

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

GONDOS KITTI KATALIN: A hazai innovációs célú közbeszerzések.....	5
KELEMEN MIKLÓS: Az állami sorozás (<i>dilectus</i>) és a római köz társaság hadserege.....	19
PFEFFER ZSOLT: Az adóregisztrációs eljárás – Gyűjthatnak-e gyertyát a céglovagok a cégtemetőben?	35
SZÍVÓS ALEXANDER: A fenntartható fejlődés és az ESG kritériumok vizsgálata	59
TOLNAI OLÍVIA: Keresztény szimbólumok és vallásszabadság – alapjogi konfliktusok és megoldások.....	75

COLLOQUIUM

CHRENÓCZY-NAGY, JUDIT – BUJTÁR, ZSOLT: <i>The Lessons of the HSBC Scandal for Business Ethics and Corporate Governance</i>	90
KOROM ÁGOSTON: A vidékfejlesztés területén olyan tagállami, és esetleg az Európai Bizottság által jóváhagyott jogi aktusok alapján történő kifizetések, amelyek utóbb jogellenesnek bizonyultak, fennáll-e a gazdasági szereplők visszafizetési kötelezettsége?	105
MOGYORÓSI, SÁNDOR: <i>Issues Related to the Use of Public Areas by Local Governments During the States of Danger Due to COVID</i>	119
VARGA, CSABA KOPPÁNY: <i>Beekeeping Production and Responsibility: Types of Honey, Quality, Control and Legal Framework</i>	134

AD HOC

VERES ZOLTÁN – VELEGI DOROTTYA: A termékbiztonság aktuális kérdései – Beszámoló a BGE KVIK Fogyasztóvédelmi Kutatócsoportjának tudományos konferenciájáról.....	153
--	-----

JURA

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2025. 2. szám

HU-ISSN 1218-0793

Felelős kiadó: Dr. Fábián Adrián dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Fábián Adrián, Dr. Herke Csongor, Dr. Kecskés András,
Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László, Dr. Szilovics Csaba,
Dr. Tóth Mihály, Dr. Trócsányi László, Dr. Visegrády Antal,
Dr. Knut Werner Lange, Dr. Lucian Bercea, Dr. Peter Hay,
Dr. Veronica Rebreanu, Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos,
Dr. Mirela Župan

Főszerkesztő: Dr. Tilk Péter

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

Postacím: 7602 Pécs, Pf. 450
e-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelenítésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók. A beküldendő tanulmányok leírási és idézési követelményei a <http://jura.ajk.pte.hu/> linken találhatók. Folyóiratunk korábbi számai a <http://jura.ajk.pte.hu/index.php?link=letoltes> linken is elérhetők.

A Jura c. folyóirat leírási és szerkesztési követelményei megtalálhatók a <http://jura.ajk.pte.hu/honlapon>.

TARTALOM

STUDIUM

GONDOS KITTI KATALIN:

A hazai innovációs célú közbeszerzések5

KELEMEN MIKLÓS:

Az állami sorozás (dilectus) és a római köztársaság hadserege 19

PFEFFER ZSOLT:

Az adóregisztrációs eljárás – Gyűjthetnek-e gyertyát a céglovagok a cégtemetőben?35

SZÍVÓS ALEXANDER:

A fenntartható fejlődés és az ESG kritériumok vizsgálata59

TOLNAI OLÍVIA:

Keresztény szimbólumok és vallásszabadság – alapjogi konfliktusok és megoldások..... 75

COLLOQUIUM

CHRENÓCZY-NAGY, JUDIT – BUJTÁR, ZSOLT:

The Lessons of the HSBC Scandal for Business Ethics and Corporate Governance90

KOROM ÁGOSTON:

A vidékfejlesztés területén olyan tagállami, és esetleg az Európai Bizottság által jóváhagyott jogi aktusok alapján történő kifizetések, amelyek utóbb jogellenesnek bizonyultak, fennáll-e a gazdasági szereplők visszafizetési kötelezettsége?105

MOGYORÓSI, SÁNDOR:

Issues Related to the Use of Public Areas by Local Governments During the States of Danger Due to COVID 119

VARGA, CSABA KOPPÁNY:

Beekeeping Production and Responsibility: Types of Honey, Quality, Control and Legal Framework..... 134

AD HOC

VERES ZOLTÁN – VELEGI DOROTTYA:

A termékbiztonság aktuális kérdései – Beszámoló a BGE KVIK Fogyasztóvédelmi Kutatócsoportjának tudományos konferenciájáról..... 153

CONTENTS

STUDIUM

KITTI KATALIN GONDOS:

Public Procurement for Innovation in Hungary5

MIKLÓS KELEMEN:

Compulsory Conscription (Dilectus) and the Army of the Roman Republic 19

ZSOLT PFEFFER:

*The Tax Registration Procedure – Can Company Owners Light Candles
in the Company Graveyard?* 35

ALEXANDER SZÍVÓS:

The examination of sustainable development and ESG criteria.....59

OLÍVIA TOLNAI:

*Christian Symbols and Freedom of Religion – Fundamental Rights
Conflicts and Solutions* 75

COLLOQUIUM

JUDIT CHRENÓCZY-NAGY – ZSOLT BUJTÁR:

*The Lessons of the HSBC Scandal for Business Ethics and Corporate
Governance* 90

ÁGOSTON KOROM:

*In Rural Development, are Economic Operators Required to Repay
Payments Made Based on Legal Acts Adopted by the Member States or,
Where Applicable, by the European Commission that were Subsequently
Found to be Unlawful?* 105

SÁNDOR MOGYORÓSI:

*Issues Related to the Use of Public Areas by Local Governments During
the States of Danger Due to COVID* 119

CSABA KOPPÁNY VARGA:

*Beekeeping Production and Responsibility: Types of Honey, Quality,
Control and Legal Framework* 134

AD HOC

ZOLTÁN VERES – DOROTTYA VELEGI:

*Current Questions of Product Safety – Report on the Scientific
Conference of the BGE KVIK Consumer Protection Research Group* 153

STUDIUM

dr. Gondos Kitti Katalin

doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi

és Gazdasági Jogi Tanszék

ügyvéd, FAKSZ; Dr. Gondos Ügyvédi

Iroda

A hazai innovációs célú közbeszerzések

I. Bevezetés

Az emberiséget történelme folyamán a folyamatos újítások, technikai-szellemi vívmányok vitték előre az őskortól, a nagy ipari forradalmon át napjainkig. Az innováció mindennapi része életünknek, most a mesterséges intelligencia korával ennek dinamizmusa még inkább előre viszi azt. Az Európai Unió számára az innovációs közbeszerzések központi eszközként jelentek meg már a kezdetek óta a keresletoldali politikák előmozdítására irányuló általános törekvésben, hogy a globális gazdaságban a versenyelőny fenntartása érdekében fellendítsék az innovációt. Az uniós szabályozás hozományaként a hazai közbeszerzési szabályozás is törekszik arra a maga gyakorlatával, hogy a közbeszerzések az innováció ösztönzésének hatékony eszközeivé váljanak.

II. A közbeszerzések kezdeti innovációs jellegű szabályozása

Az írásos formában megjelenő közbeszerzési szabályozás Magyarországon konkrét ágazathoz kapcsolódóan, tájékoztató jellegű kiadvány formájában jelent meg. Baross Gábor közlekedéspolitikusként kiemelt figyelmet fordított a hazai iparfejlesztésre, ehhez kapcsolódóan jelent meg 1887. december 5. napján az első említett szabályozó, amely a közszállítások vállalatba adására vonatkozóan tartalmazott rendelkezéseket.¹ Fontos kiemelni, hogy a vasútügy fejlesztésének időszakában természetesen ezen szabályozás is kifejezetten ezen tárgykörhöz kapcsolódott.

Hazánkban már igen korán kialakult az udvari beszállítók rendszere, ezt követően a XIX. század végén az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk több szakasza is meghatározta a közpénzek elköltésének rendjét.²

Az első kötelező érvényű szabályzat 1907-ben jelent meg. Itt szükséges tisztázni, hogy a közbeszerzési szerződés korábbi elnevezése a „közszállítási szerződés”, mint a közigazgatási szerződések archetípusa³, és a magyar tételes jogban már az 1907. évi III. törvénycikk rendelkezett róla és külön felhatalmazást⁴ is adott a kereskedelmi, illetve a belügyminiszternek e szerződéstípus részletes szabályozására, az előbb említett első kötelező érvényű szabályozás jogi alapjainak a megtételére.

Kiemelt mérföldkönek számít a magyar jogrendszerben az 50.000/1934 K.M. számú kereskedelemügyi és belügyminiszteri rendelet, mely a közszállításokról és a hazai beszerzési kötelezettségről állapít meg kötelezően alkalmazandó rendelkezéseket. A szakirodalom Közszállítási szabályzat néven jegyzi tartalmára és átfogó jellegére tekintettel.

Ezen szabályzat megkülönböztető ismértve a többi korabeli szabályozóhoz képest, hogy a közbeszerzési jog területét egyetlen kódexben rendezi ellentétben más jogrendszerek önálló szabályozásával. A Közszállítási szabályzat továbbá új értékelési módszer bevezetésével is úttörő a korábbi szabályozásokhoz képest, ugyanis a legolcsóbb ajánlat helyett már a legelőnyösebb ajánlatot kellett figyelembe venni. A legelőnyösebb ajánlat pedig a tényleges termelési költségek, a szakmában szokásos és megokolt költségek, illetve a gazdasági helyzethez viszonyított haszontétel számbavételével megállapított árat jelenti.⁵ Ez az újítás a tanulmány választott témájával kapcsolatban mindenképpen kiemelendő.

Az előbbi komplex jellegű, mindenre kiterjedő szabályozás a szocializmussal megszűnt. Kezdetben nem volt külön szabályozás a beszerzések tekintetében, aztán a gyakorlati szükségsszerűség megkövetelte annak jogszabályi szintű rendezését. E kapcsán érdemben az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendelet⁶ emelhető ki. A szóban forgó törvényerejű rendelet a maga 23. §-ával kívánta szabályozni a

szerződés megkötésére irányuló versenytárgyalásokat.

Az igazi áttörést a rendszerváltást követően 1994-ben hatályba lépett, az Európai Közösségek és tagállamai közötti társulás létrehozásáról szóló Európai Megállapodás jelentette, melynek akkori 67. Cikkében foglalt jogharmonizációs kötelezettség eredményeképpen került megalkotásra Magyarország első közbeszerzési törvénye az 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: első Kbt.). A jogszabály biztosítani kívánta az államháztartás alrendszerei vagyongazdálkodásának hatékonyságát és átláthatóságát a maga 98. §-ával és számos hasznos mellékletével a megelőző hatályos szabályozás elnagyolt és hiányos rendelkezéseivel szemben. Az első Kbt. a kutatás-fejlesztési tevékenységet bizonyos kivétellel, azaz, ha azt legalább az ötven százalékban és az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt⁷ meghaladó mértékben az ajánlatkérő finanszírozza, és annak eredményét az ajánlatkérő hasznosítja, a törvény hatálya alá nem tartozó szolgáltatásként kezelte⁸. Emellett a törvény egyik eljárástípusának, a tárgyalásos eljárás jogalapjának egyikét is többek között a kutatási, fejlesztési célból előállított dolog képezte. A megfogalmazásból így a közbeszerzési eljárás tárgyai közül árubeszerzésre vonatkoztathatjuk a rendelkezést. Az eset azonban nem volt alkalmazható, amennyiben olyan mennyiség képezte a közbeszerzési eljárás alapját, ami megalapozza a piacképességet, illetve a kutatás-fejlesztés költségeit fedezi.⁹

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, azaz a második közbeszerzési törvény létrehozását a közösségi joggal harmonizált közbeszerzési szabályozás kialakításának szükségessége ösztönözte. A törvény 2004. május 1.-jén lépett hatályba és ugyancsak tartalmazta általános kivételként a kutatás-fejlesztési szolgáltatást az első Kbt.-hez hasonlóan azzal a különbséggel, hogy ez a tárgykörű szolgáltatás tekintetében csak és kizárólag akkor nem volt szükséges eljárást lefolytatni, amennyiben annak eredményét nem kizárólag az ajánlatkérő hasznosította tevékenységi körében, és az ellenszolgáltatást nem teljes mértékben az ajánlatkérő teljesítette.¹⁰ A szolgáltatás megrendelésekre vonatkozó közösségi értékhatárok közül a 3. mellékletben szereplő kutatási és fejlesztési szolgáltatások képeztek kivételt. Az első Kbt. tárgyalásos eljárástípusának említett jogalapjához hasonló jogalap a második közbeszerzési törvényben is helyet kapott a közösségi értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárások szabályai között, mint a hirdetménnyel induló és a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetében. Az előbbinél azonban tárgykörét tekintve csak építési beruházásokhoz kapcsolódhatott¹¹, az utóbbi pedig árubeszerzéshez.¹² A vízügyi, az energia, a közlekedési és az elektronikus hírközlési ágazatokban működő egyes szervezetek esetében különös közbeszerzési eljárási szabályokat állapított meg az akkor hatályos törvény. Ezen különös szabályok keretein belül a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásnak ugyancsak volt kutatás-fejleszt-

tési tárgykörhöz kapcsolódó jogalapja. Ilyen eljárást akkor lehetett alkalmazni, amennyiben a közbeszerzés kizárólag kutatási, kísérleti, tanulmányi vagy fejlesztési célból szükséges. Nem alkalmazható azonban nyereségszerzési cél esetén, illetőleg, ha a kutatásfejlesztés költségeit az ajánlatkérő fedezi, továbbá nem sértheti az ilyen célú későbbi közbeszerzési eljárásokat.¹³

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: harmadik Kbt.) megalkotása során a jogalkotó célul tűzte ki azt, hogy a közbeszerzési szabályozás az alapelvek hangsúlyozása mellett egyszerűbb, áttekinthetőbb és rugalmasabb legyen felváltva ezzel a minden élethelyzetet szabályozni kívánó szemléletet tanúsító második Kbt.-t.¹⁴ A harmadik Kbt. 2012. január 1. napján lépett hatályba. A Kbt. alóli általános kivételi körök egyike maradt a már említett kutatás-fejlesztési szolgáltatás¹⁵ meghatározott feltételek fennállása esetén a második Kbt.-ben foglaltakhoz hasonlóan, illetve ugyanúgy változatlanul rendelkezett a hirdetménnyel induló és a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos jogalapjai¹⁶ tekintetében.

III. Az innovációs közbeszerzések napjainkban

Az Európai Bizottság 2010-ben fogadta el az Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája című közleményét, mely közleményre előfutárként tekinthe-

tünk az új európai uniós közbeszerzési irányelvek¹⁷, illetve a jogharmonizációs kötelezettség révén egy új magyar közbeszerzési törvény megalkotása szempontjából. Az Európa 2020 stratégia a környezetvédelmi és szociális jellegű célkitűzések mellett az innováció támogatására is kiemelt hangsúlyt kívánt fektetni. A 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: új Kbt.) 2015. november 1-jétől hatályos.

1. Az állam szerepe az innovációban

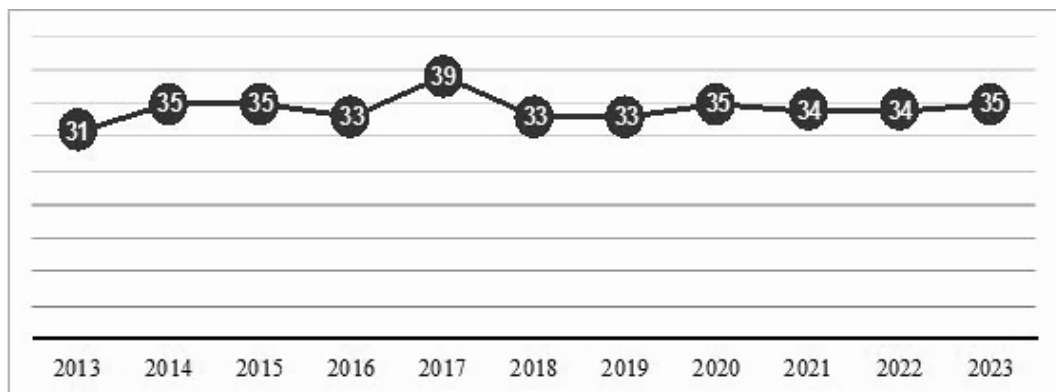
Az innováció egy adott ország gazdasági fejlődésében kiemelt szerepet játszik. Joseph Schumpeter osztrák közgazdász volt az, aki összekapcsolta az innovációt a gazdasági fejlődéssel a 19. század elején.¹⁸ Az OECD által 2022. április 1-jén publikált munkadokumentum kiemeli, hogy a kormányok számos különböző eszközzel¹⁹, a technológiai vagy készségfejlesztési beruházásoktól kezdve az új politikai döntéshozatali módszerek alkalmazásán át a szervezeti folyamatok átalakításáig, tudatos erőfeszítésekkel növelhetik az innovációt a közsférában. A munkadokumentum rámutat a kormányzati igazgatás alapjainak gyengeségeire is, és arra, hogy az újszerű megközelítések nem jönnek a semmiből – a kormányok innovációs képességének alapjaitól függenek. Emiatt szükséges elmozdulni attól, hogy az innováció ne csak szórványos tevékenység legyen, amelyet elsősorban a válságok táplálnak, hanem szilárdan be kell építeni a kormányzat és a közigazgatás középpontjába.²⁰ Egy az innovációs beszerzéseket, mint ké-

pességfejlesztést azonosító kutatás esettanulmányok értékelésével, illetve a meglévő szakirodalomra építve bizonyítékokat szolgáltatott arról, hogy egyrészt az innovációra nyújtott állami pénzügyi támogatás, másrészt az innovációorientált közbeszerzési szerződések egyedi és szinergikus kapcsolattal bírnak. Az innováció támogatására mind a közpénzekből nyújtott pénzügyi támogatások, mind a közbeszerzési szerződések előnyök a felzárkózó országokban, és hogy kombinációjuk néha nagyobb hatást eredményez, mint az egyes támogatási csatornák önmagukban.²¹

2. Statisztikai adatok az innováció szolgálatában

A közpénzek átlátható felhasználásának szabályozott kereteit adó közbeszerzések az állami támogatások mellett tehát kiemelt szerepet játszanak az innovációban. Az innováció mérésének számos elképzelhető módszere létezik, így többek között a megfelelő statisztikai adatok birtokában számszerű információ megfigyelésén keresztül vonhatóak le a megfelelő következtetések. A Szellemi Tulajdon Világszervezete (a továbbiakban: WIPO) minden évben elkészíti a gazdaságok innovációs teljesítményét mérő kiadványát, amely tartalmazza a globális innovációs indexet (a továbbiakban: GII²²). 2023. évben az index 81 különböző innovációs mutatóra támaszkodott és így 132 gazdaság innovációs teljesítményét mérte meg. Magyarország 2023. évben a 35. helyet foglalta el az idei összesített innováci-

1. ábra: Magyarország helyzete a GII rangsorában az elmúlt 10 évben



Saját szerkesztés a WIPO GII adatai alapján

ós rangsorban.²³ Az elmúlt 10 év adatait ld. az **1. ábrán**.

A hazai kutatás-fejlesztési (a továbbiakban: K+F), illetve innovációs statisztikai adatok vizsgálata is reális képet mutathat az innovációs tevékenység hazai alakulása szempontjából az előzőekben vizsgált, hasonló időintervallumok kapcsán. A Központi Statisztikai Hivatalnak (a továbbiakban: KSH) a tudomány és technológia tárgykörében elvégzett statisztikai elemzése folytán számos releváns adat áll rendelkezésre.²⁴ Az állami költségvetés K+F előirányzatából kifizetett pénzeszegek (GBARD) társadalmi gazdasági célok szerinti megoszlása tárgyában elvégzett adatelemzése szerint ez az összeg 2013. évben közel 197 millió forint, 2023. évben pedig több mint 244 millió forint, ami 10 év alatt 20 %-os emelkedést jelez. A KSH szektorok szerinti kutatás-fejlesztési ráfordítások (falakon belüli) tárgyában végzett elemzése esetén, amennyiben a vállalati kutató-fejlesztő helyek K+F ráfordításait vesszük alapul, ez

2023. évben közel 757 millió szemben a 2013-as évvel, ahol ez a szám kevesebb mint 292 millió forint. Az innovációs tevékenységet végző vállalkozások, valamint az innovatív vállalkozások összes vállalkozáson belüli aránya kapcsán azonban a vizsgált 2012-2014-es adatokhoz képest, ami 24,1 % volt, az arány csak 3 %-kal nőtt 2022-ig.

A közbeszerzések értéke a GDP százalékában mérve az első magyar Kbt. hatályba lépését követően 1996-tól folyamatosan növekedett 2007-ig.²⁵ A digitalizáció nagyobb mértékű térnyerése pontosabb statisztikai adatokat produkált, így az új uniós közbeszerzési irányelvek által megkövetelt új magyar Kbt. megalkotását és hatálybalépését követő időszak gorcsó alá vétele folytán a 2014 és 2023. közötti időszak kiemelt jelentőséggel bírhat. 2017. évben a maga 9,5 %-val egy jelentős ugrás figyelhető meg a közbeszerzések értékében a GDP százalékában mérve, azonban 2022-t követően nagymértékű csökkenés figyelhető. Ez az érték 2023. évben 3,8 %, ami a megelőző 10 éves

6,8 %-os átlaghoz képest nagymértékű visszaesést jelent.²⁶

3. Az innovációs partnerség

Az új Kbt. kapcsán már említésre került az Európa 2020 stratégia egyik kiemelt célkitűzése az innováció támogatása. A közbeszerzési verseny ösztönzésében kulcsszerep jut az innovatív beszerzés témakörének.²⁷ Az innovációs politika eszköztáraként tekinthetünk az innovációs keretrendszer megalkotására, mely kapcsán hiányosságként állapítható meg, hogy az eddigi szabályozást a versenyjogi szemlélet hatotta át az innovációs szemlélet helyett. Így szükséges az innováció-orientált szabályozási környezet kialakítása.²⁸ Itt érünk el az innovációs partnerség 2014-ben történő bevezetéséhez, mint új közbeszerzési eljárástípus.

3.1. Az innováció fogalmi elemei

Az innováció fogalmáról elsőként a XX. század elején, a nagy ipari forradalmat követően kezdtek el konkrétan értekezni.²⁹ Az innováció elméleti alapjainak letéteményese elsőként Joseph Alois Schumpeter osztrák származású, amerikai közgazdász. Véleménye alapján egyedül az innováció az, ami képes dinamikus fejlődést elérni a ciklikusan változó gazdasági rendszerek recesszióból történő kiköszöntésével.³⁰

Az innovációs gondolkodás további fejlődésében Howard és Sheth 1969-es munkája emelhető ki, melynek középpontjában az innováció relatív megközelítése áll. Véleményük szerint nemcsak az tekinthető innovációnak, ami az egész piac számára új, hanem

az is, ami a szervezet számára újdonságnak számít.³¹

Talán a mai gyakorlatban leginkább elterjedt meghatározása az innovációnak az Oslo kézikönyv harmadik kiadásában jelent meg 2006-ban. Az innováció fogalmának egységes megközelítése nemzetközileg is egyfajta szükségszerűséget generált, így az OECD 1992-ben megjelentette az Oslo kézikönyvet, amely a gyáripár technológiai termék- és eljárás innovációt helyezte a vizsgálódás középpontjába. A kézikönyv második kiadása már elvégzett pár szükséges finomhangolást, azonban a harmadik kiadás volt az, ami a korábbiakhoz képest az innováció fogalmát szélesebb körben definiálta: „Az innováció – új, vagy jelentősen javított termék (áru vagy szolgáltatás) vagy eljárás, – új marketing-módszer, vagy – új szervezési-szervezeti módszer bevezetése – az üzleti gyakorlatban, munkahelyi szervezetben, vagy a külső kapcsolatokban.”³²

A már említett 2014/24/EU irányelv 2. cikkének 22. pontja értelmében az innováció „olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat – beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat – új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja többek között, hogy elősegítse a társadalmi kihívások leküzdését, illetve hogy előmozdítsa az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia végrehajtását.”

Az uniós közbeszerzési jogi innovációs fogalmat célkitűzéseit tekintve

a teljességre törekvés jellemzi, ezzel szemben az új magyar Kbt. innováció fogalma valamivel egyszerűsíti azt: *„olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat – beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat – új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja különösen valamely tevékenység hatékonyságának javítása, kedvező társadalmi és környezeti hatások elérése”*.³³

A jogalkotó jelenleg a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvényben (a továbbiakban: KfItv.) is meghatározza az innováció fogalmát, eszerint az innováció *„egy új vagy továbbfejlesztett termék vagy folyamat, vagy ezek kombinációja, amely jelentősen különbözik a jogi formájától vagy finanszírozási módjától függetlenül az adott szervezet korábbi termékeitől vagy folyamataitól, és amelyet termék esetén a potenciális felhasználók számára elérhetővé tettek, vagy amelyeket folyamat esetén a szervezet használatba vett”*. Ide tartozik továbbá a termék innováció, ami *„egy új vagy továbbfejlesztett termék vagy szolgáltatás, amely jelentősen különbözik a vállalkozás olyan termékeitől, szolgáltatásaitól, amelyet már bevezetett a piacra.”* Az üzleti folyamat innováció pedig a fogalommeghatározás szerint *„egy vagy több üzleti tevékenységéhez – így különösen a termelés, disztribúció és logisztika, marketing és értékesítés, információs és kommunikációs technológia, az adminisztráció és a menedzsment, termék-, és folyamat fejlesztés – kapcsolódó új vagy továbbfejlesztett üzleti folyamat, amely jelentősen kü-*

lönbözik a vállalkozás korábbi üzleti folyamataitól, és amelyeket a vállalkozás használatba vett”.

Az ismertetett uniós és hazai innováció fogalmak egymáshoz való viszonya kapcsán érdemes megemlíteni, hogy míg az uniós és hazai közbeszerzési innovációs fogalmak az építési tevékenység körében is kifejezetten nevesítik magát az innovációt, addig a KfItv.-ben ilyen utalás nem található, így az építőipari tevékenységet érintő innováció szükségszerűen termék vagy üzleti folyamat innováció körébe kell hogy essen.³⁴ Azt a kérdést, hogy mit kell és mit nem innovációs közbeszerzésnek tekinteni, többen is már érintették eltérő tárgyú tanulmányok formájában.³⁵

3.2. Az innovációs partnerségre irányuló rendelkezések és azok gyakorlata

A kutatás és az innováció támogatása kapcsán szükséges megemlíteni a Horizont Európa elnevezésű keretprogramot, amely 2021 és 2027 közötti időszakra szól és a program eszköztára az innováció minden hasznos formájának előmozdítására kiterjed a keretként meghatározott 95,5 milliárd eurós költségvetés biztosításával.

Az innovációs partnerség, mint külön eljárásfajta bevezetése az említettek szerint Magyarországon 2014-ben történt meg.³⁶ Az új Kbt. jelenleg a 95-97. §-aiban rendelkezik az eljárásfajta szabályairól. A irányelv preambuluma úgy rendelkezett kezdetben, hogy ezen különös eljárás révén kell lehetővé tenni, hogy valamely új, innovatív termék,

szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztésére, megvásárlására és megvalósítására hosszú távú innovációs partnerséget létesítsenek az ajánlatkérő szervezetek, feltéve, hogy *„ezek az innovatív termékek vagy szolgáltatások, illetve innovatív építési beruházások a megállapodás szerinti teljesítményszinteknek és költségeknek megfelelően rendelkezésre bocsáthatók, anélkül, hogy megvásárlásuk, illetve megvalósításuk külön közbeszerzési eljárást tenne szükségessé.”* Attól a feltételtől függetlenül, hogy *„nagyon nagy projektekről vagy kisebb innovatív projektekről van-e szó, az innovációs partnerséget olyan módon kell létrehozni, hogy képes legyen a szükséges piaci kereslet generálására, a piac lezárása nélkül ösztönözve az innovatív megoldás kialakítását.”* A hivatkozott preambulumi célkitűzések azért is kerültek kiemelésre, ugyanis már ebből is látható, hogy az eljárásfajta a többi már létező eljárásfajtaához képest – az innováció minél szélesebb térnyerése mellett – milyen komplex követelményeket támaszt a jogalkalmazók és egyben a közbeszerzésben részes felek számára. E tekintetben még a Közbeszerzési kommentár ³⁷ innovációs partnerséghez fűzött részében is óvatosságra, körültekintő felkészülésre inti az ajánlatkérőket.

Más eljárásfajtákhoz képest az ajánlatkérő beszerzési igényének megfoghatatlan voltára tekintettel a legnagyobb hasonlóságot a jogalapok tekintetében a versenypárbeszéd, felépítésében és eljárási szabályaiban pedig a tárgyalásos eljárással mutat. Az eljárás legfőbb ismertetője, hogy ajánlatkérő igényét olyan innovatív termékre, szolgáltatásra vagy építési

beruházásra határozhatja meg, amely a piacon nem áll rendelkezésre. A vonatkozó feltételrendszer kapcsán talán annak a kitételnek a vizsgálata okozhat problémát, hogy mi az, ami a piacon rendelkezésre áll. Kérdésként merülhet fel, hogy megvételre kínált vagy akár még fejlesztés alatt álló, bemutatott termék is ebbe a körbe tartozhat. Elégséges a hazai vagy az uniós piac vizsgálata, vagy ilyen esetekben a világpiac kutatására is kötelezett az ajánlatkérő? A Közbeszerzési Hatóság innovációs partnerség tárgyában kiadott útmutatójában (2023. május 25.) foglaltak szerint alapvetően a piac ilyen irányú felmérése a technológia állása, az ajánlatkérő általános ismeretei alapján történhet. Emellett a közbeszerzési eljárások előkészítése során végzett piacutatói formák alkalmazása is megfelelő támpontot jelenthet.³⁸

Az eljárásfajta a tárgyalásos eljárás szabályainak megfelelően a közbeszerzés tárgyának leírása kapcsán azt követeli meg, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési dokumentumokból megállapíthassák a beszerzés tárgyát és jellegét, eldönthessék, hogy kívának-e részvételi jelentkezést benyújtani, valamint az eljárás ajánlattételi szakaszában egyenlő eséllyel megfelelő első ajánlatot tudjanak tenni. Az innovációs partnerség alkalmazásához jogcímmegjelölési kötelezettség is tartozik az új Kbt. 96. § (2) bekezdése alapján, amely a beszerzés tárgya újszerűségének ismertetésének indokolására vonatkozik.

Az eljárásfajta kétszakaszos, melynek első szakaszában kerül sor az innovációs partnerségi szerződés megköté-

sére (eljárási szakasz) és ezt követően a szerződésben szabályozott feltételek szerint kerül sor a fejlesztési folyamatra és a beszerzésre (szerződéses szakasz). Az egyes szakaszok tehát nem a klasszikus értelemben vett közbeszerzési eljárások felépítését követik, hiszen egyrészt maga a szerződéskötési szakasz lesz az eljárási szakasz és a közbeszerzési eljárás második szakasza pedig a szerződés teljesítésének egész időszakára kiterjed.

Fontos szabály, hogy az ajánlatok értékelése csak a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszeren alapulhat a Kbt. 96. § (4) bekezdése alapján.³⁹ Bár a már több körben említett 1934-ben kiadott Közszállítási szabályzat nem ilyen értelemben használta a legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának követelményét, de a legolcsóbb ajánlat legelőnyösebb ajánlatra történő cseréjére vonatkozó igény megfogalmazásával már ekkor érezni lehetett a beszerzés tárgyához való reális kapcsolódás meghatározásának követelményét. A legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszer alkalmazható az innovációs partnerség esetén úgy is, hogy az abban szereplő ár vagy költség elemet az ajánlatkérő egy rögzített értéken megadja, és az ajánlattevők az egyéb értékelési szempontok tekintetében versenyeznek egymással. Az ajánlatkérőnek az értékelési szempontok között szerepeltetni kell a fejlesztés eredményeként létrejövő árukra, szolgáltatásokra vagy építési beruházásokra előre meghatározott maximális árat, vagy maximális költséget is.⁴⁰

Az ajánlattevők ajánlatának mindenképpen tartalmaznia kell magának

a kutatási és fejlesztési projektnek a leírását, hiszen ez is a partnerségi szerződés részét fogja képezni.⁴¹ A kutatási fejlesztési projektek bemutatását egyebekben módszertani útmutatóval is segíti a hazai joggyakorlat.⁴²

Abból kifolyólag, hogy az innovatív közbeszerzés eredménye többnyire egy új találmány, vagy több műszaki megoldást magában foglaló technológia, kiemelt kérdésként kezelendő a szükséges szakértelem megléte mellett a szellemi tulajdonjogok kezelése. Az új Kbt. a 96. § (2) bekezdése is külön utal erre, amikor úgy rendelkezik, hogy a közbeszerzési dokumentumokban foglalt szerződéses feltételeknek részletesen ki kell térniük a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokra vonatkozó feltételekre. Ezen jogok előzetes rendezésére azért is van szükséges, hiszen ezen jogok kifejezetten nagy értékkel is bírhatnak és ebből kifolyólag a lehetséges érdekösszeütközések idejekorán elkerülhetőek. Ezen érdekek nem csak piaci alapúak lehetnek és az eljárásban részes feleket érintik, hanem akár a közérdeket és a szakpolitika által elérni kívánt célokat is képesek lehetnek befolyásolni.⁴³ Az alapvető két lehetőség, hogy a szellemi tulajdonjogok az ajánlatkérőt illetik vagy az ajánlattevőnél maradnak. Azonban ezek vegyes halmaza, többféle módoszata is megvalósulhat. A Közbeszerzési Hatóság az említett útmutatójában is arra hívja fel a jogalkalmazók figyelmét, hogy a rugalmatlan szellemi-tulajdonjogokra vonatkozó szerződéses rendelkezések helyett olyan feltételek kialakítása a követendő irány, amellyel optimális cél érhető el mind a közbeszerzésben

részes felek, mind pedig a projekt céljának megvalósulása kapcsán. Ilyen eset az, amennyiben az igényjogosultság a megoldás kifejlesztőjénél marad, az ajánlatkérőnél pedig minden olyan hasznosítási jog (beleértve a későbbi továbbfejlesztéseket is) rendelkezésre áll, amely a projekt akadálymentes lebonyolításához szükséges. Magának a beszállítónak a hasznosítási jogosultságainak kívánatos mértéke pedig az adott konkrét beszerzés egyéb körülményeitől függ majd. A szellemi tulajdon jogok jogosultjának közbeszerzésekben való megállapításának szabályai és elvei országonként eltérőek, erre vonatkozó módszerek kapcsán is készültek már tanulmányok.⁴⁴

A partnerségi szerződés, mint nem klasszikus értelemben vett közbeszerzési szerződés kapcsán a Kbt. kifejezetten rendelkezik a partnerség megszüntetéséről és annak felmondásáról. A Kbt. 97. § (2) bekezdése alapján az ajánlatkérő tehát bármikor dönthet az eljárás, illetve a partnerség megszüntetéséről, a partnerségi szerződés felmondásáról. A Közebszerzési Hatóság útmutatója külön ki is emeli, hogy erre akkor is sor kerülhet, amennyiben a partnerségi szerződés megkötését követően merül fel az innovatív jelleg hiánya a beszerezni kívánt áru, szolgáltatás vagy építési beruházás kapcsán.

Összességében az innovációs partnerség sikeressége az alábbi kulcsfontosságú tényezőktől függhet: a kutatás-fejlesztési szakaszt feltáró értékelési szakasz megfelelő lebonyolítása és a szellemi tulajdon jogok iránti stratégiai jellegű megközelítés, illetve a megfelelő felkészülés a tervezési és teljesítési

szakaszokra. Másrészt ugyancsak a sikeresség egyik kulcsa a multidiszciplináris projektcsapat felállítása és működtetése a folyamat teljes egészének ideje alatt, illetve a partnerekkel való együttműködés és egyenlő bánásmód biztosítása, különös tekintettel az üzleti titok kezelésének és szabályainak maradéktalan betartásával.⁴⁵

A legtöbb esetben hiába ismerjük behatóan a szóban forgó eljárásfajta vonatkozó jogszabályi feltételeket, a releváns kérdések mindig a gyakorlati alkalmazás során merülnek fel. A Közbeszerzési Hatóság Elnöke a 2012. június 4.-én megjelent tájékoztatójában (KÉ 2012. évi 62. szám) értesítette a jogalkalmazókat arról, hogy a Hatóság online elérhető szolgáltatásai bővülni fognak. Ennek egyik eleme a Közbeszerzési Adatbázis (a továbbiakban: KBA), a közbeszerzési eljárások központi nyilvántartása. A publikus felület különböző szempontok szerinti keresést biztosít a közbeszerzési eljárásokban és a dokumentumokban. Így ennek megfelelően szűrésre került sor annak érdekében, hogy ebben a kezdeti időszakban hány innovációs partnerséget folytattak le hazánkban. Tárgyát tekintve egy darab eljárást eredményezett a szűrés, azonban ez csak az eljárás tárgyának elnevezése kapcsán említette az innovációs partnerséget, az eljárás fajtája hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás volt, a beszerzés tárgyának leírása pedig egyértelműen utalt arra, hogy felmérések, módszertanok, elkészítése és workshopok megtartása és dokumentálása képezte a nyertes ajánlattevő feladatát.⁴⁶ Az Európai Unió 2014-ben indult közbeszerzési reformja

eredményeként Magyarországon is bevezetésre került szabályok értelmében 2018. áprilisától 15. napjától elindult az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR). Az EKR lehetőséget teremt arra, hogy bizonyos szempontok alapján a KBA-hoz hasonlóan, más koncepció mentén szűrni lehessen a 2018. április 15. óta lefolytatott vagy megkezdett közbeszerzési eljárásokat. Így az innovációs partnerség, mint eljárásfajta kapcsán az EKR-ben is megadásra kerültek a szűrési paraméterek. Az EKR-ben azonban a fenti időpont óta innovációs partnerséget nem folytatott le egyetlen ajánlatkérő sem.

A már említett Közbeszerzési kommentár hetedik átdolgozott kiadása (ami 2024. április 1.-jén került frissítésre) az innovációs partnerség szabályainak ismertetésénél megjegyzi, hogy ennek az eljárási fajtának nincsenek jogi hagyományai, hiányoznak a joggyakorlat tapasztalatai. A fentiek alapján láthatjuk, hogy a Magyarországra vonatkozóan gyakorlati alkalmazásra irányuló eset egyelőre nem áll rendelkezésre. Eligazítást, támpontot jelenleg a vonatkozó uniós gyakorlat⁴⁷ nyújthat arra az esetre, hogyha adott ajánlatkérő innovációs partnerségre „adná a fejét” és ehhez egy innovátor ajánlattevő is partner lenne.

3.3. Más innovációs célú beszerzések

A téma szempontjából fontos megemlíteni, hogy innovatív beszerzések nemcsak innovációs partnerség lefolytatása útján, hanem közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is megvalósulhatnak. Ilyen eset a Kbt. 9. § (8) bekezdés

l) pontja szerinti feltételek fennállása, amelyek más formában ugyan, de a korábban hatályos Kbt.-ekben is szerepet kaptak. Ezen feltételek fennállása esetén értékhatártól függetlenül nincs szükség közbeszerzési eljárás lefolytatására.

A másik ilyen eset a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés⁴⁸ (a továbbiakban: PCP). A PCP célja kifejezetten a tudományos ismeretek és a piac közötti szakadék áthidalása az állami kereslet-vonzás alkalmazásával.⁴⁹ Ez az eljárás kizárólag a kutatás-fejlesztésre korlátozódik szemben az innovációs partnerséggel, amely az előzőekben említettek szerint magában foglalja a fejlesztés és a beszerzés szakaszait is. Így a végbement PCP szükségyszerűen feltételezheti a beszerzés megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás lefolytatását. A lefolytatott PCP-k vonatkozásában nincs egy átfogó, mindenki számára elérhető adatbázis Magyarországon, azonban sikeres projektek így is nagy számban fellelhetők, melyről a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal is több ízben nyújtott már írásos formában is tájékoztatást.⁵⁰

IV. Összegzés

A magyarországi innovatív közbeszerzési kultúra, amennyiben az innovációs partnerségre vonatkozó gyakorlati adatokat vesszük alapul, egyelőre nem igazán kiforrott. Az okok felderítésére vállalkozva jelen tanulmány keretein belül az alábbi megállapításokat tehetünk.

A hazánkra vonatkozó innovációs mérőszámok szempontjából a 90-es évektől pozitív irányú emelkedés figyelhető meg, azonban ez a növekedés napjainkban stagnál. Az egységes uniós innovációs közbeszerzési joggyakorlat irány lehet a hazai közbeszerzések szereplőinek, azonban a probléma véleményem szerint sokkal jobban a magyar közbeszerzések iránti általános megközelítésében keresendő. A közbeszerzések rendszerébe vetett bizalom – az esetleges visszatérő rossz tapasztalatok eredményeképpen, bizonyos szektorokban – megrendülni látszik. Ezzel kapcsolatban megemlítendő a piac szereplőinek azon véleménye, amely szerint a közbeszerzés az innováció gátja Magyarországon.⁵¹ Ennek megváltoztatásához mindenképpen előtérbe kell helyezni valamennyi közbeszerzési szereplő etikus hozzáállását.

Másrészt véleményem szerint ebben a témakörben annak vizsgálata is szükséges lehet, hogy az adott ország rendszere hogyan működhet egy adott innovációs közbeszerzési projektben. A közbeszerzési rendszerbe bevont szervezetek felett van-e irányító, a nemzetközi jogi legjobb gyakorlatokat ismertető és a hazai szabályokhoz hangoló szervezet, amely szervezet az innovatív közbeszerzést a szakpolitika végrehajtásának hasznos eszközévé tervezi ezáltal. Így Magyarország esetében is igényként fogalmazható meg egy ehhez hasonló országos hatáskörű szervezet vezetői szerepvállalása az innovációs közbeszerzések erősítése érdekében. Az ajánlattevői, piaci oldal vizsgálata kapcsán az ismertetett statisztikai adatok alapján az innovatív

vállalkozások magyarországi aránya fejlődő tendenciát mutat, így az ő tudások és potenciáljuk bevonása az ilyen jellegű projektek mellett elengedhetetlen feltétel lehet. Ennek módja akár előzetes piaci konzultáció keretein belül is megtörténhet, ez a piacfelmérési módszer gyakorlati tapasztalatok alapján egyre inkább elterjed hazánkban.

És nem utolsósorban az eljárásokat "irányító" közbeszerzési szakemberek közbeszerzési joggal kapcsolatos készségeinek az innováció témakörében való fejlesztése is kiemелendő és az ezzel kapcsolatos gyakorlat kialakítása is megfontolandó. A készségek fejlesztésének szükségessége egy svéd nyilvános vizsgálatban is felmerült, amely arra a következtetésre jutott, hogy a közbeszerzés innovációs politikai eszközként való alkalmazásának hanyagsága részben azzal is magyarázható, hogy a témában nem áll rendelkezésre megfelelő tudományos oktatás.⁵²

1 Rendeleték tára 1887: Feltétfüzet az utánmérés alapján kiadott vasútépítési munkálatok és szállítások 38.782. szám

2 Szilovics Csaba: Korruptió és közbeszerzés, Közjogi Szemle 2010/1., 47. o.

3 Nagy Marianna: „Közigazgatási szerződés” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023)., 16. oldal

4 14. § Felhatalmaztatik a kereskedelemügyi minster, hogy tekintet nélkül az 1897. évi XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseire, az illető minsterekkel egyetértőleg rendeleti uton szabályozza a 13. §-ban felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények ipari szükségleteinek és munkáinak beszerzését, illetve végeztetését, kiírását, odaitélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését. A törvényhatóságokra és községre vonatkozólag ez irányban a belügyminster intézkedik.

5 Gál András Levente: Közbeszerzés, EU-tagság, magyar kihívások. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest 2004. 16-17. o.

6 36/1988 (VIII.16.) PM rendelet

7 A közbeszerzés értékhatára 1997. december 31-ig árubeszerzés esetén: 12 millió forint, építési beruházás esetén: 24 millió forint, építési műszaki terv készítése esetén: 6 millió forint, szolgáltatás megrendelése esetén: 6 millió forint volt.

8 1995. évi XL. törvény 9. § (2) f)

9 1995. évi XL. törvény 70. § c)

10 2003. évi CXXIX. törvény 29. § (2) g)

11 2003. évi CXXIX. törvény 124. § (2) c)

12 2003. évi CXXIX. törvény 125. § (4) a)

13 2003. évi CXXIX. törvény 225. § (1) c)

14 Dr. Petró Szilvia: 25 éves a közbeszerzés, Közbeszerzési Értesítő Plusz 2020. II./3., 49. o.

15 2011. évi CVIII. törvény 9. § (5) f)

16 2011. évi CVIII. törvény 89. § (2) c), illetve 94. § (4) a)

17 Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2014. február 16.-án elfogadta a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, továbbá a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

18 Lásd bővebben Szunyogh Zsuzsanna: Az innováció mérésének módszertani kérdései, Statisztikai Szemle, 88. évfolyam 5. szám.

19 Susana Borrás: The Choice of Innovation Policy Instruments Circle, Lund University 2013/04 számban megjelenő cikk mellett érvel, hogy az innovációs politika eszközeit úgy kell megtervezni és kombinálni, hogy azok az innovációs rendszer problémáit kezeljék. Ezeket a kombinációkat gyakran nevezik „szakpolitikai mix”-nek.

20 Kaur, M. et al. (2022), “Innovative capacity of governments: A systemic framework”, OECD Working Papers on Public Governance, <https://doi.org/10.1787/52389006-en>. (2024. augusztus 1.)

21 Nebojša Stojčić - Stjepan Srhoj - Alex Coad: Innovation procurement as capability-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2019.103330> (2024. augusztus 1.)

22 Az általános GII-pontszám az input- és output-alindexek egyszerű átlaga. Lásd bővebben: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_

[pub_gii_2016-annex1.pdf](#) (2024. augusztus 4.)

23 WIPO: Global Innovation Index 2023 <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf> (2024. augusztus 4.)

24 <https://www.ksh.hu/stadat?lang=hu&theme=tte> (2024. augusztus 4.)

25 Tátrai Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon, Közgazdasági Szemle, LVI. évfolyam, 2009. szeptember, 838. o.

26 Közbeszerzési Hatóság: Beszámoló az Országgyűlés részére 2023. https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/eves-beszamolo_2023.pdf

27 Caldwell, N.-walker, H.-harland, C.-knight, J.-zheng, J.-wakeley, t. (2005): Promoting competitive markets: The role of public procurement. Journal of Purchasing and Supply Management, Vol. 11. No. 5-6. 242-251. o. <https://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/16896.pdf> (2024. augusztus 18.)

28 Glanavits Judit: Közbeszerzés a 21. század szolgálatában, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2020., 164. o.

29 Keresztes, Gábor: Az innováció fogalmának történeti áttekintése = Historical overview of the concept of innovation. Gazdaság és Társadalom, 2013/4. 84. o.

30 Lásd bővebben Schumpeter, Joseph Alois (1911): A gazdasági fejlődés elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

31 Howard, J. A. – Sheth, J. N. (1969): The theory of buyer behaviour. Wiley, New York. <https://www.jagsheth.com/wp-content/uploads/2020/01/howard-sheth-theory-of-buyer-behavior.pdf> (2024. augusztus 2.)

32 Katona József: Az innováció értelmezése a 2005. évben kiadott Oslo kézikönyv harmadik kiadása alapján https://www.innovacio.hu/download/az_innovacio_ertelmezese_2006_09_27.pdf (2024. augusztus 5.)

33 2015. évi CXLVIII. törvény 3. § 12.

34 Glanavits: i.m. 169. o.

35 A tanulmányok közül kiemelendő: Charles Edquist-Jon Mikel Zabala-Iturriagoitia: Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy (<https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>)

36 Lengyelország például az innovációs partnerséget a nemzeti jogszabályi keretben fogadták el a 24/2014 EU irányelv 31. cikkében előírt rendelkezések másolásával. A közbeszerzési törvényük szerint az innovációs partnerség akkor valósul meg, amikor az ajánlatkérő felkéri a felhatalmazott vállalkozókat - kü-

lönösen a K + F szektorban és az innovatív termékek fejlesztésében szerzett tapasztalattal rendelkezőket, - hogy vegyenek részt a pályázatban előzetes ajánlatok benyújtásával, tárgyalásokat folytat velük és pályázati felhívást tesz közzé olyan innovatív termékek, szolgáltatások vagy munkák kifejlesztésére, amelyek nem állnak rendelkezésre a piacon. Lásd bővebben: Jelentés a PPI2Innovate Health for SMART-ICT programjának kölcsönös tapasztalatairól és közös fejlesztéséről <https://programme2014-20.interreg-central.eu/Content.Node/PPI2Innovate/SMART-ICT-tool-customized-magyar.pdf> (2024. augusztus 12.)

37 Dr. Cser-Palkovics Tamás-Dr. Márton Gizella-Dr. mészáros Áron-Dr. Patay Gábor-Dr. Patay Géza-Dr. Smaraglay Gábor: Közbeszerzés Joga – Kommentár a gyakorlat számára 7. átdolgozott kiadás, 2024.

38 A piaci konzultáció ilyen irányú alkalmazása kapcsán támpontot jelenthez az alábbi tanulmányban tett megállapítások: Kothenicz Éva: Új lehetőség: innovációs szemléletmód a közbeszerzésekben. Közbeszerzési Szemle, 2017/6.

39 Közbeszerzési Hatóság innovációs partnerség megalkotását követően első körben, ebben a tárgyban kiadott útmutatója (2018.11.23.) az alábbi legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszerre tett javaslatot a beszerzés tárgyának függvényében: -a szakemberek tapasztalata (nagyobb tapasztalat esetén azzal arányos súlyozással vagy, ha alkalmassági feltételként ajánlatkérő előírt bizonyos követelményeket e tekintetben, az azon felüli kompetenciák értékelésével), -egyetemes tervezés szempontjai (például mozgássérültekre, kismamákra is „szabható” a beszerezni kívánt termék), - környezetkímélő energiaforrás/anyag felhasználható-e a kutatás-fejlesztés során, illetve a végtermék előállítása során.

40 Az új Kbt. módosítása folytán 2021. február 1. napját követően alkalmazandó kötelezően.

41 Az kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése kapcsán a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által lefolytatott hatósági eljárás helyett 2023. szeptember 1-jétől szakértői eljárás keretében a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési Hivatalnál kérhető a tevékenységek K+F minősítése.

42 Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs

Hivatal: A projektminősítési és a projektszoport-minősítési eljárás módszertani útmutatója 2024.

43 A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló közlemény (COM (2014) 3282) [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)) (2024. augusztus 9.)

44 European Commission: Economic benefits of leaving IPR ownership in public procurements with companies <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/items/56812/en>

45 A Bizottság (2021/C 267/01) közleménye: iránymutatás az innovációs közbeszerzésekről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:267:FULL&from=EN> (2024. augusztus 9.)

46 https://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_13289_2013 (2024. augusztus 29.)

47 Ilyen például az első, nem uniós forrásból megvalósult páneurópai innovációs partnerség, amelynek célja megoldani az ivóvízkezelés során fennmaradó timsó üledék problémáját. Lásd bővebben: <https://www.alliedwaters.com/project/alucircles/>. Vagy többek között megemlíthető az a projekt, amelyet az SNCF francia vasúttársaság olyan vonatszerelvények tervezése gyártása és szállítása céljából indította el, amelyek főként Franciaországban és más európai országokban legalább 320 km/h sebességgel képesek közlekedni optimális költség- és környezeti feltételek mellett. Az eljárást megindító hirdetmény itt érhető el: <https://ted.europa.eu/hu/notice/-/detail/234086-2015>

48 2014/24/EU irányelv Preambulum (47)

49 Max Rolfstam: Measuring effects of public procurement of innovation Aalborg University Denmark, 2015. 8. o. <https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/225829076/H102Rolfstam.pdf> (2024. augusztus 11.)

50 Így többek között a Smart@fire projekt, az IMAILE projekt vagy a Probis projekt (<https://nkfi.gov.hu/hivatalrol/sajtokozlemenyek/innovacios-celu>)

51 Tátrai: i.m. 848.o.

52 Rolfstam: i.m. 10. o.

Dr. Kelemen Miklós PhD

egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati
Egyetem Államtudományi- és Nemzetközi
Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti
Tanszék

Az állami sorozás (*dilectus*) és a római köztársaság hadserege

I. Bevezetés

Amikor az első nagy ellenfél, Pürrhosz épeiroszi uralkodó győzelmet aratott a római seregek felett Herakleia mellett Kr. e. 380-ban, nyomban kísérletet tett arra, hogy lezárja a háborút, amelyet a dél-itáliai Tarentum megvédése érdekében indított. Az épeiroszi király kedvező békefeltételeket kínált: felajánlotta a hadifoglyok váltságdíj nélkül szabadon engedését, sőt saját szövetségét is az éppen legyőzött rómaiaknak – azzal az értelemszerű kikötéssel, hogy az általa támogatott Tarentum városát a rómaiak nem támadják meg a jövőben. A nagyvonalú feltételek jól illeszkedtek a nagy formátumú „hellenisztikus” hadvezérek háborús stratégiájába: kis létszámú, elitalakulatokból álló hadsereggel megvívott győztes csaták eredményeként kívántak jobb feltételekkel békét kötni és korlátozott külpolitikai célokat elérni.

A Plutarkhosztól ránk maradt történet szerint a megegyezésre hajló *senatus*

üléstermében egy nagytekintélyű, de már nehezen mozgó és vak öreg, Appius Claudius jelent meg, emlékeztetve a testületet a római hagyományok diktálta szabályokra, kemény szavakkal ostromozva a testület megegyezésre hajló többségét: „Eddig keserves szerencsétlenségnek tartottam a szememmel történt bajt, rómaiak; de most fájlalom, hogy vakságom mellett nem vagyok süket is, és így hallanom kell szégyenletes tanácskozástokat és határozataitokat, amelyekkel Róma dicsőségét gyalázzátok.” (Plut. *Pyrrh.* 19 – Máthé Elek fordítása)

A rómaiak a *senatusi* ülés végén elutasították a békét és Pürrhoszt Itáliából való távozásra szólították fel. A visszautasítást azonban nemcsak a rómaiak hagyományos büszkesége indokolta, hanem az a görögöktől markánsan különböző háborúfelfogás is, amely a pürrhoszi háborúban is jól érzékelhetően megmutatkozott. A győztes, de elutasított Pürrhosz ekkor szembesült először a saját vidékén bevett „diplomáciai háború” és a rómaiaknál megszokott „erőforrásháború” komoly különbségével és azzal, hogy nemcsak a tőle eltérő harcászati módszerekkel, hanem a számára teljesen idegen háborúfelfogással is meg kell majd küzdenie.

Az épeiroszi király számára oly szokatlan „totális háború” szabályai szerint a háború célja nem a jobb feltételek vagy korlátozott célok elérése, hanem az ellenfél erőforrásainak megsemmisítése – ideértve nemcsak az anyagi (föld, anyagi javak, emberállomány), hanem az erkölcsi, mentális megtörést is. Ez magyarázza a samnis háborúk nagy

veresége, a caudiumi megadás (Kr. e. 321) nyomán sokat említett (Liviustól ránk maradt) elvet, miszerint „a római az a nép, amely nem tudja a legyőzöttséget elviselni” („*ea est Romana gens, quae victa quiescere nesciat*” – Liv. 9, 3, 12). A rómaiak büszkeségét kifejező ilyen, alapvetően felfogásbeli hozzáállás ugyanakkor szorosan összefüggött az erőforrásháborúk stratégiájával is. Pürrhosz követének nemcsak a békefeltételek elutasítását kellett elviselnie. Rómában járva és kémlelődvé arra a meggyőződésre jutott, hogy „a lernai kígyóval kell majd harcolniok” mivel a római hadsereget vezető *consulok* nyomban a vereségük után a korábbi-nál is nagyobb hadsereget tudtak toborozni, mint győztes ellenfelük.

Az igazi erejét első ízben talán Pürrhosz ellen megmutató legendás római emberi erőforrásrendszer (szakirodalmi megjelölésében: *Manpower*) ellenfelek számára kimeríthetetlennek tűnő hadkiegészítési és mozgósítási lehetőségei kétségtelenül a római háborús sikerek és hódítások alapját jelentették. Talán azt sem kell külön igazolni, hogy Róma felemelkedését és terjeszkedésének történelmi mércével is példátlan folyamatosságát leginkább azzal magyarázhatjuk, hogy a rómaiak valamennyi riválisuknál nagyobb hatékonysággal tudtak háborúzni: az egyes háborúkra felkészülni, erőforrásaikat mozgósítani, végül magát a háborút megívni.¹

E nagy jelentőségű erőforrásrendszer természetesen is „aktiváló” eljárás, az állami sorozás, a *dilectus* folyamata és jelentősége mindebből következően messze túlmutatott a – technikai érte-

lemben vett – hadkiegészítési eljárás és sorozás keretein.

II. A *dilectus* mint politikai hatalomgyakorlás

A hagyományok szerint Servius Tullius (Kr. e. 578-534) névéhez kapcsolt, vagyoni besorolás és census alapján álló hadkiegészítési rendszer a római polgárok tényleges hadseregbe állítása és besorozása, az úgynevezett. *dilectus* eljárása révén realizálódott.² A hadsereg alapját jelentő légiók személyi állományát – a polgárok vagyoni beosztására épülő censusos rendszer létrejöttétől egészen Marius első consulságáig (Kr. e. 107) – a meghatározott vagyonnal rendelkező római polgárok köréből válogatták ki, akik nem hivatásos katonaként, csak alkalmasszerűen, hadkötelezettségük részeként teljesítették a katonai szolgálatot.

A *dilectus* megalapozó hadsereg-szervezés és hadjárattervezés joga a római államot irányító politikai hatalom kiemelt elemét képezte, szorosan kapcsolódott a főtisztviselői hatalom, az *imperium* jogosítványához. Az állam vezető *magistratusai* hivatalba lépésükkel egy időben felhatalmazást kaptak hadvezéri feladataik ellátására, majd kijelölésre kerültek hadvezéri tevékenységük pontos keretei. A *consuli* tisztséghez járuló hivatali hatalom, az *imperium* alapelemét képezte a hadseregek feletti rendelkezés, magába foglalva a vezénylet mellett a hadseregek felállításának és szervezésének jogát is. Ezt a hadseregszervezési és háborútervezési jogot elsődlegesen a *senat-*

tus gyakorolta, így a hadvezéri tiszet viselő *consulok* a *senatusi* akarat kijelölt végrehajtóiként látták el ebbéli feladataikat. A hadseregszervezés és hadseregvezetés jogosítványainak gondos elválasztásának köszönhetően, valamint a *senatusi* hadseregszervezés lehetősége révén a *patres* testülete felügyelhette és kontrollálhatta a *consulok* politikai hatalomgyakorlását is.

A *dilectus* politikai szempontból is kiemelt jelentőségét mutatja, hogy a korai idők polgárjogi harcaiban a *plebeiusok* fő nyomásgyakorló eszköze éppen a sorozás, a *dilectus* megakadályozása volt, Livius szemléletes megfogalmazásában: a katonai szolgálat megtagadása az atyákkal szemben bevethető „legélesebb fegyvert” („*teium acerrimum*”) jelentette (Liv. 3, 69, 2). Ilyenkor a néptribunusok mindenhová követték az *imperiummal* rendelkező *consulokat*, és amikor azok sorozásba kezdtek, minden egyes döntésük ellen nyomban főhivatalnoki vétóval, *intercessió*val éltek és módon is ellehetetlenítették a *dilectust*.

