present the number of indicators belonging to that style found in the sample and their proportions within it. In the analysis of the sources, it was common to find multiple indicators within the same source. This explains, for example, why in Márki-Zay's case

I identified twice as many indicators of the republican style as there were text posts in the sample itself.

Styles/Dimensions	Visual (quantity)	Textual (quantity)	Action (quantity)	Total (quantity)
Realist	0	21	0	21
Courtly	184	282	562	1028
Republican	692	1615	210	2517
Bureaucratic	410	643	576	1627
Total (quantity)	1284	2561	1348	5193

Table 1. Summary diagram of the components of Péter Márki-Zay's political style. The number of sources examined for visuals was n=844, the number of sources examined for texts was n=809, number of sources examined for actions was n=1653.

Styles/Dimensions	Visual (quantity)	Textual (quantity)	Action (quantity)	Total (quantity)
Realist	31	368	76	475
Courtly	255	50	428	733
Republican	120	212	23	355
Bureaucratic	227	172	352	751
Total (quantity)	633	802	879	2314

Table 2. Summary diagram of the components of Viktor Orbán's political style. The number of sources examined for visuals was n=199, the number of sources examined for texts was n=333, number of sources examined for actions was n=532.

Elements of the Realist Political Style

Among the indicators of the realist political style are *simplicity and realism, strategic thinking,* and *action-orientation*. In Péter Márki-Zay's communication, all three indicators appeared very rarely, both in textual and visual materials. In the texts, I registered 21 occurrences, while in the images and actions there were none. In contrast, Viktor Orbán showed a much higher number of occurrences, most frequently in texts (368 occurrences), but also in actions (76) and visual materials (31).

The indicator of *simplicity and realism* could not be identified in Márki-Zay's communication, but it was frequently observed in Orbán's case (255

occurrences). For Orbán, this was manifested in short, factual sentences containing high-modality statements.

"Hungary is a good place to live and a good place to work![48]" (Orbán, Facebook post)

The indicator of *strategic thinking* was the most detectable among the realist style indicators in Márki-Zay's communication (19 occurrences), appearing in expressions evoking the world of war and struggle.

> *"With Mayor Gergely Karácsony we used to be rivals, now we are comrades-in-arms.[49]" (Márki-Zay, Facebook post)*

It also appeared in texts establishing causal relationships:

> *"Orbán's pro-Putin policies have failed and plunged the country into a livelihood crisis. That is why he does not dare to stand up in a public debate with me, that is why he does not dare to stand before you.[50]" (Márki-Zay, Facebook post)*

In Orbán's communication, I identified this indicator 0 times in images, 7 times in actions, and 34 times in texts. It appeared primarily in martial language and in explanatory, didactic posts, which were generally longer than his average Facebook messages, elaborating causal links in detail.

> *"(...) The decade ahead of us will be of a different nature than the one behind us. The decade of dangers is what lies ahead. There is war; as a consequence, prices are rising throughout Europe, clear signs of a serious energy crisis are appearing, European economies face tribulations, and we have not yet emerged from the age of pandemics. (...)[51]" (Orbán, Facebook post)*

The indicator of action-orientation was identified 26 times in images, 62 times in actions, and 79 times in texts. In visual materials, Orbán was depicted in the act of performing his duties as prime minister. In the action dimension, this indicator appeared in centralized decision-making and communication, where Orbán was shown as the main source of information and ultimate decision-maker. In textual materials, I coded present-tense statements referring to concrete policy decisions that had tangible results.

---

[48] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/539269327570670

[49] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/475858360567308

[50] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/526916802128130

[51] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/orbanviktor/posts/pfbid0Q5rJL5CshZzqpjcd4CEc7Wq4gjJtDoqAHeBuNrVdGhp7u4oS73j5FmG1o4wa4WAvl

"After the 5% increase at the beginning of the year, we decided on an additional 3.9% pension raise. Thus, pensions will rise by a total of 8.9% this year. We take care of the elderly![52]" (Orbán, Facebook post)

PÉTER MÁRKI-ZAY					
Realistic style indicators and dimensions of analysis	simplicity and realism	strategic thinking	action-orientation	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	0	0	0	0	0
Textual (quantity)	1	19	1	21	0,02
Action (quantity)	0	0	0	0	0
Total (quantity)	1	19	1	21	0,006

Table 3. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the realist style in the communication of Péter Márki-Zay. The number of sources examined for visuals was n=844, the number of sources examined for texts was n=809, number of sources examined for actions was n=1653.

VIKTOR ORBÁN					
Realistic style indicators and dimensions of analysis	simplicity and realism	strategic thinking	action-orientation	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	5	0	26	31	0,15
Textual (quantity)	255	34	79	368	1,1
Action (quantity)	7	7	62	76	0,14
Total (quantity)	267	41	167	475	0,44

Table 4. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the realist style in the communication of Viktor Orbán. The number of sources examined for visuals was n=199, the number of sources examined for texts was n=333, number of sources examined for actions was n=532.

[52] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/540345470796389

Image 1: Example of the most common visual indicator of realist style: action-orientation. Source: the Facebook page of Viktor Orbán[53].

The photograph shows a meeting of the Nemzetbiztonsági Operatív Törzs (National Security Operational Staff), visually evoking the sphere of power, state action, and decision-making. Its function is not only documentary but also performative: it aims to present political leadership as competent, disciplined, and active. The Prime Minister sits at the center, leaning slightly forward, underscoring his role as the key decision-maker. The participants along the table turn toward him, their posture and gaze emphasizing hierarchy and institutional order. The spatial arrangement thus becomes a visual metaphor for centralized authority.

The postures, gazes, and distances between participants signal formal, controlled communication. The stillness, minimal facial expression, and muted blue-gray tones convey rationality and technocratic discipline. The red-white-green band with the name "Orbán Viktor" ties national identity to the leader's personal brand. Meanwhile, the classical portrait in the background adds a symbolic layer of historical continuity and state authority.

[53] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/506767507487519

Elements of the Courtly Political Style

Among the indicators of the courtly style, *the role of appearance highlighted, mimicry, the sovereign in the first place,* and *the sovereign physicality, availability* are prominent. In this style, I recorded a total of 282 textual, 184 visual, and 562 action occurrences from Péter Márki-Zay, and 50 textual, 255 visual, and 428 action occurrences from Viktor Orbán.

