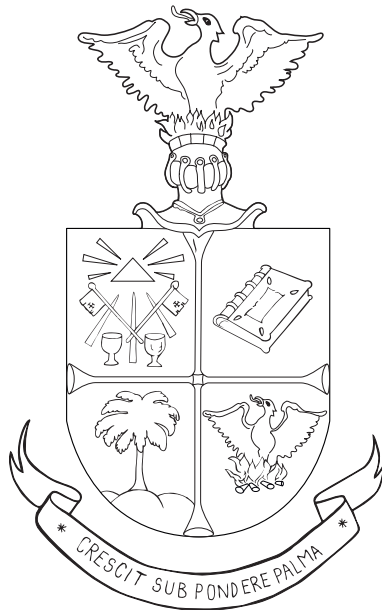


Glossa Iuridica

IX. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

IX. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2022

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János, Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Péter

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

CSERVÁK CSABA	
<i>Alkotmányosság a választási jogban</i>	7
MÓRÉ SÁNDOR	
<i>A nemzetiségi választások neuralgikus pontjai</i>	33
LENTNER CSABA – HORBULÁK ZSOLT	
<i>A családpolitika egyes jogi és történelmi szegmensei Szlovákiában</i>	43
SORBÁN KINGA	
<i>Merre tovább az online gyermekvédelemben? A kiskorúak védelme az új médiakörnyezetben megjelenő káros tartalmaktól</i>	65
BODA ZOLTÁN	
<i>Tisztességes hatósági kontra bírósági eljáráshoz való jog az ésszerű időn belüliség követelményének fényében</i>	89
HÉDER ÁKOS	
<i>A közös ajánlattétel mint versenykorlátozó magatartás közbeszerzési jogi megítélése</i>	111
BIRHER Nándor	
<i>Az egyházi jogi szabályozás néhány sajátossága a katolikus joggyakorlatban</i>	137
BÓNIS PÉTER	
<i>A glosszátorok és a quaestio műfaja a középkori jogászképzésben</i>	151
TÓTH KRISTÓF	
<i>A munkavállaló javára való eltérés szabályozásának alapvonalai a magyar és a német munkajogban</i>	163

SIMAY ATTILA ENDRE

*Felelősségi kérdések a marketingben – PR, CSR, önszabályozás
és zöldmarketing*183

PAPP PETRA

*Keresztény tanítások a nemzetközi büntetőjogban, különös
tekintettel a népirtásra, a háborús és az emberiség elleni
bűncselekményekre*203

CSAPUCHA BERNADETT

A kiskorú veszélyeztetése büntettének gyakorlati kérdései221

KOVÁCS GYULA

Amikor a lépéseket szaporítani kell233

BIRHER Nándor – MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER – NAGY PÉTER

Stipta István 70 éves255

ALKOTMÁNYOSSÁG A VÁLASZTÁSI JOGBAN

CSERVÁK CSABA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Léteznek az alkotmányosságnak olyan kritériumai, amelyek az elmúlt évszázadok fejlődése során kikristályosodtak és megkerülhetetlenné váltak. Az alkotmányosság eszméje nemzetközi trendeknek való megfelelés mellett természetesen rendelkezhet hazai sajátosságokkal. Az alapvető tankönyvek e körben tárgyalják az emberi jogokat és az azt érvényesítő intézményrendszert, a népszuverenitást, a demokráciát, a pluralizmust, a jogállamiságot és a hatalommegosztást. A kategóriák összefüggnek, egymást erősítik, de adott esetben konkurálnak is.

A választójog és a népszavazáshoz való jog a legfontosabb politikai alapjog. Azonban életképtelen a többi politikai alapjog érvényesülése nélkül. Mi értelme van a választásoknak, ha a választópolgárok nem mondhatják el véleményüket? Semmit nem ér a választójogosultság a gyülekezés, az egyesülés és a vallásgyakorlás szabadságának kinyilatkoztatása és garanciarendszere nélkül.

Az emberi jogok legfőbb garanciája az Alkotmánybírászkodás. Az egyéb alapjogvédő szerveket is megemlíthetjük természetesen, főképpen az ombudsman még elsődleges alapjogvédő szerv. Az új választási eljárási törvény egy külön specializált, gyorsított alkotmányjogi panasz lehetőségét vezeti be. A pluralizmus a latin plures, azaz „többféle” szóból ered, szó szerinti jelentése többféleség, sokféleség. A médiapluralizmusnak különleges jelentősége van a választási kampányban. A választási jogban a pluralizmus előmozdításának letéteményese a képviselő-jelölés méltányos meghatározása. A sokszínűség előmozdítója, hogy tetszés szerint alakulhassanak pártok, ekképp a párttámogatások rendszere is szervesen összefügg témánkkal. Az általánosság az egyenlőség előfeltétele, mert a nem általános választójog, vagyis egyesek indokolatlan kizártsága a választásból a diszkrimináció legmagasabb foka természetesen. Az egyenlő választójog azt jelenti, hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, s ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek. A „rule of law” azt jelenti, hogy a jog uralkodik, nem az emberek. A jog határozza meg az államot. Az alkotmányos állam teljes működését a jog szabályozza.

Kettős elvárás, hogy a jog egyrészt feleljen meg a társadalom érdekeinek és akaratának (ez az állam oldaláról fennálló külső összefüggés), másrészt

feleljen meg saját belső összefüggéseinek, mert ez pedig szintén a társadalom hosszú távú érdeke. A XXI. századi alkotmányos államban minden hatalom csakis a népből eredhet. A különböző világvallások rendszerében ez az egyetlen „legkisebb közös többszörös”, az emberi jogok általánosan elterjedt rendszerében az egyetlen, emberi méltóságot nem sértő legitimáció. A demokrácia a szabadok egyenlősége és az egyenlők szabadsága. A demokrácia a többség uralmát jelenti – a kisebbség érdekeinek védelmével. Olyan választási rendszert kell megvalósítani, amely tényleg a többség győzelmét mozdítja elő – emellett megjeleníti a parlamentben a kisebbség szavát is.

A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett talán célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát használni. Azért, mert az e jelszót lobogójukra író törekvők gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozták elő. Másrészt a javasolt fogalom jobban összefér a hatalmi ágak egyensúlyának kategóriájával. Ez utóbbi ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén valósulhat meg, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is.

Kulcsszavak: Alkotmányosság, választási jog, alapjogok, pluralizmus, jogállam, hatalommegosztás

Abstract

There are criteria of constitutionalism which have become fixed and inescapable in the course of the development of the last centuries. The idea of constitutionalism may naturally have its own domestic characteristics, while conforming to international trends. The basic textbooks in this field cover human rights and the institutional system that enforces them, popular sovereignty, democracy, pluralism, the rule of law and the separation of powers. The categories are interlinked, mutually reinforcing and, where appropriate, competing.

The right to vote and to hold a referendum is the most important fundamental political right. But it is unviable without the other fundamental political rights. What is the point of elections if voters cannot express their opinion? The right to vote is worth nothing without the declaration and guarantee of freedom of assembly, association and religion.

The supreme guarantee of human rights is constitutionalism. We can of course also mention the other fundamental rights protection bodies, in par-

particular the Ombudsman, who is still the primary fundamental rights protection body. The new Electoral Procedure Act introduces a specialized, fast-track constitutional complaint procedure. Pluralism is derived from the Latin 'plures', meaning 'plurality', literally plurality, diversity. Media pluralism has a special significance in the election campaign. In electoral law, the fair determination of the nomination of representatives is the hallmark of the promotion of pluralism. The ability to form parties at will is a means of promoting pluralism, and hence the system of party funding is inextricably linked to our theme. Generality is a precondition for equality, because non-universal suffrage, i.e. the unjustified exclusion of some from the vote, is of course the highest degree of discrimination. Equal suffrage means that all those entitled to vote have an equal number of votes, and those votes are worth the same. Rule of law means that the law rules, not the people. The law determines the state. The whole functioning of a constitutional state is governed by law.

There is a double requirement that law must be both responsive to the interests and will of society (this is the external context on the part of the state) and responsive to its own internal context because this is also in the long-term interest of society. In the constitutional state of the 21st century, all power can only come from the people. This is the only 'least common multiple' in the system of the various world religions, the only legitimacy that does not violate human dignity in the universally accepted system of human rights.

Democracy is the equality of the free and the freedom of the equal. Democracy is the rule of the majority – with the protection of the interests of the minority. An electoral system must be implemented that genuinely promotes the victory of the majority – but also gives the minority a voice in parliament. Within the ideology of separation of powers, it is perhaps more appropriate to use the concept of separation of functions rather than separation of powers. The reason is that the aspirants who have written this slogan on their banners have in practice envisaged the division of the functions of justice, legislation and enforcement between different bodies. The latter can be achieved not only through a rigid separation of constitutional factors, but also through a legally institutionalized system of relations between them.

Keywords: Constitutionalism, electoral law, fundamental rights, pluralism, rule of law, separation of powers

1. Bevezetés

Minden ország alkotmányos, amelynek van alkotmánya? És minden választási rendszer alkotmányos, amely megfelel az adott ország alaptörvényének? A választ magukban hordozzák a kérdések. A legvéresebb, legszarnokibb diktatórikus rendszerek nem egyszer dagályos, kenetteljes mondatokban méltatták az emberi jogok mindenek felettségét, és aztán gyakorlati intézkedéseikkel sárba tiporták azokat. Léteznek ugyanis olyan kritériumok, amelyek az elmúlt évszázadok fejlődése során kikristályosodtak és megkerülhetlenné váltak. Az alkotmányosság eszméje nemzetközi trendeknek való megfelelés mellett természetszerűleg rendelkezhet hazai sajátosságokkal,¹ amit az adott állam alkotmányos identitása² is meghatároz. Emellett a hagyományos szerves fejlődés mellett a korszellem kívánalmaira is reflektál.³ Az alapvető tankönyvek – kis különbségekkel – evidenciaként e körben tárgyalják az emberi jogokat és az azt érvényesítő intézményrendszert, a népszuverenitást, a demokráciát, a pluralizmust, a jogállamiságot és a hatalommegosztást.⁴

A kategóriák összefüggnek, egymást erősítik, de adott esetben konkuálnak is. Az alkotmányosság részét képező hatalommegosztás eszméje a közbeszédben szorosan összefügg a demokráciával, noha rendkívül érdekes, miszerint egyes értelmezések szerint a kettő között ellentmondás feszül. Vagyis az alkotmányosság és hatalommegosztás egyes intézményei antideмократikusak. Ezen fogalmi ellentmondások azonban koherens értelmezéssel

- 1 Vö. ORBÁN Balázs: *A magyar alkotmányosság karaktere*. In: ORBÁN Balázs – SZALAI Zoltán (szerk.): *Ezer éve Európa közepén: A magyar állam karaktere*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium, Tihanyi Alapítvány, 2019, 311–327.
- 2 Ez vezet el bennünket az alkotmányos identitás problémájához. Eszerint – leegyszerűsítve – létezik a tagállami alkotmányoknak egy olyan lényegi része, mintegy érinthetetlen magja, mely nélkül az adott állam nem lehetne az adott állam. Ha az egész ország alkotmánya nem is, de ez az alkotmányos identitás kvázi az uniós jogalkotás felett áll. Vö. TRÓCSÁNYI László: *The dilemmas of drafting the Hungarian fundamental law: constitutional identity and European integration*. Passau, Schenk Verlag, 2016, 250., SZMODIS Jenő: *Az alkotmány magja és annak védelme. Jogelméleti Szemle*, 2013/2, 2., ill. LUKÁCSI Dániel Csaba: *Az alkotmányos identitás. KRE-DIT*, 2018/2, 1–9.
- 3 STUMPF István: *Állam és alkotmányosság a járvány hálójában*. In: PONGRÁCZ Alex (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Ut vocatio scientia*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 435–452.
- 4 GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SCHWEITZER Gábor: *Alkotmány és alkotmányosság*. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – alapfogalmak*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 30–31., ill. TRÓCSÁNYI László: *Alaptanok*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2014, 67–75.

feloldhatóak. Az előbbi fogalmakat („önmeghatározó normákat”) egymásra és az emberi méltóság alapértékére tekintettel kell interpretálni.⁵ (Valamint a pluralizmus értékével szemben a plurális választójog a jogegyenlőség elvét sérti, mint majd alább említjük.)

2. Alapjogok és alkotmánybíráskodás

Maga a választójog (és ’ikertestvéreként’ a népszavazáshoz való jog) a legfontosabb politikai alapjog, a politikai alapjogok eredete és eredője. Azonban életképtelen a többi politikai alapjog érvényesülése nélkül. Mi értelme van a választásoknak, ha a választópolgárok nem mondhatják el véleményüket? Mit ér a választójogosultság, ha az emberek elszigeteltek egy esetleges elnyomó hatalommal szemben és nem hozhatnak létre szervezeteket? Tehát nélkülözhetetlen a véleménynyilvánítás szabadságának, az egyesülés és gyülekezés szabadságának kinyilatkoztatása és garanciarendszere. Az emberi méltósághoz való jog megítélése igen összetett – eleve, de témánk szempontjából különösen.⁶ Ez a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) alapelvei közül leginkább (az önrendelkezési jogon keresztül) az önkéntes részvétel és a fogyatékossgal élő személyek segítésének kategóriájában manifesztálódik.⁷ Úgy is fogalmazhatnánk, hogy ezen, igen képlékeny alapjogok választójogi beszámítási pontjait, egyfajta konkretizálási zsinórmértékeit jelentik az alapelvek.⁸

5 Ld. TóTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009, 142–146.

6 Ha az emberek egyenlő méltóságának a biztosítását tekintjük célnak, akkor a komparatív követelmények a hangsúlyosak. Abban az esetben azonban, ha a cél a személyiség vagy a személyiség egyes elemeinek (mint amilyen a magánszférához való jog, a cselekvési szabadság vagy éppen az önrendelkezési jog) védelme, a nem komparatív követelményeket kell érvényre juttatni. Ebben a megközelítésben a méltósághoz való jog „anyajog”, melyből levezethető minden olyan alapjog, mely az egyéni autonómia védelmét célozza. Ld. TóTH J. Zoltán: A passzív eutanázia, mint „az ellátás visszautasításához való jog” dilemmái – alkotmányelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4, 206–218. 208., ill. LAJOS Edina: *Az eutanázia alapjairól a pandémia korszakában*. In: LAJOS Edina (szerk.): *Alkotmányosság a pandémia korszakában*. Budapest, Lícium-Art, 2021, 14.

7 Ld. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, „2. §: A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket [...]

b) önkéntes részvétel a választási eljárásban [Ez az önrendelkezési jog leképeződése. – Cs. Cs.],
c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, (Természetesen a jogegyenlőségen keresztül ez is összefügg az emberi méltósággal.)

d) a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése.

8 Az emberi méltósághoz való jog beszámítási pontjairól ld. Az emberi méltóság korábbi

Az emberi jogok legfőbb garanciája az alkotmánybíráskodás. (Az egyéb alapjogvédő szerveket is megemlíthetjük természetesen, főképpen az ombudsman még elsődleges alapjogvédő szerv.⁹⁾ Természetesen ez akár megvalósulhat decentralizált és centralizált rendszerben. Témánk szempontjából először is annak van jelentősége, hogy a választásokkal kapcsolatos jogszabályokkal szemben normakontrollt lehessen kérni, és alkotmányellenességük esetén az ország alkotmánybírósága megsemmisíthesse azokat.¹⁰ Mindazonáltal, egyes esetekben az alkotmánybírói aktivizmusnak is vannak kritikusai, tekintettel a választójogi kötődésű ügyekre. Eszerint a világ egyes alkotmánybírói egyes jogági folyamatok garanciális pontját alkotmányos alapjogként rögzítik. A kritika szerint akként fogják fel ezen garanciális pontot, hogy aztán az egész folyamatra kiterjesztik az alkotmányos alapjogot, kvázi kivonva az eljárás többi részét is a törvényhozás alakítási szabadsága alól.¹¹

Magam a centralizált alkotmánybíráskodáson belüli altípusnak tekintem azon modellt, amelyben a testületnek van hatásköre konkrét alapjogi bíráskodásra. Az alkotmányjogi panasz valódi jogorvoslati jellegében manifesztálódik a választójog alkotmányosságának garantálása. (Természetesen a normakontroll iránti bírói kezdeményezés is 'élővé' teszi az alkotmány elvont normáit.¹²⁾ Vagyis az, hogy nem csupán elvont jogszabályokkal szemben lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, hanem az érintettek egyedi ügyükre kiható hatállyal kérhetnek kvázi

és új alkotmányos normáinak összehasonlításáról ld. DELI Gergely – KUKORELLI István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/7–8, 337–347.

9 Az elsődleges és másodlagos alapjogvédő szervekről ld. LAJOS Edina: *Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere*. Budapest, kézirat, 2021, 1–4.

10 Magam – mint civil indítványozó – a választási rendszert alapban befolyásoló 47/2006. (X. 5.) AB határozatot emelem ki, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 89. § (1) bekezdésében foglalt igazolás jogintézménye tekintetében. Az indok, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg maradéktalanul a régi Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket. A támadott rendelkezések alapján visszaélésre volt lehetőség akkor, ha a választópolgár igazolással szavaz az első fordulóban és a választás első fordulója eredményes. Ilyen esetben elvileg akár a lakóhelyén, akár igazolással egy másik olyan választókerületben, ahol az első forduló eredménytelen volt, újabb jelölt megválasztásában vehet részt, kizáró szabály hiányában.

11 POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz, 2014, 56. A jogtudós-alkotmánybíró kifejezetten e körben említi kritikaként a népszavazáshoz való jogot.

12 Vö. VARGA Zs. András: Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1, 1.

jogorvoslatot a testülettől. Természetesen igen sok függ a részletszabályoktól,¹³ különös tekintettel a befogadási feltételektől.¹⁴ Hazánkban a valódi (bírói döntéssel szembeni) alkotmányjogi panasz 2012-től megteremtett rendszerében számarányát tekintve igen kevés az érdemben elbírált ügy.¹⁵

Az új Ve. egy külön specializált, gyorsított alkotmányjogi panasz lehetőségét vezet be. A Ve. 233. § paragrafusa értelmében a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott *bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz* a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. (Természetesen a jogerő kérdése miatt az alkotmánybírói út nem a választási bizottság határozata, hanem az annak bírósági felülvizsgálata során hozott bírói döntéssel szemben vehető igénybe.)

Az alkotmány választójogon belüli érvényesülésének még megkerülhetet-

-
- 13 JUHÁSZ Imre: *Az Alkotmányjogi panasz eljárásjogi vetületének néhány aspektusa*, In: VARGA István (szerk.) *Codificatio processualis civilis: Studia in Honorem Németh János II.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013, 119–132.
- 14 Ebben különösen fontosak számunkra a jogintézmény németországi tapasztalatai. Ráadásul a német Alkotmánybíróság egyik kamarájának igen komoly „választási bizottsági” hatáskörei vannak. Vö. ARATÓ Balázs: *Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére*, In: Anon (szerk.) *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2019, 502–515.
- 15 Bár a fenti kitétel választási ügyekben nem egyértelműen áll fenn. Más esetekben a testület jogértelmezési kérdéseket nem fogad be. (E kérdéskört talán leginkább a 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat próbálja elvi szinten tisztázni.) A 31/2013. (X. 28.) AB határozatban a testület a jelölésért való juttatás tilalma alól – helyesen – kivonta a párt aktivistáit, tehát az ajánlásokat gyűjtő pártaktivistákat eszerint lehet jutalmazni. Az 1/2014. (I. 21.) AB határozat értelmében, bár a törvény szerint munkahelyen tilos ajánlószelvények gyűjtése, az Országház épülete nem számít a képviselők munkahelyének. Mindkét határozat a teleologikus jogértelmezésre alapozott, és a jogintézmények céljából indult ki, amikor megsemmisítette az alapul szolgáló kúriai határozatokat. (Bár a döntések logikája elfogadható, mégis elgondolkodtató, hogy a sok ügy befogadásáról őrizkedő testület szűk értelemben véve lényegében jogértelmezési kérdésekben, mondhatni contra legem vállalta fel a döntést. Elvileg az is elképzelhető lett volna, hogy az AB mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet állapít meg, és az említett joghézagok vonatkozásában a törvény magyarázó kiegészítését rendeli el.) Az utóbbi esetben a testület egyértelműen jogértelmezést folytatott le, méghozzá a választási eljárási törvény egyik rendelkezésének értelmezését.

len aspektusa, hogy közvetlenül az Alaptörvényt alkalmazzák-e a választási szervek. A rendkívül érdekes és összetett kérdéskör¹⁶ konkrét vetülete jelen ügyben, hogy a népszavazási kérdés megengedhetőségéről közvetlenül az Alaptörvény alapján¹⁷ dönt a Nemzeti Választási Bizottság.

3. A pluralizmus

A pluralizmus a latin *plures*, azaz „többféle” szóból ered, szó szerinti jelentése többféleség, sokféleség. Tágabb értelemben arra utal a kifejezés, hogy valamiből több, sokféle van egyidejűleg.¹⁸ (Témánk szempontjából azonnal reflektálhatunk: jelöltből, pártból kell mindenképpen többnek lennie.) Annál inkább érvényesül a pluralizmus, minél több irányzat el tudja mondani véleményét a politikai döntéshozatal során, leginkább, ha minél több jelölt és párt indul el a választásokon. A valóság egymást kiegészítő vagy egymással szemben álló értelmezései, amelyeket nem lehet egy fölöttük álló egységre, alapelvekre visszavezetni. Ellentéte a monizmus. A plurális politikai rendszer ellentétpárja a monolitikus, totalitáriánus politikai rendszer. A pluralizmus, mint politikai alapelvek azt fogalmazza meg, miszerint nincs kitüntetett, abszolút érvényű igazság a társadalmi valóságban.¹⁹ A hatalom pluralizmusa legáltalánosabb értelemben a főhatalom osztottságát, az együttműködő hatalmi ágak és a hatalomért versengő csoportok, szervezetek kölcsönös függőségét és kölcsönös kontrollját jelenti. (Tehát a fogalom összefügg a hatalommegosztással is.) E rendszerben

16 Ld. erről CSERVÁK Csaba: Az alapjogok (és az Alaptörvény) érvényesüléséről, alkalmazhatóságáról. *Jogelméleti Szemle*, 2017/3, 15–25. Érdekes, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerint a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Nyilván a „közvetlenül” kifejezés értelmezése meglehetősen szubjektív, de álláspontom szerint az alkotmányos norma következetes érvényesítésének nem felelne meg a választási bizottsági tagok visszahívhatósága. (Ve. 34. §. (1) bekezdés d) pont.) Abban az esetben, ha ad absurdum ténylegesen a választási bizottság döntésén múlik az eredmény (egy jogvita elbírálása miatt), akkor egy számára nem szimpatikus döntéseket hozó tag megbízásának visszavonásával és helyette egy „megbízható” személy jelölésével egy párt befolyásolhatja a független közjogi testület döntését. Bár a választási bizottságok választott és megbízott tagokból állnak, de a döntéshozatalnál minden tagnak függetlennek kell lennie. A választási bizottság ugyanis jogszerűségi, és nem célszerűségi döntések meghozatalára hivatott szakmai testület. A jogszabályoknak pedig nincs „párt szerinti” és „nem párt szerinti” értelmezése.

17 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés.

18 DIÓS István – VICZIÁN János: *Magyar Katolikus Lexikon*. Budapest, Szent István Társulat, 2014, 841.

19 FRIVALDSZKY János – KEVEVÁRI István: Pluralizmus és jogértelmezés – Michel Rosenfeld dekonstrukciója. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/1, 3.

„a hatalomért versengő csoportok megőrzik relatív autonómiájukat, sajátos politikai arculatukat, és soha nem következhet be olyan hatalmi erőkonstelláció, amelyben egyetlen csoport, mozgalom, politikai párt vagy más szervezet kizárólagosan birtokolná a hatalmat.”²⁰

A médiapluralizmusnak különleges jelentősége van a választási kampányban. Anélkül ugyanis, hogy a jelöltek és pártok bemutatkozhatnának a választók széles rétege számára, úgyszólván nincs is értelme a 'demokratikus' választásoknak. A német Alkotmánybíróság döntése – amerikai előzményeket követően – 1981-ben alapozta meg a médiapluralizmus dogmatikáját. A kiegyensúlyozottság biztosításában a tartományi jogalkotóknak kétféle lehetőségük van. Az ún. „belső plurális” modellben minden egyes médiumnak önmagában is kiegyensúlyozott programot kell kínálnia. A „külső plurális” rendszerben a kiegyensúlyozottságot a programok összességének együtthatása alakítja ki. Az NSZK-ban merült fel először igen markánsan, hogy bizonyos fokú közfeladatokat a magánállomásoknak is el kell látniuk, illetőleg, hogy a nem állami médiumok tekintetében is ki kell alakítani az egyoldalú uralkodó véleményhatalom meggátolásának és vélemény-sokszínűség kialakításának szervezeti és működési garanciáit.

Hangsúlyozhatjuk: ekkor még egyértelműen a frekvenciák véges mineműsége volt a sajátlagos szabályozás indoka, de a kép- és hanghatások együttes meggyőző erejének sajátossága még a digitális média korszakában is fennáll.

Hazánkban az 1/2007. (I. 18.) AB határozat kimondta: „általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének [...]. A média tehát alapvető jelentőségű a véleménypluralizmus megjelenítésében, a közösségi viták lefolytatásának egyik legfontosabb színtere, ezzel egyidejűleg azonban azt is tekintetbe kell venni, hogy a személyeket, egyes társadalmi csoportokat (a kisebbségeket vagy adott esetben a többséget) sértő, kirekesztésre, diszkriminációra irányuló műsorszolgáltatásnak ugyanilyen súlyú negatív, beláthatatlanul káros hatása is lehet”.

A választási jogban a pluralizmus előmozdításának letéteményese a képviselő-jelölés méltányos meghatározása. A sokszínűség előmozdítója, hogy tetszés szerint alakulhassanak pártok, ekképp a párttámogatások rendszere is szervesen összefügg témánkkal. A pártok gazdálkodására és finanszírozására vonatkozó, a rendszerváltás során kialakított szabályok viszonylag tartósnak bizonyultak

20 BIHARI Mihály: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2013, 203–204.

a későbbiekben. Az egalitárius elemeket is tartalmazó, pártközpontú, jelentős állami támogatáson alapuló modell a kilencvenes évek elején megszilárdult, ezt követően csak a pártalapítványok bevezetése (2003) és a kampányfinanszírozás átalakítása (2014) jelentett fontosabb változást. Az állam a (parlamentari) pártok valamennyi tevékenységéhez támogatást nyújt, *finanszírozza az alapműködést, a kampányt, a frakciók működését, valamint a pártalapítványokat.*²¹

És megállapíthatjuk, minél inkább ordinális (és nem kategorikus) egy választási rendszer, annál jobban előmozdítja a pluralizmust. A kategorikus szavazásnál a választópolgárnak ellentmondás-mentesen ('köntörfalazás nélkül') ki kell mondanania, kifejezetten melyik jelöltet választja; voksait nem oszthatja meg jelöltek között, nem eszközölhet a sorrendiségen változtatásokat. Határozottan állást kell foglalnia. Az ordinális voksolásnál a szavazó ezzel szemben jobban válogathat, sorrendiséget állíthat fel, illetőleg aszerint szavazhat, kit szeret jobban, kit kevésbé, kit még kevésbé. Nem kell kifejezetten egy párt (jelölt) mellett letennie a garast.²² Utóbbi megnöveli az elvi esélyét, hogy a legnépszerűbb jelölt mellett 'még valakit' helyzetbe hozunk, ezáltal a pluralizmus letéteményese. A nemzetiségek igen jelentős kedvezményével élen járunk nemzetközi összevetésben a választójogi kisebbségvédelem tekintetében.²³

4. A jogegyenlőség

A jogegyenlőség leginkább konkrétan a választójog egyik legfontosabb alkotmányos alapelvében, a választójog egyenlőségében manifesztálódik. Ez álláspontom szerint egy idealisztikus elv, a maga 100%-os tökéletességében nem tud érvényesülni. (Ha nagyon szigorúan vesszük, máris csorbát szenved az elv, ha egyik körzetben 60 000, a másik körzetben pedig 60 001 személy választ meg egy képviselőt.) Az egyenlő választójog azt jelenti, hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, és ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek.²⁴

21 HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor: *Pártok és pártrendszer*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris, 2015, 258.

22 RAE, Douglas W.: *A választási rendszer változó elemei*. In: FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre (szerk.): *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, 1997, 48–49.

23 A 13 nemzeti kisebbség listájának elegendő a mandátumszerzéshez, ha az egy mandátum megszerzéséhez egyébként szükséges kvóta egynegyedét elérik. Ld. CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviseletének elmélete és gyakorlata*. *Acta Humana*, 2017/3, 31–32.

24 M. BALÁZS Ágnes: *A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban*.

Az általánosság az egyenlőség előfeltétele, mert a nem általános választójog, vagyis egyesek indokolatlan kizártsága a választásból a diszkrimináció legmagasabb foka természetesen.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójog egyenlőségének kategóriájába az fér bele, hogy legfeljebb kétszeresen több lehet az egyik kerület választópolgárainak száma a másikéhoz képest.²⁵ Ebben az új törvény jelentős előrelépést jelent, mert míg a korábbi jogszabály nagyjából azonos számú lakosonként,²⁶ az új nagyjából megegyező számú választópolgáronként²⁷ rendeli kialakítani egy egyéni választókerületeket.

A megyei lista megszüntetése és a jóval arányosabb (vagyis az egyenlőséghez közelítő) országos lista kizárólagossá tétele szintén a jogegyenlőség elősegítésének irányába hatott.

Egyértelműen ellentmond az egyenlőség elvének az ún. plurális választójog,²⁸ amelynek fogalmi ismérve, hogy egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek,²⁹ vagy szavazatuk többet ér

Államtudományi műhelytanulmányok, 2018/6, 3. Ez valóban fontos distinkció, mert hiába nincs valakinek kevesebb szavazata, az ugyanolyan sérelmes számára közvetlen, ha fele akkora eséllyel juttathatja képviselőjét a parlamentbe. (Mondjuk a választókerületében kétszer annyian laknak, mint a másokban.)

- 25 Ld. CSERVÁK Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlamenti választása*. Budapest, Lícium-Art Kiadó, 2016, 41.
- 26 „A választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy választókerületenként a lakosság száma megközelítően azonos legyen”. Ld. régi Ve. 9. § (1) bekezdés.
- 27 Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék át a megyehatárokat, valamint a főváros határát, azok összefüggő területet alkossanak, a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen. A törvény ez utóbbi fordulatot garanciális szabályokkal támasztja alá, előírva, hogy a választókerület választásra jogosultjainak száma speciális esetben sem térhet el 20%-nál nagyobb mértékben az országos átlagtól Ld. 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 4. §.
- 28 Például 1893-tól Belgiumban a választójogosultak (25 év feletti férfiak) egy részének képzettségi, vagy vagyoni-jövedelmi kritériumok szerint kettő vagy három szavazati jogot adtak az általános egyhez képest. Ld. HORVÁTH Attila: Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 15(1), 183.
- 29 Nem diszkrimináció, hogy a „határon túli”, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak listára szavazhatnak. Mivel nincs lakóhelyük Magyarországon, fogalmilag kizárt, hogy lakóhelyük képviselőjelöltjére voksoljanak. A lakóhely léte vagy nem léte a különbségtétel alapja. (E szempontból nem alkotnak homogén összehasonlítási csoportot.) Viszont nem diszkrimináció az sem, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok levélben nem, hanem kizárólag külképviselőten voksolhatnak. Ugyanis van olyan objektív szempont,

más választópolgárok szavzatánál.³⁰

A választójog általánosságának biztosítéka, hogy a választójog alól kizárta magáról maga az Alaptörvény rendelkezzen. Magyarország Alaptörvényének XXIII. cikke az alábbiakat mondja ki. Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Tegyük hozzá, hogy ez főszabály szerint a 18 év felettieket érinti, de a házasságkötésük révén nagykorúvá váltak is választójogot szereznek.

Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.

E cikk (6) bekezdése értelmében nem rendelkezik választójoggal az, *akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.* (Fontos ismerv a jogerős bírósági ítélet megléte.) Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. A választójogból való kizártság nemzetközi összevetésben is az egyik leginkább vitatható kérdéskör.³¹

amely alapján észszerű és elfogadható a különbségtétel a külföldön tartózkodók homogén csoportján belül. Ld. 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.

30 Vizont az Alkotmánybíróság a 3/1991. (II. 7.) AB határozatban kimondta, hogy „[...] a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését.” Ebből (is) következik, hogy nem csupán az arányos választási rendszerek alkotmányosak.

31 Ld. erről LÓPEZ-GUERRA, Claudio: *Democracy and disenfranchisement. The morality of electoral exclusions.* Oxford, Oxford University Press, 2014, 1–232. ill. ennek kritikájáról MRÁZ Attila: A kizárás joga. *Műút*, 2016. 61(57), 109. Magyarországon például az elítéltek a szabadságvesztés letöltését követő akár 10 évre is elveszíthetik választójogukat (Btk. 62. § [1] bekezdés); az USA számos tagállamában pedig az egyszer elítéltek szabadulásuk után többnyire soha nem is nyerik vissza életük során. A vizsgált kizárási okok körül talán a *kompetenciahiány* a legszubjektívabb. Ez a legitimációja az értelmi fogyatékkal élő gondnokoltak választójog-korlátozásának, de persze ha „kiengedjük a szellemet a palackból”, erre a fogalomra építkezve felvethetjük kérdésként a műveltségi cenzus létjogát. Ez természetesen rendkívül vitatható anyagi jogi kérdés, de eljárásjogi szem-

A keresetek összekapcsolásának sajátlagos esetét jelenti 2012 óta a gondnokság alá helyezés iránti és a választójogból történő kizárás iránti keresetek összekötése. A választójogból való kizárásra kirekesztőleg peres eljárást követően kerülhet sor, amelyről a bíróság – főszabályként – a gondnokság alá helyezés iránti perben dönt. A választójogból történő kizárásra kizárólag akkor kerülhet sor, ha a bíróság legalább egy ügycsoport vonatkozásában korlátozza az érintett személy cselekvőképességét.³²

Nem választhat és nem választható (azaz nem rendelkezik sem aktív, sem passzív választójoggal) az,

- aki közügyektől eltiltás hatálya alatt áll,
- akit a bíróság kizárt a választójogból, mert a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége, pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy
- pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.

Aktív választójoggal rendelkezik, de nem választható az, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti (feltéve, hogy nincs eltiltva a közügyek gyakorlásától) vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelés alatt áll.

Továbbá a szakirodalomban kissé agyonhallgatott, hogy kvázi nincs passzív választójoga a választási bizottság tagjának.³³ Ezt a törvény fordítva határozza

léletben hozzátehetjük, hogy az írni-olvasni nem tudó személyek esetében el lehetne gondolkodni a korlátozáson, mivel a számukra adott szavazatszám-lálói segítség révén nem garantálható a teljesen befolyásmentes döntéshozatal. Érdekes, hogy elhivatott jogvédők nagyon érzékenyek szoktak lenni akár az analfabéták választójogból való kizárására, de arra jóval kevesebb figyelem szegeződik, hogy például egy 17 éves zseni, aki mondjuk politológia szakra készül és állandóan a pártok programjait böngészi, semmiképpen nem élhet választójogával. (Miközben alig idősebb iskolatársa, aki azt sem tudja, ki van éppen kormányon, minden további nélkül szavazhat.)