„Hanem a másik oldalon, a *consulok*, a *tribunusok* szeme láttára fölállították a székeket, és megkezdték a sorozást. A *tribunusok* oda rohannak, és magukkal viszik a gyűlés hallgatóságát. Kísérletképpen kikiáltják egyikét ember nevét, és nyomban kitör a verekedés. Akit a *consul* parancsára a *lictor* megfog, azt a *tribunus* szavára el kell engednie. Egyik sem szabott korlátot a maga jogkörének, hanem az erejében bízott, csupán erőszakkal

érhetett célt.” (Liv. 3, 11 – Kiss Ferencné fordítása).

A sorozás leírt módon történő obstruálásával a néptribunusok lényegében „fizikailag” megakadályozták, hogy bárki is letehesse katonai esküt („*nemo invitus sacramento diceret*” – Liv. 4, 53, 2).³ A *dictator* katonai hatalmának rendkívüli jellegét, többek között, az is megalapozta, hogy az ő intézkedéseivel szemben a korai időkben még nem volt lehetséges a főhivatalnoki vétó, az *intercessio*, így ő a sorozást mindig meg tudta tartani.

Róma háborúinak stratégiai megszervezése és a hatáskörrel összefüggő politikai jogosítványok gyakorlása – a köztársaság utolsó évszázadáig – a *senatus* hatáskörébe tartozott. A *senatus* háborúszervezési joga magába foglalta a hadseregek parancsnokainak kijelölését, a hadseregek létszámának meghatározását és a főbb hadműveleti irányok kijelölését. Mivel a háborúszervezés és hadseregvezetés feladatain osztozó *senatus* és (hadvezér-) *magistratusok* egyaránt választott politikusok voltak és nem hivatásos katonák, ebből következően hadvezetési jogosítványaikat is elsősorban a közösséget képviselő politikusként gyakorolták. Ahogyan a hadseregek maguk is a közösséget kifejező fegyveres erőként jelentek meg – nem pedig önálló fegyveres szervezetként –, a politikus*magistratusok* is a közösség választott vezetőiként gyakorolták vezetői (és nem hadvezéri) jogaikat.

Ezt a stratégiai és hadügyi kérdésekben játszott vezető szerepet ugyancsak számos szöveghely fejezi ki. Példaként idézzük a *senatus* azon iránymutatá-

sait és határozatait, amelyek a Kr. e. 200-as évre megválasztott *consulok* (P. Sulpicius Galba és C. Aurelius Cotta) hivatalba lépését követően kerültek kiadásra:

„Ezután a *consulok* és *praetorok* seregeiről tárgyaltak. A *consulokat* utasították, hogy sorozzanak be két-két *legiót* (*binas legiones scribere iussi*), s bocsássák el régi seregüket (*veteres dimittere exercitus*). Sulpicius, akire az új, igen jelentős háború vezetését bízta (decretum erat), engedélyt kapott (*permissum*), hogy a P. Scipióval Africából visszatért seregből válogasson össze annyi önkéntest (*voluntarios*), amennyit tud, de nincs joga egyetlen régi katonát sem, annak akarata ellenére, szolgálatra kényszeríteni.” (Liv. 31, 8 – Muraközy Gyula fordítása)

A hadseregek felállításával összefüggő jogosítványokat, a *senatusi* kompetenciát, nem kevésbé a hadvezér*magistratusok* végrehajtói és alárendelt szerepét különösen jól fejezik ki a Livius által megválasztott – szövegünkben külön is kiemelt – igék („*iussi*”, „*decretum erat*”, „*permissum*”).

Az új *legiók* felállítására (*novus exercitus*) irányuló sorozás a legfontosabb, de nem az egyetlen hadkiegészítési lehetősége volt a római hadseregnek. A *dilectus* irányulhatott a meglévő alakulatok kiegészítésére (*supplementum*) is, és – mivel a *senatusi* polgárhadsereg nem állandó haderőként működött – az új sorozással egyidőben elrendelhették a régi alakulatok felosztatását is (*exer-*

citus dimittere). A hadkiegészítés egy további lehetősége volt a *dilectus* körén már túlmutató toborzás, amely önkéntesek (*voluntarii*) hadvezér általi kiválogatását jelentette (Liv. 31, 8). Ez utóbbi – *senatusi* kompetenciától leginkább távol álló – hadkiegészítési lehetőség a Kr. e. 1. század nagy jelentőségű változásaitól kezdve nyer majd különös jelentőséget.

A sorozással jellemzően egy időben, ahhoz igazodva, de attól elkülönült szervezésben valósult meg a szövetségesek (*socii*) közül kiállított csapatok szervezése, ami a római polgárjoggal nem rendelkező latin és más itáliai államok számára előírt, meghatározott létszámú katonai kontingens kiállításának elrendelését jelentette. A szövetséges városok követeit a (sorozásnak is helyt adó) Capitoliumra hívták és itt szólították fel őket arra, hogy hadköteles ifjaik arányában, a *senatus* által meghatározott számú csapatokat állítsanak ki, majd hazaküldték őket a sorozás megtartására („*ad dilectum*”) és a megfelelő számú katonai egység felvonultatására (Liv. 34, 56).

Mivel a hadsereg vezetése a kormányzás részeként intézményesült a római államrendben, a hadseregeket nem hivatásos főtisztek, hanem állami főtisztviselő *magistratusok* állították össze és vezették hadba, elsősorban a két *consul*, kivételes esetben a *dictator*, esetleg az ugyancsak hadvezéri jogokkal rendelkező *praetorok* révén. Ezzel a hadvezéri és hadvezetési jogosítvánnyal függött össze az új egységek felállításának joga és kötelezettsége is, amely hivatalosan ugyancsak a *consulokat* illette meg, így szorosan kapcsol-

lódott a *consuli* hatalom elnyeréséhez, majd elfoglalásához.

A *consulok* hadvezéri szerepvállalásából következően a főtisztviselők megválasztásának körülményei meghatározták a sorozás kitűzését és lebonyolítását is. A *consuli* választásokat jellemzően ősszel, szeptember idusán tartották, míg a (addig csak 'kijelölt') *consulok* hivatalba lépésére május idusán, később március idusán került sor, igazodva a hadjáratok hagyományos tavaszi-nyári időszakához.

Hivatalba lépéskor az új *magistratus* öt napon belül esküt tett a fennálló törvények betartására,⁴ és elvégezte az elvárt vallási szertartásokat, melyek a főhatalom gyakorlásának, azon belül a hadvezéri jogokat jelképező hivatali jelvények felöltésének elengedhetetlen feltételei voltak. Ilyen volt például az állatáldozat bemutatása hivatalba lépéskor (Liv. 41, 14, 7), a capitoliumi fogadalom elmondása (Liv. 45, 39, 11), a kötelező ünnepek megtartása és a madárjósítás. A madárjósításnak feltehetően csak rituális jelentősége volt, hiszen a madárjósító testület egyszer sem akadályozta meg a *consulok* hivatalba lépését, de az elvárt aktusok elmaradása esetén nem tekintették *magistratus*nak a tisztviselőt, csupán magánembernek (Liv. 21, 63, 11). Ha szükség volt rá, még tartományából is visszahívták a tisztviselőt, hogy eleget tegyen a hadvezéri jogok gyakorlásához szükséges rituális kötelezettségének. Ez történt 177-ben C. Claudius Pulcher *consullal*, aki fogadalomtétel és harci ruhába öltözött hivatalszolgák, *lictorok* nélkül, szándékáról csupán *consultársát* értesítve vonult ki tartományába és, Livius

szavaival, „viselkedését még nagyobb meggondolatlanság jellemezte, mint elutazását” (Liv. 41, 10). A meggondolatlan főhivatalnoknak saját hadserege és tisztjei sem engedelmeskedtek, amíg el nem végezte az elmaradt rituálét.

Csak a kötelező rítusok után ölthették fel a *consulok* a hivatalukat jelképező bíborszegélyű tógát, a hadvezéri hadiköpenyt és fogadhatták ismerőseik és a *senátorok* köszöntéseit. Ezután az ugyancsak hatalmukat jelző hivatali szék, a *sella curulis* hordozásával felmentek a Capitoliumra, ahol Juppiter Capitolinus templomában fehér bikákat áldoztak. A *consulok* beiktatását követően került sor a *senatus* összehívására és a hadseregszervezéssel összefüggő olyan feladatok meghatározására, mint a hadszínterek kijelölése, vagy a hadseregek felállításával összefüggő, sorozásokra vonatkozó döntések meghozatala. Kijelölésre kerültek a hadsereg felállításához szükséges új és esetleg felosztott légiók, meg lett határozva a besorozandó római polgárok száma, valamint a szövetséges kontingensek nagysága. Ezt követően a *senatus* feloszlott, a *senátorok* pedig hazakísérték a *consulokat*.

III. A *dilectus* rendje és közjogi szabályai

A *dilectus* idejét és helyét – ideértve a szövetségesek mozgósítását – a beiktatott, hadvezéri jogosítványokkal rendelkező *consulok* határozhatták meg. A *consulok* széleskörű jogosítványokkal rendelkeztek annak eldöntésében, hogy a hadkötelezettséggel érintett

római polgárokat regisztráló körzetek (*tribusok*) közül melyik lakosságát hívják be sorozásra és milyen szempontok szerint válogassák a légiók állományát. Ilyen szempont lehetett a háború terheinek arányos megosztása az egyes családok között. Például, ha egy család adott egy katonát az egyik hadjáratra és volt még elegendő potenciális alkalmas jelölt más családoknál, akkor a soron következő hadjáratra már nem onnan, hanem egy másik családból választottak. Az is előfordult, hogy nem a *consulok* döntése alapján, hanem sorsolással döntötték el, hogy melyik *tribusokból* soroznak (Liv. 4, 46, 1).

A több napig is eltartó sorozás elsődleges célja a hadköteles polgárok közül történő kiválasztás volt a hadviselésre való alkalmasság megállapítása révén.⁵ A megfelelő fizikai képességek elsőszintű feltételét a serdültség, ill. a betöltött 17. életév elérése jelentette. Serdületleneket egyáltalán nem, a 17. év alatti serdülteket pedig csak kivételesen, védelmi veszélyhelyzetben, *tumultus* idején soroztak be (Liv. 25, 5, 7). Ugyancsak rendkívüli jelleggel, védekező háború esetén soroztak 46. életévüket betöltött polgárokat.

Bár szokásjogi alapon alakult ki, de állandónak mondható az a szabály, miszerint 17 és 46 év között határozták meg a katonaköteles kort, innen-től számított egy katonaképes polgár a felsejűlt ifjak (*iuniores*) közé. Már a Servius Tullius-féle *centuriák* rendszerében is megosztották a politikai jogokkal rendelkező lakosságot a 17-46 közöttiek (*iuniores*) és a 46-60 év között állók (*seniores*) csoportjára. A két korcsoport szavazati joga megegyezett

(ugyanannyi szavazócenturiát alkottak a népgyűlésben), ezzel a – minden bizsonnyal – számbeli kisebbségben lévő idősöknek kedveztek. Ahogyan azt Liviusztól tudjuk, a (Liv. 1, 43) az időseket csupán a város védelmére („*ad urbis custodiam*”) vették igénybe, míg a fiatalok feladata volt, hogy részt vegyenek a (kül)háborúban („*ut foris bella gererent*”). A szabály vélhetően nem zárta ki, hogy az idősebb korosztályokból is sorozzanak, a rendelkezésre álló forrásaink (leginkább: Gell. *Noct. Att.* 16, 10) alapján mégis azt feltételezhetjük, hogy amikor a katonakorú ifjúságnak szűkében voltak („*asperis reipublicae temporibus, cum iuventutis inopia esset*”) inkább az alacsonyabb vagyoni osztályokat mozgósították (és nem az idősebb korosztályokat) és a szegényebbek költségeit kompenzálták azzal, hogy az állam költségén adtak nekik fegyvereket („*armaque is sumptu publico praebebantur*” – *Noct. Att.* 16, 10, 13).

A 45 fölötti, '*seniores*' korosztály igénybevétele éppen ellenkező előjellel merülhetett fel azokban az esetekben, amikor a háborúban megedződött, kifejezetten „elit” emberanyagot jelentő és továbbbszolgálni kívánó katonák mozgósítása merült fel. A második pun háborút követően a *seniores* körébe tartozó veterán katonáknak szinte „könyörögniük” kellett, hogy részt vehessenek a komoly hadizsákmánnyal kecsegtető keleti háborúkban,⁶ sőt a *consulok* számára is a hadseregszervezés kivételes és megtisztelő módjának számított, hogy nemcsak sorozással, de válogatáson alapuló toborzással is kiégésíthették seregüket – amely lehető-

séget adott a „túlkoros”, de harcedzett katonák felvételére is.

Így kapott engedélyt például Cornelius Scipio hétezer önkéntes (*voluntarius*) beszervezésére Kr.e. 205-ben az afrikai hadjárata előtt (Liv. 28, 45) vagy Sulpicius Galba öt évvel később arra, hogy Scipio hadjáratot megharcolt veteránjaiból magával vihesse „annyit, amennyit csak tud” („*de exercitu quem P. Scipio ex Africa deportasset voluntarios, quos posset*” – Liv. 31, 8). A harmadik makedón háború előkészületeinek leírásakor (Kr.e. 171-ben) Livius hangsúlyozza, hogy a *senatus* hadrend eldöntésekor „rendkívül kedveztek Macedoniának, hogy megengedték a *consul*nak: ötvenéves korig tetszés szerint behívhatja azokat a régi centuriókat és katonákat, akiket csak óhajt.” („*praecipuum datum sorti Macedoniae, ut centuriones militesque ueteres scriberet, quos uellet, consul usque ad quinquaginta annos*” – Liv. 42, 31).

A *consul*ok *dilectusszal* összefüggő alapvető jogosítványait csak egészen kivételes esetben korlátozta a *senatus*. A 3. makedón háború (Kr. e. 171-167) során fordult elő, hogy a *consul*ok „népszerűségelhátráltatása” miatt a *dilectus* „elnehezült” („*ambitiosis consulibus dilectum difficilem esse*”) mivel a saját népszerűségükre hajtó főtisztviselők nem mindenkit soroztak be és a hadvezérek is hasonló megfontolásból (*per ambitionem*) jogtalan szabadságolásokkal (*incertis commeatibus*) elbocsátották katonáikat a hadszíntéren állomásozó légiókból (Liv. 43, 14). Ezen visszaélések nyomán a *sensor*oknak – példátlan és megszegyenítő módon – azt kellett elrendelniük, hogy a sorozásokat a *con-*

*sul*ok helyett a *praetor*ok tartsák meg, noha csekélyebb a hivatali hatalmuk és a tekintélyük is („*vis imperii minor et auctoritas*”). A *sensor*ok ezen felül személyesen jártak közben az ügyben, hogy a szabadságolt katonákat visszairányítsák provinciájukba, és a katonai szolgálatból való elbocsátások okait is felülvizsgálták. Akinél úgy találták, hogy szolgálati ideje teljes kitöltése előtt (*ante emerita stipendia*) kedvezményes elbocsátással (*gratiosa missio*) engedtek el a katonaságból, azokat ismételt katonai szolgálatra kötelezték.

A *dilectus* ezen „nagy revíziója” keretében vezették be a *sensor*ok az általuk tartott vagyonbecslés során elmondandó „sorozási esküt” is, melyben a cenzusba vett személyeknek a szokásos esküjük mellett a sorozáson való megjelenésre is esküszerű ígéretet kellett tenniük.

„Te fiatalabb vagy negyvenhat évesnél, te megjelentél-e C. Claudius és Ti. Sempronius *sensor*ok rendeletére a sorozáson, s valahányszor sorozás lesz, amíg csak ezek a *sensor*ok hivatalban lesznek, ha még nem voltál katoná, meg fogsz-e jelenni a sorozáson?” (Liv. 43, 14 – Muraközy Gyula fordítása)

IV. A *dilectus* mint professzionális hadseregszervezés

A *dilectus* folyamatának rekonstruálásához elsősorban Polybios leírását vesszük alapul (Polyb. 6, 19-26), aki az eljárás két fő részét különbözteti meg: a sorozást végző katonai *tribunus*ok kijelölését (légióként 6-6), majd a légiók legénységi állományának kiválasztását. Polybios a sorozás lebonyolításának általános eljárásrendjét adja meg, melyet a felmerülő történelmi helyzet és más szervezési adottságok ugyanakkor jelentősen módosíthattak.

A *dilectus* első lépése, a légiókat összeállító katonai *tribunus*ok kiválasztása már önmagában kiemelkedő jelentőséggel bírt, hiszen ezeknek a főtiszteknek a felelősségi körébe tartozott a légiók megfelelő, lehető leghatékonyabb személyi összetételének kialakítása az egyes polgárok kora, harci tapasztalat és vagyoni lehetőségei alapján. Polybios – a *consuli* seregek klasszikus rendszerét alapul vevő – folyamatleírása szerint mindkét *consul* két-két légió felállítására kapott engedélyt a *dilectus* keretében, így 6-6 *tribunus* kijelölésére volt lehetőségük. Az összesen 24 *tribunus*ból 14-nek legalább 5, 10-nek legalább 10 év harci tapasztalattal (vagy ekkora számú hadjárat tapasztalatával) kellett rendelkeznie (Polyb. 6, 19, 1). A *consuli* seregekben az egyik légió 4 idősebb és 2 fiatalabb, a másik 3 idősebb és 3 ifjabb *tribunust* kapott. A kezdetben teljes mértékben (12-12 fővel) *consulokat* megillető jog utóbb jelentősen csorbul, mivel a 24 *tribunus*ból Kr. e. 361

után hatot, 311-et követően tizenhatot a népgyűlés választott, 207 óta pedig az összes katonai *tribunust* a *comitia centuriata* választhatta.

Polybios leírása szerint a hadköteles római polgárok, vagy a hadseregben még nem harcoló ifjak (*iuniores*) a Capitolium előtti téren sorakoztak fel a kiválogatás céljából (Polyb. 6, 19, 1). Mivel a Capitolium előtti tér befogadóképessége 12 és 15 ezer fő között lehetett, sejtethető, hogy egy időben nem vonulhatott fel valamennyi érintett (a 2. és 3. századi adatok szerint 300-350 ezer római polgár), de még a 17 és 46 év közötti közvetlen hadkötelesek (cca. 200-250 ezer polgár) sem.⁷ A leginkább valószínűnek az tűnik, hogy a városi körzetek, *tribusok* szerint vonultak fel a polgárok a Rómába jutás lehetősége szerint, amely jóval nagyobb könnyebbséget jelenthetett például a 4 városi *tribushoz* tartozóknak, mint a 31 vidéki körzet lakóinak.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a *tribusok* szerinti toborzás alapját is a census képezte, ennek alapján osztották be elsődlegesen a polgárokat a jogaikat megalapozó, *centuriákból* álló népgyűlésbe. A *tribusok* szerint felsorakozó polgárokból válogató *tribunust* egy hivatalnok (*scriba*) tájékoztatta a felsorakoztatott polgárok vagyoni helyzetéről, továbbá az érintett polgár *tribus-* és *centuria* szerinti helyéről is. Az egyes *tribusokra* eső, elvárt újoncok (*iuniores*) száma a köztársaság nagy háborúinak „klasszikus korszakában” nagyjából 6-7 ezer fő lehetett, ez azonban értelemszerűen nem jelentette a ténylegesen is besorozott polgárokat, mivel a „pelda-

szerűan felállított” négy légióba kb. 20 ezer embert soroztak be.

A légió szervezettségét és hatékonyságát megalapozó kiválasztás professzionalitását az adta, hogy az eljárás nemcsak a hadkötelesek fizikai adottságainak felmérését jelentette: az életkor, a harci tapasztalat és a vagyoni helyzet gondos, egyidejű mérlegelése nyomán jutottak el az egyes katonák kiválasztásáig és a légió megfelelő alakulataiba történő besorozásáig. A válogatás ezen nagy jelentőségű és érdemi része (a klasszikus, négy légiós sorozás polübioszi modelljén) a felsorakozott hadkötelesek *tribunus*ok általi négyfős csoportokban történő kiválasztásával kezdődött, amelyekből minden légióba egy-egy fő nyert beosztást. A *dilectus* ezen az első fázisa biztosította, hogy valamennyi légióba egyenlő arányban kerüljenek a különböző fizikai adottságú hadkötelezettek.

A *dilectus* központi elemét a kiválasztottak légiós csapattestek szerinti szétosztása jelentette az újoncok kora, vagyoni helyzete és harci tapasztalata alapján (Polyb. 6, 21, 7-9). A legifjabb és legszerényebb anyagi helyzetű újoncok a könnyűfegyverzetűek (*velites*) közé kerültek. A hadrend legfontosabb részét képező légiós nehézgyalogság (polübioszi légió szerinti) 3000 fős segrészének első, fiatalabb vonalát a *hastati*, második, idősebb körét a *principes* jelentették 1200-1200 fős állománnyal. A légiós hadrend első két vonalát képező állomány elsősorban harci tapasztalatában, és a végigharcolt hadjáratok számában (és ezen keresztül természetesen életkorában) jelentett minőségileg különböző kategóriát. A

nagyobb létszámú légiók összeállítása esetén a legkevésbé költségesnek és korlátozottnak tűnő *hastati* állományát emelték meg (1800-2000 főre), ebből az állományból soroztak több katonát (értsd: itt kívánták meg a legkisebb harci tapasztalatot, ezért itt lehetett a leginkább széles körből válogatni).

A válogatás utolsó, egyben legfontosabb része az elitet jelentő légiós tartalék, a harmadik vonalban álló *triarii* kijelölése volt légiónként 600 fős létszámban. A *triarius*ok nemcsak a légió leghátsó hadrendi sorát, hanem az egész hadsereg minőségi tartalékát jelentették. Kijelenthető, hogy az egész légiós hadrend ellenséges gyalogsággal szembeni minőségi fölényét a *triarius*ok gondosan kiválogatott és felfegyverzett elit alakulata és annak bevetethetősége, valamint harci teljesítménye alapozta meg.

A polgárkatonák vagy „népfölkelők” besorozását jelentő *dilectus* professzionalitását az biztosította, hogy az elit alakulatot jelentő *triarius*ok esetében (és valószínűleg az ugyancsak gyakorlott katonáknak számító *principes* körében is) a harci tapasztalat jelentette a kiválasztás alapját és csak másodszorban a polgár vagyoni helyzete – az ő esetükben tehát lényegében kiképezett és harci tapasztalattal rendelkező elitkatonákat soroztak a hadseregbe. Amennyiben a polgár nem volt abban a helyzetben, hogy megfelelően, vagyis alakulatánál elvárt minőségű fegyverzetrel felfegyverezze magát, az állam biztosított fegyvereket, sőt: maga a „zsold”, a *stipendium* is elsősorban egyfajta hadviselési költségtérítést szolgáltat, amiből számlaszerűen le lehetett vonni

az állam által hitelezett fegyvereket és további, katonáskodással összefüggő költségeket. Ahogyan azt Polybiostól tudjuk: a katonai *tribunus* külön is felkereste a fegyvertelenül megjelent besorozottak házáat, és szemlét tartott azok otthonában a fegyverzetük felett, ezt követően döntött az esetleges kiegészítésekről.

V. A *dilectus* „védelmi veszélyhelyzetben”

A „védelmi veszélyhelyzet” modern fogalmával körülírható *tumultus* a különlegesen veszélyesnek minősített háborús állapot idején elrendelt sorozást jelentette, lényegében a *dilectus* rendkívüli formáját takarta, amelynek keretében – a polgárok rendes hadkötelezettségén túlnyúló – rendkívüli jellegű, általános mozgósítást rendeltek el. A *tumultus* védelmi veszélyhelyzete idején a sorozással összefüggő mentességek nem érvényesültek: így például a 46. életévüket betöltötteket is besorozhatták, felfüggesztették a testületeknek, városoknak, kikötőknek megadott általános mentességeket éppúgy, mint a személyes jellegű felmentéseket. A háborús veszélyhelyzetet is a *senatus* állapította meg és nyilvánította ki (Liv. 34, 56, 11).

A *terminus technicus*nak nem tekinthető,⁸ „külső” támadás által kiváltott *tumultus* több szempontból párhuzamba állítható a lázadás (*sedition*) állapotával, amely elsősorban „belső” felkelést, zavargást, politikai válságokat takart (*domi seditiones*), külső ellenséggel szemben vívott háború (*bellum*) nélkül.⁹

Ahogyan Livius a második pun háború és az akkor előállt ellenséges katonai jelenlét nyomán felfüggesztett mentességek részletezése (Liv. 27, 38) során jelzi: a háborús veszélyhelyzet alapja az ellenség Italia területén tartózkodása és az azzal összefüggő megnövekedett fenyegetettség, félelem („*belli terror duplicatus*”). A veszélyhelyzeti hadiállapot ideje alatt a rendes *dilectus* szabályai és mentességei nem érvényesültek, mivel ellenség állomásozott Italia területén („*cum in Italia hostis esset*”). Ilyen okok miatt például Kr. e. 207-ben a korábbi emberveszteségekre tekintettel hét, egyébként szolgálatmentességet élvező, pontosabban saját partszakaszának védelmével megbízott tengerparti kolóniából már csak kettőnek hagyták meg a sorozás alóli mentességet, de még az ezekben élő hadköteles korúak sem hagyhatták el 30 napnál hosszabb időre városukat, hogy szükség esetén mégis rendelkezésre állhassanak, vagyis a felmentés az ő esetükben is bármikor felfüggeszthető volt (Liv. 27, 38, 3). A *dilectus* érintő mentességek ilyenkor azért nem érvényesültek („*dilectus sine vacationibus habitus esset*”), mivel a hivatalba lépő *magistratus* a felmentési okokat figyelmen kívül hagyhatta (Liv. 8, 20), vagy a felmentések jogosságának vizsgálatát későbbre halaszthatta (Liv. 3, 69).

A mentességek felfüggesztésére több példát is szolgáltatnak a második pun háború válságos évei. Kr. e. 214-ben a római *censorok* négy évre visszamenőleg ellenőrizték a felmentésben részesülőket, majd mozgósítottak kétezer, korábban felmentésére tekintettel hadba nem lépett újoncot úgy, hogy

nem hivatkozhattak sem felmentési okra, sem betegsége (Liv. 24, 18). Két évvel később (Kr. e. 212-ben) külön vizsgálóbizottságokat állítottak fel, hogy vegyék számba minden nyilvános helyen a besorozható polgárokat, és még akkor is állítsák be őket a seregbe, ha nem érték el a 17 éves kort. A „fiatalok felkutatását” („*conquisitionem ingenuorum*”) végző háromfős bizottságokat *senatusi* határozat alapján állították fel (Liv. 25, 5).

A védelmi veszélyhelyzetnek külön nevezett típusa volt a gall támadás miatti veszélyhelyzet (*tumultus Gallicus*), amely a Rómát érintő tragikus, Kr. e. 387-es gall invázió élményéből táplálkozhatott. A *tumultus gallicus* rendkívülisége is elsősorban a mentességek figyelmen kívül hagyásában tükröződött. A Kr. e. 390 körül keletkezett *lex de vacatione militiae* értelmében még a papi testületek tagjai is csak azzal a kitétel-lel kapták meg a katonai szolgálat alóli, jogszabály biztosította mentességet (és vélhetően a hadiadó-mentességet is), hogy a *tumultus gallicus* idejére azokat felfüggesztették (Plut. *Marc.* 3, 3; Plut. *Cam.* 41, 6). A gall támadások kiemelt jelentőségét mutatja további példaként a Kr. e. 329. év, amikor a gallok elleni hadjáratra Mamercus *consul* mindenkit, még a fegyveres katonai szolgálat alól általában felmentett mestereket és kézműveseket is besorozta, mivel arra kapott parancsot, hogy a mentesség „bármely engedelme nélkül” („*sine ulla vacationis venia*”) tartson sorozást (Liv. 8, 20).

VI. A *dilectus* közjogi vonatkozásai és jelentősége

A folyamatos háborúszervezés legfontosabb kormányzati feladatként való állandósulása nyomán a római állam közjogilag folytonosan egy – modern értelemben vett – „háborús veszélyhelyzet” keretei között működött, függetlenül attól, hogy „rendes” *magistratusok* (leginkább: *consulok*) vagy a „rendkívüli megbízatásokat” viselő főtisztviselők (például *dictator*) irányították az államot és vezették a római hadseregeket.

A „rendes” és „rendkívüli” jellegű tisztviselői felhatalmazások – mai szempontok szerinti – elkülönítésének problematikája nyomán utalhatunk még arra is, hogy a – szakirodalmi kategorizálásban – „rendes jogrendet” jelentő kettős *consulság* főtisztviselői által gyakorolt főhivatalnoki hatalom, a *consuli imperium* is tartalmazott „rendkívüli jellegű” felhatalmazást, hiszen a *consulok domi militiaeque* viselték tisztségüket úgy, hogy a római városhatárokon (*pomerium*) belül (és annak körzetében) korlátozottabb, „civil jellegű” *imperiumot* gyakoroltak (*imperium domi*), míg a városfalakon túl, a római hadsereg főparancsnokaként, az *imperium militiae* keretében már kifejezetten katonai természetű, „háborús veszélyhelyzetnek” megfelelő jogosítványaik voltak. A rendkívüli tisztviselést és *imperiumot* jelentő *dictatort* is az egyik *consul* nevezte ki egy „rendes” hatalomgyakorlás keretei között megtehető „rendkívüli” intézkedés formájában. Ez a sajátos kettősség érvénye-

sült a hadiállapot magasabb szintjének minősülő „védelmi veszélyhelyzet”, a *tumultus* esetében is, amikor a „rendes” jogrend szerint főhivatalt viselő *consul*oknak biztosítottak „rendkívüli” jogokat, ráadásul éppen a városfalakon belüli, „civil” *imperium* körében értelmezhető hadseregszervező sorozás, a *dilectus* során.¹⁰

Rómában már a korai időktől – a hagyomány szerint a Kr. e. 6. században uralkodó Servius Tullius királytól, majd a 6–5. század során folyamatosan – az állam legfontosabb feladatáént intézményesült a folyamatos háborúszervezés és az évről évre ismétlődő hadseregszervezés, ami jelentős különbséget jelentett a korábbi, alkalmi jellegű és az erőforrásokat csak részben kihasználó nemzetségek, *gens*ek általi katonaaállításához képest.¹¹ A polgárok fegyverképesség alapján kialakított vagyoni osztályozásán alapult az ekkor intézményesült „katonai jellegű” népgyűlés (*comitia centuriata*), amelynek keretében a fegyverképesség és hadseregszervezés a politikai jogoknak is alapjává vált.

A hadseregszervezés és háborútervezés államszervező főfeladatából következett, hogy az állam legfontosabb testülete a(z) – ugyancsak Servius Tullius királyhoz kötött – „szavazó-centuriákból” álló népgyűlés, a *comitia centuriata* intézményesítette a hadsereget, de nem a tulajdonképpeni, aktuális fegyveres erőt, hanem a katonáskodó római polgárok által alkotott *hadviselő* közösséget. A római hadsereg-közösség köztársasága, *res publicá*ja a hadsereg-közösség politikai képviselőt biztosította, ami természetesen nem

hasonlítható a modern értelemben vett demokratikus népképviselő intézményeihez. A *comitia centuriata* lovasságot és jól felfegyverzett gyalogságot domináns helyzetbe hozó szavazócenturiák szerinti szavazási rendje például éppúgy diszkriminatív volt, mint a vagyoniilag fegyverképtelen polgárok, a *capite censi* rétegeinek kizárása a politikai döntéshozatalból.¹²

A politikailag intézményesült hadsereg-közösségből képződött meg évről évre az éppen hivatalba lépő *consul*ok vezetésével az aktuális háborúban részt vevő hadsereg az állami sorozás (*dilectus*) eljárásának keretében úgy, hogy a hadsereg-közösség politikai képviselőtét ellátó *comitia centuriata* választotta meg a hadsereg vezetőit, a hadvezéri hatalommal bíró *magistratus*okat. A hadsereg-közösség tagjai számára differenciált politikai jogokat adó római államrend keretei között a hadsereg-közösségből megképződött hadsereg nem vált állandó testületté, és a hadsereg-közösséget megillető politikai jogok sem fejlődtek a hadsereg által gyakorolható közhatalmi jogosítványokká. A római légiókra és szövetséges kontingensekre épülő haderőt minden évben újjászervezték úgy, hogy nemcsak újoncokat soroztak, hanem a régi katonák egy részét el is bocsátották és visszairányították „polgári életükbe”, megakadályozva egy hosszú ideig egyben tartott és élethivatás-szerűen katonáskodó, társadalom felett álló „hivatásos” katonai csoport kialakulását. Ugyancsak kiemelendő, hogy a hadsereg vezetését „politikus civilek”, pontosabban a hadsereg-közösség

által jellemzően egy évre választott vezető, a *consulok* és *praetorok* látták el.

Első ízben talán Veii ostromakor (Kr. e. 406) merült fel komolyabban a hadseregközösség és a hadsereg elválasztásának kérdése, a költségterítését szolgáló állandó zsold, a *stipendium* juttatásának bevezetésével. Amellett, hogy „a nép még sohasem fogadott ekkora örömmel semmiféle intézkedést” (Liv. 4, 60, 1), a lépés politikai szempontból meglehetősen aggályosnak tűnhetett, mivel a polgárok katonáskodásának téli szünetet átívelő meghosszabbítása előre vetítette egy állandó jellegű hadsereg létrejöttét. Különösen a „folyamatos háború jogcímét” (*„continuae militiae causam”*) tartották a néptribunusok aggályosnak, amely a korábbi, rossz emlékű, rendkívüli jogrendekre emlékeztetett. A *stipendium* bevezetése és a több éven át tartó katonáskodás lehetővé tétele azért nem jelenthette mégsem a katonaság politikai hatalmának intézményesítését, mivel a tényleges hadsereget „alkotmányosan” ezt követően is elválasztották a hadseregközösségtől, szigorúan utóbbinak hagyva meg a politikai hatalomgyakorlás jogosítványait. A *hadseregközösség* politikai hatalomgyakorlása így nem alakult át a hadseregközösség döntései nyomán létrehozott *hadsereg* politikai hatalomgyakorlásává.

Ez utóbbi, kiemelkedően fontos kritérium megvalósulása szempontjából volt lényeges az az esemény, amikor a Kr. e. 357-es év egyik *consulja*, Gnaeus Manlius a táborban tartózkodó seregével szavaztatott meg egy törvényjavaslatot, amit végül a *senatus* is jóváhagyott. A néptribunusok „nemcsak a

törvénytől, de méginkább a példától” (*„non tam lege quam exemplo”*) megrettenve halálbüntetést indítványoztak arra, aki a jövőben a Városon kívül tart katonai népgyűlést, hiszen így a *consulok* hűségére felesküdt katonákkal (*„per milites iuratos in consulis verba”*) még a nép számára – értsd: a hadseregközösséget kifejező népgyűlés tekintélyvesztése szempontjából – végzetes döntést is meg lehetne szavaztatni (Liv. 7, 16).

A hadseregvezetéssel összefüggő politikai jogok gyakorlásának állandó intézményekhez, valamint Róma városához kötése garanciális biztosíték volt arra, hogy ne alakulhasson ki olyan „alkotmányellenes” állapot, amelyben a hadseregközösség helyett a – Róma határain kívül állomásozó – „tényleges hadsereg” gyakorolja a legfontosabb, közösséget megillető politikai jogosítványokat. Ezt biztosító további közjogi szabály volt az is, miszerint a hadseregparancsnokságot jellemző módon betöltő *dictator*t kizárólag „római földön” (*„agro Romano”*) lehetett kijelölni és felhatalmazni,¹³ ahogyan a „rendes” *consulok* sem vehették át a hadsereg irányítását addig, amíg Rómában el nem végezték a kötelező szertartásokat.

Tekintetbe véve, hogy a Róma folyamatosan „hadiállapotban” állt, és az évente választott – akár „rendes”, akár „rendkívüli” – főtisztviselők első és elsődleges feladata volt az aktuális háború és azt megvívó hadsereg megszervezése, talán kimondható, hogy a római állam „alkotmányos működésében” a háborús állapot nem „rendkívüli alkotmányos jogrendet”, valamiféle „hábo-

rús veszélyhelyzetet” jelentett, hanem éppen a közjogi intézmények rendes kereteit. A római „köztársasági alkotmány” és a *res publica* referenciapontjait jelentő intézmények (*senatus*, *magistratusok*, népgyűlések) leginkább közjogi keretet adtak a háborúszervezés elsődleges közfeladatához, amelyre az egy mást követő „rendkívüli állapotok” kívánalmainak megfelelően építhették az éppen felmerülő kihívásokhoz igazodó kormányzati megoldásokat.

Bármennyire is kiemelt szerepet játszott a háborúszervezés a római állam közfeladatainak rendszerében, az állami intézményként szerveződő hadsereg – szemben a karthágói és hellén birodalmak zsoldoshadseregeivel – nem vált egy *állandó* állami intézménnyé, éppen azért mert a kormányzati rendszert keretező közjogi szabályok elősorban éppen a kormányzati szervek (mindenek előtt a *senatus*) politikai kontrollját kívánták biztosítani a fegyveres erők felett, és meg tudták valósítani a hadsereg lehetőség szerinti kizárását a tényleges politikai hatalomgyakorlás eszközeiből.

Ahogy azt láttuk, az állami hadseregszervezés Rómában nemcsak egy fegyveres testület vagy csapat megszervezését és összeállítását jelentette, hanem a hódításszervezés feladatát is. Ez az „állandó hadsereg nélküli állami hadseregszervezés” és „háborúviselés” (*bellum gerere*) jelentette az állam elsődleges közfeladatát, az állami főtisztviselők és testületek elsődleges tevékenységét. A római hadügyek vonatkozásában nem a 'hadügyek', inkább 'háborúszervezés' vagy 'hódításszervezés' kifejezést célszerű használnunk

az említett közfeladatra, ami a szűk értelemben vett hadseregszervezés mellett magába foglalta a diplomácia, a háborús erőforrásbővítés és hadseregbővítési célú integráció számos elemét is (pl. városalapítás, szövetségi rendszer koordinálása).

Az évente felülvizsgált, légiókból szervezett hadsereg összetétele a sorozások alkalmával folyamatosan változott, a parancsnoki tisztségek is igazodtak az állami főtisztviselők évenkénti változásához. A sorozás (*dilectus*) során nemcsak új hadsereget (*novus exercitus*) gyűjtöttek, de elbocsátásban (*missio*) is részesítették a katonák egy részét a felmerülő hadi helyzetnek és stratégiának megfelelően. A parancsnoki kar sem képezett egy állandó testületet, hanem a *magistratusok* éves választása alkalmával kijelölt politikus főtisztviselők (*consulok* és *praetorok*), valamint az általuk és a népgyűlés által választott főtisztviseli kar (katonai *tribunusok*) parancsnokságára épült.

A „köztársaság”, a hadseregközösség állama, a filozófiai vagy állam-bölcseleti értelemben kevert alkotmányként (*mikté politeia*) kifejezett *res publicának*¹⁴ a működése abban állt, hogy az egymást kiegyenlítő három hatalmi tényező (népgyűlés, *senatus*, *magistratusok*) egymást kiegyenlítve és kiegyensúlyozva rendelkeztek a háborúszervezés jogkörei felett. A rendszert realizáló alapintézmények: a polgárok állami tisztviselő (*censor*) általi vagyoni besorolása (cenzus), a hadseregközösségből hadsereget formáló sorozás (*dilectus*), továbbá az állami főtisztviselők által betöltött hadseregarancsnoki tisztségek, lényegében már a királysá-

got követő évtizedekben felállításra került és intézményesültek.

A hadseregközösség képviselőjét kifejező *comitia centuriata*, a vezérkart jelentő *magistratusok* között – állandóságára és befolyására tekintettel – leginkább a *senatus* vállalta fel a koordináció feladatát, melynek keretében, egyfajta háborús vezérkarként, megszabta a hadseregszervezés és háborúszerzés legfontosabb elvi kereteit. Nem véletlen, hogy a köztársasági hadtörténet talán legfontosabb forrását jelentő Polybios is hosszan taglalja a *senatus* államigazgatásban és hadseregszervezésben játszott vezető szerepének okait és jogi kereteit (Polyb. 6, 12-17) kifejezetten megfogalmazva, hogy a hadsereget vezető *consulok* „semmit nem tehetnek a *senatus* egyetértése nélkül” ideértve a ruházat, zsoldfizetés vagy éppen a haditerv kérdéseit és kompetenciái is (Polyb. 6, 15, 4-5).

A hadizsákmány nagyságának ugrásszerű megnövekedése és a Kr. e. 2. századtól jelentkező zsákmányháborúk éppen a háborúszerzés *senatusi* jogosítványaiiban eredményeztek később nagy jelentőségűnek bizonyuló változásokat. A háborúvállalkozások szervezését egyre jobban kisajátító hadvezérek, valamint a fővezéri tisztségeket és annak hasznait egyre látványosabban maguknak megszerző patricius nemzetségek mellett maga a hadsereg is elszakadt a hadseregközösségtől és a hadseregszervezési jogosítványok is folyamatosan „leváltak” a *senatus* testületéről.¹⁵

Az a – Marius nevéhez köthető – hadseregszervezési reform, melynek keretében a hadseregközösséghez

nem tartozó, vagyontalan, népgyűlésben szavazati joggal nem rendelkező polgárokat is felvették az immáron állandó, hivatásos hadseregbe, azért kiemelkedő jelentőségű, mivel jogilag is lezárta a *hadsereg* és a *hadseregközösség elszakadásának* évszázados folyamatát. Ez a folyamat teljesedett ki a hadseregközösség elitjét jelentő cenzuslovasság sorozásának megszüntetésében, a hadseregközösség politikai jogait gyakorló *comitia centuriata* tekintélyvesztésében, és legfőképpen a hadseregközösségből hadsereget alakító sorozás, a *dilectus* elenyészésében.

Azzal, hogy a hadsereget már nem a hadseregközösségből állították össze a polgárokból álló „nép” megszűnt hadviselő közösségé lenni, és ezzel együtt kiüresedtek azok a politikai intézmények is (leginkább a *comitia centuriata* népgyűlése), amely a hadseregközösség akaratát érvényesítették. A hadseregközösség megszűnésével értelemszerűen megszűntek azok a kontrollmechanizmusok is, amelyeket a hadseregközösség gyakorolt a tényleges hadsereg fölött és – tekintetbe véve, hogy ezeket a kiegyensúlyozó eszközöket a *senatus* realizálta a neki rendelt hadseregszervezési feladatkörök révén – magának a *senatus*nak is folyamatosan „elkoptak” a hadseregszervezéssel összefüggő jogosítványai.

Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a hadseregközösség megszűnésével a római állam a hadseregközösség *res publicájából* a hadsereg köztársaságává vált, mivel a politikai jogokat megalapozó fegyverképesség már az állandó hadsereghez és nem a népgyűlés által kifejezett hadseregkö-

zösséghez kapcsolódott. A hadseregközösséget megillető, *senatus* által koordinált politikai jogosítványok rendszerét is lassacskán a hadsereg feletti parancsnokság, a hadseregszervezés, valamint háborúszervezés jogosítványait megszerző hadvezérek vették át úgy, hogy a római államszervezet még hosszú évtizedekig (sőt: évszázadokig) nem intézményesítette politikai szereplőként sem a hadvezéri hatalmat, sem a hadsereget – végzettszerűen vezetve el a *res publicát* a Kr. e. 1. századra már jól érzékelhetővé váló válságához.

1 Brunt, Peter A. (1971): Italian Manpower 225 BC. to AD 14. Oxford University, Oxford 1971. 3–10. o.; Rich, John: The Supposed Roman Manpower Shortage of the Later Second Century B.C. *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, 1983, 32(3), 287–331.o. 288. o.; Rosenstein, Nathan: Marriage and Manpower in the Hannibalic War: *Assidui*, *Proletarii* and *Livy* 24.18.7–8. *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, 2002 51(2), 163–191.o., 164.o.

2 Pearson, Elizabeth H.: Exploring the Mid-Republican Origins of Roman Military Administration. *With Stylus and Spear*. Routledge, London 2021. 24–30.o.

3 További alkalmak a sorozás, tribunusok általi megakadályozására: *Liv.* 2, 43; 2, 44; 3, 25; 3, 30.

4 *Liv.* 31, 50, 7.

5 *Liv.* 43,15,1 szerint például tizenegy napig.

6 *Ld. pl. Liv.* 42, 34; 23, 6; 25, 3; A városi légión, mint rosszabb minőségű alakulatként említése (sejtése) *ld. pl. Liv.* 6, 9; 23, 14; 23, 25.

7 De Ligt, Luuk (2007): Roman Manpower

and Recruitment During the Middle Republic. In Erdkamp, Paul (szerk.): *A Companion to the Roman Army*. Blackwell Companions to the Ancient World. Ancient History. Blackwell, Malden 2007. 114–131.o. 115–116.o.

8 Golden, Gregory K. (2013) Crisis Management During the Roman Republic: The Role of Political Institutions in Emergencies. Cambridge University Press, Cambridge 2013. 42–86.o.

9 A „külső” háború (*bellum*) és a „belső” (*domi*) felkelés (*foris bella*, *domi seditiones*) határozott elkülönítésére lásd *Liv.* 4, 35, 3; 6, 1, 1.

10 Rüpke, Jörg: *Domi militiae: die religiöse Konstruktion des Krieges in Rom*. Franz Steiner, Stuttgart 1990. 67.o.; Drogula, Fred K.: Imperium, Potestas, and the Pomerium in the Roman Republic. *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, 2007, 56(4), 419–452.o. 420.o.

11 Pókecz Kovács Attila: A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2014. 15.o.

12 Brand, Clarence Eugene (1968): *Roman Military Law*. University of Texas, Austin, TX – London 1968. 9–10.o.; Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila (2021): *Római magánjog*. Ludovika Kiadó, Budapest 2021. 28–29.o.

13 Kunkel, Wolfgang – Wittmann, Roland: *Staatsordnung und Staatspraxis in der Römischen Republik*. 2. Abschnitt: Die Magistratur. C.H. Beck, München 1995. 702.o.; Lübtow, Ulrich von: Die römische Diktatur. In Fraenkel, Ernst (szerk.): *Der Staatsnotstand*. Hess, Berlin 1965. 91–137.o., 109.o.

14 Hamza, Gábor (2006): Cicero *De re publicája* és az antik állambölcselet. In: Hamza, Gábor-Nótári, Tamás: *Mit hoz a múlt? Jog és kultúrtörténeti tanulmányok I*. Korona kiadó, Budapest, 53–85.o., 64.o.

15 Alföldy Géza: *Római társadalomtörténet* (ford: Borhy László), Osiris kiadó, Budapest 2002, 54.o.

Dr. Pfeffer Zsolt PhD

egyetemi adjunktus, Pécsi

Tudományegyetem Állam- és

Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi és

Gazdasági Jogi Tanszék

Az adóregisztrációs eljárás

Gyűjthatnak-e gyertyát a céglovagok a cégtemetőben?

I. Bevezető gondolatok

Az adótartozások elleni küzdelem alapvető állami pénzügyi érdek. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) által a „Jogkövetkezmények” körében szabályozott szankcióin túlmenően a jogalkotó további, preventív eszközöket biztosíthat az adóigazgatás számára arra az esetre, ha már jelentősebb adótartozás halmozódott fel vagy súlyos jogsértés, mulasztás valósult meg. Ilyenkor lehet, hogy az adóhatóság már nem tudja a követelését érvényesíteni, viszont megakadályozhatja azt, hogy olyan személyek, akik közreműködtek ilyen vállalkozás működtetésében, azok ne tudjanak minden következmény nélkül, a korábbi hátrahagyva egy új vállalkozást alapítani, vagy egy meglévőben tulajdonosi, vezető tisztségviselői pozíciót szerezni. Vagyis „Az adóregisztrációs eljárás jogpolitikai célja, hogy egy gazdasági tár-

ságban tartozást felhalmozó személy utóbb más társaságban ne tudjon szerepet vállalni.”¹

Az Art. ennek megfelelően szabályozza az adóregisztrációs eljárás jogintézményét. Ennek lényege, hogy az adóhatóság megvizsgálja a vezető tisztségviselő, illetve bizonyos tulajdonosok (tagok) „adózói előéletét”, azaz, hogy állnak-e fent velük szemben törvényi akadályok vagy sem. Ennek körében vizsgálják például a felhalmozott adótartozás kérdését (az aktuális vállalkozásában volt-e, van-e magasabb összegű, kiegyenlíttetlenül maradt köztartozás, illetve fennáll-e meghatározott időtartamú késedelem), vagy azt, hogy fennáll-e vezető tisztségviselői pozíciótól (foglalkozástól) való eltiltás, illetve azt, hogy valakinek a tevékenysége vezetett-e adószám törléséhez. Ha fennáll törvényi akadály, akkor az adóhatóság megtagadja az adószám kiadását, illetve törölheti a meglévő adószámot.² A jogalkotó dönti el, hogy milyen súlyú mulasztások, jogsértések, tartozások képezhetnek akadályt, így az Art. „a legsúlyosabb, a gazdasági élet szempontjából legnagyobb jelentőséggel bíró eseteket sorolja fel, amelyek az adószám törléséhez vezetnek.”³

A joggyakorlatban „akadályt hordozó társaság”, illetve „akadályt hordozó személy” elnevezéssel szokták illetni azokat, akikkel kapcsolatban a törvényi aggályok felmerülnek. A pénzügyminiszteri álláspont szerint a lehető legszűkebben határozta meg a törvény mind az érintett adózói, mind pedig a személyi kört, a hitelezői érdekek, a költségvetési bevételek és a forgalombiztonság védelmével arányos módon.⁴

Az adóregisztrációs eljárást megalapozó akadályok nemcsak új vállalkozás megalapításakor merülhetnek fel, hanem akkor is, ha olyan új személy kerül a már meglévő adózó tulajdonosai, vezetői közé, aki (amely) esetében fennállnak az említett akadályok. Ennek megfelelően a változások bejelentésénél is felmerülhet ezek vizsgálata. („A tisztségviselő személyét érintő változás esetén az utóbbi szabályban foglalt felhatalmazás, visszautalás alapján van lehetőség az akadály ellenőrzésre.”)⁵ Ha az adóhatóság megállapítja, hogy fennáll ilyen körülmény, akkor annak elhárítására szólítja fel az adózót. Ha az adózó a felszólításnak nem tesz eleget, és a mulasztását nem menti ki, akkor az adóhatóság az adószám törlésére vonatkozó szabályokat alkalmazza.

Az Art. részletesen meghatározza, hogy milyen feltételek esetén áll fenn az adószám kiadásának, illetve a változás elfogadásának törvényi akadálya.⁶ „Adóköteles tevékenységet adószám hiányában nem lehet folytatni. Az adószám megállapítás megtagadása vagy az adószám törlése a cégbejegyzési kérelem elutasításához vagy a cég megszűntnek nyilvánításához vezet.”⁷ Vagyis komoly jogkövetkezménye van az adószám törlésének, tehát a gazdasági szereplőnek alapvető érdekük, hogy az adószámukat ne veszítsék el.

Mivel egy vezető tisztségviselő személye döntő hatással lehet egy adózó tevékenységére, ezért az adóhatóság megvizsgálja, hogyan látta el korábban a feladatát más jogi személyekhez kapcsolódóan. Ha az említett törvényi akadályok felmerülése kötődik hozzá, vagy el van tiltva a tevékenységtől, akkor az

adott adózó nem szerezhethet adószámot (vagy a meglévő adószámát elveszíti), és adószám hiányában nem lehet a gazdasági élet része. Mindez pedig felveti a felelősség kérdését is.⁸ Emellett „az adózó érdekkörébe tartozik az, hogy adószámmal rendelkezék; az adószámmal rendelkezés valamely vállalkozás megkezdése feltételrendszere egyik elemének tekinthető.”⁹

Az adóregisztrációs eljárás egyébként a *feketegazdaság* elleni küzdelem egyik eszköze. Célja, hogy azon meghatározott kritériumoknak megfelelő személyek, akik magatartásukkal hozzájárultak ahhoz, hogy olyan adózók, amelyek az adóhatósághoz történő bejelentkezési kötelezettségüknek a cégbírósághoz intézett bejegyzés iránti kérelem és mellékletei benyújtásával tesznek eleget, jelentős adótartozást halmozzanak fel, jelentős jogsértést kövessenek el, vagy elérhetetlenné váljanak az adóhatóság számára, új adózó alapításában, vagy működésében meghatározott körülmények fennállásáig, vagy meghatározott ideig ne vehessenek részt.¹⁰

Az *Alkotmánybíróság* szerint e szabályok – csak úgy, mint önmagában a bejelentési kötelezettség előírása – nem sértik a vállalkozáshoz való jogot, arra is tekintettel, hogy egyrészt van lehetőség a kimentésre, másrészt arra, hogy lehet más személyekkel is helyettesíteni az akadállyal érintett közreműködőt. Ebből adódóan „[n]em állapítható meg, hogy jelentős adótartozás felhalmozásában valamely adózónál meghatározó befolyással rendelkező természetes személy kizárása másik adózó működéséből a vizsgált szabályokban szereplő módon a vállalkozás akadályozását

vagy a vállalkozóvá válás lehetetlenné tételét jelentené az adózót illetően.”¹¹ Másrészt az is fontos, hogy ezek a szabályok a cégbejegyzésre kötelezett adózó adószámának megállapítására vonatkoznak, tehát nem érintik azokat a vállalkozási formákat, amelyeket nem kötelező bejegyezni a cégnyilvántartásba, így például az egyéni vállalkozókat, nincs olyan formakényszert előíró jogszabály, amely valamely személyt arra kötelezne, hogy bizonyos jogi formában végezze a tevékenységét.¹² Erre tekintettel sem állapítható meg alkotmányossági aggály, arra is figyelemmel, hogy ennek megfelelően egy akadályt hordozó személy lehet egyéni vállalkozó vagy gazdasági társaság alkalmazottja is, így a törvény a foglalkozás formáját korlátozza, a tevékenység más minőségben történő folytatásától nincs elzárva az érintett személy.¹³

A törvény biztosítja a kimentés lehetőségét: ha az adóhatóság megtagadja az adószám kiadását, akkor az adózó kimentési kérelmet terjeszthet elő (az erre vonatkozó határidő jogvesztő). Ilyenkor az önhibájukon kívül tartozást felhalmozó adózók vezető tisztségviselői, illetve tagjai, részvényesei nem esnek el az új adózó alapításának, illetve más adózó működésében történő részvételnek a lehetőségétől, e jogkövetkezmény alól mentesülhetnek.¹⁴ Ugyanakkor „pusztán az a tény, hogy [valaki] valamely törvény adta kimentési lehetőséggel nem tud élni, mivel a jogszabályi feltételeknek nem felel meg, illetve a rá vonatkozó kimentési ok fennálltát a hatóságok és a bíróság nem látták bizonyítottnak, nem alapozza meg önmagában az alaptörvény-ellenességet.”¹⁵

Az adóhatóság köteles a megtagadható határozatot visszavonni és az adószámot megállapítani, ha a törvényben meghatározott körülmények álltak fenn, és ezeket az adózó bizonyítja. Ezek olyan esetek, amikor a tartozás az adózónak fel nem róható okból keletkezett (például a vele szerződő felek nem fizették meg az ellenszolgáltatást és az adózó megtett mindent a követelések érvényesítése érdekében) vagy az adózó igazolja, hogy az adószám kiadásának megtagadását eredményező adótartozás már nem áll fenn.

Nem szabad továbbá megfélemlíteni a személyi háttérrel sem, hiszen elképzelhető, hogy azok, akik valamilyen törvényi akadály folytán el vannak zárva az új vállalkozásban való részvételtől, még mindig bevonhatnak ún. strómanokat, akik lehetőséget kínálnak arra, hogy a jogi korlátozásokat kijátsszák.

A tanulmány arra vállalkozik, hogy az adóregisztrációs eljárás főbb jogi kérdéseit áttekintse. Ezek közül kiemelendők az egyes jogértelmezési kérdések, az időtartamok, a személyi kör, valamint a kimentés lehetősége.

II. A jogintézmény elhelyezése – a jogszabály struktúrája

A kiindulópont az Art. által szabályozott adókötelezettségek rendszere. Az adóregisztrációs eljárás 2012. január 1-jével jelent meg az előző adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényben (rég Art.), mégpedig az „Egyes adókötelezettségek” körében, azt a bejelentéséhez, illetve a változások bejelentéséhez,

hez kapcsolódóan szabályozta.¹⁶ Ennek megfelelően „az adóhatóságot az adózókra vonatkozó adatok nyilvántartásba vétele kapcsán különböző feladatok terhelik: 2012. január 1. napjától ezek közé tartozik az adóregisztrációs eljárás lefolytatása.”¹⁷ A hatályba lépéshez kapcsolódóan a következő főbb jogi kérdések említhetők meg: egyrészt valamely tisztség elnyerésének vagy betöltésének feltételeit meg lehet változtatni; ez nem a tiltott visszaható hatály kérdését veti fel, hanem a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idővel hozható kapcsolatba. Másrészt a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra nem vonatkozik, a jogszabály csupán előre jelzi, hogy ha meghatározott adózói előélettel – viszonylag jelentős adótartozás felhalmozásában közreműködéssel – rendelkező magánszemélyt kísérelnek meg bejelenteni vezető tisztségviselőként vagy a törvény szerinti szavazati joggal rendelkező tagként, akkor az akadályozni fogja az adószám megállapítását.¹⁸

Bár az Art. 2018-ban felváltotta a korábbi törvényt, „a szabályozási elv azonban változatlan, a kapcsolódó törvényi indokolás szerint is ‘A szabályozás gyakorlatilag változatlan formában került át az Art.-be.’”¹⁹ Továbbá követi a régi Art. által alkalmazott a *szerkezeti megoldást*, vagyis a bejelent(kez)ési kötelezettség körében rögzíti az adóregisztrációs eljárás, valamint az adófizetési biztosíték szabályait. A *bejelentkezés* azért rendkívül fontos adókötelezettség, mert „adóköteles tevékenységet csak adószámmal rendelkező adózó folytathat, az adószám megállapítása

végezt az adózó köteles állami adóhatóságnál bejelentkezni.”²⁰

Az adóhatóságnak arra is van lehetősége, hogy *adófizetési biztosítékot* írjon elő. A két jogintézményt egymást követően szabályozza a törvény, azonban el kell őket határolni egymástól. „Az adófizetési biztosíték jogintézményének bevezetése az adóregisztrációs akadályokkal nem érintett, de adótartozással rendelkező vagy adótartozással megszűnt cégben döntési pozíciót viselő azon személyek esetén, akik, amelyek új cégben kívánnak részt venni.”²¹ A biztosíték alkalmazására akkor van lehetőség, ha az újonnan alakuló vállalkozás meghatározott tagja, vezető tisztségviselője, cégvezetője olyan korábbi, jogutód nélkül megszűnt adózóban volt tulajdonos vagy tisztségviselő, amely meghatározott, utóbb meg nem térült adótartozást halmozott fel. A jogszabály alapján öt éves időtartam vizsgálható. „Az adófizetési biztosíték az adózó adótartozása megfizetésének tizenkét hónapon keresztül történő folyamatos és teljes összegű biztosítására szolgál”, és az Art. azt is meghatározza, hogy ha a biztosíték csak részben egyenlíti ki a tartozás összegét, akkor milyen szabályok alapján kell azt felhasználni. A biztosíték adása teljesíthető az előírt összeg letétbe helyezésével vagy meghatározott garanciaszerződéssel.²² Fontos, hogy a törvényi előírásokkal szemben nem lehet az adóregisztrációs eljárás kimentésre vonatkozó szabályát alkalmazni ebben a körben, mivel az „Adófizetési biztosíték szükségességének vizsgálata során az adóhatóság nem az adóregisztrációs akadályok fennállta esetére előírt jog-

szabályi rendelkezések szerint köteles eljárni.”²³ Lényeges feltétel továbbá, hogy a biztosíték letétbe helyezését jogvesztés terhével határidőben kell teljesíteni, hiszen „Az adószám törlésének oka nem hárul el az adófizetési biztosíték jogvesztő határidőn túli letétbe helyezésével.”²⁴

III. Az érintett személyek

1. Az adózó, az akadályt hordozó társaságok és az akadályt hordozó személyek

Az eljárással érintett kiindulópontot az újonnan alakuló (és adószámot igénylő) vagy változással (új taggal, vezető tisztségviselővel) érintett *adózó*, aki például tagi vagy vezető tisztségviselői jogviszonyba kerül egy ún. akadályt hordozó személlyel. Az adóregisztrációs eljárást megalapozó lényeges körülmény tehát, hogy felmerül egy *akadályt hordozó személy* és egy harmadik fél, az *akadályt hordozó társaság*, ez utóbbi kettő között pedig egy meghatározott jogi kapcsolat áll fenn. Az akadályt hordozó személy vezető tisztségviselő, cégvezető, képviselőre jogosult tag, vagy bizonyos befolyást lehetővé tevő tag (részvényes) egy olyan társaságban, amely bizonyos összegű adótartozást felhalmozott, illetve ezzel szűnt meg jogutód nélkül, vagy az adószáma meghatározott okból törlésre került. Az Art. 19. § (2) bekezdése meghatározza azt a személyi kört, akiknek magatartása vizsgálандó az adószám megtagadása esetén: az akadályhordozó más adózó jelenlegi vagy volt vezető tisztségviselője, cégvezetője, tagja vagy részvé-

nyese. Az Alkotmánybíróság²⁵ szerint nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az, hogy az Art. az akadályhordozó társaságban 50%-ot meghaladó szavazati joggal rendelkező tagot is felelőssé teszi – a vezető tisztségviselővel együtt – az adóregisztrációs akadály bekövetkezéséért.²⁶ (Később látható lesz, hogy mi alapozza meg ezt a felelősséget.)