For the indicator the role of appearance highlighted there were a total of 3 occurrences for Márki-Zay, all in texts. Here, the support of "appearance investments" emerged, such as the inauguration of a fountain or minor renovation works.

> *"Signing the procurement of playground equipment…*[54]*"(Márki-Zay, Facebook post)*

For Orbán, however, this was the most frequently occurring indicator (344 occurrences) in this style. In terms of images, I coded materials that build the leader's appearance-maintaining image: wearing military uniform, attending cabinet meetings, or posing in hog-scalding attire (91 occurences). In texts (20 occurrences), I coded mentions of symbolic actions; since Orbán is in government, most of his actions are actual governing gestures, so I found few instances of this indicator in his textual output.

> *"I asked Pope Francis to support our efforts made in the interest of peace.*[55]*" (Orbán, Facebook post)*

In actions, I likewise coded elements of symbolic politics, including the emphasis on the symbolic aspects of public policy decisions, such as actions in which he frames his political opponent as the bringer of misery, while portraying himself as the herald of peace and prosperity.

The mimicry indicator appeared 10 times visually and 90 times textually for Márki-Zay. Visually, Márki-Zay mimics Western European technocratic politicians or evokes a pro-Western, European Union-like discourse. However, the more striking phenomenon is how he verbally places the position of the sovereign outside the borders of the country.

[54] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/4934913656603563
[55] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/536237741207162

> *"As a NATO member, Hungary, aligning with the position of our military alliance, will not send troops to Ukraine.[56]" (Márki-Zay, Facebook post)*

For Orbán, this indicator appeared the least frequently (16 visual, 0 textual, 2 action occurrences). In images, I classified visual tools used to build the image of a reliable politician, meaning the classic suit-and-tie look, or, at one point, mimicking the attire of Ukraine's President Volodymyr Zelensky, who has appeared in technical clothing since the outbreak of the war in both negotiations and among voters.

For Márki-Zay, the most frequently identified indicator was sovereign in the first place with 129 textual and 143 visual occurrences. In texts, this referred to first-person singular statements, for example:

> *"My person helped the campaign to the extent that we were better able to reach those conservative groups that were dissatisfied with Fidesz but would never have voted for left-wing candidates.[57]" (Márki-Zay, Facebook post)*

In images, this indicator manifested as the prime-ministerial candidate being placed in a prominent and central composition. In actions, I looked for campaign elements built around Márki-Zay as a single-person leadership figure. The structure of his textual posts (#MZP as the first element, his slogan second, the unity hashtag third, recurring in every post) and Márki-Zay's accessibility and unity-representing attitude showed the strong presence of this indicator in the sample (562 occurrences).

For Viktor Orbán, this meant 91 visual, 23 textual, and 176 action occurrences. In texts, first-person singular statements appeared here, similar to Márki-Zay, as well as utterances formulated from his own perspective.

> *"I will form a government that is capable of protecting Hungary during the dangerous decade ahead of us.[58]" (Orbán, Facebook post)*

In images, I coded materials that depicted Orbán as the largest element or the visual centre of the frame. In these pictures, the prime minister's body was usually not emphasised; only his face, sometimes looking into the camera, sometimes away, offering itself as the object of examination.

---

[56] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/501625674657243

[57] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/534935211326289

[58] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/orbanviktor/posts/pfbid0DK9579UvY6f2vYNbTkvDChw6A8Q51tuJNcJEPHXAhofezaYScNG1hQX5eq5SX49yl

For the indicator the sovereign physicality, availability of I recorded 31 visual and 90 textual occurrences for Péter Márki-Zay. In texts, Márki-Zay shared details of his personal taste, private opinions, and family experiences. In images, his hand and wedding ring, the blue ribbon worn on his chest, or his broken arm were captured. This indicator was not identifiable in his actions.

For Viktor Orbán, I found 57 visual, 7 textual, and 7 action occurrences. In Orbán's case, the emphasis on his personal tastes was less pronounced; family scenes played a greater role. This was reflected particularly in images, such as the infamous pink-sofa picture in which he sat with his wife and grandchildren. In terms of actions, the announcement of interviews and meetings appeared under this indicator.

Image 2: Example of the most common visual indicator of courtly style: sovereign in the first place. Source: the Facebook page of Péter Márki-Zay[59].

In the middle of the picture, we see Péter Márki-Zay, who stands out thanks to the lighting and the composition. His head is positioned vertically and horizontally in the center, reinforcing the central role of the sovereign. Integrated behind Márki-Zay is his campaign slogan, which takes the focus away from the central character due to its size and contrasting color. The image shows Márki-Zay in a static position, looking into the future from the viewer's perspective. He offers himself up for scrutiny to the viewer, an important compositional element in the picture, with foreground and

[59] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/509775540508923

background. In this editorial method, the character is embraced, becoming an integral part of the community of the electorate.

Image 3: Example of the most common visual indicator of courtly style: sovereign in the first place. Source: the Facebook page of Viktor Orbán[60].

At the center of the image stands Viktor Orbán, emphasized by controlled lighting and balanced composition. His centrally placed head reinforces the stabilizing role assigned to him in the visual narrative. His calm expression and direct gaze project authority mixed with accessibility. The announcement of the annual address, placed prominently at the bottom, competes slightly for attention but ultimately frames the leader within a ceremonial, institutional context.

The image highlights his face rather than his full body, creating a controlled sense of intimacy and directing interpretation toward his persona. The interplay of foreground and background isolates him as the focal figure, while the subdued setting conveys stability. Through these editorial choices, the leader is not simply shown but symbolically affirmed as a central figure within the imagined community he addresses.

[60] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/491461869018083

PÉTER MÁRKI-ZAY						
Courtly style indicators and dimensions of analysis	the role of appearance highlighted	mimicry	sovereign in the first place	sovereign physicality, availability	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	0	10	143	31	184	0,21
Textual (quantity)	3	90	129	90	282	0,34
Action (quantity)	0	0	562	0	562	0,34
Total (quantity)	3	100	834	121	1028	0,31

Table 5. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the courtly style in the communication of Péter Márki-Zay. The number of sources examined for visuals was n=844, the number of sources examined for texts was n=809, number of sources examined for actions was n=1653.