32 KEREKNÉ JAKÓ Nóra – RIDA-SÓS Tünde: Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2015/1, 106.

33 Úgy is fogalmazhatnánk, szünetel a választójoguk (alapjogi cselekvőképességük), de ez a többi 'kizártra' is vonatkozik, például, ha a gondnokság alá helyezés oka megszűnik, akkor újra gyakorolhatja a választójogát az érintett. Még azt szegezhetném szembe saját elméletemmel, hogy ez saját elhatározáson alapszik, mert ha az illető lemond választási bizottsági tagságáról, akkor feléled a választójoga. Ez azonban sérti a közhivatal viseléséhez való jogot, az önkiteljesítéshez és önrendelkezéshez való jogot, és ekképp az emberi méltóságot. Ilyen alapon, ha egy diktatúrában egy törvény előírná,

meg, azaz nem lehet a választási bizottság tagja bármilyen jelölt,³⁴ a norma hatása viszont ugyanaz. (Erre még a hatalommegosztásról szóló alpontban visszatérünk.)

A választójogosultság fontos szegmense, hogy mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

5. A jogállamiság

A 'rule of law' kifejezést a magyar jogban gyakran a német 'Rechtsstaat'³⁵ szóval azonosan fordítják 'jogállamnak'. (Tükörfordításban magyarul 'Lawstate' lenne.) Ez mindenképpen a jog és állam szoros összekapcsolódására utal. A 'jog', mint jelző határozza meg az államot. Az alkotmányos állam teljes működését a jog szabályozza. (A jog fogalma ismérve az összes normához képest, hogy állam által kikényszeríthető.³⁶) A kettő között tehát elválaszthatatlan egység létezik. *Kettős elvárás, hogy a jog egyrészt feleljen meg a társadalom érdekeinek és akaratának (ez az állam oldaláról fennálló külső összefüggés), másrészt feleljen meg saját belső összefüggéseinek, mert ez pedig szintén a társadalom hosszú távú érdeke.*³⁷ A 'rule of law' kifejezés szó szerinti magyar

hogy ad absurdum református vallású nem tölthet be egy tisztséget, és az illető saját elhatározásból felhagy annak gyakorlásával, akkor megnyílna a pozíció. Ez azonban természetesen teljességgel elfogadhatatlan egy alkotmányos demokráciában. Egyes megközelítések szerint a választójogból kizártak tekintetében az Alaptörvény szövegéből sem az alapjogi cselekvőképesség, hanem az alapjogi jogképesség hiánya („nem rendelkezik választójoggal”) következik. Vö. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-Orac, 2014, 81.

34 Ve. 18. § (1) bekezdés h) pont. Tehát például az NVB tagja nem lehet akár helyi választáson sem ad absurdum független jelölt sem. Ez pedig a (passzív) választójog komoly sérelme – alkotmányos felhatalmazás nélkül.

35 A két fogalom tartalmáról ld. SZIGETI Péter: *A jogállam társadalomtörténeti változatai*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Állalmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997, 152–169., ill. 162–168.

36 A ma már evidenciát jelentő tézis, miszerint a jog elvont szabály, az európai „nép jogfelfogásban” gyökerezik. Még a kazuisztikus római jogban is az írott jogot, pl. a XII táblás törvényeket a prétori értékelésnek (és a jogtudói véleménynek) megfelelően a konkrét eset sajátosságaihoz alkalmazták. Csak a császárkortól lett elvont norma a jog, és ekkortól éltek a jog folytonosságának fikciójával. Azóta a jog megkülönböztető ismérve az autoritás, az egyetemes alkalmazás szándéka, az obligatio (vagyis a viszony kétoldalúsága) és a szankció. Ld. VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 150.

37 Előbbi aspektus a népképviselési rendszerben és a megfelelő állami jogalkotásban nyil-

fordítása a 'törvények uralma'. Ez tehát indirekt logikával azt jelenti, hogy a jog uralkodik, nem az emberek. Az emberek, bármilyen tisztséget is töltenek be, egyenjogúak. Nem azért dönthet valaki egy ügyben, mert 'magasabb rangú', hanem azért, mert a konkrét esetben ő rendelkezik hatáskörrel. (Ebből is következik a hatáskörelvonás tilalma, ami összefügg a hatalommegosztás témájával is.) Ennek álláspontom szerint különleges jelentősége van a választójog aspektusából. Többek között azért, mert korábban számos esetben az igen tekintélyes – és elvileg a szakirányú hierarchia csúcsán lévő – választási bizottság semmit nem tehetett meg a választások tisztaságának³⁸ megóvása érdekében, mert a konkrét lépések megtételére nem volt hatásköre.³⁹

Egy alkotmányt vagy a teljes népakarat legitimálja, vagy pedig a folyamatos jogfolytonosság.⁴⁰ (Előbbi idealisztikus esetben azt jelentené, hogy az alaptörvény minden paragrafusát megszavazná minden ember.) Utóbbi a formális jogállamisággal függ össze. De azt meddig lehet visszavezetni? Például Kelet-Közép Európa államainak nagy részében a rendszerváltás a legalitás és jogfolytonosság talaján ment végbe. Költői kérdés: meddig lehet a jogállamiságot visszavezetni formálisan? Mi a jogi megítélése, ha a kiindulópont tartalmilag egy nagyon aggályos rendszer volt? Mert minden, a jogfolytonosság talaján fejlődött állam előzménye mai szemmel nézve antidemokratikusnak tekinthető. A formális jogállamiság ezen problémáival szemben a tartalmi jogállamiságot tekinthetnénk etalonnak, ennek azonban szubjektivitása okozhat gondot⁴¹. *A jogállam ugyanis nem cél, hanem eszköz.*

vánul meg, ezért jobban megfogható. Utóbbi tartalmi szűrő szubjektívebb, leginkább az alkotmánybíráskodás révén közelíthető meg objektíven. A téma átfogó összefüggéseiről ld. Tóth J. Zoltán: *Demokrácia, jogállam és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Patrocinium, 2020, különösen 104–117.

- 38 Mivel a Történeti Alkotmány antidemokratikus felfüggesztésének és a 'sztálini ihletésű' Alkotmány (1949. évi XX. törvény) illegitim bevezetésének egyik fő kauzális kútforrása az ún. kékcédulás választások csalása volt, úgy ítélem meg, hogy a jogfolytonosság (és jogállamiság) egyik fő alkotmányvédelmi értéke a választások tisztaságának megóvása. Amíg ezt őrizni tudták, addig fennállt az alkotmányos jogfolytonosság. Kérdés, hogy az alkotmánybíráskodási gyakorlat fog-e valaha e körben Történeti Alkotmány vívmányaira hivatkozni. Ld. RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, különösen 39.
- 39 Fontos reform a törvényben, hogy a választási bizottság bírságot is kiszabhat. Ld. Ve. 152. § (3) bekezdés.
- 40 Mert akkor magának az államnak a létrejöttére vezethető vissza a társadalom akarata. A jogfolytonosságról ld. Tóth Zoltán József: Egyes észrevételek az Alaptörvény értelmezéséhez. *Polgári Szemle*, 2013/1–2, 13–40.
- 41 Bizonyos megközelítések szerint egyesek tetszés szerint belemagyarázhatják saját szubjektív álláspontjukat a jogállam képlékeny fogalmába. Vö. VARGA ZS. András: *Eszmény-*

Annak eszköze, hogy a társadalom fennmaradjon, annak akarata érvényesüljön (Ez az állam alapjai oldaláról), ide értve azt is, hogy az emberi jogok biztosíttassanak. (Ez a jog alapja oldaláról.)

A jog legitimitása szempontjából kiemelkedően fontosak a demokratikus választások. Ennek tartalmi eleme a csalások megakadályozása és a megfelelő választási rendszer. Utóbbi kialakítása terén az államoknak nagy mozgásterük van. (E sorok írója sokat publikált e témáról, éppen ezért itt és most ennek részletezése mellőzendő. Pont a konklúzió miatt: lényegében az összes modern választási rendszer demokratikus, ha betartja az alkotmányosság követelményeit.) *Azt azonban véleményem szerint ki kell mondanunk: ne nyerhessen a többséggel szemben a kisebbség. Ezt részben a megfelelő választási modell, részben a garanciális elemekkel körülbástyázott jogorvoslati rendszer biztosítja.* Mert máskülönben csak formai értelemben beszélhetünk demokráciáról. (Ez nyilván már átvezet bennünket a másik alponthoz.) Olyan további jogállami elvárásokat is meg kell fogalmaznunk, hogy a jobbiztonságot sérti, ha a választási rendszert – kellő felkészülési⁴² idő nélkül – a választások előtt közvetlenül változtatják meg.

Azt is ki kell emelnünk, hogy a jogállamiság elvéből következően a jog nem hagyhatja védtelenül az embereket. Ahol szükséges, ott be kell avatkoznia a társadalmi viszonyokba. Máskülönben egyes emberek 'uralkodnának' a társadalom ellenében diszfunkcionálisan, nem pedig a jog. Itt napjaink égető problémájaként utalnunk kell az interneten szabadon elkövetett sok jogsértésre.⁴³ Ez a választási kampány szempontjából talán leginkább a közösségi portálokra és a keresőmotorokra vonatkozik. Továbbá arra kívánok utalni, hogy álláspontom szerint a választási jogban a kazuisztikus szabályozás a megfon-

ből bálvány? – A joguralom dogmatikája. Budapest, Századvég Kiadó, 2015, 228., ill. ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: A Jogállami Univerzum Tágulásáról és Ennek Veszélyeiről. *Kommentár*, 2019/2, 31–40.

42 Nyilván e kérdéskör kapcsán fokozottan felmerül a kellő felkészülési idő kérdése. Ez utóbbi kiváló általános kifejtéséről ld. TILK Péter – KOVÁCS Ildikó: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról. *Jogtudományi Közöny*, 2015/11, 549–555.

43 Természetszerűleg fokozottan oda kell figyelni a fentiek büntetőjogi szankcionálására is. A kiberbűnözésről ld. BELOVICS Ervin: *A kiberbűnözés elleni harc szerepe és jelentősége napjainkban*. In: BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Globális biztonságpolitikai kérdések az interneten, különös tekintettel Kína és Magyarország kapcsolatára. Issues of Global Security Policy on the Internet, with Special Regard to the Relations between China and Hungary.* Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2018, 28–38., valamint POLT Péter: *Jurisdiction matters in cybercrime proceedings*, kézirat, 2018., továbbá DOBROCSI Szilvia – DOMOKOS Andrea: *Kiberbűnözés*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 49–74.

tolandó. Ugyanis a példálózó-alapelvi kodifikáció túl nagy mozgásteret ad a jogalkalmazóknak, ez pedig a választások átpolitizált légkörében óhatatlanul az elfogultság vádját vonja maga után a jogszabályok nyitottsága esetén.⁴⁴

A jogfolytonosság komoly összetevője álláspontom szerint, hogy a parlamentet olyan választójogi törvény alapján kell megválasztani, amit már egy szintén demokratikusan rekrutálódott parlament alkotott meg.

Nagyon fontos elem a jogorvoslathoz való jog a választási eljárás tekintetében. (Tehát mind a 'klasszikus' választások, mind a népszavazások tekintetében.) Ez a választási bizottságok előtt igénybe vehető kifogások mellett jelenti (a jogállamiság alapkövetelményeiből adódóan) a bírósági felülvizsgálatot, és tág értelemben az alkotmányjogi panasz lehetőségét.⁴⁵ Továbbá a népszavazási kérdések engedélyezésével kapcsolatban (a Kúriánál), az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntésével kapcsolatban (az Alkotmánybíróságnál) is van külön jogorvoslati lehetőség.

A 'laboratóriumi szinten vegytiszta' jogállam csak jogirodalmi művekben létezik. Az ideáltípushoz képest minden állam normáiba bele lehet kötni, kívülállóként és szenvedő állampolgárként is. Továbbá el kell mondanunk, hogy a 'tértől és időtől független' alkotmányjogi ötleteket igen nehéz konkrét szituációra adaptálni. Egy ország jogfolytonossága, vagyis meglévő szabályai és jogi kultúrája nagyban determinálják az esetleges reformok irányát. A jog továbbá nagyon nehezen választható el társadalmi környezetétől, a konkrét szociológiai viszonyoktól és az adott politológiai helyzettől. Ezért a konkrét *de lege ferenda* javaslatoknak is mindig ezekhez kell kötődniük.

A jog nem csupán abból nyeri kötelező erejét, hogy formailag jogként jelenik meg. (Törvényként, rendeletként, a megszokott formában, a rendszeresen használt jogi fogalmakkal.) Abból is ered ez a kötelező erő, hogy társadalmi támogatottság áll mögötte. Ezt a támogatottságot persze – a jogállamiság jegyében – csak a megfelelő eljárásban lehet megkérdőjelezni. *A jog az emberekhez szól*, ezért meg kell tudni ismerniük: kellő felkészülési időre van szükség és érthető, egyértelmű nyelvezetre. *Másrészt a jog az embereknek szól*, ezért az emberi jogok évszázadokon át szervesen fejlődött absztrakt mércéinek is meg kell felelnie.

44 Továbbá megállapíthatjuk, hogy ha a jogalkotó egy területen csak absztrakt sztandardok segítségével szabályoz, akkor a jogalkalmazók elkezdik maguk pontosabb szabályokkal kitölteni a hézagos területeket. Ld. POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 117.

45 CSERVÁK Csaba: *A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra*. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Választási dilemmák*. Budapest, NKE, 2015, 11–34.

6. Népszuverenitás

A 21. századi alkotmányos államban minden hatalom csakis a népből eredhet. Az egyenrangú világvallások korszakában ez az egyetlen 'legkisebb közös többszörös', az emberi jogok általánosan elterjedt rendszerében az egyetlen, emberi méltóságot nem sértő legitimáció. (Korábban, főleg a keresztény jogi gondolkodásban a hatalmat Istentől eredeztették; a Szent Korona-eszme organikus megközelítése lényegében konszenzust teremtett a két álláspont között, hiszen a „Szentkorona tagjai” a teljes jogú állampolgárok, vagyis a nemesek.⁴⁶)

Kardinális ismérve a népszuverenitásnak témánk szempontjából, hogy a választások eredménye feleljen meg a népakaratnak. Ekképp nagyon fontos egy olyan választási rendszer kialakítása, amely a lehető legautentikusabban méri a népakaratot. Az ideális választási rendszer szociológiai értelemben a választópolgárokhoz igazodik. Természetesen a társadalom politikai tagolódása, a választópolgárok 'makroszintű' magatartása ciklusonként, sőt valamennyire hónaponként változhat. Egy-egy jelentős horderejű esemény is nagyban képes befolyásolni az emberek politikai pártokhoz való hozzáállását. (Ebből kiindulva ad absurdum minden választási időszakra más-más választási rendszer bevezetése lenne indokolt. Ez azonban rendkívüli mértékben sérti a jogállamiságot, továbbá aligha reális, hogy a mindenkor parlamenti többség a 'közjó' érdekében, ne pedig a saját győzelmét előmozdítva módosítsa a választási rendszert.) Például egy relatív többségi (egyéni körzetekre épülő) rendszer nem méri igazán objektíven a társadalmi akaratot egy olyan államban, ahol éppen az egyik esélyes párt elutasítottsága rendkívül magas. (Lehet, hogy 30 %-nyi támogatottsággal egy relatív többségi modellben lehet nyerni úgy, hogy a társadalom 70 %-a kifejezetten határozottan elutasítja ezt a bizonyos politikai erőt.)⁴⁷

A kategória kapcsán az is megemlítenendő, hogy a választópolgárok kifejezetten a választópolgárok szervei, melyek a választások felügyelete révén a népakarat megvalósulásának letéteményesei.

46 Vö. POKOL Béla: Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme. *Jogelméleti Szemle*, 2010/3, 1–12.

47 Egyes választópolgárok határozottan rajonganak bizonyos pártokért. Mások vívódnak, hogy 2 közül melyiket válasszák. Elképzelhető, hogy néhány szavazó szimpatizál egy képviselőjelölttel, de listán (ha van) egy teljesen más politikai közösségre szavazna. Az sem példa nélküli, hogy egy választópolgár csak abban határozott, hogy melyik párt ne nyerjen. Ennek érdekében pedig akár szíve szerinti preferenciáit is módosítaná taktikából. (Ez utóbbihoz persze rendkívüli fokú állampolgári tudatosság, tájékozottság és intelligencia szükségeltetik.) Ld. erről részletesebben CSERVÁK Csaba: Kategorikus és ordinális választási rendszerek. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/3, 27–40.

A választójog másik nagy szegmense témánk szempontjából a népszavazás: hazánk ismeri a nép által kezdeményezett referendum intézményét. Nemzetközi összehasonlításban az ezt kikényszeríteni tudó 200 000 választópolgár előírása méltányosnak tekinthető. A kizárt tárgykörök közül különösen a 'költségvetési vonatkozás' megfelel a nemzetközi trendeknek, és fontos garancia, hogy ezek magában az Alaptörvényben találhatóak. Az e sorok írója által kialakított 'in dubio pro plebe' (kétség esetén a nép javára) bíraskodási zsinórmérték segít a népakarat következetes kiteljesítésében, mert csak egy teljesen egyértelműen fennálló kizárt tárgykör esetén ítéli megtilthatónak a referendumot. Az alkotmányosság letéteményes öre, hogy a népfelség elvét a közvetett demokrácia szervei mellett a népszavazás lehetősége is erősíti.⁴⁸

7. A demokrácia

A demokrácia nem csupán a 'többség dönt' elvének szinonimája a modern alkotmányos államban. A demokrácia kifejezés a görög demos („emberek”) és kratos (hatalom) elemekből ered. A demokrácia eszerint értelmezhető az emberek hatalmaként, azaz olyan kormányzási formaként, amely a polgárok akaratától függ.⁴⁹ Adott országbeli elméleti vagy gyakorlati sajátosságai szerint a demokrácia elé számos – korlátozó vagy kiterjesztő – jelzőt illesztettek.⁵⁰ A demokrácia a szabadok egyenlősége és az egyenlők szabadsága, vagyis a szabadság rendje.⁵¹ A demokrácia a többség uralmát jelenti a kisebbség érdekeinek védelmével. Olyan választási rendszert kell megvalósítani, amely tényleg a többség győzelmét mozdítja elő – emellett megjeleníti a parlamentben a kisebbség szavát is. (Kisebbségen itt érthetjük a számszerű kisebbség mellett a nemzeti kisebbségek érdekképviselését.) Egyes választási modellekben fokozottan fennáll annak esélye, hogy a társadalom támogatottságának többségét nem élvező párt győzedelmeskedik. *Például, képzeljük el, egy*

48 A népszavazás hazai jogintézményéről ld. még TÉGLÁSI András: *A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Budapest–Győr, Gondolat Kiadó, 2015, 339–353.

49 Ez az Európa Tanács meghatározása. Ld.: <https://www.coe.int/hu/web/compass/democracy> (2022. 04. 28.)

50 Például deliberatív demokrácia, tartalmi demokrácia, eljárási demokrácia, irányított demokrácia, gyámkodó demokrácia, illiberális demokrácia, liberális demokrácia, konszenzusos demokrácia, konzociális demokrácia. Vö. MOLNÁR Attila Károly: *A tanácskozó demokrácia és a megváltó csevegés*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2014, 204.

51 Vö. SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Budapest, Korona Kiadó, 1997, 65–71.

relatív többségi rendszerben 'A párt' 100 körzetből 51-ben nyer, úgy hogy az összes kerületben a szavazatok 30 %-át szerzi meg. (Tehát összesítésben nagyjából 30 %-ot.) 'B párt' 49 körzetben a leadott voksok 60 %-át nyeri el, a többi kerületben 20%-át. (Ez országos szinten kb. 40 %-ot jelent) Tehát az adott államban egyértelműen támogatottabb párt nem jut kormányzati pozícióba a választási rendszer miatt. (Angliában többször valójában is a kevesebb szavazatot kapott párt szerzett többséget a parlamentben, például 1929-ben, 1951-ben és 1974-ben!⁵²)

A jogállamiság (konkrétan az abból levezetett jogbiztonság) elvét szolgálja, de a demokrácia elvét sérti, hogy a választási eljárásban nincs perújítási/újrafelvételi lehetőség.

Az új Ve. is – a korábbihoz hasonlóan – a 3 napos eljárási határidőket (mely eleve szinte abszurdan rövid) jogvesztőnek tekinti.⁵³ Ezen szabály generális jellege jelentős elméleti veszélyeket rejt magában, amelyek az alábbi gondolatmenettel igazolhatók. Amennyiben egy szoros verseny esetén választópolgárokat a szavazás napján ad absurdum emberrablással akadályoznak meg a voksolásban, még ha ezt később a büntetőbíróság az elkövetők több éves szabadságvesztésre ítéelésével kellő súllyal szankcionálja is, ennek nem lehet visszaható hatálya az eredményre nézvést. Annak ellenére, hogy mondjuk kétségtelen bizonyítást nyer, hogy az egyik párt győzelme a bűncselekménynek tulajdonítható. Bármennyire is groteszk példa ez, rámutat a jogvesztő határidők tarthatatlanságára. (A levezetés, emberrablás helyett behelyettesítve enyhébb súlyú bűncselekményekkel, sajnos már valamivel életszerűbbnek tűnik, és a választás teljes demokratizmusának komoly csorbulását jelentheti. És ehelyütt a fokozott óvatosságot a már sokszor említett jogtudat és jogi kultúra hiányosságai és a történelmünk említett rossz emlékü öröksége indokolja.) Amennyiben bizonyított bűncselekmény hatással lehetett a választási eredményre, és kvázi emiatt nem a többség nyert, az nagyon komolyan sérti a demokrácia elvét. Tegyük hozzá, hogy a korábban elemzett alkotmányjogi panasz kiterjesztően aktivista értelmezésével az Alkotmánybíróság – szélsőséges esetben – tudna orvosolni egy ilyen problémát.

Néhány évvel ezelőtt ezen problémára dolgoztam ki az alábbi de lege feren-

52 Ez persze nem teszi eleve „antidemokratikussá” a brit rendszert, de emlékeztet a fentebb említett elvre, miszerint az elemzett alapelvek soha nem nyilvánulhatnak meg tiszta formájukban. Magam egyébként nem tudok azonosulni azzal a tézissel, hogy csupán eljárási rendjében elegendő demokratikusnak lennie a választási rendszernek.

53 Már az is apró előrelépés az új törvényben, hogy az eredmény megállapítására 6 napot ad a választási bizottságoknak. Ld. Ve. 294. §.

da javaslatot. „Amennyiben a bíróság a választással kapcsolatban jogerősen bűncselekmény elkövetését állapítja meg, és a bűncselekmény a választás eredményét érdemben befolyásolta, az NVB határozatával megnyitja a jogorvoslati utat. A Ve. szerinti határidők a bírósági ítélet jogerőssé válásával kezdődnek. (Az ítélet jogerőssé válásától számított 3 napon belül lehet az NVB-hez fordulni. Az NVB határozatától számított 3 napon belül lehet az ügy érdemében az ügy elbírálásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz beadványt intézni.)”

A demokráciadeficit fogalmát a szakirodalom dominánsan az Európai Unió viszonyrendszerében taglalja,⁵⁴ de álláspontom szerint komoly létjoga lenne szuverén nemzetállamok belső viszonyainak górcső alá vételénél. Demokráciadeficitnek tekinthetjük leginkább álláspontom szerint:

Ha nem az győz a választásokon, akire a többség szavazott. (Akár a választási rendszer, de főleg választási csalások miatt.)

Az is aggályos, ha hosszú évekre eltolódik a parlament a népakarattól és nincs semmilyen korrekciós mechanizmus. Hozzátehetjük, főszabály szerint ezt a választópolgárok úgy szankcionálják, hogy a következő ciklusban nem az adott képviselőket/pártokat választják be a népképviseleti szervbe. A korrekció létjoga akkor erős különösen, ha 1. nagyon nagy mértékben és 2. nagyon hosszú időre tér el a parlament álláspontja a népakarattól.

De az is deficit, ha a többség akarata jegyében meghozott döntéseket 1. contra legem alkalmazzák. (Ez a kontinentális jog szellemiségétől merőben idegen.) 2. vagy pedig alkotmányos indok nélkül megsemmisítik. (Ennek kapcsán emlegethetjük a 'jurisztokráciát'.)

A 'deficit deficite', ha nemzetközi vagy európai uniós jogi kötelezettség túlzottan kiterjesztő értelmezése miatt nem a népakarat érvényesül.⁵⁵

54 Ld. például KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3, 143–161.

55 Utóbbi különösen érdekes kérdés; az Európai Unió (illetőleg nemzetközi szervezetek) demokratikus legitimitáció hiányában történő fellépése a szuverén nemzetállamok rovására megkérdőjelezi a demokratikus döntéshozatalt és ezáltal a népszuverenitást. *Sok helyen elkopotott frázisként olvashatjuk „szinte szentírásként” leegyszerűsítve, hogy a nemzetközi jog, illetőleg az EU-jog elsőbbséggel rendelkezik a belső jog felett. Ez a kijelentés semmitmondó, tartama szinte üres. Miért mondhatjuk ezt?* Részint mert az hierarchia (elsőbbség) kérdésköre a nemzetközi jog belső jogra gyakorolt hatásainak csak csekély részénél jelentkezik. Mászt jelent az elsőbbség jogalkalmazásban. Teljesen más az értelme viszont a jogalkotásban. Következésképp mászt jelent az Alkotmánybíróság szemszögéből vagy egy rendes bíróság előtt. Ráadásul eltérő jogkövetkezmenyei lehetnek egy utólagos normakontroll eljárásban és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásban. (Mászt jelent a nemzetközi jog szemszögéből és a

8. A hatalommegosztás

A hatalommegosztás, a hatalmi ágak szétválasztása, valamint a hatalmi ágak egyensúlya egymáshoz szorosan kapcsolódó, összefüggő elméleti alapból eredő fogalmak. A hatalommegosztás elmélete, jóllehet a felvilágosodás terméke, gyakorlati megnyilvánulása sok évszázados múltra tekint vissza.⁵⁶ A megosztott hatalom szükségszerűen korlátozott, a hatalommal való visszaélés gátja, és így az önkényuralommal szembeni védekezés intézményesülése. Ezért egyértelmű, hogy fogalmi meghatározása előtt már jóval a törekvések

belső jog szemszögéből.) Lényeges a különbség egy nemzetközi *ius cogens* szabály és egy kétoldalú nemzetközi szerződésen alapuló szabály között. másként vetődik fel az elsőbbség egy alkotmányi normával, másként egy miniszteri rendelet rendelkezésével, és megint másként egy uniós rendeleti szabállyal szemben. Ráadásul az elsőbbségnek többféle típusa is van. Blutman László kiemelkedő akadémiai doktori disszertációja rendkívüli mélységben veti alá kritikai elemzésnek a gyakorlatot és a vonatkozó dogmatikai problémákat. Ld. BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek*. MTA doktori értekezés, Szeged, 2015, különösen 67–78.

56 A három klasszikus hatalmi ág már visszavezethető Arisztotelészig. Ő közügyekről tanácskozó testületet, a magisztrátusokat és az igazságszolgáltatás szervét említi meg, ami szinte teljesen megfeleltethető a törvényhozás – végrehajtás – igazságszolgáltatás hármásának. Arisztotelész a politeiát tekinti a helyes hatalmi berendezkedésnek, mely a demokrácia és az oligarchia ötvénye. Cicero *Az Állam* című művében a királyság, az arisztokrácia uralma és a demokrácia közöttes állam kiválósága mellett tesz hitet. E két elméletet bizvást tekinthetjük a hatalommegosztás előképének, hisz a vegyes állam csak a különböző tényezők jogkörének pontos elhatárolása, no meg szociológiai-politológiai értelemben véve a hatalomba való bevonása révén lehetséges. Polübiosz még tovább ment, és elméleteivel a klasszikusok következtetéseiig jut el. A különböző társadalmi erőknek szerinte ellenőrizniük, korlátozniuk kell egymást, ami a checks and balances megoldását előlegezi meg.

John Locke a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág mellett a föderatívát (külügyit) említi harmadikként, melyet talán tekinthetünk az összállami-külpolitikai szereppel (is) bíró, a kormányzati rendszerek tényezőjének tekintett államfői hatalom megfelelőjének. A nagy orákulum, Montesquieu a közismerttől némiképp eltérően törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különböztet meg. Utóbbin lényegében az igazságszolgáltatást érti, míg a másodikat a fejedelem tevékenységében látja megvalósulni, ami tehát voltaképp Locke hármásával megegyező rendszert hoz létre. (Megjegyzendő, hogy e korszakban a végrehajtó hatalom letéteményese az uralkodó, illetve az általa kinevezett apparátus volt, a gondoskodó állam hiányában pedig a fő végrehajtási feladatok a külpolitikára irányultak.) A törvényhozó hatalmat is szétválasztja a kétkamarás országgyűlés igenlése révén. Ld. erről még CSERVÁK Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. Jogelméleti Szemle*, 2002/1, 1–8.; ill. SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995, 19–47.

középpontjába került tényleges megvalósítása. A mai értelemben vett választójog kapcsán egyrészt a nép által megválasztott testület hatalommegosztási rendszerben betöltött helye a releváns számunkra, másrészt pedig a választási szervek státusza, függetlensége. Előbbire visszautalva: mit sem ér a közvetlenül, demokratikusan választott parlament, ha annak döntését egy másik hatalmi ág, demokratikus legitimáció hiányában felülírja, illetőleg ignorálja.

A hatalom megosztása a történelemben rendszerint együtt járt a hatalom sajátműképpeni formáinak (funkcióinak, ágainak) elválasztásával. A monofunkcionális hatalommegosztás viszonylag ritka, kevés példa volt rá, hogy a hatalom azonos szegmensén szimmetrikusan osztoztak volna bizonyos szervek. (Talán a római közjog konzuljainak kollegiális viszonya említhető példaként.) Tág értelemben az is hatalommegosztás, ha többen töltenek be egy pozíciót. Ebből az aspektusból nézve fontos, hogy a választási bizottsági tagságot többen töltik be; a kollektív bölcsesség mellett azért is, mert így egy személy esetleges elfogultságát jobban ellensúlyozza a testület többsége.

A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett talán célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát használni, több szempontból is. Egyrészt azért, mert az e jelszót lobogójukra író törekvők gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozták elő, a három tényezőnek egy gyűjtőmagban való központosulásával szemben indítottak harcot, tehát nem a különböző hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzték ki célul.

Másrészt a javasolt fogalom jobban összefér a hatalmi ágak egyensúlyának kategóriájával. Ez utóbbi ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén valósulhat meg, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is. Montesquieu hatalommegosztást megalapozó nézetrendszere is ilyen elvi alapon áll. Az egyensúly fontos tényezője, hogy az egyes hatalmi ágak ne emelkedjenek túlhatalomra a többivel szemben, ennek azonban szavatosa a különböző szervek egymást 'kordában tartó' jogosítványainak rendszere. Ez utóbbira jellemző példa a kormány leszavazása, valamint a parlament feloszlásának lehetősége. (A magyar kormányzati rendszerben a konstruktív bizalmatlanság intézménye, valamint a parlament Kormány általi föloszlásának úgyszólván kizárt lehetősége⁵⁷ révén beszélhetnénk a hatalmi ágak elválasztásáról, azonban a kettő közötti viszonyrendszere eltérő a veszélyhelyzet idején a hagyományos jogi helyzethez képest.⁵⁸

57 Legföljebb úgy képzelhető el, ha a Kormány közreműködik diszfunkcionálisan abban, hogy adott év márciusának legvégéig ne legyen költségvetési törvény.

58 SIMICSKÓ István: *Kihívások, veszélyek – kontra védelmi képességek*. Debrecen, DELA, 2021, 52–57.

Azért is célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásáról beszélni, mert hogy hány hatalmi ág van, az az egyes alkotmányos rendszerek függvénye, azonban funkció egységesen csak e három fajta lehet. (Az egyes funkciókat tehát több ág valósíthatja meg, főképp a végrehajtás diffúz rendszere oszolhat meg több központ között.) A legtágabb értelemben önálló hatalommegosztási tényezőnek tekinthetünk minden olyan állami szervet, amely döntéseiben nem utasítható, vezetője nem leváltható, független hivatala, elkülönült költségvetése van. Ilyennek sorolhatjuk be a választási bizottságokat, élükön az NVB-vel és a Nemzeti Választási Irodát, amely autonóm államigazgatási szerv. A választási bizottságok független közjogi testületek, a választási irodák viszont klasszikus államigazgatási/közigazgatási szervek. Előbbiek kvázi igazságszolgáltatási, utóbbiak végrehajtási funkciót töltenek be. Magam korábban igen kritikusan publikáltam a választási szervek függetlenségének, infrastruktúrájának problémáiról.⁵⁹ A jogalkotó e kérdésben sokat lépett előre. Abban igen sajátos megoldást választott, hogy az NVB költségvetése van az NVI-ébe építve, az pedig az Országgyűlés fejezetében található. Kiemelendő, hogy a közigazgatási funkciójú NVI a kormányzattól is független, elnökét a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre a miniszterelnök javaslatára.⁶⁰ Mint korábban taglaltuk, a választási bizottság tagjainak nincs passzív választójoguk. Ezt formailag kritikának vetettem alá, de ehelyütt álljon a csattanó: ezzel tartalmilag teljesen egyetérthetünk. Nem várható el ugyanis a választások objektív felügyelete attól, aki jelöltként vesz részt a folyamatban. Ennek viszont az lenne a megfelelő rendezése, ha az előbbieket az Alaptörvény tartalmazná a választójogból kizártak között.⁶¹ És mivel egyetlen szerv vagy személy besorolása sem lehet alacsonyabb, mint azé, mely fölött felügyeletet gyakorol, a korrekt megoldás az volna, ha az NVB tagjait az országgyűlési

59 CSERVÁK Csaba: *Közjogi rendszerünk mostohagyermekai: a választási bizottságok. Jogelméleti Szemle*, 2009/2, 1–14.

60 Ez némileg a bibói gondolat mentén haladva a „szakmai” közigazgatás és a végrehajtás között is hatalommegosztást teremt. Ld. BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*, kézirat, 278. Bibó Magyary Zoltánra is hivatkozik e körben.

61 Figyelemre méltó, hogy a korábbi Ve., az 1997. évi C. törvény 22. § (2) értelmében a választási bizottságnak nem lehetett tagja a [...] *választókerületben induló* jelölt. Ez nem zárta ki, hogy egyik körzetben induló jelölt a másik körzetben választási bizottsági tag legyen, de álláspontom szerint a helyes értelmezés alapján – az (NVB-jogelőd) OVB országos hatáskörű és illetékességű lévén – az országos szintű választási bizottsági tagok sehol az ország területén nem lehettek jelöltek. (Némileg megengedőbb értelmezés, hogy a választókerület az országos szint tekintetében az országos lista volt, így az OVB-tagok az országos listán nem lehettek jelöltek.)

képviselőkével egy tekintet alá eső jogállás illetné meg. Ez következne abból is, hogy a választási időszakban a mentelmi ügyekben az NVB jár el, anélkül, hogy jelenleg a tagoknak lenne mentelmi joguk. A „*nemo plus iuris*” regula⁶² közjogi leképeződéseként azzal lehetne a gordiusi csomót átvágni, ha a mentelmi joggal járna együtt a kvázi képviselői besorolás.