Vagyis a szabályozás a következő szempontok figyelembevételével épül fel. Meghatározza az Art. az akadályhordozó társaságban betöltött pozíciótól függően, hogy kik kérhetik a kimentést és kik vannak elzárva ettől a lehetőségtől. Más szabályok vonatkozhatnak az olyan vezető tisztségviselőkre, cégvezetőkre, akik az akadályhordozó társaságban sem tagok, sem részvényesek nem voltak, és más azon tagokra és részvényesekre, akik az akadályhordozó társaságban vezető tisztségviselők, cégvezetők, képviselőre jogosult tagok voltak.²⁷ Például „az Art. rendszerében nem jogosultak kimentésre azok tagok és részvényesek, tulajdoni hányadoktól függetlenül, akik vezető tisztségviselők, cégvezetők voltak. Ugyancsak nem jogosultak semmilyen módon kimentésre azok a tagok, részvényesek, akik az akadályhordozó adózóban közvetlenül vagy közvetett módon 50%-ot meghaladó szavazati joggal rendelkeztek.”²⁸ Nyilván a vezető tisztségviselő felel elsődlegesen egy gazdasági társaság szabályszerű működéséért, de nem mellőzhető az érdemi befolyással rendelkező személyek – így például meghatározott részesedéssel rendelkező tagok – felelőssége sem, hiszen ha egy jogsértésről tudo-

mást szereznek, akkor utasításadási jogukkal élve a törvényes működéséért lépéseket tehetnek. Ennek elmulasztása a többi gazdasági szereplő és a költségvetés védelme érdekét sérti és nem aránytalan módon szolgál az adószám kiadásának megtagadásához, így a tag sem mentesülhet minden felelősség alól arra hivatkozással, hogy a legelemibb feladatok – például számviteli jogszabályok szerinti beszámoló letétbe helyezése és közzététele – a vezető tisztségviselő feladata és kötelezettsége. A kimentés lehetőségét azoknak kell biztosítani, akiknek korlátozott lehetősége van arra, hogy a vezető tisztségviselő által elkövetett jogsértés orvoslása érdekében intézkedéseket tegyenek, egy döntő befolyással rendelkező tagtól viszont ez észszerűen elvárható.²⁹

Vagyis „A feltételek fennállását az adóhatóság azon személyekre nézve vizsgálja, akik érdemi befolyással voltak az akadályhordozó működésére, és ebben a minőségükben gondoskodhattak volna a törvényes működés helyreállításáról, amely törvényi kötelezettségük is, valamint végső esetben a nem szabályszerűen eljáró vezető tisztségviselő megbízatását egyoldalúan meg is szüntethették volna. Ennek elmulasztása a gazdasági élet többi szereplőjének és a költségvetés védelmének az érdekében ésszerű és nem aránytalan indokul szolgál az adószám kiadásának megtagadásához.”³⁰ Ez azért különösen fontos, mert „az akadályhordozó adózó adószámának törlesztése – felszólítást követően – abban az esetben kerül sor, ha a működésével szemben támasztott legalapvetőbb követelményeknek – például számviteli

beszámoló közzététele és letétbe helyezése – sem tesz eleget.”³¹ Másrészt „a jogalkotó nem csupán a személyi kör alapján differenciált, hanem azt is meghatározta, hogy kik milyen adójogi cselekmények alapján mentesülhetnek. Pl. az adózóban közvetlenül vagy közvetett módon 25%-ot meghaladó mértékű szavazati joggal nem rendelkezők esetében maga a státusz eredményez kimentést, a 25%-50% közötti szavazati jogúak esetében elvárás, hogy tegyenek meg minden tőlük elvárható az akadály bekövetkezésének elkerülésére vagy fennállásának megszüntetésére, és mivel az Art. 20. § (5) bekezdése szerinti esetkörben nem kimentési ok az akadályhordozó törvényes működésének helyreállítása, az elvárhatóság követelménye az utólagos helyreállítás esetén is fennáll.” Továbbá „A Kúria értékelése szerint a közösség érdekét és védelmét szolgálja, illeszkedik a társadalom morális rendjébe az a jogalkotói koncepció, amely a cégjegyzésre kötelezett adózók esetében az akadályhordozó nem minden döntési befolyással rendelkező személye esetében és nem minden okból ad kimentési lehetőséget.”³²

Hogy az akadályhordozó személy milyen célból vállalt ezen akadályt hordozó társaságban vezető tisztségviselői pozíciót – például, hogy egy reorganizációs tervet megvalósítsanak – nem bír jelentőséggel. Egy ilyen esetben az érintett személy „nem jelölte meg azt a jogszabályt, amely alapján a kérelmét szerinte alátámasztó ok (milyen célból vállalt az érintett cégekben vezető tisztségviselői pozíciót) értékelhető lenne.”³³

Az alanyi kör *harmadik oldalát* – az adószámot igénylő, illetve a változással érintett adózót – is szükséges megemlíteni, hiszen ebben a viszonyban értelmezhető az akadályt hordozó társaság és személy léte. Ugyanis az akadályt hordozó társaság valamely sajátossága (adótartozás, adószám törlése) okán az akadályt hordozó személy nem szerezhethet részesedést ebben a harmadik társaságban, illetve nem lehet vezető tisztségviselő. „Az adóregisztrációs eljárás rendszerének alapvető elve az adózó és a vezető tisztségviselő/tag közötti kohézió, annak értékelése, hogy egyikőjük magatartása érdemi kihatással van a másikuk adójogi helyzetére. A szabályozás azonban figyelembe veszi azt is, hogy a vezető tisztségviselő/tag korábbi tevékenységéről az új adózó nem rendelkezhet közvetlen információkkal, és arra főszabály szerint nincs is ráhatása.”³⁴ Alapvetően két út kínálkozik ilyen helyzetben e harmadik fél részére: eredményes kimentést tűznek ki célul, vagy a társaság oly módon hárítja el az akadályt, hogy az akadályt hordozó személytől – ha a magánjogi (társasági jogi) szabályok, illetve a társasági struktúra alapján erre lehetősége van – megválí. Egy harmadik lehetőség is adott egyébként, ami nem más, mint a *megelőzés*: az adóhatóság ugyanis kérelemre kiállít egy olyan igazolást, amely arra vonatkozik, hogy az adott személlyel szemben nem áll fenn akadály.³⁵ Így mielőtt sor kerülne a vezető tisztségviselői megbízásra, egy közös társaság alapítására, vagy egy működő cégben az üzletrész eladására, a tagok vagy a jövőbeli üzlettársak tájékozódhatnak az új képviselő vagy társtulaj-

donos adójogi helyzetéről, elkerülve ezzel a későbbi felesleges jogi eljárásokat, jogvitákat, vagy éppen egy ígéretes, jövedelmező vállalkozás ellehetetlenülését.

2. Strómanok, árnyékvezetők, céglovagok és cégtemetők

A személyi oldal vizsgálatát folytatva, az ún. *céglovagok* számára alapvető lehetőség, hogy egy gazdasági társaság jogi formájából eredő *korlátozott felelősséggel* visszaéljenek. Az olyan társasági formák esetében (közkereseti társaságok, betéti társaságok),³⁶ amelyeknél az egyes tulajdonosok felelőssége nem korlátozódik a vagyoni hozzájárulásuk értékére, és adott tulajdonosok a saját személyes vagyonukkal is kötelesek helytállni a társaság vagyonát meghaladó tartozásokért, az Art. azon szabályi lehetnek irányadók, amelyek az adó megfizetésére kötelezhetők körébe sorolja az ilyen személyeket. Ezen túlmenően az Art. a korlátozottan felelős tag részesedés átruházása esetén fennálló felelősségét is szabályozza, amikor meghatározza tételesen, hogy az adózó helyett az adó megfizetésére határozattal kik kötelezhetők, ugyanis „Amikor a jogalkotó mögöttes felelősséget kíván megállapítani, ezt nem csak a kezesség jogintézményének az alkalmazásával teheti, hanem *sui generis* módon is.”³⁷ Ennek indoka, hogy „az adóhatóság – bíróság eljárás kezdeményezése nélkül – adóigazgatási eljárásban érvényesíthesse a behajthatatlan adóköveteléssel rendelkező társaság adózó volt tagja helytállási kötelezettségét.”³⁸ Az Alkotmánybíróság szerint egyébként önmagában nem al-

kotmányellenes mögöttes felelősség előírása.³⁹ Ilyen kötelezettség alapulhat jogszabályi rendelkezésen vagy pedig szerződésen. „Az ilyen konstrukciót önként, saját döntésére alapozottan vállaló természetes vagy jogi személynek mindenképpen számolnia kell döntése meghozatalakor azzal a lehetőséggel, hogy vele szemben esetleg érvényesítik a jogszabályban előre lefektetett és közölt felelősségi szabályt, ezért részéről – a saját érdekében – nyomatékkal elvárható a fokozott körültekintés, adatszerzés, információgyűjtés a döntés meghozatala előtt.”⁴⁰ Ennek megfelelően, ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg, és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető a gazdálkodó szervezet, a polgári jogi társaság adótartozásáért a rájuk vonatkozó anyagi jogi szabályok szerint a helytállni köteles tag (részvényes), vezető tisztségviselő.⁴¹ Vagyis ha a társaság vagyona nem fedezi az adótartozást (és a jogkövetkezményeket), akkor az érintett tag köteles az adótartozásért helytállni. A társasági jog által biztosított felelősségi szabályok természetesen védelmet nyújthatnak, azok áttörésére a törvényi rendelkezéseknek megfelelően van lehetőség, így az Art. is rögzíti a részesedés átruházása esetén alkalmazandó különös szabályokat.⁴²

Meg kell említeni a *strómanok* kérdését is. „A gazdasági stróman a bíróság definíciója szerint az a személy, aki a gazdasági társaságban a legális szféra és annak intézményei felé formálisan betölt valamely (tulajdonosi vagy irányítói) pozíciót, de az ahhoz kapcsolódó jogokat ténylegesen nem ő, hanem a háttérben maradó, de valódi kompetenciá-

val rendelkező megbízója gyakorolja.”⁴³ A strómanok mögött van egy „árnyékvezető” szükségszerűen: „a gazdálkodó szervezetek esetében előfordulhat, hogy a társaságot valójában nem a bejegyzett ügyvezető irányítja és képviseli, hanem az, aki valamely körülménynél fogva esetleg nem vállalkozott vagy nem akart vállalni vezetői tisztséget. Az olyan személyek minősülhetnek ‘árnyékvezetőnek’, akik a gazdálkodó szervezet döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó, döntő befolyást gyakorolnak, irányító szerepet töltenek be. A társaság döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó befolyást gyakorló ‘árnyékvezető’ vezetőként a cégnyilvántartásba nem kerül bejegyzésre, éppen azért ‘árnyékvezető’, de mint ‘árnyékvezető’ a felelősök körébe vonható.”⁴⁴ Ha hosszabb távú, bizalmat feltételező együttműködés a cél, akkor általában a stróman és a tényleges irányító között van valamilyen bizalmat keletkeztető (például baráti, rokoni) kapcsolat. Idegen strómanok⁴⁵ közreműködhetnek színlelt adásvételi szerződések megkötésével gazdasági társaságok tulajdonrészének megszerzésében (cégek eltüntetésében) annak érdekében, hogy (például az ingatlanok értékesítéséből származó) adókötelezettség kikerülhető és kijátszható legyen, de apa-fia kapcsolat is szerepet játszhat. Egy ilyen esetben a tényleges irányító az ügyletekben nem a szülő, hanem annak fia volt, de a tevékeny közreműködése folytán büntetőjogi felelőssége nem volt kizárható, eredményesen nem hivatkozhatott arra, hogy nem tudott a cégben történekről.⁴⁶

A *cégtemető*höz olyan tevékenységek kapcsolódnak, hogy a vagyontalan, je-

lentos hitelezői követeléssel terhelt cégeket – azok üzletrészei megvásárlását követően – egyáltalán nem kívánja működtetni és a hitelezői követelések akár részbeni kielégítése nélkül azt a cégjegyzékből törölni kívánja az új tulajdonos, jellemzően egy adott, némely esetben bíróságok előtt is köztudomásúként cégtemetőként működő székhelyre bejegyeztetve,⁴⁷ de akár a „céghalmozás” is lényeges körülmény lehet.⁴⁸ Ekként „közismert” székhelyszolgáltató választása „már eleve a cégszabályok változásának bejegyzésével és a cégműködéssel kapcsolatos jogügyletek tisztaságának hiányát veti fel.”⁴⁹

A tartozásokat kiegyenlíteni nem szándékozó vagy nem képes cégektől – megfelelő ügyletekkel, személyekkel – ily módon is meg lehet szabadulni. Az érintetteknek (így például a strómanoknak) azonban számolniuk kell a jövőben azzal, hogy az adóregisztrációs eljárás folytán a vállalkozásalapítási és –szerzési képességük korlátozott lesz. De strómanok arra is alkalmasak, hogy olyan személyek megbízásából tevékenykedjenek, akik akadályt hordozó személynek minősülnek: helyettük ők léphetnek előre, és vehetnek részt vállalkozásokban, illetve azok képviselői. Így az adóregisztrációs eljárás szabályai megkerülhetők, de strómanok igénybevételénél mindig számolni kell a költségekkel, a további kockázatokkal, valamint az esetleges hátrányos jogkövetkezményekkel, akár büntetőjogi felelősség is felmerülhet. A stróman „büntetőjogi felelőssége az általa betöltött pozícióban a ténylegesen tanúsított magatartása jogellenességéhez igazodik, függetlenül attól, hogy a megbízója

utasítása szerint vagy attól eltérően jár-e el, és, hogy a bűncselekmény révén elért jogtalan előnyból milyen mértékben részesedett.”⁵⁰

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy nemcsak csalárd szándéktól vezérelt egyének esetében merülhetnek fel akadályok, hanem jóhiszemű vállalkozók részéről is. Sőt, „Döbbenetes még az is, hogy abba a körbe, akiket ezek a következmények fenyegetnek – óvatlanul is be lehet kerülni. Úgyis be lehet ide kerülni, hogy az ember nem gondolja magáról, hogy éppen jövedelmet titkol el, vagy adót csal. Sőt – még azt is meg lehet kockáztatni, hogy az ember jó eséllyel teljesen ártatlanul is bekerülhet ebbe a körbe – például csak hanyag és feledékeny, nem őriz meg egy fontos iratot – és máris itt van. A privát élet mindennapi ügyei, a hétköznapi rutinja is ide sodorhatja az embert.”⁵¹ Az ilyen egyének számára (feltéve, hogy társasági forma keretei között kívánják tovább folytatni a tevékenységüket) kulcskérdés az eredményes kimentés, amelyről a következő bekezdésekben lesz részletesebben szó.

IV. A kimentési eljárás mint egy újabb esély – a főbb eljárási és bizonyítási kérdések

1. A kimentés szabályozásának indoka, lényege

„Az adószám kiadásának megtagadást nem minden esetben előzi meg törvénytörő magatartás, így a törvény lehetőséget biztosít a jogkövetkezmé-

nyek alóli mentesülésre.”⁵² Ennek megfelelően „Az adóregisztrációs eljárásban mind az adózót megillető akadály elhárítás, mind az *akadályhordozó általi kimentés* intézményének alkalmazására tehát csak akkor kerülhet sor, ha *egyáltalán van valamilyen Art. szerinti akadály*. Erről azonban az adóhatóság nem hoz önálló jogorvoslattal támadható egyedi közigazgatási döntést, az akadály megléte az adóhatósági felhívást követően csak az adózót, illetve az akadály hordozót megillető jogintézményekkel vitatható.”⁵³ Ha az eljárásra irányadó jogszabályi rendelkezés nem írja elő, hogy végzés formájában kell felszólítani a társaságot az akadály elhárítására, akkor az nem kifogásolható, hiszen „Az akadály elhárítására vonatkozó felszólító levélnek az a célja, hogy az adózónak az adószám törlését tartalmazó érdemi döntés előtt legyen lehetősége az akadály elhárítására, kimentésre.”⁵⁴

Szükséges megemlíteni azt is, hogy nem minősíthetők diszkriminatívnak, az egyenlő bánásmód követelményét sértőknek ezek a szabályok. „A Kúria végül rámutat arra, hogy nem találta megalapozottnak, [...] hogy az Art.-nak az adószám megtagadását érintő kimentésre vonatkozó rendelkezései az indokolatlan hátrányos megkülönböztetés okán alaptörvény-ellenesek volnának, ezért nem látta indokoltnak egyedi normakontroll eljárás kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál.”⁵⁵ Egyébként az Alkotmánybíróság szerint egyrészt „az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van,

azaz nem önkényes”,⁵⁶ másrészt pedig „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.”⁵⁷

Mivel nemcsak rosszhiszemű vállalkozók halmozhatnak fel adótartozást, hanem tisztességesen működő, ugyanakkor rossz üzleti döntéseket hozó társaságok is, ezért feltétlenül biztosítani kell a *kimentés* lehetőségét. „Az önhibán kívül felhalmozódott tartozásra tekintettel az a személy, akinek adózói előéletére tekintettel tagadta meg az adózó adószámát az adó- és vámhatóság, kimentési kérelmet terjeszthet elő.”⁵⁸ Ilyen lehetőség hiányában ugyanis megdönthetetlen vélelmet jelent az, ha valakivel szemben akadály áll fenn, és nem biztosítana a jog számára valamilyen ellenbizonyítási lehetőséget.⁵⁹ Így kínálni kell egy második esélyt bizonyos akadályt hordozó személyeknek arra, hogy lényegében (általánosan fogalmazva) azt bizonyítsák, hogy megbízhatóak, és a saját hibájukon kívül idézték elő az akadályt hordozó társaságban felmerülő, az akadályt kiváltó jogsértő körülményeket. Vannak azonban olyan akadályt hordozó személyek, akik esetében a jogalkotó olyan mértékű felelősséget és ráhatást feltételez, hogy kizárja őket a kimentés köréből.

Az adóregisztrációs eljárás szabályainak megalkotására tehát „azon jogalkotói szándék megvalósítása érdekében került sor, hogy egy gazdasági társaság-

ban jelentős tartozást felhalmozó személyek utóbb más társaságban ne tudjanak szerepet vállalni, az adótartozás rendezését megelőzően ne tudják tevékenységüket egy másik társaság égisze alatt folytatni. A jogszabály ugyanakkor lehetőséget biztosít az önhibájukon kívül mulasztó vezető tisztségviselők/tagok számára a jogkövetkezmények alóli kimentésre⁶⁰, mégpedig „annak érdekében, hogy e személyek „ne essenek el az új adózó alapításának, illetve más adózó működésében történő részvételnek a lehetőségétől.”⁶¹ Ennek megfelelően szükséges áttekinteni a vonatkozó jogszabályi feltételeket, ezek jellemzőit és a joggyakorlatban megjelenő értelmezési megközelítéseket, vagyis hogy kiknek mit és hogyan kell bizonyítani.

Az Art. különböző bekezdésekben *különböző feltételeket* állapít meg. Így például bizonyítandó egyebek mellett, hogy a tartozás felhalmozása arra volt visszavezethető, hogy az adózó számára sem egyenlítették ki részben vagy egészben az általa teljesített termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások ellenértékét, vagy hogy az adótartozást felhalmozó adózó a követelések érvényesítése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben tőle elvárható.⁶² Hogy mi a „vevőkövetelés”, azt a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Sztv.) fogalmai alapján kell megítélni,⁶³ az ellenértékre nem alkalmazhatók az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfatv.) rendelkezései.⁶⁴ Az első példa kapcsán elegendő utalni az általános forgalmi adó körében arra, hogy ha az adózó tévesen bízott meg a vele szerződő félben, akkor komoly pénzügyi nehézségekbe ütköz-

het. Az általános forgalmi adó esetében ugyanis az adófizetési kötelezettség a teljesítéssel áll be (kivéve például az ún. fordított adófizetés esetét),⁶⁵ attól függetlenül, hogy az adó alanya hozzájutott-e az ellenértékhez vagy sem. A jogalkotó döntése, hogy átvállalja-e a behajthatatlan követelések kockázatát valamilyen módon, vagy sem, erre lehetősége van, de erre nem kötelezhető.⁶⁶ Elég tehát egy téves helyzetértékelés, egy jelentősebb összegű meghiusult kifizetés, vagy várakozási kényszer egy jelentősebb adótartozás felhalmozásához. Vannak azonban olyan helyzetek is, amikor „Az adóregisztrációs eljárásra irányadó jogszabályi rendelkezések értelmében az adóhatóságnak nem kell vizsgálnia, hogy az akadályhordozó társaság [...] miért nem egyenlítette ki a tartozását, méltányosság gyakorlására nincs törvényi lehetősége.”⁶⁷

Az általános forgalmi adóhoz kapcsolódóan egyébként a következőket kell bizonyítani: a teljesített termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás ellenértékének ki nem egyenlítetttségét, és hogy emiatt nem tudta tartozását az azt felhalmozó adózó kiegyenlíteni, továbbá bizonyítani kell a fennálló/fennállt, határidőre ki nem egyenlített követelések összegét is, mégpedig az Sztv. szabályaival összhangban, a „könyvelési anyaggal.”⁶⁸

Fontos, hogy ha jogorvoslatra (közigazgatási perre) kerül sor az adóhatósági döntéssel szemben, akkor a közigazgatási perben már nem az akadály alapjául szolgáló (például adószám törlesztéről rendelkező) adóhatósági határozat jogszerűsége bírálendő el, hanem az adóregisztrációs eljárásban meghozott

határozat törvényessége.⁶⁹ Az adóhatósági döntéssel szemben egyébként a jogvesztő határidőn belül kell előterjeszteni a kimentési kérelmet, hiszen ez ellen önálló jogorvoslat esetén járhat el a bíróság egy külön perben.⁷⁰

2. A kimentési feltételek jogi jellemzői

A jogbiztonság követelményével összhangban tételesen, világosan és egyértelműen meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyeket az adóhatóság az adóregisztrációs eljárásban vizsgálhat, illetve köteles vizsgálni. „Az adóregisztrációs eljárások regisztratív jellege ellenére az akadály megállapítása és a kimentési kérelemben foglaltak megalapozottsága vizsgálata során az adott ügy körülményeit egyedileg vizsgálva kell a tényállást megállapítani.”⁷¹ A kimentés eljárásban kizárólag a megállapított akadály kimentésére vonatkozó törvényi feltételek fennállása vizsgálható, így a kimentés szükségességét kifejezetten tagadó előadás, miszerint akadály hiányában nincs mit kimenteni, a kimentés körében nem, de az akadály fennállása vagy megdőlése kérdésében értékelést nyerhet.⁷²

Fontos, hogy „a kimentési okok *konjunktívok*, valamennyi feltétel együttes bekövetkezését kell igazolni az eredményes kimentéshez.”⁷³ Emellett „az Art. adóregisztrációs eljárásra vonatkozó rendelkezései *kógens*, eltérést nem engedő rendelkezések, amennyiben a törvényben meghatározott feltételek fennállása nem állapítható meg, az adóhatóság *sem mérlegelési, sem méltányossági jogkörben* – a törvényben

meghatározott kimentési feltételektől eltérő körülmények alapján – nem hozhat a kimentési kérelemnek helyt adó döntést. Ezt az álláspontot a Kúria több eseti döntésében is megerősítette (Kfv.I.35.586/2013/9. számú és Kfv. 35.232/2016/11. számú döntések).”⁷⁴ Tehát nem mérlegelési jogkörben eljárva hoz döntést az adóhatóság, hiszen „Az adójogban a ‘kötött igazgatás’ elve érvényesül. A kötöttség a tényállás és a jogkövetkezmény jogi szabályozottságából ered. Mindazonáltal vannak az adójogban olyan jogi normák, amelyek a jogi következmények megállapításának terén mozgásteret biztosítanak. Az adóhatóság a több alternatíva közül azt választhatja, amelyet megfelelőnek tart.”⁷⁵ Továbbá „A mérlegelés azt a műveletet jelenti, amelynek során a jogalkalmazó az adott esetre legalkalmasabb megoldást a rendelkezések közül kiválasztja.”⁷⁶ Mivel ebben az esetben vagy sikeres a kimentési feltételek bizonyítása vagy nem, ezért nincs több lehetséges alternatíva, egy jogszerű döntést hozhat az adóhatóság. Másfelől méltányossági szempontok figyelembevételére sincs lehetőség, hiszen erre a jogszabály nem ad lehetőséget, szemben más adójogi kérdésekkel (például méltányosság gyakorolható az adótartozások kifizetéséhez kapcsolódóan különböző fizetési könnyítések alkalmazásával). „Az adóhatóság méltányossági jogkörében csak akkor járhat el, ha ezt törvény lehetővé teszi, de ekkor egyben köteles is méltányosságot gyakorolni a törvényi felhatalmazás céljának megfelelően, a törvényes keretek között. Azt, hogy körülményei alapján gyakorolható a méltányosság,

annak feltételei fennállnak, az adózónak kell bizonyítani. A méltányosság adóregisztrációs eljárásban való alkalmazhatóságának kérdését az elsőfokú bíróság helytállóan ragadta meg: egyrészt a méltányos eljárás valóban nem jelenti bármely kérelemnek a feltétel nélküli teljesítését, másrészt az regisztrációs eljárás részét képező kimentési eljárás során az Art. nem biztosít lehetőséget az Art. [...] szerinti méltányosság gyakorlására.”⁷⁷

A *konjunktivitással* kapcsolatban lényeges, hogy egyes bekezdésekben meghatározott okok önállóan vagy pedig más feltétellel együtt értelmezhetők. A Kúria fogalmazta meg elvi éll, hogy „Az Art. 20. § (4) bekezdése önálló kimentési okként nem, csupán a (3) bekezdésben meghatározott személyi körre vonatkoztatva értelmezhető.”⁷⁸ Az Art. 20. § (4) bekezdése akként fogalmaz, hogy „A (3) bekezdés alkalmazásában kimentési oknak minősül, ha az adószám törléséről szóló határozat véglegessé válására tekintettel indult cégbírósi törvényességi felügyeleti eljárás arra figyelemmel került megszüntetésre, hogy az adózó a cég törvényes működését helyreállította.” Az ügyben kimentési lehetőségként az Art. 20. § (4) bekezdésére hivatkozott a kérelmező. A Kúria ezt nem fogadta el, mert az „alkalmazásában” meghatározás a (3) bekezdésére vonatkozik, azt kell rá alkalmaznia, valamint az előző bekezdésnek így marad meg az értelme. Így „A (4) bekezdés nem a (2), (3), (5) bekezdés szövegezését követően, nem egy teljesen különálló kimentési esetet határozott meg, hanem a (3) bekezdésben előírtat más kimentési ok-

kal bővítette. A megfelelő, a jogalkotó akaratával egyező jogértelmezés okán a felperes felülvizsgálati kérelme nem volt alapos.”⁷⁹

3. A kimentési feltételek értelmezése

Az okok konjunktivitása, illetve a kó-gencia, a mérlegelés és a méltányosság kizárása nem jelenti azt, hogy a *jogszabály értelmezése* ne lehetne vitán felüli, hiszen a joggyakorlatnak kell megtölteni tartalommal az olyan feltételeket, mint például „az adótartozást felhalmozó adózó a követelések érvényesítése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben tőle elvárható.”⁸⁰ Vagy „hogy vezető tisztségviselőként vagy cégvezetőként a törölt adózó jog-szerű működésének helyreállítása érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.” Hogy pontosan egy adott helyzetben „mi az elvárható”,⁸¹ nehéz meghatározni előre, de természetesen a joggyakorlat erre is fogalmazhat meg támpontokat. Vannak azonban olyan feltételek, amelyek vizsgálata egyszerűbb, például, hogy a határidőre ki nem egyenlített követelések összege az adótartozás összegét elérte-e, illetve meghaladta-e.⁸²

A *tulajdonszerzési módok* kapcsán ugyancsak csak a törvényben meghatározott szerződésmódok (jogcímek) szolgálhatnak kimentési okként. Ilyen például az öröklés, viszont az árverés nem szerepel a jogszabályi felsorolásban, ebből adódóan arra nem lehet eredményesen hivatkozni. Így „[a] jogalkotó az Art. létrehozásakor, majd későbbi módosításai során nem tekintette szükségesnek az eredeti tulajdonszer-

zést, mint kimentési okot nevesíteni, azt nem tekintette a közjával összeegyeztethetőnek”, tehát a szabályozás ettől eltekintve „[n]em tesz különbséget a tulajdonszerzési módok között, a kimentést azoktól függetlenül teszi lehetővé.” Egyébként „Formailag [...] nem lenne akadálya annak, hogy más tulajdonszerzés is megjelenjen az Art.-ben, de a taxatív szabályozási rendszer az Alaptörvény 28. cikkén alapuló jogértelmezéssel sem tágítható a rendes bíróságok által.”⁸³

A jogszabály értelmezésénél – figyelemmel a fentiekre is – felmerülhet az *Alaptörvény 28. cikke* szerinti értelmezés lehetősége. „A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”⁸⁴ Fontos korlát, hogy a nyelvi kereteket figyelmen kívül hagyó normaértelmezés nem „oldódhat el” az értelmezett jogszabálytól, és a törvényhozás talajára nem tévedhet a bíróság.⁸⁵ Vagyis „Az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő jogértelmezés akkor megfelelő, ha az annak szempontjain alapuló egyik jogértelmezés sem kerül szembe a többi elemből fakadó következtetéssel.”⁸⁶ Egy kimentést kérő például arra hivatkozott egy esetben, hogy több akadályhordozó cégnél az volt a mulasztás, hogy a társaságok könyvelésével megbízott könyvelő elmulasztotta a beszámolót határidőben feltölteni az

ügyvezető utasítása ellenére, viszont ahogy tudomást szerzett az adószám törléséről, sikerrel intézkedett annak ismételt megállapítása és a folyamatban lévő törvényességi felülvizsgálati eljárások megszüntetése iránt. A védekezés nem vezetett eredményre az akkor hatályos Art. szabályai alapján.⁸⁷ A jogalkotó megállapíthat egyes részletszabályokat úgy, hogy kimentésből bizonyos jogviszonyban állókat kizár, ezeket azonban módosíthatja, pontosíthatja.⁸⁸ Így például az akkori szabályok kapcsán megállapították, hogy „nem mutatható ki olyan jogalkotói cél, amely az akadályhordozó cég nem tag, nem részvényes vezető tisztségviselőin, cégvezetőin túl az akadályhordozó tagjai, részvényesei számára is biztosítani kívánta volna az általános kimentést a működés utólagos helyreállítása esetén.”⁸⁹

Vannak ezzel ellentétben olyan esetek, amikor az Alaptörvény 28. cikke mégis alkalmazható értelmezési támpont lehet, és vizsgálni kell a felszámolásra és a cégekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések tartalmát is. Ha ugyanis a törvény erejénél fogva a vezető tisztségviselő a felszámolás kezdetétől elveszíti a társaság vagyonával kapcsolatos döntési jogokat (mert azokat a kijelölt felszámoló gyakorolja), akkor nyilván nem kérhető rajta számon, hogy milyen intézkedéseket tett a követelések behajtása érdekében. Hiszen „a vezető tisztségviselő a felszámolási eljárás kezdő időpontja után egészen más szerepet tölt be a gazdasági társaság irányításában, mint azt megelőzően és kifejezetten azokat a jogosítványait veszíti el, amelyekkel a gazdasági társaság vagyoni viszonyait bármilyen módon

befolyásolni tudná.” Így „nem rendelkezett olyan jogosultságokkal, amelyek eredményeként a gazdasági társaság vagyonára tevékenysége bármilyen módon ráhatással bírt volna.” Ennek megfelelően döntött úgy a Kúria, hogy „az akadály fennállásának megállapításával kapcsolatos Art.-beli rendelkezések értelmezése az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak akkor felel meg, amennyiben az Art. rendelkezéseit a [csődtörvény] és a [cégtörvény] szabályaival összhangban, azokkal együtt értelmezve a jogalkalmazó figyelembe veszi a vezető tisztségviselő jogi státuszában a felszámolási eljárás kezdő időpontjával beálló változást.”⁹⁰

A kimentési feltételek is tartalmaznak bizonyos *fogalmakat*, amelyek értelmezésre szorulhatnak. Lényeges így az Sztv. rendelkezéseinek alkalmazása, hiszen a kimentési szabályok használhatnak olyan kifejezéseket, amelyek tartalma más jogszabályok alapján határozható meg. A követelés, az ellenérték esetében például az Sztv. jelenthet kiindulópontot, és nem pedig az Áfatv. rendelkezései, ahogyan e két törvény viszonyát illetően már történt korábban említés. Így például az egyenlegértékesítők szerinti előlegkövetelés, kölcsön és kamatkövetelés nem vehető figyelembe annak vizsgálatakor, hogy a határidőre ki nem egyenlített követelések összege az adótartozás összegét elérte vagy meghaladta-e, mert a vevőkövetelés fogalmát az Sztv. határozza meg, és eszerint ezek nem tartoznak ebbe a körbe. Ugyancsak nem alkalmazható az Áfatv. „ellenérték” fogalma, mert „Az adóregisztrációs eljárásnak nem része az adózók általános forgalmi adó

adózása, [...] nincsen utalás az Áfa tv.-re, annak valamely rendelkezésére, hiányzik tehát a tényállási kapcsolat és az Art.-ban a jogalkotó részéről a jogszabályi hivatkozás.”⁹¹

4. A bizonyítás

Rendkívül fontos a *bizonyítás*, a *bizonyítékok kérdése*. Általánosságban alapvető követelmény az Alaptörvényben is megjelenő tisztességes eljáráshoz való jog, amelynek egyes részelemei a bizonyításhoz kapcsolódnak. Így az adóhatóság kötelezettségei közé tartozik, hogy a tényállást kellőképpen feltárja, azt bizonyítsa, a bizonyítékokat meggyőzően indokolja.⁹² Ide sorolható továbbá „a fegyverek egyenlőségének követelménye, a kontradiktórius eljárás követelménye, a bizonyítási eljárás megfelelőségének követelménye, a visszaható hatály tilalma, továbbá az ügy alapos kivizsgálásának és a döntés megfelelő indokolásának követelménye.”⁹³ Megsérti például az adóhatóság a tisztességes eljáráshoz való jogot, ha nem közli az adózóval pontosan és világosan, hogy milyen igazolást vár el az adózótól.⁹⁴ Viszont az adózó együttműködési kötelezettségéről sem szabad megfeledkezni, hiszen az adóhatóságot terhelő tényállás-tisztázási és bizonyítási kötelezettség nem választható el tőle. Így ha felhívás ellenére az adózással összefüggő adatait, iratait nem bocsátja az adózó az adóhatóság rendelkezésére, avagy az adózó egyes nyilatkozatai egymásnak ellentmondóak, akkor utóbb az adóhatóság bizonyítási, tényállás-tisztázási kötelezettségének vizsgálatakor nem mellőzhető az

együttműködési kötelezettség teljesítése elmulasztásának értékelése sem.⁹⁵

A kimentési eljárásban a *bizonyítási teher* a kimentést kérelmezőn van: „Az adóregisztrációs eljárással összefüggésben előterjesztett kimentési kérelem kapcsán a bizonyítási teher – a korábbi Art. szabályai kapcsán kialakított gyakorlat szerint – akként alakul, hogy a kimentési kérelmét a jogszabályban (Art.) előírtak szerint kell bizonyítania a kérelmezőnek.”⁹⁶ Ennek megfelelően a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy a törvényben taxatíve meghatározott kimentési okok az esetében fennállnak, az állami adóhatóság pedig jogosult megvizsgálni a kimentési kérelemben előadottak valódiságát. Így vizsgálhatja az adótartozás felhalmozódását eredményező termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás valódiságát mind az adózónál, mind pedig a vevőnél és a megrendelőnél, valamint korábbi ellenőrzések eredményeit is felhasználhatja.⁹⁷

Rendkívül fontos, hogy mi fogadható el bizonyítékként. A „vevőkövetelés” kapcsán például a számviteli törvény alapján a könyvelési anyag lehet bizonyíték.⁹⁸ Másik példaként említhető, hogy nem elégséges az, ha a kérelmet előterjesztő úgy hivatkozik a vezető tisztségviselői megbízásának korábbi megszűnésére egy visszahívásról szóló dokumentum bemutatásával, hogy azt a cégnyilvántartási adatokkal vagy más bírósági okirattal nem tudja alátámasztani.⁹⁹ „A jogalkotó akkor, amikor a cégbíróság és az állami adóhatóság eljárását az adózó bejelentése, az adóregisztráció során kötelező módon összekapcsolta, meghatározta egyben azt

is, hogy az adóhatóság köteles használni a cégbíróság által megküldött adatokat.”¹⁰⁰ A kiindulópontok tehát a társasággal fennálló jogviszonyok (azok megszűnésének) bizonyítására a *közhiteles cégjegyzékben* szereplő adatok. „A közhitelesség lényege a cégjegyzékbe bejegyzett adatok, jogok, tények fennállásának és tartalmi helytállóságának vélelme. E vélelem megdönthető, a jogszabály az ellenbizonyítást lehetővé teszi.”¹⁰¹ Azonban „A Kúria ítéletei azt is rögzítik, hogy a szabályozás alapján lehetőség van a cégnyilvántartásban szereplő adatok megdöntésére. Ennek bizonyítására azonban nem elegendő [a kimentést kérő] által hivatkozott szerződés, vagy akár a részvénykönyv, hanem olyan cégnyilvántartási határozat, végzés szükséges, amely tanúsítja, hogy [a kimentést kérő] minősített többsége a szerződésben foglalt időponttal megszűnt. Ilyen cégbírósági irattal [a kimentést kérő] nem rendelkezett.”¹⁰² Vagyis „A cégnyilvántartás közhitelessége miatt az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell az abban foglaltak helyességét. [...] a közigazgatási eljárásban csatolt dokumentum önmagában – cégjegyzékbe történő bejegyzés hiányában – nem alkalmas a változás hitelt érdemlő igazolására. Az adóhatóság az adóregisztráció és valamennyi egyéb adóigazgatási eljárásban jóhiszemű harmadik személyként a közhiteles cégnyilvántartás adataiban foglaltak alapján jár el, az esetlegesen a cégnyilvántartáson kívül történt és azon át nem vezetett változásról tudomással nem bír. Mindezek miatt a cégnyilvántartáson kívüli változásra történő hivatkozás nem foghat helyt.”¹⁰³ Ennek megfelelően például a tanúbizo-

nyitás felajánlásának eredményessége kétséges.¹⁰⁴

Emellett rendkívül fontosak lehetnek felszámolás esetén a *felszámoló tevékenységéhez* kapcsolódó körülmények, azaz, hogy mennyiben vezetett az ő *maga-tartása* az akadály kialakulásához. Ez azért fontos, mert – ahogy feljebb részletezésre került – a felszámolási eljárás és a társaság képviseleti jogosultságára vonatkozó szabályok összefüggései vizsgálatának komoly jelentősége van. Egy esetben a kimentés körében arra hivatkozott a társaság korábbi vezetője, hogy a felszámolás elrendelésekor a korlátolt felelősségű társaság jelentős követelésállománnyal rendelkezett és az adófolyószámlája is pozitív egyenleget mutatott, továbbá a felszámolás során elvégzett adóellenőrzés eredményeként feltárt, közel 50 millió forint adótartozásról sem volt tudomása. Arra is hivatkozott, hogy a társasági iratokat átadta a felszámolónak. Az adóhatóság a következő érveket fogalmazta meg az eredménytelen kimentés alátámasztása érdekében: a vezető tisztségviselői jogviszonya a felszámolási eljárás megindításával nem szűnt meg, csak később törölték a cégnyilvántartásból, az adótartozás az akadályt hordozó, kimentést kérő személy ügyvezetői időszakára esett, a felszámoló az ellenőrzés során együttműködött, a kért iratanyagot átadta, azonban két évre vonatkozó bizonylatok nem álltak rendelkezésre. Így számlák, bizonylatok hiánya miatt minősítették jogszerűtlennek az adó levonását, ez eredményezte a feltárt jelentős összegű, adótartozásként mutatkozó adóhiányt. Dokumentumot nem csatolt továbbá arra nézve, hogy a társaság mi-

lyen nagyságú vevőkkel, megrendelőkkel szemben fennálló, ki nem egyenlített követelésállománnyal rendelkezett, így az sem derült ki, hogy annak összege az adótartozás összegét elérte vagy meghaladta-e. Az elsőfokú bíróság az adóhatóság álláspontját osztotta, hiszen a fizetési kötelezettség keletkezésekor a vezető tisztségviselői pozíció még fennállt, irreleváns az, hogy az adótartozás megállapítása jogszerű volt-e, illetve hogy kinek a hibájából eredet. Továbbá egy társaság tagja attól, hogy a társaság felszámolását elrendelték, nem veszíti el tagi, tulajdonosi minőségét és valamennyi, tagságból eredő jogát, ügyvezetőként sem volt elzárva attól, hogy megismerhesse a társaság iratait, működését, az akadályt hordozó társaság felszámolójától felvilágosítást, iratokat is kérhetett volna, a feltételek teljesítésének bizonyítási terhe a kimentést kérő személyen van, bár a jogszabály nem részletezi, hogy milyen bizonyítékok alkalmasak a kimentés alátámasztására. A Kúria másként értékelte azonban a helyzetet. Egyrészt álláspontja szerint, a szabad bizonyítási rendszerből adódóan nemcsak okirati bizonyíték vehető figyelembe, a felajánlott bizonyítás megfelelőségét az adóhatóság köteles megvizsgálni, és az adott tényállás függvényében eldönteni, hogy alkalmas-e a kimentési okok igazolására. Kizárólag okirati bizonyítékok előterjesztése nem várható el. Figyelembe kellett venni azt a sajátosságot, hogy a felszámolási eljárás elrendelésekor a cégnek adótartozása nem állt fenn, adófolyószámlája pozitívumot mutatott, jelentős követelésállománnyal rendelkezett, a vezető tisztségviselőnek nem volt rálátása a

lefolytatott adóellenőrzési eljárásra és a keletkezett adótartozás alapjára. Ha pedig a felszámolás kezdetétől nem rendelkezik jogszabály erejénél fogva a szükséges intézkedési jogosultságokkal, akkor a követelések behajtása érdekében intézkedéseket sem tehetett, így ennek számonkérése a jogszabályi előírásokkal ellentétes, tekintettel arra, hogy ez a jogkör a felszámolóhoz tartozik. A kimentési helyzetet előidéző adókülönbszet feltárása a felszámolási eljárásban, a felszámoló magatartásához kötődött. „Mindketten elismerik, hogy a felszámoló megkeresése az [adóhatóság] és [az akadályt hordozó személy részéről] is eredménytelen, mégis a felszámolóhoz kötődő gondatlan magatartást (iratanyag megküldése, tájékoztatás megadása) [az akadályt hordozó személy] terhére értékeli. Az eljárásban az adóhatóságot a bizonyítékértékelési kötelezettség terheli. Éppen ezért a felszámoló magatartásával kapcsolatos körülmények vizsgálata terhelte, amit viszont elmulasztott. Nem lett volna mellőzhető a felszámoló bevonásával, hatósági eszközökkel való kényszerítésével annak tisztázása, hogy az iratok teljes körű átadásának [az akadályt hordozó személy] eleget tett-e, mert ha ez bebizonyosodik, akkor az adóhiány keletkezése körében felelősség nem terheli.” Ennek megfelelően új eljárásra utasították az adóhatóságot azzal, hogy az új eljárásban az adóhatóságnak a felszámoló ismételt megkeresése útján kell tisztáznia, hogy az iratok teljes körű átadására vonatkozó kimentési ok fennáll-e. Ennek igazolása esetén a kimentési kérelmet nem lehet elutasítani. Elvi tartalom-

ként pedig megfogalmazták, hogy „Ha a kimentési helyzetet előidéző adókülönbszet keletkezése a felszámolási eljáráshoz, a felszámoló magatartásához kötődik, felperesi kérelemre nem mérhető a felszámoló bevonása annak tisztázása érdekében, hogy a felperes a felszámolás alatt álló társaság iratait teljeskörűen átadta-e.”¹⁰⁵

5. Az időtartam kérdése

Vizsgálni kell az azt időtartamot, amely vonatkozásában az adóregisztrációs eljárás, illetve a kimentés értelmezhető. A kiindulópont, hogy „A kimentési kérelem mindig egy konkrét adóregisztrációs eljáráshoz köthető, valamely akadályhordozó személy vonatkozásában felmerülő akadály tekintetében nyújtható be. Az eljárás tárgyát egy, az adószám megállapítását vagy a változás bejegyzését megelőzően felmerülő akadály képezi, mivel amennyiben ezt követően merülne fel az akadály, az eljárás lefolytatására már nem kerülne sor. Jogágaktól függetlenül az eljárások tárgyát jellemzően múltbeli cselekmények, mulasztások képezik, amelyek tekintetében később kell bizonyítani az érintett felelősségének fennállását vagy annak hiányát.”¹⁰⁶

Nyilvánvaló, hogy aránytalan lenne végleges vagy túlságosan hosszú időtartam megállapítása az akadályt hordozó személy korlátozására. Ennek megfelelően az éppen fennálló állapot, illetve bizonyos feltételek kapcsán visszafelé számított legfeljebb öt éves időtartam vizsgálható. Így például akkor, ha az adóhatóság bizonyos okból törölte az akadályt hordozó társaság

adószámát. Nem érinti az időtartamot az, ha az adóhatóság technikailag – nyilvánvalóan eltérő eljárási lehetőség hiánya miatt – újból és újból adószám törlést elrendelő határozatokat hoz: „Figyelemmel arra, hogy az akadályhordozó társaság adószámának törlése 2012-ben bekövetkezett, e tény a cégnyilvántartásban feljegyzésre is került, azóta nem állapította meg ismételten az adószámot a hatóság, nem teljesül az Art. 24. § (1) bekezdésében megjelölt azon törvényi feltétel, mely szerint a változásbejegyzést megelőző öt éven belül került sor az adószám törlésére. [...] Az Art. 24. § (1) bekezdésével összefüggésben az Art. 19. § (2) bekezdés a) pont ac) alpontja alkalmazásakor a változásbejegyzéshez kapcsolódó adóregisztrációs eljárásban az akadályhordozó társaság adószáma törlésének ténye és annak időpontja a releváns. A törlést elrendelő később meghozott határozatok nem minősíthetők a változással érintett adózó adószáma törlésének.”¹⁰⁷ Vagyis „az adószámot ténylegesen törölő határozat jogerőre emelkedéséhez – és nem a további, adószám törlést elrendelő határozathoz – képest kell vizsgálni a változásbejegyzéshez kapcsolódó adóregisztrációs eljárásban azt a tény, hogy az akadályhordozó társaság adószámának törlésére a változásbejegyzés előtt öt éven belül került-e sor.”¹⁰⁸

Az *elévülés* kérdése is rendkívül fontos. „Az elévülés legszembetűnőbb következménye az, hogy az elévült anyagi adófizetési kötelezettséget az adóalany nem köteles teljesíteni, és az állam közhatalmi eszközökkel azt nem kérheti számon rajta. Az elévülés

tehát az adóregisztrációs eljárás lefolytatásának gátját képezi, hiszen nem áll fenn olyan adótartozás, melyre tekintettel az adószám kiadása megtagadható lenne.” Ennek megfelelően „Az adóregisztrációs eljárás lefolytatását törvényben meghatározott összegben és időtartamban fennálló adótartozás alapozza meg, ezért, ha az adózó arra hivatkozik, hogy a tartozás elévült, úgy annak vizsgálata ebben az eljárásban nem mellőzhető.” Így ha „az adózó kimentésként arra hivatkozik, hogy az adótartozás már elévült, akkor erre vonatkozó vizsgálat nem kerülhet meg azzal az érveléssel, hogy más adózót érintő kérdésről van szó.”¹⁰⁹ Az elévülés vizsgálatánál figyelemmel kell lenni arra is, hogy a zár alá vételnek milyen hatása van minderre.¹¹⁰ Továbbá „az [akadályhordozótól] független jogi személy adótartozása, illetve annak elévülése nem lehet kihatással az akadályhordozó adótartozására és az elévülésre.”¹¹¹

Ugyanúgy vizsgálni kell, hogy milyen joghatással járhat az, ha a vezető tisztségviselő már nem tölti be a pozíciót a társaságban. „Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja annak megjegyzését, hogy az Art. általános elévülési szabályai értelmében 5 év az adó megállapításához való jog elévülése. A vezető tisztségviselő tevékenységének (*utóhatásai*) tehát nem érnek véget az adott esetben ügyvezetői tisztsége átadásával, hanem az annak időtartama alatti gazdasági tevékenység a későbbiekben az adóhatóság általi esetleges vizsgálat során értékelésre kerülhet. Ez esetben a hatályos jogszabályi előírások be nem tartásának, vagy nem megfelelő be-

tartásának következményeként kerülhet megállapításra adóhiány, és ehhez kapcsolódóan adóbírság.”¹¹²

V. Összegző, záró gondolatok

Egy természetes személy cégjegyzékhez kötött vállalkozási tevékenységét (akár tulajdonosként, akár vezető tisztségviselőként) behatárolja az, ha a korábbi vállalkozásában törvényben meghatározott szintet meghaladó adótartozást halmozott fel, vagy olyan meghatározott jogsértést valósított meg, amely adószám törléséhez vezetett. Az Art. ennek megfelelően szabályoz olyan akadályt jelentő körülményeket, jogsértéseket, amelyek egyrészt a múltban valósultak meg (jogutód nélküli megszűnés bizonyos mértékű adótartozást hátrahagyva) vagy az új vállalkozás alapításakor (megszerzésekor) állnak fenn, így például valaki eltiltásra került vezető tisztségviselői foglalkozástól vagy meglévő vállalkozásában merült fel meghatározott mértékű tartozás.

A jogalkotónak és az adóigazgatásnak tehát nemcsak az Art. által kifejezetten a jogkövetkezmények körében szabályozott *szankciórendszer* áll rendelkezésére az adótartozások és a különböző egyéb jogsértések elleni küzdelemben, hanem további, jogkorlátozásokkal járó eszközöket is alkalmazhat. Ezek közé tartozik az adóregisztrációs eljárás intézménye, de alkalmazható például az adótitok megőrzésének és a magánélet tiszteletben tartásának követelményét korlátozó módon a jelentősebb adótartozást felhalmozók bizonyos adatainak nyilvános közzététele is.¹¹³ *Max Weber* egyébként a következőképpen

fogalmazott ilyen feketelisták hatását (hatékonyságát) illetően: „A kényszerítő apparátust és a kényszerítő jelleget – még a politikai intézmény szervei által szavatolt jogok esetén is – megerősíthetik az érdekszervezetek kényszerítő eszközei: gyakran nagyobb hatása van a hitelező és háztulajdonosi szervezetek olyan kemény kényszerintézkedéseinek, amilyen a szervezett hitel-, illetve lakásbojkott (feketelista) a megbízhatatlan adósokkal szemben, mint a bírósághoz benyújtott kereset lehetőségének.”¹¹⁴ Az ilyen jellegű szankciók tehát inkább a megszegényítésre építenek, és elsődlegesen erkölcsi jellegűek lehetnek, azonban a gazdasági élet többi szereplője számára is védelmet nyújthatnak, hiszen megismerhető az adott személy tényleges pénzügyi háttere, az általános és az adózási attitűdje, amelyből megalapozott következtetéseket vonhat le a gazdasági szereplő arra nézve, hogy érdemes-e (szabad-e) egy ilyen személlyel jogviszonyt létesíteni, vagy inkább nem.

Az *alanyi kör* vizsgálata kapcsán a kiindulópont az akadályt hordozó személy, aki az akadályt hordozó társaságban kialakult adótartozásért, jogsértő állapotokért, mulasztásokért felelőssé tehető. Vagy azért, mert elsődlegesen ő a felelős a működésért (például vezető tisztségviselőként), vagy azért, mert döntő befolyása volt tulajdonosként a feladatok teljesítésére, azok pótlására, a hibák orvoslására, elhárítására. A számos, fizetéseképtelenségbe merülő társaságban részt vevő, és azokat váltogatni, vagy éppen cégtemetőben elhagyni szándékozó, ún. céglovagok lehetőségeit illetően tehát fontos határt szab az adóregisztrációs eljárás. Az akadályt

hordozó személynek azonban arra is van lehetősége, hogy a jövőben például strómanok útján jelenjen meg további társaságok életében, azonban ez további költségeket és kockázatokat jelenthet számára, bár kétségtelen, hogy ez lehetőséget kínál a törvény kijátszására.

Mivel jelentős, *alapjogi* korlátozást is jelent egy új vállalkozástól való elzárás, ezért szükségszerűen felmerültek a jogintézmény 2012-ben indult története során az alkotmányossági aggályok. Mind a pénzügyminiszteri, mind pedig az alkotmánybírói álláspont összeegyeztethetőnek tartotta a vállalkozáshoz és a foglalkozás megválasztásához való joggal. Különböző okok említhetők ebben a körben: egyéni vállalkozóként is lehet valaki vállalkozó, nem szükségszerű forma a cégjegyzékhez kötött gazdasági társaság választása. Emellett az adózónak nem kötelező olyan személyek bevonása, akik akadályt hordoznak, továbbá munkaviszonyban történő foglalkoztatás is lehetséges. Ezek a korlátozások indokoltak és arányosak, mégpedig a hitelezői, a költségvetési érdekek és más gazdasági szereplők védelmében.

A jogalkotó döntésétől függ, hogy kik jogosultak *kimentést* kérni amellet, hogy az akadályt hordozó személy ki is küszöbölhető a vállalkozás működéséből. A jogi szabályozás alapját az képezi, hogy kiknek milyen befolyásuk, ráhatásuk volt vagy lehetett a jogsértő mulasztások, helyzetek kialakulására. Alapvető kérdés a bizonyítási teher és a bizonyítási eszközök (így például a cégnyilvántartási adatok jelentősége), a feltevések értelmezése (az Sztv. jelentősége más adótörvényekkel szemben), a mér-

legelés és a méltányosság kizárt jellege, valamint a konjunktivitás. A bírósági ítéletek által alakított joggyakorlatnak ebben az esetben is különös jelentősége van. Rendkívül fontos, hogy el kell határolni egymástól a kimentésre vonatkozó adóhatósági döntés bíróság előtti vitatását az akadály alapját képező (például adószámot törölő) határozat törvényességi vizsgálatától.¹¹⁵

1 A Kúria Kfv.I.35.255/2020/6. számú ítélete, [22]

2 Ld. az Art. 19-25. §-ait.

3 A Pénzügyminiszter által az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI tv. 57.§ (1b) bekezdés alapján adott amicus curiae beadvány az Alkotmánybírósról IV/3694/2021. számú végzésére [3405/2022. (X. 12.) AB végzéséhez] kapcsolódóan. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/\\$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf), 2024. 06. 09. 3. o. Egyébként „Az amicus curiae levél [...] olyan szakértői vélemény, amely egy-egy bonyolultabb jogi, társadalmi, politikai vagy szaktudományos kérdésben igyekszik a bíróság számára információt közvetíteni, illetve az ítélező testület figyelmét felhívni olyan fontos vonatkozásokra, amelyek a felek perbeli cselekedetei és nyilatkozatai alapján egyébként rejtve maradnának. [...] A bíróság barátainak tevékenysége kilépett a jogtudományi szakmaiság köréből, és mindinkább érintkezésbe lépett a társadalomvezérlési döntéseket meghatározó politika világával.” Simon Zoltán: Érdekérvényesítés a bírói hatalmi ágban: az amicus curiae levelek. *Jogelméleti Szemle*, 2003/3. sz.

4 A Pénzügyminiszter által az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI tv. 57.§ (1b) bekezdés alapján adott amicus curiae beadvány az Alkotmánybírósról IV/3694/2021. számú végzésére [3405/2022. (X. 12.) AB végzéséhez] kapcsolódóan. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/\\$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf), 2024. 06. 09.5. o.

5 A Kúria Kfv. I. 35.081/2014. számú ítélete, BH2015. 17. [18]

6 Ld. az Art. 19. §-át.

7 3045/2017. (III. 20.) AB határozat [21]

8 Erdős Éva – Majoros Tünde: A vezető tisztségviselő adójogi felelőssége. *Publicationes Universitatis*

Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXV (2017), 108–109. o.

9 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, [32]

10 Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 292–293. §-ához fűzött miniszteri indokolása.

11 3111/2015. (VI. 23.) AB határozat. A vállalkozáshoz való jogra vonatkozó gyakorlat összefoglalásáról ld. pl. az Alkotmánybíróság 3405/2022. (X. 12.) számú végzésének [25] bekezdését.

12 3169/2022. (IV. 12.) AB végzés [21]

13 A Pénzügyminiszter által az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI tv. 57.§ (1b) bekezdés alapján adott amicus curiae beadvány az Alkotmánybíróság IV/3694/2021. számú végzésére [3405/2022. (X. 12.) AB végzéséhez] kapcsolódóan. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/\\$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf), 2024. 06. 09. 4–5. o.

14 Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 292–293. §-ához fűzött miniszteri indokolása.