VIKTOR ORBÁN						
Courtly style indicators and dimensions of analysis	the role of appearance highlighted	mimicry	sovereign in the first place	sovereign physicality, availability	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	91	16	91	57	255	1,29
Textual (quantity)	20	0	23	7	50	0,15
Action (quantity)	243	2	176	7	428	0,8
Total (quantity)	354	18	290	71	733	0,69

Table 6. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the courtly style in the communication of Viktor Orbán. The number of sources examined for visuals was n=199, the number of sources examined for texts was n=333, number of sources examined for actions was n=532.

Elements of the Republican Political Style

Among the indicators of the republican style we include *equality of citizenship*, *communality, debate, then consensus* and *moralizing*. In the sample, I identified a total of 2517 occurrences of these indicators for Péter Márki-Zay. Of these, 1615 were textual, 692 visual, and 210 action-based. For Viktor Orbán, I identified a total of 355 occurrences, of which 120 were visual, 212 textual, and 23 action-based.

For Márki-Zay, the most frequently appearing indicator was equality of citizenship, with 508 textual and 120 visual occurrences. In the texts, the emphasis on civic virtues and prosocial ideas manifested itself in policy proposals such as Roma integration, gender equality for women, tax cuts, and support for the poor and vulnerable.

> *"Indeed, there is hope for a decent Hungary! Many of us have joined forces to build a just, upward-moving country from April 3 onwards.*[61]*" (Márki-Zay, Facebook post)*

Visually, Márki-Zay expressed this indicator by appearing together with voters, shaking hands, talking, or taking photos with them. In terms of actions, it appeared in how he ensured direct accessibility to voters. He chose communication platforms that could increase his support, appearing numerous times on programs such as *Egyenes Beszéd*, on the radio, and at town hall meetings (99 occurrences).

For Orbán, this indicator appeared a total of 114 times: 53 in images, 62 textually, and 5 in actions. I coded textual occurrences when Orbán encouraged voting or promoted other forms of political participation. Visual occurrences included photos taken with voters. In terms of actions, this involved opportunities for live, in-person interaction.

> *"In 10 days there will be a crucial election. We count on everyone! Only Fidesz!*[62]*" (Orbán, Facebook post)*

The communality indicator appeared 324 times in texts, 279 times in images, and 107 times in actions in Márki-Zay's sample. In textual form, this indicator was expressed through the use of the first-person plural and references to the future.

---

[61] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/474312250721919

[62] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/orbanviktor/posts/pfbid0iAvWz8q3TVJNoXyzVWT7RNKi1KETr8nZUALn24zpeGCLpNJMzDK1YcAaHoBKgehFl

> *"Of course they hide and cover things up, but justice will catch up with them: after the change of government, the guilty will be punished; we will hold accountable the most corrupt government in Hungary's thousand-year history![63]" (Márki-Zay, Facebook post)*

Visually, this appeared through frequent joint appearances with other opposition politicians. It was also common that on his own Facebook page he would feature others instead of himself, emphasizing the unity of the opposition and offering visibility to less-known or less-popular opposition figures. In terms of actions, the indicator appeared in gestures aimed at broadening the political arena, such as the establishment of institutions like the Kossuth Körök (*Kossuth Circles)* or the Ellenállás (*Resistance)*, and in calls for citizens to engage in political activity: voting, counting ballots, doing activist work (107 occurrences).

For Orbán, I identified this indicator 59 times in images, 122 times in texts, and 18 times in actions. In the images, although Orbán appears with fellow politicians, they never have a central role and are not depicted as active participants, rather as an audience. In textual form, I coded first-person plural statements and references to government achievements with significant political relevance, such as pension increases. In the action modality, the expansion of the political arena was much less evident; Orbán only reached out to young people, but did not elevate any other political groups alongside him during the period studied.

> *"NATO Summit: we succeeded in enforcing Hungarian national interests![64]" (Orbán, Facebook post)*

The deliberation and subsequent consensus indicator appeared 370 times in text and 274 times visually for Márki-Zay. Verbally, this indicator appeared when Márki-Zay asked questions to his followers:

> *"Has it ever happened to you that a quote touched you deeply, as if it were speaking directly to you at exactly the right moment?[65]" (Márki-Zay, Facebook post)*

Or when he issued calls to action: *"JOIN THE RESISTANCE![66]"* Visually, this was expressed by regularly featuring other opposition politicians on stage alongside him, often placing himself in the background. I did not

[63] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/478507596969051

[64] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/518039926360277

[65] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/533054404847703

[66] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/533688708117606

identify this indicator in actions. For Orbán, this was the least detectable indicator across the entire sample, only two textual occurrences were recorded.

Regarding the moralization indicator, Márki-Zay had 413 textual and 19 visual occurrences. In textual form, the lengthy, complex, and topic-driven nature of the messages reflected a highly intellectualized mode of speaking.

> *"In the absence of press freedom and due to resource inequalities, this election could not have been democratic. After it became clear that if the conditions do not change, the next election will yield the same result, the question is: what is our role now?[67]" (Márki-Zay, Facebook post)*

In the visual modality, I coded images where the visual elements illustrated the themes appearing in the text, for example, he illustrated the rising price of meat with an image depicting a meat dish. In actions, the portrayal of a person devoted to politics appeared only in a few cases (4 occurrences).

> *"Tonight, Márton Gulyás's closing question was what I would stake on winning the election on April 3. I replied: my life.[68]" (Márki-Zay, Facebook post)*

For Orbán, I found 8 visual and 26 textual occurrences. In the images, I coded those that conveyed some moralizing message about the opposition, for instance through colours and composition portraying the opposition as untrustworthy or discredited. In textual form, the indicator included morally critical messages about the opposition alliance, sometimes involving explicit comparison.