Az amerikai *checks and balances, fékek és egyensúlyok* elmélete sokban megegyezik az előbbiekkel, általában annak szinonimájaként emlegetik, mindazonáltal némelyek érdekes módon különbözőnek vélik azoktól.

Eszerint a különböző hatalmi tényezők a kölcsönös függés viszonyában vannak, egymásra utaltan működnek. A hatalmi funkciókat a javasolt megoldáshoz hasonlóan megkülönbözteti a hatalmi ágaktól. Nem az egyes szervek határozataiban manifesztálódó döntéseket tekinti önálló egésznek, hanem az adott ügyre vonatkozó összes olyan döntést, melyet a meghozatalra vonatkozó eljárás fűz egységbe.⁶³ Ebben a megközelítésben voltaképp az is a *checks and balances* kategóriájába tartozik, hogy a médiával kapcsolatos jogorvoslatok elbírálásának hatásköre főszabály szerint az NMHH-hoz és annak Médiatanácsához tartozik, de választási időszakban az ilyen ügyeket a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Az igazságszolgáltatás funkciójával, a bíróság hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepével szorosan összefügg, hogy a választási jogvitákban is a végső szót a bíróság mondja ki. Bizonyos értelemben e körbe sorolhatjuk, hogy az NVB elvi jogértelmezése, az 'iránymutatás' nem köti a bíróságokat, azok jogosultak önálló interpretáció kialakítására.⁶⁴ Egyfajta hatalommegosztás jött létre az igazságszolgáltatáson belül is, elkülönült a szakmai (Kúria elnöke) és szervezeti irányítás. (Országos Bírósági Hivatal elnöke). Utóbbi dönt az alsóbb szintű bírák jelöléséről.⁶⁵ Ez

62 *Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet.* (Senki több jogot másra nem ruházhat, mint amennyivel önmaga rendelkezik.) Ld. FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 311–312. Joggal vetődhet fel a klasszikus római jogi regula általános jogelvként való használata és közjogi alkalmazása.

63 SÁRI i. m. 46–47.

64 Ld. Ve. 51. §. A korábbi törvény szerinti jogértelmezés, az állásfoglalás tekintetében nem volt egyértelmű, hogy az kötelező-e a bíróságokra nézvést. Eszerint a OVB állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében; az állásfoglalás iránymutató jellegű, az ellen jogorvoslatnak helye nincs; az állásfoglalást a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. (1997. évi C. törvény, 90/A. §.) Álláspontom szerint, ha valami ellen nincs jogorvoslatnak helye, abban implicite benne foglaltatik, hogy az kötelező. (Különb. miért vetődne fel egyáltalán a jogorvoslat létjoga?)

65 Vö. VARGA Zs. András: *Az igazságszolgáltatás átalakítása.* In: FEJES Zsuzsanna et al.

érinti konkrétan a választási eljárást is; a választási bizottság hatáskörétől és illetékességétől függ, hogy jogorvoslati fórumként melyik bíróság jár el.

(szerk.): *Állam és jog: kodifikációs kihívások napjainkban*. Budapest–Szeged, Gondolat – Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, 2013, 41–61.

A NEMZETISÉGI VÁLASZTÁSOK NEURALGIKUS PONTJAI

MÓRÉ SÁNDOR

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt

A nemzetiségi jogok folyamatos bővülése nem tudta maradéktalanul ellensúlyozni azt, hogy két kérdésben 2012 után is folyamatosan bírálatok érték a magyarországi nemzetiségi politikát. Az egyik kritika a nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzésére vonatkozó szabályozással függött össze, a másik pedig a nemzetiségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető választási visszaéléseket érintette. A tanulmány ezeknek a kritikáknak a legfontosabb aspektusait szeretné bemutatni.

Kulcsszavak: Nemzetiségek, választások, parlamenti képviselő, szószóló, önkormányzatok, etnobiznisz, népszámlálási adatok.

Abstract

The continuous extension of national minority rights could not fully offset the fact that after 2012 Hungarian minority policy was constantly criticized on two issues. One of the criticisms was related to the regulation which allows the gaining of a preferential nationality mandate, and the other to ethno-business, which threatened the legitimacy of the minority self-government system. The study would like to present the most important aspects of these criticisms.

Keywords: National minorities, elections, MP, spokesperson, self-governments, ethno-business, census data.

1. Bevezetés

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény hatályba lépésével az oktatási, kulturális és nyelvi jogok széles körét érvényesíthetik a nemzetiségek Magyarországon. Ez a katalógus az elmúlt csaknem három évtizedben folyamatosan bővült, illetve új jogszabály is született: a nemzetiiségek jogairól szóló évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.). De a nemze-

tiségi jogok bővülése és az Njtv. hatályba lépése sem tudta maradéktalanul ellensúlyozni azt, hogy két kérdésben 2012 után is folyamatosan bírálatok érték a magyarországi nemzetiségi politikát. Az egyik állandósult kritika a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek hiányával, illetve a kedvezményes mandátumszerzésre vonatkozó szabályozással függött össze, a másik pedig a nemzetiségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető választási visszaéléseket érintette.

2. A nemzetiségek parlamenti képviselőire vonatkozó szabályozás dilemmái

A környező országok többségétől eltérően, ahol néhány relatíve nagy lélekszámú nemzetiség egy-egy földrajzi területre koncentrálódik, Magyarországon sokféle – a nemzetiségi törvény szerint tizenhárom – nemzetiség létezik, illetve a viszonylag kis létszámú nemzetiségekhez tartozó állampolgárok az ország területén elszórtan élnek. A magyar szakirodalomban permanens vita folyik arról, hogy szükséges-e a nemzetiségek képviselőit oly módon biztosítani, hogy teljes jogú mandátummal rendelkezzenek az Országgyűlésben.

Az Alaptörvény a 'nemzetiségek parlamenti képviselője' kifejezést nem használja, csak arról rendelkezik, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza”.¹ Az Alaptörvény tehát *expressis verbis* nem mondja ki a nemzetiségek országgyűlési képviselőit, csak részvételről beszél. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) teremtette meg a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviselőinek a lehetőségét. A Vjt. rendelkezései szerint a nemzetiségi lista a pártlistákkal versenyez, és akkor szerez egy kedvezményes mandátumot, ha eléri az országos listás szavazatok 0,27 százalékát.²

A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselőhez jutni a nemzetiségeknek, ezért létrehozta a szószóló intézményét. A nemzetiségi listát állító, de mandátumot nem szerző nemzetiség szószólóval 'képviselteti' magát az Országgyűlésben.

Az országgyűlési választások tapasztalatai alapján felmerül az a fontos kérdés, hogy mennyiben tölti be funkcióját a kedvezményes parlamenti képviselőre vonatkozó szabályozás annak fényében, hogy a 2014-es választásokon egyetlen nemzetiségnek sem, 2018-ban és 2022-ben pedig csak a németiségnek sikerült nemzetiségi mandátumot szerezni. Továbbá a 2022–2026-os

1 Alaptörvény 2. cikk (2) bek.

2 Vjt. 16. § d).

parlamenti ciklusban a legnagyobb magyarországi nemzetiségnek, a roma közösségnek még nemzetiségi szószólója sem lesz az Országgyűlésben. Az országos roma önkormányzatnak nem sikerült nemzetiségi listát állítania.

Országgyűlési választások	2014	2018	2022
Kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszám	22 022 db.	23 831 db.	23 074 db.
Német nemzetiségi névjegyzékbe regisztráltak száma	15 209 fő	33 148 fő	31 856 fő
Megszerzett német nemzetiségi szavazatok száma	11 415 db.	26 477 db.	24 630 db.
Roma nemzetiségi névjegyzékbe regisztráltak száma	14 271 fő	18 430 fő	–
Megszerzett roma nemzetiségi szavazatok száma	4 048 db.	5 703 db.	–
Horvát nemzetiségi névjegyzékbe regisztráltak száma	1 623 fő	2 278 fő	2 268 fő
Megszerzett horvát nemzetiségi szavazatok száma	1 212 db.	1 743 db.	1 760 db.
Szlovák nemzetiségi névjegyzékbe regisztráltak száma	1 317 fő	1 645 fő	1 563 fő
Megszerzett szlovák nemzetiségi szavazatok száma	995 db.	1 245 db.	1 208 db.
A többi nemzetiség listája 1000 szavazatot sem ért el	–	–	–

1. táblázat: A 2014-es, 2018-as és 2022-es parlamenti választások nemzetiségi adatai³

A 2014. évi választásokon 22 022 szavazat eredményezhetett volna egy kedvezményes mandátumot az egyes nemzetiségi listáknak – ezt a szavazatszámot azonban egyetlen nemzetiségnek sem sikerült elérni. A 2018-as parlamenti választásokon az egyes nemzetiségi listáknak 23 831, 2022-ben pedig 23 074 szavazat eredményezett kedvezményes mandátumot – ezeket a szavazatszámokat csak a német nemzetiségnek sikerült elérni. A választások eredményeit és a nemzetiségi közösségek lélekszámát figyelembe véve – kellő szervezettség esetén is – csak a roma közösség listájának lehetett volna még reális esélye a kedvezményes képviselői mandátum megszerzésére. A 13 regisztrált nemzetiségből 9 nemzetiség listája 1 000 szavazatot sem ért el. A nemzetiségek túlnyomó többsége még akkor sem tudta volna elérni a kedvezményes kvóta szerinti szavazatszámot, ha minden választójogosultsággal rendelkező tag felvételét kérte volna a nemzetiségi választói jegyzékbe és a nemzetiségi listára szavazott volna.

A nemzetiségi képviselők és szószólók választása kapcsán felmerülő igen fontos kérdés, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely a pártlistás

³ A saját szerkesztésű táblázat forrása: www.valasztas.hu/orszaggyulesi-valasztasok (2022. 04. 14.)

szavazatért 'cserébe' a szószóló megbízatásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok többsége számára?⁴

A 22/2005. AB határozat szerint „a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.” E tekintetben a jogalkotó az 'egy ember – egy szavazat elvét' érvényesítette a jelenlegi szabályozásban, és ennek megfelelően nem adott lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi listára szavazó választópolgár pártlistára is szavazhasson, ugyanakkor az idézett mondat második részét már nem érvényesítette a jogalkotó. Továbbá azt is figyelmen kívül hagyta a jogalkotó az említett AB határozatból, hogy „a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest.”

A legtöbb (11) nemzetiség esetén a választáson való részvételnek nincs valós tétje, ezt bizonyítják az adott nemzetiség létszámára vonatkozó statisztikai adatok is. A szószóló a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat; a listára leadott szavazatok száma csak a kedvezményes országgyűlési mandátum megszerzése tekintetében releváns.

A fenti kérdésre szerintünk a 'nem' válasz feltételezhető, mivel minden állampolgárnak azonos értékű szavazata van a pártlisták vonatkozásában.

Az elmúlt időszakban több próbálkozás volt arra vonatkozóan, hogy miként lehetne a nemzetiségi közösségek lélekszámából adódó körülménnyel számolni úgy, hogy a parlamenti képviselő valóban biztosított legyen. Többek között még 1990-ben kooptálásra⁵ vonatkozó próbálkozások voltak, illetve a legtöbbet emlegetett kérdés az volt, hogy vajon delegálással megoldható-e az ebből adódó probléma. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiből világosan kitűnik, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselőinek biztosítása alkotmányos keretek között nem valósítható meg kooptálás vagy delegálás útján.⁶

Következésképpen elmondhatjuk, hogy a nemzetiségi választásokra vonatkozó szabályok módosítását indokolt lenne elvégezni, mivel azok véleményünk

4 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 13.

5 Kooptálás alatt az értendő, hogy az Országgyűlés egy jelölő bizottság közreműködésével maga választja meg a kisebbségek parlamenti képviselőit.

6 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 110–111, 198.

szerint a jogrendszer egységébe nem illeszthetők és túlbonyolítottak.⁷ A nemzetiségi szószólók megválasztását szükségtelen az országgyűlési választás rendszerébe integrálni, megfosztva ezzel a nemzetiségi választópolgárok nagy részét a pártlistás szavazás lehetőségétől. És ha már van egy ilyen alkotmányjogi, közigazgatási jogi kuriózumnak számító nemzetiségi önkormányzati rendszerünk, lehetne alkalmazni azt a megoldást is, amely alapján szószólói jogosultsága van az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlése által megválasztott személynek. A 'delegálás' problémája itt nem vetődik fel, mivel a nemzetiségi szószóló nem tényleges országgyűlési képviselő, illetve a nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitímálja az országos önkormányzatokat.

Egy 2018-as empirikus felmérésünk alapján a szószólói intézmény működésének egyik legnagyobb problémája az volt, hogy a ciklus végére több szószólónak is megromlott a kapcsolata az általa képviselt nemzetiség országos önkormányzatával. Az adott országos nemzetiségi önkormányzat elnöke és a szószóló is szeretett volna első helyen szerepelni a választási listán.⁸ Erre vezethető vissza az is, hogy a 2022-es országgyűlési választásokon a roma nemzetiség szószóló nélkül maradt. Kissé cinikusan lehet azt mondani, hogy különböző intézkedésekkel az országos nemzetiségi önkormányzatok magukat járatják le, de amikor kedvezményes parlamenti mandátumról van szó egy ennyire lecsökkentett Országgyűlés esetén (199 képviselő), a visszaélés reális veszélye igazolható, és ez egy olyan probléma, amelyre a jogalkotónak reagálnia kellene.

Álláspontunk szerint azt a megoldást kellene választani, amelyet az Alaptörvény előrevetít, azaz nem a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviseletét, hanem a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét. Tehát a nemzetiségi szószóló intézményének irányába javasoljuk fejleszteni a jelenlegi szabályozást. Ugyanakkor ott, ahol többen élnek nemzetiségek és az adott párt 'nyit' feljűk, a jelöltjeik felkerülhetnének az ideológiai alapon szerveződött pártok listáira, így összhangba hozhatók egymással a nemzetiségek integrációja és a speciális nemzetiségi képviselet szempontjai. Magyarországon az elmúlt ciklusok mindegyikében a parlamentnek voltak olyan nemzetiségi tagjai, akik politikai pártok jelöltjeiként szereztek mandátumaikat. Ez a fajta politikai reprezentáció viszont nem azonosítható a sajátos nemzetiségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenésével. Véleményünk szerint a nemzetiségek parlamenti képviseletét egy modern második parlamenti kamara felállításával lehetne megnyugtatóan rendezni.

7 SZALAYNÉ i. m. 14.

8 MÓRÉ i. m. 197–199.

A jogalkotó felelősége átgondolni azt, hogy ezen tények ismeretében, illetve a 2014-es, 2018-as és 2022-es választások tapasztalatai nyomán akar-e, és ha igen, akkor milyen formában változtatni a kapcsolódó választási jogszabályokon.

3. A nemzetiségi önkormányzati választások dilemmái

1993-ban a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte a hangsúlyt, és háttérbe szorult a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás, a gyakorlati tapasztalatok, a korábbi minta, illetve a szerves belső fejlődés hiánya miatt a kialakult intézménynek számos kihívással kellett szembenéznie. Ezen hiányosságok súlyos, a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető visszaéléseket is lehetővé tettek, például a kisebbségi önkormányzati választásokon bizonyíthatóan olyan állampolgárok is részt vettek, akik nem tartoztak az adott nemzetiséghez. A regisztráció intézményének 2005-ös bevezetése gyökeres változásokat hozott, azonban ez sem nyújtott elegendő védelmet az etnobiznisznek nevezett jelenséggel szemben.

Az Njtv. és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény által bevezetett módosítások elsősorban az etnokorrupció gyakorlatának kiküszöbölésére irányultak úgy, hogy bizonyos garanciákat fogalmaztak meg. Ez a cél mindenképpen a szabályozás javára írandó.

Az alábbiakban arról szeretnénk néhány gondolatot megosztani, hogy a fentiekben említett célt mennyire sikerült megvalósítani, vagyis a módosított szabályozás mennyire váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

3.1. Az egyik visszaélészerű jelenségek korrekcióját szolgáló módosítás a jelöltállítás szabályaival függ össze: csak azok indulhatnak jelöltként, akik a megelőző két nemzetiségi önkormányzati választáson nem voltak más nemzetiség jelöltjei – ezt a feltételt csak 2019 után ellenőrizhetik a választási szervek. A nemzetiségi névjegyzéket tehát már nem semmisítik meg, hanem folyamatosan vezetik a választási eredmények megállapítását követően is.⁹ A jelölttel szemben további feltétel, hogy nyilatkozzon arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, illetve, hogy a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.¹⁰ Ezeket az ismereteket nem kell igazolni a

9 Akit felvesznek a névjegyzékbe, mindaddig gyakorolhatja választójogát, amíg nem kéri saját elhatározásából adatai törlését, vagy valamely kizáró ok bekövetkezése miatt el nem veszíti választójogosultságát.

10 Njtv. 54. § c).

nyilvántartásba vétel során. Érdekes, hogy a romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnek minősül, tehát erről is lehet nyilatkozni a jelöltként való nyilvántartásba vételkor.¹¹

3.2. A jelölőszervezetekre vonatkozó szabályozás módosítása. A 2014-es önkormányzati választásokon a pártok és szakszervezetek kivételével bármely egyesület indíthatott jelöltet a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán, amennyiben jelöltként a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok öt százalékának, de legalább öt választópolgárnak az ajánlását begyűjtötte, és amennyiben az alapszabályában célkitűzésként szerepelt a nemzetiségek képviselése. Ez utóbbi követelmény az alapszabály módosításával viszonylag gyorsan és egyszerűen megoldható volt, így visszaéléseket generálhatott. Ennek kiküszöbölése érdekében az Njtv. 2019-es módosítása előírt legalább egy hároméves időszakot a nemzetiségi önkormányzati választás évét megelőzően az egyesület alapszabályában szereplő konkrétan megjelölt nemzetiségi képviselő vonatkozásában.

3.3. Az állampolgárság, mint választójogi feltétel visszaállítása. A 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon az uniós polgárok – nemzetiségi regisztráció mellett – aktív és passzív választójoggal rendelkeztek, sőt a bevándorolt, letelepedett vagy menekült státuszban lévő regisztrált nemzetiségi tagok is aktív választójogot gyakorolhattak. Azonban egy későbbi jogszabálmódosítás a nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételt már az állampolgársághoz is köti. Az állampolgárság mint feltétel kétségtelenül összefügg a bevándorlók, menekültek, vendégmunkások problematikájával: az erre vonatkozó számok hangsúlyos növekedése eltérő hatásokat fejthet ki egy adott országban nemcsak az adott állam társadalombiztosítási rendszerére, hanem a nemzetiségek politikai és érdekképviseleti rendszerére is.¹² Ugyanakkor nem következetes a szabályozás abban a tekintetben, hogy miközben az egyes nemzetiségekhez tartozó nem magyar állampolgárok nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, addig az átalakult nemzetiségi önkormányzatokban az uniós polgárok polgármesterek vagy képviselők is lehetnek.

11 SZALAYNÉ i. m. 10.

12 UDVARY Sándor: *The Migrant Crisis and its Impact on Civil Procedure in Hungary*. In: RIXER, Ádám (Ed.): *Migrants and Refugees in Hungary*. Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 2016, 85.

3.4. Fontos garanciaként említendő a népszámlálási adatok felhasználása. A jogalkotó szándéka ezzel az volt, hogy a nemzetiségi közösség tagjainak egyéni azonosítása nélkül is meg lehessen állapítani egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken.¹³ A jogalkotó ezen adatokhoz köti a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának megtartását, illetve a működési támogatás mértékének meghatározását.

Elképzelhető az is, hogy a jogalkotó ezzel a szabályozással mintát akar állítani a szomszédos országok törvényhozásai elé, hogy a százalékban meghatározott küszöbérték helyett/mellett konkrét létszámhoz kössék a bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlását. Ezen adatok azonban nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakosságának pontos leképezéseként, illetve tíz év alatt – nagyjából akkor van népszámlálás – lényegesen megváltozhat a demográfiai összetétel (migráció, kivándorlás stb.). Ismerjük a Velencei Bizottság erről szóló véleményét és az Alkotmánybíróság 41/2012. (XII. 6.) AB határozatát is,¹⁴ melynek nyomán a jogalkotó a harminc fős népszámlálási adathoz kötött szabályozást – a 2024. évi általános választásoktól – huszonöt főre csökkentette.¹⁵ 2020. július 1-től újabb kiegészítő szabályozás is hatályba lépett: „[a] települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását abban az esetben kell kitűzni, ha a településen az adott nemzetiség önszerveződése fokának és a településen való honosságának vizsgálata alapján az országos nemzetiségi önkormányzat szükségesnek tartja a település nemzetiségi közösségének öngazgatását.”¹⁶ Ezen szabályozás kapcsán a normavilágosság követelményének sérelmét is érdemes lenne vizsgálni, azaz milyen szempontokat kell figyelembe venni „az adott nemzetiség önszerveződése fokának és a településen való honosságának vizsgálata” során.

3.5. Konklúzióként vizsgáljuk meg, hogy a jogszabályi módosításoknak milyen hatásai voltak a nemzetiségi önkormányzati választások eredményeire.

	1994/5	1998	2002	2006	2010	2014	2019
Bolgár	4	14	30	38	41	33	34
Cigány/Roma	477	776	1004	1118	1248	1197	1 208
Görög	6	18	30	34	37	35	35
Horvát	57	62	100	115	127	112	116

13 SZALAYNÉ i. m. 9.

14 Lásd részletesen: MÓRÉ i. m. 138-143.

15 Njtv. 56. § (6) bek.

16 Njtv. 56. § (1) bek.

A NEMZETISÉGI VÁLASZTÁSOK NEURALGIKUS PONTJAI

Lengyel	7	32	50	47	49	41	44
Német	162	247	318	378	424	406	406
Örmény	16	25	30	31	39	32	32
Román	11	32	43	46	71	61	69
Ruszin	1	9	31	52	75	43	42
Szerb	19	34	43	40	48	45	46
Szlovák	51	69	108	116	122	112	112
Szlovén	6	9	12	11	11	10	10
Ukrán	-	4	12	19	23	16	34
Eredményes	817	1331	1811	2045	2315	2143	2185
Települések	nincs adat	1046	1308	1435	1592	1523	1745
Kitűzött	nincs adat	1538	1973	2077	2343	2715	2715
Elmaradt	nincs adat	157	103	28	22	569	527
Megtartott	nincs adat	1381	1870	2049	2321	2146	2188
Érvénytelen/ eredménytelen	nincs adat	50	59	4	6	3	3

2. táblázat: A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1994 és 2019 között¹⁷

Ha megnézzük a nemzetiségi önkormányzatok 2014-es és 2019-es választási eredményeit, igazából nincs jelentős változás. Nagyon kis mértékben csökkentek ezek az adatok, és csupán az őket közvetlenül megelőző választáshoz képest mérhető a változás. Ugyanakkor két összesített számadat – a kitűzött és elmaradt választások – tekintetében jelentős növekedés tapasztalható, ami a népszámlálási adatok szerepének köszönhető. A joganyag tehát nem változott érdemben, és következésképpen nem történt jelentős változás az önkormányzati választási eredményekben sem.

A népszámlálási adatok alapján növekedett azon településeknek a száma, ahol fennállt a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges törvényi feltétel (harminc nemzetiségi lakos). Ebből következően különösen a

¹⁷ A saját szerkesztésű táblázat forrása: www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok (2019. 11. 30.); PÁLFFY Ilona: *Beszámoló a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról*. Országgyűlés Hivatala B/2256, 2014, 4.

szükséges számú jelölt hiányában elmaradt települési választások számában volt drasztikus a növekedés az utóbbi választásokon.

Az etnobiznisz jelenségek leküzdésében igazi áttörést jelentene, ha a jogalkotó objektív kritériumokhoz kötné az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását. Erre lehetőséget biztosít a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, amely szerint a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának.¹⁸

Az objektív kritériumok bevezetéséhez alkotmányos alapot adhat az Alaptörvényben új rendelkezésként megjelent, az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog.¹⁹ Továbbá a nemzetiségi identitás vállalása és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a nemzetiségi többletjogok gyakorlását.²⁰

18 Lásd részletesen: PAP András László: *45/2005. (XII. 14.) AB határozat – nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás*. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az Alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata – 1. kötet*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, HVG-ORAC, 2021, 647-668.

19 Alaptörvény XXIX. cikk (1) bek.

20 PAP András László: *Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából*. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014, 245-263.

A CSALÁDPOLITIKA EGYES JOGI ÉS TÖRTÉNELMI SZEGMENSEI SZLOVÁKIÁBAN

LENTNER CSABA¹

egyetemi tanár (KRE ÁJK, NKE ÁNTK)

HORBULÁK ZSOLT²

egyetemi adjunktus (Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem)

Absztrakt

A gyermekvállalási hajlandóság csökkenése a fejlett világ általános problémája, így Magyarországot és a cikkünkben szereplő Szlovákiát is érinti. Dolgozatunk, bár egy szomszédos ország jogi rendszerét elemzi, de arra is vállalkozik, hogy összehasonlítást, s mintegy közvetett megítélést adjon a magyar családtámogatási rendszerre.

Megállapítjuk, hogy a gyermekvállalási hajlandóság erősebb Szlovákiában, noha a szlovák jogi szabályozás szignifikáns eltéréseket a magyartól nem mutat, a családtámogatásnak kiterjedt állampénzügyi eszközei, egzakt jogi védő-normái vannak mindkét országban, sőt, az anyagi támogatás mértéke Szlovákiában még alacsonyabb is, a magyar GDP-nek csak mintegy fele. Tehát a jogi keretek általi védelem és szabályozás nem elsődleges, mint ahogy a pénzügyi költségvetési támogatások sem a szülők gyermekvállalási döntéseiben, hanem a gyermekvállalás alapvetően érzelmi, s csak másodsorban anyagi és jogi szabályozási háttér kérdése.

Kulcsszavak: Gyermekvállalás, jogi szabályozás, érzelmi-lélektani tényezők, Szlovákia, Magyarország

1 A kutatási program a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhelye, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kara, a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért, továbbá a 2. lábjegyzetben jelzett szlovák projekt (Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem) kooperációjában valósult meg, illetve zajlik.

2 A tanulmány a szerző részéről a 1/0239/19. sz. VEGA projekt keretében valósult meg. (Článok bol vypracovaný v rámci riešeného projektu VEGA č. 1/0239/19 Implikácie behaviorálnej ekonomie pre zefektívnenie fungovania súčasných ekonomík. The article was prepared within the solved project VEGA no. 1/0239/10 "Implications of Behavioral Economics for Streamlining the Functioning of Current Economies.")

Abstract

The decline in the propensity to have children is a general problem in the developed world, and thus also affects Hungary and Slovakia, the country covered in this article. Our paper, although analysing the legal system of a neighbouring country, also aims to provide a comparison and an indirect assessment of the Hungarian family support system. We find that the propensity to have children is stronger in Slovakia, although Slovak legislation does not differ significantly from Hungarian legislation; both countries have extensive state financial instruments and precise legal protection norms for family support; and the level of financial support is even lower in Slovakia, at around half of Hungarian GDP. Thus, neither legal protection and regulation nor financial budget support are the primary determinants of parents' decisions to have children, but rather childbearing is essentially an emotional issue, and only secondarily influenced by the financial and legal regulatory background.

Keywords: Childbearing, legal regulation, emotional-psychological factors, Slovakia, Hungary

A gyermekvállalási hajlandóság csökkenése a fejlett világ általános problémája, így Magyarországot és a cikkünkben szereplő Szlovákiát is érinti. Dolgozatunk bár egy szomszédos ország jogi rendszerét elemzi, ám – korábbi kutatásainkra reflektálva – arra vállalkozik, hogy egy összehasonlítást, s mintegy közvetett megítélést adjon a magyar családtámogatási rendszerre. A szlovák családtámogatási és gyermekvállalási rendszer jogi hátterének bemutatásával – korábbi kutatásainkkal összevetve – arra a megállapításra jutottunk, hogy a gyermekvállalás alapvetően érzelmi, és csak másodsorban anyagi és jogi szabályozási háttér kérdése, noha a családtámogatásnak kiterjedt állampénzügyi eszközei, egzakt jogi védő-normái vannak mindkét országban. Az állami támogatások tehát segíthetik, de nem vehetik át a szülők egyéni döntésén alapuló gyermekvállalási elhatározását. Ugyanúgy a cikkben exponált szlovák jogi szabályozás is, szignifikáns eltéréseket a magyartól nem mutat, tehát a jogi keretek általi védelem és szabályozás sem elsődleges a szülők gyermekvállalási döntéseiben, noha segítheti a felnövekvő generáció megszületését és életeselyeit.

1. Bevezetés

A gyermekvállalás demokratikus társadalmakban egyéni döntés eredménye, ugyanakkor hatása sorsdöntő a közösség jövőjére. A fejlett világ egyik alapproblémája a gyermekvállalási hajlandóság csökkenése, amely mögött komplex társadalmi folyamatok állnak. A házasságon kívül együttélések általánossá válása, a válások és új házasságkötések számának megemelkedése, az egyedülálló szülőség rohamos terjedése és legfőképpen az egyéni önmegvalósítás, munkahelyi karrier előtérbe kerülése figyelhető meg a nők esetében is.³ A születendő gyermekek megfelelő létszáma nélkül azonban nem biztosítható, hogy egy nemzet a hagyományos értékeit megőrizze, új értéket teremtsen, akár gazdasági, akár társadalmi értelemben.⁴ Sőt, a gyermekek számának mérséklődése a szociális szektor fenntartására hivatott gazdasági működés leendő humánerőforrás kapacitásait (a belépő új munkaerő) létszámát is visszafogja, amely a gazdaság teljesítőképességére kedvezőtlenül hat. Homicskó Árpád⁵ alapján pedig a szociális gondoskodás szempontjából egyrészt olyan munkaerőpiacra van szükség, amelyben az adott társadalom tagjainak nagyobb része aktívan részt vesz. Másrészt a rendszer fenntartásához nagymértékben hozzájáruló járulékfizetők olyan ellátásokat, szolgáltatásokat kapnak, amelyek a megélhetési zavarhelyzet idejére biztosítják korábbi életszínvonaluk fenntartását, így a gyermekvállalás- és nevelés költségeit is, és nem utolsósorban az aktív munkaerő a társadalom fiatalabb és idősebb tagjainak támogatásához képes hozzájárulni, mind a jelenben, mind a jövőben.

A leendő munkaerő alapját adó gyermekvállalási hajlandóság visszaesését azonban nehéz megváltoztatni kizárólag pénzügypolitikai eszközökkel.⁶ Egy társadalom organikus építésében és működtetésében (Birher alapján⁷) a jog, az erkölcs és a vallás normarendjeit, mint történelmi távlatokon át ható össze-

3 Bővebben lásd: LESTHAEGHE, Ron: The second demographic transition. A conceptual map for the understanding of late modern demographic developments in fertility and family formation. *Historical Social Research*, 2011, 36(2), 179–218., továbbá: KELM, Hanna: Are Women in Family Business Supported Enough by the Polish Family Policy? *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2018, 19(7), 483–498.

4 *Családbarát fordulat – 2010–2018*. Budapest, Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2017, 4.

5 HOMICSKÓ Árpád: A munkaerőpiac szerepe a szociális gondoskodás szempontjából. *Polgári Szemle*, 2015, 11(4–6), 83–93.

6 SÁGI Judit – LENTNER Csaba: Certain Aspects of Family Policy Incentives for Childbearing – A Hungarian Study with an International Outlook. *Sustainability*, 2018, 10(11), 16.

7 BIRHER Nándor: A normák kapcsolati rendszerének feltárása a hatékonyabb szabályozási formák kialakítás érdekében. *Polgári Szemle*, 2020, 16(4–6), 306–314.

függésrendszert kell együttesen értelmezni, és ez a szabályozáskomplexitás lesz a mérvadó, hiszen az embert mint értelemmel és akarattal rendelkezőt, annak egyéni és közösségi vonatkozásaiban indokolt a kívánt hatások felé elmozdítani, ami különösen fontos a gyermekvállalás tekintetében is. Francis Fukuyama⁸ alapján a gazdasági fellendülés megteremtője és fenntartója a bizalom, ami a társadalomban, és annak alapsejtjeiben, a családokban is meghatározó. Ha ezt a logikai párhuzamot (Birher kutatásaival összevetve) folytatjuk, akkor Kopp és Skrabski⁹ érvrendszerét felhasználva kijelenthetjük, hogy a bizalomra való képesség megteremtésének előfeltétele, alapja a család, méghozzá a jól működő család. Ebből adódóan, ha a gazdaság fellendítésére törekszünk a társadalom legfontosabb feladatává a családnak és a család azon funkcióinak erősítése válik, amelyben az emberekben az egymás iránti bizalmat és a megbízhatóság képességeit fejlesztjük. És ha a családban a bizalom légköre uralkodik, úgy a tartós együttélés esélyei javulnak, és ez alapján a gyermekvállalási hajlandóság is. Jogi szabályozással, állampénzügyi eszközökkel, mint például a jövedelmek, a családi támogatások emelésével az anyagi alapok ugyan szilárdulhatnak, ám a gyermekvállalás kiindulási pontja a tartós bizalom lesz, amely viszont inkább a nevelésből, életszemléletből, elfogadott viselkedési normákból adódik.

Különösen fontos az állam és az egyházak szerepe a családi életre való nevelés tekintetében, ám az érzelmi preferenciákat hangsúlyozó érvelés ellenére nem lesz közömbös az állam segítő-szabályozó szerepe sem. Különösen egy a szocialista tervgazdaságból a piacgazdaság felé araszoló 'frissdemokráciában'. Mint ahogy egy szomszédos ország példájának tanulmányozása sem, amire e dolgozat vállalkozik.

2. A tanulmány módszertani kerete

Évekkel korábban megkezdett kutatási programunkban azt céloztuk meg, hogy a magyarországi gyermekvállalási hajlandóság javításához alkalmazott állampénzügyi eszközök hatékonyabbá tételéhez hozzájáruljunk.¹⁰ E tárgykörben a hasonló fejlettségű, szomszédos Szlovákia gazdasági eszközeit (is) leírtuk, értékeltük.¹¹

8 FUKUYAMA, Francis: *Bizalom. A társadalmi erények és a jólét megteremtése*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2007,

9 KOPP Mária – SKRABSKI Árpád: *A boldogság-keresés útjai és útvesztői. Az érett személyiségtől a kiegyensúlyozott pártkapcsolatokig*. Budapest, L'Harmattan, 2020, 109–113.

10 SÁGI–LENTNER i. m. 16.

11 LENTNER Csaba – HORBULÁK Zsolt: A gyermekvállalási és családtámogatási rendszer egyes állampénzügyi szegmensei Szlovákiában. *Pénzügyi Szemle*, 2021. 66(4), 494–512.