15 3281/2023. (VI. 15.) AB végzés [31]

16 Ld. a régi Art. 24/C-24/E. §-ait.

17 A Kúria Kfv.I.35.291/2022/6. számú ítélete, [33]

18 3045/2017. (III. 20.) AB határozat, [29]

19 A Kúria Kfv.I.35.291/2022/6. számú ítélete, [34]

20 A Kúria Kfv.V.35.043/2018/5. számú ítélete, [21]

21 Az Art. 26–27. §-ához fűzött indokolás.

22 Ld. az Art. 26. §-át.

23 A Kúria Kfv.V.35.011/2021/9. számú végzése, [32]–[34]

24 A Kúria Kfv.I.35.591/2019/5. számú ítélete, [15]–[18]

25 Az Alkotmánybíróság IV/3694/2021. számú végzése

26 A Kúria Kfv.I.35.290/2022/6. számú ítélete, [39]

27 A Kúria Kfv.I.35.290/2022/6. számú ítélete, [40]–[41]

28 A Kúria Kfv.I.35.290/2022/6. számú ítélete, [42]

29 A Pénzügyminiszter által az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI tv. 57.§ (1b) bekezdés alapján adott amicus curiae beadvány az Alkotmánybíróság IV/3694/2021. számú végzésére [3405/2022. (X. 12.) AB végzéséhez] kapcsolódóan. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/\\$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf), 2024. 06. 09., 3–4. o., 6. o.

30 A Kúria Kfv.I.35.290/2022/6. számú ítélete, [44]

31 A Kúria Kfv.I.35.290/2022/6. számú ítélete, [44]

32 A Kúria Kfv.I.35.290/2022/6. számú ítélete, [45]

33 A Kúria Kfv.V.35.069/2018/5. számú ítélete, [24]

34 A Kúria Kfv.I.35.082/2018. számú ítélete (BH2019. 87.), [16]

35 Ld. az Art. 25. §-át.

36 E társasági formák vagyónáról (elkülönüléséről) ld. Prugberger Tamás: Mennyiben befolyásolja a jogi személyiség elméletét a közkereseti és a betéti társaság jogi személylé nyilvánítása az új magyar Polgári Törvénykönyvben? Miskolci Jogi Szemle, 2023/3. sz., 110–112. o.

37 9/2013. (III. 6.) AB határozat

38 A Kúria Kfv.V.35.223/2021/7. számú ítélete, [36]

39 Ld. a 3264/2017. (X. 19.) AB határozatot.

40 3177/2015. (IX. 23.) AB határozat

41 Ld. pl. a Kúria Kfv.V.35.450/2014/7. számú ítéletét.

42 Ld. az Art. 59. § (1) bekezdés e) pontját és a 60. § (1)–(3) bekezdését. Ld. pl. a Kúria Kfv.V.35.223/2021/7. számú ítéletét.

43 Ld. a Kecskeméti Törvényszék 2.B.495/2013/163. számú ítéletét.

44 A Fővárosi Ítéltábla 11.Gf.40.259/2022/4. számú ítélete, [43]

45 Az üzletrész hajléktalannak történő értékesítéséről ld. pl. a Debreceni Törvényszék 24.B.381/2018/10. számú ítéletét.

46 Ld. a Fővárosi Törvényszék 26.B.276/2013/59. számú ítéletét.

47 A Győri Ítéltábla Gf.II.20.110/2022/11/I. számú ítélete, [44]

48 A Győri Ítéltábla Gf.II.20.168/2022/4/I. számú ítélete, [35]

49 A Pécsi Ítéltábla Bf.III.62/2022/49. számú ítélete, [57]

50 A Szegedi Ítéltábla Bf.III.203/2016/5. számú ítélete

51 Szabó Tibor: Vagyonos enciklopédia. Adózás és adóellenőrzés a privát szférában. (Adónet.hu Zrt., Budapest, 2014), 23–24. o.

52 Az Art. javaslati állapotának 20. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.

- 53 A Kúria Kfv.I.35.082/2018/4. számú ítélete, [17]
- 54 A Kúria Kfv.V.35.717/2017/17. számú ítélete, [30]
- 55 A Kúria Kfv. 35.086/2020/4. számú ítélete, [32]
- 56 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56], 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [52]
- 57 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [183], 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89].
- 58 Az Art. javaslati állapotának 20. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.
- 59 A megdönthetetlen adójogi vélelmekről ld. pl. az Alkotmánybíróság 8/2007. (II. 28.) számú határozatát: „Amennyiben tehát a törvényalkotó anyagi adószabály szabályozása körében állít fel törvényi vélelmet, úgy az adózó számára ez esetben is biztosított kell, hogy legyen a törvényi vélelemmel szembeni ellenbizonyítás (ezen keresztül a törvényi vélelem megdöntésének) a lehetősége.”
- 60 A Kúria Kfv.I.35.412/2020/5. számú ítélete, [28]
- 61 A Kúria Kfv.V.35.043/2018/5. számú ítélete, [22]
- 62 Ld. az Art. 20. § (2) bekezdés *aa*) és *ac*) pontjait.
- 63 Ld. a Kúria Kfv. 35.086/2020/4. számú ítéletének [30]-[31] bekezdését.
- 64 A Kúria Kfv.V.35.478/2017/4. számú ítélete, KGD2019. 15., [27]
- 65 Ld. az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 55-56. §-ait, illetve a 142. § (1) bekezdését.
- 66 Ld. a 969/E/2006. AB határozatot.
- 67 A Kúria Kfv.V.35.717/2017/17. számú ítélete, [29]
- 68 A Kúria Kfv.V.35.478/2017/4. számú ítélete, KGD2019. 15., [29]
- 69 A Kúria Kfv.V.35.378/2022/9. számú ítélete, [33]
- 70 A Kúria Kfv.V.35.717/2017/17. számú ítélete, [14]
- 71 A Kúria Kfv.I.35.255/2020/6. számú ítélete, [28]
- 72 A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.31.693/2017/5. számú ítélete. Hatályában fenntartotta a Kúria Kfv.I.35.082/2018/4. számú ítélete. Ld. még a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.31.695/2017/6. számú ítéletét, amelyet hatályában fenntartott a Kúria Kfv.V.35.043/2018/5. számú ítélete.
- 73 Kfv.I.35.255/2020/6. [21]
- 74 A Budapest Környéki Törvényszék 17.K.702.088/2023/8. számú ítélete [35]
- 75 Arndt, Hans-Wolfgang – Jenzen, Holger: *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*. Verlag Vahlen, München, 2011. 30.
- 76 A Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 37.088/2008/6. számú ítélete.
- 77 A Kúria Kfv. 35.594/2017/5. számú ítélete, [18]
- 78 A Kúria Kfv.VI.35.364/2022/7. számú ítélete, [49]
- 79 A Kúria Kfv.VI.35.364/2022/7. számú ítélete, [45]-[47s]
- 80 Az Art. 20. § (2) bekezdés *ac*) pontja.
- 81 Az Art. 20. § (3) bekezdése.
- 82 Az Art. 20. § (2) bekezdés *ab*) pontja.
- 83 A Kúria Kfv.I.35.088/2021/6. számú ítélete, [24] és [28]
- 84 A Kúria Kfv.I.35.291/2022/6. számú ítélete, [30]
- 85 A 2/2016. (II. 8.) AB határozat, [46]
- 86 A Kúria Kfv.I.35.291/2022/6. számú ítélete, [23]
- 87 Ld. a Kúria Kfv.VI.35.376/2022/5. számú ítéletét.
- 88 Ld. pl. a légitársaságok hozzájárulásáról és egyes adótörvények módosításáról szóló 2023. évi LIX. törvény 136. §-át.
- 89 A Kúria Kfv.I.35.291/2022/6. számú ítélete, [54]
- 90 A Kúria Kfv.I.35.255/2020/6. számú ítélete, [26]-[27], [29], [31]
- 91 A Kúria Kfv.V.35.478/2017/4. számú ítélete, KGD2019. 15., [25]-[29]
- 92 Ld. pl. az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Ajdarić kontra Horvátország ügyben hozott döntését [(20883/09), 2011. december 13., 36–53. bekezdés]
- 93 A Kúria Kfv.I.35.442/2020/6. számú ítélete, [41]. Ld. még a [42] bekezdését a kontradiktórius eljáráshoz való jogról.
- 94 Ld. a Kúria Kfv.I.35.442/2020/6. számú ítéletének [45]-[46] bekezdését.
- 95 A Kúria Kfv.V.35.285/2022/8. számú ítélete, [57]
- 96 A Kúria Kfv.I.35.255/2020/6. számú ítélete, [21]
- 97 Az Art. javaslati állapotának 20. §-ához kapcsolódó részletes indokolás.
- 98 Ld. a Kúria Kfv.35.086/2020/4. számú ítéletének [30]-[31] bekezdését.
- 99 Ld. pl. a Kúria Kfv.V.35.467/2015/4. számú ítéletét.
- 100 A Kúria Kfv.35.765/2014/6. számú ítélete

101 Ld. pl. a Kúria Kfv.V.35.467/2015/4. számú ítéletét.

102 A Kúria Kfv.I.35.082/2018/4. számú ítélete, [20]

103 A Kúria Kfv.I.35.082/2018. számú ítélete (BH2019. 87.), [8]

104 Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.31.693/2017/5. számú ítéletét. Hatályában fenntartotta a Kúria Kfv.I.35.082/2018/4. számú ítélete.

105 A Kúria Kfv.I.35.412/2020/5. számú ítélete.

106 A Pénzügyminiszter által az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI tv. 57.§ (1b) bekezdés alapján adott amicus curiae beadvány az Alkotmánybíróság IV/3694/2021. számú végzésére [3405/2022. (X. 12.) AB végzéséhez] kapcsolódóan. [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/\\$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/347a8cb58ff4f286c125876b005ab45c/$FILE/IV_3694_4_2021_amicus_PM_anonim.pdf), 2024. 06. 09., 6. o.

107 A Kúria Kfv.V.35.377/2022/7. szá-

mú ítélete [32], [33], [37]. Hivatkozza a Kúria Kfv.V.35.378/2022/9. számú ítélete, [26]

108 A Kúria Kfv.V.35.378/2022/9. számú ítélete, [27]

109 A Kúria Kfv.I.35.251/2022/8. számú ítélete, [25]-[26] és [29]. Ld. még az Alkotmánybíróság 3091/2015. (V. 19.) számú határozatának [20] bekezdését.

110 A Kúria Kfv.V.35.717/2017/17. számú ítélete, [31]

111 A Kúria Kfv.V.35.717/2017/17. számú ítélete, [29]

112 3281/2023. (VI. 15.) AB végzés [34]

113 Hogy milyen adózói adat milyen indokból hogyan tehető közzé, arról ld. az Emberi Jogok Európai Bíróságának az L.B. kontra Magyarország 36345/16. számú ügyben hozott ítéletét.

114 Cserne Péter: Közgazdaságtan és jogfilozófia (Gondolat Kiadó, Budapest, 2015), 168. o.

115 Ld. pl. a Kúria Kfv.V.35.377/2022/7. számú ítéletét.

Dr. Szívós Alexander
tanársegéd, PTE ÁJK Pénzügyi Jogi és
Gazdasági Jogi Tanszék

A fenntartható fejlődés és az ESG kritériumok vizsgálata

I. Bevezetés

A fenntartható fejlődés és a környezetvédelem kérdései az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb figyelmet kaptak, mind a nemzetközi közösség, mind az egyes nemzetállamok szintjén. A közjó, a közérdek fogalomkörébe napjainkra a környezetvédelem és a fenntarthatóság előmozdítása is beépült. A környezetről való gondolkodás olyan kérdés, melyben az emberiség – egy része – már néhány éve próbál előrelátó lenni és meggyógyítani azt, amit a tevékenységével okozott. A 2010-es évek végén a világ lakosságának erőforrásigénye 70%-al haladta meg a Föld biokapacitását¹ és a Global Footprint Network adatai szerint az emberiség fogyasztása 2024-ben már augusztus 1-jén átlépte azt a szintet, amit a bolygó egy év alatt képes újratermelni. Megdöbbentő, hogy 1970-ben még csak december 23-án értünk el erre a pontra.² Globálisan évente 2,01 milliárd tonna települési szilárd hulladék keletkezik, és ennek legalább 33%-át nem kezelik környezetileg biztonságos módon. Világszerte az egy főre jutó napi hulla-

déktermelés átlagosan 0,74 kilogramm, de széles skálán mozog, 0,11 és 4,54 kilogramm között. Bár a Föld népességének csak 16%-át teszik ki, a magas jövedelmű országok a globális hulladék mennyiség mintegy 34%-át, azaz 683 millió tonnát termelnek.³ Az üzleti élet szereplői tisztában vannak azzal, hogy a jelenleg felhasznált nyersanyagtípusok 20%-a a következő 50, míg közel 35%-uk 100 éven belül ki fog fogyni, miközben legnagyobb részüket nem használjuk fel újra.⁴ Kimutatták, hogy az elmúlt nyolc év volt a világ valaha mért legmelegebb 8 éve, és az üvegházhatású gázok, például a szén-dioxid koncentrációja is új csúcst ért el.⁵

A globális környezeti problémák felismerése és a természeti katasztrófák súlyosbodása nyomán egyre több nemzetközi egyezmény és ajánlás született, amelyek célja a környezetvédelem előmozdítása és a fenntartható fejlődés biztosítása. Az ENSZ és más nemzetközi szervezetek, valamint az Európai Unió is jelentős szerepet vállaltak ezen célok elérésében, kezdetben soft law, azaz puha jogi eszközök, ajánlások megalkotásával, amelyek önkéntes teljesítésre ösztönöztek. Kutatásom során arra a feltetelezésre jutottam, hogy az egységes jogi szabályozás megerősítése és kötelező érvényű rendelkezések bevezetése elengedhetetlen a kitűzött fenntarthatósági célok megvalósításához. Ezt alátámasztva az írás első felében bemutatom, hogyan fejlődött a környezetvédelem, elsősorban a fenntartható fejlődés jogi szabályozása a szegmentált soft law előírásoktól a kötelező jogi normákig, és milyen lépések történtek ezen a területen az elmúlt évtizedekben a globális

szabályozottság felé történő elmozdulásban. Ezt követően a munkám második részében az ún. ESG szempontrendszert vizsgálom meg, mint a globális környezetvédelmi és fenntarthatósági mozgalom egyik legígéretesebb kezdeményezését, melynek segítségével a nagy szennyező vállalati szféra szereplőit lehetséges környezetbarátabb és felelősségteljesebb működésre orientálni.

Az Európai Unió élen jár a zöldítésben, amit az ESG szabályozásban is érvényre kíván juttatni és ebben a folyamatban Magyarország sem maradhat ki. Uniós kötelezettségeink teljesítése érdekében született ESG törvény főbb rendelkezéseinek bemutatásával zárom a kutatásom, valamint a leírtak összegzésével és a megfelelő következtetések levonásával. Első hipotézisem, hogy az egységes, globális környezeti és fenntarthatósági szabályozás a helyes út a globális klímaválság kezelésére és ezt a történeti evolúció szemléltetésével fogom bizonyítani. Második hipotézisem, hogy a magyarországi ESG törvény szabályai túlmutatnak az alanyként definiált nagyvállalati körön és a kis- és középvállalati szektor szereplőire is jelentős hatást fognak gyakorolni.

II. Fenntartható fejlődés és környezetvédelem – út a soft law előírásoktól a kötelező jogi szabályozásig

A környezet védelme az emberek egészségének megóvása érdekében akkor vált elkerülhetetlenné, amikor a bioszféra – az élet feltételeit biztosító kör-

nyezet a benne élő élőlényekkel – és a technoszféra – az emberi civilizáció által kialakított mesterséges környezet, a bioszféranak az a része, amely az ember természetformáló tevékenysége hatására megváltozott – viszonya az ipari forradalom hatására végérvényesen átalakult.⁶ A környezetvédelem és fenntarthatóság kérdésköre a XX. században jelent meg a közbeszédben. A tulajdonosi szemlélet hiányában a környezet érdekeit a modern korig senki sem védte, mert az mindenkié. Fontos mérföldkő volt, hogy a környezetünket érdemi jószágnak tekintjük már, amely különleges védelmet kell, hogy élvezzen, éppen ezért a károkozás definíciójába a környezeti kárfogalom is beépült.

Az egyre súlyosbodó természeti katasztrófák nyomán elterjedt a levegő- és vízszennyezéssel, később pedig az egész természeti ökoszisztémával kapcsolatos aggodalom és párbeszéd. Abból a feltételezésből indultak ki, hogy a környezet szennyezése szegmentált és elszigetelt jelenség, ezért csak az egyes és elszigetelt környezetszennyező tevékenységek tiltására és a gazdasági tevékenységek szabályozására irányult a figyelem. A szegmentált megközelítésben a II. világháborút követően történt változás, és a nemzetközi szervezetek létrejöttével egyre nagyobb számban születtek nemzetközi egyezmények, mint például az 1954-es Londoni Egyezmény a tengerek olajszennyezésének megelőzéséről. A korszak vezető politikusai évtizedeken át úgy vélték, hogy a környezet védelmét a minden állami kényszert nélkülöző figyelem felhívás, az edukáció és az önkéntesség is biztosíthatja. A világ vezetői ekkor még

túl optimistán úgy gondolták, hogy a földünk, lakókörnyezetünk és életformánk megfelelő állapotának fenntartása olyan közösségi cél, amelyben minden ember és vállalkozás vezetője egyetért és a soft law⁷ formájában megfogalmazott elveket önkéntesen, minden jogi kényszerítő eszköz nélkül követni fogják.⁸

A globális klímaváltozás felismerése átformálta a környezetvédelmi jogalkotás helyzetét. Az 1970-es években kezdett a világot irányító politikusok és polgári aktivisták, környezetvédők körében realizálódni, hogy fenntarthatósági és klímavédelmi céljaikat az országok csak sorozatosan egyeztetve és nemzetközi szinten, harmonizált jogalkotási eszközökkel érhetik el. Az önkéntes feladatvállalás és az informális vagy puha jogi ösztönzők önmagukban elégtelenek az egyre súlyosabb globálissá váló problémák megoldásához.⁹ Az 1960-as és 1970-es évektől kezdődően a nemzeti kormányok, nemzetközi szervezetek egyre intenzívebben és egyre több alkalommal találkoztak annak érdekében, hogy azonos álláspontot és közös megközelítési módot alkossanak a klímaváltozással kapcsolatos világméretű problémára. A globális környezetvédelmi jogszabályok szinte valamennyi fontos mérföldkövét az 1960-as éveket követően fogadták el. Viszonylag rövid idő alatt a környezetvédelmi jog a jogrendszerünk reformjának részévé, katalizátorává vált. Az Egyesült Államokban Rachel Carson 1962-ben publikálta a növényvédő szerek válogatás nélküli használata elleni támadását, a Néma tavaszt, ezt a könyvet tekintik a környezetvédelmi

mozgalmak elindítójának.¹⁰ A nemzeti kormányok és a nemzetközi szervezetek egyaránt magasabb fokozatba kapcsoltak, például az USA¹¹, illetve a skandináv régió országai¹² elkezdtek a pozitív környezetvédelmi jogrendszer kiépítését.

Az ENSZ-ben 1965-ben hangzott el az első felszólalás a környezetszennyezés globális veszélyeiről. Az ENSZ akkori főtitkára, U Thant 1969-ben a következő felhívást intézte a tagállamokhoz: „Az emberiség történelme során most első ízben vagyunk tanúi egy olyan világviszonylatú válság kibontakozásának, amely mind a fejlett, mind a fejlődő országokat érint; az emberi környezet válságáról van szó. Ha a jelenlegi irányzatok továbbra is érvényesülnek, biztosra vehető, hogy veszélybe kerül az élet a Földön. Ezért sürgősen fel kell hívni a világ figyelmét azokra a problémákra, amelyek megakadályozhatják az emberiséget abban, hogy legmagasabb rendű törekvéseink megvalósulását lehetővé tevő környezetben éljen.”¹³

A globális problémák megvitatására 1968-ban életre hívott Római Klub is megfogalmazta a kérdést, mely szerint „Alapozható-e a földi erőforrásokra és ökológiai rendszerekre a földi népesség és állótöke további exponenciális növekedése? Mi történhet, ha túlzottan megterheljük ezeket az erőforrásokat?”. A szervezet felkérésére már 1972-ben elkészült „A Növekedés Határai” című Meadows jelentés, amelyben megfogalmazták a környezeti erőforrások végességének gondolatát.¹⁴

Az 1970-es években a környezetvédelem hivatalos elismerést nyert és

megkezdődött az intézményrendszerének kiépülése. Az ENSZ égisze alatt 1972-ben megrendezett stockholmi konferencián fogalmazták meg először, hogy szükséges egy közös környezetvédelmi program kialakítása és fejlesztése, amelyben a természetet, mint az emberiség közös örökségét határozták meg. Kimondták, hogy az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa.¹⁵ Még ebben az évben megalkották az ENSZ Környezetvédelmi Programját (UNEP).¹⁶

Az Európai Unió a globális környezetvédelmi törekvésekben az 1970-es évektől kezdődően egyre nagyobb szerepet kezdett magára vállalni. Az első közösségi környezeti akcióprogramot 1973-ban fogadták el, amely a szennyező fizet elvét is beemelte látókörébe, akként, hogy a károkozásért felelős fél köteles viselni minden olyan költséget, ami a környezeti károkozás prevenciójával vagy az okozott károk eltávolításával jár. A környezetjog egyik legelső és legmeghatározóbb elvét, a szennyező fizet elvét, mely soft law dokumentumban született meg, egy 1972-es OECD ajánlásában,¹⁷ az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben vette át és határozta meg ajánlásában.¹⁸

1983-ban az ENSZ Közgyűlés létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságot, aminek feladat a fenntartható fejlődés érdekében hosszútávú

környezetvédelmi stratégiák kidolgozása, együttműködés kezdeményezése a különböző gazdasági fejlettségű államok között.

Nagy áttörést hozott az Egységes Európai Okmány 1986-ban, a dokumentum lefektette a közösségi környezetvédelem jogi alapjait, módosítva és kiegészítve a római szerződésben foglaltakat.¹⁹ A római szerződés II. cikkét kiegészítették azzal, hogy a közösségnek az a feladata, hogy az egész közösségben elősegítse a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a fenntartható és inflációmentes növekedést, a gazdasági teljesítmény nagyfokú konvergenciáját, a környezet magas szintű védelmét és javítását. Lényegében ettől a ponttól kezdve a tagállamok nem csak kötelesek olyan politikákat folytatni, amelyek a környezetvédelem javát szolgálják, hanem aktívan részt kell venniük a környezetvédelmi politika fejlesztésében. Bevezették a preventív fellépés elvét, a környezeti kár helyreállítását, már a forrásnál és felélesztették a szennyező fizet elvet, a szubszidiaritás, valamint az integráció alapelvei mellett.

Az ózonréteg aggasztó állapota miatt elindult, éveken át tartó kormányközi tárgyalások eredményeként 1987-ben fogadták el a montreáli jegyzőkönyvet az ózonréteget lebontó anyagokról és 1989-ben lépett hatályba.²⁰

A nemzetközi szervezetek tevékenysége mellett érdemes röviden kitérni a bírósági gyakorlatra is. Az Európai Unió Bírósága ítélezésében már mint az EK Szerződés 130r. cikk (2)

bekezdésére való hivatkozásként jelenik meg a szennyező fizet elve, például a Stanley és Metson ügyben, amikor a brit farmerek nitrát-szennyezéséről döntött a testület.²¹ A forrásnál való fellépés elvét, amely először 1972-ben az első ENSZ konferencián Stockholmban nyert megfogalmazást, a Bíróság a Vallon hulladék ügyében²² a Szerződés 130r. cikk (2) bekezdésére hivatkozva jeleníti meg, mint a Közösség környezetvédelmi cselekvéseinek alapját. A megelőzés elve az Első Akcióprogram óta része a közösségi környezetpolitikának. Az Archo Chemie ügy²³ a hulladékkal kapcsolatos ítélezési gyakorlat egyik ismert példája. Ahogy más hulladékokkal kapcsolatos ügyek, ez az ügy is a megelőzés elvét tekinti kiindulási pontnak. A Nemzetközi Bíróság Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos szlovák-magyar vitában hozott ítélethez²⁴ Weeramantry bíró különvéleményében kifejtette, hogy „A környezet védelme szintén alapvető része az emberi jogok jelenleg érvényes doktrínájának, hiszen számos emberi jog, mint például az egészséghez, illetve az élethez magához való jog előfeltétele. Aligha szükséges ezt részletesebben kifejteni, mivel a környezetet ért károk az Egyetemes Nyilatkozatban és egyéb emberi jogi okmányokban említett összes emberi jogot csorbíthatják, illetve alááshatják.”²⁵

A környezetvédelem előretörésével párhuzamosan kezdődött el a fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés jelentéstartama is megszilárdulni. Az ENSZ Környezetvédelmi és Fejlesztési Világbizottság, azaz a Brundtland-bizottság szakértői csoportja 1987-ben „Közös

Jövőnk” címmel ajánlást fogadott el a környezetvédelmi szabályok teljesítéséről. A Brundtland jelentés néven elhíresült dokumentumban a fenntartható fejlődést, olyan fejlődésként határozták meg, „amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” A fenntarthatóság lényegét a föld erőforrásainak felelős kiaknázásában és szétosztásában ragadhatjuk meg, ami a gazdasági fejlődésnek a társadalmi és környezeti egyensúly védelmével való összeegyeztetésére irányul. A fenntartható fejlődés egyik alapelve, hogy komplex megközelítéssel, egyszerre veszi figyelembe a környezeti ügyek elvárásait, a társadalmi igényeket, és a gazdasági prosperálás szempontjait egyaránt.²⁶

Az EU a Maastrichti szerződés elfogadásával a 2. cikkben megfogalmazott célkitűzései közé beemelte a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlesztésének igényét az uniós politikák keretein belül, ugyanakkor a fenntartható fejlődés elvének tiszteletben tartásával. Ez a szerződés módosította a 130r. cikket, és a megelőzés és a korrekció elvét kiegészítette az elővigyázatosság és a magas szintű környezetvédelem elvével, kiterjesztve a szubszidiaritás elvét az Európai Közösség valamennyi hatáskörére. A fenntartható fejlődés hivatalosan is az Európai Unió egyik hosszú távú célkitűzésévé vált az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (3) bekezdése szerint. Továbbá az adózási szabályok, amelyek addig az Unió számára a verseny és a piac védelmére vonatkozó

gazdasági céljainak elérésének eszközei voltak, a környezetvédelem tekintetében is fontos szerepet kaptak.²⁷

Az első ENSZ által tartott fenntartható fejlődésről szóló konferenciára 1992-ben került sor Rio de Janeiróban a föld csúcstalálkozóra, ahol a fenntartható fejlődést az egyetlen alternatívaként határozták meg az életminőség javítására anélkül, hogy az ökoszisztémák tűrőképességét túllépnénk. Az ENSZ itt dolgozta ki a kiotói jegyzőkönyvet, ami az éghajlatváltozási keretegyezmény jegyzőkönyve, vagy ha úgy tetszik, protokollja. Alapvetően 1992-ben alkották meg és írták alá, de csak 1997-ben, az ENSZ Klímaváltozási Konvencióján fogadták el és nyitották meg ratifikálásra. A kiotói jegyzőkönyvben a résztvevő államok lényegében azt garantálták, hogy a 2008–2012-es időszakra vonatkozóan több, mint 5%-al csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását. A kiotói protokoll elsőként vezetett be jogilag kötelező erejű kibocsátáscsökkentési célértékeket a fejlett országok esetében. Bázisévnek az 1990-es évet adták meg, de ezt a dátumot rugalmasan kezelték. Az egyezményt nem írta alá az USA, aki egymaga az akkori globális károsanyag-kibocsátás több, mint harmadáért felelt és felel napjainkban is. A kiotói egyezmény lejártával új konvenció jött létre a katarai Dohában, amelynek keretein belül meghosszabbították a kiotói jegyzőkönyvet 2012-től egészen 2020-ig.

Az alapvető jogok, a környezetvédelem és a fenntarthatóság, fenntartható fejlődés összekapcsolása 1998. június 25-én elfogadott Aarhus-i Egyezmény-

ben fogalmazódott meg. Az Aarhus-i Egyezmény résztvevői elismerték, hogy kötelességünk áll fenn a jövő generációk felé, megalapozták azt az álláspontot, hogy fenntartható fejlődés csak minden érintett bevonásával érhető el és összekötötték a kormányzat elszámoltathatóságát a környezetvédelemmel.²⁸ Az egyezmény a környezethez való jog védelme procedurális elemeinek jelentős részét biztosítja.

A folyamatot 2002-ben Johannesburgban tartott világkonferencia követte, ahol egy politikai nyilatkozatot és végrehajtási tervet fogadtak el a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében.²⁹

Az Emberi Jogok Bizottsága 2003-ban határozatot hozott az emberi jogok és a környezetvédelem vonatkozásában a fenntartható fejlődésre figyelemmel, melyben a béke, biztonság, stabilitás és a fejlődéshez való jog kérdését a fenntartható fejlődéssel hozták összhangba.³⁰

A 2012-ben megrendezett Rio+20 ENSZ konferencián született döntés alapján 2015-ben került sor a 2015 utáni Fenntartható Fejlődési Keretrendszer, az Agenda 2030 elfogadására, amelynek alapjait a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődés, a tartós gazdasági növekedés és a környezetvédelem képezik. A társadalmi és gazdasági együttműködés érdekében 17 Fenntartható Fejlődési Cél (Sustainable Development Goals, SDG)³¹ fogalmaztak meg, a kapcsolódó 169 feladattal együtt. A Fenntartható Fejlődési Célok rendszere egyetemes jellegéből kifolyólag minden tagország számára feladatot ad annak megvalósítására, amely

holisztikus megközelítést és politikai támogatást igényel, hiszen a célok valamennyi ágazati és tagállami szakpolitikára kiterjedő, összefüggő rendszert alkotnak.

A Koppenhágában 2009-ben rendezett Klímaváltozási Konferencia lefektette az alapokat a Párizsi Megállapodáshoz. A 2015-ben tartott párizsi konferencián fogadták el a Párizsi Megállapodást – formálisan a COP döntés mellékleteként –, amely az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött első egyetemes, jogilag kötelező erejű globális megállapodás, jelenleg 196 ország csatlakozott az egyezményhez, a globális üvegházhatású gázkibocsátás 96%-át lefedve. Az aláíró felek vállalták, hogy fellépnek az éghajlatváltozás ellen és az 1990-es szinthez képest 2030-ra 43 %-al csökkentik a üvegházhatású gázok kibocsátását. A résztvevő országok kormányai abban állapodtak meg, hogy a globális éves átlaghőmérséklet emelkedését az iparosodást megelőző szinthez képest jóval 2 °C alatt tartják, és erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy az emelkedés mindössze 1,5 °C legyen.

A 190 ország részvételével 2021-ben megkötött Glasgow-i Klímaegyezmény egy globális megállapodás, amely megerősíti a globális felmelegedés 1,5°C-ra korlátozásának célját. Arra ösztönzi az országokat, hogy 2022 végéig javítsák 2030-as nemzeti klímacéljaikat, törekvéseket szorgalmaz a szén tüzelőanyagként való felhasználásának csökkentésére és a hatástalan fosszilis tüzelőanyag-támogatások megszüntetésére, felhívást intéz a fejlődő

országok számára nyújtott klímafinanszírozásra, pénzügyi támogatást kér az alkalmazkodási intézkedésekhez, és létrehoz egy piacot azoknak az egységeknek, amelyek a kibocsátáscsökkentést képviselik, és amelyeket az országok kereskedhetnek.³²

A 2024-ben tartott bakui Klímakonferencián (COP29) résztvevő országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a fejlődő világ 2035-ig évente legalább 1300 milliárd dollár összegű támogatást kap a gazdag országoktól, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérésre és a szélsőséges időjárás hatásainak kezelésére.³³

Összegezve a leírtakat, a környezetvédelem és ezzel párhuzamosan a fenntartható fejlődés előmozdítására irányuló jogalkotási folyamat első szakaszát a szegmentáltság és a soft law szabályozás jellemezte, bízva az önkéntes jogkövetésben. A klímaváltozás realizálásával a megindult globális lépések jogi kötőerővel nem rendelkező egyezmények és ajánlások formájában fektették le a környezetvédelem és a fenntarthatóság keretrendszerét. A nemzetek pedig saját maguk dönthettek a megvalósítás részletszabályairól, az igénybe vehető jogi és gazdasági eszközökről és a teljesítés pénzügyi, jogi és időbeli kereteiről.

A vitathatatlan eredmények ellenére, egyre többen kezdik felismerni, hogy a megfogalmazott fenntarthatósági, klímasemlegességi célok kitűzött időben történő megvalósítása a jelenlegi jogi, gazdasági, társadalmi környezetben nem fog sikerülni, ezért az idáig alkalmazott és hatékornak bizonyuló eszközöket még nagyobb intenzitás-

sal és effektívebb módon szükséges felhasználni, és a soft law előírásokat pedig kötelező érvényű rendelkezésekre kell lecserélni.³⁴ Az országok eltérő kulturális és gazdasági adottságai a klímapolitikában is megjelennek, a megfogalmazott célok és a cselekvések sok esetben nincsenek összhangban egymással, ezt jól mutatja, hogy Kína, a világ legnagyobb üvegházhatású gáz kibocsátója évről évről rombolja az ökoszisztémát. A másfélmilliárd lakosú ázsiai ország egy főre vetített károsanyag kibocsátásban azonban így is jócskán alulmúlja az USA-t. Az említett két ország, valamint India gazdasága a föld károsanyag kibocsátásának majdnem felét adja, annak ellenére, hogy elköteleződtek a fenntarthatósági fejlődés megvalósítása mellett.³⁵

III. Az ESG szempontok megjelenése, elmélete és tartalma

A környezetvédelmi jog és a fenntartható fejlődés előtérbe kerülése a vállalati, vagy business szférát is érintette, ennek egyik első leképeződése az ún. ESG szabályok megjelenése volt a 2000-es években. Az ESG elnevezést 2004-ben használta először James Gifford a United Nations Environment Programme Finance Initiative gyakorlatként³⁶, amikor részt vett – az ENSZ akkori főtitkárának, Kofi Annannak – a világ vezető 55 befektetési bankjának küldött levelének a megfogalmazásában.³⁷ Más vélemény szerint a kifejezés első használata egy évvel későbbre, 2005. augusztus 25-én az International

Finance Corporation nevű szervezet által Zürichben szervezett konferenciára datálható.³⁸ Az esemény célja – éppen az ENSZ-felhívás alapján – volt, hogy az intézményi befektetők és pénzügyi elemzők központi helyet szenteljenek az ESG-célok által meghatározott értékeknek, különösen a pénzügyi eszközökről készített pénzügyi értékelések, a reál és pénzügyi döntési folyamatok során.³⁹ Az ESG kérdéseket ezt követően az ENSZ 2006-os Felelős Befektetési Alapelvek dokumentumban említették meg, amely a Freshfield-riportból⁴⁰ és az ENSZ meghívására létrejött pénzügyi intézmények közös kezdeményezéséből, a „Who Cares Wins”⁴¹-ből állt. Ez volt az első alkalom, hogy az ESG kritériumokat be kellett építeni a vállalatok pénzügyi értékeléseibe.

Az azóta eltelt időszakban az ESG hangsúlya és hatóköre folyamatosan nő és bővül.⁴² Az ESG kritériumok előmozdításában kulcsfontosságú szerepet játszó nagy intézményi befektetők évek óta magasabb elvárásokat támasztanak a vállalatokkal szemben.⁴³ Ezzel a folyamattal összefüggésben számos ország, nemzetközi szervezet és az EU egyaránt különböző stratégiákat, programokat, kezdeményezéseket, soft law ajánlásokat és az elmúlt pár évben már kötelező jellegű jogi dokumentumokat hoznak létre és alkotnak, hogy biztosítsák a környezeti megfelelést – többek között – a pénzügyi szektorban. Fontos, hogy a növekvő számú ESG szabályok nem egy jogforrásban találhatók meg, nincs tehát egy közös ESG-törvény, vagy ESG rendelet. Több nemzetközi, EU-s és nemzeti jogforrás adja ki az ESG szabályok együttesét,

amelyek hatálybalépése ráadásul eltérő időpontokban történik.

Az ESG-elképzelés átfedésben van az ún. stakeholder-kapitalizmussal, ami a társadalmilag felelős vállalati, vállalatirányítási magatartást jelenti, egyben a modern kapitalizmus hagyományos shareholder (részvényesi) modelljének legjelentősebb intellektuális kihívását.⁴⁴ Az ESG-t egy jelentéstételi keretrendszerként tartják számon, de eredetileg befektetőknek készült szempontrendszerként hozták létre. Az ESG rövidítés három angol kifejezés kezdőbetűjét takarja, ezek az Environmental (környezeti), a Social (társadalmi) és a Governance (irányítás) pillérek. Az első pillér a környezeti szempontokat vizsgálja, ide tartozik a vállalatok üvegházhatású gázok kibocsátása, energiahatékonysága, vízfelhasználása és vízgazdálkodása, hulladékkezelése és újrahasznosítása, valamint a biodiverzitás és ökoszisztéma megőrzése. A második pillér a társadalmi hatásokat és felelősségvállalást értékeli, beleértve a munkavállalói jogokat és munkakörülményeket, a sokszínűséget és befogadást, a közösségi kapcsolatokat és társadalmi hozzájárulást, az ügyfélkapcsolatokat és termékefelelősséget, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását. Végül, a harmadik pillér az irányítási struktúrát és gyakorlatot vizsgálja, ide tartozik a vezetői etika és átláthatóság, az igazgatósági összetétel és függetlenség, a kockázatkezelés és belső ellenőrzés, a részvényesi jogok és részvényesi kapcsolatok, valamint a korrupció és vesztegetés elleni intézkedések. A Budapesti Értéktőzsde honlapján található definíció szerint az ESG

egy szemlélet, mely olyan befektetési stratégiát takar, amely a vállalatok fenntarthatóságot célzó törekvéseit, így a környezeti, társadalmi és vállalatirányítási szempontokat is figyelembe veszi a döntéshozatal során. A környezeti szempont kiemelt területei a klímakockázatok, az erőforrás-gazdálkodás és a tiszta energia, az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke, a hulladékkezelés; a társadalmi nézőpont fontosabb ügyei a diverzitás, az emberi jogok, illetve a vállalatok társadalmi felelősségvállalás kérdése, a kiberbiztonság; a vállalatirányítás szempontjából pedig az üzleti etika, az átláthatóság, illetve a korrupció elkerülése a sarkalatos pontok.⁴⁵ Az ESG pillérek célja, hogy átfogó képet nyújtsanak a vállalatok fenntarthatósági és társadalmi felelősségvállalási teljesítményéről, és segítsék a befektetőket a felelős befektetési döntések meghozatalában.

Az ESG jelentéstétel számos témakört érinthet, az egyes területek mélysége is szignifikáns, éppen ezért nehéz eldönteni, hogy mely információk élvezzenek prioritást a vállalatok értékelésében. A jelentéstételi keretrendszer választás és az az által előírt materialitási (lényegességi) vizsgálat elvégzésének célja e számasság és mélység kezelhetővé tétele. Az ESG riportálások formai keretét több független nemzetközi szervezet, vagy kezdeményezés is hivatott biztosítani. Ezek közül kiemelkedik a Global Reporting Initiative (GRI) szervezet, amely a világ talán legelterjedtebb fenntarthatósági jelentéstételi standardját fejlesztette ki. A GRI célja, hogy támogassa a vállalatokat, szervezeteket és kormányokat abban,

hogy átlátható módon számoljanak be környezeti, társadalmi és gazdasági hatásaikról, ezzel elősegítve a fenntartható fejlődést. Hasonlóan népszerű keretrendszer a Sustainability Accounting Standards Board (SASB) által felállított standard⁴⁶, amely a pénzügyi materialitást – fenntarthatósággal kapcsolatos kockázatok, melyek a vállalat értékére lehetnek hatással – írja elő. Ezzel szemben a GRI szélesebb közönséget célozva dupla materialitást határoz meg és a társadalmi szempontokat is a figyelem középpontjába helyezi. A GRI szabvány szoros kapcsolatban áll az EU által bevezetett irányelvekkel és szabványokkal.⁴⁷

Érdemes röviden kitérni az ESG-vel kapcsolatos aggályokra is.⁴⁸ Ezekre mutatott rá például Anthony Kim, a Heritage Foundation vendégkutatója, aki szerint nincs az ESG szabályokban semmi újdonság, mert már az 1970-es években is tudományos vita folyt a vállalatok folyamatos gazdasági növekedéséről és a társadalmi felelősségükről és a vállalatokra erőltetett új követelmények nem javítják a versenyképességet, hanem teherként nehezednek a cégekre.⁴⁹ Az Oeconomus kutató csoport azt állapította meg, hogy az ESG-szabályok megvalósítása gyakran technológiai, infrastrukturális és képzési beruházásokkal jár és a megújuló energiaforrásokra való áttérés, az ellátási lánc fenntarthatóságának fokozása vagy a munkafeltételek javítása olykor nagyon költséges lehet.⁵⁰ A módszertanok közötti ellentmondások következtében az ESG minősítők és a tanácsadó cégek által használt mérőszámok között jelentős különbségek figyelhetők

meg és a vállalatok fenntarthatóságának vizsgálatakor eltérő súlyozással vesznek figyelembe bizonyos értékeket, inkonzisztenciát okozva a rendszerben.

IV. ESG szabályozás az Európai Unióban

Az Európai Unió élen jár a zöldítést célzó jogalkotásban,⁵¹ jogi aktusai globális normaalkotóvá teszik. A vállalati jelentéstétel és az ESG szempontok jogi formába öntése először a Tanács és a Parlament 2014/95/EU NFRD irányelvében szerepelt. Az NFRD-t sok kritika érte, mivel a jelentés kötelezettek köre túl szűk volt, és a jelentés formája sem volt standardizálva, ezáltal nem lehetett összehasonlítani ez egyes nagyvállalatokat, továbbá a beszámolók is nehezen voltak elérhetők. 2021 április 21-én az Európai Bizottság elfogadta a fenntartható finanszírozás csomagot, melynek eredményeként 2023. január 5-én hatályba lépett 2022/2464 direktíva⁵², a CSRD irányelv, amely a NFRD irányelvet módosította. A CSRD kiszélesítette a jelentéstételben érintettek körét és részletezte az elvárt követelményeket. Így a CSRD az EU szabályozott piacain jegyzett összes társaságra kiterjed a tőzsdén jegyzett mikrovállalatok és a nem jegyzett kkv-k kivételével, illetve olyan nagyvállalatokra, amelyek nem uniós entitások, de a leányvállalatuk az EU-ban működik, ezek mellett a biztosítókra és hitelintézetekre is.⁵³ A folyamat részeként az Európai Bizottság 2023. július 31-én elfogadta az Európai Fenntarthatósági Jelentési

Szabványok (ESRS) első sorozatát.⁵⁴ Az ESRS a CSRD keretében került bevezetésre, és kötelezővé teszi a nagyvállalatok számára, hogy átfogó jelentéseket készítsenek fenntarthatósági erőfeszítéseikről. Az Európai Unió szabályozásának a célja egy homogén vállalati fenntarthatósági beszámolási (jelentéstételi) követelmények létrehozása és a Taxonómia rendelet⁵⁵ által meghatározott beszámolási követelmények és a vállalati fenntarthatósági jelentéstételi követelmények között koherencia kialakítása.⁵⁶

A tagállamoknak legkésőbb a CSRD hatályba lépését követő 18 hónapban át kell ültetnie az irányelvet a nemzeti jogba. A CSRD-t 2024. január 1-jétől kell alkalmaznia a jelenleg az NFRD hatálya alá tartozó, az EU szabályozott piacain jegyzett, több mint 500 alkalmazottat foglalkoztató nagyvállalatoknak. Esetükben a jelentéstétel 2025-ben esedékes. A CSRD 2025. január 1-jétől érinti az NFRD hatálya alá jelenleg nem tartozó nagyvállalatokat (azaz a 250 főnél több munkavállalót foglalkoztató és/vagy 40 millió EUR árbevételrel rendelkező és/vagy 20 millió EUR eszközállománnyal rendelkező vállalatokat), számukra az első kötelező jelentéstétel 2026-ban esedékes. 2026. január 1-jétől a tőzsdén jegyzett kkv-k és egyéb vállalkozások esetében kell megkezdeni az alkalmazást, 2027-ben esedékes jelentésekkel. A kkv-k ugyanakkor 2028-ig mentesülnek az irányelv kötelező alkalmazása alól, amennyiben ezt megfelelően indokolják. A nem EU-s vállalatoknak 2028. január 1-jétől kell alkalmazniuk a CSRD előírásait, 2029-ben esedékes első jelentéssel.⁵⁷

V. ESG szabályozás Magyarországon

Az Európai Unió jogának való megfelelés biztosítása érdekében Magyarország 2024. január 1. hatállyal a CSRD által megfogalmazott jelentéstételi kötelezettséget a számviteli törvény módosításával implementálta⁵⁸, valamint létrehozta a külön jelentéstételi kötelezettséggel rendelkező ESG törvényt⁵⁹, amit a jogalkotó 2023. december 22. napján hirdetett ki és 2024. év január 7. napján lépett hatályba. A két beszámoló nem azonos, mivel a gazdálkodóknak a számviteli törvény szerinti fenntarthatósági jelentésüket az éves pénzügyi beszámolóval együtt, az üzleti jelentés részeként kell elkészíteniük⁶⁰, az ESG beszámolót viszont egy külön beszámolóban kell közzétenniük. Az ESG törvény a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet (SFDR) módosításáról szóló, 2020. június 18-i 2020/852 számú európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket állapít meg. E törvény az 537/2014/EU rendeletnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és 2013/34/EU irányelvnek a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról szóló, 2022. december 14-i (EU) 2022/2464 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgálja (CSRD).⁶¹

Az EU jogának való megfelelés mellett az ESG törvény célja, hogy a vállalatok megfelelő információkat hozza-

nak nyilvánosságra a náluk felmerülő fenntarthatósági kockázatokról és lehetőségekről, továbbá az emberekre és a környezetre gyakorolt hatásukról, és átfogó információkkal rendelkezhetnek a gazdasági szereplők a fenntarthatóság és az egységes vállalati felelősségvállalás helyzetéről és jövőbeli irányairól.⁶² Az elvárás a jogalkotó alapvető szinten is rögzítette, hiszen a kettős lényegesség elve biztosítja, hogy a vállalkozások megfelelő információkat hozzanak nyilvánosságra a náluk felmerülő fenntarthatósági kockázatokról és lehetőségekről, továbbá az emberekre és a környezetre gyakorolt hatásukról.⁶³

A jogszabály megfogalmazásában az ESG egy olyan fenntarthatósági kérdésekre vonatkozó szempontrendszer, amely egy adott vállalkozásnál a környezetre, a társadalomra és az irányításra vonatkozó hatásokat és faktorokat értékeli fenntarthatósági szempontból.⁶⁴ A fenntarthatósági kérdések tekintetében a számviteli törvényre hivatkozik a jogalkotó. Ebbe a körbe tartoznak a környezeti és a társadalmi kérdések, az emberi jogok, valamint az irányítási kérdések, valamint a vonatkozó EU rendeletben⁶⁵ meghatározott kérdések.

A törvény alanyi körét a jogalkotó az éves nettó árbevétel, a mérlegfőösszeg, valamint az éves átlagos foglalkoztatotti létszámhoz rendelt referenciaértékekhez köti, azzal, hogy az értékek közül az üzleti évet megelőző üzleti évben háromból kettőnek szükséges teljesülnie.⁶⁶ Az alanyi kör hatálya alá tartozó vállalkozás évente ESG beszámolót készít az előző üzleti év

fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségeinek teljesítéséről, amelyet köteles ESG tanúsítóval auditáltatni. A beszámolót a vállalkozás ügyvezető szerve hagyja jóvá, és azt a vállalkozás az üzleti év végét követő hat hónapon belül köteles ingyenesen és nyilvánosan hozzáférhetővé tenni a honlapján.⁶⁷ A beszámolókészítés mellett a vállalkozás fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettsége keretében köteles – többek között – kockázatkezelési rendszert létrehozni, belső felelősségvállalási stratégiát és rendszert kialakítani, megelőzési és korrekciós intézkedések megállapítani a vállalkozás saját üzleti hatáskörében és a közvetlen szállítóival szemben, a közvetlen szállítókat nyilatkoztatni a felmerülő kockázatok tekintetében.⁶⁸ Megelőzési intézkedések keretében a vállalkozás a közvetlen szállítói és leányvállalatai tekintetében gondoskodnia kell arról, hogy a kiválasztásakor a társadalmi felelősségvállalási és környezetvédelmi elvárások is érvényesüljenek, valamint a közvetlen szállítót nyilatkoztatni, hogy megfelel a vállalkozás vezetése által megkövetelt emberi jogi és környezetvédelmi elvárásoknak, és azokat megfelelően kezeli az ellátási lánc mentén.⁶⁹

A jogalkotó a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságát rendeli felügyeleti hatóságként a vállalkozások fenntarthatósági célú átvilágítási kötelezettségei teljesítésének megfelelőségével, az ESG adatszolgáltatási folyamatok átláthatóságával kapcsolatban.⁷⁰ A területért felelős miniszter a gazdaságfejlesztésért felelős miniszter lesz, aki Nemzeti ESG Tanácsot hoz létre és működtet segítve a Hatóság fel-

adatait. Új szereplőként jelennek meg az ESG tanácsadók, ESG minősítők és ESG tanúsítók, akiknek jogállására is részletesen kitér jogszabály.

Záró gondolatok

A tanulmányban bemutattam, hogy a globális környezeti problémák felismerése és a természeti katasztrófák súlyosbodása milyen hatással volt a jogfejlődés bizonyos területeire. Áttekintettem a fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogba történő implementálásának folyamatát. Az elmúlt 50 évben a fenntarthatóság jogi formába öntése sikeresen megvalósult, azonban a nemzeti és nemzetközi szabályok még nem teljesen harmonizáltak. Ennek oka lehet az egyes országok eltérő fejlettségi szintje, jogi és kulturális sajátosságai, valamint a nagytőke és a klímapolitika gyakran egymással szembemenő célkitűzései. Mindenesetre a vizsgálat bebizonyította, hogy a lokális megoldások helyét átveszik az átfogó nemzetközi szabályozások. Ezt bizonyítja például az ESG reguláció is, amit az Európai Unió, mint a zöldítés vezető globális szereplője egységesíteni próbál.

Magyarország az uniós szabályoknak eleget téve az ESG törvény megalkotásával, továbbá a számviteli előírások kibővítésével részt vesz a fenntartható fejlődést előmozdító jogalkotási folyamatban. Fontos, hogy az ESG törvény szellemiségét a jogalanyok és a szélesebb társadalom is megértse, mivel a jogkövetés szintje nagymértékben függ attól, hogy a hatálya alá tartozók számára világos-e a jogalkotó szándéka.

Úgy tűnhet, hogy a törvény első körben a nagyvállalati szféra résztvevőit érinti, a kis- és középvállalkozások tevékenységét csak marginálisan szabályozva. Jól látható azonban, hogy a közvetlen szállítói körre vonatkozó előírások miatt a kkv szektor szereplői is a jogszabály hatálya alá kerülnek, azáltal, hogy működésükkel kapcsolatban a jogalanyok kockázatfelmérési, kockázatkezelési és a korrekciós intézkedéseket kötelesek elvégezni a megfelelés érdekében.⁷¹ Az érintett gazdasági szereplőknek többlet adminisztratív és pénzügyi terhet fog jelenteni az ESG megfelelés és a megnövekedett költségek csak közép- hosszú távon térülhetnek meg a környezeti tudatosság növekedésével. Ehhez egy támogató, edukáló környezet kialakítása nagy segítséget jelentene, mivel az alapvető tőkehiány, a digitalizáció eltérő fokú használata, az információk elérhetősége,⁷² a pénzügyi kultúra alacsony szintje, továbbá a generációváltás szükségessége általában nehezítik a hazai gazdálkodók helyzetét.

1 Bögöthy Zoltán – Hausmann Róbert: Új, zöld és fenntartható adórendszer. In: Baksay Gergely – Matolcsy György – Virág Barnabás (szerk.): Új közgazdaságtan a fenntarthatóságért. MNB, Budapest 2022. 541. o.

2 <https://overshoot.footprintnetwork.org/2024-calculation/> (2024.12.30.)

3 https://datatopics.worldbank.org/what-a-waste/trends_in_solid_waste_management.html (2024.10.15.)

4 <https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/korforgasos.pdf> (2024.08.17.)

5 <https://hu.euronews.com/2023/04/22/margallithatatlan-a-gleccserek-olvadasa> (2024.11.21.)

6 Lásd erről bővebben: Majtényi Balázs: A környezet nemzetközi jogi védelme. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2012.

7 A soft law olyan egyeztetett, nem szerződési természetű aktus, melyben az államok egymáshoz, vagy valamely jogi területhez való kapcsolatukat rendezik, magatartásukat orientálják anélkül, hogy jogi úton kikényszeríthető kötelezettséget keletkeztetnének. A könnyű vagy puha jog úgyszintén tárgyalás eredményeként jön létre, a szerződések joga azonban nem vonatkozik rá, szerepe inkább politikai, mint jogi természetű. Lásd Boros Balázs Sándor: A Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikkének újragondolása, avagy a soft law lehetséges helye a nemzetközi jog jogforrási rendszerében. *Jog Állam Politika*, 2009/1. I. évf., továbbá Arnold Tammes: *Soft Law*. In: T.M.C. Asser Instituut (eds.): *Essays on International & Comparative Law*. Springer, Dordrecht. 1983, továbbá <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2011/iss2/6> (2024.05.06.)

8 Tahyné Kovács Ágnes: A „soft law” szerepéről egy környezetjogi szabályozási terület példáján keresztül. *Iustum Aequum Salutare* 2018/4., 43-54. o., valamint UN Economic and Social Council: *Report of the Secretary-General: Problems of the Human Environment*. New York, 1969.

9 Szilovics Csaba – Bujtár Zsolt – Szívós, Alexander: *The Impact of Soft Law Rules on the Effective Enforcement of Sustainability Standards*. *Economics & Working Capital* 2023. 1-2. 39-44. o.

10 <https://www.newyorker.com/magazine/1962/06/16/silent-spring-part-1> (2024.03.14.)

11 1970-ben megszületett az első jelentős amerikai környezetvédelmi törvény a Nemzeti környezetvédelmi törvény (NEPA), továbbá felállították a Környezetvédelmi Ügynökséget Environmental Protection Agency (EPA), amely 1970. december 2-án kezdte meg működését. <https://www.epa.gov/history/origins-epa> (2024.12.05.) 1970 április 22. volt az első Föld napja az USA-ban. Törvényt hoztak a levegővédelemről 1970-ben és a vízvédelemről 1972-ben. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30030> (2024.12.05.)

12 Finnországban 1961-ben fogadták el a vízügyi törvényt, amely az első környezetvédelmi törvénynek tekinthető, a vízgyűjtő területeken lévő önkormányzatokat, vállalatokat és közösségeket a vízminőség önkéntes ellenőrzésére és a vízminőséggel kapcsolatos intézkedésekre szervezte. Lásd Vesa Koskimaa – Lauri Rapeli – Juha Hiedanpää: *Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term?* *Futures*. 2021. Vol. 125., Svédországban a benzinre 1924 óta, a dízelre 1937 óta, a szénre, olajra és a fűtési célokra használt elektromosságra az 1950-es évek óta vetnek ki adót,

melyeket egységesen energiadóként tartanak számon. https://www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/sites/8/2011/10/Swedish_Carbon_Tax_AkerfeldtHammar.pdf. (2024.09.13.)

13 Tahyné: i.m. 50-53. o.

14 <https://greenfo.hu/hir/a-romai-klub-elso-jelentese/> (2024.07.17.)

15 United Nations: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm 1972. UN Publication, New York, 1973.

16 <https://www.unep.org/who-we-are/about-us> (2024.07.18.)

17 Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C (72) 128.

18 Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC; EEC regarding cost allocation [...] and action by public authorities on environmental matters.

19 Roberta Alfano: *Tributi ambientali*. In: G. Giappichelli (ed.): *Profili interni ed europei*. Torino, 2012.

20 Mark England, az Exeteri Egyetem kutatója és kollégái elemzése szerint a montreáli jegyzőkönyv nélkül az első teljesen hó- és jégmentes sarkkörü nyár valamikor 2030 és 2038 közé esett volna, így viszont a modell szerint 2037 és 2054 közé eshet legkorábban. lásd Mark R. England – Lorenzo M. Polvani: *The Montreal Protocol is delaying the occurrence of the first ice-free Arctic summer*. *Earth, Atmospheric, and Planetary Sciences*, 2023. Vol. 120 (22)

21 C-293/97. sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás Stanley és Metson és Társaik, valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben, 1999. április 29. (ECR 1999 I-02603)

22 C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR 1992-I-04431).

23 C-418/97 és C-419/97. sz. összekapcsolt eljárások, előzetes döntéshozatali eljárás, az ARCO Chemie Nederland Ltd. és a holland környezetvédelmi miniszter, illetve mások között, 2000. június 15. (ECR 2000 I-04475).

24 Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) 25. September 1997, General List 92

25 Dinah Shelton: *Human Rights and the Environment: what specific environmental rights have been realised?* *Denver Journal of International Law and Policy* 2006. Vol. 35. No. 2. 129-172. o., továbbá Szabó Marcel: *The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute*. *Iustum Aequum Salutare* 2009. No.1. 15-25. o.

26 <https://eionet.kormany.hu/a-fenntarthato->

fejlodes-fogalma (2024.05.24.), Abdallah M. Hasna: Contemporary Society, Technology and Sustainability. The International Journal of Technology, Knowledge and Society 2007. Vol. 5. Issue 1. 13-20. o.

27 Alfano: i.m. 51. o.

28 <https://jesz.ajk.elte.hu/csink56.pdf> (2024.11.16.)

29 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Johannesburg.pdf> (2024.10.25.)

30 Bándi Gyula: Környezetjog. Szent István Társulat, Budapest 2011. 101. o.

31 Ezen célok az alábbi területeket érintik: 1. A szegénység minden formájának megszüntetése a világon mindenhol 2, Az éhínség megszüntetése, élelmiszer-biztonság létrehozása, az élelmezés fejlesztése és fenntartható mezőgazdaság létrehozása. 3. Egészséges élet biztosítása és jólét megteremtése minden korosztályban élő minden egyes ember számára. 4. Átfogó és igazságos minőségi oktatás megteremtése és egész életen át folytatott tanulmányok lehetőségének létrehozása mindenki számára. 5. Nemek közötti egyenlőség létrehozása, és minden nő és lány felemelkedésének elősegítése. 6. Fenntartható vízgazdálkodás biztosítása, a vízhez és közegészségüghöz való hozzáférése biztosítása minden ember számára. 7. Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energia biztosítása mindenki számára. 8. Hosszan tartó, átfogó és fenntartható gazdasági növekedés létrehozása, teljes és eredményes foglalkoztatás, valamint méltó munka biztosítása mindenki számára. 9. Alkalmazkodó infrastruktúra kiépítése, átfogó és fenntartható iparosodás megteremtése, valamint az innováció támogatása. 10. Egy országon belüli és országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése. 11. Fenntartható, befogadó, biztonságos és alkalmazkodó városok és más emberi települések létrehozása. 12. Fenntartható fogyasztási és termelési szokások kialakítása. 13. Gyors cselekedetek a klímaváltozás és hatásai leküzdésének érdekében. 14. A fenntartható fejlődés érdekében az óceánok, tengerek és tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata. 15. A Föld ökoszisztémáinak fenntartható használata, fenntartható erdőgazdálkodás, az elsvatagosodás leküzdése, valamint a talaj degradációjának visszafordítása, valamint a biodiverzitás csökkenésének megállítása. 16. A fenntartható fejlődés érdekében békés és befogadó társadalmak létrejöttének elősegítése, mindenki számára elérhető igazságos szolgáltatás biztosítása, és minden szinten hatékony, felelősségre vonható és befogadó intézmények létrehozása. 17. A végrehajtás módjainak biztosítása és a fenntartható fejlődés globális partnerségének felélesztése. <https://sdgs.un.org/goals> (2024.04.14.)