> *"The stakes of this election are: peace or war. The left poses a serious risk to peace, while Fidesz is the guarantee.[69]" (Orbán, Facebook post)*

[67] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/markizaypeter/posts/543848597101617

[68] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/494116252074852

[69] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/522092305955039

Image 4: Example of the most frequent visual indicator of the republican style: community. Source: Péter Márki-Zay's Facebook page[70].

Community is detectable in this image by the presence of the political leader in focus (Péter Márki-Zay) alongside another politician, András Jámbor. Joint appearances are common in politics, and handshakes are popular photo subjects as they symbolize agreement and alignment. In the image, the figure whose body is in a more open position appears in a more positive light and seems larger. This gesture aligns with the visual narrative. Although both figures are in sharp focus, András Jámbor is notably larger in the image, emphasizing his importance. Furthermore, Jámbor takes on an active role, as he is holding the microphone and speaking, while Márki-Zay assumes a listening position.

70 Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/475568667262944

Image 5: Example of the most frequent visual indicator of the republican style: community. Source: Viktor Orbán's Facebook page[71].

The joint appearance of the two politicians is not just a documentary moment but a ritualized act expressing the group's internal cohesion. Their shared posture, close physical proximity, and the jointly held sign function as condensed markers of a collective "we," creating the impression of a single political body. Hierarchy appears through spatial and postural differences: Orbán, positioned more centrally and leaning forward with an open posture and direct gaze, embodies leadership and communicative authority. Kocsis Máté, while confident, adopts a less open stance that signals subordinate yet active support. Holding one end of the sign, he complements rather than balances the central figure. The sign itself is the key semiotic element: a physical link between their bodies and a symbolic declaration of group loyalty.

[71] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/orbanviktor/posts/pfbid0BtiU72wGM1a4Q7hgDUEAnkWxRAbYFoA5NGoL9qJJaVwdcPE9MqLz5bVFhc2W8JAol

PÉTER MÁRKI-ZAY						
Republican style indicators and dimensions of analysis	equality of citizenship	communality	debate, then consensus	moralizing	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	120	279	274	19	692	0,82
Textual (quantity)	508	324	370	413	1615	2
Action (quantity)	99	107	0	4	210	0,12
Total (quantity)	727	710	644	436	2517	0,76

Table 7. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the republican style in the communication of Péter Márki-Zay. The number of sources examined for visuals was n=844, the number of sources examined for texts was n=809, number of sources examined for actions was n=1653.

VIKTOR ORBÁN						
Republican style indicators and dimensions of analysis	equality of citizenship	communality	debate, then consensus	moralizing	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	53	59	0	8	120	0,55
Textual (quantity)	62	122	2	26	212	0,63
Action (quantity)	5	18	0	0	23	0,04
Total (quantity)	120	199	2	34	355	0,33

Table 8. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the republican style in the communication of Viktor Orbán. The number of sources examined for visuals was n=199, the number of sources examined for texts was n=333, number of sources examined for actions was n=532.

Elements of the Bureaucratic Political Style

Among the indicators of the bureaucratic style are *impersonality,predictability, regularity and rigidity, the sovereign is an administrator* and *institutionalism*. For Péter Márki-Zay, I recorded a total of 1627 occurrences, of which 410 were visual, 643 textual, and 576 action-based. For Viktor Orbán, I recorded a total of 751 occurrences, of which 227 were visual, 172 textual, and 352 action-based.

The indicator of impersonality (353 occurrences) appeared in Márki-Zay's material predominantly in visual content (276 occurrences). Impersonality here meant that Márki-Zay posted numerous images in which neither he (nor other relevant political allies) were visible, only objects, graphs, depictions of crowds, or group scenes. The indicator was not identifiable in the action dimension. In textual materials, impersonality (77 occurrences) referred to texts written in the third person singular.

"Péter Márki-Zay: live broadcast from Kecskemét.[72]*" (Márki-Zay, Facebook post)*

In Viktor Orbán's case, textual occurrences were the most dominant (129), followed by action (93) and visual (23). In the texts, impersonality frequently appeared: Orbán's Facebook posts were often so brief and impersonal that it was not entirely clear to whom or what the given sentence referred.

"Three days at the border. Off to Belgrade![73]*" (Orbán, Facebook post)*

I did not identify the indicator of predictability, regularity and rigidity in the material of either Márki-Zay or Orbán, neither in text, image, nor action.

The sovereign is an administrator indicator appeared only twice in Márki-Zay's sample, both textual; it was not present in other dimensions. In Orbán's case, I recorded 6 visual, 1 textual, and 19 action-based occurrences. In the texts, information-dense, factual wording was coded here; in the action dimension, the rule-making mechanisms associated with his government.

The most frequently occurring indicator for both politicians in this style category was institutionalism. For Péter Márki-Zay, I identified 564 textual and 134 visual occurrences. In images, I looked for the shared opposition

[72] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/1593276027696928

[73] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/514257996738470

logo; textually, the hashtag #egységbenmagyarországért (*#togetherforhungary*) and references to the opposition alliance. In the action dimension, this category included mentions of the Kossuth Körök (*Kossuth Circles*), Ellenállás (*Resistance*), and institution-like interpretations of the election itself (576 occurrences).

> *"WE WILL PROTECT THE OPPOSITION! We must develop a new understanding of being in opposition, which is not really opposition, rather, I would call it resistance.*[74]*" (Márki-Zay, Facebook post)*

For Viktor Orbán, I recorded 198 visual, 42 textual, and 240 action-based occurrences. In images, I looked for elements of the "Orbán Viktor brand," which appeared in every visual material analyzed. Textually, references to the government's work, to Fidesz, or to other institutionalized constructs, e.g., ÁR STOP (*price stop*) policies were coded here.

> *"We will protect Hungarian families! The fuel price STOP and the food price STOP will remain in place until July 1.*[75]*" (Orbán, Facebook post)*

In the action dimension, these included gestures that constructed Fidesz and the government as crisis-managing institutions.