Bemutattuk azokat az adópolitikai és támogatási eszközöket, – párhuzamosan a magyarral – amelyekkel a szlovák kormány a gyermekvállalást és a nevelést segíti elő. Jelenlegi tanulmányunk pedig a szlovák jogi szabályozást vizsgálja történelmi dimenziókban, amely ugyancsak elválaszthatatlan (együtt értékelendő) egy másik, jobbára a magyar jogi szabályozást értékelő tanulmányunktól.¹²

Vagyis a korábbi és jelenlegi tanulmányunk (a Lentner–Horbulák szerzőpáros tollából) is egy közvetett kísérlet a magyar népesedési és népesedéspolitikai intézkedések megítélésére. Szlovákia rendszerének bemutatásával egy hasonló fejlettségű és adottságú országot választottunk, és a gyermekvállalási adatokat vizsgáltuk, annak függvényében, hogy az állami támogatások mértéke hogyan alakul. Megállapítottuk, hogy – a torzító tényezőket kizárva – egy közvetlen Covid-19 előtti időszakban Szlovákia a GDP-jének alig 2 százalékát, míg Magyarország több, mint a 3,5 százalékát fordítja családtámogatásra, ám a szlovák születési adatok mégis csak kedvezőbbek. Ezzel (is) igazoltuk (közvetetten), hogy a gyermekvállalás nem elsődlegesen anyagi természetű, állami támogatási háttérű. Jelenlegi, jogi természetű tanulmányunk, a már hivatkozott egyik előzővel (Lentner–Sági–Tatay), amely magyar jogi szabályozást exponálta,¹³ csak együtt értelmezhető. Mostani munkánkban leírjuk a szlovák viszonyok mögött álló jogi szabályozást, a család- és gyermekvállalást támogató jogrendszert foglaljuk össze a hatályos és a történelmi kontextusában is. Elsősorban a szlovák szakirodalmi és jogi háttérre támaszkodunk.

3. A család jelentősége a szlovák társadalomban

Az elmúlt évszázadokban a szlovák társadalom hasonló változásokon ment keresztül, mint a magyar, és alapvetően a kárpát-medencei kultúrkör jellemzőit viseli magán. Ennek egyik legfontosabb jellemzője a családcentrikusság, a konzervatív gondolkodás, a szülőföldhöz, illetve a termőföldhöz való ragaszkodás, továbbá a falusias életforma. Ezekből a nemzeti karakteristikákból a 21. század elejére sok minden szinte teljesen eltűnt, de a család központi szerepe – noha lényegesen gyengébben – mára is megmaradt.

12 LENTNER Csaba – SÁGI Judit – TATAY Tibor: A magyar családtámogatási rendszer prioritásai. *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*, 2017, 5(3), 37–46.

13 Uo. 37–46.

A szlovák társadalom változása a 20. század folyamán eseményekben gazdag. Ezek háttérben egyrészt politikai okok, másrészt a századra jellemző általános fejlődési tendenciák állnak. A történelmi Magyarország északi része 1918–1919 folyamán Csehországhoz került. A 20. század elején a cseh társadalom jelentősen különbözött a szlovák társadalomtól. Csehország polgárosodottabb, urbanizáltabb és vallástalanabb volt, valamint gazdaságában az ipar lényegesen dominánsabb szerepet játszott. Mindez azt is magában hordozta, hogy az új csehszlovák állam kialakítását számos társadalmi konfliktus övezte, és fennállásának háromnegyed évszázada alatt instabilitása többször láthatóvá vált, 1939-ben időlegesen, 1993-ban pedig végleg felbomlott. 1919 után az egész ország adminisztratív irányítása cseh kézbe került, ezért a cseh hatás nagyban befolyásolta a szlovák társadalom fejlődését is.

További tényezők, amelyek nagymértékben alakították a szlovák társadalmat, azok a 20. századi politikai katalizmáihoz sorolhatók, kiemelkedően a két világháború, a szocialista rendszer bevezetése, valamint az önálló szlovák állam kialakítása 1993 után.

Harmadikkét a 20. században általánosan ható fejlődést kell megemlíteni, amelyben kiemelt szerepe volt a tudománynak, egészségügynek, valamint a közlekedésnek és távközlésnek. E három tényező folyamányaként az elmúlt évszázad alatt a szlovák társadalom szerkezete is óriási változáson ment át.

A 20. század folyamán a család, mint a társadalom alapsejtje, a szocializmus négy évtizedében ment a legnagyobb átalakuláson keresztül Szlovákiában is. „A gyermeknemzést kivéve, de még ebben az esetben is új elemek jelennek meg, a család körül [a szocializmus időszakában] szinte minden megváltozott.”¹⁴ A társadalmi változások már a szocializmus első éveiben megkezdődtek. Az állam által kikényszerített gazdasági tulajdonosváltások a családra is komoly hatással voltak. A kisvállalkozások, de még inkább a parasztgazdaságok felszámolásával a hagyományos családmódel is átalakult. Az erőltetett iparosítás és városiasodás, ebből következően a falu jelentőségének a csökkenése alapvetően befolyásolta a változásokat. Ugyanígy változott a nők szerepe a gazdaságban, az iparban jelentősen nőtt a foglalkoztatásuk. Voltak olyan ágazatok, amelyek esetében a termelés alapvető mértékben a női munkaerőn alapult. Ez természetesen a családok szerkezetére és belső státuszaira is óriási hatással volt. Megváltoztak a vásárlási szokások, a szabadidő eltöltésének a módjai. Változott a gondolkodásmód, megindult a nők emancipációja, az önmegevalósítási lehetőségük szélesedett.¹⁵

14 Roško, Róbert (szerk.): *Aktuálne problémy sociológie rodiny*. Bratislava, Veda, 1989, 12.

15 PRŮCHA, Vladimír et al.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa*. (2. kötet, 1945–1992). Brno, Doplňěk, 2009, 649–653.

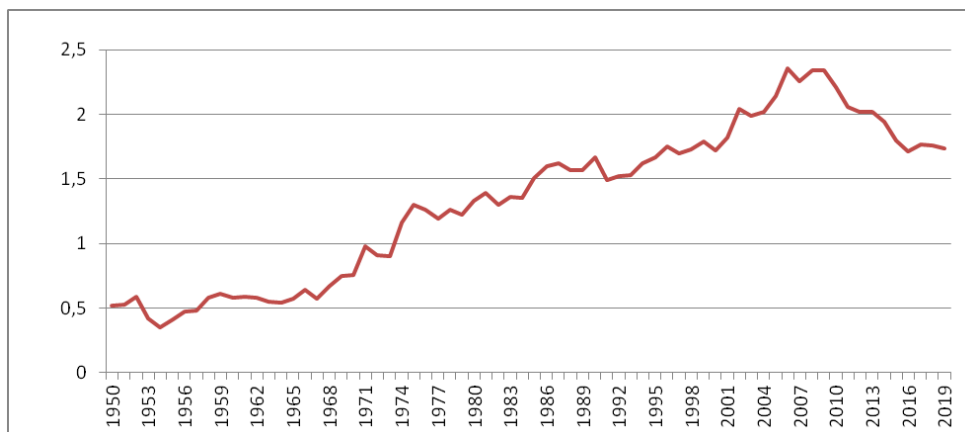
A szakirodalom¹⁶ alapján a „hagyományos” vagy „normális” család meglepően homogén, jellemző rá a családi élet, mindkét szülő és a gyerekek egy háztartásban élnek. A családi szerepek meghatározottak. Az apa általában a családon kívül vállal munkát, az anya törődik a gyerekekkel és érzelemstabilizáló, nevelő szerepe van. Ez a családmodell Szlovákiában azonban az 1960-as és 70-es évek fordulójától már inkább kivételnek számított. Leginkább a nők foglalkoztatása, a válások növekedése, illetve a családok kívül született gyerek egyre emelkedő száma törte meg leginkább ezt a modellt.

A reprodukciós folyamat 1989 után egyre lassult, kivételt csupán a 2003 és 2004-es évek jelentettek. 2003 után a legtöbb anya a 25–29 éves korosztályból kerül ki. 1996-tól az átlagos születési szám az európai szintre süllyedt. A romló adatok mögött a Ondrejkoovič és Majerčíková a politikai-gazdasági átalakulást, a lakhatási helyzetet, a fiatalok anyagi helyzetét, valamint a magas munkanélküliséget látják, de megemlítik a változó szexuális szokásokat, a terhesség-megelőzés módjainak a terjedését és az életmódváltást is.

Ami a házasságot illeti, a gyermekvállalás esetében továbbra is ezt az együttélési formát részesítik előnyben. A házasságok száma 2002-ig csökkenő tendenciát mutatott, ezután enyhén nőni kezdett. Az általános csökkenés hátterében hasonló okokat kell keresni, mint a gyermekvállalás esetében, életmódváltási és világnézeti változásokként lehet összefoglalni mindkét nem esetében, vagyis a klasszikus értékrend, illetve a preferenciasorrend megváltozott.

A válások esetében hasonló változásokról írnak a szerzők. A fokozatos emelkedés 1998 környékén stabilizálódott. A válások leginkább pszichikai szempontból terhelik meg a partnereket. A gyermek általában az anyánál marad, ami mindkét volt házastársra frusztrálólag hat. Ennek hátterében az anyagi tényezők sem közömbösek. A válások számának növekedését sajnos segíti a „jól kidolgozott jogi háttér”, illetve az, hogy korábbi időszakra jellemző társadalmi stigmatizálás elhalványul.

16 ONDREJKOVIČ Peter – MAJERČIKOVÁ Jana: Zmeny v spoločnosti a zmeny v rodine – kontinuita a zmena. Príspevok k diskusií charakteru rodiny. *Sociológia*, 2006, 7(6), 5–30.



1. ábra: 1000 lakosra eső válások száma Szlovákiában. Forrás: Szlovák Statisztikai Hivatal

Az 1980-as években a terhességmegszakítás első számú népesedési probléma volt, ám napjainkra is sokat vitatott jelenség. Száma 1989-ben volt a legmagasabb, előfordulása a terhesség megelőzés egyéb lehetőségeinek a hiányára utalt. A művi terhességmegszakítás a 2000-es években a 30-as éveikben járó házasságban élő nőkre jellemző, akiknek egy esetleg két gyermekük van és jó anyagi helyzetben vannak.

4. Csehszlovák családpolitika és demográfia változások a szocializmus időszakában

Az ország életében nem csupán második világháború okozott jelentős demográfiai törést, hanem a háborút követő néhány év is. A kitelepítéseknek köszönhetően 1947 végéig 2 820 000 német hagyta el Csehszlovákiát és 176 000 Szlovákiát. Csehszlovákiából további 89 660 magyar nemzetiségű állampolgár távozott Magyarországra, onnan pedig 71 787 fő költözött át. Ezeknek a demográfiai mozgásoknak köszönhetően Csehszlovákia lakosainak száma az 1938. december 31-iki 14 609 ezer főről 1947 szeptemberének a végére 12 224 ezer főre csökkent.¹⁷

A demográfiai csúcs az ország életében az 50-es évek első fele volt. 1957-ben engedélyezték a művi terhesség-megszakítást, ami a születési számokon azonnal megmutatkozott. Ez a csökkenés azonban a lakosság számának a változásában nem jelentkezett, mivel jelentősen csökkent a csecsemő-, illetve

17 PRŮCHA i. m. 133–137.

gyermekhalandóság. A javuló egészségügyi adatoknak köszönhetően a várható élettartam az 1950-es 63,2 évről 1960-ra 70 évre nőtt. Ez a tendencia az 1970-es évek folyamán kissé megtört, és az 1980-as elején is csak 74 év volt a nők, illetve 67 év a férfiak esetében. Különösen a 40-ik életévüket betöltött férfiak halálozási mutatói voltak rosszak.

A foglalkoztatás a Husáki időszakban is tovább nőtt. A foglalkoztatási ráta 1980-ban volt a legmagasabb, a teljesen lakosság körében 51,4% volt, az aktív népeességet tekintve pedig 90,6%-on állt. Ez megfelelt az ideológiai elvárásoknak, ami a teljes foglalkoztatás volt.

A foglalkoztatottak számának a növelését alapvetően nők munkaerő-piaci aktivizálásával lehetett elérni. Ez a folyamat azonban az 1970-es évekre erőltetetté vált. Foglalkoztatás növelése már az idősebbeket, sőt a fiatalokat is érintette, ami az iskolakötelezettség csökkentésében nyilvánult meg. Az 1980-as évekre a háztartásban maradó nők száma az ország történetében a legalacsonyabb lett. Mindez annak ellenére történt meg, hogy az anyasági szabadság időtartamát meghosszabbították.

Az 1. táblázat arra mutat rá, hogy Szlovákia ebben az esetben is kissé elmaradt Csehszlovákia mögött.

Év	Csehszlovákia	Csehszlovákia	Szlovákia
1960	42,5	43,8	38,7
1970	45,6	46,7	42,9
1980	45,6	46,0	44,8
1989	45,9	46,0	45,5

1. táblázat: A nők foglalkoztatása %-ban. Forrás: KALINOVÁ, Lenka: *K sociálním dějinám Československa v letech 1969–1989*. Praha, Vysoká škola ekonomická, 1999, 92.

A nőket leginkább az iskolarendszerben és az egészségügyben alkalmazták, ahol arányuk 70 és 80% között mozgott, de kereskedelemben foglalkoztatott nők aránya is 60% körül volt. A nők alkalmazása azonban nem csak politikai nyomásra emelkedett, ezt a folyamatot segítette az iskolázottsági szintjük általános növekedése is. Ez abban is megmutatkozott, hogy arányuk leginkább a nem nehéz fizikai munkát igénylő ágazatokban volt jellemző.¹⁸

A prágai tavasz bukása után Csehszlovákia Kommunista Pártja a hatalmát szociálpolitikai intézkedésekkel kísérelte meg stabilizálni. Erre Csehszlovákiának reális lehetőségei voltak, mivel az ország a keleti blokkon belül az

18 KALINOVÁ i. m. 29–31.

egyik legerősebb gazdasággal rendelkezett és a lakossága az egyik legjobb ellátást élvezte. Ahogy ezt a 2. táblázat mutatja, ez a születések számának a növekedésében is megmutatkozott. A népesedési többlet megjelenése természetesen a gazdaságra is ösztönzőleg hatott. A kor szociálpolitikájának egyik máig leglátványosabb eredménye volt a gyermekvállalást előmozdító panelházak megépítése, amely szinte valamennyi városi rangú település arculatán nyomott hagyott.

Az 1969 tavaszán meghozott rendelkezéseket a szakirodalom stabilizációs intézkedéseknek nevezi. Ezek többek között ármoratóriumot, meghatározott bérnövekedést, illetve elbocsátási szigorításokat tartalmaztak. Létrehozták az Állami Népesedési Bizottságot. Az anyasági szabadság hosszát 26 hétre emelték. Később megkezdték az anyasági hozzájárulás kifizetését, aminek az összegét egy éven belül megduplázták. 1973-tól a családtámogatás összegét a gyermekek számától tették függővé, majd bevezették a fiatal családok hitel-támogatását. A családok segítésében a vállalatoknak és a szakszervezetnek is szerepet kellett vállalniuk. A természetbeni juttatások közé tartozott a teljesen ingyenes iskoláztatás, az iskolai étkeztetés, utazási kedvezmények, dotált lakbér, továbbá az ártámogatott gyermekruhák.¹⁹ Ahogy erre fentebb már utaltunk, ezek az intézkedések megmutatkoztak a születésszám növekedésén is.

Ahogy az a 2. táblázatban látható, a cseh és a szlovák országrész között Csehszlovákia egész fennállásának ideje alatt mérhető különbségek voltak. Ez volt érvényes a demográfiai mutatókra is. A 2. táblázatból kiolvasható, hogy az keleti országrész lakossága gyorsabban nőtt, ami Csehszlovákia etnikai arányait is befolyásolta.

év	Élveszületések			Természetes szaporodás		
	Csehszlovákia	cseh országrész	szlovák országrész	Csehszlovákia	cseh országrész	szlovák országrész
1937	16,3	14,3	22,6	3,2	1,5	8,6
1947	24,2	23,6	25,8	12,1	11,6	13,6
1962	15,7	13,9	19,8	5,7	3,1	11,7
1968	14,9	13,9	17,0	4,2	2,2	8,5
1974	19,9	19,4	20,8	8,2	6,7	11,2
1989	13,3	12,4	15,1	1,7	0,1	5,0
1992	12,6	11,8	14,1	1,4	0,1	4,0

2. táblázat: Élveszületések és természetes szaporodás Csehszlovákiában [1000 főre]. Forrás: PRŮCHA i. m. 902.

¹⁹ PRŮCHA i. m. 896, 900–901, 915.

A népesedési adatokat nézve a szlovák országrészen belül is különbségek voltak. Szlovákia keleti és észak-keleti vidékein a sokgyerekes családmodell a rendszerváltás időszakáig is fennmaradt, és ezeken a vidékeken máig magasabb a népszaporulat. A délnyugati régiókban szintén emelkedik. Ez a tendencia a főváros vonzerejének köszönhető.

Érdemes megjegyezni, hogy Csehszlovákia a legkevésbé eladósodott ország volt a szocialista blokkon belül. Csehszlovákia a fejlődő világ (szocialista orientációjú) országaival szemben jelentős hitelezői pozícióban volt, egyidejűleg a tőkés országokkal szemben folyamatosan emelkedtek az adósságai. A bruttó eladósodás 1981-ben volt a legmagasabb. Ennek mértékét az adott korszakban nem hozták nyilvánosságra. 1970-ben 909,8 millió dollár tartozása volt az országnak, ami 1975-re 1 880,8 millióra, 1980-ra pedig 7 763,3 millióra nőtt. 1985-re kisebb esés következett (5 574,1 millió dollár), majd 1989-re ez 8 691 millió dollárra nőtt.²⁰ A hiteltörlesztés a lakosság szociális helyzetében kisebb mértékben okozott nehézséget, egyben hozzájárult ahhoz, hogy a rendszerváltás után könnyebben kezdhesse meg a piacgazdaság kiépítését.

5. A családok védelmével kapcsolatos jogi szabályozás a szocializmus idején

A családdal kapcsolatos törvények a szocializmus idején is fontos szerepet kaptak, amelyek sorában a következő törvényi szabályokat kell megemlíteni:

265/1949 sz. családjogi törvény (zákon č. 265/1949 Zb. o rodinnom práve);

59/1952 sz. idegenekkel kötött házasságról szóló törvény (zákon č. 59/1952 Zb. o uzavieraní manželstva s cudzincami);

69/1952 sz. a fiatalság szociális-jogi védelméről szóló törvény (zákon č. 69/1952 Zb. o sociálnoprávnej ochrane mládeže);

a Nemzetgyűlés Elnökségének a válások előírásairól szóló 61/1955 sz. jogszabályi intézkedése (zákonné opatrenie Predsedníctva Národného zhromaždenia č. 61/1955 Zb. o zmene predpisov o rozvode);

az Igazságügyminisztérium 70/1952 sz. a fiatalság szociális-jogi védelméről szóló törvény végrehajtásáról szóló rendelete (nariadenie Ministerstva spravodlivosti č. 70/1952 Zb., ktorým sa vykonáva zákon o sociálnoprávnej ochrane mládeže);

a Nemzetgyűlés Elnökségének a gyermektartásdíjról és a védőnevelésről szóló 58/1955 sz. jogszabályi intézkedése (zákonné opatrenie Predsedníctva Národného zhromaždenia č. 58/1955 Zb. o detských príspevkoch a ochranej výchove);

²⁰ PRŮCHA i. m. 843–844.

73/1956 sz. a gyermekvédelem nemzeti bizottságokra való átruházásáról szóló rendelet (vládne nariadenie č. 73/1956 Zb., ktorým sa prenáša pôsobnosť úradovni ochrany mládeže na výkonné orgány národných výborov).

Az első családdal foglalkozó jogi norma a szocializmus idején született meg. A 94/1963 törvény (Zákon o rodine 94/1963 Zb.) 1963. december 4-én fogadták el. Hatályba 1964. április 1-én lépett. A törvény elfogadását a jogalkotó a következőképpen indokolta: „A szocializmus csehszlovákiai bevezetése jelentős hatással volt hazánk polgárainak családi, házastársi és személyes életére. A társadalom mindent megtesz annak érdekében, hogy a szocialista társadalom erkölcsisége legyen az alapja a családban, a házasságban és a gyermeknevelésben fennálló valamennyi kapcsolatnak. A házasság, az anyaság, a család és minden gyermek érdekeinek védelmét, valamint a többgyermekes családok fokozott gondozását az egész társadalmunk végzi.☐

A 94/1963-as törvény egy átfogó törvényi szabályzás volt, elfogadásával a fentebb felsorolt rendeletek és törvények hatályukat veszítették. A tanulmányban bemutatott változat 1983. április 1. és 1992. június 30-a között volt hatályos. A törvény négy részre, hat fejezetre és 109 paragrafusra tagozódott.

A törvény szellemiségének a bemutatására érdemes az Alapelvek hat cikkelyét idézni:

„I. cikk

A házasság a társadalmunkban a férfi és a nő közötti erős érzelmi kapcsolatokon alapul. Benne mindketten egyenlőek. A házasság fő társadalmi célja a családalapítás és a gyermekek megfelelő nevelése.

II. cikk

A házasság által alapított család társadalmunk alapvető láncszeme, amely minden tekintetben védi a családi kapcsolatokat.

III. cikk

Az anyaság a nő legbecsesebb küldetése. A társadalomnak nemcsak a védelmét, hanem minden gondoskodását is biztosítania kell az anyaságnak, különösen az anya és a gyermekek anyagi támogatásával és nevelésük segítségével.

IV. cikk

A szülők felelősek a társadalomnak gyermekeik teljes körű szellemi és fizikai fejlődéséért, és különösen a megfelelő nevelésükért, hogy a család és a társadalom érdekeinek egysége erősödjön.

V. cikk

A társadalom gondoskodik a gyermekek neveléséről, anyagi és kulturális szükségleteik kielégítéséről, valamint állami szervek, társadalmi szervezetek,

iskolák, kulturális, oktatási és egészségügyi intézmények révén gondoskodik róluk és védi őket.

VI. cikk

A család minden tagja köteles segíteni egymást, és képességei és lehetőségei szerint biztosítani a család anyagi és kulturális színvonalának javítását.”

Az első fejezet 10 paragrafusa a házasság megkötésének jogi és formai leírását tartalmazta. A második fejezet hét paragrafusa a házasság megkötését tiltó eseteket sorolta fel. A harmadik fejezet négy cikkelye a házasulandók kapcsolatát taglalta, ami minden esetben az egyenlőségen alapult. A negyedik rész egy paragrafusa a házasság megszűntének feltételeit határozta meg. Az ötödik rész hét paragrafusa a válással foglalkozott. A 23. par. (2) pontja erről így írt: „A házassághoz való könnyelmű hozzáállás ellentétes a társadalom érdekeivel. Ezért a házasság felbontása válással csak társadalmilag indokolt esetben alkalmazható.”

A második rész 5 fejezetének két paragrafusa a gyermeknevelésnek, további kilenc a szülők, illetve a gyermekek jogainak volt szentelve. Kiemelendő a 32 par. (1) bekezdése, amely így szólt: „A szülők meghatározó szerepet játszanak a gyermekek nevelésében.” Érdekes, bizonyos társadalmi kritikát megfogalmazó a 33. par. (2) pontja: „Az a házastárs, aki nem a gyermek szülője, de a gyermekkel egy háztartásban él, szintén köteles segíteni a gyermeknevelésben.” A második rész második fejezetének címe *A társadalom részvétele a szülői jogok és kötelezettségek gyakorlásában*, ez 10 paragrafusban foglalja össze az állami szervek beavatkozásának okait. A fejezet harmadik része 12 paragrafusa az apa személyének a meghatározásával foglalkozik. A következő rész 11 paragrafusa az örökbefogadással foglalkozik. Az ötödik fejezet 7 paragrafusa a gyermekkorú jogi képviseléről ír.

A harmadik rész első fejezetének három paragrafusa a szülők és a gyerek kölcsönös eltartási kötelezettségét tárgyalja; a következő rész három paragrafusa a család többi tagja közötti eltartással foglalkoznak; a harmadik rész pedig a szülők egymás általi eltartását szabályozza. A negyedik rész elvált szülők, az ötödik a leányanyák ilyen irányú jogaival foglalkozik.

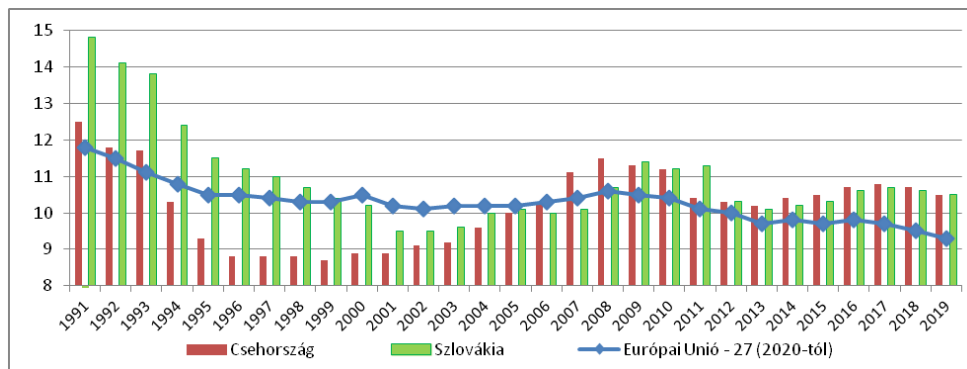
A törvény Csehországban egészen 2013-ig volt hatályban, Szlovákiában 2005-ben hoztak új törvényt.

6. Népesedés és szociálpolitika az önálló Szlovákiában

A rendszerváltás után a szlovák társadalom egy eseménydús korszakba lépett. 1990 után nem csak egy új politikai és gazdasági rendszert kellett kiépíteni,

amely sokak számára jelentős megrázkódtatásokkal járt, és amely komoly hatással volt a társadalom minden szegmensére, hanem ebben az időben játszódott le a szlovák nemzet végső emancipációja, amikor is egy egyenrangú szövetségi államból kiválva egy önálló nemzetállamot hozott létre. Az ország irányítására szolgáló intézményrendszert már Csehszlovákia föderalizálása után 1969-ben kialakították, így 1993. január 1-e után inkább csak már arról volt szó, hogy Szlovákia a nemzetközi téren is egy teljesen önálló entitássá váljon.

Az 1990-es évektől a szocializmus leépítése politikai szempontból teljesen gördülékenyen ment végbe – bársonyos forradalom –, a gazdaság átalakítása azonban komoly gondokkal járt. A két legnagyobb probléma – az infláció és a munkanélküliség – sokként hatott a lakosságra. Amíg a fogyasztói árak 1990-ben még csak 10,6%-kal emelkedtek, 1991-ben már 61,2%, 1992-ben 10,0%, majd 23,2%, 1994-ben pedig 13,4%-kal voltak magasabbak az előző évi értéknél. Ez természetesen a reálbérekre is negatív hatással volt, a lakosság jelentős része szegényedett.²¹ Még rosszabb mutatók voltak a munkanélküliség esetében. Nem meglepő, hogy az 1990-es években ezek a folyamatok megmutatkoztak az egyik legfontosabb demográfiai mutató, a születések számának az esésében is.



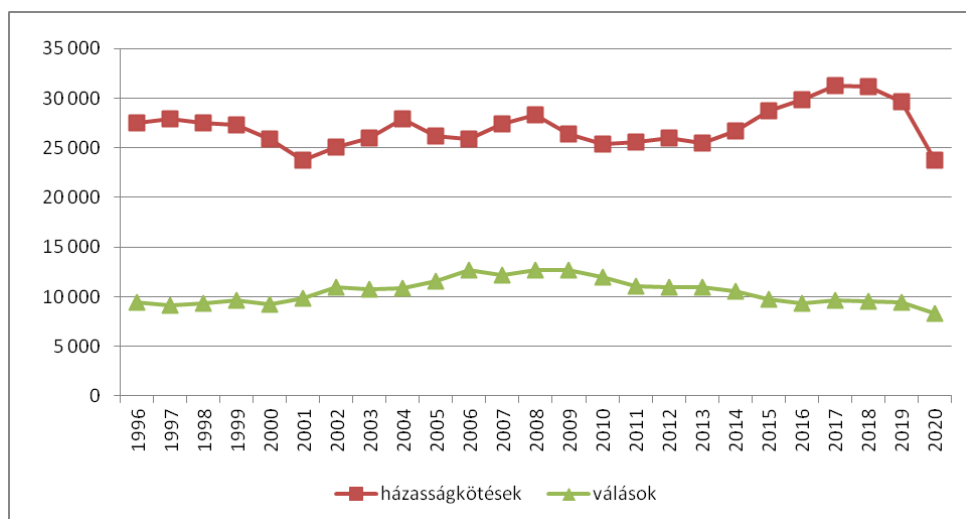
2. ábra: A születési ráta alakulása Csehországban, Szlovákiában és az Európai Unióban 1000 lakosra. Forrás: Eurostat, saját szerkesztés.

A jelentős visszaesés ellenére a szlovákiai demográfiai mutatók nem lettek kimagaslóan rosszak, inkább az Európai Unió átlaga felé konvergáltak. A volt társország, Csehország mutatói esetében lényegesen negatívabb tendencia alakult ki, bár a 2010-es évek elején egy kisebb növekedés volt megfigyelhető. Ennek az emelkedésnek alapvetően az volt az oka, hogy az első baby boom

21 *Štatistická ročenka 1995*. Bratislava, Slovenský štatistický úrad, Veda, 1995, 118, 170.

generáció gyermekeit – a második világháború után születettek, a „husáki gyerekek” (lásd 2 táblázat) bekerültek a szülőképes korba.

A rendszerváltozás egy további demográfiai mutatóban, a házasságkötések számát illetően is jelentős változást hozott. Az 1990-es évek elejéig még társadalmi elvárás volt a fiatalok házasságkötése, ez 2000-es évek folyamán folyamatosan változott. Amíg a 90-es évek elején a nők 93, és a férfiak 89%-a legalább egy házasságot már kötött, 2001-re ezek az arányok 66, illetve 63%-ra csökkentek. Az ezredforduló után újra emelkedés jött, és az arányok 66 és 77%-ra módosultak. A különbségek országon belül is jelentősek voltak. A házassági hajlandóság a Zsolnai Kerületben (észak-nyugat) a legkisebb, ahol 2016–2018 átlagában a férfiak esetében 0,54/1 fő volt, a nők esetében pedig 0,62/1 fő. Az első helyen a nyolc kerületből az észak-keleten található Eperjesi Kerület volt, ahol a férfiak esetében 0,71, a nők esetében pedig 0,79-es értékkel lehet találkozni.²²



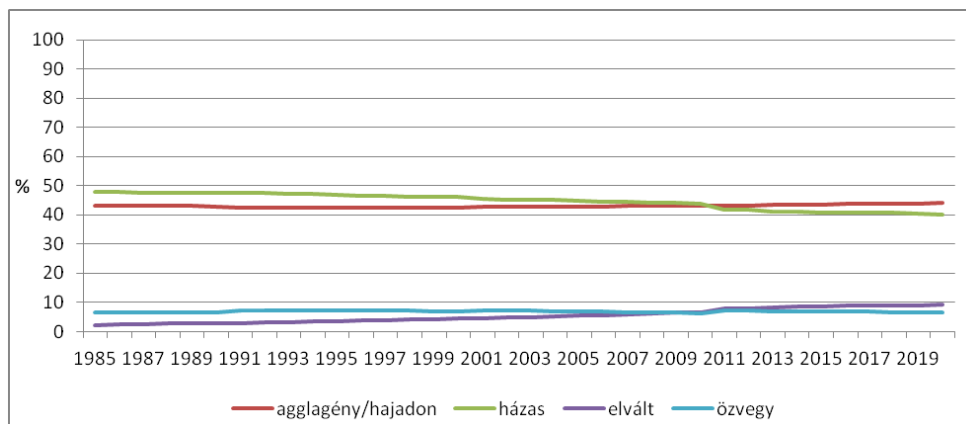
3. ábra: A házasságkötések és válások abszolút száma Szlovákiában 1996 és 2020 között. Forrás: Szlovák Statisztikai Hivatal, VBD_DEM:om7011rr

Ahogy a 3. ábrán látható, a válások abszolút száma idővel csökkent, miközben a házasságkötések száma nőtt. Ez a tendencia a társadalmi helyzet stabilizációjára utal, noha továbbra is jelentős kilengések tapasztalhatók.

22 ŠPROCHA, Branislav (szerk.): *Populačný vývoj v krajoch a okresoch Slovenska od začiatku 21. storočia*. INFOSTAT – Výskumné demografické centrum, Univerzita Komenského, Prírodovedecká fakulta, Centrum spoločenských a psychologických vied SAV, Prognostický ústav SAV, 2019, 12–13.

Az 1990-es évek egyik jelentős változása volt az életpályamodellek diverzifikálása. Ennek háttérében a populációs klíma változását, a reprodukciós folyamathoz való viszonyulás módosulását kell érteni. Az életciklus a lineáris életpályáról a ciklikus életpálya felé módosult. A szociális normák jelentősen átalakulnak.²³ A születéshez kapcsolódó változások egyik kísérő jelensége, hogy lassul a reprodukciós folyamat, emelkedik a gyermekvállalók életkora. 1991-ben a nők első gyermeküket átlagosan 22 és fél évesen hozták a világra, 2018-ban már 27,1 évesen. Hasonló módon változott a családban és családon kívül született gyerekek aránya. A rendszerváltozás utáni 10%-os szintről 2018-ig már ez a szám elérte a 40%-ot.²⁴

A családi állapotot tekintve, hosszú távon a családban élők aránya csökken. Amíg 1985-ben a lakosság 47,82%-a élt családban, 2020 arányuk 40,25%-ra esett. Az elváltak aránya 2,31%-ról 9,15%-ra nőtt. Az özvegyek aránya gyakorlatilag nem változott 6,67% (1985) áll szemben a 6,56%-kal (2020). Talán azt érdemes megjegyezni, hogy 1985-ben Szlovákiának 5 178 967 lakosa volt, 2020-ban pedig 5 459 781. Az arányok változását a 4. ábra szemlélteti.



4. ábra: A családban élők arányának változása 1985 és 2020 között. Forrás: Szlovák Statisztikai Hivatal, VBD_SLOVSTAT:om2018rs.

23 DŽAMBAZOVIČ, Roman: Reprodukčné a rodinné správanie na Slovensku (sociologická interpretácia trendov). In: CHORVÁT, Ivan – DŽAMBAZOVIČ, Roman (szerk.): *Rodina na Slovensku v teórii a vo výskume*. STIMUL, Bratislava pre Filozofickú fakultu Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a Filozofickú fakultu Univerzity Komenského v Bratislave, 2015, 11–52.

24 ŠPROCHA i. m. 48.