32 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf (2024.12.07.)

33 <https://cop29.az/en/media-hub/news/breakthrough-in-baku-delivers-13tn-baku-finance-goal> (2024.12.20.)

34 lásd például Jelentés a „soft law” eszközök alkalmazásának jogi és szervezeti hatásairól 28.6.2007 – (2007/2028(INI))

35 <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters> (2024.09.21.)

36 <https://www.legalesg.com/the-united-nations-free-thinkers-who-coined-the-term-esg-and-changed-the-world> (2024.12.20.)

37 Bujtár Zsolt – Ferenc Barnabás: A környezeti, társadalmi és irányítási gondolatosság alapjai. ESG Online folyóirat 2023. 1. 15. o.

38 Bujtár Zsolt: ESG az intézményi befektetők szabályozása tükrében. In: Bujtár Zsolt – Gáspár Zsolt – Szilovics Csaba – Breszkovics Botond – Ázsoth Szilvia – Szívós Alexander Roland (szerk.): Fenntartható növekedés (ESG) jogi és gazdasági aspektusai. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2022. 4-13 o.

39 Bujtár Zsolt: Az ESG szabályozás hatása a KKV-kra Magyarországon. Pécsi Munkajogi Közlemények online különszám 2024. 17: 2. 6-20. 7-8. o.

40 https://www.unepfi.org/fileadmin/documents/freshfields_legal_resp_20051123.pdf (2023.08.03)

41 <https://www.forbes.com/sites/betsyatkins/2020/06/08/demystifying-esgits-history-current-status/?sh=50dcc7712cdd> (2023.08.01.)

42 Bujtár: ESG i.m. 5. o.

43 Bujtár Zsolt: Az értékpapírosítás. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2021. 145. o.

44 Steven Globerman: It's Time to Move on from ESG. In: Steven Globerman (ed.): ESG Myths and Realities Collected Essays. Fraser Institute, Canada 2024. 190. o.

45 <https://www.bet.hu/site/Magyar/tartalmak/Kibocsatok/Ajanlasok-kibocsatoknak/bet-esg> (2024.11.17.)

46 Sustainability Accounting Standards, jelenleg 77 féle iparág-specifikus standardot kínál. <https://sasb.org/about/> (2024.02.26.)

47 <https://grantthornton.hu/fogalomtar/global-reporting-initiative> (2024.06.12.)

48 Lásd például Gregor Dorfleitner – Christian Kreuzer – Christian Sparrer: ESG controversies and

controversial ESG: about silent saints and small sinners. *Journal of Asset Management* 2020. Vol. 21. 393–412 o., vagy Agnes Sipiczki: A Critical Look At The ESG Market. *CEPS Policy Insights* 2022. No. 15. 1–18. o.

49 <https://www.heritage.org/international-economies/commentary/economic-freedom-the-path-healthy-environments-social-progress> (2024.12.15.)

50 <https://www.oeconomus.hu/hirek/esg-veszely-vagy-lehetoseg-magyarorszag-fenntarthato-gazdasagi-konferenciaja/> (2024.12.12.)

51 Erről lásd bővebben <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/71/environment-policy-general-principlesand-basic-framework> (2024.12.05.)

52 Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting

53 <https://arsboni.hu/aszteroidakent-csapodik-a-vallalatokra-az-esg-torveny/> (2024.12.21.)

54 <https://hellononprofit.hu/a-kornyezeti-esrszabvanyok-e1-e5-diohejban/> (2024.12.30.)

55 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról

56 Bujtár: Az ESG szabályozás i.m. 7–8. o.

57 https://www.ey.com/hu_hu/climate-change-sustainability-services/hatalmas-valtozasokat-hoz-az-uj-unios-fenntarthatosagi-iranyelv- (2024.02.25.), továbbá <https://blogs.dlapiper.com/advocatus/2024/02/torvenyi-kotelezettseg-lett-a-fenntarthatosag-uj-jelentesteteli-es-beszamolasi-kovetelmenyek/> (2024.02.25.)

58 2000. évi C. törvény a számvitelről 1. §; 8. § (5);

III/A. Fejezet

59 2023. évi CVIII. törvény a fenntartható finanszírozás és az egységes vállalati felelősségvállalás ösztönzését szolgáló környezettudatos, társadalmi és szociális szempontokat is figyelembe vevő, vállalati társadalmi felelősségvállalás szabályairól és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról

60 A gazdálkodó az üzleti jelentésének részeként, a fenntarthatósági jelentésében feltünteti a működése fenntarthatósági kérdésekre gyakorolt hatásainak megértéséhez szükséges információkat, valamint az annak megértéséhez szükséges információkat, hogy a fenntarthatósági kérdések hogyan befolyásolják a vállalkozó fejlődését, teljesítményét és helyzetét.

61 2023. évi CVIII. törvény 56. §

62 2023. évi CVIII. törvény Preambulum

63 2023. évi CVIII. törvény 2–6 §

64 2023. évi CVIII. törvény 7.§ 4. pont

65 2019/2088 rendelet 2. cikk 24. pont

66 2023. évi CVIII. törvény 1.§

67 2023. évi CVIII. törvény 23.§ (1)–(3) bekezdés

68 2023. évi CVIII. törvény 13.§

69 2023. évi CVIII. törvény 19. § (1) bekezdés

70 2023. évi CVIII. törvény 11.§ (1) bekezdés

71 Bujtár: i.m. 20–21. o., továbbá <https://www.jogiforum.hu/hir/2024/01/09/hatalyban-az-esg-torveny-az-első-atfogo-es-egyseges-fenntarthatosagi-szabalyozas-legfontosabb-rendelkezesei/> (2024.12.11.)

72 SDA Bocconi School of Management's Sustainability Lab és Assicurazioni Generali's SME EnterPRIZE project keretében 2020-tól egy 1240 fős KKV mintán vizsgálja a fenntartható fejlődés iránti elkötelezettséget a KKV-k körében kilenc országban: Ausztriában, Csehországban, Magyarországon, Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Spanyolországban és 2023-ben először Portugáliában és Horvátországban. lásd <https://www.sme-enterprize.com/white-paper/> (2024.12.21.)

dr. Tolnai Olívia

doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Alkotmányjogi Tanszék

Keresztény szimbólumok és vallásszabadság

Alapjogi konfliktusok és megoldások

I. Bevezetés

1. Általános bevezetés

A kulturális örökség és a vallási pluralizmus kérdése mára a társadalmi párbeszéd egyik központi témájává nőtte ki magát, különösen az Európában, ahol a különböző vallások és kultúrák egymás mellett élése időről időre feszültségeket teremt. Bár a vallási és kulturális terület kapcsán nem beszélhetünk államok közötti egységes politikáról¹, a nemzetközi egyezményeknek és az Európai Uniónak² köszönhetően ezen területekre is vonatkoznak egységes szabályozások, továbbá az ezen problémakör kapcsán felmerülő kérdések megválaszolása időnként túlmutat a nemzeteken és gyakran az Emberi Jogok Európai Bíróságára (EJEB) vagy az Európai Unió Bíróságára (EUB) marad³.

A vallási tradíciók és a kulturális identitások kölcsönhatásai folyama-

tosan formálják a közösségeket, ezért e jelenségek részletes vizsgálata nélkülözhetetlen annak érdekében, hogy átfogó képet nyerjünk a társadalmi beilleszkedés és a vallási tolerancia fenntartásának nehézségeiről. Miközben a vallási pluralizmus jelentős kulturális értéket képvisel⁴, gyakran társadalmi konfliktusok forrása is lehet⁵.

Jelen tanulmány célja, hogy feltárja e sokrétű interakciókat, különös tekintettel a kulturális identitás megőrzésének és a vallásszabadság védelmének jelentőségére. A különböző közösségek közötti feszültségek és kölcsönhatások feltérképezése alapvető ahhoz, hogy hatékony választ tudjunk adni az előttünk álló kihívásokra. Ennek érdekében szükséges a jogi környezet áttekintése és a joggyakorlat vizsgálata, hiszen a jogszabályi előírások és a társadalmi értékek szoros kölcsönhatásban állnak egymással.

A tanulmány elemzést kíván nyújtani a kulturális identitás és a vallási sokszínűség kapcsolódási pontjairól, valamint az ezekből fakadó nehézségekről.

E vizsgálat reményeim szerint hozzájárul a keresztény szimbólumokkal és a vallásszabadsággal összefüggő jelenlegi viták megértéséhez, kiemelt hangsúlyt fektetve az Európa területén tapasztalható konfliktusokra és a lehetséges megoldási javaslatokra.

2. A kutatás tárgya és célja

A kereszténység jelképeinek és a vallásszabadság összefüggéseinek vizsgálata különösen lényeges Európában, ahol az Uniónak köszönhetően a val-

lási és kulturális sokszínűség kiemelt szerepet játszik. Az Unió alapértékei közé tartozik a vallásszabadság⁶, amely valamennyi polgár számára garantálja a hit és a vallás szabad gyakorlását. A kérdéskör mélyebb megértéséhez szükséges annak feltárása, hogy a különböző vallási szimbólumok, különösen a keresztény jelképek, miként befolyásolják a közvéleményt, valamint a politikai és jogi vitákat uniós szinten.

A vallási szimbólumok, például a kereszt vagy a templomok, nemcsak kulturális örökségként jelennek meg, hanem a közösségi identitás elválaszthatatlan részei is. A használatuk és láthatóságuk gyakorta vezet nézeteltérésekhez, hiszen a vallásszabadság jegyében alapvető kíváncsi, hogy minden vallás és világnézet egyformán tiszteletben részesüljön. A keresztény jelképek jelenléte sokak számára a kontinens történelmi gyökereit, illetve kulturális hovatartozását tükrözi, míg akadnak, akikben ez ellenérzéseket válthat ki⁷.

Ez a látszólagos ellentmondás jól szemlélteti a keresztény szimbólumok védelme és a vallásszabadság mindennapi megélése közötti feszültséget. A probléma ráadásul nem csupán a jogi szabályozás kérdését érinti, hanem szorosan kapcsolódik a közösségi érzésekhez és a vallási identitás megőrzésének igényéhez is. A tagállamoknak egyszerre kell megfelelniük a jogi normáknak és a kulturális hagyományok megőrzése elvárásainak.

A vallásszabadságot alapvetően a vallás és meggyőződés szabad megválasztásának, kinyilvánításának és

gyakorlásának joga alkotja⁸. A társadalmi kohézió megőrzése érdekében a tagállamoknak olyan jogi és társadalmi kereteket kell kialakítaniuk, amelyek egyszerre védik a vallási kifejezés szabadságát és elősegítik a tolerancia érvényesülését. E kérdések tehát gyakorlati jelentőséggel bírnak, hiszen a társadalmi viták mellett számos jogvitában⁹ is felmerülnek.

A közösségi érzések és a jogi szabályozás egyensúlyának megteremtése kulcsfontosságú ahhoz, hogy az eltérő hitű és világnézetű emberek békésen együtt élhessenek. A jogalkotásnak és a társadalmi normáknak egyaránt reagálniuk kell a kihívásokra, hogy valamennyi vallási megnyilvánulás azonos tiszteletben részesüljön, de egyaránt fennmaradjon a társadalmi béke. Olyan közösségi környezet, amely a vallási sokszínűség tiszteletben tartására épül, és ezáltal a következő nemzedékek számára is biztosítja a békés együttélést, kizárólag átfogó és részletes megközelítéssel érhető el.

A vallásszabadság védelme természetesen nem korlátozódik a keresztény szimbólumokra, hanem valamennyi vallásra és meggyőződésre egyaránt vonatkozik¹⁰. E jog gyakorlati érvényesülése elsődleges fontosságú ahhoz, hogy a különböző vallási közösségek fennmaradjanak és szabadon gyakorolják hitéletüket. Az embereknek lehetőségük van saját vallásuk gyakorlására és annak nyilvános kifejezésére, ami hozzájárul a társadalmi sokszínűséghez, s egyben lehetőséget teremt a kulturális örökség továbbörökítésére.

II. A vallásszabadság és a keresztény szimbólumok Európában

Európában, azon belül is az Európai Unióban kiemelt jogi és társadalmi jelentőségű kérdésként jelenik meg a vallásszabadság védelme és a keresztény szimbólumok társadalmi megítélése. E tényezők nem csupán a kulturális és közösségi identitás alapvető elemeit alkotják, hanem a mindennapi élet számos területén is megjelennek. A vallásszabadság, mint alapvető emberi jog, nem kizárólag a különböző vallási közösségek védelmét biztosítja, hanem hozzájárul a sokrétű társadalmi környezet kialakulásához, amelyben a vallási kultúrák és hagyományok együtt élhetnek.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 10. cikkének különös jelentősége abban áll, hogy kifejezetten megerősíti a vallásszabadság elvét, amely a gyakorlatban is érvényre jut. A vallási szimbólumok nyilvános használata, amennyiben az nem sérti a más vallási közösségek jogait vagy a közrendet, egy olyan alapelv megvalósulását segíti elő, amely nélkülözhetetlen a közösségek békés együttélésének és harmonikus működésének szempontjából. Ennek az elvnek a jelentősége azért is kiemelkedő, mert az Európai Unió területén élő számos eltérő vallási hagyomány tiszteletben tartása nem csupán jogi, hanem erkölcsi kötelezettséget is jelent, előmozdítva a különböző közösségek egymáshoz való közeledését.

A fent vázolt elvek megvalósítása érdekében kulcsfontosságú a vonatko-

zó jogszabályok rendszeres felülvizsgálata és a társadalmi egyeztetés erősítése, azért, hogy a vallásszabadság ne pusztán elméleti konstrukció, hanem a mindennapokban is érvényesülő jogintézmény legyen. Ennek következtében a vallásszabadság kereteinek tisztázása és tiszteletben tartása elengedhetetlen a valódi társadalmi kohézió és a sokféleségben rejlő lehetőségek kiteljesítése szempontjából.

A keresztény szimbólumok jelentősége túlmutat a vallási közösségeken. E jelképek magukban hordozzák a történelmi és kulturális hagyományok szellemi örökségét¹¹, ösztönözve a közös értékek megőrzését és továbbadását. Nyilvános használatuk és megjelenítésük ugyanakkor számos vitát válthat ki, például a közintézményekben vagy a közszolgáltatások, munkahelyek területén, ahol a vallási jelképek alkalmazása a semlegesség elvével kerülhet konfliktusba¹².

Az Európai Unióban a vallási sokszínűség erősödésével a vallásszabadság problémái egyre sürgetőbbé válnak. A cél egy olyan egyensúly megteremtése, amelyben a vallási meggyőződések és identitások elismerése, valamint a közéleti semlegesség követelménye harmonikusan érvényesül. E problémakör megoldása nem pusztán a közösségi béke megóvását, hanem az európai értékek és normák fenntartását is szolgálja. A vallási sokszínűség elfogadása alapvető feltétele a társadalmi kohézió erősítésének, hiszen csak így biztosítható a különböző hagyományokkal és vallási háttérrel rendelkező közösségek békés egymás mellett élése.

A vallásszabadság és a keresztény szimbólumok összetett kérdésköre szoros kapcsolatban áll az európai értékek érvényesülésével. A jogalkotás és jogalkalmazás, a kulturális hagyományok megbecsülése, valamint a vallási sokféleség elfogadása egyaránt hozzájárulnak egy olyan társadalmi közeg kialakításához, amelyben a békés együttélés, a kulturális párbeszéd és a közös európai értékek megerősödése hosszú távon is biztosíthatóak lehetnek.

1. Keresztény szimbólumok történeti és kulturális jelentősége

Az európai társadalmakban a keresztény szimbólumok – így pl. a kereszt, a Szűz Mária medál, a Jézus szobrok és a katolikus szentek tisztelete – nem csupán vallási értelemben bírnak kiemelkedő jelentőséggel, hanem kulturális szempontból is rendkívül fontos helyet foglalnak el. A kereszténység ugyanis nem kizárólag egyházi szervezetek és hívő közösségek létét és működését határozza meg, hanem olyan átfogó kulturális keretet is megteremtett, amelynek nyomán az európai civilizáció fejlődése során szorosan összefonódott a művészet, az irodalom és a zene a kereszténységgel¹³. E szerves kapcsolat hozzájárult ahhoz, hogy számos keresztény szimbólum mára az európai kulturális örökség szerves és megkerülhetetlen részévé vált, még akkor is, ha a semlegesség jegyében ma már próbálják elrejtetni azokat¹⁴.

A szimbólumok alapvető rendeltetése túlmutat a vallásos hit képi megjelenítésén, ugyanis jelképpalkotó sze-

repük erősíti a közösségi identitást¹⁵. A kereszt, mint a kereszténység egyik legfontosabb jelképe például nemcsak a hívők számára bír kiemelt szimbolikus tartalommal, hanem a művészeti önkifejezés és az identitásformálás egyik központi elemévé is vált. Emellett pedig napjainkban egyre elterjedtebb, hogy a keresztet nem a vallás kifejezésének érdekében hordják, hanem egyfajta divatcikknek használja fel a divatipar ezt a sokak számára mély jelentéssel is bíró szimbólumot¹⁶.

A keresztény szimbólumok által létrehozott kulturális szintézis fontos szerepet játszik a közösségi identitás megtartásában és folyamatos gazdagításában, hiszen a különféle nemzetek és etnikumok hagyományait közös történeti és szellemi keretbe ágyazza¹⁷. E szimbólumok kapcsán kialakult ünnepek és rítusok, például a karácsony vagy a húsvét, évről évre visszatérő alkalmat adnak a közösségeknek arra, hogy tovább örökössék és újra értelmezzék e hagyományok lényegét, így biztosítva a sokféleség és az egység sajátos ötvözetét, ami Európa kulturális jellegzetességeinek egyik meghatározó vonása.

Összességében kijelenthető, hogy a keresztény szimbólumok szervesen beépültek az európai vallási és kulturális örökségbe, így a hitélet mellett a társadalomtörténeti fejlődés folyamataira is jelentős hatást gyakoroltak. A hosszú évszázadok során kialakult tradíciók és a napjainkban megjelenő új megközelítések kölcsönhatása magyarázza, hogy e szimbólumok a globalizált világban is változatlanul megőrzik fontosságukat¹⁸.

2. Az Európai Unió jogi keretei a vallásszabadság és keresztény szimbólumok tekintetében

A vallásszabadság és a keresztény szimbólumok védelme az Európai Unió jogi keretei között különösen hangsúlyos és időszerű kérdés, amelynek szabályozása a számos nemzetközi egyezmény mellett, elsősorban az Európai Unió Alapjogi Chartájában ölt testet.

E jogi dokumentumok nem csupán formális rendelkezéseket foglalnak magukban, hanem meghatározó szerepet játszanak az európai jogrend hatékony és átlátható működésében is. Iránymutatást nyújtanak a tagállamok törvényalkotási folyamataihoz, a jogalkalmazás elveihez, továbbá a vallási és politikai kérdések megfelelő kezeléséhez. A vallásszabadság gyakorlati érvényesülésének szempontjából elengedhetetlen e jogi keretek helyes alkalmazása és értelmezése. Ennek hiányában ugyanis a vallási sokszínűség tisztelőiben tartása, illetve a diszkrimináció megelőzése jelentős akadályokba ütközhet, ami szükségessé teszi a tagállamok és az uniós intézmények részéről a kellő időben meghozott intézkedéseket. Ezáltal biztosítható, hogy minden egyes állampolgár egyenlő és méltányos bánásmódban részesüljön, valódi vallásszabadságot élvezve az Európai Unió területén.

3. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: Charta) 2000-ben fogadták el. A Charta nem új jogokat állapít meg, hanem egy egységes dokumen-

tumban foglalja össze azokat a személyiségi, polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat, melyek az Európai Unióban megilletik a polgárokat¹⁹.

Az Charta 10. cikke egyértelműen rögzíti a hit és a meggyőződés szabad gyakorlásának lehetőségét, továbbá kiterjed a vallás vagy meggyőződés nyilvános kifejezésére és gyakorlására is, ezzel egyúttal a szólás- és vélemény-szabadság szoros kapcsolatára is rámutat.

A Charta szerint ez a szabadságjog *„magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását”*²⁰.

A Charta 14. cikke az oktatáshoz való jog kapcsán tartalmaz a vallással kapcsolatos rendelkezést is, miszerint az oktatási intézménynek figyelembe kell venni a *„szülők azon jogát, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak”*²¹, azaz a szülők számára biztosított annak a joga, hogy gyermeküket saját vallásuk szerinti nevelésben és oktatásban részesítsék.

4. További jogforrások

A vallásszabadságot a nemzeti alkotmányok és az Alapjogi Charta mellett számos nemzetközi egyezmény, továbbá az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata is rögzíti. Az európai országok tekintetében kiemelt jelentőséggel bír az Emberi Jogok Európai Egyez-

ménye, tekintettel arra, hogy az egyezmény közvetlen panasz benyújtásának lehetőségét biztosítja az egyének számára.

4.1. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 18. cikke szerint *„Minden személynek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, ez a jog magában foglalja a vallás és a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy a meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben oktatás, gyakorlás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”*²²

4.2. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 18. cikke rendelkezik a vallásszabadságról. Az Egyezségokmány szerint *„Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését vallásos cselekmények és szertartások végzése útján akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, gyakorolhassa és taníthassa.”*²³. Az Egyezségokmány kötelezi továbbá a részes államokat, hogy tartsák tiszteletben a szülők vagy a törvényes gyámok azon szabadságát, *„hogy gyermekeik vallásos és erkölcsi nevelését saját meggyőződésüknek megfelelően biztosítsák”*²⁴.

4.3. Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az Emberi Jogok Európai Egyezményét 1950-ben fogadták el és 1953-ban lépett hatályba²⁵. Az egyezmény eredetileg tizenhárom jogot tartalmazott, azonban a későbbiekben kiegészítő jegyzőkönyvek alkalmazásával további jogokkal bővült²⁶. Az egyezmény kiemelt fontossága abban rejlik, hogy közvetlen panasz benyújtásának lehetőségét biztosítja az egyének számára, melyek elbírálásra az Emberi Jogok Európai Bírósága jogosult²⁷.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. cikkében szabályozza a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát, mely szerint *„Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”*²⁸

4.4. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata kifejezetten nem rendelkezik a vallás és a lelkiismeret szabadságáról, de közvetetten, más rendelkezéseken keresztül utal ezen szabadságjogok tiszteletben tartására. Ilyen például Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt vál-

tozatának (a továbbiakban Eumsz.) 13. cikke, amely a mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási technológiafejlesztési és úrkutatási politikák kialakításával és végrehajtásával kapcsolatosan rögzíti, hogy az Unió és tagállamai figyelembe veszik az állatok kíméletére vonatkozó követelményeket, miközben *„tisztelőben tartják a tagállamok – különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó – jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait.”*²⁹. Az Eumsz. 17. cikke az egyházi és vallási szervezetek helyzetéről szól, mely szerint *„Az Unió tisztelőben tartja és nem sérti az egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek nemzeti jog szerinti jogállását a tagállamokban.”*³⁰.

III. A vallásszabadság és keresztény szimbólumok kérdésében hozott döntések

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának ítéletei rendkívüli súllyal bírnak a jogi környezet formálása szempontjából, különösen akkor, ha a vallásszabadság és a keresztény szimbólumok körüli jogvitákra gondolunk. E precedensek egyrészt megalapozzák a közösségi jogértelmezés alapelveit³¹, másrészt képesek egyensúlyt teremteni a közhatalom semlegessége és a vallási meggyőződés szabad kifejezése között, ami lényeges feltétele bármely demokratikus társadalom megfelelő működésének. Az ítéletek részletes elemzése lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamokban felmerülő hasonló ügyekben érvénye-

sítsük a vallási identitás tisztelőben tartását, miközben a közhatalmi intézkedések arányossága és jogszerűsége is megmarad.

A bírósági ítéletek segíthetnek abban, hogy a vallási meggyőződéshez kapcsolódó jogok érvényesítése, például egy közhivatalban történő keresztviselés engedélyezése vagy a vallási szimbólumok munkahelyi alkalmazásának megítélése, összeegyeztethető maradjon a közhatalom és a munkáltatók által elérni kívánt semlegesség elvével és a diszkrimináció tilalommal egyaránt. Nem csak az egyének és közösségek jogainak védelméhez, hanem az európai közösségek közötti kölcsönös megértéshez és a tisztelő erősítéséhez is hozzájárul, így szolgálva a társadalmi kohézió, a kulturális sokszínűség és a demokrácia alapértékeinek maradéktalan érvényesülését.

A következőkben néhány gyakorlati példán keresztül kívánom ismertetni a vallásszabadság és a keresztény jelképekkel kapcsolatos európai vitákat.

1. Franciaország

Franciaországban a szekularizáció elve, amelyet a „laïcité”³² kifejezés jelöl, kiemelkedő jelentőséggel bír a vallási és állami viszony szabályozásában³³. Az 1905-ös törvény³⁴ világosan kimondja az állam és az egyházak teljes elválasztását, megteremtve azt az alapelvet, hogy az állam valamennyi vallással szemben semleges álláspontot köteles képviselni. Ennek közvetlen következménye, hogy a vallási szimbólumok nyilvános helyeken, különösen közintézményekben, nem jelenhetnek meg.

A közhatalom és a vallás ilyen szigorú elkülönítése ugyanakkor számos társadalmi és jogi vitát generált, mivel ez a tilalom az állampolgárok részéről gyakran ütközik a vallás szabad kifejezésének igényével.

Az állami semlegesség gyakorlati érvényesítését jól illusztrálják a különböző jogszabályok és bírósági ítéletek.

Az egyik legismertebb példája annak, hogyan próbálja a francia állam fenntartani az oktatási intézmények semlegességét, egy 2004-es törvény³⁵, amely megtiltja az állami iskolákban a „feltűnő vallási jellegű szimbólumok”, azaz például a kereszt, a hidzsáb³⁶ vagy a kipa³⁷ viselését. Tekintettel arra, hogy a törvény nem tartalmazott részletes felsorolást a vallási jelképekről, hanem a feltűnő vallási jelképek fogalmának használatával teret adott az értelmezésnek, továbbra is adódtak problémák abból, hogy egyes diákok vallási öltözetet hordtak az iskolában. Ilyennek volt például az abaja³⁸, melynek betiltására 2023. augusztusában került sor egy, a miniszter által az iskoláknak címzett levélben³⁹. Míg a vallási viseletek és jelképek tilalmát előíró szabályozás kapcsán a társadalom elfogadóbb volt, addig az abaja betiltása számos társadalmi és politikai vitát generált, ugyanis azt a viselői és a Muszlim Hit Francia Tanácsa is pusztán egy szokványos közel-keleti viseletnek tekintik, nem pedig vallási jelképnek⁴⁰.

Az oktatásban tett korlátozások mellett, a francia állam 2010-ben egy törvénnyel⁴¹ betiltotta az arcot eltakaró ruházat közterületen történő viselését, arra hivatkozva, hogy ez a közrend,

a közbiztonság, illetve a „társadalmi összetartás” védelmét szolgálja. Bár a jogszabály alapvetően vallási szempontból semlegesnek tekinthető, megállapítható, hogy a tilalom a burka és a nikáb⁴² közterületen történő viselésére vonatkozott, ugyanis ezek azok a tipikus nyilvános viseletek, melyekre ráillik az arcot eltakaró ruházat leírás, ezért a szabályozás ellenérzéseket váltott ki a muszlim hívőkben és azt túlzott állami beavatkozásként élték meg⁴³.

A burka és a nikáb közterületen történő viselésére vonatkozó tilalom kapcsán S.A.S. francia állampolgárságú muszlim nő az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) fordult. Álláspontja szerint ezzel a törvénnyel a francia állam megsérti az az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8., 9. és 10. cikkét, azaz a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát, a vallásszabadsághoz való jogát és a véleménynyilvánítási szabadságát⁴⁴. Az S.A.S. v. France ügyben az EJEB megerősítette a jogszabály érvényességét, megállapítva, hogy a törvény nem diszkriminatív, és elsősorban a laicitás, illetve a közösségi érdek, mint a közbiztonság, közrend, egészségügy, továbbá mások jogainak és szabadságának érvényre juttatását célozza⁴⁵.

A szekularizáció térnyerése az elmúlt években több társadalmi és politikai vitához is vezetett Franciaországban. Ilyen volt például a 2011-ben és azóta is időnként megújuló burkini-vita⁴⁶, melyet az váltott ki, hogy több francia város helyi rendeletekkel próbálta kitiltani a burkinit a strandokról, illetve több uszoda használati

szabályzatában tiltotta be a ruhadarab használatát a higiénia, a közrend és a laicité védelmére hivatkozva.

Tekintettel arra, hogy a keresztény vallási jelképek kevésbé nagy kiterjedésűek, mint a muszlimok által viselt vallási ruhadarabok, a keresztényeket a laicitás elvének érvényre juttatása során kevesebb korlátozás sújtja Franciaországban az iszlám vallást gyakorlókhoz képest. Ennek ellenére heves viták forrásává vált a keresztény szimbólumok állami intézményekből történő eltávolítása is. Gyakori problémaként merül fel, hogy a semlegesség fenntartása érdekében az iskolákban vagy más közintézményekben, illetve közterületeken a régóta kitett kereszteket, képeket vagy más vallási jelképeket eltávolíttatják. Ezen intézkedések pedig újra felvetik a vallásszabadság, a kulturális örökség és az állami intézmények világnézeti semlegességének egymáshoz való viszonyát.

Az egyik legnagyobb nyilvánosságot kapott eset, mely nemzetközi szinten is nagy felháborodást keltett, Szent II. János Pál Ploërmelben található emlékművével volt kapcsolatos, amelynek tetejéről eltávolíttatták a keresztet az 1905-ös törvényre hivatkozással. Az 1905-ös törvény egyértelműen kimondja, hogy tilos bármilyen vallási jelképet elhelyezni a középületeken vagy a közterületeken, a törvény tiltása alól azonban kivételt képeznek a vallási épületek, a temetői sírhelyek, a múzeumok és emlékművek, továbbá a törvény tilalma nem érintette a már kihelyezett vallási jelképeket, szimbólumokat⁴⁷. Tekintettel arra, hogy az érintett emlékmű jóval az 1905-ös tör-

vénnyel bevezetett tilalom után, közterületre került kihelyezésre, a francia Államtanács⁴⁸ kereszt eltávolítását elrendelő határozata teljes mértékben indokoltnak tekinthető⁴⁹ volt, azonban mind a francia, mind pedig a nemzetközi keresztény vallási közösséget felzaklatta a kereszt eltávolítására vonatkozó döntés. A kereszt mellett számos társadalmi kiállás is indult, mint például a #MontreTaCroix⁵⁰ akció, melynek keretében arra ösztönözték a közösségi média használókat, hogy Franciaország területén található keresztekről töltsenek fel képeket az online közösségi felületekre. Több ország felajánlotta emellett, hogy befogadja a lebontásra kerülő keresztet, erre azonban nem kellett, hogy sor kerüljön, mivel a település polgármestere ragaszkodott hozzá, hogy a kereszt Ploërmelben kerüljön új helyszínre⁵¹.

2. Olaszország

Olaszország esetében a vallásszabadság és a vallási szimbólumok nyilvános megjelenítésének megítélése eltér a szigorú francia szekularizációs modellől, hiszen, az állam semlegességének hangsúlyozása mellett, a jogszabályaikban is elismerik a keresztény kulturális örökség történelmi fontosságát.

A keresztény szimbólumok használatához kapcsoló egyik legfontosabb döntés a Lautsi v. Italy ügy ítélete, amelyben Soile Lautsi, egy olasz édesanya kifogásolta, hogy gyermekei osztálytermeiben keresztek találhatók a falon, melyeket kérésének ellenére sem távolítottak el. Ezért panaszával a nemzeti bírósághoz, majd annak eluta-

sító döntését követően az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult⁵². Lautsi asszony úgy vélte, hogy az iskolai keresztetek sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikkében biztosított vallásszabadságot.

A bíróság első ítélete Lautsi asszony javára döntött, kimondva, hogy a kereszt kihelyezésével az olasz állam megsértette a kérelmezők vallásszabadsághoz és az oktatási szabadsághoz fűződő jogát⁵³. Ez a határozat komoly ellenérzést váltott ki Olaszországban, mind a kormány, mind a társadalom szélesebb rétegei körében, ezért az állam fellebbezési kérelmét követően az ügy a Nagykamara elé került. A Nagykamara megváltoztatta a korábbi döntést és megállapította, hogy a kereszt nem pusztán vallási szimbólum, hanem egyben történelmi és kulturális hagyományokat tükröző jelkép. A döntést emellett azzal is indokolta, hogy nem bizonyítható és a kérelmező nem is utalt arra, hogy a kereszt kihelyezésével az államnak bármiféle hátrányos szándéka merült volna fel. Ezzel az ítélettel a Bíróság kimondta, hogy a kereszt kihelyezése önmagában nem ütközik az EJEE rendelkezéseibe és elutasította Lautsi asszony és gyermekei panaszát⁵⁴.

3. Németország

Németországban a vallási semlegesség és a vallásszabadság egyensúlyának kérdése kapcsán több alkalommal is komoly vitát váltott ki a kereszt szimbólum kihelyezése.

Bár az Alaptörvény 4. cikke biztosítja a vallásszabadságot, ugyanakkor

az állami semlegesség követelménye azt is megköveteli, hogy az állami iskolák mentesek legyenek mindenféle vallási befolyástól⁵⁵. Ez a kettős elv számos konfliktust eredményezett a vallási szimbólumok megjelenése, valamint a tanárok és a diákok vallási identitása között.

Németországban egy 1983-as bajor törvény kimondta, hogy az iskolák osztálytermeiben keresztet kell kihelyezni. A szülők egy csoportja a törvénnyel kapcsolatosan a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordult azzal az indokolással, hogy a kereszt kötelező kihelyezése összeegyeztethetetlen az alaptörvény által biztosított vallásszabadsághoz való joggal. 1995-ben az ún. Kruzifix ítélettel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kötelezően kihelyezett kereszt az osztálytermekben a vallásszabadság és az állami semlegesség megsértését jelentheti, kiváltképpen, ha az érintett közösség egy része kifogásolja azt⁵⁶.

A döntés Bajorországban különösen nagy visszhangot váltott ki, hiszen a keresztet ott nem csupán vallási, hanem kulturális szimbólumként is tisztelet övezi. Az ítélet rávilágított arra, hogy a történelmi és kulturális hagyományok gyakran ütköznek a szigorú szekularizációs elvekkel.

Az ítélet hatására Bajorországban egy újabb törvényt fogadtak el, ami szerint minden osztályteremben ki kell helyezni egy keresztet, kivéve, ha ez valakinek a vallási vagy világnézeti meggyőződését sérti⁵⁷.

2018-ban a bajor miniszterelnök kötelezően előírta a közintézmények előterében kereszt elhelyezését. A mi-

niszterelnök döntése indokolásakor elmondta, hogy a keresztet nem vallási szimbólumként, hanem a történelmi és kulturális önazonosság jelképeként szükséges kihelyezni, ezért a törvény nem sérti a vallási semlegesség elvét⁵⁸.

4. Egyesült Királyság

Az 2000-es évek elején több ügy is került az Emberi Jogok Európai Bírósága elé az Egyesült Királyságból, melyekben a panaszosok olyan keresztények voltak, akik szerint vallásszabadságukat munkáltatójuk megsértette. Az ügyek Eweida és társai v. Egyesült Királyság néven váltak ismertté. Az ügyben négy keresztény munkavállaló két különböző problémakörrel fordult a Bírósághoz⁵⁹.

a) Eweida asszony és Chaplin asszony munkavégzésük során kereszt alakú medált hordtak a nyakukban, melynek viselését munkáltatójuk megtiltotta nekik. Ladele asszony és McFarlane úr számára pedig munkájuk ellátása során problémát jelentett, hogy a homoszexualitás elfogadása ellentétes hitükkel⁶⁰.

Eweida asszony légiutas kísérőként dolgozott és munkája során szigorú öltözködési előírásokat kellett betartani, melyek nem engedték meg, hogy nyakláncán kereszt alakú medált, mint vallási szimbólumot viseljen. Mivel Eweida asszony ragaszkodott a medál viseléséhez munkáltatója felajánlott neki egy adminisztratív munkakört, melyre nem vonatkoztak öltözködési szabályok, azonban azt nem fogadta el. Eleinte a nemzeti munkaügyi bíróságokhoz fordult, majd miután kereseteit

elutasították az EJEK-nek nyújtotta be panaszát.

b) Chaplin asszony szakápolónőként dolgozott és munkája ellátása közben mindig is hordta a kereszt alakú medálját. Munkahelyén 2007-ben új, más nyakkivágású egyenruha került bevezetésre, melyből kilógott a nyaklánc, ezért az intézmény igazgatója felszólította annak levételére, tekintettel arra, hogy az akár baleset- és sérülésveszélyes is lehet a munkája során. A nemzeti munkaügyi bíróságok a munkáltató javára döntöttek, ezért Chaplin asszony is az EJEK-hez fordult ügyével.

c) Ladele asszony anyakönyvvezetőként dolgozott London egyik kerületében. Miután egy 2005-ben hatályba lépett törvény alapján köteles lett volna közreműködni homoszexuális párok összeadásában, jelezte munkáltatójának, hogy ez keresztény hitének meggyőződésével ellentétes és ezen feladatok ellátását nem vállalja, fegyelmi eljárást indítottak ellene, melynek következményeként megszüntették munkaviszonyát. A nemzeti munkaügyi bíróságok elutasították a kereseteit, ezért az EJEK-hez fordult panaszát kivizsgálásáért.

d) McFarlane úr munkája során pszichoszexuális terápiát tartott pároknak, melyek kapcsán feletteseinek és kollégáinak is jelezte, hogy vallási meggyőződése ellentétben áll azzal, hogy munkája során azonos nemű párok terápiáját vállalja. Ezt követően McFarlane urat is elbocsájtották állásából. Miután a nemzeti munkaügyi bíróságok az általa indított perekben is a munkáltató javára döntöttek, a koráb-

biak ügyekhez hasonlóan ő is az EJEB-hez fordult segítségért.

A Bíróság három különféle döntést hozott a négy ügyben. Eweida asszony esetében megállapították, hogy az Egyesült Királyság megsértette vallásszabadságát azzal, hogy nem biztosított számára megfelelő védelmet a nemzeti hatóságok által, továbbá a nemzeti jogszabályok „nem teremtettek tisztességes egyensúlyt egyrészt azon vágya, hogy kifejezze vallási meggyőződését és mások felé kinyilvánítsa hitét, másrészt munkáltatója azon kívánsága között, hogy egy bizonyos vállalati arculatot mutasson⁶¹”.

Chaplin asszony ügyében a Bíróság nem állapította meg a vallásszabadságának megsértését, tekintettel arra, hogy a kórház által hivatkozott indokok, miszerint a nyaklánc eltávolítását az egészség és a biztonság védelme érdekében kérték, megfelelően indokolják a vallásszabadság korlátozását a kereszt alakú medál tiltásával.

Ladele asszony és McFarlane úr ügyeiben a Bíróság ugyanazon döntést hozta. A Bíróság indokolása alapján munkáltatóik célja mások, azaz az azonos nemű párok jogainak védelmére irányult, ezért nem állapítható meg a panaszosok vallásszabadságának megsértése.

IV. Összefoglalás és következtetések

A vallásszabadság és a vallási szimbólumok körüli társadalmi viták Európában egyre élesebbé válnak, amely jelenség jól mutatja a kulturális sokszínűség elmélyülését és a szekularizá-

ció térnyerésének következményeit. E két tendencia a közszolgáltatások és az állami intézmények működése mellett, a munkáltatók és vállalkozások oldalán is új kihívásokat teremt, különösen a vallási jelképek nyilvános megjelenítésével kapcsolatban, ami nem csupán jogi, hanem etikai és kulturális kérdéseket is felvet. A különböző felekezetek és a vallási kisebbségek jogainak tiszteletben tartása ennek a problémakörnek a középpontjában áll, hiszen a társadalom változatos összetétele megköveteli, hogy az állami szervek és a közintézmények ne csak formális, hanem tényleges védelmet is nyújtsanak számukra.

A vallási diszkrimináció mérséklése és a vallásszabadság védelme megkívánja a témát érintő jogi szabályozás részletes vizsgálatát, a tagállami példák összehasonlító elemzését, valamint a legfrissebb trendek és kihívások alapos feltárását. Ha ezekhez a területekhez megfelelő intézkedések nem társulnak, a vallási csoportok közötti ellentétek fokozódhatnak, melyek hosszú távon komoly társadalmi károkat okozhatnak. Éppen ezért a párbeszéd ösztönzése a közpolitikai térben és a döntéshozatalban kulcsfontosságú, hozzájárulva egy olyan harmonikus társadalom kialakításához, amely befogadóan viszonyul a vallási sokszínűséghez, és egyidejűleg megőrzi a közéleti intézmények semlegességének elvét. Mindez megerősíti, hogy a keresztény szimbólumok és a vallásszabadság viszonya az európai államokban nem csupán elméleti kérdés, hanem gyakorlati jelentőségű, hiszen a közös európai értékek és a demokratikus berendezkedés sta-

bilitása szempontjából is meghatározó szerepet játszik.

1 Pünkösty András: Az Európai Unió és a vallás kapcsolatának egyes szempontjai, PPKE JÁK, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12211/file/EU_vall%C3%A1s_p%C3%BCnk%C3%B6sty.pdf Letöltve: 2024.12.15.

2 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Letöltve: 2023.08.03.; 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300031.tv>, Letöltve: 2024.12.15.

3 Az EUB és EJEB néhány, a valláson alapuló diszkriminációval kapcsolatos döntése: 2017. március 14-i G4S Secure Solutions ítélet (C-157/15, EU:C:2017:203); 2017. március 14-i Bougnaoui és ADDH ítélet (C-188/15, EU:C:2017:204); 2021. július 15-i WABE és MH Müller Handel ítélet (C-804/18 és C-341/19, EU:C:2021:594); 2022. október 13-i S.C.R.L. (Vallásra utaló viselet) ítélet, (C-344/20, EU:C:2022:774), 2023. november 28-i Commune d'Ans ítélet (C-148/22.); S.A.S. kontra Franciaország (43835/11); Lautsi kontra Olaszország (30814/06)

4 Párbeszéd egyházakkal, vallási egyesületekkel vagy közösségekkel, világnézeti szervezetekkel, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/religious-and-non-confessional-dialogue> Letöltve: 2024.11.09.

5 Csiki Tamás – Justh Krisztina: Az iszlám Európában – integráció vagy konfliktus? https://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/csiki_tamas_justh_krisztina-az-islam-europaban_integracio_vagy_konfliktus_.pdf, Letöltve: 2024.11.08.

6 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02 22. cikk, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Letöltve: 2023.08.03

7 Dr. Koltay András: Európa és a feszület jele - a Lautsi and Others v. Italy ügy alapvető kérdéseiről, https://real.mtak.hu/102789/1/Jobbagyi_Gabor_javitott_Koltay_Andras.pdf, Letöltve: 2024.10.09.

8 Lásd. többek közt: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 18. cikk, 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesület Nemzetek közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, 18. Cikk 1.

9 Az EUB és EJEB néhány, a valláson alapuló diszkriminációval kapcsolatos döntése: 2017. március 14-i G4S Secure Solutions ítélet (C-157/15, EU:C:2017:203); 2017. március 14-i Bougnaoui és ADDH ítélet (C-188/15, EU:C:2017:204); 2021. július 15-i WABE és MH Müller Handel ítélet (C-804/18 és C-341/19, EU:C:2021:594); 2022. október 13-i S.C.R.L. (Vallásra utaló viselet) ítélet, (C-344/20, EU:C:2022:774), 2023. november 28-i Commune d'Ans ítélet (C-148/22.); S.A.S. kontra Franciaország (43835/11); Lautsi kontra Olaszország (30814/06)

10 Lásd: diszkriminációt tilalmára vonatkozó rendelkezések, többek közt: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 2. cikk <https://www.coe.int/hu/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version-> Letöltve: 2023.07.12.; 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesület Nemzetek közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, 2. Cikk, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>, Letöltve: 2023.07.10.

11 Lásd pl. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Nemzeti Hitvallás, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> Letöltve: 2023.06.13.

12 Az EUB és EJEB néhány, a valláson alapuló diszkriminációval kapcsolatos döntése: 2017. március 14-i G4S Secure Solutions ítélet (C-157/15, EU:C:2017:203); 2017. március 14-i Bougnaoui és ADDH ítélet (C-188/15, EU:C:2017:204); 2021. július 15-i WABE és MH Müller Handel ítélet (C-804/18 és C-341/19, EU:C:2021:594); 2022. október 13-i S.C.R.L. (Vallásra utaló viselet) ítélet, (C-344/20, EU:C:2022:774), 2023. november 28-i Commune d'Ans ítélet (C-148/22.); S.A.S. kontra Franciaország (43835/11); Lautsi kontra Olaszország (30814/06)

13 Diarmaid MacCulloch: A History of Christianity – The First Three Thousand Years, 2010., Penguin Books Ltd

14 Joseph H. H. Weiler: Keresztény Európa, Budapest, 2007., Szent István Társulat <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/2451463> Letöltve: 2024.10.13.

15 Kovács Lajos: A vallás szimbolikus struktúrája, 2011., 23.o., http://communicatio.hu/publikaciok/kovacs_lajos/szimbolum_vs_vallasi_szimbolum.pdf Letöltve: 2024.11.25.

16 Rimóczi Ancsa: Vallási jelkép vagy divatcikk manapság a kereszt?, 2023.04.21., <https://www.noklapja.hu/aktualis/2023/04/21/kereszt-divatos-szimbolum-vallasos-jelkep/> Letöltve: 2024.11.17.

17 Nádor Zsombor: Kereszténység és kultúra, Szent István Intézet, 5.o., <https://szentistvanintezet.hu>

hu/wp-content/uploads/2024/05/keresztenyseg-es-kultura.pdf?utm_source=chatgpt.com Letöltve: 2024.12.03.

18 José Casanova: A vallás helye a szekuláris Európában, 2000 Irodalmi és Társadalmi havi lap, 2010, <http://ketezer.hu/2010/09/jose-casanova-a-vallas-helye-a-szekularis-europaban/>, Letöltve: 2024.11.07.

19 Miért van szükség a Chartára? - Az Alapjogi Charta, alkalmazási köre és az emberi jogok európai egyezményéhez való viszonya https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/why-do-we-need-charter_hu Letöltés: 2023.09.23.

20 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02, 10. cikk, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Letöltve: 2023.08.03.

21 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02, 14. cikk, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Letöltve: 2023.08.03.

22 Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 18. cikk <https://www.coe.int/hu/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version> Letöltve: 2023.07.12.

23 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesület Nemzetek közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, 18. Cikk 1., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>, Letöltve: 2023.07.10.

24 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesület Nemzetek közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, 18. Cikk 4., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr>, Letöltve: 2023.07.10.

25 Donna Gomien: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994, 11. o.

26 Kende Tamás-Nagy Boldizsár-Sonnevend Pál-Valki László (szerk.) (2019): Nemzetközi jog. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.380.o., <https://doi.org/10.55413/9789632959085> Letöltve: https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1761_380_p3/#YOV1761_380_p3 (2023. 09. 28.)

27 Kende Tamás-Nagy Boldizsár-Sonnevend Pál-Valki László (szerk.) (2019): Nemzetközi jog , 381.o

28 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok

és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 9. Cikk 1., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300031.tv>

29 Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után, 2. kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 483. o

30 Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után, 485. o

31 Ismertető az Európai Unióról - Az Európai Unió Bírósága, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/26/az-europai-unio-birosaga>, Letöltve: 2024.10.20.

32 laïcité – szekularizmus, világiasság, világiak

33 Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 2019., Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft., <https://doi.org/10.55413/9789632958576> Letöltve: 2024. 01. 29.

34 Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006085397> Letöltve: 2024.10.21.

35 LOI n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000417977> Letöltve: 2024.11.28.

36 Egy négyzet vagy téglalap alakú kendő vagy sál, amit a nők a fejük köré tekernek fejkenőként, ezzel eltakarva a nyakukat és a hajukat, ugyanakkor a hidszab használatakor az arc szabadon marad. Forrás: A Glossary of Islamic Clothing, <https://www.learnreligions.com/islamic-clothing-glossary-2004255> Letöltve: 2023.09.14.

37 Kippa jelentése: A kippa egy lapos, kör alakú fejfedő anyagból vagy bőrből, amit általában zsidó férfiak viselnek. Forrás: Was ist eine Kippa? 2018.04.25. <https://www.spiegel.de/panorama/kippa-was-ist-das-eigentlich-a-1204792.html> Letöltve: 2023.10.20.

38 Az abaja egy olyan viselet, amelyet a muszlimák úgynevezett köpenyként viselnek. Célja, hogy a díszes ruháikat elfedjék, ezáltal óvva őket az ellenkező nem vizslató pillantásaitól. Forrás: Abaja stílusok, 2009.08.10., <https://iszlaam.wordpress.com/2009/08/10/abaja-stilusok/> Letöltve: 2024.09.18.

39 French education minister announces ban on Islamic abayas in schools, France24, 2023.08.27.,

<https://www.france24.com/en/europe/20230827-french-education-minister-announces-ban-on-islamic-abayas-in-schools> Letöltve:2024.10.28.

40 Már az abaja is tilos a francia iskolákban, nem csak a hidzsáb, 2023.08.28, <https://www.vg.hu/kozelet/2023/08/mar-az-abaja-is-tilos-a-francia-iskolakban-nem-csak-a-hidzsab>, Letöltve: 2024.10.19.

41 LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022911670>, Letöltve: 2024.10.27.

42 A nikáb egy olyan arctakaró ruhadarab, ami- ben csak a viselőjének szemei maradnak láthatóak, az arc és a fej többi részét eltakarja, beleértve a haját is. A burka a legtöbbet takaró viselet. Eltakarja a teljes testet és arcot, még a viselő szemét is elfedi és csak egy hálós részen keresztül teszi lehetővé viselőjének a kilátást. Forrás: A Glossary of Islamic Clothing, <https://www.learnreligions.com/islamic-clothing-glossary-2004255> Letöltve: 2023.09.14.

43 Iván András: Betiltják a burkát Franciaországban, 2010.07.14., https://index.hu/kulfold/2010/07/14/ennyi_erovel_papirzacskot_is_huzhat_a_fejere/ Letöltve:2024.11.20.

44 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 8. Cikk, 9. Cikk, 10. Cikk, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300031.tv>

45 Case Summary of S.A.S. v. France [2014] ECHR 695, 2019.06.25., <https://www.lawteacher.net/cases/sas-v-france.php> Letöltve:2024.12.03.

46 Kakuk Lili: Kendőzetlen igazság, *Arsboni*, 2017.08.08., <https://arsboni.hu/a-kendozetlen-igazsag-2/> Letöltve:2024.10.15.

47 Soós Eszter Petronella: Miért szedeti le a francia Államtanács a keresztet II. János Pál szobráról?, 2017.11.02. <https://tev.hu/miert-szedeti-le-francia-allamtanacs-keresztet-ii-janos-pal-szobrarol/> Letöltve: 2024.10.29.

48 A Francia Államtanács (Conseil d'État) Franciaország legfelsőbb közigazgatási bírósága és a kormány jogi tanácsadó testülete, amely felügyeli a közigazgatási döntések jogszerűségét és véleményezi a törvényjavaslatokat. Forrás: <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat>

49 Camille Adaoust: „Cette décision n’a rien de rigoriste” : l’Observatoire de la laïcité répond à la polémique sur le retrait d’une croix à Ploërmel, 2017.10.30., France Télévisions, <https://www.francetvinfo.fr/societe/religion/laicite/cette->

[decision-n-a-rien-de-rigoriste-l-observatoire-de-la-laicite-repond-a-la-polemique-sur-le-retrait-d-une-croix-a-ploermel_2444508.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/religion/laicite/cette-decision-n-a-rien-de-rigoriste-l-observatoire-de-la-laicite-repond-a-la-polemique-sur-le-retrait-d-une-croix-a-ploermel_2444508.html) Letöltve:2024.11.29.

50 Jelentése: Mutasd a keresztet.

51 Franciaországban marad II. Szent János Pál pápa szobra, 2017.11.23., <https://www.nool.hu/ország-vilag/2017/11/franciaorszagban-marad-ii-szent-janos-pal-papa-szobra>, Letöltve:2024.11.24.

52 Lautsi és társai Olaszország elleni ügye (30.814/06.), <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/lautsi-es-tarsai-olaszorszag-elleni-ugye-3081406> Letöltve:2024.12.05.

53 Koltay András: A semleges Európa és a kereszténység - A Lautsi and others v. Italy ügy tanulságai, <https://real.mtak.hu/145181/1/LautsiKommentar.pdf>, Letöltve: 2024.12.07.

54 Lautsi és társai Olaszország elleni ügye (30.814/06.), <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/lautsi-es-tarsai-olaszorszag-elleni-ugye-3081406> Letöltve:2024.12.05.

55 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.bundestag.de/gg>, Letöltve: 2024.10.23.

56 Rab Irén: Krucifix!, 2021.02.12, *Magyar Hírlap*, <https://www.magyarhirlap.hu/velemeney/20210212-krucifix> Letöltve:2024.09.03.

57 Norbert Seitz: Das Kruzifix-Urteil Wenn der Staat Religion und Freiheit vereinbaren muss, 2020.05.16., *Deutschlandfunk*, <https://www.deutschlandfunk.de/das-kruzifix-urteil-wenn-der-staat-religion-und-freiheit-100.html>, Letöltve:2024.10.16.

58 D. Kovács Ildikó: Kötelező lesz kitenni a keresztet a bajor állami hivatalokban, 2018.04.24., <https://24.hu/kulfold/2018/04/24/bajororszag-kereszt-allami-hivatalok/> Letöltve: 2024.09.17.

59 CASE OF EWEIDA AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM, (Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22item%22:\[%22001-115881%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22item%22:[%22001-115881%22]), Letöltve: 2024.09.06.

60 Pert nyert a keresztje miatt elbocsátott nő - Hárman viszont vesztek, 2013.01.16. <https://www.magyarokurir.hu/hirek/pert-nyert-keresztje-miatt-elbocsatott-no> Letöltve: 2024.10.12.

61 Eweida és társai Egyesült Királyság elleni ügye (48420/10, 59842/10, 51671/10 és 36516/10. számú ügyek), <https://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/eweida-es-tarsai-egyesult-kiralysag-elleni-ugye-4842010-5984210-5167110-3651610>, Letöltve: 2024.10.25.

COLLOQUIUM

Judit Chrenóczy-Nagy

*doctoral student, Doctoral School of the
Law, University of Pécs*

Dr. Zsolt Bujtár PhD

*assistant professor, Department of
Financial and Business Law, Faculty of
Law, University of Pécs*

The lessons of the HSBC scandal for business ethics and corporate governance

In this paper, the authors examine the corporate governance and business drivers responsible for the HSBC money laundering scandal that broke in 2020. The examination of the abuse is particularly relevant because the HSBC group was already involved in a money laundering scandal in the US in 2010, which was investigated by the regulator who, in addition to a substantial fine, imposed several years of prosecutorial supervision on the company to restore and maintain prudent banking operations. The authors examine how, despite the above sanctions in 2012, another subsidiary, Hong Kong, could have developed a practice that almost replicates the previous one in the US. In examining the reasons for the

emergence and persistence of each of the relevant business practices, the authors find that the HSBC group, while formally compliant with supervisory requirements, was far from fully compliant in substance, for reasons of corporate governance and business ethics.

I. Introduction

In September 2020, the ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists)¹ released a new and significant amount of data – more than 2657 FinCEN² documents³ – to the public. Most of the documents contained key details of the anti-money laundering activities of individual financial service providers, the suspicious activity reports (SARs). The leaked information has once again highlighted the fact that the world's leading financial services providers have recently failed to adequately identify and prevent suspicious money flows of significant magnitude (US\$2 trillion). The report includes more than 2,121 Suspicious Activity Reports (SARs) from 2009 to 2017 involving banking transactions by high-risk individuals, many of which were previously subject to criminal sanctions by the US government during and prior to that period.⁴ Prominent among these financial institutions is HSBC Bank Group, one of the five most affected financial services providers, which as a result of its “tainted compliance culture”⁵ paid a total of \$1.92 billion in fines to the US Department of Justice and two federal financial regulators in 2012.⁶

In the present paper, the authors examine the reasons why, despite a previous fine that appeared to be significant but amounted to only one month's profit at the level of the banking group, and the presence of the Supervising Commissioner⁷, the HSBC group failed to identify, timely analyse and appropriately address (suspend if necessary) suspicious financial flows in a number of well-documented cases of its Hong Kong subsidiary after 2010. The authors examine these failures from the perspective of business ethics and corporate governance.

II. History – suspicious money laundering transactions at HSBC before 2012

1. Brief history and main features of the HSBC banking group

The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation was established in 1865. In 1941, the banking group's headquarters moved to London. After Britain reached an agreement with China to hand over Hong Kong to Chinese control in 1997, a new parent company was set up in London in 1991 with its headquarters in the UK under the name HSBC Holdings PLC. The British character of the group was further strengthened by the acquisition of Midland Bank in 1992.⁸

Several banks in the US have been acquired by the HSBC group.

The first suspicion of money laundering arose in 2003 in relation to

HSBC. The US authorities challenged the bank's operations and best practices and agreed that the bank would continue to improve its anti-money laundering processes to better comply with the US Bank Secrecy Act⁹.

By the 2000s, the HBSC Group was present in more than 70 countries and, with thousands of branches, had "positioned" itself as the world's local bank.¹⁰ But this was more than a marketing slogan. It was also the way the group operated globally, with banks in each country enjoying considerable autonomy within the group's community.

2. Anti-money laundering activities for financial institutions – a brief overview

In order to provide a sufficiently detailed description of the seriousness and quality of the abuses, the authors consider it necessary to describe the scope of the activities that are mandatory for financial institutions and that can be sanctioned by the criminal law for the employees concerned, and their main characteristics.

Money laundering prevention activities start with the opening of the account at the customer service branch, when a part of the suspicious customers can be identified by a full identification and knowledge of the customer (know your customer – KYI)¹¹.