Image 3: Example of the most frequent visual indicator of the bureaucratic style: institutional centrality. Source: Péter Márki-Zay's Facebook page[76]*.*

[74] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/533688708117606

[75] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/539914967506106

[76] Source: Péter Márki-Zay's Facebook page: https://www.facebook.com/100044294431020/posts/477071473779330

On Márki-Zay's Facebook page, posts featuring images without human faces were extremely common. These images showcasing campaign design elements and the symbol of unity are signs of institutional centrality. In the selected image, the most important message draws attention to election day. The subsequent message, that a change will occur in the country with the ousting of Viktor Orbán is of lesser importance. To emphasize unity, the logos of all parties are positioned under the inscription "unity" and the tricolor. Turquoise represents purity and openness, white signifies integrity and cleanliness, while dark blue is associated with loyalty, quality, and innocence, as well as being the color of truth (Parikh, 2011). In politics, this combination of colors is quite rare; we more commonly encounter them in the logos of IT sector or healthcare companies.

Image 3: Example of the most frequent visual indicator of the bureaucratic style: institutional centrality. Source: Viktor Orbán's Facebook page[77].

The image's minimalist composition reduces the political message to a single, easily grasped meaning. The dark blue background—a conventional color of stability, discipline, and state authority—creates a sense of security, while its homogeneous, textureless surface conveys a "noise-free" message and a tightly controlled political framing. The central slogan, "ELŐRE MENJÜNK, NE HÁTRA!" ("Let's go forward, not backward!"), relies on a classic campaign dichotomy. "Forward" evokes progress and modernization, while "backward" suggests stagnation or a threatening past. The typographic emphasis on "NE HÁTRA!" in large white letters adds a strong

[77] Source: Viktor Orbán's Facebook page: https://www.facebook.com/100044628210344/posts/497370975093839

prohibitive force, visually rejecting the unwanted alternative and presenting an asymmetrical choice. The name and logo in the lower right corner anchor the message institutionally. The red–green color pair taps into national symbolism, positioning the slogan not just as a party line but as part of a broader national narrative. The restrained typography of the politician's name supports rather than competes with the central message.

PÉTER MÁRKI-ZAY						
Bureaucratic style indicators and dimensions of analysis	impersonality	predict-ability, regularity and rigidity	the sovereign is an administrator	institutio-nalism	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	276	0	0	134	410	0,48
Textual (quantity)	77	0	2	564	643	0,79
Action (quantity)	0	0	0	576	576	0,35
Total (quantity)	353	0	2	1274	1627	0,49

Table 9. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the bureaucratic style in the communication of Péter Márki-Zay. The number of sources examined for visuals was n=844, the number of sources examined for texts was n=809, number of sources examined for actions was n=1653.

VIKTOR ORBÁN						
Bureaucratic style indicators and dimensions of analysis	impersonality	predict-ability, regularity and rigidity	the sovereign is an administrator	institutio-nalism	Total (quantity)	The average number of indicators found in each source
Visual (quantity)	23	0	6	198	227	1,14
Textual (quantity)	129	0	1	42	172	0,5
Action (quantity)	93	0	19	240	352	0,66
Total (quantity)	245	0	26	480	751	0,7

Table 10. Summary chart of the number of elements and modal proportions of the bureaucratic style in the communication of Viktor Orbán. The number of sources examined for visuals was n=199, the number of sources examined for texts was n=333, number of sources examined for actions was n=532.

Comparsion of Péter Mázki-Zay's and Viktor Orbán's Political Style

In analysing the communication of political leaders, four style dimensions: the realist, courtly, republican, and bureaucratic, offer a framework for identifying the structural patterns through which politicians construct their public self-representation and political role perception. In the present case, the political context bears particular significance: Péter Márki-Zay entered the national political arena as Viktor Orbán's challenger in the 2022 parliamentary election, meaning that their communication was shaped not only by stylistic differences but also by asymmetrical power positions. Orbán communicated from the perspective of an incumbent Prime Minister, while Márki-Zay operated as an opposition candidate; this asymmetry substantially conditioned the frequency, function, and interpretive meaning of the stylistic dimensions employed.

The realist style reveals sharp contrasts between the two figures. Viktor Orbán's communication is strongly characterised by realist elements: strategic narratives, crisis-oriented framing, and action-focused, high-modality statements. These features reinforce the image of a leader positioned at the centre of continuous crisis management and decision-making, a role inherent to his position as head of government. Conversely, realist elements appear only marginally in Márki-Zay's communication. Apart from occasional references to strategic thinking, his messaging does not rely on terse factual statements or the representation of executive action. This divergence reflects, in part, the structural constraints of Márki-Zay's position as a challenger without access to governmental authority, limiting his ability to employ realist, action-oriented rhetoric.

The courtly style is salient in the communication of both politicians, yet its content and political function differ markedly. In Orbán's case, courtly elements serve the construction of a leader-centred political order. Visual centrality, symbolic appearances, and the emphasis on physical presence reinforce a hierarchical, vertically organised vision of political authority. Although Márki-Zay also uses courtly stylistic elements, these construct a very different image: that of the accessible, personal, and emotionally proximate challenger. First-person statements, personal anecdotes, and direct, informal visual representations cultivate the impression of a charismatic yet non-hierarchical leader. Thus, while Orbán's courtly style consolidates authority, Márki-Zay's expresses relational closeness.

The republican style yields the most pronounced difference between the two politicians. In Márki-Zay's communication, the republican style is dominant. References to civic equality, communal participation,

deliberation, and moral reasoning form the core of his campaign discourse. The frequent use of the first-person plural, the emphasis on broad-based opposition unity, and the reliance on policy-oriented and value-driven argumentation all reflect a republican political language consistent with an opposition candidate seeking social mobilisation. By contrast, Orbán's communication contains only minimal republican elements. His references to community primarily serve identity-building rather than deliberative purposes, and moralising rhetoric emerges predominantly in delegitimising political opponents. In his case, the republican dimension is neither central nor constitutive of his political style, which is consistent with the long-term incumbency of a prime minister who does not rely on consensual or participatory language.

The bureaucratic style appears prominently in both politicians' communication but functions according to different political logics. For Orbán, bureaucratic elements are integral to the representation of institutionalised executive authority. References to state institutions, rule-making, and stabilising governance, along with impersonal, concise formulations, strengthen the narrative of a functioning, orderly state. Márki-Zay's bureaucratic style, by contrast, reflects the institution-building strategies of an opposition candidate. References to the umbrella organisation Egységben Magyarországért *(Together for Hungary)*, the Kossuth Körök *(Kossuth Circles)*, or the Ellenállás *(Resistance)* movement make the organisational and institutional dimensions of the campaign visible, offering a counter-institutional alternative in the absence of governmental authority.