Szlovákia demográfiai helyzete, összehasonlítva Kelet-Közép-Európa országaival, különösen Magyarországgal is, de számos nyugat-európai országgal, viszonylag kedvezőnek mondható. A lakosság száma enyhén növekszik és ezt migrációs többlet nélkül lehetett elérni. Az előrejelzések alapján²⁵ azonban Szlovákiára is jelentős lakosságcsökkenés vár. 2060-ra a lakosság száma a 2011-ben végrehajtott legutóbbi népszámlálás idején felmért 5 397 036 főről a legrosszabb scenárió szerint 4 709 000 főre csökken. A legpozitívabb számítás szerint viszont akár 5 556 000 főre is nőhet, ellenben a legvalószínűbb az, hogy a lakosság száma 5 135 000 fő körül fog alakulni. 2017 és 2060 között Szlovákia lakossága több mint 308 ezer fővel, azaz 5,7%-kal csökkenhet, miközben a fogyás már a 2020-as évek végén megindulhat. Tekintettel arra, hogy a demográfiai probléma Szlovákiában napjaikban még nem egy égető kérdés, aránylag kevés figyelem hárul rá. A jelenleg stabilnak tekinthető demográfiai helyzet ellenére Szlovákiának is szembe kell néznie a modern társadalmak egyik legnagyobb kihívásával, az előregedéssel.

7. A család fogalma és jelentősége Szlovákia jogrendjében

A család fontossága megjelenik Szlovákia alaptörvényében is. A 19. rész 2) pontjában szerepel, hogy mindenkinek joga van a magánélethez és a családi élethez. A 41. rész 1) bekezdésének négy mondata közül kettő utal a családra és a gyermekekre: „A házasság, a gyermeknevelés és a család a törvény védelme alatt áll. A gyermekek és a fiatalok különleges védelme biztosított.” Majd a 4) bekezdésben a következő olvasható: „A gyermekekről való gondoskodás és nevelésük a szülők joga; a gyermeknek joguk van a szülői gondoskodásra és nevelésre. A szülők jogait a kiskorú gyermekre vonatkozóan akaratuk ellenére csak bírói döntéssel lehet korlátozni.” Az 5) bekezdés a következőket tartalmazza: „A szülők, akik gyermekről gondoskodnak, jogosultak az állam támogatására.”

A családdal és a családtámogatással Szlovákiában több törvény is foglalkozik. A következőket kell felsorolni:

A 600/2003 sz. gyermekpótlékról és a 461/2003 sz. szociális biztosításról szóló törvény (Zákon č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov)

A Szlovák Köztársaság Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumának 383/2020 sz. rendelete gyermekpótlék összegének a változásáról (Opatrenie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 383/2020

25 BLEHA, Branislav – ŠPROCHA, Branislav – VAŇO, Boris: *Prognóza obyvateľstva Slovenska do roku 2060*. Bratislava, INFOSTAT – Inštitút informatiky a štatistiky, 2018, 58–59.

Z.z. o úprave súm prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa)

571/2009 sz. a családi támogatásról szóló törvény (Zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)

A Szlovák Köztársaság Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumának 383/2020 sz. rendelete a családi pótlék összegének a meghatározásáról (Opatrenie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č.382/2020 Z.z. o ustanovení súm rodičovského príspevku)

A 383/2013 sz. a megszületett vagy egyszerre több megszületett gyermek támogatásáról szóló törvény (Zákon č. 383/2013 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa a príspevku na viac súčasne narodených detí a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

A 201/2008 sz. a pótlék díjról és 36/2005 sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló az Alkotmánybíróság 615/2006 sz. határozata alapján az 554/2008 sz. törvényben meghatározott törvény (Zákon č. 201/2008 Z. z. o náhradnom výživnom a o zmene a doplnení zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 615/2006 Z. z. v znení zákona č. 554/2008 Z. z.)

Az 561/2008 sz. a gyermekgondozásról szóló törvény (Zákon č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)

A 627/2005 sz. a nevelőszülői gyermektartás pótlékairól szóló 561/2008 sz. törvényben meghatározott törvény szerint (Zákon č. 627/2005 Z. z. o príspevkoch na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa v znení zákona č. 561/2008 Z. z.)

A 305/2005 sz. törvény a gyermekek szociális jogainak védelméről és a szociális gondnokságról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről (Zákon č. 305/2005 o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

A családdal a Családokról szóló 36/2005 sz. törvény (Zákon č. 36/2005 Z. z. Zákon o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov) foglalkozik. A törvényt 120 paragrafus alkotja. Céljai az Alapelvekben így vannak megfogalmazva:

„1. cikkely

A házasság egy férfi és egy nő kapcsolata. A társadalomnak minden módon védenie és támogatnia kell ezt az egyedülálló kapcsolatot. A férj és a feleség egyenlő jogokkal és kötelességekkel rendelkezik. A házasság fő célja a családalapítás és a gyermekek megfelelő nevelése.

2. cikkely

A házasság által létrehozott család a társadalom alapvető egysége. A társadalom a család minden formáját sokoldalúan védi.

3. cikkely

A szülőség a nők és a férfiak küldetése, amelyet a társadalom különösen elismer. A társadalom elismeri, hogy a gyermek teljes körű és harmonikus fejlődéséhez a legmegfelelőbb környezet a stabil család, amelyet a gyermek apja és anyja alkot. A társadalom nemcsak a védelmet, hanem a szülői létezés szükséges gondoskodást is biztosítja, különösen a szülők anyagi támogatása és a szülői jogok és kötelességek gyakorlásához nyújtott segítség révén.

4. cikkely

A család minden tagja köteles segíteni egymást, és képességei és lehetőségei szerint biztosítani a család anyagi és kulturális színvonalának javítását. A szülőknek joguk van ahhoz, hogy gyermekeiket saját vallási és filozófiai meggyőződésüknek megfelelően neveljék, és kötelességük, hogy békés és biztonságos környezetet biztosítsanak a család számára. A szülői jogok és kötelességek mindkét szülőt megilletik.

5. cikkely

A kiskorú gyermek minden őt érintő kérdésben elsődlegesen a gyermek mindenek felett álló érdekét kell figyelembe venni. A kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekének meghatározása és értékelése során különösen a következőket kell figyelembe venni

- a) a gyermek gondozásának szintje,
- b) a gyermek biztonsága, valamint annak a környezetnek a biztonsága és stabilitása, amelyben a gyermek tartózkodik,
- c) a gyermek méltóságának, valamint szellemi, fizikai és érzelmi fejlődésének védelme,
- d) a gyermek egészségi állapotával vagy fogyatékosságával kapcsolatos körülmények,
- e) a gyermek fejlődését a gyermek méltóságába való beavatkozással, valamint a gyermek fejlődését a gyermekhez közel álló személy szellemi, fizikai és érzelmi integritásának sérelmével fenyegető veszélyek,
- f) a gyermek identitásának megőrzéséhez és a gyermek képességeinek és adottságainak fejlesztéséhez szükséges feltételek,

g) a gyermek véleménye és a lojalitáskonfliktusoknak és az ebből következő bűntudatnak való esetleges kitétsége,

h) a szülőkkal, testvérekkel és más közeli személyekkel való kapcsolati kapcsolatok kialakulásának és fejlődésének feltételei,

i) a lehetséges eszközök felhasználása a gyermek családi környezetének megőrzése érdekében, amikor a szülői jogokba és kötelességekbe való beavatkozást mérlegelik.”

Az első fejezet 1 – 4 par. – a család létrejöttével foglalkozik. Az előző törvénytől abban különbözik, hogy az egyházi esküvő is érvényes.

Megemlítendő a harmadik fejezet 18. par.-sa: „A házastársak a házasságban egyenlő jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek. Kötelesek együtt élni, hűségesek egymáshoz, tiszteletben tartják egymás méltóságát, segítik egymást, együtt gondoskodnak a gyermekekről, és egészséges családi környezetet teremtenek.”

Az ötödik fejezet 22 paragrafusa így szól: „A házasság felbontása válással csak indokolt esetben adható meg.” „A szülői jogok és kötelezettségek – 28. par – különösen a következőket foglalják magukban

a) a kiskorú gyermek neveléséről, egészségéről, táplálkozásáról és teljes körű fejlődéséről való folyamatos és következetes gondoskodás,

b) a kiskorú gyermek képviselése,

c) a kiskorú gyermek vagyonának kezelése.”

A törvény foglalkozik még a nevelés különféle változataival, a tartásdíjjal és az örökbefogadással.

8. Összegzés

A társadalom és gazdaság fenntarthatósága szempontjából ’optimális gyermeklétszám’ elérése nevelési, és környezeti-társadalmi biztonságérzet kérdése, amiben az állam anyagi eszközeinek és (védelmet is biztosító) jogi szabályozásának meghatározó szerepe van. A jó gyakorlatok, jó példák, legalábbis a magyarnál kedvezőbb népesedési viszonyokat elérő ország elemzésével, pedig a tapasztalatok ’beemelését’, a külföldi példán való elgondolkodást segítheti, amire ez a tanulmány is irányult. Igazolását adtuk, hogy sem az anyagi támogatás, sem a jogi szabályozás nem erősebb Szlovákiában, mint Magyarországon, ennek ellenére északi szomszédjainknál kedvezőbbek a születési adatok, amiből arra tudunk következtetni, hogy a szlovák családok előtt egy a magyarnál erősebb jövőkép, és egy vallásosabb, a gyermekek születését

preferáló tradicionálisabb életszemlélet húzódik meg. A szlovák nemzet 20. századi megpróbáltatásai sem annyira mélyrehatóak, mint a magyaré, sőt, egy a 20. században felépülő, önálló állammá szervezett nemzetéről van szó, amely gazdaságilag sikeres.²⁶

Tanulmányunkban, bár elsődlegesen a jogi kereteket vizsgáltuk, mégis (változatlanul) az érzelmi tényezők elsődlegességére hívjuk fel a figyelmet, azonban nem szándékozunk az állam szerepét, különösen a magyar gyakorlatot 'leértékelni'. Tény ugyanis, hogy Magyarország tervgazdasági rendszerben történt eladósodása, a piacgazdasági átmenet krónikus problematikája, a folyamatos megszorító csomagok (1995, 2006, 2008)²⁷ hatására a gyermekvállalási döntések elnehezültek, míg Szlovákia eleve kisebb adósságteherrel, előnyösebben kivitelezett piacgazdasági átmenettel, és ezekből fakadóan mérsékeltebb társadalmi traumákkal 'vészelte át' az elmúlt évtizedeket. Mindezek következtében létjogosultsága van a 'rásegítő' és kiterjedt magyar családtámogatási gyakorlatnak. Bár 2010-hez, az intenzív adókedvezményi- és családtámogatási időszak kezdetéhez viszonyítva az elveszületések száma stagnál (illetve az utóbbi években szerény emelkedést mutat²⁸), ám a teljes termékenységi arányszám a 2010. évi 1,25-ről 1,56-ra emelkedett a 2020. évben.²⁹ Amennyiben a magyar kormány nem támogatná kiemelten a családokat, úgy a magyar munkaerőpiac és társadalombiztosítási rendszer már középtávon (5–10 éven belül) súlyos működési problémákkal szembesülne. A kormányzati szabályozás, a működő jogrendszer és hatékony végrehajtási mechanizmusok által helyesen tartjuk fenn azt a jogot, hogy meghatározzuk a céljainkat, és azt is, hogyan valósítsuk meg azokat.³⁰

A gyermekvállalást alapvetően megalapozó nevelési, érzelmi, világnézeti

26 Az Európai Unió, a NATO tagja, sőt 2009-óta az euró-zóna tagállam is. Olyan állampénzügyi megrázkódtatások, s ebből adódó társadalmi negatív következmények, mint Magyarországot sem a szocialista tervgazdaságban, sem a piacgazdasági átmenetben nem érték.

27 MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2020, 1–702. továbbá: MATOLCSY György: *Sokk (vagy kevés?)* Szentendre, Kairosz Kiadó, 1998, 1–251.

28 2010-ben 90.335 elveszületést regisztrált a KSH, míg 2020-ban 92.338-at, amely 2010-óta a legmagasabb. Egyes években a születések száma 88 ezer körülire is lepadt.

29 Ennek magyarázata, hogy a szülőképes korú nők száma folyamatosan csökken Magyarországon, ám akik szülőképes korba lépnek, gyakrabban részesülnek a gyermekáldásban.

30 KOMLOS, John: *A valójában létező gazdaság és az emberarcú kapitalizmus alapjai*. Pallas Athéné Könyvkiadó, 2021, 49–52. John Komlos művében olvashatunk e szabadságelv gyakorlásáról általános megközelítésben. Vagyis, a felhatalmazásunk és a kivitelezésünk módja e szakpolitikai vonatkozásban is legitim.

felfogás tekintetében is fontos az állam az egyházi intézmények szerepe, ezek fejlesztése az előttünk álló évtizedek feladata. A családok előtt álló pozitív jövőkép javítása (anyagi, megélhetési, biztonsági szempontok), a nemzet megmaradásáért viselt családi-egyéni felelősség tudatosulása az elkövetkezendő időszak nagy feladata.³¹

31 Ennek egy kiváló példája a Kopp Mária Intézet a Népesedésért és a Családokért, illetve intézményünk, a Károli Gáspár Református Egyetem között 2021 novemberében kötött megállapodás. Lényegi célja: a nevelés-oktatás során tudatosítani a hallgatókban a család, a házasság és a gyermekvállalás fontosságát. E téren tudományosan megalapozott, elfogadható válaszok kialakítása a fiatalok felé, és a család mint tradicionálisan fontos intézmény helyének megerősítése a modern társadalmi és gazdasági életben, és ezzel eligazodást, támpontot nyújtani a szülők és a leendő szülők számára.

MERRE TOVÁBB AZ ONLINE GYERMEKVÉDELEMBEN? A KISKORÚAK VÉDELME AZ ÚJ MÉDIAKÖRNYEZETBEN MEGJELENŐ KÁROS TARTALMAKTÓL

SORBÁN KINGA

tudományos segédmunkatárs (NKE ITKI)

Absztrakt

A gyermekek védelme az interneten és a televízióban előforduló káros tartalmaktól, olyan kérdés, amely nem csak a témával foglalkozó szakembereket, hanem a laikusokat is markáns véleményformálásra készíti. A gyermekek ártalmas tartalmaktól való védelmének biztosítása az online térben szélmalomharcnak tűnik, bár mind az Európai Unió, mind a tagállamok élénken foglalkoznak a kérdéssel. A tanulmány áttekinti azokat a fontosabb európai szabályokat, amelyekkel az elmúlt években az egyes tagállamok kezelni próbálták az online tartalmak okozta ártalmakat. Ezekre a szabályokra reflektálva pedig igyekszik bemutatni azokat az eseteket is, amikor nem hatékony azok alkalmazása. A szerző emellett érvel, hogy az ártalmas online tartalmakkal szembeni fellépés napjainkban már alapvetően nem jogalkotást kíván, hanem olyan szabályozáson túli eszközök alkalmazását, amelyek a meglévő szabályok gyors és hatékony érvényre juttatását segítik elő.

Kulcsszavak: Médiajog, gyermekvédelem, platformszabályozás, videómegosztó, közösségi média

WHAT'S NEXT FOR THE PROTECTION OF CHILDREN ONLINE? THE PROTECTION OF
MINORS FROM HARMFUL CONTENT IN THE NEW MEDIA ENVIRONMENT

Abstract

The protection of minors from harmful content on the internet and television is an issue that is causing not only professionals but also lay people to take a strong stance. Ensuring the protection of minors from harmful content in the virtual world is like fighting a losing battle, although both the European Union and the Member States are actively addressing the issue. This paper

takes a look at the key European rules that Member States have adopted in recent years to tackle the harm caused by online content. It will also reflect on these rules and try to identify cases where their application is not efficient. The author argues that tackling harmful content online in our present days does not necessarily involve legislation, but rather the deployment of instruments beyond legislation to facilitate the swift and effective enforcement of existing rules.

Keywords: Media law, protection of minors, platform regulation, video-sharing, social media

1. Bevezetés

A gyermekek védelme az interneten és a televízióban előforduló káros tartalmaktól, olyan kérdés, amely nem csak a témával foglalkozó szakembereket, hanem a laikusokat is markáns véleményformálásra készíti. A gyermekvédelem sokszor azért is szül parázs vitákat, mert a kérdés gyakran erőteljesen átpolitizált, egyes részterületei gyakran merülnek fel politikai diskurzusokban. Ennek, és az online térben napról-napra felbukkanó, új ártalmas magatartásoknak köszönhetően a gyermekvédelem jogszabályi környezete folyamatos változásban van. E tanulmány egyik célja, hogy pillanatképet adjon arról, hogy milyen szabályok vonatkoznak ma az Európai Unióban és Magyarországon a kiskorúakra ártalmas médiatartalmakra. Különösen izgalmas téma ez annak fényében, hogy hazánkban a 2021-ben elfogadott, a médiatörvény egyes rendelkezéseit is módosító ún. „pedofiltörvény” (a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény) és az annak nyomán megtartott népszavazás hatalmas társadalmi indulatokat hoztak a felszínre. Ezek a szabályok azonban nagyrészt a televíziós médiakörnyezetre fókuszálnak, míg az online környezetet figyelmen kívül hagyják.

Mindeközben az Európai Unió is élénken foglalkozik a gyermekvédelem témakörével. 2018-ban fogadták el az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv felülvizsgált szövegét, amely a videómegosztóplatform-szolgáltatókra vonatkozó szabályokkal egészítette ki a kiskorúak védelmét szolgáló rendelkezéseket. 2022 tavaszán született politikai egyetértés a digitális szolgáltatásokról szóló rendelettervezetről, amely szélesebb körben, valamennyi online platformra nézve fogalmaz meg szabályokat, így – bár nem kimondottan gyermekvédelmi aspektusból – rendezi a közösségimédia-platformok kötelezettségeit is.

Jelen tanulmány amellet érvel, hogy hiába a magyarországi, televíziót és lekérhető szolgáltatásokat szabályozó részletes intézkedések, a gyermekekre legkárosabb tartalmak az online térben találhatóak. Felmerül a jogon túli eszközök használata, azaz a felhasználói tudatosság fejlesztése, a tagállamok egymás közötti és piaci szereplőkkel való együttműködése, illetve a védelemhez használt műszaki védelmi eszközök továbbfejlesztése is. A tanulmány 4. része bemutatja, hogy ezeken a területeken sok esetben még nagy hiányosságokat tapasztalhatunk, a feltárt hiányosságok mentén ugyanakkor megfogalmaz konkrét javaslatokat is, amelyek – ha teljesen biztonságos online környezetet nem is teremtenek – közelebb visznek ahhoz, hogy a gyermekeink nagyobb biztonságban mozogjanak az online térben.

2. Gyermekvédelmi szempontok az Európai Unió médiaszabályozásában

A bevezető rész már röviden utalt rá, hogy az Európai Unióban is élénk gyermekvédelmi szabályozás folyik. A médiatartalmak területére koncentrálna két fontosabb uniós szintű jogalkotási aktust indokolt részletesebben vizsgálni, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvet (a továbbiakban: AVMS irányelv),¹ valamint a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályt (a továbbiakban: DSA).² A teljesség kedvéért indokolt megjegyezni, hogy az uniós gyermekvédelem szabályrendszere természetesen jóval több jogi instrumentumot ölel fel a tanulmányban vizsgáltknál. Az írás tárgyát kizárólag az audiovizuális tartalmakkal összefüggő ártalmak képezik, ezért értelemszerűen nem tárgyal olyan kiskorúakat érintő ártalmas magatartásokat, mint mondjuk a családon belüli erőszak vagy a kábítószerkereskedelem.

Az ártalmas médiatartalmak szélesebb kategóriáján belül is indokolt megkülönböztetnünk egymástól azokat a tartalmakat, amelyek a kiskorúak fejlődését veszélyeztetik azoktól, amelyeknek a közzététele bűncselekményt valósít meg (például gyermekpornográfia). A jogellenes és az ártalmas tartalmak megkülönböztetésének gondolata először az 1990-es években merült fel. Az Európai Bizottság Zöld Könyvében³ megkülönbözteti azokat a tartal-

1 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról.

2 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról.

3 Az Európai Bizottság Zöld Könyve a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről az

makat, amelyekhez a hozzáférés mindenki számára tilos a néző életkorától és a szolgáltatás fajtájától függetlenül, valamint azokat a tartalmakat, amelyek kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak a kiskorúak fizikai, illetve értelmi fejlődésére. Előbbi kategóriába tartoznak azok a tartalmak, amelyek nem csak a gyermekek számára károsak, hanem mindenki számára. Ahogyan Polyák Gábor fogalmaz, ezek azok a tartalmak, amelyek „*mind az egyén, mind a közösség számára elfogadhatatlanok, a társadalom alapvető elveit sértik.*”⁴ Általános megegyezés van a tekintetben, hogy az ilyen jellegű tartalmak – így a gyűlöletbeszéd, a terrorizmusra uszítás vagy a gyermekpornográfia – esetében a társadalom érdeke az, hogy minél hamarabb lekerüljenek a világhálóról. Esetükben nem beszélhetünk médiajogi értelemben vett tartalomkorlátozásról, csak a büntetőjog rendszeréhez szervesen kapcsolódó tartalomeltávolításról. Bár a két terület a tartalomeltávolításra alkalmazott intézkedések azonossága miatt szorosan összefonódik, az online tér bűncselekményeinek ismertetése már túlmutatna jelen tanulmány keretein. Annyit azonban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a kiskorúak nagyon gyakran érintettek az ilyen cselekményekben (pl. cyberbullying vagy online szexuális kizsákmányolás), így az online gyermekvédelem rendszeréhez az online tér bűncselekményei elleni fellépés is szorosan hozzátartozik.

Az ártalmasnak minősített tartalmak esetében ellenben a felnőtt közönség számára a hozzáférés nem tilos, éppen ezért ezeknél a cél nem az eltávolítás, hanem a hozzáférés korlátozása különféle eszközökkel. A médiaszabályozás általában ezeknek a korlátozó eszközöknek az alkalmazását igyekszik érvényre juttatni, mind az EU-ban, mind Magyarországon.

2.1. Az AVMS irányelv

Az AVMS irányelv az európai médiaszabályozás alapdokumentuma, amely lefekteti az audiovizuális médiaszolgáltatásokra (lineáris és lekérhető szolgáltatásokra), valamint a videómegosztóplatform-szolgáltatásokra vonatkozó uniós minimumszabályokat. E szabályok között számos olyan rendelkezést találunk, amelyek a kiskorúak káros tartalmaktól való védelmét hivatottak biztosítani.

A lineáris (televíziós) és lekérhető szolgáltatásokkal kapcsolatban az irányelv 6a. cikke kimondja, hogy a tagállamoknak megfelelő intézkedések révén kell biztosítaniuk, hogy „a kiskorúak rendes körülmények között nem

audiovizuális és információs szolgáltatásokban.

4 POLYÁK Gábor: Biztonság az interneten. *Médiakutató*, 2001/3, http://www.mediakutato.hu/cikk/2001_03_osz/05_biztonsag_az_interneten (2022. 05. 15.)

hallhatják vagy láthatják”⁵ a károsnak ítélt műsorszámokat. A megfelelő intézkedéseket nem határozza meg az irányelv taxatív módon, néhány példát azonban nevesít. Ilyen intézkedés lehet televíziós környezetben a sugárzás időpontjának megválasztása, avagy az ún. vízválasztó időszakok (*watershed period*) bevezetése, az életkor-ellenőrzés bevezetése, valamint a hozzáférést korlátozó műszaki intézkedések (például a műsorjel kódolása).

A videómegosztóplatform-szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat, tekintettel az e szolgáltatástípus jellegzetességeire, az irányelv 28b. cikke fekteti le. A videómegosztó-platformok egyik sajátossága, hogy a szolgáltató nem rendelkezik a hagyományos médiakörnyezetben megszokott szerkesztői felelősséggel. Ennek oka, hogy e szolgáltatástípusok az E-kereskedelemtől szóló irányelv (a továbbiakban: E-ker. irányelv)⁶ rendszerében tárhelyszolgáltatóknak minősülnek, vagyis a szolgáltatásukban megjelenő tartalmaknak csupán tárhelyet és megjelenési felületet biztosítanak, a szerkesztők azonban maguk a felhasználók. A videómegosztóplatform-szolgáltatók az E-ker. irányelv szabályai alapján csak korlátozottan felelnek a harmadik személyek (felhasználók) által közzétett jogellenes tartalmakért, csak akkor vonhatók felelősségre, ha a jogsértésről tudomást szereztek, de elmulasztották megtenni a szükséges intézkedéseket a jogsértés felszámolása érdekében.⁷ Az AVMS irányelv preambuluma rögzíti,⁸ hogy az irányelv nem kívánja felülírni az E-kereskedelmi irányelv által lefektetett korlátozott felelősségi rendszert. Általános célkitűzésként az AVMS irányelv azt fogalmazza meg, hogy a videómegosztóplatform-szolgáltatóknak biztosítaniuk kell a kiskorúak védelmét „a fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésüket”⁹ károsító tartalmaktól. Biztosítaniuk kell továbbá a teljes társadalom védelmét az olyan jogellenes tartalmaktól, mint a gyűlöletbeszéd, a terrorcselekmény elkövetésére uszítás, illetve az Unió joga szerint bűncselekménynek minősülő tartalmak.¹⁰ Annak a részletes szabályozását, hogy ezt a célkitűzést a szolgáltatóknak milyen eszközökkel kell elérniük, az AMVS irányelv a tagállamokra bízta. Hasonlóan az audiovizuális médiaszolgáltatások esetében megfogalmazottakhoz, azonban példálózó jelleggel itt is megnevez olyan intézkedéstípusokat, amelyek alkalmasak lehet-

5 AVMS 6a. cikk.

6 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv).

7 E-ker. irányelv 14. cikk.

8 AVMS (25) preambulumbekkezdés.

9 AVMS 28b. cikk a).

10 AVMS 28b. cikk b)–c).

nek a nevezett célok eléréséhez. Az AVMS irányelv által előnyben részesített intézkedések különösen az alábbiak:

- a) a célkitűzések rögzítése a szolgáltatók felhasználási feltételeiben,
- b) a felhasználók széleskörű tájékoztatása a platform szabályrendszeréről, a kiskorúak védelmében megtett intézkedésekről,
- c) az audiovizuális kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos szabályok beépítése a videómegosztók felhasználási feltételeibe az olyan kereskedelmi közlemények tekintetében, amelyeket nem a platformszolgáltató szervez,
- d) ártalmasnak, illetve jogellenesnek vélt tartalmak bejelentésére szolgáló rendszer működtetése,
- e) életkor-ellenőrző rendszerek kialakítása,
- f) tartalomminősítő rendszerek bevezetése,
- g) szülői felügyeleti rendszerek bevezetése,
- h) a panaszkezelés eljárásrendjének a meghatározása,
- i) a médiatudatosság fejlesztése.¹¹

Az irányelv átültetése során a tagállamok szabadon válogathatnak a javasolt intézkedésekből, az arányosság követelményét szem előtt tartva, vagyis a legszigorúbb korlátozó intézkedések csak a legártalmasabb tartalmakat kínáló szolgáltatások esetében alkalmazhatóak, míg a kevésbé ártalmas tartalmak esetében az irányelvi célok enyhébb intézkedések révén érhetők el.

Nem, illetve csak nagyon szűk körben terjed ki az AVMS irányelv hatálya a közösségimédia-platformokra. A közösségi média csak akkor minősíthető videómegosztóplatform-szolgáltatásnak, ha annak egy különválasztható része vagy alapvető funkciója megfelel a videómegosztóplatform-szolgáltatás irányelvben meghatározott fogalmi elemeinek¹² és az irányelvi szabályok csak e szolgáltatásrész vonatkozásában érvényesülnek. Ennél fogva az ismertebb közösségimédia-platformoknak csak egy-egy részére (pl. a Facebook esetében a Watch menüpontra) vonatkoznak az irányelvi szabályok. Ez az európai audiovizuális szabályozás egyik gyengesége, hiszen a közösségi médiában rengeteg ártalmas tartalom jelenik meg, ezt a gyengeséget azonban a jövőben orvosolhatja a nemrégiben elfogadott digitális szolgáltatásokról szóló uniós jogszabály.

¹¹ AVMS 28b. cikk (3).

¹² Az AVMS 1. cikk (1) aa) szerint olyan szolgáltatás, amelynek, vagy amely egy elválasztható részének vagy egy alapvető funkciójának elsődleges célja, hogy tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából elektronikus hírközlő hálózatokon keresztül olyan műsorszámokat, felhasználó által létrehozott videókat, vagy mindkettőt juttasson el a közönséghez, amelyekért a videómegosztó platform szolgáltatója nem tartozik szerkesztői felelősséggel.

2.2. A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály

Az Európai Unióban 2022. április 23-án született politikai konszenzus a digitális szolgáltatásokat szabályozó rendelettervezet szövegéről.¹³ A rendelettervezet elsődlegesen az előbbiekben már említett E-kereskedelmi irányelv szabályain változtat, részletesebb szabályokat fektetve le egyes internetes közvetítő szolgáltatók számára. A rendelettervezet az internetes közvetítő szolgáltatók körét bővíti az ún. online platformokkal. Az Európai Bizottság digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályának (Digital Services Act) tervezete úgy határozza meg az online platformokat, mint „olyan tárhelyszolgáltató, amely a szolgáltatás igénybe vevőjének kérésére információkat tárol és nyilvánosan terjeszt.” Amellett, hogy a Bizottság egyértelműen a tárhelyszolgáltatók csoportján belül helyezné el az online platformokat, két következtetést vonhatunk le a javasolt definícióból.

Az egyik, hogy a tervezet a létező definíciónál szűkebben határozza meg az online platform fogalmát. Az OECD által alkotott definíció szerint az online platformok olyan digitális szolgáltatások, amelyek célja az egymással internetes szolgáltatáson keresztül kapcsolatba lépő, két vagy több különböző, de egymástól függő felhasználói csoport (akár cégek, akár magánszemélyek) közötti interakció megkönnyítése.¹⁴ A 2016-ban lezárult, nyilvános konzultáció során egyébként még az Európai Bizottság is szinte azonos tartalmú fogalom használatát javasolta, a konzultációra érkezett válaszok fényében azonban változtatott a definíció tartalmán. A konzultáció során ugyanis sok válaszadó kifogásolta, hogy a javasolt meghatározás túlságosan tág, ennél fogva újabb, részletesebb szabályok kidolgozására sarkallhatja a jogalkotót, tovább bonyolítva a már egyébként is komplex szabályozási környezetet.¹⁵

A másik levonható következtetés, hogy a DSA tervezetben felvázolt definíció máshova helyezi a hangsúlyt, az OECD fogalom meghatározásával ellentétben nem a felhasználói csoportok összekapcsolását, hanem az információ nyilvános terjesztését helyezi a középpontba. Kizárja tehát azokat a szolgáltatásokat, mint az alkalmazásboltok (Apple Store vagy Google Pay), a fizetési szolgáltatók

13 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2545 (2022. 05. 15.)

14 OECD: What is an “online platform”? *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*. Paris, OECD Publishing, 2019. 1–214.

15 GAWER, Annabelle: Online Platforms: Contrasting perceptions of European stakeholders. A qualitative analysis of the European Commission’s Public Consultation on the Regulatory Environment for Platforms 016. <https://www.surrey.ac.uk/sites/default/files/2018-11/online-platforms-contrasting-perceptions-european-stakeholders-report.pdf> (2022. 05. 15.)

(PayPal), illetve az azonnali üzenetküldő szolgáltatások (Whatsapp, Viber), ahol a felhasználói csoportok létrehozása nem meríti ki a nyilvánosság követelményét. A tervezet tovább szűkíti az online platformok által lefedett szolgáltatások körét, amikor arról is rendelkezik, hogy ha az információk nyilvános terjesztése csupán egy másik szolgáltatás jelentéktelen és kizárólag kiegészítő eleme, amely – objektív technikai okokból – nem használható a másik, fő szolgáltatás nélkül, akkor e szolgáltatásokat nem kell online platformnak tekinteni.¹⁶ Ilyennek tekinti az online újságok által biztosított hozzászólási lehetőséget.

Az online platformok csoportján belül a DSA tervezete még példálózó jelleggel sem sorolja fel azokat a szolgáltatástípusokat, amelyekre a szabályozás várhatóan kiterjed majd. A szabályok tartalmából azonban arra következtethetünk, hogy a következő néhány szolgáltatástípus mindenképp a rendelet hatálya alá fog tartozni: közösségi média szolgáltatás, videómegosztóplatform-szolgáltatás, online piacterek, szállásközvetítő, illetve fuvarközvetítő oldalak.

A javaslat szerkezeti felépítése a következő: az 1. rész azokat az általános szabályokat fekteti le, amelyek a közvetítő szolgáltatók összes típusára irányadóak, a 2. rész a szolgáltatók egy szűkebb kategóriájával, a tárhelyszolgáltatókkal – ideértve az online platformokat is – kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza, míg a 3. rész már csak az online platformokra vonatkozó különös szabályokat tartalmazza.

2.2.1. Valamennyi közvetítő szolgáltatóra vonatkozó rendelkezések

A közvetítő szolgáltatók kötelesek lesznek ún. kapcsolattartó pontokat létrehozni, amelyeken keresztül minden tagállam fel tudja venni velük a kapcsolatot. A harmadik országokban székhellyel rendelkező szolgáltatók ezen felül kötelesek valamelyik tagállamban jogi képviselőt kijelölni, aki (amely) adott esetben akár felelősségre is vonható a szolgáltató mulasztásaiért, jogsértéseiért. Nagy hangsúlyt helyez a javaslat a felhasználók megfelelő tájékoztatására is, ami a felhasználási feltételek megszövegezésére vonatkozó szabályokban, valamint az átláthatósági jelentések elkészítésére vonatkozó követelményekben ölt testet. Emiatt minden közvetítő szolgáltatónak kötelessége úgy megszövegezni a felhasználási feltételeit, hogy a felhasználó tisztában legyen a tartalomkezelés rendjével. A felhasználási feltételeknek tehát szólniuk kell a szolgáltató tartalommoderálási gyakorlatáról, az algoritmikus döntéshozatalról, valamint az emberi felülvizsgálatról.¹⁷ A felhasználók tájékoztatását szolgálják

¹⁶ DSA (14) preambulumbekkezdés.

¹⁷ DSA 12. cikk (1).

az átláthatósági jelentésekben, melyekben a szolgáltatóknak évente be kell számolniuk a tartalommoderálási tevékenységükről.