In this case, it is important to clarify in advance the type and extent of account use, which will help to identify the economic activity of the client who has placed the account management

order, the services he/she is likely to use and the relationship (domestic, international). It is also important to obtain appropriate information from the branch in advance as to who is expected to hold the account (personally or by proxy). Subsequently, a systematic examination of suspicious conduct and transactions¹² at the customer level, i.e. activities other than the previously indicated expected business activities and the banking services supporting them, is the main anti-money laundering arena. In international banking, correspondent banking¹³ plays a very important role, with money flows between countries using different currencies using the accounts of intermediary banks. However, due to their large number and the complexity of controlling transactions, the latter can be particularly risky if the financial institution does not exercise the same level of diligence as the account opening of the account-holding customer in the design and operation of each correspondent banking service.¹⁴

III. The 2012 agreement and the abuses that preceded it

In 2012, the US Senate Standing Subcommittee on Money Laundering published a 300-page report summarising the weaknesses in the HSBC banking group's anti-money laundering activities over that period.¹⁵ The aim of the report was to analyse why the anti-money laundering activities of the US subsidiary were ineffective between 2005 and 2010. The low level of anti-

money laundering activity at this subsidiary of HSBC is illustrated by the fact that in October 2010 there were 17,000 unprocessed SAR reports and that between 2006 and 2009, USD 15 billion of cash movements were not controlled by the anti-money laundering activity.¹⁶ The Senate report summarised the main findings in seven points.¹⁷

The main finding was that there was significant dysfunctionality in the management of correspondent banking accounts. This included an unacceptably high backlog of 17,000 unprocessed suspicious transaction reports due to inadequate staffing levels to perform the task and the inadequacy of the country and customer risk management system to perform its functions at the Group's US bank (HBUS) during this period.

HBUS did not manage or take into account money laundering risks in its business relationship with certain high-risk HSBC subsidiary banks as correspondent banks. The high risk bank subsidiaries were not identified and in particular the Mexican subsidiary (HBMX) was not properly risk rated, despite its high risk.

The Office of the Controller of the Currency (OCC)¹⁸, one of the HBUS's supervisory bodies, has treated the fight against money laundering as a consumer protection issue, not a risk issue, during the period under review. Compounding the problem, in its supervisory role, it failed to act as an effective enforcer by not exercising its right to enforce a comprehensive reform of anti-money laundering activities at the financial institutions it supervised

based on the deficiencies identified and by not treating the deficiencies identified as a comprehensive, organisation-wide problem.¹⁹

Among the abuses, the facilitation of money laundering activities by the Mexican drug cartel with the active involvement of the banking group's subsidiaries concerned deserves special mention.

In the case of the Mexican subsidiary HBSC (HBMX), there were particularly flagrant irregularities between 2002 and 2009. This allegation is illustrated by the fact that in 2007-2008 alone, USD 8 billion in cash was transferred through the subsidiary bank to HBSC's US subsidiary (HBUS).²⁰ This was achieved despite the fact that Mexican and US authorities had alerted HSBC to the volume and cause of the out-sized cash movements, which raised suspicions that they might be used to launder funds from drug trafficking). HBUS achieved this by classifying and treating Mexico as a low risk country until 2009.²¹ The low-risk designation allowed for a procedure that did not require the investigation of financial flows from the Mexican subsidiary.²²

As a "result," the HBUS subsidiary bank initiated more than USD 200 trillion worth of electronic transfers through its branches at the initiative of customers whose origin and purity of the money was more than questionable. Among the customers involved were the "Norte de Valle" and "Sinaoa" drug cartels.

During the investigation, HSBC Bank USA (HBUS) admitted its wrongdoing and cooperated with the US

Department of Justice (DOJ), which led the investigation. As a result, the bank obtained a Deferred Prosecution Agreement (DPA), which meant that HSBC paid a fine of USD 1.92 billion to keep its operations running and agreed to have an independent auditor oversee its financial transactions for 5 years. It has also pledged to fully modernise its compliance programme to ensure that any future money laundering activity can be detected and dismantled in a timely manner.

The report led to action being taken, not only against the HSBC group but also against its supervisor, on the basis of the deficiencies identified.

For the banking group, the first and overarching measure is to establish appropriate risk management in each subsidiary bank. In this case, the supervisory action could even have considered the closure of the Mexican subsidiary bank. In addition, the supervisory package required a review of the anti-money laundering toolbox and the closure of excessively high-risk accounts for each high-risk subsidiary.²³

The measures included the implementation of audit investigations at the level of each subsidiary.²⁴

In the case of the banking group, it also considered it necessary to increase resources to fight money laundering by creating a separate director role and by increasing staff and equipment resources to enable timely processing of suspicious transactions. HBSC has, among other things, increased its budget for anti-money laundering activities by a factor of 9 between 2009 and 2011, and increased the number of anti-mon-

ey laundering specialists by a factor of 10 between 2010 and 2012. In addition, it has extended its full due diligence process to its non-US subsidiaries, terminated cooperation with 109 clients to mitigate risk, and spent a total of more than USD 290 million on compensation measures²⁵.

IV. Cases from 2012 – 2017 based on FinCEN documents

It seemed that the bank had a difficult past and was operating in accordance with the strictest rules. Against this background, in September 2020, the news exploded in the media that BuzzFeed and the international network of investigative journalists (ICIJ²⁶) had identified more than 2,000 suspected money laundering transactions by customers of several banks, according to a report by FinCEN (the US financial watchdog). The detailed investigation has only just begun, but the suspicious transactions listed include several very serious and not unprecedented cases.

FinCEN reports show that during the DPA period, HSBC reported 70 suspicious transactions to FinCEN and the Treasury Department, which did not result in any investigation. At the end of the DPA investigation, the bank itself admitted to its shareholders that it had not yet fully managed its financial risks, but the authorities did not impose any penalties on the bank²⁷.

While the 2002-2010 investigation examined above focused primarily on the activities of the US subsidiary, as

of the same day in 2012 (20 June) that lawyers representing the HSBC Group attended a hearing before the US Senate Committee, the company's Hong Kong subsidiary received its first engagement from Trade Leader Group Corp Ltd.²⁸ By 2014, the group had generated US\$584 million in account turnover, both debits and credits, contributing to a significant performance that resulted in the Hong Kong subsidiary generating 50% of the HBSC group's profit by 2015. When the parent company enquired about the actual ownership of Trade Leader Group, the Hong Kong subsidiary bank was unable to provide an answer, and the 2014 company register listed a non-operating company, INHK Ltd, as the sole owner of the company. In fact, the ultimate beneficial owner was a Russian money laundering group, as indicated by the Novosibirsk address of one of the company's registrants.²⁹ The money laundering was an attempt to launder money from car thefts and other criminal offences. According to ICIJ's research, nearly US\$1.5 billion worth of accounts were involved in 680 transactions by 16 shell companies in accounts held with a Hong Kong subsidiary, which were included in suspicious transaction reports, of which US\$900 million was identified as money laundering activity, but no meaningful action was taken by the company during the mandatory investigation.

HSBC's Hong Kong subsidiary seems to have been untouched by the winds of major sanctions in the US between 2002 and 2010. Even after repeated warnings, there has been no in-

terference with the movement of funds from the proceeds of a Ponzi scheme through HSBC. The Ponzi scheme was carried out under the guise of a faith-based activity by³⁰ Ming XU, owner of the investment bank World Capital Markets, who promised³¹ 100% profit in 100 days to low-savings Californians of Asian and Latin American origin who transferred US\$80 million in a fundraising operation known as the WMC777 Ponzi scheme between 2012 and 2014. In the course of conducting the Ponzi scheme, XU was repeatedly identified as a suspected Ponzi scheme operator by HSBC as a Hong Kong customer, but nevertheless continued to conduct such activities in his HSBC accounts even after HBUS, HSBC's US subsidiary, was approached by three different federal states in connection with the WMC777 case. The first inquiry was received in 2013 from the State of California, to which HSBC's legal department responded that it could not identify any account activity related to the inquiry.³² Subsequently, it took only four weeks to complete the first suspicious transaction report on the World Cloud Media client within HSBC. The suspected pyramid scheme firm made large, round-trip transactions with HSBC involving 799 pieces of wire transfer transactions totalling US\$6 million. In November 2013, Massachusetts and in January 2014, the state of Colorado joined California in reporting suspected money laundering to HSBC. Despite this, in February 2014, HSBC was found to have received \$15.4 million in customer-related funds, but even then the transactions were not suspended. Following the freezing of

the company's accounts and suspension of the company's operations by the US Securities and Exchange Commission (SEC) in March 2014, HSBC Hong Kong was still allowed to withdraw the entire account balance of US\$7 million in cash from World Media Group.³³

Based on the above, the authors have sought to answer the question of what kind of corporate culture has made this hardly prudent banking possible. The corporate culture, however, was quite different from what would have been expected from a financial institution that claimed to be prudent and had been under direct supervision for 5 years in the US during this period. Instead, in the case of the Hong Kong subsidiary, there were reports of expensive drug parties and superficial formal investigations by employees.³⁴ This superficial approach was also clearly identified in the case of the anti-money laundering activity, where there was neither the time nor the management-level support to conduct thorough investigations, which could not be meaningfully supported or operated by a globally dysfunctional, fragmented computer network.

In addition to the above, it is worth mentioning that in 2018 HSBC again paid USD 101.4 million to the DOJ under a new DPA procedure to be exempted from the charge of front-running in two of its clients.³⁵

On the one hand, the authors examine to what extent and how the company has deviated from the formulated and expected principles of corporate governance. They also examine how the unregulated, so-called grey areas of financial regulation have provided the

bank and other decision-makers with the opportunity to engage in, or not engage in, transactions that are not illegal but highly questionable in moral terms.

The analysis examines the decisions and the situation through several ethical perspectives. The authors use the available information to analyse the responsibility of the bank's management, the responsibility of the supervisory authorities and the responsibility of the regulatory and legislative authorities.

1. Ethical reasons

The ethical analysis part of the case study focuses on those moments where the specific act does not openly violate any law, but is still questionable on moral grounds.

In the ethical analysis, the authors look at specific events from several angles. First, they analyse who the stakeholders in the specific case³⁶ were and what their interests were. They also examine which stakeholder groups whose legitimate interests and concerns were ignored by the decision-makers.

In the next part of the ethical analysis, the authors examine the considerations that may have been behind the decisions. They look at whether the decision can be explained by the outcome of weighing up the consequences (ethics of consequences). They analyse the extent to which the decision-makers have taken responsibility and the extent to which they have fulfilled their obligations. They also examine the extent to which the principles reflected in the decisions can be considered moral, and what legislative, law enforcement, cor-

porate and human failings are seen as the causes of the events described.

Due to the nature of the context, the different aspects are explored alternately and complementarily.³⁷

1.1. Stakeholders in the HSBC case and their stakes

1.1.1. The Board of HSBC Holdings

In considering the composition of the board from an ethical point of view, the degree of representativeness of the representatives of the significant stakeholder groups identified by the company and the level of insight that the elected officers have into the bank's operations can be a guide. Based on the composition of the Board of Directors, the following facts are of interest from an ethical perspective: Mark E Tucker Group Chairman 25 years in Asia, 15 members of the Board, of which 11 members (73%) are independent non-executive directors with extensive experience, most of their careers have been spent in the countries where the above mentioned cases have been reported (Hong Kong, Mexico, UK)

The most important stake of the Board members is to safeguard the Group and their individual reputations, and to represent the interests of shareholders at a high level, ensuring the long-term growth of the Group.

1.1.2. Operational senior management of HSBC subsidiaries

Operational top management aims to ensure the long-term success of the company from a financial, social and

environmental perspective³⁸. The 2020 Financial Report provides a detailed discussion of the broad stakeholder management, the identification and assessment of the various risks associated with the Bank's activities and the corporate governance tools developed to mitigate them.

From an ethical point of view, the other stakeholder groups expect the operational top management to be professionally prepared, to operate transparently, to ensure accountability, to have a prudent and well-intentioned attitude and to build and maintain a corporate culture based on these principles.

1.1.3. HSBC employees

The employees of a company or bank are important stakeholders in almost all types of ethical and business issues. They are the immediate victims of a serious business, ethical mistake. If the goals are too high and unrealistic, they are under great pressure to achieve them by breaking the rules.

1.1.4. HSBC bank shareholders

One of the most important stakeholder groups for the operation of the banking group is the shareholder group.

From an ethical perspective, it is worth examining how much pressure this stakeholder group or a group of stakeholders (activist investors)³⁹ exerts on top management for short-term profitability, how much it supports or opposes risk-taking beyond unavoidable risks, and how much it is willing

to forego immediate, short-term gains for longer-term, lower-risk operations.

1.1.5. HSBC bank customers

The Bank's customers are private individuals, companies and public institutions who manage their financial transactions through the Bank.

For HSBC, a significant proportion of customers (44%)⁴⁰ are in the bank's wealth management division (Wealth and Personal Banking).

Building, retaining and managing a customer base is a critical point in the life of a bank. A significant proportion of abuses are motivated by satisfying customers' needs, even at the cost of not complying with the relevant legislation and moral principles.

Careful customer profiling greatly reduces the risk of transactions through the bank that are suspected of money laundering or that are derived from income obtained by breaking other laws and conflict of interest rules. However, overly strict client profiling can significantly narrow the actual client base and thus make it more difficult for the bank to achieve its financial objectives.

From an ethical point of view, two main trends can be discerned in this stakeholder group: some clients are interested in strict, transparent regulation to keep their assets, investments and business safe, while others are interested in a looser framework that allows them to carry out transactions that are not legal but are beneficial to them.

1.1.6. Banking supervisory bodies

The various supervisory bodies (e.g. FINCen, the OCC, or SEC⁴¹) are responsible for monitoring compliance with the legislation in force.

For HSBC, supervisors are important stakeholders, as irregularities detected through ongoing inspections can result in significant penalties and also have a negative impact on the bank's reputation.

From an ethical point of view, it is worth examining the extent to which supervisory bodies are considered competent in terms of their professionalism, the resources they provide to carry out their tasks, the diligence with which they conduct investigations, the extent to which they are accountable, what they do with reported cases, and how they deal with situations where their own operational shortcomings contribute to the realisation and maintenance of illegal transactions.

1.1.7. Legislative bodies

The role and importance of law enforcement institutions cannot be overlooked when investigating fraud in the financial sector and in careful stakeholder analysis⁴².

In global financial markets, it is a challenge for banks to comply with different systems and rules together.

The stakes for the legislature include providing a stable, clear framework and taking political responsibility for failing to do so.

1.1.8. Society

When examining the ethical aspects of the financial sector's activities, it is important to address and analyse its direct and indirect impact on society.

From an ethical perspective, it is important to highlight the negative impact of financial transactions linked to illegal economic activities on society. No legal loopholes, bad law enforcement practices, profit maximisation can relieve those responsible from the fact that terrorist financing and money laundering are a breeding ground for widespread social and political instability, corruption and impoverishment⁴³.

If we look at the question of whose interests were the primary concern, in the specific cases, it appears that business practice was to serve the interests of dubious clients, which resulted in high profits for the banking group. Whether this was done knowingly or as a result of some deficiency requires further investigation. It is already known that the documents discovered and the SAR reports indicate that HSBC bank employees detected the irregularities and a report was made and forwarded to the supervisory body (FinCEN). However, the reports were not investigated at the level of HSBC or the supervisory bodies and no consequences were drawn. This raises the responsibility of both senior management and the supervisory authority.

From an ethical point of view, the correctness of a decision can be assessed on the basis of several criteria,

including its consequences (ethics of consequences) and its compliance with the responsibilities and obligations of the decision-makers.

1.2. Consequentialist approach

From a consequentialist point of view, a decision can be judged ethically right or wrong on the basis of the usefulness or harmfulness of the consequences. For HSBC bank, as a decision-maker, effectiveness is measured by the retention of customers and the financial results achieved through this, and the satisfaction of the ownership. Any business activity that contributes to this can support decisions from an ethical perspective. In the Vida Panama case, money laundering has bleached revenues and created a financial backdrop for further illegal activity. In the WCM777 case, he enriched the client by creating the space for the client to abuse the trust of his own clients and defraud them. In all the cases listed, it can be seen that these transactions brought short-term profits to the bank's ownership and management, but had an extremely detrimental effect on the social and political stability of the countries concerned, ensured the whitewashing of the black economy and contributed to the continuation of a wide range of illegal activities. The resulting indirect damage was wider and greater than the gains to the narrow but more influential direct stakeholders.

1.3. Assessing commitment and responsibility from an ethical perspective

1.3.1. Duties and responsibilities of the enforcing authority

The behaviour of US regulators is also contradictory. The supervisory bodies have a duty to enforce the law and to thoroughly investigate and possibly sanction any shortcomings found. The responsibility of the supervisory body is questionable on several points. In none of the leaked SAR reports has a specific investigation been launched. The observations of the external commissioner appointed during the DPA period were not followed up.

Michael Cherkasky, who headed the team that oversaw the company's transactions under the DPA, indicated to the Ministry of Justice at the end of his tenure that, although significant changes had been made, the bank was still unable to detect in time the types of suspicious transactions that had caused the previous abuses. Despite this, on 11 December 2017, the DoJ (Department of Justice) closed the DPA, announcing that the bank had complied with the required mandatory measures and that no further external supervision was needed. The report prepared by the supervisors was never made public⁴⁴.

The selection process of the Commissioner is also a matter of concern from an ethical point of view. The Commissioner is not appointed by the supervisory body, but the bank proposes three candidates and the supervisory body can choose from them. The Su-

pervisor has no executive powers. He is an independent professional, paid by the bank. His powers are also limited, he cannot compel anyone to cooperate and he cannot impose penalties. His only option is to prepare reports for the authorities, in the hope that they will trigger an investigation or inquiry.

1.3.2. Obligations and responsibilities of the Bank

It is also important to examine the duties and responsibilities of bank employees and managers. The commitment and willingness of senior management to cooperate with the authorities is questionable. There is no direct evidence of this, but some staff interviewees suggested that instructions from senior management made it difficult for them to cooperate. There was one staff member who received a death threat before the interview⁴⁵

1.3.3. Level of individual responsibility of managers

From an ethical point of view, it is a matter of concern that in many cases individual responsibility is not currently being taken. The supervisory body penalises the company for irregularities, but does not punish the individual responsible with sufficient severity. This system makes it easier to deflect responsibility at management level.

1.3.4. Other factors influencing responsibility – corporate culture

The personal interviews showed that the work of the commissioners was

very difficult. In HSBC's non-US companies, neither the local organisation nor the local authorities were cooperative with the investigators. In Switzerland, Malta, Sri Lanka, China, Hong Kong, the Commissioners' work was made more difficult in different ways and styles. In some cases, local laws were invoked to refuse to provide information, in others the Commissioners were almost threatened.

In addition, there are concerns that during the DPA period, HSBC employed overpaid consultants under the banner of strengthening its compliance programme, who held weekly parties at its London headquarters, "coloured" with prostitutes and drugs. When this was reported by an investigating commissioner, nothing happened.

The intimidating corporate climate and the limited possibility of supervisory commissioners and the misuse of power and information by corporate managers indicated that the process of change was long and difficult.

In conclusion, it can be seen that there is no ethical approach to explain and justify the irregularities found. Rather, it is the profit motive, the lust for power, selfishness, local economic policy interests and negligence that have led to the present situation.

2. Corporate governance

One of the founding documents of corporate governance is the UK Corporate Governance Code, first published in 1992 by the Cadbury Committee, and since then the comply and explain principle has been a model of soft law regu-

lation and the focus of the UK's corporate governance principles. This is why the authors consider it relevant to examine HSBC's second wave of abuses in the light of the legal principles of the 2012 UK Corporate Governance Code. HSBC is headquartered in London, its shares are listed on the London Stock Exchange, and the group's corporate governance code also provides a basis for examining the HSBC group's operations in the light of the principles of corporate governance, as set out in the UK Corporate Governance Code.

The fundamental objective of the set of legal principles is to create a corporate governance system that enables the company to operate in an efficient, entrepreneurial and prudent manner, which can ensure long-term sustainable growth for the company.⁴⁶ This objective can also create a balance between growth and risk-taking, without compromising prudence, which is particularly important for a financial institution.

In the case of the HSBC group, it can be seen that there was a lack of appropriate lines of responsibility⁴⁷ and consistent implementation in senior management.⁴⁸ There has been insufficient attention to the implementation of anti-money laundering rules at the top management level in terms of responsibilities, even despite the direct supervisory audit and significant fine imposed on the US subsidiary in 2012, which entailed significant reputational risk and actual losses. Indeed, if the appropriate conclusions had been drawn at senior management level following this significant problem, not only would ca-

capacity have been increased, but also the appropriate depth of analysis would have been carried out when investigating suspicious transactions.⁴⁹ Then, for example, the money laundering activities of the WMC777 pyramid scheme in Hong Kong would have resulted in the suspension of transactions in any case, following calls from several US states, and the final amount would certainly not have been paid out. In doing so, the HSBC Group has failed to comply with the recommendation of the UK Corporate Governance Code's guiding principles to delegate responsibility to the appropriate levels of management and, in this case, to monitor its implementation at the highest level.⁵⁰ This may also have resulted in the fact that, instead of a substantive control at staff level, an accelerated formal control was carried out, as the staff report that the fight against money laundering in practice continued in the case of the Hong Kong subsidiary after 2012.⁵¹

Independent board members have a particularly significant responsibility for risk management under the relevant chapter (A.4) of the UK Corporate Governance Code, where they are required to satisfy themselves fully that the system of financial controls and risk management is sufficiently prudent and broadly based.⁵² Following the HSBC scandal in 2012, an important guide for independent board members could also be the scope of significant weaknesses in the fight against money laundering: the severity and volume of problems identified at HSBC's Mexican and US subsidiaries. Based on these weaknesses, if the compliance manager

does not do so, or if the board member supervising the compliance manager does not initiate it, the independent board member could ensure the robustness of the above risk management system precisely by initiating an investigation covering all subsidiaries with annual reporting requirements after 2012.⁵³

If risk management and the fight against money laundering have not been a focus of top management after 2012, the question arises whether this is not because a strict fight against money laundering could be detrimental to the company's growth strategy and business policy. If HSBC can and intends to continue to attract customers by treating customers suspected of money laundering at a lower level than its risk rating in the subsidiaries where it intends to achieve further growth, then the assumption may well be justified. The growth of the US subsidiary and the dominant weight of the Hong Kong subsidiary in the company's profits of almost 50% in the post-2012 period point in this direction.⁵⁴

Management is required to review the effectiveness of the risk management system at least annually as set out in the relevant chapter of the UK Corporate Governance Code (C2.1.) This has certainly been done in all years after 2012 at HSBC given the fact that it is the reporting that forms the basis of the remuneration package in the compliance area. In the compliance area, the detailed reporting covering all relevant areas⁵⁵ would most likely not have been sufficiently in-depth in terms of the effectiveness of the measures if such sus-

picious money laundering transactions were taking place in the Hong Kong branch despite external calls (from the three US federal states).

V. Summary

In this study, the authors examined, from the perspective of business ethics and corporate governance, what might have been the reason for the recurrence of similar significant failures in the HSBC Group in the post-2012 period.

Looking at the role of stakeholders from an ethical perspective, the study found that senior management did not place sufficient emphasis on preventing future US abuses before 2010 at all subsidiary levels. The multi-faceted ethical analysis highlights the motive behind the irresponsible management behaviour, which cannot be ethically justified in any way: the desire to increase profits globally and at all costs, but also individual greed and the protection of perceived local economic interests, combined with negligence, led to the inadequate handling of the abuses in Hong Kong after the HSBU, which were mostly money laundering activities.

A similar conclusion was made from the perspective of corporate governance. In line with the 2012 UK Corporate Governance Code recommendation, the HSBC Group did not assign responsibilities according to their weight, and within senior management, compliance and risk management were not addressed in a manner commensurate with their importance and the need to prevent past abuses –

particularly in light of the 2012 sanction against the US subsidiary.

1 ICIJ - International Consortium of Investigative Journalists

2 FinCen - US Financial Crime Enforcement Network is the staff of the Financial Fraud Enforcement Division of the US Department of the Treasury.

3 <https://www.riskscreen.com/kyc360/news/hsbc-dirty-money-and-white-collars/> (downloaded 21.10.2023).

4 <https://www.theguardian.com/business/2020/sep/21/barclays-hsbc-shares-standard-chartered> (downloaded 26.11.2024)

5 "A polluted compliance culture" - <https://www.corp-research.org/HSBC> Retrieved (27.11.2024) *ibid.* "...compliance culture pervasively polluted for a long time."

6 <https://www.corp-research.org/HSBC> (downloaded 21.11.2024)

7 The court appointed former New York Chief Financial Prosecutor Michael Cherkasky as the Financial Group's Supervisory Commissioner. <https://www.icij.org/investigations/fincen-files/hsbc-moved-vast-sums-of-dirty-money-after-paying-record-laundering-fine/> (downloaded 21.11.2024)

8 <https://www.corp-research.org/HSBC> (downloaded 21.11.2024)

9 <https://sevenpillarsinstitute.org/hsbc-money-laundering-case-too-big-to-fail-does-not-mean-too-big-to-jail/>

10 <https://www.icij.org/investigations/fincen-files/hsbc-moved-vast-sums-of-dirty-money-after-paying-record-laundering-fine/> (downloaded 20.11.2024)

11 Dennis Cox: *Handbook of Anti Money Laundering* John Wiley and Sons Ltd. United Kingdom, 2014, pp. 169 - 180.

12 Dennis Cox: i.m. pp. 225 - 234.

13 In correspondent banking, the client's bank that receives the foreign currency transfer opens an account with a commercial bank in the country where the transaction is made, so the correspondent bank provides the settlement in the given currency directly to the client's account-keeping bank and indirectly to the client by using the correspondent bank. In addition to the business losses, there is a reputational risk of a correspondent bank's poor reputation or poor anti-money laundering performance, which could lead to a money laundering scandal.

14 Dennis Cox: i.m. pp. 265 - 270.

15 Carl Levin - Tom Coburn: United States Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee of Homeland Security and Governmental Affairs, *US Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and terrorist financing: HSBC Case study 2012* July 17

16 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. p. 4.

17 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. pp. 10-11

18 Office of the Comptroller of the Currency <https://www.treasury.gov/about/history/Pages/occ.aspx> Downloaded: 27.11.2024.

19 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. p. 8.

20 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. page 4

21 <https://www.riskscreen.com/kyc360/news/hsbc-dirty-money-and-white-collars/> (downloaded 11.11.2024)

22 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. page 5

23 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. pp. 10-11

24 Carl Levin - Tom Coburn: i.m. p. 11

25 <http://www.hsbc.com/1/2/newsroom/news/2012/hsbc-announces-settlements-with-authorities> (downloaded 11.11.2024)

26 ICIJ- International Consortium of Investigative Journalists

27 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonycormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded 11.11.2024)

28 <https://www.icij.org/investigations/fincen-files/hsbc-moved-vast-sums-of-dirty-money-after-paying-record-laundering-fine/> (downloaded 21.011.2024)

29 <https://www.corp-research.org/HSBC> (downloaded 21.11.2024)

30 <https://www.bbc.com/news/uk-54225572> (downloaded 21.11.2024)

31 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonycormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded 10/11/2024)

32 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonycormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded 10/11/2024)

33 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonycormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded: 10/11/2024.)

34 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonycormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded: 10/11/2024.)

35 <https://www.justice.gov/opa/pr/hsbc-holdings-plc-agrees-pay-more-100-million-resolve-fraud-charges> (downloaded 20/11/2024.

36 Judit Chrenóczy-Nagy Chrenóczy: *Pitfalls in business decisions; Economy and Finance in the 21st Century* (eds Csaba Szilovics, Zsolt Bujtár, Barnabás

Ferencz, Alexander Roland Szívós, Botond Breszkovics, Zsolt Gáspár) - Conference Proceedings Pécs, Hungary: University of Pécs, Faculty of Law and Political Science 2020, pp. 155-169.

37 Judit Chrenóczy-Nagy: The Challenges of Ethical Managerial Decision-Making Today and the Possibilities of Dealing with them Economic Challenges in the 21st Century Conference Proceedings (eds: Csaba Szilovics, Zsolt Bujtár, Barnabás Ferencz, Alexander Roland Szívós, Botond Breszkovics, Zsolt Gáspár) Pécs, Hungary: University of Pécs, Faculty of Law and Political Sciences 2021, pp. 8-11

38 <https://www.hsbc.com/-/files/hsbc/investors/hsbc-results/2020/annual/pdfs/hsbc-holdings-plc/210223-annual-report-and-accounts-2020.pdf?> (downloaded 21.11.2024)

39 Kecskés András - Halász Vendel - Bujtár Zsolt Tőzsdeuniverzum HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft 2019 Budapest 365-374. p.

40 <https://www.hsbc.com/-/files/hsbc/investors/hsbc-results/2020/annual/pdfs/hsbc-holdings-plc/210223-annual-report-and-accounts-2020.pdf?> (downloaded 21.11.2024)

According to the 2020 Annual Report, HSBC Holding has 3 main business lines with the following shares: Wealth and Personal Banking: 44%, Commercial Banking: 26%, Global Banking: 30%

41 SEC: US Securities and Exchange Commission

42 Legislative institution e.g. Ministry of Finance, Ministry of Justice

43 Stuart McWilliam: Banks and Dirty Money <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/banks-and-dirty-money/> (downloaded 21.02.2023)

44 <https://www.buzzfeednews.com/article/>

[anthonymcormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels](https://www.buzzfeednews.com/article/anthonymcormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels) (downloaded: 21.11.2024.)

45 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonymcormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded 21.11.2024)

46 UK Corporate Governance Code 2012 page 1.

47 Division of leadership responsibilities (DoLR) see also Marc T. Moor: The scope and dynamics of corporate governance regulation) Comparative Corporate Governance A Functional and International Analysis, (ed. Andreas M. Flecker - Klaus J. Hopt), Cambridge University Press, 2013, pp. 922-923.

48 Dr. Mary Halton: Lessons from the Banking Crisis: Leadership and Effective Board Behaviors The Handbook of Board Governance A comprehensive Guide for Public, Private and Not-for-profit Board Members (ed. Richard Leblanc) John Wiley @ Sons Hoboken, New Jersey USA, 2016, 216-220 pp.

49 Alessio M. Paccas: Rethinking Corporate Governance The law and economics of control powers Routledge Taylor & Francis Group London and New York 174-177 pages.

50 UK Corporate Governance Code 2012 p. 9.

51 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonymcormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded 10/11/2024)

52 UK Corporate Governance Code 2012 p. 9.

53 Sharon Ward: The Changing Face of Compliance Managing Regulatory Risk, Gower Publishing Company Burlington, VT USA, 2015, pp. 113-115.

54 <https://www.buzzfeednews.com/article/anthonymcormier/hsbc-money-laundering-drug-cartels> (downloaded 10/11/2024)

55 UK Corporate Governance Code 2012 p. 21.

Dr. Korom Ágoston PhD
adjunktus, Károli Gáspár Református
Egyetem Állam és Jogtudományi
Kar Polgári Jogi Tanszék, Magánjogi
Tudományok Intézete

A vidékfejlesztés területén olyan tagállami, és esetleg az Európai Bizottság által jóváhagyott jogi aktusok alapján történő kifizetések, amelyek utóbb jogellenesnek bizonyultak, fennáll-e a gazdasági szereplők visszafizetési kötelezettsége?

A bizalomvédelem, és a jogbiztonság elveinek korlátozott alkalmazásának feltételei az EUB gyakorlatában

A KAP alkalmazási körében általában a tagállamok programokat készítenek a vidékfejlesztési támogatások területén, amelyet az Európai Bizottság jóváhagy. E jóváhagyás értelemszerűen kiterjed a kérdéses program tartalmi elemeire, ideértve a jogszerűség vizsgálatát is. Ennek ellenére igen gyakran előfordul, hogy a tagállami kifizető ügynökségek

olyan támogatásokat hagynak jóvá, amelyek utóbb jogellenesnek bizonyulnak. Felmerült a kérdés, hogy ilyen esetekben visszakövetelhetőek-e ezen kifizetett összegek a mezőgazdasági termelőktől, különösen akkor, ha ezen összegek ellentételezéseként különböző kötelezettségeket vállaltak.

Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében nem lehet hivatkozni a jogos bizalom elvére uniós jogszabály egyértelmű rendelkezéseivel szemben. E főszabály alól azonban találunk kivételeket az EUB gyakorlatában, pontosítva annak alkalmazásnak feltételeit.

I. Bevezetés

A Közös Agrárpolitika területén az alapító szerződések viszonylag kis mértékben változott rendelkezésein kívül¹ igen számos terjedelmes a másodlagos uniós jogi aktusok száma. Ezen uniós jogi aktusok végrehajtásával kapcsolatos tagállami hatáskörök szintén hasonlóan terjedelmesek.

Azonban² a tagállamok által benyújtott vidékfejlesztési programok, és az ezek végrehajtásával kapcsolatos tagállami jogszabályok – annak ellenére, hogy ezeket az Európai Bizottság azok tartalmi vizsgálatával hagyja jóvá – számos esetben egy Európai Unió Bírósága előtti eljárásban jogszerűtlennek minősülnek. Felmerül a kérdés, hogy egy mezőgazdasági termelő, aki a gyakorlatban semmi esetre nem tekinthető az uniós jog ilyen szintű részleteinek szakértőjének, visszamenőleg vissza kell-e fizetnie esetlegesen visszamenőleg is ezeket a támogatásokat? Illetve

elvárható-e egy mezőgazdasági termelőtől, hogy adott esetben a tagállami közigazgatási szerveknél, minisztériumoknál, illetve az Európai Bizottság e területre specializált jogi szakembereinél behatóbban ismerje az uniós jogot? Ugyanakkor a KAP alkalmazási körében rengeteg csalás felett hunytak szemet akár a tagállamok is, ugyanis ezáltal forrásokat vontak be gazdaságukba, erősítették a mezőgazdaság, és élelmiszeripar területén a gazdasági szereplőiket. Ennek megakadályozására, illetve az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére igen komoly, és szigorú uniós jogi szabályok kerültek kialakítására.

A feltett kérdésekre a választ e területen is az EUB gyakorlata adja meg, amely egyrészt a tagállamok e területen fennálló végrehajtási hatásköreinek kimunkálásában, másrészt az KAP alkalmazási körében a jogellenesen kifizetett támogatások visszafizetésének főszabály szerinti visszafizetési kötelezettségének kialakításában, és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, valamint a főszabály alóli kivételként a méltánylást igénylő helyzetekben a jogbiztonság, és jogos bizalom elveinek alkalmazásában jelenik meg.

A jogalap nélkül kifizetett, vagy jogellenesen nyújtott vidékfejlesztéssel kapcsolatos támogatások lényegében kivételt képeznek a tekintetben, hogy a mezőgazdasági termelők, illetve gazdasági szereplők számára az őket védő általános elvek szerepe a joggyakorlat alapján korlátozott. Főszabály szerint az uniós rendeletek közvetlen alkalmazása esetén az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, míg a tagállami vég-

rehajtás esetén a jogalanyok számára kedvező általános elvek kerülnek túlsúlyba.

II. Martin Huber ügyben hozott ítélet³

Az alapügy érintette mezőgazdasági termelő, akinek a támogatási kérelmét 1995-ben az ÖPUL irányelv alkalmazási körében a tagállami kifizető ügynökség jóváhagyott anélkül, hogy a kérdéses irányelvet a mezőgazdasági termelő rendelkezésére bocsátották volna. Három évvel később a kifizető ügynökség a támogatás visszafizetésére kötelezte a mezőgazdasági termelőt, mivel a mezőgazdasági termelő az irányelv által tiltott szereket használt.

A mezőgazdasági termelő ugyan elismerte az irányelv által tiltott szerek használatát, ugyanakkor nem ismerte el az irányelv szabályainak megsértését, mivel irányelvet nem bocsátották a mezőgazdaság rendelkezésére, valamint az osztrák hatóságoknak tudomásuk volt arról, hogy a termelő az irányelv által tiltott szereket használ.

Az EUB előtti eljárásban felmerült, hogy az a tény, hogy a tagállami programot az Európai Bizottság jóváhagyta, felruházza-e a kérdéses tagállami jogszabályt uniós jogi aktus jelleggel? Igaz, hogy az Európai Bizottságnak jóvá kell hagynia, amely szükségszerűen tartalmaz annak tartalmára vonatkozó vizsgálatot. Ennek ellenére a kérdéses program Európai Bizottság általi jóváhagyása a Bíróság értelmezésében nem ruházza fel a kérdéses tagállami programot uniós jogi jelleggel. Ebből

következően a tagállami bíróságnak úgy kell vizsgálnia a támogatási szerződés uniós rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségét, mintha az tagállami jogi aktus lenne.

Az EUB értelmezésében az a tény, hogy az Európai Bizottság jóváhagyta a kérdéses támogatási programot, amelyben annak uniós joggal való összhangját is elismerte, kizárólagosan csak az adott tagállam tekintetében bír jogi relevanciával. Ebből következik, hogy annak ellenére, hogy az Európai Bizottság jóváhagyta a kérdéses tagállami programot, az eljáró tagállami bíróságnak vizsgálnia kell a vizsgált tagállami program keretein belül nyújtott, egyedi támogatási döntések uniós joggal való összeegyeztethetőségét? Ugyanakkor a tagállami jog alapján kell eldöntenie az eljáró tagállami bíróságnak azt a kérdést, hogy az ÖPUL irányelvet megfelelően kihirdette-e.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban további kérdéseként merült fel, hogy hivatkozhat-e a jogbiztonság, illetve a bizalomvédelem általános elveire? A mezőgazdasági termelő kérelmét még azelőtt nyújtotta be, hogy a kérdéses tagállami programot jóváhagyta volna az Európai Bizottság, illetve annak feltételei megjelentek volna a tagállami közlönyben, illetve a hatóságok feltételek nélkül támogatták a kérelmet.

Az osztrák kormány szerint a mezőgazdasági termelőnek még a szerződés aláírását megelőzően tájékozódnia kellett volna kötelezettségeinek terjedelméről, amelyhez segítséget nyújtottak – többek között – úgynevezett információs füzetekkel. Az osztrák kormány további érvei szerint az ÖPUL irányelv

nem tért el attól a verziótól, amelyet az Európai Bizottság jóváhagyott.

Ezzel szemben a mezőgazdasági termelő érvei szerint hiányos volt az érintettek tájékoztatása, mivel az csak a minisztérium faliújságán volt kifüggesztve, és álláspontja szerint az ÖPUL irányelv tartalmáról csak aránytalan erőfeszítések útján szerezhetett volna tudomást.

Mind a 729/70 rendelet vonatkozó rendelkezései, illetve általánosan az EUB gyakorlat alapján a tagállamoknak olyan rendelkezéseket kell életbe léptetniük, amely alkalmas a szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítésére. E kötelezettség azon társfinanszírozott támogatások esetén is fennáll, amelyet az Európai Bizottság hagyott jóvá.

Az állandó gyakorlat alapján⁴ a szabálytalanul kifizetett támogatások visszafizetése esetén az e célból alkalmazott tagállami jog alkalmazásának léteznek uniós jog által meghatározott korlátjai: ezek nem lehetetleníthetik el, vagy nem tehetik túlságosan nehézé az kérdéses összegek visszafizetését, valamint az uniós támogatások visszafizetésére irányadó tagállami rendelkezések nem lehetnek kedvezőtlenebbek a kérdéses támogatások visszafizetése tekintetében, mint a hasonló típusú tagállami támogatások visszafizetése esetén alkalmazott szabályok.

Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat részét képezi, hogy a jogellenesen nyújtott támogatások visszafizetése esetén nem ellentétes az uniós joggal, ha figyelembe veszik a jogbiztonság, és a jogos elvárás általános elveit, azonban az uniós jog általános elveinek

figyelembe vehetőségének korlátja a tagállamok részéről az Unió érdekének figyelembevétele a kérdéses támogatások visszafizetése tekintetében⁵.

A fentiek figyelembevételén kívül az eljáró tagállami bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a vonatkozó irányelv megfelelően világos volt-e a kérdéses szer tiltása tekintetében, a kérdéses anyag használatának tilalmára vonatkozó rendelkezés kitűnt-e az információs füzetből, vagy a támogatási formanyomtatványból, az ÖPUL irányelv bele volt-e foglalva – részben, vagy egészben – a támogatási szerződésbe, illetve a mezőgazdasági termelőt informálták-e az ÖPUL irányelvről.

Az eljárásban feltett harmadik kérdés annak megválaszolására irányult, hogy a vonatkozó rendelet értelmében a tagállamok a kérdéses támogatási programok végrehajtását magánjogi rendelkezésekkel, vagy közjogi szabályok alkalmazásával kell végrehajtania, valamint a rendelet alkalmazási körében szabálytalanul nyújtott támogatások visszatérítése esetén összehasonlítást kell-e végezni a tagállami jog alapján a tekintetben, hogy azokat magánjogi, vagy közjogi szabályok alapján folyósították?

A vonatkozó másodlagos uniós jogi aktus, azaz a 2078/92 rendelet, az uniós jogrend, valamint az uniós jog általános elvei semmilyen szabályt vagy iránymutatást nem tartalmaznak a tekintetben, hogy a kérdéses támogatási programokat a magánjog, vagy közjog szabályai szerint kell végrehajtani, ezért az Osztrák Köztársaság a kérdéses programok végrehajtása során közjogi aktusokat, vagy magánjogi

szerződéseket alkalmazzon. Azonban a tagállami jog alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha az szükséges az uniós jogi rendelkezések végrehajtásához, és nem veszélyeztetik azok alkalmazását, ideértve az általános elveket is. Az eljáró tagállami bíróságnak vizsgálnia kell, hogy ezen tagállami szabályok nem akadályozzák meg a szabálytalanul kifizetett támogatások visszafizetését. Alkalmazni kell továbbá az azonos elbánás elvét is abban az értelemben, hogy az eljáró tagállami bíróságnak vizsgálnia kell, hogy a szabálytalanul kifizetett támogatások visszafizetésére szolgáló szabályok nem lehetnek a visszafizetés hatékonysága tekintetében kedvezőtlenebbek, mint azok a szabályok, amelyek a

hasonló támogatások visszafizetésére esetén nyernek alkalmazást.

III. Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen⁶

Az ítélet igen szövevényes, több kérdés csomag tekintetében foglalt állást a luxemburgi testület. Az ítélet alapügyének érintettje egy termelői szervezet, amely az 1234/2007 rendelet alapján nyújtotta be a 2010 és 2014 évekre vonatkozó operatív programmal kapcsolatos támogatási kérelmét.

A támogatott tevékenységek között szerepelt egy élelmiszeripari fagyasztó berendezés megvásárlása. A gépi berendezést a kedvezményezett egyik alvállalkozója telephelyén állították üzembe, bérleti szerződés alapján, a kedvezményezett felügyeletére, és felelőségére.

2010-ben az osztrák közigazgatási szervek jóváhagyták a kérdéses programot, valamint az eljárásban nem volt vitatott, hogy a közigazgatási szerveknek tudomásuk volt arról, hogy a kérdéses gépi berendezés nem a kedvezményezett telephelyén működik.

2015-ben hozott határozatával az osztrák közigazgatási szervek megállapították, hogy az érintett nem rendelkezik jogosultsággal a kérdéses támogatásra, ezért elrendelte annak visszafizetését.

Az „EUB elé” jutott eljárásban első körben azt a kérdést kellett eldönteni, hogy a vonatkozó végrehajtási rendeletet⁷ úgy kell-e értelmezni, hogy ha kérdéses beruházás olyan területen valósult meg, amelynek tulajdonosa harmadik személy, az uniós szabályozás alapján támogatható-e? A vonatkozó jogszabályok nyelvtani, és teleologikus értelmezése segítségével jutott az uniós bíróság arra a következtetésre, hogy a kérdéses rendelkezésekkel nem egyeztethető össze, ha harmadik személyek részesülnek⁸ a kérdéses támogatásból. Ugyanakkor az a tény, hogy egy beruházás esetén a termelői szervezet nem tulajdonosa a telephelynek, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a kérdéses beruházás nem a támogatásban részesült szervezet részére valósult meg. Ahhoz, hogy egy operatív programból finanszírozott beruházás a támogatott szervezet részére történőnek minősüljön, az szükséges, hogy olyan üzemben történjen a beruházás, amely a támogatásban részesült szervezet kizárólagos ellenőrzése alatt áll, ebből következően kizárt harmadik személyek behatása⁹. Ezen kritérium lesz alkalmas az Euró-

pai Unió pénzügyi érdekeinek védelmének biztosítására is.

Felmerült továbbá az eljárásban a bizalomvédelem elvének alkalmazhatósága is, hogy azzal ellentétes-e a már megítélt támogatások fennmaradó részleteinek kifizetésének elutasítása, illetve a már kifizetett támogatások visszakövetelése?

Az eljárásban nem képezte vita tárgyát, hogy a kérdéses hatóság ismerte azokat a körülményeket, amelyekben a kérdéses gyártósorokat üzembe helyezték. Az ítélkezési gyakorlat alapján¹⁰ a tagállamok nem rendelkeznek mérlegelési jogkörrel a tekintetben, hogy visszaköveteljék az uniós alapokból jogellenesen, vagy jogalap nélkül nyújtott támogatásokat, illetve specifikusan Közös Agrárpolitika alkalmazási közében a tagállam közigazgatási szervei ezen összegeket visszaköveteljék, valamint az Agroferm ügyben hozott ítéletben¹¹ megerősített gyakorlat szerint a bizalomvédelem elvére nem hivatkozhat a gazdasági szereplő az uniós jogot alkalmazni köteles tagállami hatóság magatartását alapul véve valamely uniós jogi szöveg egyértelmű rendelkezésével szemben.

Az állandó ítélkezési¹² gyakorlat értelmében szigorúan kell értelmezni azokat a rendelkezéseket, amelyek a Közös Agrárpolitika költségeinek Unió általi viselésére vonatkoznak, mivel ezen rendelkezések tág értelmezése e tagállam gazdasági szereplőit hozhatja kedvezőbb¹³ helyzetbe. Ezekből következően a bizalomvédelem elvére nem lehet az 543/2011 rendelet IX. mellékletének 23. pontjával szemben hivatkozni.

Az eljárásban további kérdésként merült fel, hogy az EUB ítéletének időbeli korlátozásának hiányában¹⁴ a jogalap nélkül kifizetett támogatások visszatérítése esetén figyelembe vegyék a jogbiztonság elvét oly módon, hogy az megakadályozza a kérdéses támogatás visszafizetését. E kérdés lényegében az ítélet időbeli hatályának korlátozásáról, illetve a jogbiztonság elvének alkalmazhatóságára vonatkozott.

Az ítélet időbeli hatályának korlátozásán kívül vizsgálta az EUB, hogy annak ellenére, hogy a támogatás kedvezményezettje nem hivatkozhat a bizalomvédelem általános elvére, alkalmazást nyerhet-e a jogbiztonság általános elve?

E tekintetben az EUSZ 4. cikk (3) kötelezi a tagállamokat a Közös Agrárpolitikai keretein belül is az uniós jog megfelelő végrehajtására. Ebből következik, hogy a KAP finanszírozására vonatkozó rendeletek¹⁵ kötelezik a tagállamokat a szabálytalanul, vagy gondatlanul kifizetett összegek visszafizetésére, amely tekintetében a tagállamok semmilyen mérlegelési mozgástérrel¹⁶ nem rendelkeznek¹⁷.

A tagállami mérlegelési jogkör hiánya azonban nem képezi akadályát annak, hogy a tagállami jog a jogszerűség elve mellett figyelembe vegye a jogbiztonság elvét, amely az uniós jogrend részét képezi¹⁸. A jogbiztonság elve az ítélkezési gyakorlat alapján¹⁹ megköveteli, hogy a jogalanyok egyértelműen tudatában legyenek kötelezettségeiknek.

Az uniós bíróság értelmezésében a vonatkozó rendelet egyértelműen lehetővé tette a kérdéses támogatás

kedvezményezettjének a támogatással kapcsolatos kötelezettségeit. Ebből következően az Unió a jogellenesen felvett támogatás visszatérítéséhez való jogát abban az esetben is érvényesítheti az ítélkezési gyakorlat alapján²⁰, ha adott esetben tekintettel kell lenni a jogbiztonság általános elvére. Ezen kívül a támogatás kedvezményezettje csak abban az esetben vitathatja a kérdéses támogatás visszafizetését, ha annak szabályszerűsége tekintetében jóhiszemű volt²¹.

Összességében az EUB értelmezésében a következő feltételek esetén hivatkozhat az érintett a jogbiztonság általános elvére: ha az Unió visszafizetéshez való érdekét teljes mértékben figyelembe veszik, bizonyították az érintett jóhiszeműségét, illetve az adott tagállam joga tartalmaz ilyen lehetőséget a tisztán tagállami forrásokból eredő támogatások esetében.

IV. ROM-projekten ügyben hozott ítélet²²

A ROM-projekten ügyben hozott ítélet a tekintetben érdekes, illetve tekinthető kivételnek, hogy az nem a Közös Agrárpolitika, hanem Strukturális alapokkal kapcsolatos szabálytalanságok esetén vizsgálta a jogbiztonság, illetve a tagállami eljárási szabályokat korlátok közé szorító tényleges érvényesülés elveit.

Az ítélet alapügyében az alapügy érintettje kérelmet nyújtott be az illetékes államtitkársághoz a KKV-ra vonatkozó operatív program keretein belül egy technológiai adattábla létrehozásá-

hoz. Az államtitkárság 1999. decemberi határozatával támogatta a projektet – többek között – azzal a feltétellel, hogy azt 2000. január 1 előtt be kell fejeznie.

Az államtitkárság 2002. nyarán hozott határozatával tájékoztatta az alapügy érintettjét, hogy megszegte a támogatás nyújtására vonatkozó feltételt, amelynek értelmében a kötelezettségvállalásokat legkésőbb 1999. december 31-ig meg kellett volna kötni. Az államtitkár megkérdezte az Európai Bizottságot, hogy emiatt a teljes összeget vissza kell-e fizetnie az érintettnek, amelyre a Bizottság informális úton tagadó választ adott. Az államtitkárság így a Bizottság hivatalos válaszánaak megérkezéséig lecsökkentette a támogatás mértékét, illetve annak egy részének visszatérítését írta elő.

Ezt követően 2003. telén az államtitkárság az Európai Bizottság álláspontjára hivatkozva a kérdéses támogatást teljes egészében visszavonta, illetve elrendelte a már kifizetett támogatások visszatérítését.

Az alapügy érintettjének legfontosabb érve, hogy nem volt tudomása a kérdéses rendelkezésről, amely ebből következően nem érvényesíthető vele szemben, mivel hivatkozhat a bizalomvédelem, és a jogbiztonság általános elveire. Az eljáró tagállami bíróság is megállapította, hogy a kérdéses feltételt nem közölték az érintettel.

Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján – többek között – a Huber²³ ügyben hozott ítéletre is figyelemmel, az eljáró tagállami bíróságoknak a tagállami jogot alkalmazva kell eljárniuk az uniós jog alapján jogosulatlanul kifizetett támogatások esetén, feltéve, hogy e

vonatkozásban nincsenek uniós rendelkezések. A joggyakorlat a tagállami eljárási szabályokat korlátok közé szorító azonos elbánás, és tényleges érvényesülés elveinek e tekintetben egy sajátos szerepet ad: nem a tagállami eljárási szabályok, hanem ezúton a tagállami jog előírásai azok, amelyek nem tehetik lehetetlenné, vagy túlságosan nehezé a jogosultalanul kifizetett összegek visszafizetését²⁴. E tekintetben a joggyakorlat a megkülönböztetésmentességet követeli meg, de ezúttal az eljárási szabályok tekintetében.

Azonban szintén az állandó ítélkezési gyakorlat teszi lehetővé a közigazgatási aktusok visszavonása esetén, valamint a jogosulatlanul kifizetett közpénzek esetén a jogszerűség, és a jogbiztonság elveinek figyelembevételét, amelyek a közösségi jogrend részét képezik²⁵.

A jogbiztonság elve ugyanis a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében e szűkebb területe, azaz a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizetése esetén is alkalmazást nyer a tekintetben, hogy a közösségi szabályozás tegye lehetővé az érintettek számára kötelezettségeik ismeretét.

A jogbiztonság elvének ezen értelmezését még hangsúlyosabban kell figyelembe venni az állandó ítélkezési gyakorlat alapján, többek között az Emsland ügyben hozott ítélethez hasonló helyzetekben²⁶ olyan tagállami szabályozás esetében, amely pénzügyi következményekkel járhat.

A Bíróság arra is figyelemmel volt, hogy a határidőre vonatkozó határozat egyedüli címzettje a tagállam, azaz a Holland Királyság volt, valamint a tá-

mogatás nyújtására vonatkozó határozat két hónappal a határidő lejártát megelőzően tájékoztatta az államtitkárság az alapügy érintettjét, a mely majdnem biztosan a határidő túllépését vonta maga után.

A jogbiztonság elve a fentiekből eredően nyilvánvalóan sérült, azonban ez a joggyakorlat alapján²⁷, többek között az Oelmühle és Schmidt Söhne ügyben hozott ítélet alapján csak abban az esetben vehető figyelembe a jogalanyok javára, ha az a kérdéses támogatás felhasználása tekintetében jóhiszemű volt. Ennek vizsgálata értelemszerűen az eljáró tagállami bíróság feladata.

A Közösség a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizetéséhez való jogának tényleges érvényesülése²⁸ azonban ilyen helyzetben megköveteli, hogy az EK 10. cikkében foglalt együttműködési kötelezettség alapján – mivel a visszafizetés elmaradása tagállami mulasztás következménye – a tagállami pénzügyi felelőssége megállapítható legyen.

V. SC Avicrivil Farms SRL ügyben hozott ítélet²⁹

Az alapügy érintettje Avicrivil 2012-ben vissza nem térítendő támogatást igényelt, és e vidékfejlesztési támogatásért cserébe vállalt öt éven keresztül állattóléti intézkedések betartását³⁰. 2015-ben a támogatás kedvezményezettje tájékoztatta a kifizető ügynökséget, hogy a támogatással érintett üzemek közül kettőt harmadik személy részére ruházott át.

Ezt követően az Európai Számvevőszék Romániában vizsgálatot végzett, amelynek keretein belül a kérdéses intézkedés is túlzott kifizetéseket tárt fel. E hibák kijavítása érdekében a mezőgazdasági és vidékfejlesztési minisztérium, majd a kifizető ügynökség is határozatában lecsökkentette a támogatások mértékét.

A megyei bíróság megállapította, hogy az alapügy érintettje számára 2007 és 2012 között kifizetett támogatás háromszor magasabb volt az állattóléti kötelezettségvállalások során keletkezett költségeknél. E bíróság arra is hivatkozott, hogy a bizalomvédelem elvére nem lehet hivatkozni valamely uniós szabály egyértelmű rendelkezésével szemben, valamint a tagállami hatóság magatartása sem alapozhat meg egy gazdasági szereplőben uniós jogot sértő helyzetre vonatkozó jogos bizalmat.

Az eljáró tagállami bíróság lényegében arra a kérdésre kereste a választ, hogy a bizalomvédelem, és a jogbiztonság általános elveivel, a vonatkozó uniós rendeletekkel³¹, valamint az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdésével összeegyeztethető-e, ha a kérdéses, Európai Bizottság által jóváhagyott támogatásokat az Európai Számvevőszék jelentését alapul véve csökkentik anélkül, hogy megvárnák az Európai Bizottság új határozatát.

Szintén alkalmazást nyert az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdés hatékony, és eredményes pénzgazdálkodás elve alapján az Unió, és a tagállamok közösen hatják végre ezen célkitűzéseket.

Vizsgálták az ügyben a jogbiztonság általános elvét is, amely megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek legyenek, és azt, hogy alkalmazásuk a jogalanyok számára³² előre láthatóak legyenek. A vonatkozó 1698/2005 rendelet 40. cikk rendelkezései nem hagynak kétséget a jogalanyok számára a tekintetben, hogy mely többletköltségek, és elmaradt jövedelem fedezhető az alkalmazási körében történő kifizetésekkel, ezért a kérdéses visszafizetési kötelezettség nem ellentétes a jogbiztonság általános elve által támasztott követelményekkel.

A jogbiztonság elvét az sem sérti, hogy a Számvevőszék által meghatározott – számítási hibákból eredő – többletköltségek tekintetében olyan jogi aktusokat fogadnak el, hogy az Európai Bizottság által jóváhagyott költségeket csökkentik azt megelőzően, hogy az Európai Bizottság határozatot fogadott volna el a többletköltségek visszafizetése tekintetében.

Alkalmazta továbbá az EUB az Erzeugerorganization³³ ügyben hozott ítéletben kialakított gyakorlatot, amelynek értelmében főszabályként nem rendelkeznek a tagállamok mérlegelési mozgástérrel a tekintetben, hogy visszaköveteljék a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében jogalap nélkül, illetve jogellenesen kifizetett összegeket. A kérdéses összegek visszakövetelése esetén az adott tagállam jogát kell alkalmazni, ugyanakkor ezen intézkedések alkalmazásakor figyelemmel kell lenniük az uniós jog általános elveire, ideértve a jogbiztonság, és bizalomvédelem általános elveit.

Utalt az EUB a Ministru kabinets ügyben³⁴ hozott ítéletre, amelynek értelmében a jogos bizalom elvére való hivatkozás esetén vizsgálni kell, hogy a közigazgatási szervek ésszerű bizalmat keltettek-e az érintettek tudatában, ugyanakkor főszabály szerint uniós jogszabály egyértelmű rendelkezésével szemben nem lehet a bizalomvédelem általános elvére hivatkozni. Ebből következően az EUB értelmezésében az alapügy érintettjének jóhiszeműségétől függetlenül nem alapíthat jogos bizalmat az uniós jogot sértő helyzet fennállására.

A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, és előre láthatóak legyenek a jogalanyok számára. Az EUB értelmezésében az 1698/2005 rendelet 40. cikk (3) egyértelműen fogalmazott, hogy csak az elmaradt hasznot, és többletköltségeket kell megtéríteni, amely a vállalt állattóléti intézkedések okoznak. Ebből következően nem ellentétes a jogbiztonság elvével, ha a Számvevőszéki jelentést alapul véve a tagállami hatóságok a számításai hibából eredő többletköltségeket visszafizetését írják elő.

VI. Ministru kabinets ügyben hozott ítélet³⁵

Az Európai Bizottság jóváhagyott 2004-ben egy Lettország által benyújtott vidékfejlesztési tervet, amely – többek között – lehetővé tette a kordedvezményes nyugdíjazási támogatás örökölhetőségének lehetőségét. Ezt követően a Lett Minisztertanács elfogadta a 2004-2006-os évekre vonatkozó vidékfejleszt-

tési programot, amely a mezőgazdasági üzemek legalább 55 éves tulajdonosai számára lehetőséget biztosított, hogy üzemüket harmadik személy részére ruházzák át, és korengedményes nyugdíjazási támogatásban részesüljenek. A program ugyanakkor lehetővé tette, hogy amennyiben az érintett e támogatás időbeli hatályán belül elhunyna, a fennmaradó korengedményes nyugdíjában örökösei részesüljenek. A lett jogszabályok módosítását követően 2015-től megszűnt a kérdéses támogatás örökölhetőségének lehetősége.

Az ítélet alapügyében a kérdéses tagállami jogszabályok módosítását követően az átruházó gazdálkodó örökösei elveszítették jogosultságaikat, még abban az esetben is, ha a mezőgazdasági üzemet harmadik személyre ruházták át, illetve, ha a program keretein belül vállalt kötelezettségvállalásokat továbbra is betartották.

A luxemburgi eljárás első részében arra a kérdésre keresték a választ, hogy a vonatkozó uniós jogi aktus rendelkezéseivel összeegyeztethető-e, ha a tagállamok azok végrehajtása során olyan rendelkezéseket fogadnak el, amely lehetővé teszi a korengedményes nyugdíjazási támogatás örökölhetőségét.