Taken together, the stylistic profiles of the two politicians reveal not only distinct political characters but also fundamentally different communication logics shaped by their respective power positions. As a challenger, Márki-Zay constructs a deliberative, moral, and community-oriented political persona, drawing heavily on republican and participatory elements. Orbán, as an incumbent prime minister, relies primarily on realist, courtly, and bureaucratic styles, projecting the image of a decisive, stable, and institutionally embedded leader. The divergence between their stylistic configurations thus reflects both differences in political habitus and the structural asymmetries inherent in the electoral context.

Conclusion

This study examined the political communication of Péter Márki-Zay, the 2022 opposition candidate for Hungarian prime minister, alongside that of incumbent Prime Minister Viktor Orbán, using Robert Hariman's[78] (1995) typology of political styles, republican, bureaucratic, courtly, and realist. Applying a multimodal, social-semiotic approach to visual, textual, and action-based indicators from Facebook communication, the analysis demonstrates that the two politicians occupy strikingly divergent stylistic positions, shaped not only by personal preference but also by their asymmetrical power roles as challenger and incumbent.

Regarding RQ1, the findings confirm that Márki-Zay's communication can indeed be effectively described using Hariman's style categories, as all four styles appeared in his multimodal repertoire. Answering RQ2, the study finds that his dominant style is republican, characterised by civic engagement, deliberative framing, community-building, and moralizing discourse. Bureaucratic indicators, particularly impersonality and institution-building, constitute his second strongest stylistic domain, reflecting an attempt to construct an organisational alternative to the governing party. Courtly elements, especially the sovereign indicator, also appeared, though they primarily served to present him as an accessible and personally relatable leader rather than as a hierarchically elevated figure. Realist indicators were scarce, underscoring that Márki-Zay's communicative repertoire positioned him deliberately in contrast to the action-centred, crisis-oriented communication typical of the incumbent.

Orbán Viktor's communication displayed nearly the inverse pattern. In relation to RQ3, the findings show that Orbán's communication also fits Hariman's typology well; the four styles capture his multimodal performance with notable clarity. Addressing RQ4, the study reveals that Orbán's dominant styles were courtly and bureaucratic, supported by a substantial presence of realist indicators. The courtly style served to reinforce his symbolic centrality, authority, and embodied leadership, while the bureaucratic style manifested through institutionalised power, rule-based governance, and institutional branding. Realist elements, short, assertive statements, strategic framing, and depictions of executive action, further consolidated his image as a decisive, crisis-managing sovereign. The republican style, in contrast, appeared only marginally and primarily as a mobilising device rather than a deliberative or egalitarian political stance.

[78] Hariman 1995.

Viewed together, the two style profiles reveal two contrasting models of political leadership: Orbán Viktor projects an institutionally embedded, symbolically elevated, and action-oriented sovereign, whose communication emphasises stability, hierarchy, and executive competence. Péter Márki-Zay presents a community-oriented, deliberative, and morally framed alternative, supplemented by selective bureaucratic and courtly elements that aim to construct credibility without reproducing the centralised personalisation characteristic of incumbency. As an explicit answer to RQ5, these stylistic differences demonstrate that challengers and incumbents draw on Hariman's styles in structurally distinct ways: challengers rely more heavily on republican and organisationally generative styles to mobilise and persuade, while incumbents reinforce authority through a fusion of courtly, bureaucratic, and realist elements.

These differences underscore how political style emerges from the interplay of personal strategy and structural position. Márki-Zay's hybrid style, combining republican, bureaucratic, and limited courtly elements, reflects the challenges of contesting a long-standing incumbent while attempting to mobilise a fragmented opposition electorate. Orbán's style, by contrast, demonstrates how incumbency stabilises and routinises the fusion of realist, bureaucratic, and courtly modes into a coherent, recognisable governing persona.

While the comparative lens strengthens the explanatory power of Hariman's framework, the study also highlights the limitations of the four-style typology in capturing the complexity of contemporary digital political performance. Both leaders exhibit hybrid characteristics, particularly Márki-Zay, suggesting that additional stylistic categories (e.g., populist, activist, feminine, revolutionary) may be required to account for emerging patterns in highly mediatized environments. Platform logics such as immediacy, emotionality, and visibility further transform traditional style repertoires and invite broader methodological innovations.

In conclusion, analysing Márki-Zay and Orbán side by side demonstrates that political style is not merely an individual aesthetic choice but a relational and strategic construct shaped by institutional positions, media ecosystems, and electoral incentives. A multimodal, comparative approach can therefore illuminate not only the stylistic identities of individual leaders but also the broader political and communicative structures within which these identities acquire meaning. In sum, this study demonstrates that a multimodal, aesthetic approach to political style can illuminate the strategic choices behind political leadership in today's hybrid media environment,

while also inviting broader empirical and theoretical work to assess how, and to what extent, these styles resonate beyond individual cases.

Bibliography

Ankersmit, F. Politieke stijl: Robert Schumann en Friedrich Schiller. In D. Pels & H. Te Velde (Eds.), *Politieke stijl: Over presentatie en optreden in de politiek* (pp. 15–42). Spinhuis, 2000.

Ankersmit, F. Democracy's inner voice: Political style as an unintended consequence of political action. In J. Corner & D. Pels (Eds.), *Media and the restyling of politics* (pp. 19–40). SAGE, 2003. DOI: https://doi.org/10.4135/9781446216804.n2

Benjamin, D., & Shapiro, J. Thin-slice forecasts of gubernatorial elections. *Review of Economics and Statistics*, 91(3), (2009) 523–536. DOI: https://doi.org/10.1162/rest.91.3.523

Boda, Z. *Ki dönt? Kormányzási stílusok és közpolitikai változás Magyarországon 2002–2014.* Gondolat Kiadó, 2020.

Brummett, B. *Techniques of close reading.* SAGE, 2019. DOI: https://doi.org/10.4135/9781071802595

Burns, J. M. *Leadership.* Harper and Row, 1978.