2.2.2. A tárhelyszolgáltatókra vonatkozó rendelkezések

A tárhelyszolgáltatóknak lehetővé kell tenniük, hogy a felhasználók, illetve bizonyos személyek és szervezetek bejelentést telessenek, amennyiben jogellenes tartalmat észlelnek. A tartalmakat feltöltő felhasználókat védő szabály ugyanakkor az, hogy a szolgáltatókat indokolási kötelezettség terheli, ha a szolgáltató törli azokat, vagy korlátozza az azokhoz való hozzáférést.¹⁸

2.2.3. Az online platformokra vonatkozó rendelkezések

Csak az online platformokat terheli az a kötelezettség, hogy olyan belső panaszkezelési rendszert működtetnek, amelynek az igénybe vételével a felhasználók jelezhetik, ha nem értenek egyet a szolgáltató tartalomeltávolítással, a hozzáférés korlátozásával, a fiók felfüggesztésével vagy törlésével kapcsolatban hozott döntésével.¹⁹ A platformoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a felhasználók másik fórumhoz fordulhassanak, ha nem értenek egyet a belső panaszkezelési eljárás kimenetelével. A javaslat elsősorban a peren kívüli vitarendezést tartja követendőnek.²⁰

3. Gyermekvédelem a magyarországi médiaszabályozásban

A Digitális Gyermekvédelmi Stratégia,²¹ amelyet a 1488/2016. (IX. 2.) Korm. határozattal fogadott el Magyarország Kormánya, a hazai gyermekvédelmi megoldásoknak két nagyobb csoportját határozza meg:

1. Az egyik csoportot az aktív védelmi megoldások, azaz a prevencióra, a tartalomkorlátozásokra, illetve tilalmakra épülő intézkedések alkotják.
2. A másik csoportot a megtörtént károkra reagáló, úgynevezett reparatív megoldások alkotják. Ide tartoznak a káros tartalmak esetében a médiajogi szabályok megsértése esetén alkalmazott közigazgatási jogi szankciók, a

18 DSA 15. cikk.

19 DSA 17. cikk (1).

20 DSA 18. cikk.

21 Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája <http://www.kormany.hu/download/6/0e/c0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Gyermekv%C3%A9delmi%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja.pdf> (2022. 05. 15.)

jogellenes tartalmak esetében pedig a tartalom eltávolítására irányuló eljárások, a polgári jogi, illetve büntetőjogi eszközök.

A hazai médiaszabályozás három legfontosabb eszköze a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.), a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.), valamint az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ekertv.). Az Smtv. azokat az általános szabályokat rögzíti, amelyeket az összes médiaszolgáltatásra, tehát az audiovizuális médiaszolgáltatásokon túl a nyomtatott és az online sajtótermékekre, valamint a rádiós médiaszolgáltatásokra is alkalmazni kell, míg az Mttv. tartalmazza az audiovizuális (lineáris és lekérhető) médiaszolgáltatásokra vonatkozó részletes szabályokat. Az Ekertv. a videómegosztó-platfomokra vonatkozó szabályokat bontja ki.

3.1. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályok és a sokat vitatott pedofiltörvény

Az Smtv. a kiskorúak védelmére vonatkozóan csak egy általános, a médiajogi gyermekvédelem egészén átívelő alapvető szabályt rögzít, az AVMS irányelv szabályaival teljesen összhangban. Eszerint a médiaszolgáltatásban a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését veszélyeztető médiatartalom csak úgy tehető közzé, ha biztosított, hogy a kiskorúak rendes körülmények között nem láthatják vagy hallhatják azt.²²

Az Smtv.-ben megfogalmazott alapelv mentén az Mttv. rögzíti azokat a részletszabályokat, amelyeknek az audiovizuális médiaszolgáltatóknak meg kell felelniük. A médiajogi gyermekvédelem kiemelt helyét az is jól mutatja, hogy a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályok rögtön az első fejezetben kaptak helyet. Az Mttv. külön szabályokat fogalmaz meg a televíziós (lineáris), valamint a lekérhető szolgáltatásokra. A lineáris médiaszolgáltatásokban a gyermekvédelem legfontosabb eszköze a korhatári besorolás, amely alapján a műsorszolgáltatók a hat különböző korhatárjelzés egyikével kötelesek ellátni a műsorszámukat. E rendelkezéshez kapcsolódik az új gyermekvédelmi törvény legvitatottabb rendelkezése, amely alapján azok a műsorszámok, amelyek *„meghatározó eleme az erőszak, a születési nemnek megfelelő önazonosságtól való eltérésnek, a nem megváltoztatásának, valamint a homoszexualitásnak a népszerűsítése, megjelenítése, illetve a szexualitás közvetlen, természetes*

22 Smtv. 19. § (2) bekezdés.

vagy öncélú ábrázolása” automatikusan a tizennyolc éven aluliak számára nem ajánlott minősítésnek megfelelő, V. kategóriába sorolandók.²³ Ezek a műsorszámok csak este 22 és reggel 5 óra között tehetők közzé, a sajtóban megjelent álláspontokkal ellentétben tehát teljes tilalomról nincsen szó.

Az Mttv. rendelkezik arról is, hogy az V. és VI. korhatári kategóriába sorolandó tartalmakat lekérhető szolgáltatások esetében is korhatári jelzéssel kell ellátni.²⁴ E szakasz szól arról is, a kiskorúak hozzáférését a szolgáltatóknak hatékony műszaki megoldások alkalmazása révén kell korlátozniuk.²⁵ Arról, hogy milyen műszaki megoldás minősül hatékonynak, a törvény már nem ad eligazítást, csupán utal arra, hogy e tárgyban a Médiatanács ajánlást tesz közzé.

A Médiatanács ennek megfelelően 798/2011. (VI. 22.) számú határozatával ajánlást adott ki a kiskorúak védelmében alkalmazható hatékony műszaki megoldásokról.²⁶ A dokumentum csak a lineáris és lekérhető médiaszolgáltatásokra vonatkozik, a videómegosztókra és közösségi média platformokra a benne foglalt javaslatok nem terjednek ki. A dokumentum, ajánlás jellegénél fogva nem bír normatív erővel, célja az önkéntes jogkövetés elősegítése, a jogszabályi rendelkezések érvényesülésének az előmozdítása, valamint a médiatanácsi jogalkalmazói gyakorlatnak a jogalanyok számára követhetővé és előreláthatóvá tétele.

Az ajánlás külön részt szentel a műsorterjesztők, a mobil hírközlési szolgáltatók, valamint a vezetékes és mobil internet-szolgáltatók által kínált lineáris és lekérhető médiaszolgáltatásoknak és mindegyiküknek különféle gyermekzár-megoldások alkalmazására tesz javaslatot.

A digitális műsorterjesztés szolgáltatások esetén az ajánlás a gyermekzár funkcióval rendelkező set-top-boxok és CAM modulok használatát javasolja azzal, hogy a VI. kategóriába tartozó műsorszámokat tartalmazó csatornákhöz való hozzáférés korlátozása alapértelmezett beállítás legyen. Ez az ún. *opt-out* típusú védelem azt jelenti, hogy a szóban forgó műsorszolgáltatásokhoz való hozzáférés korlátozott és a felhasználónak kifejezetten rendelkeznie kell a tiltás feloldásáról.

A digitális műsorszolgáltatás keretében nyújtott lekérhető szolgáltatások esetében a szolgáltatás nyújtójának azt is javasolt biztosítania, hogy az V–VI.

23 Mttv. 9. § (6) bekezdés.

24 Mttv. 11. § (1) bekezdés.

25 Mttv. 11. § (2) bekezdés.

26 A Médiatanács ajánlása a kiskorúak védelmében a lineáris és lekérhető médiaszolgáltatók által alkalmazandó hatékony műszaki megoldásokra. https://nmhh.hu/dokumentum/162607/hatekony_muszaki_megoldasok_kiskoruak_veldelmeben.pdf (2022. 05. 15.)

kategóriákba tartozó műsorszámok ne jelenhessenek meg a tartalomjegyzékben. A mobil hírközlési szolgáltatók által nyújtott lineáris és lekérhető szolgáltatások esetében javasolt az *opt-out* típusú védelem alkalmazása, amelynek kikapcsolásáról a felhasználónak külön szükséges rendelkeznie.

Az internet-hozzáférésen elérhető lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások esetén a *metatagek* alkalmazását tartja hatékony műszaki megoldásnak az ajánlás. Javasolt tehát, hogy a szolgáltatók a forráskódban olyan azonosítót (*metataget*) helyezzenek el, amely segítségével a szűrőszoftver a káros médiatartalmat elérhetetlenné teszi. A szűrőszoftver előre beállított kulcsszavak alapján szűri a káros tartalmakat, annál hatékonyabb tehát a szűrés, minél több kulcsszó szerepel a szűrőszoftverben, illetve minél több kulcsszóval jelöli meg a gyermekeknek nem való tartalmat a szolgáltató.

Jól látható, hogy az ajánlás – az *opt-out* típusú megoldások kivételével – olyan intézkedések megtételét javasolja, amelyeknek az eredményességéhez nagy mértékben hozzájárul a felhasználói tudatosság. Ahol a felhasználóknak maguknak kell aktiválniuk a gyermekzár funkciót (*opt-in* típusú védelmi rendszer), illetve telepíteniük a szűrőszoftvert, ott a felhasználói és a szolgáltatói védelem lényegében kiegészítik egymást. Hiába biztosít tehát a szolgáltató számos gyermekvédelmi lehetőséget, ha a felhasználók maguk nem élnek ezek használatával.

A médiatudatosság szerepének jelentőségére reflektálva a Médiatanács a műszaki ajánlásokon felül a médiatudatosság növelésével kapcsolatos javaslatokat is megfogalmazott. A szolgáltatóknak így javasolt feltüntetni internetes oldalukon a gyerekzár megoldások működését, illetve negyedévente hírlevésben, számlalevélben, társadalmi célú reklámban javasolt felhívniuk a figyelmet a tudatos médiahasználatra. A médiatartalom megjelenítésével kapcsolatban az ajánlás a következőket fogalmazza meg:

- A forráskódban elhelyezett metatagnek egyértelműen utalnia kell a médiatartalom korhatári kategóriájára (pl. *age=18*).
- A médiaszolgáltató a tartalom elérésére szolgáló oldal megjelenítésénél – illetőleg a lekérhető médiaszolgáltatást, annak tartalmát bemutató tartalomjegyzékben vagy más felületen – optikai azonosítással lássa el az érintett médiatartalmat.
- A médiaszolgáltatónak életkor-ellenőrzést kell alkalmaznia a műsorszám megjelenítése előtt (pl. jelenítsen meg egy kérdést, amelyben a néző életkorát ellenőrzi: „Ön elmúlt már 18 éves? Igen – Nem”).
- A médiaszolgáltatónak az életkor-ellenőrzéssel egyidejűleg ajánlott felhívnia a figyelmet a kiskorúakra vonatkozó veszélyekre.

A médiatudatosság fejlesztéséről szóló javaslatok kapcsán ki kell emelni, hogy azoknak célja pusztán a felhasználók tájékoztatása az elérhető lehetőségekről és nem a hozzáférés-korlátozás. A tájékoztatás elhelyezése önmagában nem jelent visszatartó erőt egy kíváncsi gyermek számára és a káros tartalmak fogyasztását nem feltétlenül az életkor-ellenőrzés akadályozza meg (hiszen a biztonsági kérdésen könnyedén túl lehet lépni).

3.2. A videómegosztó-platformokra vonatkozó szabályok

Magyarországon az AVMS irányelv rendelkezéseit az Ekertv. ültette át. Az átültetett szabályok alapján a magyar videómegosztók is kötelesek bizonyos védelmi intézkedéseket megtenni, ha a rajtuk található műsorszámok, felhasználók által létrehozott videók vagy kereskedelmi közlemények alkalmasak a kiskorúak fizikai, szellemi, lelki vagy erkölcsi fejlődésének károsítására.²⁷ Kifejezetten a kiskorúak védelmét biztosító intézkedésként nevesíti a törvény a hatékony életkor-ellenőrzést, valamint a szülői felügyeleti rendszereket.²⁸ A hatékonyság kérdésével kapcsolatban a törvény annyit rögzít, hogy azok az életkor-ellenőrző és szülői felügyeleti rendszerek hatékonyak, amelyek a felhasználók valós életkorának ellenőrzése alapján képesek megakadályozni a hozzáférést.²⁹ A valós életkor megállapítására utalás vélhetőleg azt jelenti, hogy a mindenfajta azonosítást mellőző ellenőrző kérdéshez kötött hozzáférés nem minősíthető hatékony védelemnek, hiszen ezeknél a felhasználók nagyon könnyen hazudhatnak a tényleges életkorukról. Tényleges információ azonban nem áll rendelkezésre arról, hogy miként értelmezi a Médiatanács ezt a követelményt, hiszen a videómegosztók számára nem készült ajánlás a hatékony műszaki védelmi intézkedésekről.

3.3. A médiatartalomnak nem minősülő online tartalmakra vonatkozó szabályok

Az Ekertv. olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek kiskorúak védelmével kapcsolatos intézkedések bevezetésére kötelezik a videómegosztónak nem minősülő információs társadalmi szolgáltatást nyújtó szolgáltatókat is. A médiatartalomnak nem minősülő olyan információ, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését, csak az

27 Ekertv. 15/D. § (1) bekezdés a) pont.

28 Ekertv. 15/F. § (2) bekezdés.

29 Ekertv. 15/F. § (3) bekezdés.

információ megjelenítése előtt közzétett figyelmeztető jelzéssel, továbbá az aloldal forráskódjában szereplő olyan azonosítókkal (metatag) tehető közzé, amelyek utalnak a tartalom kategóriájára, és amelyek szűrőszoftverek által felismerhetők.³⁰ Ezekre a jelzésekre, címékre Kóczyán Sándor szerint a szülői ellenőrző rendszerek hatékony működése érdekében van szükség, és a címkézésnek mind a lekérhető műsorszámok, mind az online tartalmak esetében két fajtáját különbözteti meg:

- a leíró címkézést (*descriptive labelling*), amely a tartalomra vonatkozó információkat mutatja be és
- az értékelésen alapuló címkézést (*evaluation of content*), amely esetében a tartalom elemzése során kerül megállapításra, hogy mely életkorú kiskorú számára alkalmas.³¹

Kiss Ferenc³² a leíró címkézés alkalmazását hasznosabbnak tartja, mivel a tartalmat leíró jelzések univerzálisan használhatóak. Véleményem szerint azonban, noha a leíró kategóriák hasznos tájékoztatást adnak, mégsem nyújtanak önmagukban kellő információt a fogyasztóknak. A leíró jelzések például nem differenciálnak a befogadó érettsége szerint, így például „a műsorszám erőszakot tartalmaz” kategória egyaránt ráillik egy horrorfilmre és egy superhősökről szóló rajzfilmre. Az egyes leíró kategóriák értelmezése lehet ország- és egyénfüggő, vannak országok, melyekben az ártalmasság szempontjából differenciálnak az erotikus tartalom, illetve a pornográf tartalom között. Ezért úgy gondolom, hogy a leíró jelzéseket célszerűbb kiegészítő jelleggel a korhatárjelzéssel együtt alkalmazni. Erre épül a hollandok által fejlesztett minősítési rendszer, a Kijkwijzer, melyet több európai ország is átvett, és amely lineáris, lekérhető és online tartalmak esetében is megfelelő értékelési rendszert biztosít.

Annak érdekében, hogy az Ekertv.-ben foglalt intézkedéseket a szolgáltatók a lehető leghatékonyabban tudják megvalósítani, 2014-ben létrejött a Gyermekvédelmi Internet Kerekasztal, amely a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) elnökének tanácsadó testülete. A Kerekasztal ajánlást fogadott el a szűrőszoftverekkel és a káros internetes

30 Kóczyán Sándor: *Gyermekvédelem a médiajogban*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2014, 40–41.

31 Uo.

32 Kiss Ferenc: Tiltott gyümölcs. A kiskorúak védelme az Európai Unió médiajogában, valamint a védelem eszközei a lekérhető szolgáltatások terén. *Infokommunikáció és Jog*, 2017/Különszám, 26.

tartalmak esetén alkalmazandó figyelemfelhívásokkal kapcsolatban.³³ A testület javaslattevő, véleményező funkciót tölt be és fő feladatai a kiskorúak védelmét szolgáló jogszabályi előírások hatályosulásának ösztönzése és támogatása, ajánlások, állásfoglalások kiadása, valamint médiatudatosságot növelő intézkedések kezdeményezése. A szervezet által kiadott ajánlások nem kötelező erejű jogi normák, így a szolgáltatóknak nem kell alkalmazniuk az azokban leírtakat, ezen felül sem az NMHH Hivatala, sem a Médiatanács nem hivatkozhat döntései indoklásaként ezekre a dokumentumokra. Míg a Médiatanács hatékony műszaki intézkedésekről szóló ajánlásának címzettjei a médiatartalom-szolgáltatók, a Kerekasztal ajánlása egyrészt azoknak a szereplőknek szól, akik lehetővé teszik harmadik személyek tartalmainak az átvitelét saját hálózatukon keresztül (internet-hozzáférés-szolgáltatók), illetve, amelyek nem médiatartalomnak minősülő tartalomszolgáltatást nyújtanak (információs társadalommal összefüggő szolgáltatások és e-kereskedelmi szolgáltatások nyújtói).

Az ajánlás a médiatartalomnak nem minősülő, kiskorúak fejlődését súlyosan károsító tartalmak (pl. felhasználók által előállított videók) esetében olyan figyelemfelhívó jelzések megjelenítését javasolja, amelyek alkalmasak lehetnek a hozzáférés megakadályozásra. Ilyen jelzések:

- az információ megjelenítése előtt közzétett figyelmeztető jelzés,
- életkor-ellenőrző kérdés, amelynek révén a szolgáltató eldöntheti, hogy az adott felhasználó jogosult-e megtekinteni az adott tartalmat,
- az oldal forráskódjában elhelyezett metatag, mely egyértelműen utal a tartalom káros voltára (pl. age=18), és amelyet a szűrőszoftverek felismernek,
- a kiskorúakra káros tartalom optikai azonosítása a tartalmakat bemutató tartalomjegyzékben vagy más felületen, pl. URL címsorban.

A törvény úgy rendelkezik, hogy ha a szolgáltató nem tesz eleget a figyelmeztető jelzés használatára, illetve a metatagek alkalmazására vonatkozó követelményeknek, a Kerekasztalhoz lehet fordulni, amely a bejelentéseket megvizsgálja és tapasztalatait tevékenysége során felhasználja. A Kerekasztal a beérkezett bejelentések alapján egyedi ügyeket is vizsgálhat, tapasztalatai alapján ajánlást vagy állásfoglalást adhat ki. A Kerekasztal által kiadott ajánlások, illetve állásfoglalások azonban nem kötelezőek, csak iránymutatás jellegűek, ezért ha egy szolgáltató nem felel meg az Ekertv.-ben foglalt rendelkezéseknek, annak

33 A Gyermekvédelmi Internet-kerekasztal ajánlása a kiskorúakra káros internetes tartalmak és szolgáltatások esetén alkalmazandó figyelemfelhívó jelzésekre és szűrőszoftverekre http://nmhh.hu/dokumentum/162986/szurosszoftver_ajanlas.pdf (2022. 05. 15.)

gyakorlatilag nincs jogkövetkezménye. Noha az ajánlást a magyar joghatóság alatt álló szolgáltatók nagy része átültette, ennek ellenére nem mondható, hogy a kiskorúak káros tartalmaktól való védelme megvalósult volna. A Videa elnevezésű videómegosztóplatform-szolgáltatásban ugyan megjelenik figyelemfelkeltő jelzés az V. és VI. korhatári kategóriába, vagyis a 18 éven aluliak számára nem ajánlott tartalmak esetében, ugyanakkor ezen egyszerűen túl lehet lépni, maga a weboldal pedig regisztráció nélkül látogatható.

4. Megoldásra váró kihívások a médiajogi gyermekvédelem rendszerében

A médiajogi gyermekvédelem számos sebből vérzik, míg a televíziós szolgáltatások szabályozására még mindig jelentős médiafigyelem fordul, az online térben jelentkező problémák nehezen jutnak el a köztudatba. A gyermekvédelemmel összefüggő szabályozási és jogalkalmazási kihívásokat alapvetően öt témakör köré csoportosíthatjuk:

- a médiatudatosság jellemzően alacsony szintje,
- elavult műszaki megoldások,
- szürke zónák az ártalmas tartalmak körében,
- a szolgáltatásnyújtás szabadsága és az online tartalomterjesztés globális jellege,
- a magánpiaci szereplők jelentős befolyása a tartalommoderálásban.

4.1. A médiatudatosság jellemzően alacsony szintje

Annak ellenére, hogy számos ajánlás előírja a tudatosságnövelést, a magyar társadalom digitális tudatossága még napjainkban sem erős. Az Információs Társadalom Kutatóintézet (ITKI) 2019 óta vizsgálja a magyarok szűrőszoftver-alkalmazását. Az ITKI 2020-as jelentésében a szűrőszoftver-alkalmazás alacsony szintjéről számolt be, eszerint a gyermeket nevelők 61%-a semmilyen internetes szűrőszoftvert nem használ.³⁴

Az ITKI intézet eredményeit támasztja alá a Gyermekvédelmi Internet Kerekasztal 2020-as beszámolója is,³⁵ amely problémaként azonosítja a szülői digitális

34 RAB Árpád – TÖRÖK Bernát: Bizalom, tudatosság, veszélyérzet az interneten: Az NKE Információs Társadalom Kutatóintézet reprezentatív, országos felmérésének eredményei (2020). https://itki.uni-nke.hu/document/itki-uni-nke-hu/EJKK%20ITKI_Bizalom%20tudatoss%C3%A1g%20vesz%C3%A9ly%C3%A9rzet%20az%20interneten.pdf (2022. 05. 15.)

35 A Gyermekvédelmi Internet Kerekasztal 2020. évi tevékenységéről szóló beszámolója. https://nmhh.hu/dokumentum/225723/beszamolo_gyermvedelmi_kerekasztal_2020_evi_vegleges.pdf (2022. 05. 15.)

ismeretek rendkívül alacsony fokát. Ennek javítása érdekében a 2020 elején indult el az NMHH által üzemeltetett gyerekaneten.hu weboldal, amelynek célja a tudatosságfejlesztés. Az oldal ugyan hasznos információgyűjtemény, nem veszi azonban figyelembe azt, hogy az információs környezetben mozgó felhasználóknak gyakran igényük sincs arra, hogy képezzék magukat. Az ITKI 2020-as kutatása azt is vizsgálta, hogy milyen mértékben képezik magukat a felhasználók, hogy tájékozottak legyenek az online tér kihívásaival kapcsolatban. A kutatás eredményei azt mutatták, hogy a teljes lakosságnak mindössze a 28%-a képezi magát, a legtöbben (52,6%) barátoktól kapott információkból tájékozódnak, míg az önmagukat fejlesztők közel fele (47%) szakcikkeket is olvas.³⁶

4.2. Elavult műszaki megoldások

Az online elérhető káros tartalmak vonatkozásában a Kerekasztal fentebb hivatkozott ajánlása a gyermekzár funkció mellett a figyelmeztető jelzések elhelyezését, illetve az ellenőrző kérdés feltételét tartja követendőnek. A gyermekzár funkció eredményes működéséhez aktív és tudatos szülői magatartás szükséges, így műszakilag hiába megfelelő egy-egy ilyen rendszer, felhasználói közreműködés nélkül nem alkalmas a kívánt cél elérésére. A műszaki megoldások másik csoportja, a tájékoztatásra hangsúlyt helyező eszközök (így a figyelmeztető jelzés és az ellenőrző kérdés) azonban nem alkalmasak arra, hogy a hozzáférést hatékonyan megakadályozzák, hiszen semmi nem korlátozza a kíváncsi kiskorúakat abban, hogy hamis életkort adjanak meg, vagy továbblépjenek a megtekinteni kívánt tartalomra.

Joggal merül fel a kérdés, hogy ha a tájékoztatók elhelyezése és az életkor-ellenőrző kérdés elhelyezése nem alkalmas a kiskorúak hozzáféréseinek megakadályozására, akkor milyen megoldás az, ami visszatartó erővel bírhat. Az elterelést az alábbi megoldások szolgálhatják:

- A tartalom megtekintésének regisztrációhoz, felhasználói fiók létrehozásához kötése, amely főként a pillanatnyi kíváncsiságból böngészőket tántoríthatja el azzal, hogy pluszlépésekhez kapcsolja a tartalomhoz való hozzáférést.
- Erősebb védelmet biztosít, ha a regisztráció tényleges életkor-ellenőrzéssel jár együtt, amelyhez személyazonosító okmányok adatainak megadása szükséges.
- Az egyedi tartalomhoz való hozzáférés díjfizetéshez, bankkártyaadatok megadásához kötése (*pay-per-view*) szintén visszatartó lehet a kiskorúak

36 RAB–TÖRÖK i. m. 34.

számára, akik még nem rendelkeznek saját bankszámlával és pénzeszközökkel.

- A szolgáltatás egészének díjfizetésessé tétele. A legtöbb lekérhető szolgáltatás igénybevétele manapság előfizetéses konstrukció keretében történik, amelynek előfeltétele a felhasználó és a szolgáltató közötti szerződéskötés is.

Az arányosság követelményére figyelemmel, legalább a legkárosabb tartalmakat kínáló oldalak esetében megfontolandó a szigorúbb védelmi intézkedések bevezetése, noha technikai oldalról ezek napjainkban még nehezen kivitelezhetők. A felnőtteknek szóló, pornográf tartalmak esetében az Egyesült Királyság és Franciaország hatékony életkor-ellenőrzésre épülő megoldások bevezetésére törekszik, változó sikerrel.

Az Egyesült Királyság 2019-ben fogadta el a köznyelvben „pornóblokkolásként” elhíresült intézkedéscsomagot, amely végül nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A Digital Economy Act harmadik, online pornográfia címet viselő része olyan életkor-ellenőrző rendszerek alkalmazását írja elő, amelyek alkalmasak arra, hogy megállapítsák a szolgáltatás igénybevevőjének tényleges életkorát.³⁷ A technikai megvalósítás mikéntjéről a jogszabály nem szól, ugyanakkor a szóba jöhető lehetőségek komoly adatvédelmi aggályokat vetnek fel. A legkézenfekvőbb módja az életkor ellenőrzésének az életkor-ellenőrző szoftvereket gyártó cégek (AgeID, AgeChecked, AgePass) szolgáltatásainak az igénybevétele. Ezek a szolgáltatók hitel- és bankkártyaadatok, személyazonosító okmányok adatai alapján azonosítják a felhasználókat.³⁸ Mivel a brit jogszabály ezekkel a harmadik személyek által nyújtott szolgáltatásokkal szemben nem fogalmaz meg követelményeket, a kritikusok szerint működésük kiszámíthatatlan, adatkezelésük pedig kockázatos.³⁹ Hátránya továbbá, hogy ezt a fajta műszaki védelmi intézkedést viszonylag könnyű kijátszani, ugyanis a rendszer IP cím alapján azonosítja be a felhasználó tartózkodási helyét és dönti el, hogy ez alapján helye van-e szigorú életkor-ellenőrzésnek. Az akár ingyenesen is igénybe vehető VPN szolgáltatásokkal azonban még egy gyermek is könnyen meg tudja kerülni a védelmet.

37 Digital Economy Act, Part 3, 14(1) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/part/3/enacted> (2022. 05. 15.)

38 BURGESS, Matt: This is how age verification will work under the UK's porn law. *Wired*, 2019. június 20. <https://www.wired.co.uk/article/uk-porn-age-verification> (2022. 05. 15.)

39 BURGESS, Matt: The UK porn block, explained. *Wired*, 2019. október 16. <https://www.wired.co.uk/article/porn-block-uk-wired-explains> (2022. 05. 15.)

A törvényi rendelkezések betartásának ellenőrzésére a Digital Economy Act életkor-ellenőrző hatóság kijelölését is előírja, amely akár 250.000 angol fontig, illetve az érintett szolgáltató összbevételének 5 százalékáig terjedő bírságot is kiszabhat.⁴⁰ A hatóság továbbá értesítheti a jogsértő szolgáltatóval együttműködő fizetési szolgáltatókat a jogsértésről és javasolhatják, hogy függesszék fel az ezeknek a platformoknak és felhasználóiknak nyújtott szolgáltatást, annak érdekében, hogy ellehetetlenítsék a szolgáltatás igénybevételeért való fizetést.⁴¹

Franciaország 2021-ben fogadta el a családon belüli erőszakról szóló 2020-936-as törvény⁴² végrehajtását szolgáló 2021-1306 sz. 2021. október 7-i rendeletet,⁴³ amely a hozzáféréskorlátozás részletszabályait rendezi. A hivatkozott törvény azt mondja ki, hogy a francia médiahatóság, a Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) felhívhatja az online pornográfiát kínáló szolgáltatókat arra, hogy akadályozzák meg a kiskorúak hozzáférését a felnőtt tartalmakhoz, amelynek a szolgáltatóknak 15 napon belül eleget kell tenniük megfelelő műszaki megoldások alkalmazásával.⁴⁴ A rendelet alapján a CSA ajánlásokat ad ki azokról a megbízható műszaki megoldásokról, amelyek segítségével biztosítható az életkor-ellenőrzés. A francia adatvédelmi hatóság (La Commission nationale de l'informatique et des libertés) álláspontja szerint azonban a felhasználók magánélethez való jogával, illetve az információhoz való hozzájutás szabadságával összeegyeztethetetlen a felhasználók személyes adatai útján történő életkor-ellenőrzés, hiszen ezek magukban foglalják azt a jogot is, hogy valaki álnéven, illetve személyazonosságát elrejtve böngészhessen pornográf tartalmakat.

A hatékony életkor-ellenőrzés kérdése a legtöbb országban tehát még megoldásra váró feladat, ugyanakkor a piacon már találkozhatunk figyelemre méltó kezdeményezésekkel. Az egyik ilyen kezdeményezés a mesterséges intelligencián alapuló arcfelismerő szoftverek alkalmazása az azonosításban (pl.

40 Digital Economy Act, Part 3, 14(1) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/part/3/enacted> (2022. 05. 15.) 17–20.

41 Uo.

42 LOI n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

43 Décret n° 2021-1306 du 7 octobre 2021 relatif aux modalités de mise œuvre des mesures visant à protéger les mineurs contre l'accès à des sites diffusant un contenu pornographique. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044173388?s=03> (2022. 05. 15.)

44 LOI n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales. Article 23.

Yoti, VerifyMyAge).⁴⁵ Az ilyen eszközöknek a működési elve, hogy a szolgáltatás igénybe vevőjének az azonosításhoz be kell kapcsolnia a készülékén található kamerát, az algoritmus pedig meghatározza a felhasználó életkorát. Egy másik hasonló kezdeményezés az ún. életkor-tokenek használatára irányul, amelyek az online adatvédelmet is segítik.⁴⁶ E technológia lényege, hogy a felhasználónak a személyes adatait csak egy alkalommal és csak egy szolgáltatónak kell megadnia, amely előállít számára egy digitális azonosítót (pl. QR kódot), amellyel igazolható az életkor.

4.3. Szürke zónák az ártalmas tartalmak körében

A büntetőjogi szankcióval fenyegetett jogellenes tartalmak esetében a kriminalizálás viszonylag széleskörű társadalmi konszenzuson nyugszik, például a gyermekpornográfia és a gyűlöletkeltő tartalmak terjesztését a polgárok szinte egyöntetűen elítélik. A kiskorúakra ártalmas tartalmak esetében már korántsem találunk ekkora egyetértést. A tartalmak ártalmasságukon alapuló besorolását a nemzeti és kulturális sajátosságok jelentős mértékben befolyásolják, a kiskorúakra ártalmas tartalmak köréről tehát taxatív listát nem is lehetséges felállítani. Az AMVS irányelv a legkárosabb tartalmakra is csak példát hoz, ezek az öncélú erőszak és a pornográfia.⁴⁷ Ezen túlmenően nehezen találhatunk iránymutatásokat arra vonatkozóan, hogy mely tartalmak ártalmasak.

Az AVMS irányelvben megjelenik néhány kereskedelmi közleményekkel kapcsolatos szabály, amely irányadó lehet akár a többi médiatartalom vonatkozásában is. Az alkoholtartalmú italokat népszerűsítő kereskedelmi közlemények nem ábrázolhatnak kiskorú fogyasztókat, dohánytermékek, vényköteles gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök egyáltalán nem reklámozhatók és tilos az emberi méltóságot sértő kereskedelmi közlemények megjelenítése is. Tájékoztató pontot jelenthetnek még a tartalmi leíró rendszereket működtető szervezetek által meghatározott kategóriák. A már korábban említett Kijkwijzer rendszer például külön figyelmeztetést tartalmaz a félelemkeltő tartalmakra, illetve a kábítószerhasználatra, valamint a trágár nyelvezetre. Fontos kiemelni, hogy ezek a tartalmat leíró címkézések alapvetően a klasszikus

45 SNOW, Jackie: Why Age Verification Is So Difficult for Websites. *The Wall Street Journal*, 2022. február 27. <https://www.wsj.com/articles/why-age-verification-is-difficult-for-websites-11645829728> (2022. 05. 15.)

46 Uo.

47 AVMS irányelv 6a. cikk (1)

műsorszolgáltatási környezetben alakultak ki, így leginkább a hagyományos, professzionális vállalkozások által gyártott, jellemzően fikciós, műsorszámnak minősülő tartalmakra szabottak.

Az online környezet felhasználók által előállított tartalmi azonban sokkal színesebb képet mutatnak és több olyan ártalmas tartalomtípust fedezhetünk fel közöttük, amely nem jelenik meg a Kijkwijzerhez hasonló kategorizáló rendszerekben. Ezek a tartalmak abba az igen jelentős szürke zónába tartoznak, ahová az olyan tartalmak sorolhatók, amelyek a jogellenesség szintjét még nem érik el, mégis ártalmasnak tekintendők. Ide tartoznak például a veszélyes magatartásra buzdító tartalmak, amelyek lehetnek fizikai sérüléssel, vagy egészségkárosodással járó kihívások (mint a TidePod challenge, amelynek a lényege mosókapszulák elfogyasztása volt), étkezési zavaroknak (pl. extrém fogyókúráknak) a népszerűsítése, az öngyilkosságra buzdítás, bűncselekmények elkövetésének népszerűsítése. A nagyobb online szolgáltatók (pl. a YouTube) igyekeznek fellépni az ilyen tartalmak ellen, jogszabályi előírások híján azonban ezt magánszabályozás keretében teszik meg, hiszen ilyen tartalmú kötelezettségük nincs.

4.4. Tagállami szabályok a globális virtuális térben

A hozzáférést korlátozó műszaki megoldások hatékonyságát az erősen fragmentált szabályozás is csökkenti. A határokon átívelő médiakörnyezetben bármilyen – tehát nem csak a kiskorúak védelmét érintő – tagállami szabály érvényesítése komoly akadályokba ütközik, amely főképp a médiaszolgáltatók honosságával hozható összefüggésbe. Az Unió területén a digitális belső piacon szabadon mozoghatnak az audiovizuális szolgáltatások is. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy televíziótársaság, vagy streaming szolgáltató bármely tagállamban rendelkezik székhellyel, jogosult akár az összes tagállam területén szolgáltatást nyújtani. Ugyanez igaz a videómegosztóplatform-szolgáltatókra is. Az Európai Audiovizuális Obszervatórium MAVISE adatbázisa szerint jelenleg 120 olyan lineáris és lekérhető szolgáltató van,⁴⁸ amely külföldön telepedett le, de elsősorban Magyarországra szolgáltat. Az adatbázisban ezen felül 35 Európai Unióban letelepedett videómegosztóplatform-szolgáltatás szerepel, amelyek az EU egész területén elérhetőek.⁴⁹ Az

48 <http://mavise.obs.coe.int/f/ondemand/advanced?targetedcountries=90&countryofjurisdiction=9|18|23|88|52|53|56|60|66|69|54|82|97|92|98|118|112|116|117|132|144|145|155|158|162|173|172|62|170> (2022. 05. 15.)