E tekintetben a Közös Agrárpolitika területén kialakított ítélkezési gyakorlatot kell figyelembe venni, amelyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük az úgynevezett atipikus rendeletek alkalmazási körében, azaz – többek között – a Gorje³⁶, és a Lingurár³⁷ ügyekben hozott ítéletek alkalmazásában, azaz: a tagállamok nem léphetik túl a vonatkozó rendelet által biztosított mérlegelési jogkört.

Az 1257/1999 rendelet 10-12. cikkeinek önmagában lehet olyan értelmezést adni, amelyek lehetővé teszik a tagállamoknak a korengedményes nyugdíjazási támogatás örökölhetőségét, azonban e rendelkezéseket célkutató elemzéssel vizsgáljuk, azok már nem teszik lehetővé a tagállamok számára a kérdéses támogatások³⁸ öröklését.

Az uniós bíróság előtt folyó eljárásban feltett további kérdések a bizalomvédelem elvére vonatkoztak, azaz ezen elvre hivatkozhatnak-e a kérdéses támogatás örökösei, illetve az Európai Bizottság vidékfejlesztési szakbizottságának 2011-ben kelt jegyzőkönyve véget vetett-e ezen jogos bizalomnak?

Az állandó gyakorlat alapján, amely – többek között – az Agroferm³⁹, és az Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse⁴⁰ ügyekben hozott ítéletekben megerősítést nyert, főszabályként nem lehet hivatkozni a bizalomvédelem elvére valamely uniós jogi szöveg⁴¹ egyértelmű rendelkezéseivel szemben, illetve a tagállami hatóságok magatartása nem alapozhat meg jogos bizalmat a gazdasági szereplőkben.

Mint már említettük, az Európai Bizottság 2004-ben jóváhagyott egy Lettország által beterjesztett vidékfejlesztési tervet, amely előírta a korengedményes nyugdíjazási támogatás örökölhetőségének lehetőségét.

A vonatkozó uniós szabály, jelen esetben a 1257/1999 rendelet nem rendelkezik az eljárásban vizsgált kérdésről, azaz, hogy a tagállamok e rendelet végrehajtásával kapcsolatos intézkedések életbe léptetésénél előírhatják-e a korengedményes nyugdíjazási támogatás folyósításához való jog öröklé-

sét. A fenti cikkeket ebből következően nem lehetett volna úgy értelmezni, hogy azokkal ellentétben állna a korengedményes nyugdíjazási támogatásra vonatkozó tagállami előírás. Egyebekben az Európai Bizottság – a vonatkozó uniós szabályok alapján – jóváhagyta azt a vidékfejlesztési tervet, amely tartalmazta a korengedményes nyugdíjazási támogatás örökölhetőségét.

Az EUB számításba vette, hogy az Európai Bizottságnak a kérdéses vidékfejlesztési terv jóváhagyásakor – többek között – értékelnie kell a tagállami terveket azok uniós szabályokkal való összhangja tekintetében, illetve azt, hogy az adott tagállam jogban a Bizottság jóváhagyását követően „ültették át” jogszabályaikba a vizsgált korengedményes nyugdíjazás lehetőségét.

A lett kormány érvelt az állandó joggyakorlattal, amelynek értelmében a gazdasági szereplők nem helyezhetik jogos bizalmukat olyan helyzet fennmaradásában, amelyet az unió intézményei, vagy az uniós jogot végrehajtó tagállami hatóságok módosíthatnak mérlegelési jogkörük⁴² keretein belül.

További kérdésként merült fel az eljáró tagállami bíróság részéről, hogy az Európai Bizottság vidékfejlesztési szakbizottságának 2011-ben elfogadott megállapításai miként befolyásolták az alapügy érintettjének jogos bizalom elvére való hivatkozásának kérdéseit?

A kérdéses örökösök nem értesültek a kérdéses szakbizottság üléseiről, mivel azokat csak a tagállamokhoz címezték, illetve a Bíróság értelmezésében ilyen helyzetben nem is várható el, hogy az érintettek maguk tájékozódja-

nak a kérdéses megállapítások tartalmáról.

Összességében az EUB megállapította, hogy a kérdéses gazdasági szereplők jogos bizalmat helyezhettek abban a tagállami jogszabályban, amely lehetővé tette a kérdéses támogatások örökölhetőségét.

VII. Összegzés

Összegzésként milyen következtetéseket vonhatunk le a fentiekben vizsgált ítéletekből, azaz az állandó gyakorlat milyen, a tételes jogi szabályokon túlmutató végrehajtási hatáskörökkel kapcsolatos, illetve az általános elvek alkalmazásával kapcsolatos tanulságok rajzolódnak ki, amelyek más jogviták eldöntésében is támpontként szolgálhatnak?

A vizsgált ítéletek egyértelműen rávilágítanak, hogy egy vidékfejlesztési programok végrehajtása során esetén a tagállami hatóságok döntései, vagy akár Európai Bizottság általi jóváhagyása sem jelenthet garanciát arra, hogy annak minden eleme megfelel az uniós jog által támasztott feltételeknek. A joggyakorlat arra is rámutatott, hogy az Európai Bizottság jóváhagyása nem ad a kérdéses jogi aktusnak uniós jogi aktus jelleget.

Sok esetben a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktusok nem voltak egyértelműek a tekintetben, hogy a kérdéses jogi aktusok megfeleltek-e az előbbi rendeletek által támasztott feltételeknek. Az EUB a feltett kérdések eldöntésére a nyelvtani értelmezés mellett az úgynevezett célkutató

értelmezés segítségével jutott a megfelelő értelmezésre, többek között az Erzeugerorganisation, és a Ministru Kabinets ügyekben hozott ítéletekben. A gazdasági szereplők elméletileg, ha biztosak szeretnének abban lenni, hogy a kötelezettségvállalásukért folyósított vidékfejlesztési támogatásként kapott összegeket nem kell visszafizetniük, az Európai Bizottság jóváhagyásától függetlenül a kérdéses másodlagos uniós jogi aktusok teleologikus értelmezését kellene elvégezniük. Azonban a gyakorlatban ez igen kevésbé valószínű, és még ha el is végzik az elemzést, akkor sem biztos, hogy az eredménye egyezni fog az EUB esetleges értelmezésével. Ebből következően fel kell készülni az ilyen helyzetek kezelésére.

Ha a tagállami hatóságok olyan jogi aktust fogadnak el, amely nem felel meg az uniós jog által támasztott kritériumoknak, esetleg a hatóságok magatartása bizalmat kelt a gazdasági szereplőkben, állandó ítélkezési gyakorlatban kialakított főszabály szerint a tagállamok nem rendelkeznek mozgástérrel a tekintetben, hogy vissza kell fizetniük az uniós jogot sértő, vagy jogalap nélkül kifizetett támogatásokat a vidékfejlesztési támogatások alkalmazási körében. Ezen az Európai Bizottság – az adott program tartalmi elemeire is kitérő – jóváhagyása sem változtat. Az Európai Bizottság jóváhagyása egyébként nem eredményezi azt, hogy a kérdéses program uniós jogi aktusnak minősülne. Uniós jogi aktus hiányában a kérdéses támogatások visszafizetése a tagállami jog alapján történik.

Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a tagállamok, illetve az

eljáró tagállami bíróságok figyelemmel lehetnek a jogbiztonság, és bizalomvédelem általános elveire. Főszabály szerint jogos bizalmat a gazdasági szereplők nem helyezhetnek uniós szabályok egyértelmű rendelkezéseivel szembe. Azt azonban, hogy mely esetekben kerülhet sor a főszabály alóli kivételként ezen elvek alkalmazásra, már az ügy egyedi körülményeitől függ.

A Martin Huber ügyben hozott ítéletben mezőgazdasági termelő nem kapott megfelelő tájékoztatást, ezek körülményeket mérlegelhette az EUB a jogbiztonság, és a jogos elvárás elveinek alkalmazhatósága tekintetében.

Az Erzeugerorganisation ügyben hozott ítéletben a gazdasági szereplőnek nem volt tudomása arról, hogy a vonatkozó rendeletek nem teszik lehetővé olyan formában a kérdéses beruházás megvalósítását, illetve a hatóságok tudatában voltak a beruházás releváns részleteivel kapcsolatban. A jogbiztonság elvét végül alkalmazhatta az eljáró tagállami bíróság a következő feltételek mellett: az Unió érvényesíti visszatérítéshez való jogát, a gazdasági szereplő jóhiszemű volt, valamint az adott tagállam joga tartalmaz ilyen esetekre hasonló lehetőséget tisztán tagállami forrásból megvalósuló támogatások esetén. A ROM-projekten ügyben hozott ítéletben, mivel a kérdéses határidőről a gazdasági szereplő nem tudhatott, alkalmazást nyert a jogbiztonság elve azzal a megkötéssel, hogy az Unió érvényesítheti visszatérítéshez való jogát. Az SC Avicravil Farms SRL ügyben hozott ítéletben egyáltalán nem kerülhettek alkalmazásra a jogbiztonság, és bizalomvédelem általános

elvei, mivel a vonatkozó uniós rendelkezések egyértelműek voltak: az állattóléti intézkedések keretein belül vállalt kötelezettségekből keletkező költségek, és elmaradt haszon kompenzálására kerülhet sor, amely kizárja a számítási hibából eredő túlkompensáció esetén a kérdéses általános elvekre való hivatkozás lehetőségét. A Ministru kabinets ügyben hozott ítéletben valóban bizonytalan jogi helyzetben voltak az érintettek, ezért jogos bizalmat helyezhettek a kérdéses támogatások örökölhetőségében.

1 Daniele Bianchi: La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC rien d'autre que la PAC. Bruylant, Bruxelles. 2006, 50-57. p.

2 A KAP alkalmazási körében támogatással kapcsolatos gyakorlat különbözik a birtokpolitikai, illetve az ingatlanokkal kapcsolatos tagállamokkal műveletektől. Lásd: Ingatlanok restitúciójával kapcsolatosan segítségül hívható-e az Unió jog? In: Miskolczi-Bodnár, Péter; Homicskó, Árpád Olivér; Szuchy, Róbert (szerk.) *Studia in honorem Gyöngyi Harsányi* 65. Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2021) pp. 129-137.; Az Európai Unió jogának a tagállamok csatlakozását megelőzően elkobzott ingatlanok kárpótlásával kapcsolatos követelményei, In: Szalma, József (szerk.) *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken - 2018 : éghajlatváltozás és biztonság, Újvidék, Szerbia : Vajdasági Magyar Tudományos Társaság* (2020) pp. 213-228.; *Korom Ágoston: Lex speciális perelhetősége* (2020). Szuchy, Róbert ; *Korom, Ágoston: Subsidies granted to economic operators and sanctions within the scope of the CAP - Different treatment in terms of the EU regulation and the implementation by Member States? Economics & Working Capital 2022* : 1-2 pp. 1-27.; *Korom, Ágoston: Tagállami végrehajtási hatáskörök gyakorlása a KAP alkalmazási körében: a magyar gyakorlat tükrében*, In: Peres, Zsuzsanna; Bathó, Gábor (szerk.) *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére* : Labor est etiam ipse voluptas. Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) 1,085 p. pp. 641-656. , 16 p.; *Korom, Ágoston: Példák az uniós jog általános elveinek mellőzésére a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében*

- Szükségesek-e ezen eltérések a Közös Agrárpolitika működőképességének fenntartásáért? In: Peres, Zsuzsanna; Pál, Gábor (szerk.) *Ünnepi tanulmányok a 80 éves TAMÁS ANDRÁS tiszteletére. Semper ad perfectum.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) pp. 413-426.

3 Európai Unió Bírósága, C-336/00

4 Európai Unió Bírósága, 205/82, C-366/95

5 Európai Unió Bírósága, C-31/91

6 Európai Unió Bírósága, C-516/16

7 543/2011 végrehajtási rendelet IX. mellékletének 23. pontjának a rendelet 60. cikkel való összeegyeztethetőségét vizsgálta az EUB.

8 Másrészt az 543/2011 végrehajtási rendelet célkitűzései között is szerepel, hogy kizárólag az uniós jog által elismert termelői szervezetek részesüljenek uniós támogatásokban.

9 Jelen ügyben ugyan a támogatás kedvezményezettjének felelőssége és felügyelete mellett alkalmazták a kérdést.

10 Európai Unió Bírósága, 205/82-215/82

11 Európai Unió Bírósága, C-568/11

12 Európai Unió Bírósága, C-610/13, 55/83

13 Ezen indoklás egyértelműen versenyjogi érvekkel támasztja alá a Közös Agrárpolitika e rendelkezéseinek szigorú értelmezését. Nem teljesen világos ugyanakkor az elhatárolás a Közös Agrárpolitika területén a szabálytalanságokkal szembeni fellépésre vonatkozó tagállami kötelezettségtől, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről.

14 Meg kell jegyezni, hogy az osztrák kormány kérése ellenére az EUB nem korlátozta az ítélet időbeli hatályát.

15 1306/2013 EU rendelet

16 Európai Unió Bírósága, C-298/96

17 Szintén emlékeztetett az EUB állandó gyakorlatára, amelynek értelmében ilyen esetekben az eljáró tagállami bíróságoknak a tagállami jogot kell alkalmazniuk, azzal a megkötéssel, hogy azok alkalmazása nem lehetetlenítheti el, vagy teheti túlságosan nehézé a kérdéses összegek visszatérítését, valamint nem lehetnek kedvezőtlenebbek a kérdéses összegek visszatérítése tekintetében, mint a hasonló ügyekben alkalmazott a tagállami jogszabályok.

18 Európai Unió Bírósága, C-158/06, C-336/00

19 Európai Unió bírósága, C-158/06

20 Európai Unió Bírósága, C-336/00, C-158/06

21 Európai Unió Bírósága, C-336/00

22 Európai Unió Bírósága, C-158/06

23 Európai Unió Bírósága, C-336/00

24 Európai Unió Bírósága, C-366/95

25 Európai Unió Bírósága, C-80-82/99,

26 Európai Unió Bírósága, C-94/05

27 Európai Unió Bírósága, C-298/96

28 Európai Unió Bírósága, C-336/00

29 Európai Unió Bírósága, C-443/21

30 Az intézkedés vidékfejlesztési program kerekein belül került kiosztása, az állatok szállítási körülményeinek, és a víz tisztítására irányult.

31 1698/2005 rendelet 40. cikk (3) bekezdés, és 1306/2013 rendelet 58. cikk (1) bekezdés

32 A jogbiztonság általános elve alkalmazásában az EUB a szintén KAP alkalmazási körébe tartozó, Telgaard ügyben hozott ítéletre hivatkozott (C-239/17).

33 Európai Unió Bírósága, C-516/16

34 Európai Unió Bírósága, C-120/17

35 Európai Unió Bírósága, C-120/17

36 Európai Unió Bírósága, C-111/15

37 Európai Unió Bíróság, C-315/16

38 E kérdés tekintetében a további érveket nem tartottuk téma szempontjából részletesebben ismertetni.

39 Európai Unió Bírósága, C-568/11

40 Európai Unió Bírósága, C-516/16

41 Az EUB által alkalmazott „uniós jogi szöveg kifejezés” rendkívül tág fogalom, igen sok lehetőséget takar, az EUB igyekezett egy gyűjtőfogalmat alkotni. Jelen esetben azonban, ahogy a fentiekben láthattuk, a rendelet rendelkezései, amelyek részben lehetővé teszik, részben kizárják a kérdéses támogatás örökölhetőségét, még ebbe a gyűjtőfogalomba is igen nehezen illeszthetők be.

42 E tekintetben az Elbertsen (C-449/08), és a Lengyelország/Bizottság ügyben (C-335/09) ügyekben hozott ítéletekre hivatkoztak.

dr. Sándor Mogyorósi

*municipal clerk, Mayor's Office of Terézváros, District VI of Budapest
honorary associate professor, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Pécs*

Issues Related to the Use of Public Areas by Local Governments During the States of Danger Due to COVID

I. Introduction

Hungary, like any other country in the world, entered a new decade in the early 2020s, not only as a new calendar cycle, but also as a new period of significant challenges: facing a new pandemic and its consequences, while the word “pandemic” has become part of our everyday vocabulary. The Covid19 pandemic was caused by the SARS-CoV-2 virus, the first cases of which were detected in December 2019 in the Chinese city of Wuhan. The epidemic was declared a pandemic by the World Health Organization (WHO) on 11 March 2020. Then, in 2021, mutations in the virus led to the emergence and spread of several variants in several countries. In addition to the health crisis, the pandemic has left its mark on everything. The Covid19 pandemic was a huge shock

for the Hungarian, European and even global economy. Almost everywhere in the world, states had to step in and put together economic bailout packages and keep them in place during and after each wave. This was no different in Hungary, where a number of state measures were taken to rescue and maintain certain sectors of the economy. This paper analyses one such state measure, mainly from a legal perspective: state intervention in the rules for using public areas. Although state re-regulation of the use of public areas may seem marginal compared to a whole economic rescue package, in fact the idea had a lot of substance (it was one of the pillars of the gradual opening up after the restrictions), as first only food delivery, then shopping and takeaway, then consumption on terraces was allowed before the gradual phasing out of curfew. This measure affected an entire sector, the hospitality industry, while the burden was borne by local governments in the form of lost revenue. At that time, the number of catering establishments¹ in Budapest was 10,764, while the number in the whole country was 50,832. The author himself was actively involved in the application of these rules, as he works for the Terézváros Municipality, so the study also reflects the specialties that have arisen in the course of his daily work in this field.

II. Special legal order

1. The concept of special legal order

The concept of a special legal order is not defined in law, so it can be best

approached by reference to literature: "(...) a special legal order is a state framework for dealing with a social or natural phenomenon that cannot be dealt with in the normal state of functioning of the state and that threatens the people, the state or the constitutional order."² In other words, it is a complex concept that encompasses all the cases and options for action which, as a specific part of the legal framework, determine the functioning of the state and its various actors in certain specified periods of emergency. The primary purpose of this legal order is to ensure a swift and effective public response. In the special functioning of the state, which is different from the norm, there is a shift of emphasis in the normal power structure to promote efficiency, and the powers of the executive (government), which can react more quickly, are expanded. This authorisation is necessary because, in the normal legal order, the consequences of an exceptional situation are disproportionate and the public authorities responsible for dealing with them are given special powers which they may exercise, under exceptional procedural conditions, for a limited period. The proclamation of a special legal order, and the exercise of powers other than those normally exercised within it, can only ever be temporary and within constitutional limits. Its direct purpose is to avert the threat to the protected object or its consequences, and its constitutional function is to restore constitutional order. The essence of the special legal order can also be approached in terms of what triggers its applica-

tion. By their nature, these causes may be extraordinary situations triggered by catastrophic-type hazards (a state of danger is a disaster or a threat of disaster capable of giving rise to a special legal order); or emergency situations triggered by threats of a civil or social nature (formerly: extraordinary situation, state of emergency, preventive security situation, terrorist threat, unexpected attack). Depending on the direction of the triggers, we can speak of a special legal order triggered by an external threat or a special legal order triggered by an internal threat.

2. Versions of the special legal order today

At the time of writing this paper, the Fundamental Law distinguishes between three types of special legal order: state of war, state of emergency and state of danger. A state of war may be declared by Parliament, by a two-thirds majority of its Members, in the event of the declaration of a state of war or a threat of war, an external armed attack, an act having an effect equivalent to an external armed attack, or an imminent threat thereof, or the fulfilment of an allied obligation of collective defence. The Parliament may also declare a state of emergency in the event of an act aimed at overthrowing or subverting the constitutional order, or at the exclusive acquisition of power, or in the event of a serious unlawful act that massively endangers the security of life and property. The Government is authorised to declare a state of danger in the event of armed conflict, war or

humanitarian disaster in a neighbouring country, or in the event of a serious incident threatening the safety of life and property, in particular a natural disaster or industrial accident, and to deal with the consequences thereof. The current division was introduced by the Ninth Amendment to the Fundamental Law of Hungary as of 1 November 2022. It should be noted here that the Ninth Amendment to the Constitution was adopted by the National Assembly on 9 December 2020, originally with an entry into force on 1 July 2023. However, this was changed by the tenth amendment to the Fundamental Law on 24 May 2022 (in view of the Russian Federation's full-scale war against Ukraine on 24 February 2022), so the new rules on the special legal order came into force on 1 November 2022.

3. Types of special legal regime before 1 November 2022

Prior to 1 November 2022, the Fundamental Law named and added more colourful cases to the scope of the regulation establishing a special legal order, which allowed us to talk about extraordinary situations, states of emergency, preventive defence situations, terrorist threats, unexpected attacks and states of danger. The National Assembly could have declared an extraordinary situation in the event of a declaration of war or an imminent threat of armed attack by a foreign power (threat of war), or a state of emergency in the event of armed acts aimed at the overthrow of law and order or the exclusive acquisi-

tion of power, or serious acts of violence committed with arms or weapons that threatened the safety of life and property on a massive scale. Parliament could have declared a state of preventive defence in the event of a threat of external armed attack or in order to fulfil an alliance obligation, while a state of terrorist emergency would have been declared in the event of a significant and imminent threat of terrorist attack or an actual terrorist attack. The Government was obliged, in the event of an unexpected invasion of the territory of Hungary by external armed groups, to take immediate action with forces commensurate with the attack and prepared for it, in order to avert the attack, to protect the territory of Hungary with the air defence and aviation forces of the country and of the allies, to protect law and order, the safety of life and property, public order and public security, in accordance with the armed defence plan approved by the President of the Republic, until the decision to declare a state of emergency or an extraordinary situation. The regulatory environment for the state of danger was essentially the same before 1 November 2022 as it is today, with no significant changes³.

4. State of danger

Given that this study deals with the state of danger declared due to COVID and its effects and rules on the use of public areas, the focus will be on the state of danger in the above-mentioned cases of special legal order, according to the then applicable state of the Fundamental Law.

Until the tenth amendment to the Fundamental Law, i.e. 24 May 2022, the state of danger was the only institution among the special legal orders that was not aimed at the armed defence of the state, so it was clearly justified in the light of the COVID epidemic. The main rules for the period of a state of danger were, as in the past, as today, regulated by the Fundamental Law, while the detailed rules were regulated by the Disaster Protection Act, which is a cardinal act. From its adoption until the tenth amendment, the Fundamental Law laid down the following rules in relation to the state of danger in Article 53:

“(1) In the event of a natural disaster or industrial accident threatening the safety of life and property, and in order to avert the consequences thereof, the Government shall declare a state of danger and may introduce extraordinary measures as provided for in a cardinal act.

(2) In the event of a state of danger, the Government may issue a decree suspending the application of certain laws, derogating from statutory provisions, and adopting other extraordinary measures, as provided by a cardinal act.

(3) A decree of the Government pursuant to Paragraph (2) shall remain in force for fifteen days, unless the Government, by virtue of the authorisation of Parliament, extends the period of validity of the decree.

(4) The Government Decree shall be repealed upon the termination of the state of danger.”

Under Article 53 of the Fundamental Law, the Government is empowered to declare a state of danger in the event of natural disasters or industrial accidents that threaten the safety of life and property. In the event of a state of danger, the Government may issue a decree suspending the application of certain laws, derogating from legal provisions and taking other exceptional measures, as provided for in a cardinal law. Decrees issued in this way shall remain in force for fifteen days, unless the Government, acting on the authority of Parliament, extends the period of validity of the decree.

5. Detailed provisions of the Disaster Management Act

The scope of cases defined in the Fundamental Law is defined in more detail in Article 44 of Act CXXVIII of 2011 on disaster management and amending certain related acts (hereinafter: Kat). These could be (a) disasters, natural hazards (e.g. floods, groundwater flooding, snowfall, extreme weather conditions), (b) the consequences of industrial accidents (e.g. radioactive spills and other radiation exposure) and (c) other hazards, in particular human epidemics or threats of epidemics causing mass disease, drinking water or air pollution. These provisions have given substance to the provisions of the Fundamental Law that provide the framework.

The Kat. also specified in detail the extraordinary measures of the Government. Among these, it is worth highlighting that the Government may, to

the extent and in the area necessary to avert a disaster, introduce emergency measures by decree or authorise their implementation by introducing emergency measures. It was also stipulated that the provisions of the Legislation Act were to be applied to the promulgation of Government decrees in states of danger. However, in the case of urgent need, the Government decree may be promulgated by means of an extraordinary proclamation, i.e. by reading the text of the decree verbatim, by means of public broadcasting, provided that the decree promulgated in this way shall be published in the next issue of the Hungarian Official Journal. The Kat. also mentioned the exceptional rules that may be introduced by Government Decree. Thus, it was possible to lay down provisions derogating from the rules on public finance, to impose a public administrative task falling within the competence of the mayor and the municipal clerk, to introduce provisions derogating from certain provisions of the act on administrative procedure by decree. But it could also impose a contractual obligation to ensure production, supply and service obligations, and place farmers under the supervision of the Hungarian State. The Kat. also dealt with the extraordinary measures that may be taken on the basis of the Government's authorisation by decree. Within this framework, for example, the traffic of road, rail, water and air vehicles could be restricted for a certain period of the day or to a certain area (route), or the public could be temporarily prohibited or restricted from being on the streets

or in other public places in the whole or a certain part of the country, but it was possible to order the police to prohibit the holding of events or public meetings in public places in case of prejudice to the interests of defence, or to restrict entry to or stay in a certain area of the country, or to make entry or stay there subject to a permit. The Kat. also regulated quite minor details, such as the rule that the consumption, sale or storage of alcoholic beverages may be prohibited at the site of the rescue work, or that the use of any vehicle, technical equipment or earth-moving machinery suitable for rescue work may be ordered.

6. Specific governance rules

The Kat. provided for the application of specific management rules, authorising the appointment of a ministerial commissioner and also stipulating that the management of local disaster management activities is taken over from the mayor by the head of the regional body of the professional disaster management body, upon arrival on the scene.

However, the most significant provision of the Act concerning local governments was that in a state of danger, the duties and powers of the municipal councils, the Budapest and county assemblies were exercised by the mayor, the lord mayor or the president of the county assembly⁴. In this context, it could not take a position on the reorganisation, closure, scope of supply and services of a municipal institution if the service also affects the municipality.

This situation effectively meant that the role of the municipal council and its committees was temporarily abolished, with the mayor becoming the sole body exercising powers. In practice, this has caused problems for many municipalities, as the municipal system was not prepared for this task, because this type of decision-making mechanism, although it can be very quick and efficient, has also given greater scope for abuse than functioning as a body, even when the bodies responsible for overseeing lawfulness emphasised the need for the exercise of law in good faith, in accordance with the principle of mutual cooperation and in accordance with their social function, as laid down in Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary (hereinafter: MötV.). It is also not insignificant that the responsibility for the decision fell on one person, the mayor. Perhaps that is why some municipalities called a meeting of the municipal council even after the declaration of a state of danger and took decisions.

The then decision-making mechanism of the local governments is only tangentially relevant to this paper, so I will only mention that in Terézváros we created a special system called the Decision Preparation Council (DET)⁵, or, more specifically, to ensure the full exercise of rights under the previously mentioned MötV, in which the previous rules were formally retained and applied (for example, proposals were prepared in accordance with the same rules of content and form, local councilors were notified according to the same system), with some specific additions

(e.g. on-line participation of councilors) that were warranted by the situation. In legal terms, therefore, the decision was made by the mayor, but only if the decision proposal had previously received the majority support of the local councilors at the DET meeting held online (which, of course, had no legal content under the MötV. at that time).

7. Guarantee rules

The foundations of the guarantee rules in the special legal order must be unshakeable, because the executive is acquiring powers that would be unacceptable under normal circumstances. That is why the guarantee rules are a precondition for this state of affairs. These must be present in multiple ways, as all these guarantees prevent the granting and exercise of exceptional power from becoming an irreversible process. This also provides the limit that we cannot talk about the absolute power of the executive, but only about the executive being “more powerful” than in the normal functioning of the state. It is a guarantee requirement that such special powers should be strictly limited to a specific purpose, temporary and exercised under control. The same guarantee is provided by the fact that Article 52 of the Fundamental Law states that the application of the Fundamental Law may not be suspended in a special legal order (but its amendment is permitted, as has been the case in several cases), nor may the operation of the Constitutional Court be restricted, and the Government is obliged to take all measures to ensure the continued operation of the Consti-

tutional Court in a special legal order. In a special legal order, the exercise of fundamental rights, with the exception of the fundamental rights laid down in Articles II and III⁶ and Paragraphs (2) to (6) of Article XXVIII⁷, may be suspended or restricted beyond the limits provided for in Paragraph (3) of Article I.

8. The specific states of danger

In the past period, states of danger can be divided into two groups based on the facts indicated as the reason for the declaration: there were states of danger due to COVID and states of danger due to war.

A special legal order was first declared by Government Decree No. 40/2020 (11 March) on the declaration of a state of danger from 15.00 on 11 March 2020 for the entire territory of Hungary to avert the consequences of a human pandemic causing mass disease threatening the safety of life and property, in order to protect the health and life of Hungarian citizens due to the epidemic situation caused by a new type of coronavirus. This special legal order lasted until 18 June 2020, when Government Decree No. 282/2020 (June 17) on the lifting of the state of danger declared on 11 March 2020 lifted the state of danger.

After the seasonal indication, the Government took a new measure with the deterioration of epidemiological indicators and the spread of the COVID epidemic in Hungary, declaring a second state of danger from 4 November 2020. This state of danger lasted until 8 February 2021⁸.

Practically without interruption, when the second Covid state of danger was lifted, the Government declared the third state of danger from 8 February 2021, by Government Decree No. 27/2021 (29 January) on the declaration of the state of danger and the entry into force of the state of danger measures. This state of danger was extended by the Government until 22 May 2021⁹. In this period, a significant change took place in the specific governance rules for local governments, as the Government decided to restore their normal functioning¹⁰. The temporal scope of this decree declaring the state of danger expired on 1 June 2022, when Act I of 2021 on the containment of the coronavirus pandemic expired.

These three COVID states of danger were followed by states of danger due to war, since the institution of a state of danger under the special legal order, as amended above, was also applied afterwards, because the Government declared a new state of danger, now due to "war," with effect from 25 May 2022, by Government Decree No. 180/2022 (24 May) on the declaration of a state of danger and certain rules concerning state of danger in view of the armed conflict and humanitarian disaster in Ukraine and in order to avert the consequences thereof in Hungary. This was followed by Government Decree No. 423/2022 (28 October) on the lifting of the state of danger declared by Government Decree No. 180/2022 (24 May), and Government Decree No. 424/2022 (28 October) on the declaration of a state of danger and certain rules of state of danger in view of the armed conflict or

humanitarian disaster in Ukraine and in order to avert and manage the consequences thereof in Hungary. In other words, the Government has essentially maintained the special legal order. This is the fifth decree of state of danger since 2020, and the second state of danger due to “war.” The Decree, as in force today, maintains the state of danger until 19 May 2025.

III. Public area

1. The concept of public area

Act LXXVIII of 1997 on the formation and protection of the built environment (hereinafter: Étv.¹¹) defines public areas as all tracts of land owned by the state or by local governments, that may be used for its intended purpose by the general public, and is registered as such in the land registry¹². The important elements that emerge from this provision are: (a) the ownership (state or municipal), (b) the type of property (land), and the further indispensable condition (c) registration in the land registry, the latter, of course, with constitutive effect. Without these elements, we cannot talk about public areas. It is worth mentioning that Act C of 2023 on Hungarian Architecture (hereinafter: Méptv.), which has entered into force in the meantime¹³, also regulates in a similar manner: “public area means any state or municipality-owned land for public use, with the exception of airspace used for advertising purposes pursuant to the act on the special rules on the limits of neighbouring rights and property rights, which is registered as such in the land registry.”¹⁴

Public areas may be used by anyone according to its intended purpose¹⁵. From a property management perspective, it should be emphasised that public areas are national assets, which constitute the unmarketable core assets of municipalities, and Act CXCVI of 2011 on National Assets (hereinafter: Nvtv.) applies to their use. It is subject to Paragraph (1) of Article 38 of the Fundamental Law, which states that *“The property of the State and of local governments shall be national assets. The management and protection of national assets shall aim at serving the public interest, meeting common needs and preserving natural resources, as well as at taking into account the needs of future generations.”* In relation to public areas (as an element of national assets), non-marketability means that they cannot be alienated, with the exception of the right of trusteeship, the right to operate them for the exclusive economic activity, the building lease, the right of use based on law and established in favour of bodies legally entitled to use the property in the public interest, and the utility line easement established in favour of a local municipality, they cannot be encumbered, pledged as security or be the subject of shared ownership.

2. Local rules on the use of public areas under ordinary legal order

The municipal council may, in its original legislative capacity, lay down¹⁶ by decree the rules governing the use of public areas owned by it and the fees for the use of such areas.

According to Paragraph (6) of Article 32 of the Fundamental Law, the

property of local governments is public property, which serves the performance of their functions. Pursuant to Point 2 of Paragraph (1) of Section 13 of the Mötv., the maintenance of local roads and their appurtenances, public parks and other public areas is a local government task in the field of municipal management. Paragraph (3) of Section 23 of the Mötv. empowers the district municipalities of the capital to exercise independently, within the limits of the law, all the duties and powers vested in the municipalities which are not assigned by law to the exclusive duties and powers of the metropolitan municipality. Thus, pursuant to Point 2 of Paragraph (5) of Section 23 of the Mötv., they may independently regulate the rules and fees for the use of public areas owned by them. According to Paragraph (1) of Section 5 of the Nvtv., the property owned by a local government may be either core property or business property. According to Paragraph (2) of the same provision, core property is directly used for the exercise of mandatory municipal functions or powers. A subcategory of core property is unmarketable core property, i.e. property that is classified as exclusive municipal property by the Nvtv. or as national property of priority national economic importance by an act or a local government decree¹⁷. According to Points *a)–b)* of Paragraph (3) of Section 5 of the Nvtv., local roads and their structures, as well as the areas and parks owned by local government belong to the national property, i.e. the unmarketable core property, which is the exclusive property of lo-

cal government. This conceptual scope corresponds to the functional definition of public areas under the Étv. on the formation and protection of the built environment.¹⁸

The Local Government Council of the Curia of Hungary¹⁹ takes as a starting point in its decisions on the use of public areas the principle that public areas are “finite public property,” which implies that local government acts as a public authority. In several decisions, the Curia emphasised that the use of public areas is a matter of municipal authority. Municipalities, by virtue of their decree-making powers, act as public authorities and cannot be on the same level as the applicant for use. For this reason, the use of public areas that are finite public assets for other than their intended purpose, such as commercial use, is decided by the municipality only as a public authority and not as the owner. [Point [20] of Köf.5010/2020/6.]. This was reaffirmed in a decision for the unified interpretation of the law: a legal relationship aimed at the use of public areas is governed by public law. Legal disputes arising from a legal relationship for the use of public areas fall within the jurisdiction of the courts in administrative matters²⁰.

In interpreting the Constitutional Court’s decisions, the Curia explained, among other things, that local governments do not have unlimited freedom in the choice of the applicable legal relationship. It may use elements of public or civil law, but each of them must be understood in its own place and context, i.e. embedded in the underly-

ing administrative legal relationship. Rules governed by private law are primarily of importance as background law for the administrative contractual relationship²¹.

While anyone is free to use public areas, permanent individual use is only allowed within limits and in a regulated manner. The exercise of additional or, within certain limits, exclusive rights may give rise to a payment obligation. Local regulations protect the community interest first and foremost, to ensure equal access for all as far as possible. In comparison, a right of exclusive use, i.e. the temporary or regular occupation of public areas, may be exercised, for example for commercial purposes.

3. Setting of charges for the use of public areas

Pursuant to Point 2 of Paragraph (5) of Section 23 of the Mötv., municipalities may independently regulate the rules and fees for the use of public areas owned by them. According to the Constitutional Court, “[the] fee for the use of public areas is the price of the permission for the trader to use the public area for his/her business activities, i.e. to have access to customers in public areas. The acquisition of a fee-based permit is one of the costs of doing business. The permit holder is not buying a consideration that is not of public authority but of an economic nature from the municipality. This is the acquisition of the right to use public areas for private purposes.”²²

Municipalities generally differentiate the fees for the use of public areas

according to the type of use, the duration of use, the size of the area occupied and its location. Discount or exemption from the fee for the use of public areas is a separate category. It is worth mentioning here the decision of the Constitutional Court that a regulation which grants fee reductions or exemptions to certain groups of entrepreneurs in order to promote local interests cannot be considered unconstitutional²³.

Fees for the use of public areas are, of course, a significant source of revenue for the budget of a municipality, depending on its geographical location, the transport facilities and the accessibility of the area. This is the case even if, for example, the central legislator interfered with the autonomy of municipalities and established a cap²⁴ for the fee for the use of public areas for filming purposes by means of Paragraph (3) of Section 34 of Act II of 2004 on Cinematography.

4. Regulation of the use of public areas in Terézváros

Local Government Decree No. 5/2020 (27 February) of the Municipal Council of the Local Government of Terézváros, District VI of Budapest, on the use and order of public areas owned by the Terézváros Local Government²⁵ (hereinafter: Ör.) was also adopted according to the principles of Chapter 3. The Ör. divides the public areas of the district into 3 zones: I (priority), II (normal) and III (special). The fee for the use of public areas should be determined by multiplying the zone, the use function (e.g. retail, catering, advertis-

ing) and the area and duration of the use, and other criteria may be taken into account²⁶. However, the Ör. also provides for cases where no consent is required for the use of public areas (e.g. for the designation and securing of running race routes, the establishment and maintenance of taxi ranks, the establishment and maintenance of bicycle storage facilities and bicycle racks) and for cases where no consent may be given (e.g. for the sale of products that cannot be sold in public areas, for the commercial repair of vehicles, for the storage of inoperable vehicles). The Ör. also contains requirements based on local specificities regarding the siting of catering outlets and the siting of micromobility facilities²⁷. Of course, there are also a number of other mandatory provisions in the decree, but these are not relevant to this paper.

To illustrate the economic weight of the use of public areas: in the planning of the 2025 budget for the district, in relation to the total revenue of the municipality, which is planned to be approximately HUF 33 billion, fees from the ordinary use of public areas (i.e. terraces of catering establishments, construction and installation works, cultural and sporting events) amount to HUF 500 million, i.e. such significant revenue is included under the single general ledger heading “other local government revenue.” In a broader sense, the use of public areas for parking may also be included here, although as a separate category, with a projected net revenue of over HUF 2 billion in 2025. The magnitude of these figures is also reflected in the fact that Teréz-

város is the second smallest of Budapest's districts (2.38 km²) and has a total population of 36,000, which makes it 4th on the list of Budapest districts.

IV. Use of public areas during a state of danger

1. Hospitality

In Hungary, during the COVID-19 pandemic, the government took several measures to support the economy, including exempting catering establishments that wanted to provide their services in public areas (such as terraces) from the obligation to pay fees from 1 April 2020²⁸. It is important to note that the territorial scope of this decree divided the country into two parts: its provisions covered the territory of Hungary, with the exception of Budapest²⁹. So the country was allowed to open (shops were allowed to stay open, although the elderly, over 65s, could only shop in the morning), beaches, lidos and outdoor spas were allowed to stay open and be visited, as were open-air museums and zoos, and services were available to anyone. For the capital city, a separate regulation was created, effective from 18 May 2020, by Government Decree No. 211/2020 (16 May) on the protection measures for the capital city. It also stipulated that catering establishment operators did not have to pay fees for the use of public areas until 1 September 2020 for catering establishment terraces in public areas. Act LVIII of 2020 on the transitional rules and epidemiological preparedness related to

the cessation of the state of danger laid down transitional rules on certain payment obligations related to the use or occupation of public areas, so that catering establishment operators were not required to pay fees for the use of public areas for their terraces in public areas in order to reduce the spread of the human epidemic in the administrative territory of Budapest from 18 May 2020 until 1 September 2020, and in the rest of Hungary from 4 May 2020 until 1 September 2020, and that no such fees may be claimed later.

The legislator's intention to assist appeared in the second state of danger as well, since the Government Decree No. 176/2021 (15 April)

Until 31 December 2021, the user of a catering business directly connected to the public area is entitled to use the public area free of charge without paying a contribution for the use of the public area. The legislator narrowed the scope of subjects and also applied a much more precise definition than in the first period of state of danger, since the exemption from payment was not generally granted, but only if the business was directly connected to the public area. Detailed rules were also provided for: public areas were allowed to be used within the width of the building of the catering business adjacent to the public area. Anyone who had a permit or contract to use public areas could use the public area to the extent permitted by the permit or contract. It was also regulated that catering establishments in the same building could, unless otherwise agreed, exercise the same degree of control per catering establishment; in

the case of an area closed to road traffic (square or pedestrian street), catering establishments opposite could exercise the same control up to the halfway line of the area. The legislator partially re-regulated this issue with Act XCIX of 2021 on transitional rules in connection with the state of danger, promulgated on 28 June 2021, to the extent that users are entitled to use public areas free of charge until 30 September 2022. It was stated that the user is responsible for ensuring unobstructed road and pedestrian traffic in the space of the public area intended for traffic, in accordance with the local government regulations in force on 31 December 2020, and that the width of the pavement must not be less than 1.50 metres, and that structures for public use are accessible to wheelchairs and pushchairs. Failure to comply with these could result in a fine by the police or even closure. The rules on opening hours were also clarified: the rules in force on 31 December 2020 were applicable, with the possibility of establishing rules that would ensure more favourable operating conditions for catering businesses.

In districts and cities with dense urban fabric, it was observed that local governments were more permissive in providing the opportunity of using public areas, allowing catering establishments to set up terraces in places where they had not been allowed to do so before, because the area served other purposes. A typical example was the terrace built on the parking spaces (in the parking lane).

In Terézváros, due to the specific nature of the built environment (con-

dominiums, typically with narrow streets and narrow sidewalks), there have been several cases of terraces. The municipality did this to help the opening up, the hospitality sector and the revival of personal contacts, but only if there have been no safety concerns. Safety was therefore a priority (as it put the person sitting on the terrace literally at arm's length from the traffic). In addition, of course, this measure also created controversy, since the already scarce and (mainly due to the circumstances analysed in detail in the next section) crowded parking spaces have been temporarily eliminated. Of course, the outdoor activities also created a noise impact on the working terraces, which was sometimes more difficult for the surrounding apartment buildings – sometimes rightly so.

2. Parking in public areas

On the grounds that maintaining a safe distance between people is one of the most important means of combating the coronavirus epidemic, and that this is not or only to a limited extent possible on crowded public transport lines, the payment of the waiting fee was abolished by Government Decree No. 87/2020 (5 April) on different rules applicable during the state of danger, therefore, no waiting charges were payable for the use of local public roads, private roads, squares, parks and other public areas not closed to public traffic and owned by the local government, as well as national roads and private roads, squares, parks and other public areas not closed to public traffic and

owned by the state, for the use of waiting areas by vehicles for waiting purposes. This provision was in force from the end of the first COVID state of danger on 18 June 2020 until 1 July 2020, in order to guarantee the rule of law in terms of required preparation time.³⁰ The suspension of parking fees was the subject of active public debate, as it had a number of secondary effects. The basic idea that this would help the shift from public transport (because it does not adequately ensure the maintenance of safe distances between people) was countered by the negative economic impact that the non-payment of parking fees had on the beneficiaries, i.e. the municipalities, at a time when the pandemic had put a number of other unforeseen and unmanageable economic burdens on them. In Terézváros alone, during the first wave, this government protection measure has meant a loss of revenue of around HUF 400 million.

A further negative effect was the increase in traffic, which was also an indirect legislative objective, and the resulting congestion and parking difficulties (obviously, parking spaces filled up quickly, with less vehicle turnover per parking space). It can be seen that, from a market perspective, the focus of parking also shifted to public areas, because the exemption from fees also significantly reduced the traffic in paying car parks and multi-storey parking garages, which is economically understandable. In the context of the increase in traffic, it should be noted that curfews were in place in the country during this period. As a criticism of the decision and its justification, which did

not come up in public debate, I would like to say that this provision was location specific, it only made sense within the municipality, since – following this logical reasoning – it did not address commuters between the 80 municipalities of the Budapest agglomeration and the cities, since people travelled not only within municipalities by public transport, but also between municipalities, which was a separate problem for the capital and the big cities. In my opinion, the argument put forward as a justification would have been clearly valid if the obligation to pay tolls had also been suspended.

Upon the second COVID wave and the second declaration of a state of danger, the Government reintroduced free parking in public areas with Section 8 of Government Decree No. 479/2020 (3 November) on additional protection measures to be applied during the state of danger, which was in force until 25 May 2021. For the sake of completeness, it should also be noted that the Government not only intervened in the regulation of parking in public areas, but also in the market, when it made parking free of charge in residential areas and commercial parking facilities (e.g. in multi-storey car parks) from 7 p.m. to 7 a.m. by Government Decree No. 512/2020 (21 November) on measures to facilitate parking during the state of danger³¹. On the same day, a government decision³² was also adopted to allow free use of the parking spaces in public areas of public bodies and state-owned companies between 7 p.m. and 7 a.m. In the government decision, the government asked municipalities

to decide whether to open their parking lots or those of companies owned by them to the public and to inform the public within 48 hours of their decision. No other central decision on parking was taken after that.

V. Summary

It is difficult to conclude on the state of danger when, at the time of writing this paper, the special legal order is still in force in Hungary – as far as we know³³ – until 18 May 2025. In the foregoing I have attempted, within the context of the rules of special legal order, to draw attention to the rules and circumstances of a very small detail of the economic rescue package offered in the COVID state of danger and to highlight how this seemingly simple government measure, i.e. the introduction of free use of public areas for catering establishments and parking, has shaped the daily life of municipalities.

1 Source: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_oga013.html

2 Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? [When should the legal order be special?] - *Iustum Aequum salutare*, 2017/4. p. 8.

3 The legal basis for declaring a state of danger was amended by the Ninth Amendment to the Fundamental Law: the Government may declare a state of danger “in the event of a serious incident threatening the safety of life and property, in particular in the event of an elementary disaster or industrial accident, and in order to avert the consequences thereof.” The use of “in particular” has turned an enumerative definition into an illustrative list of exceptional situations that constitute a state of danger.

4 This rule could not be applied from 15 June 2021.

5 As an organisation without legal capacity, of course.

6 Article II: “Human dignity shall be inviolable. Every human being shall have the right to life and human dig-

nity; the life of the foetus shall be protected from the moment of conception.” Article III “(1) No one shall be subject to torture, inhuman or degrading treatment or punishment, or held in servitude. Trafficking in human beings shall be prohibited. (2) It shall be prohibited to perform medical or scientific experiment on human beings without their informed and voluntary consent. (3) Practices aimed at eugenics and the use of the human body or its parts for financial gain, as well as human cloning, shall be prohibited.”

7 rules relating to the presumption of innocence

8 See Government Decree No. 478/2020 (3 November) on the declaration of a state of danger and Government Decree No. 26/2021 (29 January) on the lifting of the state of danger declared by Government Decree No. 478/2020 (3 November) on the declaration of a state of danger.

9 See Government Decree No. 271/2021 (21 May) on the renewal of the extraordinary measures relating to the state of danger declared on 8 February 2021.

10 According to Section 1 of Government Decree No. 307/2021 (5 June) on the different application of certain provisions of Act CXXVIII of 2011 on disaster management and amending certain related acts, “[The Government,] notwithstanding Paragraph (4) of Section 46 of Act CXXVIII of 2011 on disaster management and amending certain related acts, shall exercise the duties and powers of the municipal council, the capital’s assembly and county assemblies and their committees.”

11 Repealed by the Méptv. from 1 October 2024

12 Point 13 of Section 2 of the Étv.

13 phased entry into force: 30 December 2023, 1 October 2024, 1 January 2026, 1 July 2027

14 Point 73 of Section 16 of the Méptv.

15 Paragraph (5) of Section 54 of the Étv.

16 Paragraph (2) of Article 32 of the Fundamental Law: “Acting within their functions, local governments shall adopt local government decrees to regulate local social relations not regulated by an Act or on the basis of authorisation by an Act.”

17 Paragraph (1) of Section 5 of the Nvtv.

18 Points [16]–[17] of Decision No. Köf.5.010/2020/6

19 On the case law of the Local Government Council of the Curia of Hungary, see Péter Tilk: A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. [The expectations of the Local Government Council of the Curia of Hungary in relation to local legislation.] Kodifikátor Alapítvány, 2014.

20 Decision No. 1/2022 of the Curia on the uniform interpretation of administrative and civil law: on determining whether a legal relationship concerning the use of public areas is governed by public or private law and on determining the court having jurisdiction in disputes concerning such a relationship

21 Point [50] of Köf.5.033/2017/4.

22 Point [38] of Decision No. 7/2015 (19 March) of the Constitutional Court

23 Point [31] of Decision No. 8/2019 (22 March) of the Constitutional Court

24 Generally at a much lower amount than the municipalities would otherwise have applied in the past.

25 Source: [www.terezvaros.hu/Önkormányzat/rendeletek/Közterület, városüzemeltetés](http://www.terezvaros.hu/Önkormányzat/rendeletek/Közterület_városüzemeltetés)

26 Sections 17–18 of the Ör.

27 Sections 5 and 5/A of the Ör.

28 Paragraph (3) of Section 5 of Government Decree No. 168/2020 (30 April) on protection measures

29 By Government Decree No. 169/2020 (30 April) on the maintenance of the curfew in Budapest and Pest County, the Government maintained the curfew until 18 May 2020.

30 See Fekete Kristóf Benedek: Parkolás veszélyhelyzetben. [Parking during a state of danger] Jura 2020/4, p. 113.

31 This provision was in force until 24 May 2021.

32 Government Decision No. 1839/2020 (21 November) on measures to facilitate parking during the state of danger.

33 Paragraph (1) of Section 2 of Act XLII of 2022 on the preparation and management of the consequences in Hungary of armed conflict or humanitarian disaster in a neighbouring country

dr. Csaba Koppány Varga

*doctoral student, Doctoral School of the
Law, University of Pécs*

Beekeeping Production and Responsibility: Types of Honey, Quality, Control and Legal Framework

I. Introduction

It is useful to begin the process of describing honey production by presenting the conceptual definitions that appear in the processing stage. According to the definition of processing itself, it is an activity during which “any activity that significantly changes the original product, including heating, smoking, pickling, aging, drying, marinating, extraction, extrusion or any combination of these processes.” takes place.¹ The first element is the definition of the product itself, which is declared by the Law on Market Surveillance of Products². According to this, a product is “any movable thing intended for consumers and users and supplied or made available in the course of a business activity, whether for compensation or not, in a new, used or newly processed condition.” Processed products are “food

products resulting from the processing of unprocessed products. These products may contain ingredients that are necessary for their production or that give them special properties.”³ Narrowing the scope of the research, the next concept is processed agricultural product, which, according to the Regulation on the trade rules⁴ applicable to certain goods obtained by processing agricultural products, is “non-agricultural food and beverages made from agricultural products.” The Regulation also contains a list of these processed agricultural products, according to which the main product groups are processed dairy products, frozen fruits and vegetables, and non-alcoholic beverages and all alcoholic beverages except wine. The Regulation on the general principles and requirements of food law⁵ states that “food shall be considered to be any processed, partially processed or unprocessed substance or product intended for or likely to be consumed by humans, including beverages, chewing gum and substances intentionally added during production, such as water.” Unprocessed foods are “foods that have not yet undergone processing, including foods that have been separated, divided, cut, sliced, boned, minced, skinned, ground, cut, cleaned, chopped, strained, broken, chilled, frozen, deep-frozen, or thawed.”⁶ According to the regulation, the following are not considered food: feed, as a rule, live animals, plants that have not yet been harvested, medicines, cosmetics, tobacco and tobacco products, narcotics and psychotropic substances, residues and contaminants. According to the basic

principle of food law, unsafe food cannot be placed on the market. A food is not considered safe if it is harmful to health or unfit for human consumption. In order to decide whether a food is safe, several factors must be taken into account. The usual conditions of use of the food by consumers, the information provided to consumers, the short and long-term health effects, possible cumulative toxic effects, the food sensitivity of the target consumer group (e.g. children, pregnant women) must be taken into account.⁷ If a food considered unsafe is part of a batch of identical foods, then as a general rule the entire batch should be treated as unsafe.⁸ In the absence of EU provisions, a food is considered safe if it has been marketed in accordance with the rules of national food law.⁹

II. Honey

Honey is an agricultural product under Annex I¹⁰ to the Treaty on the Functioning of the European Union. Agricultural products are those listed in Annex I, with the exception of fishery and aquaculture products listed in Annex I to Regulation (EU) No 1379/2013 of the European Parliament and of the Council.¹¹ Having defined agricultural products, it is appropriate to analyse the legal concept of food. This question is answered in Article 2 of Chapter 1 of Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council, which defines 'food' as any substance or product, whether processed, partially processed or unprocessed, intended

or likely to be consumed by humans. It includes beverages, chewing gum and any substance intentionally added during production, processing or treatment, including water.¹² Honey is mentioned by various epithets, such as „the liquid gold of health” or „the food of the gods.”¹³ It has deserved such names, seeing that its most significant effect lies in the preservation of health. However, this is not its only use. Its role in beauty care¹⁴ and natural healing¹⁵ is worth mentioning, given its many uses. Honey is a gift from nature that can be used in all areas of life, one just needs to know how. In the following, I will examine what beekeeping products exist. The beekeeping products that can be sold include pollen, propolis, royal jelly, bee venom, beeswax and, of course, honey.¹⁶ Some beekeeping products are of plant origin (honey, pollen, propolis) while others come from animals (royal jelly, royal jelly, beeswax). The most popular of these is honey, the legal definition of which is set out in the Act on Public Health Product Tax.¹⁷ According to this, honey is “a natural sweet substance collected by *Apis mellifera* bees from plant nectar or from the sap of living plant parts, or from the secretions of living plant parts by insects that suck plant sap, which is collected by the bees, transformed by adding their own substances, stored, dehydrated and matured in honeycombs.” The Codex Alimentarius¹⁸, created by the FAO,¹⁹ the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the World Health Organization (WHO),²⁰ defines honey as follows: “Honey is the natural sweet substance produced by bees

from plant nectar, from substances secreted by living parts of plants or insects that feed on plant sap, which they then collect, transform with the help of substances produced by themselves, then they store, dehydrate and finally everything matures in honeycombs." The grouping of honeys can be done in several ways. According to their origin, flower honeys²¹ and honeydew honeys²² can be distinguished. Another aspect is the method of production and presentation, which can be used to identify the following types: comb honey, cut honey, dripped honey, spun honey, pressed honey, filtered honey and industrial or baking-cooking honey. Comb honey is honey newly built by bees, still in the cells of virgin combs or built exclusively on artificial combs based on beeswax, stored in virgin combs and containing covered cells, sold in whole combs or in parts. Cut comb honey is honey containing one or more pieces of comb. Drip honey is honey obtained from combs free from brood after opening them by straining them. Spinned honey is honey obtained from combs free from brood by centrifugation. Pressed honey is honey obtained by pressing combs free from brood, with or without the use of moderate heat not exceeding 45 degrees Celsius. Filtered honey is honey from which foreign organic and inorganic substances are removed by a filtration method that results in a significant reduction in the pollen content of the honey. Baking and cooking honey suitable for industrial use or further processed as an ingredient in food may have a foreign taste, odor, or may be honey

that has begun to ferment, has already fermented, or has been overheated.

1. Requirements for the composition of honey

During the production of quality honey, a number of basic requirements must be met, which are contained in international and domestic regulations, guidelines and standards. Honey must be original, unadulterated, mature and natural, pure and predominantly free from technological residues.²³ It must also comply with the characteristics stated on the label. The quality characteristics are specific to our honey variety, which can be determined by organoleptic, physico-chemical and microscopic examinations. The main honey-producing countries have already created their own databases of characteristic honey varieties. These are used to verify the origin of the honey and its compliance with the label. According to Codex Alimentarius 3.1, no food ingredient or additive²⁴ other than honey may be added to a product sold as honey. Honey shall not be subjected to any objectionable additions, flavouring, aroma or colouring matter derived from other substances, shall not be fermented in any way, and shall not have pollen or other constituents removed from the honey, except where unavoidable, if they do not form part of the honey." The Hungarian Food Code (Magyar Élelmiszerkönyv)²⁵ defines the criteria that honey must meet in our country. The content of the regulations is identical to the 2001/110 EC Directive, which is mandatory in the mem-

ber states of the European Union.²⁶ The largest components of honey are sugars, which account for approximately 95% of its dry matter content. The two main ones are fructose and glucose, the ratio of which also determines the speed of honey crystallization, and other substances.²⁷ The second largest amount of water makes up honey. In addition to the two main components, other useful substances can also be found in honey, such as minerals, amino acids²⁸, and vitamins. Depending on the type, the color of honey ranges from almost colorless to dark brown. Its consistency is liquid, thick, partially or completely crystalline. Its taste and aroma depend on its plant origin. No other food ingredients – including food additives – or other substances may be added to honey.²⁹ Honey must be free from organic or inorganic substances foreign to its composition. Honey must not have a foreign taste or aroma³⁰, must not have started to ferment³¹, must not have its acidity artificially changed, and must not have been heated in such a way that the natural enzymes are destroyed or significantly activated. As a general rule, neither pollen nor any other natural component of honey may be removed.³² An exception to this is if this is an unavoidable consequence of the removal of organic and inorganic substances of foreign origin. It is mandatory for honey to meet these quality criteria not only during processing, but also until the end of its shelf life. In connection with this topic, it is worth mentioning a relevant court ruling³³, the basis of which was that the plaintiffs operated an apiary as sole propri-

etors. Although their activities were not carried out in the form of an independent business entity, their products were marketed under a single, designated name. The defendant conducted a sample collection as part of an official inspection, during which it was determined that the honey tested contained pharmacologically active ingredients. The use of such active ingredients for the treatment of bees is not permitted under any circumstances in Hungary. In view of these circumstances, the competent authority ordered the plaintiffs to pay a food control fine. In their defense, the plaintiffs argued that they could not detect the presence of foreign substances with their own tests, since the given impurities could not be detected previously due to the technical development of analytical procedures, and therefore, in their opinion, the application of a sanction against them was not lawful. However, according to the provisions of the Act on the Food Chain and its Official Supervision³⁴ (Éltv.), food and feed businesses are liable for the safety and quality of their products. The legislation expressly states that this liability exists even if the defect in the product – which precludes its placing on the market – is not directly attributable to the conduct of the business, but could have been recognized by it, or even if the defective condition arose before the first placing on the market in Hungary. According to the Curia, the plaintiffs have an objective responsibility to ensure that the products placed on the market are free from prohibited substances. The court assessed as a matter of fact that the

plaintiffs could not be absolutely certain that the products were free from prohibited residues. Accordingly, they could be expected to take all measures that would preclude the placing on the market of products containing prohibited substances. It was also found that there were laboratories in the European Union that could have detected the presence of the substances in question using appropriate methods. Taking into account the volume of operations of the undertaking and the liability requirements, the court considered it reasonable to expect that the claimants would have used the most advanced analytical testing methods available in the given state of the art.³⁵

Based on the following court decision,³⁶ an official honey test was ordered, during which a sample was also taken. As a result of the inspection, it was established that the hydroxyl methyl furfural (HMF) content of the tested product sample was 48.1 mg/kg, which exceeds the maximum limit prescribed by the Hungarian Food Code (40 mg/kg). Based on the expert opinion of the Hungarian Academy of Sciences, it can also be clearly established that the product sample could not have come from the place of origin indicated on the packaging, the subtropical areas of Argentina, since the HMF content of honey found in Argentina differs significantly from that measured here. The court classified the product as capable of misleading consumers, since the country of origin indicated on the packaging (Argentina) did not correspond to reality.³⁷ In terms of legal consequences, it should

be emphasized that false origin information directly influences consumers decision-making and is contrary to consumer protection legislation, which aims at fair trade and the protection of consumer rights. This type of infringement not only raises questions about the quality of the product, but also seriously affects consumer confidence, which has long-term implications for market competition and economic relations. This case highlights the fact that accurate indication of origin information is essential to protect consumer rights and ensure fair competition. The court's decision, which establishes misleading product labelling, clearly indicates to market operators that falsifying the authenticity of the place of origin is not only unethical, but also illegal and can have serious legal consequences. During the judicial review of an administrative decision in a quality protection case, the court dismissed the plaintiff's claim.³⁸ In the reasoning of the judgment, the court found that the name – marking – of the product produced by the plaintiff did not comply with the requirements set out in point 4.1 of Directive MĚ-2-82/01/05 "Honey and honey-like products." According to the directive, the name "honey" may only be used for products in which the honey content of the paste reaches or exceeds 20%. According to the results of the laboratory tests carried out, the honey content of the plaintiff's product was only 8.9g/100g, which is significantly below the prescribed minimum of 20g/100g. Therefore, the authority decided to impose a quality protection

fine. In its defense, the plaintiff argued that it used honey exclusively as a fortifying agent, so in its opinion it would not have been necessary to meet the requirements regarding the percentage of honey content. The court did not accept the defense. According to its reasoning, the name of the product is of particular importance in terms of consumer information, and consumers have a legitimate expectation that honey should indeed be a defining, quality ingredient in products labeled "honey." The mere use of honey as a supplement, in a low proportion, does not make the use of the name "honey" lawful. The court, based on the current food labeling regulations, emphasized that the names of food products must be clear and not misleading, especially in the case of names referring to the ratio of ingredients. The case is a good example of the principle of legal interpretation according to which the names of foods must refer to the essential properties of the food and must be defined in accordance with the subjective expectations of consumers. Ignoring this requirement may lead to the application of a quality protection sanction.