Charteris-Black, J. *The communication of leadership: The design of leadership style.* Routledge, 2007. DOI: https://doi.org/10.4324/9780203968291

Charteris-Black, J. *Politicians and rhetoric: The persuasive power of metaphor.* Palgrave Macmillan, 2011. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230319899

Charteris-Black, J. Political style. In P. Stockwell (Ed.), *The Cambridge handbook of stylistics.* Cambridge University Press, 2014. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9781139237031.040

Dewey, J. *Art as experience.* Minton, Balch & Co., 1934.

Farkas, X., & Bene, M. Orbán Viktor vizuális és verbális populista stílusa a Facebookon. *Politikatudományi Szemle*, 31(3), (2022) 82–108. DOI: https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2022.3.82

Grabe, M. E., & Bucy, E. P. *Image bite politics: News and the visual framing of elections.* Oxford University Press, 2009. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195372076.001.0001

Hargrave, L., & Blumenau, J. No longer conforming to stereotypes? Gender, political style and parliamentary debate. *British Journal of Political Science*, 52, (2022) 1584–1601. DOI: https://doi.org/10.1017/S0007123421000648

Hariman, R. *Political style: The artistry of power.* University of Chicago Press, 1995. DOI: https://doi.org/10.7208/chicago/9780226316284.001.0001

Hayes, A. F., & Krippendorff, K. Answering the call for a standard reliability measure for coding data. *Communication Methods and Measures*, 1(1), (2007) 77–89. DOI: https://doi.org/10.1080/19312450709336664

Hodge, R., & Kress, G. *Social semiotics.* Cornell University Press, 1988.

Illés, G. A realista Orbán Viktor. In *Az állandóság változása: Parlamenti választás 2022* (pp. 183–198). Gondolat Kiadó – TK Politikatudományi Intézet, 2022.

Jewitt, C., Bezemer, J., & O'Halloran, K. *Introducing multimodality.* Routledge, 2016. DOI: https://doi.org/10.4324/9781315638027

Kaufer, D., & Hariman, R. Discriminating political styles as genres: A corpus study exploring Hariman's theory of political style. *Text & Talk*, 28(4), (2008) 475–500. DOI: https://doi.org/10.1515/TEXT.2008.023

Kiss, B. Elfogultság és közöny: A politikai vezérek integrációs és dezintegrációs teljesítménye Magyarországon. *Társadalomtudományi Szemle*, 2015(4). DOI: https://doi.org/10.18030/socio.hu.2015.4.89

Kiss, B. Politikai kommunikáció Magyarországon, 1990–1997: Rövid vázlat a kiindulópontokról és a módszerről. In *Politikai kommunikáció Magyarországon, 1990–1997*. MTA TK Politikatudományi Intézet, 2016.

Kiss, B. Közösségkutatás és társadalomszemiotika. In B. Kiss (Ed.), *Politikai kommunikáció Magyarországon, 1990–1997: Tanulmányok egy korszak kommunikációs jellegzetességeiről.* MTA TK PTI, 2017a.

Kiss, B. (Ed.) *A polarizáció évei: Politikai kommunikáció Magyarországon, 1997–2006.* MTA TK PTI, 2017b.

Kiss, B., & Szabó, G. Constructing political leadership during the 2015 European migration crisis: The Hungarian case. *Central European Journal of Communication*, 11(1), (2018). DOI: https://doi.org/10.19195/1899-5101.11.1(20).1

Kotter, J. P. *Force for change: How leadership differs from management.* The Free Press, 1990.

Mazzoleni, G., & Schulz, W. "Mediatization" of politics: A challenge for democracy? *Political Communication*, 16(3), (1999) 247–261. DOI: https://doi.org/10.1080/105846099198613

Merkovity, N., Bene, M., & Farkas, X. Hungary: The illiberal crisis management. In D. Lilleker et al. (Eds.), *Political communication and Covid-19* (pp. 269–279). Routledge, 2021. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003120254-26

Miller, G. J. *Menedzserdilemmák: A hierarchia politikai gazdaságtana.* Aula, 2002.

Mumford, M. D. *Pathways to outstanding leadership.* Lawrence Erlbaum Associates, 2006.

Mumford, M. D., Antes, A. L., Caughron, J. J., & Friedrich, T. L. Charismatic, ideological, and pragmatic leadership. *The Leadership Quarterly*, 19(2), (2008) 144–160. DOI: https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2008.01.002

Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., Andi, S., Robertson, C., & Nielsen, R. K. *Reuters Institute Digital News Report 2020.* Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020.

Parikh, K. Colour symbolism – Emotional values of colour. *Indian Journal of Applied Research*, 3(1), (2011) 65–66. DOI: https://doi.org/10.15373/2249555X/JAN2013/26

Pels, D. Aesthetic representation and political style. In J. Corner & D. Pels (Eds.), *Media and the restyling of politics* (pp. 41–66). SAGE, 2003. DOI: https://doi.org/10.4135/9781446216804

Richardson, J. (Ed.) *Policy styles in Western Europe.* Routledge, 1982.

van Leeuwen, T. *Introducing social semiotics.* Routledge, 2005. DOI: https://doi.org/10.1177/02673231070220030713

Vannini, P. Social semiotics and fieldwork. *Qualitative Inquiry*, 13(1), (2007) 113–140. DOI: https://doi.org/10.1177/1077800406295625