49 <http://mavise.obs.coe.int/f/ondemand/advanced?typeofservice=4> (2022. 05. 15.)

audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló uniós irányelv szabályai értelmében ezeknek a szolgáltatóknak – bizonyos kivételektől eltekintve – azon tagállam jogszabályainak kell megfelelniük, amelyben letelepedtek.

Lineáris és lekérhető szolgáltatások esetében van lehetőség arra, hogy a célország eljárást indítson a szolgáltató ellen, abban a tagállamban, ahol az letelepedett, de ez csak nagyon szűk körben lehetséges, akkor, ha a szolgáltató nyilvánvalóan, komolyan és súlyosan sérti az emberi méltóságot, a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődését. Az emberi méltóságot, illetve a kiskorúak fejlődését komolyan és súlyosan sértő tartalom kategóriája azonban meglehetősen szabadon interpretálható és nem mindig van egyetértés a tagállamok között a tekintetben, hogy mit minősítenek ilyen tartalomnak. A Médiatanács több alkalommal is eljárást indított külföldi honosságú televíziós szolgáltatókkal szemben (pl. 2021-ben a Family Guy,⁵⁰ 2015-ben a Való Világ,⁵¹ korábban az Éden Hotel miatt), változó eredményességgel. Amennyiben a tagállamok között nem születik kölcsönösen kielégítő megállapodás és a jogsértés többszörös, a szolgáltatásnyújtás korlátozható, ha az Európai Bizottság úgy dönt, hogy egy ilyen intézkedés összeegyeztethető az uniós joggal. Mindezeknek az esélye igen csekély – főképp akkor, ha a magyar szabályozás tartalmával ideológiailag sem értenek egyet.

A videómegosztó-platformok működésének korlátozásával kapcsolatos eljárásrendet nem tartalmaz az AVMS irányelv, igaz, ezek esetében a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggő rendelkezést sem találunk. Mindebből az következik, hogy a videómegosztók korlátozása a lineáris és lekérhető szolgáltatásokénál szabadabban megvalósítható.

Még nehezebb a tagállami szabályok alkalmazása abban az esetben, ha a szolgáltató nem az Európai Unió területén, hanem harmadik országban telepedett le, hiszen ebben az esetben még az irányelvi minimumszabályoknak sem köteles megfelelni. Ilyen szolgáltató a gyermekek körében népszerű videójátékos streamingplatform, a Twitch, vagy a rövid videóknak platformot biztosító TikTok, de számos felnőtt tartalom számára létrehozott platform is. Mivel ezeken a platformokon alapvetően nem lehet az uniós szabályok betartását számon kérni, kiemelten fontos lenne a szolgáltatók és az igénybe vétel helye szerinti ország közötti aktív párbeszéd kialakítása a panaszkezelést illetően. A korábban bemutatott DSA rendelettervezet révén az EU már

50 https://nmhh.hu/cikk/221211/Egyuttmukodes_a_cseh_tarshatosaggal_a_Film_Mania_es_a_Comedy_Central_felugyeleteben (2022. 05. 15.)

51 https://nmhh.hu/cikk/165913/Eljarast_indit_a_Mediatanacs_a_Valo_Vilag_7_roman_joghatosag_alatt_allo_mediaszolgáltatojaval_szemben (2022. 05. 15.)

megtette az első lépést a párbeszéd kialakítása érdekében, hiszen arról rendelkezik, hogy azok a szolgáltatók, amelyek harmadik országból nyújtanak olyan szolgáltatást, amely az EU valamely tagállamában is igénybe vehető, kötelesek kapcsolattartási pontokat létrehozni.

4.5. A piaci szereplők túl nagy hatása a tartalommoderálásra

A kiskorúak káros tartalmaktól való védelmében nagy szerepe van a platformok magánszabályozásának, hiszen a sokféle tagállami jog mellett a szolgáltatók saját szabályai sokszor egységesítő és hézagkitöltő szerepet töltenek be. A platformok önszabályozásában ugyanakkor számos potenciális kockázat is rejlik. A piaci szereplők önszabályozásának hátránya, hogy a tagállamok nem látnak bele az egyes szolgáltatóknál zajló folyamatokba: nem átlátható az eljárás, melynek következtében az egyes tartalmak eltávolításra kerülnek, nem egyértelmű, hogy milyen mértékben automatizált az eltávolítás folyamata és nem került egyértelműen rendezésre az sem, hogy a felhasználó és a platform esetleges vitája esetén mely fórumhoz lehet fordulni.

A felhasználói bejelentésen felül lehetőség van a tartalmak eltávolítására bírósági határozatok alapján is. A bírósági határozatok természetesen elsősorban a tartalom közzétevőjét kötelezik a jogsértő tartalom törlésére, azonban amennyiben a kötelezett nem távolítja el a tartalmat, szükség lehet a tartalomnak tárhelyet adó közvetítő szolgáltató megkeresésére. Több platformszolgáltató, például a YouTube, honlapja azonban arról tájékoztatja a felhasználókat, hogy: „Minden bírósági végzést megvizsgálunk és számos helyi és globális szempont alapján értékeliük őket.”⁵² Ez azt sugallja, hogy a platformszolgáltató jogosult mérlegelni egy nemzeti bíróság jogerős döntését és ha a kötelezett felhasználó nem tesz eleget a döntésben foglaltaknak és a platformszolgáltató a nemzeti bíróságtól eltérő álláspontra jut, a kérdéses tartalom fent marad a platformon. Ez azért sem szerencsés, mert így a döntés kötelezettje az, aki kvázi felülvizsgálatot gyakorol, ahelyett, hogy a címzett szolgáltató letelepedési helye szerinti ország hatósága, vagy bírósága vizsgálná meg a megkeresésben foglaltak indokoltságát. A platform általi mérlegelés azért sem szerencsés, mert arról sincs ismeretünk, hogy a szolgáltató milyen mértékben ismeri az egyes helyi jogrendszerek sajátosságait, amelyre alapozva jogszerű és igazságos döntést tudna hozni.

52 https://support.google.com/youtube/answer/6156383?hl=hu&ref_topic=6154211
(2022. 05. 15.)

5. Összegzés

Az előbbi részekben ismertetett problémák arra a következtetésre vezetnek, hogy a gyermekek védelme az online tér ártalmas tartalmaitól ma már nem egy-egy ország jogszabályain áll, vagy bukik. Sőt, a nemzetközi környezetben egy-egy körülhatárolt földrajzi területre érvényes szabályok sokszor igen keveset érnek, hiszen hatásuk nem érvényesül a határokon túlról nyújtott szolgáltatásokra. Álláspontom szerint azonban a helyi szinten jelentkező problémákra a válasznak inkább lokálisnak kell lennie, hiszen magával a jogsértéssel és a helyi normatív értékrenddel az az ország van a legszorosabb kapcsolatban, amelynek területén a sérelem okozása történt, míg a nagy globális szereplők nem tudják megfelelően értékelni a helyi kontextust, ami hibás döntésekre vezethet.

Fokozott szükség van tehát olyan jogi szabályozáson túli eszközökre, amelyek a helyi (tagállami) jogszabályok érvényesülését elősegítik. Ilyen jogi szabályozáson túli eszközök lehetnek keretkitöltő, soft law jellegű normák (például ajánlások, társszabályozási kódexek), amelyek a folyamatosan változó technológiai környezethez és az abban megjelenő állandóan megújuló ártalmas tartalmakhoz rugalmasan hozzáigazíthatók. Nem csak az ilyen soft law jellegű normák megalkotása fontos, hanem azok folyamatos aktualizálása is, hogy naprakészen tartalmazzák a legújabb trendekre reflektáló iránymutatásokat. A szabályozáson túli eszközök közé tartozik a hatékony kooperáció megteremtése, amely jelenti egyrészt a tagállamok egymás közötti együttműködésének erősítését, valamint a tagállamok és az olyan szolgáltatók közötti együttműködést, amelyek nagy hatást gyakorolnak a tartalommoderálásra. Ez az együttműködés nem csak az Európai Unión belül fontos, hanem az Unió tagállamai és harmadik országok között is, hiszen sok ártalmas tartalom tengerentúli platformokon jelenik meg, ezek pedig nem maradhatnak kezeletlenül.

TISZTESSÉGES HATÓSÁGI KONTRA BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG AZ ÉSSZERŰ IDŐN BELÜLISÉG KÖVETELMÉNYÉNEK FÉNYÉBEN

BODA ZOLTÁN

bírósági titkár (Debreceni Törvényszék), PhD-hallgató (DE MG DI)

Absztrakt

A bírósági szervezet kárfelelőssége az igazságszolgáltatás jogállami működésének kiemelkedő biztosítója. Az a jelenlegi jogszabályi környezet, amelyben csak a polgári peres eljárásokkal összefüggésben áll fenn elkülönült jogorvoslati lehetőség (Pevtv.) az EJE 6. cikk 1. bekezdésének megszorító értelmezése, ami nem áll összhangban annak céljával és szándékával. Úgy vélem, hogy az az értelmezés egyezik az Egyezmény céljával, amely alapján a gyakorlatban is érvényesülő és hatékony jogvédelmet (annak lehetőségét) kell biztosítani a nemperes és ezzel együtt természetesen minden egyéb peres (így a büntető) eljárás során beálló ésszerű időn belüli döntéshozatalhoz való jog sérelmével összefüggő igényérvényesítéshez is.

Kulcsszavak: Hatóság, elhúzóadás, nemperes, büntetőeljárás, kárigény, jogorvoslat

Abstract

The liability of the judiciary basically guarantees the effective operation of justice in the rule of law. The current legislative environment, which allows for separate remedy only in connection with civil litigation procedures (cf. Act XCIV of 2021 on the enforcement of financial compensation in connection with long-lasting civil litigation procedures, usually referred to as 'Pevtv'), gives a restrictive interpretation of the Article 6 § 1 of the ECHR and thereby it is inconsistent with the object and purpose of the Convention. In my opinion, according to the interpretation which is consistent with the object of the Convention, effective and in practice legal protection (or its possibility) shall be provided for the enforcement of claims concerning the violation of rights to the completion of any non-litigation and litigation (civil, criminal etc.) procedure within a reasonable time.

Keywords: Authority, excessive length, civil and criminal proceedings, non-litigation procedures, compensation, remedy

1. Bevezetés

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A cikk alaptörvényi kontextusban szoros összefüggést mutat egyes alapelvekkel és alapjogokkal. Elsőként a jogállamiság¹ elve emelhető ki (amelynek része a jogalkalmazás és a közigazgatás törvényhez kötöttsége, valamint a jogbiztonság² elve is), valamint a részrehajlás nélkül történő, tisztességes ügyintézéshez való jog,³ ami az emberi méltósághoz való jog,⁴ a diszkrimináció-tilalom és az egyenlő bánásmód követelményének⁵ hatósági eljárásokra történő konkretizálásaként fogható fel.⁶

Szoros kapcsolat mutatható ki azonban az Alaptörvény XXVIII. cikkében szereplő (bírószági) eljárási alapjogokkal, alapelvekkel és garanciákkal is,

1 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

2 A jogbiztonság követelménye – sok más összetevő mellett – magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét, hogy minden hatóságát a törvényes, szabályos, az érintettek jogait tiszteletben tartó eljárásban és ésszerű időn belüli döntésre kötelezze. Az alkotmányos alapjognak a bíróságon kívüli eljárásokra kiterjesztése tekintetében hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, például a 8/2004. (III. 25.) AB határozatában: „[...] [a]z Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, melyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat.” (8/2004. (III. 25.) AB határozat II/2. a) pont).

3 Balogh-Békési Nóra egyenesen úgy fogalmaz, hogy az alapelvek „királynője” a tisztességes eljáráshoz való jog, amelynek közigazgatási hatósági eljárásban való megjelenése a tisztességes ügyintézéshez való jog, amely alaptörvényi és törvényi tartalma szerint magában foglalja a pártatlan ügyintézéshez való jogot, az ésszerű határidőn belül való döntéshez, az anyanyelv használatához való jogot és az indokolással ellátott határozathoz való jogot is. (BALOGH-BÉKÉSI Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016, 9(4), 15.)

4 Alaptörvény II. cikk.

5 Alaptörvény XV. cikk.

6 PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009, 147.; TILK Péter: *Az eljárási jogok*. In.: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008, 270.

olyannyira, hogy az alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlat a két jogcsoportot esetenként egységében, általános-különös viszonyban kezeli. Az Alkotmánybíróság szerint a két cikk (a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) együttesen jelenti a tisztességes eljárás követelményrendszerét.⁷ A hatósági és a bírósági eljárásokra vonatkozó közös követelmény az ésszerű határidőn belül történő döntéshozatal, amelynek garanciáit az eljárási törvényekben biztosítani kell (pl. ügyintézési határidők előírása, a közigazgatás hallgatása vagy a bírósági eljárás elhúzóda miatti kifogás).⁸

Ez a szoros viszony és értelmezés sarkallt arra, hogy jelen tanulmányban rávilágítsak arra, hogy álláspontom szerint míg az ésszerű időn belüli hatósági ügyintézéshez való jog 'kiterjedt' védelemben részesül, addig az ésszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog érvényesítési lehetőségeinek vannak hézagai.

2. Ésszerű időn belüli hatósági eljáráshoz való jog

A közigazgatási eljárás tehát nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket, hiszen az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben (a közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon).⁹

Egyfelől a Kp. 38. § (1) bekezdés b) pontja szerint a keresetben kérhető a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása.¹⁰ Annak magyarázata,

7 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [18].

8 CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014/3. 8–9.

9 72/1995. (XII. 15.) AB határozat II/2. pont. Lásd még: az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-746/2020. számú ügyben (https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/Jelent%C3%A9s+egy+gy%C3%A1mhat%C3%B3s%C3%A1gi+%C3%BCgyben+iskolav%C3%A1laszt%C3%A1si+vita+kapcs%C3%A1n+746_2020/20e-3d9ee-2670-47db-218b-57c3aaad4036?version=1.0) (2022. 03. 07.)

10 A közigazgatási bírászkodás keretében bírálják el a közigazgatási jogvitákat, amelyeknek tárgyait az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése nevesíti. A közigazgatási bírászkodás terén a jogvédelem hézagmentességének elvét a Kp. által bevezetett generálklauzula biztosítja [erről bővebben lásd: F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások. *Verseny-tükör*, 2016, 12(4. különszám), 33–40.], amely szerint „[a] közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy

hogy a hallgatással okozott kárért való kártérítési (és fegyelmi) felelősségre vonáson túl a jogvédelmi eszközt a jogorvoslatban találták meg, kézenfekvő. Annak az ügyfélnek a számára, aki például egy jog gyakorlását a hatóság engedélyező határozata nélkül nem kezdheti meg, a hatóság döntési kötelezettségének elmulasztása legalábbis egyenértékű az elutasító határozattal. Ha azonban az eljárási szabályok az elutasító határozat ellen jogorvoslatot adnak, és a hallgatással szemben nem, akkor a fél a hallgatás miatt kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mint az elutasítás nyomán, mert jogorvoslati eszköz hiányában tétlenségre van kárhozthatva. A hallgatás elleni jogorvoslati jog megadása ezt az abszurd állapotot megszünteti. Ehhez azonban fikcióhoz kellett folyamodni, hiszen a jogorvoslat tipikus konstrukciójában léteznie kell egy sérelmezett hatósági aktusnak, és a hallgatás esetében éppen ez hiányzik.¹¹

Másfelől az Ákr. az ügyintézési határidő túllépését¹² a hatóság illeték- és díj visszafizetési kötelezettségével szankcionálja és mentesíti az ügyfelet az eljárási költségek megfizetése alól: az 51.§ (1) bekezdése szerint ugyanis, ha a hatóság

- a) határidőben nem intézkedik a 43. § (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározottakról,

- b) az ügyintézési határidőt túllépi, vagy

- c) az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,

az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.¹³

a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége” [Kp. 4. § (1) bekezdés]. HORVÁTH E. Írisz — LAPSÁNSZKY András — WOPERA Zsuzsa: *Közigazgatási perjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 21.; lásd még: BALOGH-BÉKÉSI Nóra: A hatékony jogvédelem egyes garanciái a közigazgatási perjogban. *Pázmány Law Working Papers*, 2020/12, 4.; HOFFMAN ISTVÁN: Néhány gondolat a normakontroll-eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 2017, 72(7–8), 335–344.

11 Bővebben: IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban* (Harmadik, átdolgozott kiadás). Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 1–208.

12 Az Ákr. szabályozza a hatóság jogszerű hallgatásának eseteit és a jogszerűtlen hallgatás jogkövetkezményeit. Jogszerűtlen a hallgatás, amikor a hatóság túllépi az ügyintézési határidőt (és függő hatályú döntésnek nem volt helye). PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Camus Kiadó, 2019, 92.

13 Az Ákr. határidővel kapcsolatos új szabályairól lásd bővebben: HAJAS Barnabás: Általános

A fenti rendelkezés első történeti 'előzménye' a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban foglaltak lehetnek, amelyben az AB kifejtette, hogy a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentősége van jogbiztonsági okból, ugyanis a jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen és ennek része a hatósági eljárás idődimenziójának kiszámíthatósága is.

A kapcsolódó bírói gyakorlat az ügyintézési határidő túllépése esetére még a határozat hatályon kívül helyezésének lehetőségét is elismerte, ha az az ügy érdemére kihatott.¹⁴ Ezt a tételt kiegészítve a Kúria leszögezte, hogy az ügyintézési határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésként minősülhet,¹⁵ ha a hatóság a határozat hozatalára megállapított határidőt túllépi, és ezzel az ügyfél részére a jogszerű magatartás fennálltának vagy vele szemben a szankcióalkalmazás törvényi akadályának bizonyítását elnehezíti, vagy lehetetlenné teszi.¹⁶ A határidő túllépése okozta jogsérelem orvoslását a joggyakorlat a kártérítésben látta, illetve a Ket.-ben foglalt különös következmények alkalmazásában (pl. díjvisszatérítés), minden más következményhez törvényi alapot kívánt meg.¹⁷

Új irányt jelentett az Ákr. 103. § (4) bekezdésének kodifikálása, amely – kizárólag a hivatalbóli eljárásokban – egy új következményét szabályozza az ügyintézési határidő túllépésének, eszerint ugyanis, ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat.

Fenti szabállyal összefüggésben meg kell jegyezni azt, hogy a szankcionálási jogkör elenyészése állapítható meg, nem pedig a határozathozatali lehetőség elvesztése.¹⁸ Az Ákr. 103.§ (4) bekezdése szerinti szabály a represszív jogkövet-

közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4, 18–25.

14 Pl.: Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.38.235/2000/6.; Kfv.VI.38.388/2000/7.; Kfv.VI.37.672/2001/4.; Kfv.II.39.219/2005/7. Önmagában tehát a határidő túllépése miatt nem volt helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének. (Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.261/2004/7.)

15 „[...] [e]setleges ügyintézési késedelem csupán a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjog sérelme esetén, erre irányuló és bizonyított kereseti kérelem alapján hathat ki az ügy érdemére.” (Kfv.I.35.343/2020/3., lásd még: Kúria Kfv.I.35.367/2019/12., Kúria Kfv.V.123/2020/4.)

16 Kúria Mfv.III.10.017/2014/4.

17 Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.35.110/2009/5.

18 Kúria Kfv.II.37.959/2018/14.

kezmények alkalmazására állapít meg határidőt, nem pedig az eljárás másféle jogkövetkezménnyel való befejezésére általában: nem szünteti meg tehát a hatóság eljárási felhatalmazottságát (döntési jogkörét), kizárólag korlátozza azt azzal, hogy az eljárás végén hozandó döntésben milyen megállapításokat tehet, és milyen jogkövetkezményeket alkalmazhat. A jogszabályhely második mondatában írt kitétel pedig a hatósági visszaélést kívánja megelőzni.

Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat a külön jogszabályban megállapított anyagi jogi határidőt követően kiszabott csatornabírság kapcsán megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az anyagi jogszabályban meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki: „[A] hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. *Különösen erősen kell, hogy érvényesüljön ez a követelmény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg.* A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazgatási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. A közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. [...] [A] tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék.”¹⁹

A Kúria a fentieket kiterjesztette további bírságra (adóbírság) is, ugyanakkor nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi ügyintézési határidőre vonatkoztatva az AB megállapításait.²⁰ Egy versenyügyben ezt a Kúria később még tovább erősítette, amikor azt állapította meg, hogy „[...] [a] büntetőjogi karakterrel

19 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15]–[16].

20 Kúria Kfv.I.35.760/2016/6. Az ügyintézési határidő túllépésnek alkotmányossági következményeit az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V.30.) AB határozatában vonta le.

rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a jogsértő büntető jellegű, súlyos bírság (büntetés) mint represszív szankció alkalmazására számíthat, ezért az ügyintézési határidőn túl bírság kiszabására a tisztességes eljárás követelménye miatt már nincs lehetőség.”²¹

A következőes alkotmánybírósági (alkotmányjogi) gyakorlat szerint, *ha egy jogszabály az ügy elintézésére előír ugyan észszerűnek minősíthető határidőt, de annak huzamos idejű elmulasztása nem jár jogkövetkezménnyel, akkor a szabályozásból hiányzik a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog garanciája.* Ha egy jogszabály egy, az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sértő döntéssel szemben jogorvoslati lehetőséget biztosít, de a döntésnek – az ügyfél jogát vagy jogos érdekét szintén sértő – elmaradásával szemben nem biztosít jogvédelmet, akkor a szabályozás a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapvető jog garanciáját is nélkülözi. Ha egy közhatalmat gyakorló szerv feladatai közé tartozik az ügyfelek kérelmeit, jogvitáit s egyéb jogviszonyait érintő eljárásban történő egyedi döntés, akkor tehát – feltéve, hogy az adott jogintézmény alaptörvényi szabályozása ezt ki nem zárja – főszabályként az Alaptörvény B) cikke mellett a XXIV. cikk (1) bekezdéséből, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is eredő garanciális követelmény, hogy a jogszabályokban előírt elintézési határidő huzamos idejű elmulasztásával (azaz a hatáskörrel rendelkező szerv jogszerűtlen hallgatásával) szemben az ügyfél hatékony jogi eszközt kapjon és ne kerüljön kiszolgáltatott helyzetbe.”²²

A 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban foglaltak szerint „[...] [a]z a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható²³ jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.”²⁴ Ez nyilván abból vezethető le, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból az következik, hogy a hatóságok számára a jogalkotó által előírt határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának következményeit a mulasztó, jogszabályi kötelezettségei

21 Kúria Kfv-II.37.959/2018/14.

22 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [57].

23 Az ügy érdeme és az eljárási, ügyintézési késedelem közötti összefüggésre azonban a közigazgatási bírósághoz benyújtott keresetben is hivatkozni kell. Lásd pl.: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.113/2013/3. sz. ítélet.

24 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [19].

ellen vétő, határidőben nem teljesítő hatóságok viseljék.

Tehát az ügyintézési határidő túllépése – mint a hatóság részéről mulasztás, alaki hiba – miatt az ügyfél a döntéssel szemben jogorvoslást keresve, mint jogsértésre hivatkozhat, azonban a döntés megváltoztatását (megsemmisítését, hatályon kívül helyezését stb.) ezen az alapon csak akkor fogja elérni, ha a jogorvoslati fórumok előtt bizonyítani tudja, hogy a határidő-túllépés az ügyében meghozott döntés tartalmára közvetlenül kihatott.²⁵

A BH2020. 57. szám alatt közzétett döntés lényegének elvi tartalmát is fontos kiemelni, amely szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog mint alapjog sérelme a határidő-mulasztás miatt abban az esetben valósul meg, amennyiben a hatóság késedelme miatt az *ügyfél igazolt hátrányt*²⁶ szenvedett. Ezt támasztják alá a 17/2019. (V.30.) AB határozatban foglaltak is, amely szerint: „[A] közigazgatás törvényessége felett őrködő bíróság ezért az eljárási szabályok [...] keretei között köteles vizsgálni azt, hogy a határidőt követő időszakban bekövetkezett-e olyan változás az adózót érintő jogi és ténybeli körülményekben, amelyek miatt sérelmesebb számára az adójogi szankció határidőt követő megállapítása, mint a határidőn belüli lett volna. Így különösen azt szükséges vizsgálnia, hogy lehetetlenné vált-e vagy jelentősen elnehezült-e az adózó számára a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog gyakorlása az adóhatóság működési körében bekövetkező okokra visszavezethető módon. Ezek ugyanis olyan sérelmek lehetnek, amelyeket megfelelően értékelnie kell a hatóságnak és a bíróságnak. Ezek sérelmével megvalósuló szankciókiszabás tisztességtelenné teheti az adóigazgatási eljárás egészét, ami igazolhatatlan. [...] Ezek tükrében hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapjogilag egységként értékelt és védett minőségének a megóvása nem önmagában azon múlik, hogy hány nap telt el az ügyintézési határidőt követően, hanem azon, hogy mekkora a határozathozatali határidő elmulasztásával okozott járulékos adózói jogsérelem mértéke, ami ügyenként azonosítandó be. Ugyanakkor az általánosságban megállapítható, hogy minél hosszabb idő telik el a határidőt követően, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy jelentősnek értékelendő jogsérelem áll elő az adózó oldalán, amit összességében el kell ismernie a határozatot

25 PATYI i.m. 82.

26 Az ügy érdemét érintő eljárási szabálysértésnek minősül az ügyintézési határidő túllépése akkor is, ha kifejezetten a határidő után hatályba lépő jogszabályi rendelkezés alkalmazása miatt keletkezik az ügyfélre nézve olyan hátrányt okozó körülmény, ami határidőben való eljárás esetén az ő vonatkozásában nem állt volna fenn. (KGD2019. 61.)

hozó adóhatóságnak és a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint kontrollálnia kell a közigazgatási bíróságnak.”²⁷

E körben azonban fel kell hívni az Alkotmánybíróság azon megállapítását is, amely szerint egy több évtizedig tartó hatósági ügy is lehet észszerű időn belül befejezett - akár eljárt ügyintézési határidőn belül, akár nem -, ha az ügy körülményei miatt erre az időre szükség volt. Ha az anyagi szabályok bonyolultak, az egyes eljárásokban a fórumrendszert többször és teljeskörűen kimerítik, akár a többéves eljárás és annak elhúzódása sem ütközik az Alaptörvénybe, mivel ilyenkor jelentős mértékben az eljáró szervektől független, objektív okok váltják ki, s így nem sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében a hatóságok előtti eljárásokban biztosított észszerű határidőn belüli döntéshez való joga.²⁸

Érdemesnek tartom ezzel összefüggésben felidézni az EuB korábbi gyakorlatát is, amely szerint a versenyügyekben a bírságcsökkentés is hatékony jogorvoslatot jelentett²⁹ – ez pedig könnyen párhuzamba állítható az Alkotmánybíróságnak a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában kifejtett, a büntető ügyekben az elhúzódást, mint a büntetést enyhítő körülményként történő figyelembevételét jelentő körülménnyel. Azonban ezt a gyakorlatát később az EuB megváltoztatta és akként foglalt állást, hogy ilyen esetben a jogaiban sértett félnek külön kártérítési keresetet kell benyújtania az EU ellen a Törvényszék előtt.³⁰

A közigazgatási hatósági eljárásban tehát a hatóságnak a határidő-túllépést³¹

27 17/2019. (V.30.) AB határozat, Indokolás [105]–[106].

28 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

29 EuB, C-185/95, P Baustahlgewebe kontra Európai Közösségek Bizottsága ítélet (1998/608.) 141–142. pont.

30 EuB, C-58/12, P Groupe Gascogne SA kontra Európai Bizottság ítélet (2013/770.) 82–83. pont.

31 *Az ágazati jogszabályban megállapított, az eljárás befejezésére nyitva álló határidő leteltével a folyamatban lévő eljárást meg kell szüntetni és mindezt hivatalból kell észlelnie az eljáró közigazgatási hatóságnak.* Ha ez elmarad, - a *ratione temporis* hiánya miatt - az így kibocsátott hatósági határozatot semmisnek kell tekinteni hatáskör hiánya miatt (lásd az Ákr. 123. §-ához fűzött kommentárt). A Kp. értelmében pedig a semmisséget a bíróságnak hivatalból vizsgálnia kell, szemben a korábbi gyakorlattal, amely a legutóbbi időig az ilyen aktusokat érvénytelennek tekintették, de csak a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján lényeges eljárási szabálysértés miatt helyezték ezeket hatályon kívül, erre irányuló kereseti kérelem esetén. A Kúria szerint egy jogvesztő határidőként meghatározott bírságolási határidő túllépése az ügy érdemére kiható súlyos eljárási szabálysértés, amely miatt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak a közigazgatási döntést hatályon kívül kell helyezni. Értelemszerűen ebben az esetben nincs helye új eljárásra utasításnak, hiszen a bírságoláshoz való jog elenyészett (Kúria Kfv.III.37.424/2012/4.). Az így kibocsátott aktus orvosolhatatlan, érvénytelensége nem küszöbölhető ki, tehát semmis.

hivatalból kell észlelnie és a visszafizetés iránt intézkednie³² és nem függ a fizetési kötelezettség attól sem, hogy ténylegesen fizetett-e az ügyfél illetéket vagy díjat. A határidő túllépését és az ezzel járó visszafizetési kötelezettség keletkezését az eljáró hatóságnak magának kell az eljárást befejező döntésében megállapítani. Az indokolásnak tartalmaznia kell az ügyintézési határidő leteltének napját. Nincs már szükség az ügyfélnek való felróhatóság tisztázására sem, mivel az Ákr. 50. § (5) bekezdés b) pontja szerint az ügyfél mulasztása és késedelme eleve nem számíthat be az ügyintézési határidőbe, ez nem is lehet oka a hatóság határidő-túllépésének. A rendelkező résznek tartalmaznia kell a megfizetésre vonatkozó döntést, és az eljárási költségek viseléséről is ennek megfelelően kell rendelkezni. Amennyiben az eljárás befejező döntés meghozatalát követően derül csupán fény a határidő túllépésére, a visszatérítésről külön végzésben rendelkezik a hatóság. Ha a felügyeleti szerv észleli az illeték-visszatérítési kötelezettség fennállását, kötelezi az eljárást végző szervet az összeg megfizetésére és erről a döntéséről az érintett ügyfelet is értesíti.³³ A Kp. 89. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a bíróságnak arra is, hogy a jogsértés megállapítása esetén hivatalból kötelezze a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására.

3. Az ésszerű időn belüliség követelményének érvényesíthetősége a bírósági eljárások kapcsán

Szemben a hatósági eljárásokkal, a bíróságokhoz kapcsolódóan nem beszélhetünk kötelező ügyintézési határidőkről, az ésszerű időn belüliség követelménye másfajta védelemben részesül, attól függően, hogy milyen típusú eljárásról beszélünk.

Darák Péter, a Kúria volt elnökének szavai nehezen megkérdőjelezhetőek: „[A] bírósági szervezet kárfelelőssége az igazságszolgáltatás jogállami működésének kiemelkedő biztosítója. Az ítélező bíróság személyes (fegyelmi, büntetőjogi, kártérítési) felelőssége vonhatósága mellett a bíróság, mint szervezet polgári jogi felelőssége az okozott kárért a jogállamiság egyik zárókövének tekinthető: alkalmazására azokban a rendkívüli esetekben kerülhet sor, amikor a közhatalommal felruházott bíróság a jog érvényesítése helyett jogot sért, és jogsértő eljárásával – jogorvoslati eljárásban sem orvosolható – kárt okoz

32 Ezt a Kúria is megerősítette (lásd: Kúria Kfv.III.37.492/2012/5.).

33 BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2018.

az állampolgárnak. [...] [A]z állampolgárok oldaláról nézve a kártérítés elmaradása aláassa a bíróságokba vetett bizalmat. A közbizalom elvesztése pedig könnyen vezethet az egyéni, így szükségképpen önkényes igazságszolgáltatás térnyeréséhez az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumával szemben.”

Az ésszerű időn belüli eljáráshoz való joggal összefüggésben az EJEB egy 2015. október 16-án jogerőre emelkedett, *pilot judgment* eljárás keretében hozott ítéletében, a Gazsó kontra Magyarország ügyben felhívta³⁴ hazánkat arra, hogy ezzel kapcsolatban hatékony jogorvoslati rendszert dolgozzon ki.

Az EJEB az ítéletben – azon túl, hogy a konkrét ügyben megállapította az ésszerű időn belüli elbírálásra vonatkozó követelmény megsértését, és kártérítést ítélt meg a kérelmezőnek³⁵ – általánosságban is deklarálta, hogy eljárások elhúzódása vonatkozásában a Magyarországgal szemben megállapított jogsértések alapján visszatérő probléma van³⁶, az az EJEE-vel ellentétes gyakorlat alapján áll fenn. Így az EJEB előírta Magyarországnak, hogy haladéktalanul, de legkésőbb az ítélet véglegessé válásától számított egy éven belül – azaz 2016 októberéig – olyan jogorvoslatot vagy jogorvoslat-együttest vezessen be a nemzeti jogrendszerébe, amely megfelel az EJEE követelményeinek, és az EJEB esetjogában lefektetett elvekkel összhangban valóban hatékonyan képes kezelni a túlzottan hosszú eljárások kérdését, az eljárás elhúzódása miatti egyezményesértéseket.

Ilyen előzményeket követően az elhúzódó eljárások okozta alapjogsértésekkel szembeni hatékony jogorvoslat megteremtése érdekében a magyar Kormány 2018. október 19. napján nyújtotta be a T/2923. számú törvényjavaslatot, „Az egyes bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről” címmel. A Javaslat a bírósági eljárás ésszerű határidőn belül történő befejezéséhez fűződő alapvető jogot speciális jogvédelem alá kívánta volna helyezni, azzal, hogy szabályozza az alapjogsérelem vagyoni (pénzbeli) elégtétellel történő kompenzálását, illetve az ennek érvényesítését lehetővé tevő eljárást. A Javaslat szerint az újfajta jogvédelem önálló, *sui generis* jogintézményként, alapvető jogának sérelmére tekintettel illetve volna meg a bírósági eljárásban félként vagy terheltként részt vett személyt. Az alapjog

34 Gazsó v. Hungary (48322/12.).

35 További marasztalásokra lásd pl.: Magyar László v. Hungary (73593/10) 60–66. pont.; Süveges v. Hungary (50255/12) 117–128. pont.

További ügyekről lásd bővebben: CZINE Ágnes – SZABÓ Sándor – VILLÁNYI József: *Strasbourggi ítéletek a magyar büntetőeljárársban*. Budapest, HVG-ORAC, 2008, 423–427.

36 Az Egyezmény intézményei már megállapították, hogy Magyarországon nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat a polgári eljárások elhúzódásával szemben (lásd: Bartha v. Hungary (33486/07) 21. bek.).

megsértésének tényállását úgy határozta meg, hogy egyrészt megállapította azt az időtartamot, ami feltétlenül elégségesnek kell bizonyuljon a bírósági eljárás befejezéséhez, másrészt kimondta, hogy a bírósági eljárásban ennek meghaladása az, amely a vagyoni elégtétel megállapítását indokoltá teszi. A Javaslat a polgári peres eljárások befejezéséhez öt éves, a közigazgatási perek, illetve – két kivétellel – a büntetőeljárások befejezéséhez hároméves időtartamot nyilvánított feltétlenül elégségesnek.³⁷

Azonban ennek a törvényjavaslatnak az elfogadására sem került sor, tehát továbbra is adós volt a magyar állam az EJEB felé a hatékony jogorvoslati lehetőség kidolgozásával kapcsolatban.