1.1. Varietal honeys

In Hungary, bees visit more than eight hundred plant species to collect nectar and pollen. Only a fraction of this can be used to produce varietal honey.³⁹ We speak of varietal honey when the majority of the nectar used to make honey comes from the plant of the name.⁴⁰ Their purity can be ensured

with the appropriate production technology. The basic condition for this is to empty the combs before collection and to move the bee population to a suitable location. If the bees collect honey from flowering plants of the same species in a large area into sufficiently clean combs, the beekeeper extracts varietal honey of appropriate purity. If several plant species bloom at the same time in the collection area, mixed flower honey is made from the collected nectar. The classification of varietal honey is carried out by examining the pollen content of the honey and by sensory testing. Honey is a product characterized by biodiversity, therefore the varietal origin largely depends on the given vintage, but is also affected by the constancy or variability of the plant composition of the area where it is collected.⁴¹ Varietal honeys can be distinguished from mixed honey types by taking into account whether there is a so-called lead pollen, which indicates the nectar bearing of the main crop.

In our country, the following types of honey are found in the largest number (non-exhaustive list):

- mixed flower honey,⁴²
- acacia honey,⁴³
- linden honey,⁴⁴
- sunflower honey,⁴⁵
- rapeseed honey,⁴⁶
- milkweed honey,⁴⁷
- phacelia honey,⁴⁸
- fruit honey,⁴⁹
- chestnut honey.⁵⁰

Beekeepers in Hungary produce lavender honey,⁵¹ dogwood honey⁵² and the so-called honeydew honey⁵³

in less decisive but relatively large quantities. True, high-quality varietal honey is rare, more and more “landscape-like” spring and summer mixed flower honeys are entering the market, so it would be expedient for beekeepers to think about a regional trademark controlled for plant and regional origin and quality, similarly to foreign practice, and to keep in mind the possibility of EU Protected Designation of Origin⁵⁴ and EU Protected Geographical Indication.⁵⁵

1.2. Other marketable beekeeping products

Propolis: bee-glue or propolis is a sealant or adhesive used by bees, which is collected from the gummy substance of plants and the sticky secretion of buds. This substance is used to patch cracks in the hive, to coat surface irregularities, and to cover foreign debris. The cells used for brooding are also thinly coated with propolis, because otherwise the queen bee would not lay eggs.⁵⁶ The balsam of plant origin is transformed into a beekeeping product in the hive. It is a fragrant, balm-like substance. Bees use it as a disinfectant, preservative, healing, and building material. According to biological and pharmacological studies, it also has a destructive effect on various bacteria. In addition, it has significant antiviral, parasitic, and anticoagulant effects. Its main areas of application are healthcare,⁵⁷ the beauty industry,⁵⁸ and animal and plant protection.⁵⁹

Pollen: the male sperm of plants, which is carried to the pistil by the

wind or by insects – mainly bees – for the purpose of fertilization. Bees working on flowers collect the pollen that falls on their bodies in baskets on their hind legs. Over time, the beekeeper dries it, cleans it, and sells it in its natural form. It is most often not marketed independently, but mixed with other beekeeping products. The product contains a significant amount of amino acids⁶⁰ that are vital for the human body. It also contains the vast majority of essential fatty acids – those that cannot be produced by our body and can only be obtained from external sources.

Bee bread: few people know about bee bread, which is a modified form of pollen. The pollen collected by bees ends up inside the hive despite – or without – a pollen trap. It is as old a beekeeping product as honey. Its rarity and expensiveness can be explained by the fact that bees produce much less of it, and it is also much more difficult to extract.⁶¹

Royal jelly: an animal product, produced by the bodies of young so-called nurse bees. Fresh royal jelly is a yellowish-white thick liquid. Royal jelly is an effective apitherapeutic agent in many areas: it is an excellent medicine for treating old age phenomena, malnutrition, digestive disorders or even skin diseases.⁶²

Bee venom: its use is risky and requires great expertise. The anti-rheumatic effect of bee venom is well known.

Beeswax: wax is essential for bees, but humans can also use it for their own purposes. It has a characteristic

odor, a slightly sweet taste, and a pale yellow color. Wax has been used by mankind since ancient times for lighting, embalming, and modeling. In cosmetics, it is used as a supplement to face masks and hair removal products. Honey increases activity and improves mood by being antibacterial, anti-inflammatory, analgesic, and sedative; it promotes digestion, is a gentle laxative, and can prolong a useful, meaningful human life due to its many other beneficial properties.⁶³

III. The process of producing natural honey

Within the bee colony, food is procured by the female individuals, or workers. Their two main sources of food are pollen and nectar, from which they later make honey. They collect pollen in baskets on their hind legs and transport it home. Pollination, which is important for plant reproduction and also significant from an agricultural point of view, is actually done “accidentally:” pollen sticks to the hairs on their abdomen while collecting it, thus transporting the pollen from one flower to another. Not all nectar is suitable for honey production, even sunflowers have non-honey-producing types. During their search for food, foraging bees usually fly away from their family up to 5 km away, and if they find a significant amount of a plant that gives them nectar (e.g. an acacia forest or a field). When they return home, they share the coordinates of this place with the others (using a special

sequence of movements, the “dance of the bees”), so that all the working bees will carry it from here while the flowering lasts. This feature of bees is the ability to produce varietal honey. They suck the nectar from the flower with their proboscis, then store it in their honey comb and transport it home. Their habitat consists of honeycombs, which they build from the wax they produce. These honeycombs are made up of single, hexagonal cells.⁶⁴ One of the functions of the cells, in addition to being the cradles of their eggs, is to store food. Part of the nectar is utilized by the bee’s body, while a special enzyme is added to their stomach, which reduces the water content. The bee full of nectar then regurgitates the nectar back into a cell. There is no real Hungarian (or English) word for this process, as the existing ones suggest a kind of “illness,” although this is a natural process for bees. The nectar that enters the cell in this way, which is now thicker, is absorbed again by the next worker, and the process is repeated several times, creating a substance with less and less water content, increasingly similar to honey. When it is deemed ready, the honey is covered with wax; these covered cells will be their main reserves in winter or in times of scarcity. Beekeepers also look for these wax-covered cells when harvesting honey, as they are sure to contain sufficiently mature, thick honey. Of course, it is important to ensure that the bee colony has an adequate amount of food, especially in late summer and autumn, when the population is preparing for winter.⁶⁵

IV. The activity of the beekeeper

Food business operators must establish and operate a continuous process based on the principles of HACCP – Hazard Analysis Critical Control Points – and must operate a system of self-monitoring, quality assurance, traceability and product recall. In order to decide whether its application is necessary for the production of honey or for beekeeping activities, the starting point is the concept of primary production, as defined in Regulation (EC) No. 178/2002.⁶⁶ According to this, “Primary production: the production, cultivation or breeding of primary products, including the harvesting of crops, milking and the rearing of livestock up to the slaughter of the animals. It also includes hunting and fishing and the harvesting of wild products.” All beekeeping activities should be considered primary production – this includes beekeeping, honey collection, spinning and protective packaging on the beekeeper’s premises.⁶⁷ The Guide also states that other operations carried out outside the beekeeper’s premises cannot be considered primary production, even if they are carried out on behalf of the beekeepers. Therefore, it can be stated that the obligation to use HACCP is different in relation to honey production, where the food business operator acts as a processor at certain stages of production, but not in the case of activities classified as primary production. The aim of the HACCP system is prevention. It is a food safe-

ty risk management system based on good manufacturing and distribution practice and good hygiene practice in the broad sense, which can be used on its own or as part of a comprehensive quality assurance system. It ensures the traceability of individual foods and raw materials. The FVM Decree on the licensing and notification of the placing on the market and production of foodstuffs expired on 1 July 2021.⁶⁸ At the same time, the special licensing procedure required for the retail marketing of foodstuffs listed in the annex to the decree was abolished, and a food entrepreneur with a FELIR identifier can legally distribute foodstuffs and also carry out catering activities after reporting to the territorially competent notary. With the entry into force of the new AM Decree,⁶⁹ the regulation of the territorial restriction on the sale of foodstuffs contained in the Decree on the conditions of food production⁷⁰, production and sale by small producers was also amended. Small producers can sell the basic product they produce, including honey, and the food produced from the basic product, in addition to their own farm, throughout the country to final consumers or to retail or catering establishments.⁷¹ The range of persons who can be involved in the activity has also been expanded. In addition to sales, production and processing may also be carried out by a person living in the same household as the small producer, as well as his/her relatives and employees. The labelling of honey placed on the market must comply with the provisions of the Labelling Decree. When labelling honey, the provisions of the

Hungarian Food Code⁷² must also be taken into account, which contains the physical and chemical characteristics of honey. Honey placed on the market must comply with the general regulation mentioned above. No other food ingredients (including food additives) or substances other than honey may be added to honey. Honey placed on the market must meet the following criteria: the fructose content of flower honey is at least 60g/100g, the sucrose content is generally no more than 5g/100g, but for lavender honey it can be no more than 15g/100g, and for acacia honey it can be no more than 10g/100g. Its moisture content is generally no more than 20%, and for baking and cooking honey collected from heathers no more than 25%. Its water-insoluble solids content is no more than 0.1g/100g, and its electrical conductivity no more than 0.8 mS/cm.⁷³

V. Food hygiene and the control of honey

The 2004 EU food hygiene legislation package consists of three regulations. Regulation (EC) No. 852/2004 lays down general rules on food hygiene and the procedures for checking compliance with these rules.⁷⁴ The regulation places the primary responsibility for food safety on the food business operator⁷⁵ and, in line with the “farm to fork” approach, states that food safety must be ensured throughout the food chain, from primary production through transport to the consumer.⁷⁶ The regulation does not cover primary

production for private domestic use, the preparation and storage of food for domestic consumption, nor does it cover the activities of producers supplying small quantities directly to final consumers. Member States may, however, lay down separate rules for the latter production activity without jeopardising food safety.⁷⁷ Food business operators must ensure that all stages of the food chain under their control comply with hygiene requirements. Regulation (EC) No. 852/2004 lays down general and specific hygiene requirements. The general hygiene criteria cover the following areas: food production and food processing premises and equipment; transport vehicles and transport conditions; mobile food vehicles and vending machines; food waste; water supply; personal hygiene; training of food workers; packaging and wrapping; heat treatment procedures.⁷⁸ The specific hygiene measures cover the following areas: compliance with microbiological and temperature control criteria for food; maintenance of the cold chain; sampling and laboratory testing.⁷⁹

According to a relevant court ruling,⁸⁰ the acting authority carried out an on-site inspection in the commercial unit of a self-service wholesale store in Miskolc. During the inspection, samples were taken from products called “Acacia Honey 500g” and “Flower Honey 900g.” As a result of the laboratory tests, it was established that both products contained residues of pharmacologically active substances. As a result, the samples did not comply with the food safety requirements

set out in Regulation (EC) No 470/2009 of the European Parliament and of the Council, which regulates the maximum residue limits of pharmacologically active substances in foodstuffs. The aim of the regulation is to protect human health, in particular in the case of foodstuffs intended for direct consumption. Based on the test results, the honey products concerned were classified as unfit for human consumption. The case illustrates the fundamental legal principle that a breach of food safety rules may result in their withdrawal from the market and the application of sanctions. It also points out that actors in the food chain must exercise increased caution when meeting product safety requirements, especially with regard to beekeeping products, where the presumption of natural origin is coupled with increased consumer confidence. As previously stated, food business operators shall implement and continuously apply procedures based on the HACCP principles in order to identify, prevent, eliminate or, where this is not possible, reduce the hazard to an acceptable level.⁸¹ Microbiological and chemical hazards are particularly common in food of animal origin, and therefore specific hygiene rules need to be established for such products. Regulation (EC) No. 853/2004 was adopted for this purpose.⁸² The regulation, which supplements Regulation (EC) No. 852/2004, lays down specific hygiene rules for operators of food of animal origin. The rules apply to both unprocessed and processed products of animal origin, but do not apply to foodstuffs containing products of plant origin in addition

to processed products of animal origin.⁸³ The application of the rules of the regulation may not result in a breach of animal welfare requirements.⁸⁴ A product of animal origin may only be placed on the market if it has been produced in an establishment that complies with EU food law and hygiene requirements and is registered or authorised by the competent authorities.⁸⁵ A further condition for placing the product on the market is that it must bear a veterinary mark or identification mark.⁸⁶ In addition, food business operators must ensure that consignments of products of animal origin are accompanied by the necessary certificates and attestations.⁸⁷ The Annex to the Regulation contains detailed requirements for certain types of products of animal origin and for certain processing activities.⁸⁸ For example, there are specific requirements for meat of domestic ungulates, meat of poultry and lagomorphs, meat of farmed and hunted game, fishery products and live bivalve molluscs, minced and prepared meat, meat preparations, as well as the transport of live animals to slaughterhouses, slaughtering itself, cutting plants, slaughtering itself, cutting and boning, forced slaughter, and the transport of cut meat.⁸⁹ Official controls on products of animal origin must also be carried out in accordance with specific criteria. For this purpose, Regulation (EC) No 854/2004 was adopted, which applies only to products covered by Regulation (EC) No 853/2004.⁹⁰ National authorities approve establishments that comply with EU food hygiene requirements.⁹¹ Food business operators must provide all assistance

to the authorities. They must therefore grant access to all buildings and equipment and make available to inspectors carrying out the inspection any documents and records requested.⁹² The competent authorities must, *inter alia*, verify that food business operators comply with the requirements relating to hygiene, the design and maintenance of facilities and equipment, the labelling of products, the documentation of processes and the hygiene training of staff.⁹³ The following parameters are determined during the quality control of honey: sugar content, sucrose content, water content, water-insoluble solids content, electrical conductivity, acidity, diastase, activity and hydroxymethylfurfural content after processing and homogenisation. Where the type of honey is specified, it must contain at least 60% of the pollen referred to. Internationally accepted methods, such as those of the Codex Alimentarius,⁹⁴ may be used to check the conformity of honey.

VI. Traceability as a guarantee of food safety

The general principles and requirements of food law and the basic procedural rules that have a direct or indirect impact on food safety are laid down in Regulation (EC) No. 178/2002.⁹⁵ These are procedures and measures that guarantee that unsafe food is not placed on the market.⁹⁶ The smooth functioning of the food market is ensured by a comprehensive traceability system, as part of which all food business operators

are obliged to guarantee that the origin and route of substances and ingredients used in food can be identified. To this end, foodstuffs must be provided with identification devices and labels that allow the products to be traced.⁹⁷ One of the main principles of food chain safety is traceability:⁹⁸ anyone who wants to place food on the market must keep this principle in mind and maintain an up-to-date documentation system. All actors in the food chain are obliged to document all activities in the detail required by law and to provide the documents to the competent authority without delay upon request. If traceability is not ensured and the origin of a food cannot be established beyond doubt, it must be considered without further conditions a “situation endangering human life and health.”⁹⁹ The Food Chain Act defines the liability rules in detail. The food producer is responsible for the safety and quality of food. In the case of non-domestic food, the law states the liability of the first person to market the food in Hungary, with the proviso that this liability is limited in time and only applies until the expiry of the shelf life or the quality retention period.¹⁰⁰ The food producer or the first person to market the food is exempt from liability if the error was caused by someone else by not complying with the storage and warehousing conditions recommended by the producer.¹⁰¹ The food business is liable for the safety and quality of the food and its labelling if it caused the error or labelling error that precludes placing on the market or if the error could have been recognized by it. The first person

to market the food in Hungary is liable for the error even if it was not caused by it, provided that the error or labeling error that precludes placing on the market occurred before the first placing on the market in Hungary.¹⁰² The determination of the shelf life and quality retention period of the food is always the responsibility of the producer.¹⁰³ According to Regulation (EU) No. 1169/2011, the shelf life is the time until which the food retains its individual properties when stored properly.¹⁰⁴ The shelf life is determined by the producer based on storage experiments. Certain foods are microbiologically perishable, require refrigeration, and a short period of time is sufficient to pose an immediate health risk. In the case of such foods, the shelf life must be indicated instead of the quality retention period.¹⁰⁵

During the review of an administrative decision on a food quality fine,¹⁰⁶ the National Public Health and Medical Officer Service [Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat] (ÁNTSZ) conducted an on-site inspection of a hot kitchen catering unit operated by the plaintiff. During the inspection, it was established that the operator had stored or held in stock for sale several foods and dishes whose best-before and best-before dates had expired or were clearly not identifiable. In view of the violations discovered, the competent authority ordered the imposition of a quality fine. During the proceedings, the plaintiff defended himself in relation to the honey by saying that the product's best-before date had expired by only a few weeks,

and therefore it would not have posed a real threat to the health of consumers. However, the court found that the factual basis for this defense – that the short expiration date does not necessarily result in a risk of health damage – does not in itself render the official measure unlawful. Accordingly, the court found the defendant's decision lawful and dismissed the plaintiff's claim. In the administrative case initiated regarding the imposition of the following food chain supervision fine¹⁰⁷, the court dismissed the action of the plaintiff economic organization. According to the facts of the main case, the authority conducted an on-site inspection in the warehouse operated by the plaintiff, where 81.2 tons of honey were stored. The plaintiff was unable to present the documents required by the relevant legislation on data provision related to food production and distribution and traceability obligations, the VM Decree, on the spot. During the inspection, it was established that some barrels stored in the warehouse lacked markings and the information necessary for tracking, so the origin and circulation route of the product lots could not be traced. According to the plaintiff's statement, the markings were removed from the barrels, but he could not prove the legal reason for this and the regular restoration. The authority placed the unmarked lots under official seal. The authority issued a warning to the plaintiff in view of the infringement and lifted the marketing ban only on the condition that the plaintiff was obliged to notify the authority three working days before any marketing

operation and that the markings on the products in accordance with the legal requirements had to be replaced. Despite this, the plaintiff failed to comply with its notification obligation and placed a large quantity of honey on the market without informing the authority in advance. The documents relating to internal traceability were not presented later either. In view of the above, the authority lawfully imposed a food chain supervision fine and also ordered the plaintiff to pay procedural costs, which the court confirmed on the merits.

Based on the presented court rulings, it can be stated that the production, distribution and food safety control of honey and beekeeping products require companies to comply with strict legal requirements. The presence of pharmacological active ingredients, failure to comply with quality parameters, indication of an untrue country of origin, inappropriate product designation, and violation of traceability rules can all lead to serious legal consequences – fines, prohibitions on placing on the market and other sanctions. According to the consistent position of the courts, food industry companies are objectively liable for the quality and safety of products placed on the market, regardless of whether the irregularity was recognizable to them or not. The obligation to control in accordance with the state of the art, the prohibition of misleading consumers, and the failure to comply with the obligation to provide appropriate documentation and data are subject to particularly strict legal judgment. The presented

cases also highlight that law enforcement authorities and courts strictly interpret relevant regulations in order to ensure the safety of the food chain and the protection of consumers, and expect businesses to demonstrate active, proactive behavior in order to comply with the rules. In order to make traceability even more complete, a double food inspection is necessary. Products are inspected not only at the place of production – primary food inspection – but also at the points of the commercial chains.¹⁰⁸ The district office of the NÉBIH conducts “non-discriminatory, risk-based inspections” at the first storage location in Hungary – including all wholesale and retail units, distribution centers, cold stores and production facilities – and may also take samples for this purpose.¹⁰⁹ The food business operator operating the first storage location in Hungary is subject to a strict data provision obligation, including the obligation to keep documents ensuring the traceability of the product for one year after the best-before or best-before date. If food with a high risk from a food safety perspective – such as meat, fresh vegetables, fruit, milk, dairy products – arrives at the storage location, it must be reported to the competent authority two working days before the expected arrival. If the authority has identified food safety risks at the food business operator concerned, it may also order, for a maximum period of sixty days, that the arrival of each food consignment be reported two working days before arrival.¹¹⁰ Regulation (EC) No. 178/2002, which provides for the full traceability of food, entered into force

on 1 January 2005.¹¹¹ According to Article 18 of this Regulation, “the traceability of food, feed, food-producing animals and other material which is or is likely to be incorporated into a food or feed shall be ensured at all stages of production, processing and distribution.”¹¹² According to Article 19 of the Regulation, where a food business operator has reason to believe that a food imported, produced, processed, manufactured or distributed by him does not comply with the food safety requirements, he shall immediately initiate the withdrawal of the food from the market and inform the competent authority of this.¹¹³ It follows from the above that the food business operator’s obligation is twofold: on the one hand, it includes forward and backward tracking:

- “forward traceability: based on specific data, the food business operator must be able to determine (based on the ‘one step forward principle’) where the product in question is located in the distribution chain

- backward traceability: based on the ‘one step back principle’, the origin of the product (raw material, auxiliary material, finished product, etc.) must be determined at any point in the supply chain.”¹¹⁴

Food traceability thus means three things. On the one hand, it serves preventive purposes, as information proving its reliability moves with the product, thereby strengthening trust in food entrepreneurs. On the other hand, it allows for the localization of a problem at any point in the food chain, preventing it from spreading or worsening. Finally, it allows for the demarcation

of responsibilities. If the origin of the product is known and the individual steps of processing and distribution can be identified, then in the event of an emergency or major unforeseen accident¹¹⁵, responsibility can be traced back to the entrepreneur who could have prevented it.¹¹⁶ Despite strict EU regulations, food safety is still one of the most pressing issues today. Hundreds of thousands of people die every year from food-related illnesses. There may be many reasons for this. Food is considered counterfeit if it is not produced in accordance with the regulations or in the quality specified in the product sheet; if it was not produced or marketed in a registered manner; if it was not authorised; if it was not produced using permitted ingredients; if it was illegally repackaged or relabelled; if the shelf life or expiry date has been illegally extended; if it was produced from materials with expired shelf life or expiry date; if it was produced using materials not intended for human consumption; if it is unfit for human consumption; if it was produced from expired raw materials; if it was marketed with the packaging and price of a more expensive product.¹¹⁷ It can therefore be stated that food traceability remains a major challenge worldwide.

1 Regulation (EC) No. 852/2004, Article 2(1)(m)

2 Act LXXXVIII of 2012. §2. 30.

3 Regulation (EC) No. 852/2004, Article 2(1)(o)

4 Regulation (EC) No. 510/2014

5 Regulation (EC) No. 178/2002, Article 2

6 Regulation (EC) No. 852/2004, Article 2(1)(n)

7 Regulation (EC) No. 178/2002, Article 14, paragraphs (1) – (4)

8 Regulation (EC) No. 178/2002, Article 14(6)

9 Regulation (EC) No. 178/2002, Article 14(9)

10 List referred to in Article 38 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

11 Regulation (EU) No 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, amending Council Regulations (EC) No 1184/2006 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulation (EC) No 104/2000 (OJ L 354, 28.12.2013, p. 1).

12 On the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

13 Lesti, Kitti: A méz a természet ajándéka. [Honey is a gift of nature.] in: Méhész Újság, Budapest, 2018.

14 Due to the well-known moisturizing and softening effects of honey, it is used in facial scrubs, facial tonics, as well as hand and hair care products.

15 One such example is the so-called honey massage, which is an excellent detoxifying and stress-relieving treatment.

16 Dudás, Roland: Egy méhészeti vállalkozás megvalósíthatósága [Feasibility of a beekeeping business], thesis, University of Miskolc, Faculty of Economics, 2015. Miskolc, 43.

17 Act CIII of 2011, §1. (17.)

18 Food and Agricultural Organization

19 World Health Organization

20 Its task is to develop standards, codes of practice and guidelines that provide a framework for providing consumers with safe and high-quality food.

21 Predominantly from flower nectar.

22 Mainly from other secretions of living plants.

23 Rözséné Dr. Büki, Etelka: Minőségi méz- és fajtaeredet vizsgálat [Quality honey- and variety origin testing], Méhészet, 2018. 04. 8.

24 Substances that are added in small quantities to raw materials during the production of certain products in order to modify or improve their properties.

25 1-3-2001/110 Annex II

26 Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey

27 From organic acids, enzymes and solid particles in the collected honey.

28 Honey contains almost all of the amino acids vital for humans.

29 When used in honey intended for human consumption or in products intended for human consumption.

30 Except: honey as defined in Annex I, point 3 of

the Hungarian Food Code.

31 Fermentation is primarily the breakdown of carbohydrates, especially glucose, in the cell with the release of energy, which occurs when there is not enough oxygen available in the environment.

32 Except: as specified in Annex I, point 2 (b) (viii) of the Hungarian Food Code.

33 Kfv.III.37.678/2013/5.

34 Éltv. §14. (4)

35 Honey placed on the market or used in products intended for human consumption must meet the following quality requirements:

1. Sugar content: fructose and glucose content: flower honey: at least 60 g/100 g, honeydew honey, mixtures of flower honey and honeydew honey: at least 45 g/100 g, sucrose content: generally: maximum 5 g/100 g, acacia, lucerne, banksia, sedge, red eucalyptus, snowberry, citrus fruits: maximum 10 g/100 g, lavender, borage: maximum 15 g/100 g.

2. Moisture content: generally: maximum 20%, heather honey and oven-cooking honey generally: maximum 23%, oven-cooking honey collected from heathers: maximum 25%.

3. Water-insoluble solids content: generally: maximum 0.1g / 100g, pressed honey: maximum 0.5g / 100g.

4. Electrical conductivity: honeys in general, except sweet chestnut, sweet dew honey and their mixtures: maximum 0.8mS/cm, sweet chestnut, sweet dew honey and their mixtures: maximum 0.8mS/cm. With the exception of: strawberry bush, erica, eucalyptus, linden, chervil, tea myrtle, heather myrtle.

5. Acidity: generally: maximum 50 milliequivalents / 1000g, baking - cooking honey: maximum 80 milliequivalents / 1000g.

6. Diastase activity and hydroxymethylfurfural (HMF) content after processing and homogenization: a) Diastase activity (according to Schade scale) in general, except for baking and cooking honey: at least 8, honeys with a low natural enzyme content (e.g. citrus honey), if the HMF content does not exceed 15 mg/kg: at least 3, b) HMF content in general, except for baking and cooking honey: at most 40 mg/kg, in the case of honeys with a low enzyme content, where the diastase activity is at least 3 (according to Schade scale): at most 15 mg/kg, in the case of honeys of proven tropical origin and mixtures thereof: at most 80 mg/kg.

36 9.K.30.365/2009/7.

37 19/2004. (II. 26.) Joint Decree of FVM-ESzCsM-GKM, §4 (h)

38 7.K.20.205/2007/7.

39 Sipos, József: Fontos tudnivalók a mézről [Im-

portant information about honey.] Conference presentation - Faculty of Agriculture, University of Szeged, Hódmezővásárhely, 2005.

40 <https://ommecegled.hu/mez/mezfajtak/>

41 Rózséné Dr. Büki, Etelka: Milyen méz? [What kind of honey?] In: Méhész újság. Budapest, 2019.

42 <https://termeloimagyarmez.hu/termekeink/vegyes-viragmez>

Not a separate varietal honey. Its composition can be extremely different, but in all cases it is made exclusively from the nectar of flowers. The color of flower honeys is extremely diverse, usually having dark shades. They are characterized by rapid crystallization. Their taste is also diverse, and they have a similarly good dietary effect as varietal honeys. Due to their cheaper prices, they are recommended for use primarily in baking and cooking and for flavoring tea.

43 The Hungarian Food Code §§ 2-100. (2009) "Honeys with a distinctive quality mark" directive sets a limit value of acacia pollen above 15% for acacia honey, or a content between 5-15% is considered appropriate if the fructose-glucose ratio is 1.55 at the same time.

A light, greenish-yellow honey that remains liquid for a long time, does not crystallize easily, and has the scent of acacia flowers. It contains very little pollen. Acacia honey produced in Hungary is considered *hungaricum*, a sought-after export product."

44 <https://termeloimagyarmez.hu/termekeink/hars-mez>

A variety of honey with a strong, characteristic linden scent and a slightly bitter taste. It has a beneficial effect on the treatment of colds, sore throats and coughs.

45 Antmann, Mária: Különleges fajtamézek botanikai eredetének és illő komponenseinek összefüggése. [The relationship between the botanical origin and matching components of special varietal honeys.] Corvinus University of Budapest, PhD dissertation. Budapest, 2009. 13.p.

Golden yellow honey with a sour taste. It crystallizes quickly and coarsely. It is a sought-after export product for use in the food industry due to its good coloring effect.

46 Antmann, Mária: Különleges fajtamézek botanikai eredetének és illő komponenseinek összefüggése. [The relationship between the botanical origin and matching components of special varietal honeys.] Corvinus University of Budapest, PhD dissertation. Budapest, 2009. 13-14.p.

It crystallizes very quickly, within days. It is excellent for making cream honey. It is usually used in the

baking industry.

47 https://www.mezbarlang.hu/a_selyemfu_mez_hatasa

A light, slightly matte honey with a strong scent and vanilla flavor. It is a typically Hungarian honey, therefore it is considered *hungaricum*. It is a dessert honey, therefore it should be consumed on its own. This is the ideal honey for those sensitive to pollen.

48 http://gulyasmeheszet.hu/?page_id=267

A light-colored, translucent honey. It has a mild scent and remains liquid for a relatively long time. It is mostly consumed as an ingredient in mixed flower honey.

49 <http://meztermelo.hu/gyumolcsmez>

It is made from nectar from several types of fruit trees that bloom at the same time (in spring). It is brownish in color and has a characteristic bitter peach seed flavor. It is produced in small quantities and is considered a delicacy honey. It is recommended to be consumed on its own.

50 https://www.mezbarlang.hu/a_gesztenye_mez_hatasa

Íze jellegzetes, kesernyés, kevésbé kristályosodó méz. Jó hatása van a vérszegénységre, kimerültségre, és étvágytalanság esetére. Visszértágulat kezelésére is használható.

51 <http://www.bakonynektar.hu/mez-mez-mez/levendulamez>

Amber-yellow honey with a characteristically pleasant aroma. It also has a cinnamon and vanilla flavor, making it a real treat. It is excellent for treating open wounds, but is also recommended for insomnia, kidney problems and intestinal worms.

52 <https://szucsimez.hu/mez-es-apiterapia/fajta-mezek>

A true dessert honey, a gourmet favorite, to be consumed on its own. It is produced in huge quantities in the USA, as this plant grows in large areas on fallow lands.

53 <https://nemzetiparkitemek.hu/termek/edesharmat-mez/>

It is not made from the nectar of flowers, but is produced by bees by collecting honeydew on the leaves of plants. For this reason, its pollen content is negligible. It is a very dark honey with a strong flavor. Due to its high mineral content, its consumption has a good dietary effect. It is especially delicious when consumed with milk.

54 PDO

55 PGI

Some examples of exotic honeys from Europe and Central America:

1. Orange honey – A typical honey of the Mediterranean regions. It is light brown in color, with a characteristic mild aroma and taste. It is mainly consumed as a delicacy. It is available everywhere in Italy.

2. Thyme honey is a delicacy honey with a strong spicy taste, common in Greece.

3. Eucalyptus honey – A light-colored, mild-smelling honey. Its main use is to treat respiratory problems, but it can also be used to regulate stomach and intestinal function.

4. Yucatán honey – It comes from Central America, from the Yucatan Peninsula in Mexico. It is a dark brown, amber-hued honey with a pleasant, characteristic aroma and taste. This honey is collected by bees from the flowers of cacti and succulent plants. It is a common imported honey in Western Europe. It is consumed as a delicacy honey.

56 Dr. Szalay, László: Méhdoktor [Bee doctor], Hunga-Pring Nyomda és Kiadó, Budapest, 1992. 75., ISBN: 963 7458 30 1

57 Among other things, they produce ointments, candies, balms, various tablets, and shampoos from it.

58 Its disinfectant effect is well known, so products made from it can heal burns without leaving scars.

59 The applicability of propolis in the field of plant protection was first presented at the “Tavaszi télben” [“Spring in Winter”] exhibition held in Budapest on February 24-27, 1987.

60 Amino acids are organic compounds essential to life, the molecules of which contain both an amino group and a carboxyl group, and also contain side chains characteristic of each amino acid.

61 Dr. Szalay, László: Méhdoktor [Bee doctor], Hunga-Pring Nyomda és Kiadó, Budapest, 1992. 49., ISBN: 963 7458 30 1

62 Dr. Szalay: 52.

63 Dr. Szalay, László – Halmágyi, Levente: Gyógyító mézek és mézelő gyógynövények [Medicinal honeys and honey-producing herbs.], Hungarian Beekeepers Association, Budapest, 1998. 35. p.

64 Gáll, Imre: Méhészeti ismeretek kincsháza. [Treasury of beekeeping knowledge.] Hollósy János Könyvnyomtató. Budapest, 1941. 81.p.

65 Chandler, P.J.: Méhészkedés természetesen. [The Barefoot Beekeeper]. Rónaőrző Természetvédelmi Egyesület. Debrecen, 2014. 209-211 p.

66 Regulation (EC) No. 178/2002, Article 3(17).

67 Guidance on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004 on the hygiene of foodstuffs. European Commission, 18 June 2012. Brussels. 7. p.

68 FVM Decree 57/2010. (V. 7.)

69 AM Decree 20/2021. (V. 17.)

70 FVM Decree 52/2010. (VI. 30.)

71 <https://portal.nebih.gov.hu/-/julius-1-jetol-megszunik-a-kulon-engedely-es-majus-22-tol-valtozik-a-kistermelokre-vonatkozoz-szabalyozas>

72 1-3-2001/110 Honey

73 FVM Decree 152/2009. (XI. 12.). Regulation 1-3-2001/110 of the Hungarian Food Code on honey.

74 Regulation (EC) No. 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs. OJ L 139, 30.4.2004, pp. 1-54.

75 The natural or legal person who is responsible for compliance with the requirements of food law within the food business they control.

76 Regulation (EC) No 852/2004, Article 1(1)

77 Regulation (EC) No 852/2004, Article 1, paragraphs (2) – (3)

78 Regulation (EC) No 852/2004 Annex II

79 Regulation (EC) No 852/2004, Article 4(3)

80 12.K.26.829/2013/14.

81 Regulation (EC) No 852/2004, Article 5

82 Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin (OJ L 139, 30.4.2004, p. 55).

83 Regulation (EC) No 853/2004, Article 1(1)

84 Regulation (EC) No 853/2004 Article 1(6)(c)

85 Regulation (EC) No 853/2004, Article 4(1)

86 The marking or identifier may not be removed from the meat unless it is cut up or processed.

87 Regulation (EC) No 853/2004, Article 7

88 Food business operators wishing to place certain products of animal origin (such as meat of bovine and porcine species, as well as certain poultry meat and eggs) on the market in Finland or Sweden must comply with the additional conditions laid down in Article 8(1) of Regulation (EC) No 853/2004 in order to avoid the risk of salmonella.

89 Regulation (EC) No 853/2004 Annex III

90 Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption (OJ L 139, 30.4.2004, p. 206).

91 Regulation (EC) No 854/2004, Article 3(1)

92 Regulation (EC) No 854/2004, Article 4(1)

93 Regulation (EC) No 854/2004, Article 4(4)

94 A collection of internationally recognized standards and codes of practice published by the Food and Agriculture Organization.

95 Regulation (EC) No 178/2002 of the Europe-

an Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (OJ L 031, 1.2.2002, p. 1).

96 Regulation (EC) No 178/2002 (10) preamble

97 Regulation (EC) No 178/2002 Article 18(4)

98 The ability to trace the path, location, steps of a process, and actors of a process using identifiers and knowing the relationships between identifiers.

99 Éltv. §16. (1) – (2a)

100 Éltv. §14. (2)

101 Éltv. §14. (3)

102 Éltv. §14. (4)

103 Éltv. §15. (1)

104 Regulation (EU) No 1169/2011, Article 2(2)(r)

105 Regulation (EU) No 1169/2011 Article 24(1)

106 K.23.005/2006/11.

107 6.K.33.891/2015/17.

108 VM Decree No. 3/2010 (VII. 5.) on data provision and traceability related to food production and distribution.

109 VM Decree No. 3/2010 (VII. 5.) §3.(1)

110 VM Decree No. 3/2010 (VII. 5.) §4.

111 Regulation (EC) No 178/2002 of the Europe-

an Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (OJ L 031, 1.2.2002, p. 1).

112 Regulation (EC) No 178/2002 Article 18(1)

113 Regulation (EC) No 178/2002 Article 19(1)

114 Vékás, Márta (2009): Élelmiszer-biztonság és nyomon követés. [Food security and traceability.] 2009.10.22. Biokultúra 2009/3. <https://www.biokontroll.hu/elelmiszer-biztonsag-es-nyomon-koevetes/>

115 An approximate translation of the Hungarian term “havária”, used in the original Hungarian version of this study.

116 Kun, László (2004): Élelmiszer-biztonság, termék nyomon követésére teljes körű szoftveres és eszközmegoldás. [Food safety, a complete software and hardware solution for product tracking.] A HÚS 14(4) 240-242.

117 Albert, Csilla – Csapó, János (2013-2014): Élelmiszer-hamisítás, múlt, jelen, jövő. [Food counterfeiting: past, present, future.] Acta Scientiarum Transylvanica, 21-22/3, 2013-2014. 60-69. 63. <https://bit.ly/2nFehri>

AD HOC

Dr. Veres Zoltán PhD

megbízott oktató, Pázmány

Péter Katolikus Egyetem Jog- és

Államtudományi Kar

dr. Velegi Dorottya

doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus

Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori

Iskola

A termékbiztonság aktuális kérdései

Beszámoló a BGE KVIK Fogyasztóvédelmi Kutatócsoportjának tudományos konferenciájáról

Hogyan alakult ki a fogyasztói társadalom és miként kapcsolódik ehhez a Ford legendás T modellje? Miben különböznek a gyermekek és a felnőttek számára készült termékekre vonatkozó termékbiztonsági szabályok? Lehet-e biztonságos termék egy bankkártya? Mit csinál az újonnan létrehozott Nemzeti Kereskedelmi és Fogyasztóvédelmi Hatóság? A 2025. január 29-én, a Budapesti Gazdaságtudományi Egyetem (BGE) műemléki védelmet élvező Lotz-termében tartott tudományos rendezvényen izgalmas szakmai diskurzus alakult ki – többek között – a fenti kérdések mentén. A Konferencia szervezője a 2022. szeptemberében létrejött Fogyasztóvédelmi Kutatócsoport

volt, amely immár ötödik alkalommal rendezett konferenciát a fogyasztóvédelem iránt érdeklődő nagyszámú szakmai közönség számára.¹ A nyilvános rendezvényt a Kutatócsoport tagjainak tudományos tanácskozása előzte meg, amelynek fő témája a készülő nagyszabású kötet előkészítési munkálatai, valamint a lehetséges további kutatási irányok voltak.

Az előadások sorát Prof. Dr. Frivaldszky János tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE JÁK Jogbölcseleti Tanszék) nyitotta meg, aki előadásában szocio-historikus megközelítésben vázolta a ma ismert fogyasztó fogalom létrejöttét. A legendás Ford T-modell volt az első, gyári munkások számára is elérhető autó, amellyel a kékgalléros emberek is megélhették a szabadság érzését, akik először váltak fogyasztókká, s csak ezután (szociológiai értemben vett) polgárrá. Az amerikai társadalomban ekkortájt érzékelhető társadalmi jelenségek (mindenekelőtt a szabad szombat bevezetése a fogyasztás érdekében) segítettek megalapozni a ma ismert fogyasztói társadalmat. A haszonelvű piacon az egyre növekvő kártérítés iránti igények mérséklésére való törekvés (és nem az emberi élet védelme!) alakította ki a biztonságos termékek iránti igényt; az autógyártás példájára visszautalva azt, hogy az utazók biztonsághoz való jogát, így különösen a légszákok, a biztonsági öv és egyéb berendezések szükségességét a gyártók is (f) elismerjék.

Ezt követően Prof. Dr. Fazekas Judit egyetemi tanár (SZE DF ÁJK Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék) Az általános termékbiztonságról szóló 2023/988 rendelet aktuális kérdései címmel tartott előadást, amelyben a legutóbbi két év Rapex rendszerben szerzett tapasztalatok mellett a 2024.

december 13-ától alkalmazandó rendeletben² található egyes fogyasztási cikkekre vonatkozó új termékbiztonsági szabályokról adott elő. Előrelépésként emelte ki, hogy ez a jogi aktus immár a jogegységesítés jegyében, bővített elvárási körrel, rendeleti formában került kiadásra, amelynek hatálya minden online értékesítési felületet használó gazdasági szereplőre kiterjed, aki az Unió területén terméket forgalomba bocsát.³ A rendelet lefedi az új technológiák, különösen a digitális piacok által felvetett termékbiztonsági problémák jelentős részét, emellett választ ad az e körben felmerülő új fogyasztói igényekre. Megalkotását a veszélyes termékek hatékony kivonásához fűződő uniós célnak, valamint a „legkisebb veszély okozása” elvének való legjobb megfelelés indukálta, amelynek a szakma által legszívesebben fogadott hozadéka a piacfelügyeleti hatóságokra vonatkozó új kötelezettségek egyértelműsítése, a „gazdasági szereplő” fogalmának egyértelmű definiálása, és a jelenleg hatályos ún. „termékbiztonsági környezet” egyes résztvevői közti hatékony kommunikáció előmozdítása. A meghatalmazott képviselő fogalmát⁴ ez a rendelet is ismeri, így abban az esetben is felelősségre lehet vonni az Unió területén terméket forgalmazó gyártót, ha annak az Unió területén nincs fiók-vállalata. További novum, hogy a terméket online forgalmazó szolgáltató köteles kapcsolattartó pontot kijelölni, ahol a hatóságokkal és a fogyasztókkal kommunikál, valamint a hatósági ellenőrzésekhez szükséges dokumentumokat egy egységes, regisztráció után igénybevehető felületen tárolja, amely megfelel az adatok biztonságos és titkos tárolására és kezelésére vonatkozó kívánalmaknak.

Professzor asszonyt Dr. Veres Zoltán PhD (megbízott oktató, PPKE JÁK Pénzügyi Jogi Tanszék) követte, aki kiindulásként azt vizsgálta, hogy a pénzügyi szektorban csak szolgáltatásbiztonságról beszélhetünk-e, vagy termékbiztonságról is.⁵ Arra jutott, hogy a pénzügyi piacokon is felmerülhetnek egyes tárgyak, amelyeknek vannak termékbiztonsági jellemzőik. Ilyen lehet egy, a tranzakció hitelesítését szolgáló aláírópad, vagy egy fizetési kártya – ez utóbbiak esetében külön szabvány hivatott egységesíteni a termékbiztonságot szolgáló jellemzőket. A pénzügyi szolgáltatások és termékek biztonságosságának követelményét az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is hangsúlyozta, kiemelve, hogy a pénzügyi fogyasztóknak is részesedniük kell abban a védelemben, amelyben a nem biztonságos terméket vagy szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók részesülnek.⁶ A biztonságra vonatkozó kérdéseknek azért is van kiemelt jelentősége, mivel a bank veszélyes üzem, hiszen végső soron az ügyfelek, fogyasztók pénzének felhasználásával vállal kockázatokat. Ezeket a kockázatokat szabályozni szükséges. Magyarországon az erre vonatkozó előírásokat elsődlegesen a Hitelintézeti törvény⁷ prudenciális szabályai körében találjuk. A digitalizációból fakadó egyes termék- és szolgáltatásbiztonsági kérdésekre pedig a szabályozás elsődlegesen a 2022-ben megjelent három uniós rendelet (a DORA, a MICA és a DLT)⁸ megalkotásával reflektált. Bár a pénzügyi szervezetekre vonatkozó prudenciális elvárások kockázati alapúak és klasszikus felfogás szerint nem

minősülnek fogyasztóvédelmi jellegű előírásoknak,⁹ azonban kihatással vannak a fogyasztói bizalom kialakulására, amely a fogyasztó „ügyfélé válásának” első és egyik legfontosabb lépése.

Dr. Koller Edit Mária ny. főosztályvezető (Pest Vármegyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Főosztály) a hatósági gyakorlat oldaláról mutatta be a termékbiztonságra vonatkozó előírások hazai alkalmazását. Előadásából megtudhattuk, hogy a gyermekeknek készített termékek vonatkozásában az apró alkatrészek megfelelő rögzítése tekinthető a legfontosabb elvárásnak, a kozmetikai termékek dinamikusan változó piacán pedig, ahonnan a legtöbb termékbiztonsági kifogás érkezik, az egészséget károsító összetevők felismerése, beazonosítása és forgalomból való kivonása követel kiemelt figyelmet. Ezt követően ismertette a kormányhivatalok fogyasztóvédelmi tárgyú vizsgálatainak menetét, illetve a tervezett és nem tervezett, az előre felállított szempontok szerinti és az észlelt szempontok mentén történő vizsgálatok főbb hasonlóságait, különbségeit. Kiemelte, hogy az egészségvédelmi, valamint az érzékeny fogyasztói csoportokat célzó termékeket vizsgálják elsődlegesen azzal, hogy a korábbi vizsgálatok tapasztalatait, illetve a józan ész követelményét egyaránt figyelembe veszik a vizsgálat, illetve a forgalmazóknál vagy a vámraktárban történő ellenőrzés során. Hangsúlyozta, hogy nemcsak a kézbe fogható tárgyak körében merülhetnek fel biztonsági problémák, hanem például egy játszótér esetében is, ahol nem a forgalmazó, hanem a játszótér üzemeltetője felelős a termék-

biztonsági szabályozások betart(at)ásáért¹⁰ még akkor is, ha a konkrét elvárásoknak való megfelelés módját számos előírás tartalmazza. Az előadás kitért a fogyasztóvédelmi szervezetrendszer változásaira is, kiemelve, hogy a 2025. január 1-jével létrejött¹¹ Nemzeti Kereskedelmi és Fogyasztóvédelmi Hatóság (NKFH) központi hivatalként egyesíti a korábban más szervezetek (Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, kormányhivatalok és több más szerv) hatáskörébe tartozó termékbiztonsági, fogyasztóvédelmi feladatok egy részét a piaci egyensúly fenntartásának érdekében. A kormányhivatalok fogyasztóvédelmi területeinek irányítói feladatait közösen látja el a Nemzetgazdasági Minisztérium és az NKFH, melynek működése négy fő pillér köré szerveződött.

Prof. Dr. Kurucz Mihály egyetemi tanár (ELTE ÁJK Agrárjogi Tanszék) az élelmiszerbiztonság közjogi kérdéseit vizsgálva rámutatott, hogy az élelmiszer alapvető létszükségletet kielégítő speciális árucikk. Felmerül a kérdés, hogy az élelmiszer nyersanyagának termelője lehet-e gyártó, és hogy közgazdaságtani szempontból közjóságnak tekinthető-e az élelmiszer. Az élelmiszerekhez való hozzáférés emberi jog, amely az életfenntartáshoz kapcsolódik, így az élelmiszerek biztonságához fűződő társadalmi érdek megkívánta, hogy az állam egységesen szabályozza az élelmiszerek biztonságának körében elvárt szabályokat. A szabályozás fejlődésének eredményeként jött létre a XX. század második felében a Nemzetközi (Codex Alimentarius), majd a Magyar Élelmiszerkönyv.¹² Az élelmiszeripar-

ban a fogyasztó (Consumer) eleinte harmadrangú személyként vett részt, hiszen az állam (Authority) diktálta az élelmiszerbiztonsági szabályokat, a megfelelés kockázatát az élelmiszerek gyártója (Business operator) viselte, a fogyasztó így csak az élelmiszerhez mellékelte tájékoztatókból szerezhetett tudomást arról, hogy egy adott élelmiszer mennyire biztonságos. Az előadó ezt a megközelítést szemléletes módon ABC szemléletnek nevezte, majd fokozatosan hangsúlyossá vált a fogyasztók védelme (CBA szemlélet). Megállapította, hogy az emberi egészség, a gazdaság és a környezet között mély és kölcsönös függőség áll fenn, védelmi céljaik együttesen valósíthatók meg. E célt az élelmiszerlánc-biztonság keretében lehet elérni.

Dr. Pleva György, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (Nébih) igazgatója, a Hivatal gyakorlatán keresztül ismertette az élelmiszerbiztonsági eljárásokból leszűrt tapasztalatokat.¹³ Megállapítható, hogy uniós összehasonlításban a Nébih számít a legerélyesebb élelmiszerbiztonsági hatóságnak, amely a teljes élelmiszerláncot felügyeli („a termőföldtől az asztalig”) és a Nébih-nek van a leghatékonyabb kapcsolatrendszere az egyes, az általános hatóságtól eltérő élelmiszerbiztonsági és laborbiztonsági szakterületekkel és a piaci szereplőkkel. Ennek szemléltetésére az előadás kiemelten foglalkozott a Szupermenta programmal, amely eredetileg biztonsági-minőségi-kedveltségi vizsgálatként, terméktesztként indult, azonban edukációs szerep betöltésére is alkalmas, a Szupermenta védjegy pe-

dig a termelőknek és a fogyasztóknak is iránytűként szolgálhat, csakúgy, mint a Kiváló Minőségű Élelmiszer védjegy. A Nébih kiemelten foglalkozik a megfelelő minőségű közétkeztetéssel is, ezt jelzi, hogy az elmúlt évtizedben több, mint 11 ezer intézményt minősített. A fogyasztói tudatosság erősítése érdekében a Hivatal edukációs tevékenysége is jelentős, mely tevékenység elősegítésére külön tematikus honlap is az érdeklők rendelkezésére áll (<https://nebihoktatas.hu/>).

Prof. Dr. Sándor István tanszékvezető egyetemi tanár (ELTE ÁJK Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszék) *A kiberbiztonság aktuális kérdései* című előadásában felhívta a figyelmet a kiberbűnözők által alkalmazott egyre professzionálisabb módszerekre, majd példákkal szemléltetve rendszerezte a világháló használatával járó veszélyeket (behatolás, adatgyűjtés, csalás, zsarolás, kriptovaluták). Rámutatott, hogy e fenyegetésekkel szemben komplex védelmi eszközrendszer áll rendelkezésre: technikai, büntetőjogi, polgári jogi, oktatási és egyéb eszközök felvonultatva.

Élelmiszermarketing és fogyasztóvédelem, különös tekintettel a gyermekekre címmel tartott előadást Dr. Totth Geodeon CSc, főiskolai tanár, szaktanácsadó (BGE KKK Marketing Tanszék) és Szabó Edit mb. oktató (BGE KKK Marketing Tanszék). Előadásukban hangsúlyozták a jó minták fontosságát, valamint azt, hogy a gyermekek sérülékeny célcsoportot képeznek. Rámutattak, hogy a felmerülő problémák megfelelő kezelésére széleskörű szabályrendszer kialakítása szükséges.

Dr. Fekete-Frojimovics Zsófia PhD, tanszékvezető egyetemi docens (BGE KVIK Vendéglátás Tanszék) ugyancsak az oktatás fontosságára hívta fel a figyelmet az influenszerek hitelességének felismerése kapcsán. E kérdéskörben a Tanszék munkatársai online kérdőíves felmérést végeztek a BGE hallgatói körében, mintegy 165 fő részvételével. Az influenszerek által posztolt tartalmak hitelessége kapcsán a válaszadók olyan követelményeket fogalmaztak meg, mint a megbízhatóság, az önazonosság, őszinteség, szakértelem és tapasztalat az adott téma tekintetében. Szintén növeli a hitelességet a kitöltők szerint az, ha valamely tartalmat az influenszer többször is megoszt. A kérdőív kapcsán megfogalmazható fő tanulság, hogy a hallgatók igénylik a hitelességgel kapcsolatos szempontok oktatását, melynek legcélravezetőbb módjaként az esettanulmányok elemzését jelölték meg.

Dr. Hámori Antal PhD. kutatócsoportvezető, egyetemi docens (BGE KVIK Vendéglátás Tanszék) záró előadásában a hibás hatósági „termékekkel” szembeni ügyészségi lépéseket vizsgálta, bírósági reflexiókra is kitérve. Az előadás kiindulópontját az a jogalkalmazói gyakorlatban is felvetődött kérdés képezte, hogy a fogyasztó rendelkezik-e az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti értelemben ügyféli és kérelmezői minőséggel.¹⁴ Konklúzióként megállapítható, hogy a fogyasztó ügyféli, sőt, kérelmezői minőségének a fogyasztóvédelemről szóló törvény 46/A. §-a ellenére történő megtagadása nem csak az ügyész(ség)i aktusokkal,¹⁵ hanem az

alsó és a felső bírósági ítéletekkel¹⁶ is szembe megy. Az előadó végül kifejezte reményét, hogy az NKFH gyakorlata az esetenként előforduló *contra legem* hatósági hozzáálláson változtatni fog.

Az előadások sorát számos kérdés, felvetés kísérte, jelezve a téma iránti intenzív érdeklődést.

1 A Kutatócsoport a BGE koordinációjával, de számos más egyetemhez, intézményhez kötődő szakember részvételével működik. Vezetője Hámori Antal. További információk a Kutatócsoport tevékenységéről: <https://uni-bge.hu/hu/kvik/fogyasztovedelmi-kutatocsoport>.

2 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/988 rendelete (2023. május 10.) az általános termékbiztonságról, az 1025/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és az (EU) 2020/1828 európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 2001/95/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 87/357/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. A továbbiakban: Termékbiztonsági Rendelet.

3 Ld. a Termékbiztonsági Rendelet (20)-(21) preambulumbekendését, illetve 4. cikkét.

4 A Termékbiztonsági Rendelet 3. cikk 9. pontja értelmében meghatalmazott képviselő az Unióban letelepedett azon természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a gyártótól írásbeli meghatalmazást kapott arra, hogy az említett gyártó nevében a gyártó e rendelet követelményeiből fakadó kötelezettségeivel összefüggő meghatározott feladatok céljából eljárjon.

5 Ezzel kapcsolatban az előadó hivatkozott Bakos-Kovács Kitti megállapítására, mely szerint „sem a vonatkozó hazai jogszabályok, sem pedig az uniós jogi aktusok nem terjesztik ki a termékbiztonsági rendelkezések alkalmazási hatókörét a szolgáltatásokra.” Ld. Bakos-Kovács Kitti: A termékbiztonság gazdasági és jogi funkciói. In: Szalma József (szerk.) A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2017: Migráció, környezetvédelem – társadalom és természet. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2018. 219-234.

6 Hajas Barnabás (szerk.): ÁJOB Projektfüzetek. Pénzügyi jogi projekt 2011/3. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2011.

7 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról.

8 az Európai Parlament és a Tanács 2022. de-

cember 14-i (eu) 2022/2554 rendelete a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/ek, a 648/2012/eu, a 600/2014/eu, a 909/2014/eu és az (eu) 2016/1011 rendelet módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2023. május 31-i (eu) 2023/1114 rendelete a kriptoeszközök piacáról, valamint az 1093/2010/eu és az 1095/2010/eu rendelet, továbbá a 2013/36/eu és az (eu) 2019/1937 irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2022. május 30-i (eu) 2022/858 rendelete a megosztott főkönyvi technológián alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről, valamint a 600/2014/eu és a 909/2014/eu rendelet, továbbá a 2014/65/eu irányelv módosításáról

9 A pénzügyi fogyasztóvédelem tárgykörével kapcsolatban ld. pl. Veres Zoltán: A pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései. Jogdogmatikai, történeti, rendszertani alapok jogalkalmazási és metajurisztikus kitekintéssel. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.

10 A vonatkozó 78/2003. (XI. 27.) GKM rendelet a játszótéri eszközök biztonságosságáról 2. § 18. pontja értelmében a már használatba vett játszótéri eszköz üzemeltető általi rendszeres ellenőrzése, karbantartása, szerelése, javítása, felülvizsgálata a biztonságossági követelmények figyelembevételével.

11 325/2024. (XI. 14.) Korm. rendelet a Nemzeti Kereskedelmi és Fogyasztóvédelmi Hatóságról.

12 A Codex Alimentarius 1962-ben került létrehozásra az ENSZ szakosított szervezetinek koordinációjával. A Magyar Élelmiszerkönyv (Codex Alimentarius Hungaricus) a hazai forgalmazású élelmiszerek és élelmiszer-összetevők csoportjainak, illetve egyes

élelmiszereknek a minőségére, biztonságára és jelölésére, valamint vizsgálatuk során alkalmazandó módszerekre vonatkozó szabályozások gyűjteménye. Ld. részletesebben: <https://magyarelelmiszerkonyv.hu/elelmiszerkonyv>

13 A Nébih jogállását, hatásköreit illetően ld. 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról.

14 A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 10. § (1) bekezdése értelmében ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

15 Ezzel kapcsolatban ld. pl. Hámori Antal: Kérelmező és/vagy bejelentő – ügyfél, harmadik személy, egyéb érdekelt? Újabb „csemege” a fogyasztóvédelmi hatóság legújabb gyakorlatából, békéltető testületi fűszerezéssel, avagy egy hibás teljesítés maradjára. *Iustum Aquum Salutare*. 2022/2. sz. 27-77.; Hámori Antal: A fogyasztó ügyféli státusza. *Új Magyar Közigazgatás*. 2023/1. sz. 63-68.; Hámori Antal: Kérelmező-ügyfél-e a fogyasztó? *Jog – Állam – Politika*. 2024/2. sz. 167-183.; Hámori Antal: Ügyészségi lépések hatósági aktusokkal szemben, bírósági reflexiókkal. *Jog – Állam – Politika*. 2025/1. sz.

16 Így például a Fővárosi Ítéltábla 2024. szeptember 24. napján meghozott 1.Kf.700.122/2024/4. számú ítélete indokolásának [29] bekezdésében említett foglalt állást, hogy az Fgytv. 46/A. §-a esetében „fogyasztóvédelmi hatósági hatáskör”-ről, kérelemre indult, Ákr.-es eljárásról van szó.