Appendix

REALIST STYLE			
The preferred form of communication: action			
	VISUAL	VERBAL	ACTION
1. Simplicity and realism	A given politician presents himself as someone who does not pretend, or as someone who does not care about appearances.	Unadorned, high-modality texts. Emotionless.	Actions focus on concrete outcomes rather than symbolic or rhetorical gestures. The emphasis is on demonstrating effectiveness and practical problem-solving.
2. Strategic thinking	Flexibility, adaptability, forward-thinking, and vision-making.	Interpretative constraints, martial language, use of words related to sport and war, warfare. Showing cause and effect in the text.	The leader takes initiative, defines clear objectives, and implements policies with minimal negotiation or ceremonial consultation. Action is goal-oriented and strategic.
3. Action-orientation	The political leader depicts himself at work.	Few written texts are produced by a given political leader. When they are: verbs expressing action, statements in the singular first person, and present and future tenses.	The leader directs both policy and messaging, consolidating authority and ensuring coherent, coordinated action. Decision-making is top-down.
COURTLY STYLE			
The preferred form of communication: appearance/visuals			
	VISUAL	VERBAL	ACTION
1. The role of appearance highlighted	For a given political leader, how and how often he or she is portrayed is very important.	Images dominate and there is little text. When there is, it is more for recording symbolic actions.	Political action is framed not primarily as practical governance but as ritual, spectacle, or symbolic enactment. Decisions are presented as grand gestures loaded with meaning rather than as technical measures.
2. Mimicry	The way a political leader looks "reminds" the voter of someone. Either the voter himself, or someone else with power.	Turns of phrase, arguments that may have occurred elsewhere, repetitions, allusions.	Action involves constructing a center of authority, either embodied in the leader's person, delegated to chosen figures, or attributed to an abstract collective. The performance legitimizes power through symbolic elevation.
3. Sovereign in the first place	Political leaders are the most important in the image, the spectacle's center, and the community's center.	Emphasis on own point of view: singular first person and plural first person.	All political action reinforces the leader's centrality: events, narratives, and rituals revolve around their body, charisma, and presence. The leader becomes the core medium of political meaning.

4. Sovereign physicality, availability	Emphasis on the political leader's body parts, clothing, tastes, and sovereign physicality (buildings, spaces, bodies).	Description of the body and clothing of the political leader. Describing his taste. Informal way of speaking.	Action limits direct interaction, replacing accountability with spectacle. The leader appears in carefully curated images rather than open deliberative spaces.
REPUBLICAN STYLE			
The preferred form of communication: speech			
	VISUAL	VERBAL	ACTION
1. Equality of citizenship	Political leaders show themselves to the voters.	Singular first person, civic virtues and prosocial ideas, responsibilities, and their emotional underpinning.	Political actors select arenas where they can directly reach and engage the relevant community. The action aims at accessibility, shared deliberation, and horizontal communication.
2. Communality	The political leader presents himself or herself among other politicians or leaders or even has others present in his or her place since they represent him or her.	Use of plural. Future tense.	Politician seeks to broaden participation by inviting diverse groups, encouraging civic involvement, and opening up political arenas to new voices.
3. Debate, then consensus	The actors are all of the same quality, each leader takes the stage, and they all appear at the same time.	Questions, and prompts in the text. The accumulation of linguistic elements that form a dialogue.	Actions highlight shared identity, cooperation, and collective agency. The leader acts as a facilitator of community rather than a dominant figure.
4. Moralising	Visually represents the themes of his speech.	Intellectual texts and speeches.	The politician cultivates a public persona built around values, virtue, and civic-minded everyday practices. Action becomes an expression of moral leadership and communal ideals.
BUREAUCRATIC STYLE			
The preferred form of communication: writing			
	VISUAL	VERBAL	ACTION
1. Impersonality	It's not the visual that counts. The picture of the politician could be anyone. The political leader's clothes are unremarkable. They may or may not be a picture of the political leader.	Texts quoting a regulatory text. Imperative mode, total exclusion of private life and feelings from the texts.	Political action appears routine, procedural, and devoid of spectacle or dramatization. The emphasis is on the operation of institutions rather than on personal performance.
2. Predictability, regularity and rigidity	Austere, monotonous dress. Unspectacular stage pictures.	Informative, factual texts. In asymmetrical situations, the reader can	Political processes are framed as mechanical, rule-bound, stable, and emotionless. Action follows

		only be the receiving party.	pre-set procedures instead of charismatic intervention.
3. The sovereign is an administrator	The political leader is shown in symbolic scenes of legislation, lawmaking, government, and action.	Laws, procedures, regulations, and institutionalization of all human relations.	The leader remains physically absent; only decrees, documents, and institutional outputs appear. Political action is depersonalized and disembodied.
4. Institutionalism	The emphasis is on the specific institutions, not the person. Visually, this becomes a more important element in the spectacle.	Invoking the primacy of institutions in the text.	Problems are addressed by reorganizing, stabilizing, or expanding institutional structures rather than by dramatic individual action.

Appendix 1: Specific indicators of the four styles.

[i] Márki-Zay's case: The alpha values for the style indicators were as follows:

For the realist style, the indicators of simplicity and authenticity had $\alpha = 1.00$; strategic thinking had $\alpha = 0.82$; and action-orientation had $\alpha = 1.00$.

For the courtly style, the role of appearance highlighted had $\alpha = 1.00$; mimicry had $\alpha = 0.83$; the sovereign in the first place had $\alpha = 0.80$; and sovereign physicality, availability had $\alpha = 0.79$.

For the republican style, the indicator of equality of citizenship had $\alpha = 0.83$; communality had $\alpha = 0.80$; debate, then consensus had $\alpha = 0.82$; and moralization had $\alpha = 0.80$.

Finally, for the bureaucratic style, impersonality had $\alpha = 0.82$; predictability, regularity, and rigidity had $\alpha = 0.83$; sovereign as an administrator had $\alpha = 0.80$; and institutionalism had $\alpha = 0.85$.

[ii] Orbán's case: The alpha values for the style indicators were as follows:

For the realist style, the indicators of simplicity and authenticity had $\alpha = 0.83$; strategic thinking had $\alpha = 0.82$; and action-orientation had $\alpha = 0.8$.

For the courtly style, the role of appearance highlighted had $\alpha = 0.80$; mimicry had $\alpha = 1.00$; the sovereign in the first place had $\alpha = 0.80$; and sovereign physicality, availability had $\alpha = 0.83$.

For the republican style, the indicator of equality of citizenship had $\alpha = 0.79$; communality had $\alpha = 0.79$; debate, then consensus had $\alpha = 0.80$; and moralization had $\alpha = 0.80$.

Finally, for the bureaucratic style, impersonality had $\alpha = 1.00$; predictability, regularity, and rigidity had $\alpha = 0.90$; sovereign as an administrator had $\alpha = 0.90$; and institutionalism had $\alpha = 1.00$.