2021. május 11. napján azonban a fenti javaslatot szinte egy az egyben alapul vevő, új, ugyanakkor csak a polgári eljárásokra leszűkítő törvényjavaslat került benyújtásra: a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről címmel. Ennek elfogadására már sor került és kihirdették a 2021. évi XCIV. törvényt (Pevtv.).

Ezzel a jogszabállyal azonban a jogalkotó az ésszerű időn belül befejeződő eljáráshoz való jog érvényesítésére hivatott hatékony jogorvoslati lehetőség megteremtését annak ellenére szűkítette le a polgári peres eljárások körére, hogy a jogalkalmazás más bírósági, így például a *büntetőeljárásokkal* kapcsolatban is elismerte indokolatlan elhúzódása³⁸ okozhat az egyén számára érdeksérelmet, vagyoni³⁹ és nem vagyoni hátrányt egyaránt.

Ezzel akár az a kérdés is felmerülhet, hogy a bírósághoz fordulás joga sérül-e, mivel nem adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy maga a jogszabály nem teszi lehetővé azt, hogy az ésszerű időn belüli (büntető) eljáráshoz való jog sérelméből eredő igényeiket az érintettek bíróság előtt érvényesíthessék (tehát a bírói út ezen alapvető jog védelme kapcsán biztosított -e, az állam eleget tud -e tenni az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében rögzített kötelezettségének) vagy csak a bírói gyakorlat zárja ki⁴⁰ gyakorlatilag

37 T/2923. számú törvényjavaslat, Általános indokolás 14–15.

38 Az új Be. eljárás hosszára kihatással lévő rendelkezéseiről lásd: CZÉDLI Gergő: A bírósági eljárást gyorsító és fékező rendelkezések az új büntetőeljárás törvényben. *Büntetőjogi Szemle*, 2019/1, 15–34.

39 Lásd pl. BDT2020. 4267. IV.: Az ítélet írásba foglalásának jelentős – több hónapos – késedelme olyan lényeges eljárási szabálysértés, ami a bíróságnak az eljárás elhúzódása miatti vagyoni kártérítési kötelezettségét megalapozza.

40 Lásd BDT2016. 3520. I. A büntetőeljárás célja az állam büntető hatalmának, és nem a sértett jogainak érvényesítése. A bíróságnak ezért törekednie kell az eljárás ésszerű időn belüli befejezésére, ennek megsértéséhez azonban a büntetőeljárás szabályok különös jogkövetkezményt nem fűznek. A büntetőeljárásban elkövetett eljárási

a bírósághoz fordulást. A judikatúra szerint ugyanis *a büntetőeljárással kapcsolatos jogszabályokban önállóan szabályozott jogkövetkezmény hiányában a büntetőeljárás észszerű időt meghaladó elhúzódása önmagában nem teremti meg a bíróságok kártérítés sérelemdíj) fizetésére vonatkozó kötelezettségét*^{41, 42} *Ennek oka, hogy a büntetőeljárás indokolatlan elhúzódásával okozott hátrány orvoslása a Ptk.-ban védett személyiségi jogok megsértése esetén igénybe vehető keresetindítási joggal és az az alapján igényelhető objektív és szubjektív jogkövetkezmények alkalmazásával nem lehetséges.*⁴³

Minden esetre álláspontom szerint attól függetlenül, hogy az új Be. megvalósította a magyar eljárásjogi szabályozás strukturális megújítását, továbbra is szükséges az eljárás esetleges elhúzódásával okozott jogsérelem kompenzálását, orvoslását lehetővé tevő jogorvoslati eljárás megteremtése. Szükséges ez annak ellenére, hogy olybá tűnik, hogy a jogalkotó ezt másképp gondolja: „[V]alamennyien tudjuk, hogy az új büntetőeljárás törvény a büntetőeljárások elhúzódását, hogy úgy mondjam, majdhogynem teljes egészében felszámolta, tehát ezeket a félelmeket nem kell tovább hordoznunk magunkkal.”⁴⁴

alapjogsértés önmagában nem jelent nem vagyoni kártérítés követelésére alanyi jogot. II. A büntetőeljárással kapcsolatban előterjesztett nem vagyoni kártérítés iránti igény csak személyiségi jogsértés esetén lehet alapos: vagyis akkor, ha a személyiség lényegi elemeinek – így a személy egyediségét, azonosságtudatát, a környezetének értékítéletét meghatározó tulajdonságainak és külső megnyilvánulásainak – a védelmét szolgáló jogok sérülnek a büntetőeljárás során.

41 „[A]z eljárásjogi alapelvek sérülése ad csak jogalapot a régi Pp. 2. § (3) bekezdés szerinti kártérítésre, mely kifejezetten polgári perekre vonatkoztatható. Az elsőfokú bíróság ítéletének jogi indokolásában ezért helyesen tért ki arra, hogy *ezek sérelme a büntető bíróságtól nem kérhető számon, büntető bíróság kárfelelősségét nem alapozhatja meg.* Ez utóbbi elbírálási szempont nem teszi lehetővé a büntető ügyiratok késedelmes kiadására alapított, a II. rendű alperes, mint büntető bírósággal szemben előterjesztett kárigénynek helyt adást. [...]” (Kúria Pfv.II.21.466/2019/5.) Lásd még: „[A] tisztességes eljárás követelményének büntetőeljárásbeli sérelme ezáltal önálló személyiségi jogsérelem nélkül is járhat kártérítési jogkövetkezménnyel, sérelemdíj fizetési kötelezettséget azonban nem vonhat maga után, mivel ahhoz külön jogszabály ilyen jogkövetkezményt nem fűz, [...]”. (Szegedi Ítéltábla Pf.I.20.276/2017/4)

42 Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.284/2020/5.

43 Lásd pl.: BH2017. 148.; Fővárosi Ítéltábla Pf.V.20.869/2007/2.; Győri Ítéltábla Pf.V.20.227/2018/4.

44 (Völner Pál igazságügyi minisztériumi államtitkár felszólalása a bűncselekménnyel okozott kár, illetve sérelemdíj megtérítése iránt indított gyorsított perről szóló T/10860. törvényjavaslat összegző vitáján)

Ugyan alkotmányosnak tekinthető az, ha a büntetés kiszabása körében nyert kedvezményel⁴⁵ kerül kompenzálásra⁴⁶ az, hogy indokolatlanul elhúzódott a büntetőeljárás, azonban, ha ezt helytelenül alkalmazzák a bíróságok (például úgy, hogy összemoszák az eljárás elhúzódását az időmúlással), a jogvédelem kiüresedik. Arra is találunk példát ugyanis, amikor helytelenül értelmezték az időmúlás-elhúzódás kérdéskörét: „[...] [E]zt a cselekmény tárgyi súlyánál mindenképpen figyelembe kell venni, mint ahogy a bűncselekmény elkövetésétől eltelt mintegy 6 éves- a vádlottra nem visszavezethető- időmúlást is tekintettel az Európai Emberjogi Bíróság határozatára és az Emberi Jogok Európai Egyezményében írt követelményekre is.”⁴⁷

A két fogalom között azért kell különbséget tenni, mert az elhúzódó eljárás megállapítása esetén az EJEB igazságos elégtételt (just satisfaction) állapít meg az érintett kérelmezőnek, vagyis az emberi jogi sérelem áldozatának. Ha viszont a hazai jogtól kompenzációt kap a terhelt-kérelmező például úgy, hogy a büntetés kiszabása során rögzítik az eljárás hosszadalmasságát, továbbá azt, hogy ezért a bíróság vagy hatóság a felelős és megjelölik az ítélet indokolásában a büntetés mértékének csökkentését erre a körülményre tekintettel,

45 Érdemesnek tartom ezzel összefüggésben felidézni az EuB korábbi gyakorlatát is (lásd: EuB, C-185/95, P Baustahlgewebe kontra Európai Közösségek Bizottsága ítélet (1998/608.) 141-142. pont), amely szerint a versenyügyekben a bírságcsökkentés is hatékony jogorvoslatot jelentett – ez pedig könnyen párhuzamba állítható az Alkotmánybíróságnak a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában kifejtett, a büntető ügyekben az elhúzódást, mint a büntetést enyhítő körülményként történő figyelembevételét jelentő körülménnyel. Azonban ezt a gyakorlatát később az EuB megváltoztatta és akként foglalt állást, hogy ilyen esetben a jogaiban sértett félnek külön kártérítési keresetet kell benyújtania az EU ellen a Törvényszék előtt (EuB, C-58/12, P Groupe Gascogne SA kontra Európai Bizottság ítélet (2013/770.) 82–83.pont).

46 Hazánk ezzel a korábbi német felsőbbbíróági gyakorlat során kialakított ún. „büntetés-kiszabási megoldás” (Strafzumessungslösung) modellt követi, amely szerint az eljárások elhúzódása kizárólag a büntetés-kiszabás során volt értékelhető. WASSMER, Martin Paul: Rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerungen im Strafverfahren als Verfahrenshindernis von Verfassungs wegen. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2006, 118(1), 178. Ezt Németországban aztán 2008-tól felváltotta az ún. „végrehajtási megoldás” (Vollstreckungslösung), amely szerint a bíró az ítélet rendelkező részében – az elhúzódásra tekintet nélkül – megállapítja a szankció nemét és mértékét, majd csak a második lépcsőben jelenti ki, hogy jogellenes elhúzódás jóvátételeként a büntetés egy része végrehajtottnak tekintett. (BAUMANN, Silke: *Der Beschleunigungsgrundsatz im Strafverfahren. Die Verfahrensüberlange und ihre Rechtsfolgen*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschafts, 2011, 199.)

47 Győri Ítéletábra Bf.I.21/2019/5. szám.

akkor a sérelem kompenzációt kapott és az áldozati minőség megszűnt.⁴⁸

A helyes vagy helytelen értelemzéshez hozzátartozik az inaktivitás kérdéskörének figyelembevétele is. Ezzel kapcsolatban is találkozhattunk már a hazai felsőbírósági gyakorlatban eltérő álláspontokkal. A Debreceni Ítéltábla egyik határozata szerint például nem feltétel az eljárás elhúzódásnak megállapításához a hatóságok részéről fennálló inaktivitás: „[A] jelen ügyben, bár hatósági inaktivitás nem tárható fel, az egyértelműen megállapítható, hogy az eljárás elhúzódását nagyban elősegítette az a tény, hogy a bírósági szakban a bírói tanács változására került sor, minek következtében az eljárást meg kellett ismételni. Mindezt külön is figyelembe kell venni az enyhítő körülmények között.”⁴⁹ Ezzel szemben ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint az eljárás elhúzódásának megállapításához szükséges a bíróságok részéről mutatkozó inaktivitás fennállta: „[...] [n]em sérül az észszerű idő akkor, ha a bíróságok az eljárási törvényben rájuk rótt kötelezettségeket megfelelően teljesítik és az eljárás időtartamát tétlen, cselekmény nélküli, ún. inaktív eljárási szakaszokkal nem nyújtják. Az indítványozó azon kifogása tehát, amelyben pusztán arra hivatkozott, hogy a büntetőeljárás vele szemben több, mint nyolc évig tartott, nem volt tekinthető olyan, az észszerű idő követelményének a sérelmét alátámasztó indokolásnak, amelyre az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát alapíthatta volna.”⁵⁰ Utóbbi álláspontot erősítette meg a Budapest területén működő ítéltábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság egyik határozata is, amely szerint az inaktivitás kapcsán ugyan objekzív körülmények is okozhatnak késedelmet, azonban azt is kell vizsgálni, hogy a bíró maga megtett-e mindent annak érdekében, hogy biztosítsa az ügyintézés folyamatosságát. Az észszerű

48 Az „áldozat” kifejezés használatára lásd még pl.: „[A]z Emberi Jogok Európai Bíróságának az eljárások elhúzódásával kapcsolatos álláspontját tükröző döntések minden esetben a „kellő szorgalom” kitételrel jelzik a minden eljáró hatóságra irányadó tagországi kötelezettségeket. A kellő szorgalom azt jelenti, hogy az ügy nehézségéhez, az eljárási cselekményekhez szükséges időt biztosítva az eljárások megfelelő időn belül lefolyjanak és befejeződjenek. Az eljárás alatt álló személyeket azokban az esetekben tekinti áldozatnak, amikor az eljárás észszerű időn belüli befejezése nem áll fenn és a hatóságok nem tanúsítanak kellő szorgalmat.” (Fővárosi Ítéltábla 4.Bf. 298/2016/28., ugyanígy: Fővárosi Ítéltábla 4.Bf.88/2017/9.)

Az EJEB vonatkozó gyakorlatáról lásd még: IDZIG Izabella: *Jogállami alapelvek a processzuális jogban: a büntetőügyek észszerű határidőn belüli elbírálása az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának tükrében*. In.: POGÁCSÁS Anett et al. (szerk.): *Jogi tanulmányok tehetségek tollából – érvelések az Európai Parlament kapcsán*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 94–101.

49 Debreceni Ítéltábla Bf.II.53/2019/12.

50 3136/2021. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [17].

ügyintézési határidő sérelme nem önmagában az ügyek érkezése és lezárása közötti időtartam hossza miatt állapítható meg, hanem arra alapozva, hogy a bíró által tett intézkedések között – függetlenül azok indokoltságától és érdemi megítélésétől – mennyi idő telt el folyamatos ügyintézés nélkül.⁵¹

A büntetőeljárások mellett a hatékony jogvédelem másik hézagának értékelem a *nemperes eljárásokkal* összefüggő hatékony jogorvoslati lehetőség hiányát is.

Holott magát a tisztességes eljáráshoz való jogot az Alkotmánybíróság több esetben is nemperes eljárásokra vonatkoztatva is akként értelmezte, hogy az jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításához is vezetett. Például a 35/2015. (XII. 16.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Ctv.⁵² 2012. március 1. és 2014. június 30. között hatályos 118. § (8) bekezdése sérti-e a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot. A testület a nemperes eljárásban irányadó (!) rendelkezés alaptörvény-ellenességét pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése alapján megállapította. Salamon László alkotmánybíró különvéleményében azonban azt fogalmazta meg, hogy „[...] [a] cégbírósági eljárás *peren kívüli eljárás, ezért arra az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése nézetem szerint nem vonatkozik.*”⁵³

Egy nemperes eljárásnak a tisztességes eljáráshoz való jog szemüvegén keresztül történő vizsgálata ahhoz is vezetett már az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy bírói döntést semmisített meg.⁵⁴ Ilyen esetben is megfogalmazta azonban Salamon László azon aggályát, hogy nézete szerint kétséges, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott alapjogvédelem (a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) kiterjed-e a nemperes eljárásokra is, tekintettel ezen alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére,⁵⁵ szerinte ugyanis az alaptörvényi szintű védelem a bíróságok peres eljárásához kapcsolható.⁵⁶

Fentiekkel összefüggésben fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az EJEB szerint az EJEE 6. cikk 1. bekezdése még olyan eljárásokra is érvényes lehet, amelyek jellegüket tekintve nem teljes mértékben bírósági eljárások,

51 Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SzF.14/63/2012. számú határozata.

52 2006. évi V. törvény a cégnylvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról.

53 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [79].

54 Lásd pl.: 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat.

55 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]. Lásd még ugyanígy: 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [125].

56 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [120].

mindazonáltal szorosan kapcsolódnak a bírói szerv általi ellenőrzéshez.⁵⁷ Az emberi jogi bíróság az érintett rendelkezést ráadásul olyan kiterjesztő módon értékeli, amely alapján még a nemzeti jogban nem-bírói jellegűnek tekintett testület is „bíróságnak” minősülhet a kifejezés lényegi értelme szerint, ha teljesen egyértelműen igazságszolgáltatási funkciókat lát el.⁵⁸ Még a „jogvita” kifejezésnek is nem formális, hanem érdemi jelentést kell tulajdonítani.⁵⁹

Az EJEB a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a „tárgyalást” is kiterjesztően értelmezi és a 6.cikk 1. bekezdésének speciális alkalmazásaként a szó szerinti értelemben vett *nyilvános bírósági tárgyalás tartását nem követeli meg* abban az esetben, ha nem merülnek fel szavahihetőségi vagy ténybeli kérdések, amelyek a tárgyalás tartását szükségessé tennék, és a bíróságok tisztességesen és észszerűen dönteni tudnak az ügyben a felek beadványai és más írott anyagok alapján.⁶⁰

Álláspontom szerint tehát mivel a bíróság előtti olyan nemperes eljárások, amelyek kontradiktórius jellegénél fogva ellenérdekű feleket érintenek,⁶¹ ezáltal pedig igazságszolgáltatási jellegű eljárásnak tekinthetőek (és az eljárás kimenetele közvetlenül döntő a kérdéses jogra nézve⁶²),⁶³ védhetőnek tartom az Alkotmánybíróság azon többségi álláspontját, amely alapján a tisztességes eljáráshoz való joghoz kötődő alapjogi védelem kiterjeszhető a nemperes

57 Ez volt a helyzet például egy ingatlan megosztására irányuló eljárás esetében, amelyet nemperes eljárásként két közjegyző előtt folytattak le, de amelyet bíróság rendelt el és hagyott jóvá (EJEB Siegel kontra Franciaország, no. 36350/97, ECHR 2000-XII, 33–38.§).

58 EJEB Oleksandr Volkov kontra Ukrajna (no. 21722/11, ECHR 2013) 88–91. §. Olyan hatóság is „bíróságnak” minősülhet a fogalom szubsztantív értelmében a 6. cikk 1. bekezdése szempontjából, amelyet az adott állam joga nem tekint bíróságnak. A bíróságot – a fogalom szubsztantív értelmét tekintve – az igazságszolgáltatási funkció határozza meg, vagyis az, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket előírt rendben lefolytatott eljárás után az arra irányadó jogszabályok alapján dönti el. (EJEB Sramek kontra Ausztria, no. 8790/79, 1984. október 22., 36. §.; Ciprus kontra Törökország, [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV, 233. §.)

59 EJEB Le Compte, Van Leuven és De Meyere kontra Belgium, 1981. június 23, Series A no. 43., 45. §.

60 EJEB Döry kontra Svédország, no. 28394/95, 2002. november 12., 37.§; EJEB Saccoccia kontra Ausztria, no. 69917/01, 2008. december 18., 73. §.

61 Lásd: EJEB Alaverdyan kontra Örményország, (dec.), no. 4523/04, 2010. augusztus 24., 35. §.

62 Lásd pl.: EJEB Ulyanov kontra Ukrajna(dec.), no. 16472/04, 2010. október 5.

63 Ilyennek tekinthető az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás is: a bíróságok nemperes, kontradiktórius, igazságszolgáltatási jellegű eljárásban, tisztességesen és észszerűen dönteni tudnak az ügyben a felek beadványai és más írott anyagok alapján nemperes eljárások.

eljárásokra is. Ezt a gondolatmenetet továbbvezetve azt is indokoltnak tartom, ha az alapjog részjogosítványaira, így köztük az ésszerű időn belüli eljáráshoz való jogra is kiterjedjen ez a fajta védelem.

Amennyiben ettől eltérő értelmezésre jutnánk – vagyis arra, hogy a nemperes eljárásban nem irányadó az EJEE 6. cikk 1. bekezdése –, akkor szerintem az a rendelkezés megszorító értelmezése lenne,⁶⁴ ami nem áll összhangban annak céljával és szándékával.⁶⁵ Úgy vélem, hogy az az értelmezés egyezik az Egyezmény céljával, amely alapján a gyakorlatban is érvényesülő és hatékony jogvédelmet (annak lehetőségét) kell biztosítani⁶⁶ a nemperes és ezzel együtt természetesen minden egyéb peres eljárás során beálló ésszerű időn belüli döntéshozatalhoz való jog sérelmével összefüggő igényérvényesítéshez. Ezt támasztják alá egyébként az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2021. június 9. és december 2. napján kiadott állásfoglalásaiban foglaltak is.

4. Következtetések

Összességében az ésszerű időn belüli eljárás joga egy az alkotmányos szabadságok, a nemzetközi egyezményekbe foglalt emberi jogok közül, azonban egyes bírósági eljárásokkal összefüggésben az állam közjogi eszközökkel nem biztosít védelmet, a polgári jogi eszközök erre pedig egyáltalán nem alkalmasak. Ha például a büntetőügyekben eljáró bíróságok a büntetés kiszabása során egyáltalán nem vagy helytelenül értelmezik az eljárás elhúzódását és emiatt nem részesül semmilyen kompenzációban az „áldozat”, akkor az EJEB által elvárt jogorvoslat egyáltalán nem valósul meg és az érintettek igényérvényesítési lehetőség nélkül maradnak.

A jogorvoslati lehetőségek ilyesfajta hézagai azonban szembehelyezkednek az EJENY 8. cikkében foglaltakkal, amely a hatékony jogorvoslathoz való jogról, mint az embert megillető jogosultságról szól, és amely szerint „*minden személynek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni.*” A kötelező erővel rendelkező PPJNE – 2.cikk. (3) bekezdés a) pont – pedig az államot terhelő kötelezettségként rendelkezik annak biztosításáról: „az Egyezségokmányban részes minden állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy minden olyan személy, akinek az Egyezés-

64 Az EJEB szerint a 6. cikk 1. bekezdésének megszorító értelmezése nem igazolható. (Moreira de Azevedo kontra Portugália, 1990. október 23, Series A no. 189., 66. §)

65 Lásd: Ryakib Biryukov kontra Oroszország, no. 14810/02, 2008, 37. §.

66 Airey kontra Írország, 1979. október 9, seriesA no.32., 24. §.

gokmányban *elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el.*"

Az Európa Tanács miniszteri bizottsági ülésének 2021. december 2. napján elfogadott állásfoglalásában ugyanakkor az került rögzítésre, hogy tudomásul vették a magyar hatóságok által ígért „időrendet”, amely szerint 2023. június végéig javaslattal fognak élni azon jóvátételt illetően, amely egyéb típusú bírósági eljárásokra vonatkozik. Az ügy fontosságára, technikai jellegére és a Bíróság által a *pilot judgement* eljárás során immár több, mint 5 éve kiszabott határidő lejártára való tekintettel, határozottan ösztönözték azonban a hazai hatóságokat, hogy tárjanak fel minden lehetséges módozatot annak érdekében, hogy felgyorsítsák a tervezés ezen folyamatát.⁶⁷

A részletezett hézagok miatt fogalmaztam úgy a bevezetőben, hogy az ésszerű időn belüli hatósági ügyintézéshez való jog „kiterjedt” védelemben részesül, lásd: határozat hatályon kívül helyezésének lehetőségének elismerése; az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésként való minősülés; az Ákr. 103.§ (4) bekezdésének kodifikálása; szankcionálási jogkör elenyészése; stb.

Ezzel szemben a bírósági eljárásokkal összefüggésben a jogalkotási folyamatot szemlélve rögtön szemet szúr, hogy az ésszerű időn belül befejeződő eljáráshoz való jog érvényesítésére hivatott hatékony jogorvoslati lehetőség megteremtését a törvényhozó vajon miért szűkítette le a polgári peres eljárásokra (lásd: Pevtv.). Maga az Általános indoklás is kiemeli ugyanis, hogy a magyar eljárásjogi szabályozás strukturális megújítása mellett szükséges az egyes ágazati eljárási szabályrendszerek sajátosságaihoz igazodó, az eljárás esetleges elhúzódásával okozott jogsérelmet kompenzáló jogorvoslati eljárás megteremtése is. Ezt a célt szolgálta a korábbi 2018-ban benyújtott T/2923. számú törvényjavaslat, amely a közigazgatási és büntetőeljárásokkal összefüggésben esetleg felmerülő alapjogsértések vagyoni (pénzbeli) elégtétellel történő kompenzálását, valamint az ezt lehetővé tevő eljárást is szabályozni kívánta.

Az EJEB a hazai jogalkotótól ettől függetlenül – véleményem szerint – azt várta el, hogy minden bírósági eljárással összefüggésben dolgozzon ki hatékony jogorvoslati lehetőséget és ezt ne kizárólag a polgári peres eljárásokkal összefüggésben tegye meg.

Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy a jogalkotó által gyakorlatilag különösebb indoklás nélkül elvetett, „Az egyes bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről” című, T/2923. számú törvény-

67 Council of Europe Committee of Ministers Minister's Deputies, 1419th meeting, 30 November – 2 December 2021 (DH), CM/Del/Dec(2021)1419/H46-15.

javaslat elfogadásával – álláspontom szerint – az EJEB elvárásainak eleget tettek volna. Abban a tekintetben is teljesült volna az EJEB gyakorlatának való megfelelés, hogy nem eljárási szakaszokra lebontva, hanem a teljes eljárást figyelembe véve került volna megállapításra a vagyoni elégtétel. Önmagában a Pevtv.-vel azonban a modern jogállami keretek között a számomra (is) – ahogyan erre Borbás Beatrix is rámutatott⁶⁸ – elképzelhetetlen, a más eljárásokra (büntető, közigazgatási peres és egyéb bírósági nemperes) is irányadó számonkérhetőség elvi és gyakorlati lehetőségének el nem ismerése áll fenn.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége ugyanis elkerülhetetlenné teszi a közhatalom magánjogi felelősségre vonhatóságának biztosítását, ezáltal az ilyen mechanizmus szükségszerűen a közhatalom kontrollját látja el.⁶⁹ Az észszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog determinálása az alkotmányos jogrend alapköve,⁷⁰ egyrészt a vonatkozó rendelkezések normatív szabályozásával, a formális garanciák kategorikus kodifikálásával, másrészt az azok hatékony érvényesülését elősegítő intézkedések érvényesítésével.⁷¹

A tisztességes eljáráson belül az észszerű időn belülség követelménye az igazságszolgáltatás valamennyi ágában, így a polgári (és a büntető) ítélezéssel, valamint a bírósági nemperes eljárásokkal összefüggésben is ténylegesen érvényesítendő alapjogot kell, hogy jelentsen akként, hogy egyrészt egyértelmű, a jogi szabályozásban is megjelenő érvényesíthető igény, másrészt a gyakorlatban is 'kikényszeríthető' vagy 'ellentételezhető' kötelezettség legyen.⁷²

68 BORBÁS Beatrix: *Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2011, 240.

69 VARGA ZS. András: *Az ügyészégi jogkörben okozott kárért viselendő felelősség. Módszertani és dogmatikai sajátosságok*. In.: BORBÁS Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi kárfelelősség körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 165.

70 KISS Daisy: *A fair eljárás*. In: PAPP Zsuzsanna (szerk.): *A magyar polgári eljárásjog a kilencvenes években és az EU jogharmonizáció*. Budapest, Eötvös Kiadó, 2003, 136.

71 RAINER Lilla: *Az észszerű időn belüli befejezés követelménye a polgári perben*. PhD értekezés (műhelyvitára készített változat). Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021, 8.

72 Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével többek között a következőket emelte ki: magában foglalja a bírósághoz fordulás jogát, másrészt eljárási garanciákat követel meg. A bírósághoz fordulás joga azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a polgári jogi, munkajogi jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. Rámutatott arra, hogy önmagában a bírói út igénybevétele formális biztosítása sem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. (3254/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [16]–[17], [19]–[21]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 36/2014.

Az ésszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog azonban alapvető joggá, alapjoggá, vagyis valódi jogi kategóriává akkor válik, ha az állam elismeri, és érvényesülését biztosítja többek között azzal, hogy bíróság előtt kikényszeríthetővé teszi:⁷³ az állam feladata az alapjogok megfelelő törvényi szabályozása, a jogi és intézményi garanciák kiépítése.⁷⁴

(XII. 18.) AB határozat, Indokolás [69]).

- 73 SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: *Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés egy koncepciója*. In: SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bírászkodás – alapjogok az ítélkezésben*. Budapest, l'Harmattan Kiadó, 2013, 30.
- 74 BAJ Eszter: Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága bírósági eljárásokban. *KRE-DIt – a KRE-DOK online tudományos folyóirata*, 2020/2, 1–33. Az Alaptörvény I. cikk (1) bek. szerint az ember veleszületett, sérthetetlen jogait tiszteletben kell tartani. Ebből az általános tiszteletben tartási kötelezettségből következik az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége. (BEDŐ Renáta: A rendes bíróságok alapjogi bírászkodása magánjogi viszonyokban. *Jogi tanulmányok*, 2018/1, 75.)

A KÖZÖS AJÁNLATTÉTEL MINT VERSENYKORLÁTOZÓ MAGATARTÁS KÖZBESZERZÉSI JOGI MEGÍTÉLÉSE

HÉDER ÁKOS¹
PhD-hallgató (KRE ÁJDI)

Absztrakt

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a közbeszerzési eljárásban a közös ajánlattétel versenykorlátozó jellegével szemben az ajánlatkérőnek milyen közbeszerzési jogi lehetőségei, illetve kötelezettségei vannak, valamint ezeknek hogyan és miként tud megfelelni. Ennek keretében – többek között – bemutatásra kerül a verseny torzítására irányuló megállapodás miatti kizáró ok alkalmazhatósága, illetve annak bizonyíthatósága, a verseny tisztaság elvének megsértése, és ezen magatartások miatti érvénytelenség, eredménytelenség, valamint az ezekhez kapcsolódó uniós és hazai bírósági joggyakorlat is.

Kulcsszavak: Közbeszerzési jog, közös ajánlattétel, versenykorlátozás, versenykorlátozó közös ajánlattétel, kartell

Abstract

The aim of the study is to examine the legal possibilities and obligations of the contracting authority in public procurement procedures against the restrictive nature of joint tenders, and how it can comply with them. This will include, among others, the applicability and provability of the exclusionary effect of an agreement to distort competition, breaches of the principle of fair competition and the invalidity or ineffectiveness as a result of such conduct and the EU and national case-law relating to these.

Keywords: Public procurement law, joint tender, restriction of competition, restrictive joint tenders, cartell

1 Témavezető: Prof. Dr. Rixer Ádám PhD tanszékvezető egyetemi tanár (KRE-ÁJK), Társ témavezető: Dr. Arató Balázs PhD egyetemi docens (KRE-ÁJK) A témavezetőkön kívül a szerző köszönetet mond Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péternek a tanulmány elkészítéséhez nyújtott tanácsaiért, észrevételeiért.

1. Bevezetés

Magyarországon – a rendelkezésre álló legfrissebb adatok alapján – 2020-ban az ajánlatkérők összesen 7431 darab eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, amely során a megkötött közbeszerzési szerződések összértéke a teljes hazai GDP 6,9 %-a, azaz 3263,6 milliárd forint volt.² Ilyen jelentős mennyiségű eljárás, illetve összeg esetén óhatatlanul is megjelenhet egyes gazdasági szereplők részéről a piaci versenyt kizáró, illetve korlátozó magatartás.

Egy közbeszerzési eljárás alapvető eleme az ajánlattevők³ közötti verseny, amelyet a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) számos rendelkezés útján igyekszik biztosítani és védeni.⁴ Mind a Kbt., mind a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) megsértését eredményező összehangolt magatartást az abban részes felek rendszerint igyekeznek titokban tartani. Ezekről általában nem kötnek írásbeli megállapodást, nem szokták okiratba foglalni, mivel mindegyik fél érdeke az, hogy a jogsértés rejtve maradjon. A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) álláspontja szerint „az ajánlatkérő rendelkezésére álló információk értékelése körében a kiindulópont, hogy a gazdasági szereplők közötti versenyben szükségszerű, hogy a gazdasági szereplők döntéseiket önállóan hozzák meg, s mellőzik a versenytársakkal akarategységben tanúsított összehangolt piaci magatartást. Ennek megfelelően abban az esetben, ha a kartell megállapodásra utaló információk kerülnek az ajánlatkérő birtokába, a gazdasági szereplők magatartásának értékelésekor az az elvi kiindulópont, hogy a két ajánlattevő versenytársai egymásnak, s ellentétes érdek vezérli őket, hisz mindketten az adott közbeszerzési eljárás nyertesei akarnak lenni.”⁵

A Döntőbizottság fenti álláspontjának némileg ellentmond az a tény, hogy a Kbt. lehetővé teszi a gazdasági szereplőknek,⁶ hogy közösen tegye-

2 Ld. a Közbeszerzési Hatóság 2020. évi beszámolóját. 6. https://www.kozbeszerzes.hu/documents/2425/kozbeszerzesi_hatosag_2020_evi_beszamoloja.pdf (2022. 01. 16.)

3 A Kbt. 3. § 1. pontja alapján ajánlattevő az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be.

4 A teljesség igénye nélkül ld. Kbt. 2. § (1) bekezdés, 25. §, 28. §, 36. §, 58. § (3) bekezdés, 65. § (3) bekezdés, 71. § (8) bekezdés a) pont, 72. §, 75. § (2) bekezdés c) pont, 76. § (6) bekezdés c) pont, 78. § (3) bekezdés a) pont, 88. § (6) bekezdés, 117. § (5)–(6) bekezdés, 142. §, 158. § (1) bekezdés stb.

5 D.397/22/2017. 28.

6 A Kbt. 3. § 10. pontja szerint a gazdasági szereplő bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését,

nek ajánlatot.⁷ A gazdasági szereplők közös ajánlattétele adott esetben a verseny szempontjából is célszerű, sőt szükségszerű is lehet azáltal, hogy egymás képességeit kiegészítve egy közbeszerzési eljáráson – akár érdemi esélyekkel is – elindulhassanak. Ugyanakkor a másik oldalról nézve a közös ajánlattétel lehetőséget is biztosíthat egyes gazdasági szereplőknek arra, hogy az összehangolt piaci magatartásukat, informális versenykorlátozó megállapodásukat⁸ a Kbt. által biztosított jogi keretek közé bújtassák, ezáltal megnehezítve annak felderítését.

Az egymástól független ajánlattevők közötti magatartások jelentősen eltérnek a közös ajánlattevők magatartásától. Míg az egyes ajánlattevők a gazdasági, illetve a közbeszerzési kérdéseket érintő döntéseiket önállóan hozzák meg, addig a közös ajánlattevők az eljárás megnyerése érdekében lényegében összehangolt piaci magatartást valósítanak meg. Természetesen nem minden – adott esetben gazdasági, műszaki, illetve közbeszerzési szükségszerűségből adódó – közös ajánlattétel tekinthető versenykorlátozó hatásúnak, ugyanakkor egyes körülmények, mint a közös ajánlattevők önálló ajánlattételi képessége eredményezheti azt.

A vizsgált kérdéshez szorosan kapcsolódik a Vj-149/2003/23. számú határozat, amelyben a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) Versenytanácsának

árak szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

- 7 A Kbt. 35. §-a tartalmazza a közös ajánlattételre vonatkozó kötelező szabályokat, mint például az eljáró képviselő kijelölésének, illetve meghatalmazásának szükségességét, vagy épp azt, hogy a közös ajánlattevők a szerződés teljesítéséért egyetemlegesen felelnek. A Kbt.-ben meghatározott minimális szabályokon túl azzal összhangban a közös ajánlattevők megállapodást köthetnek, amelyben a közbeszerzési eljárásban, illetve nyertességük esetén a teljesítés során az együttműködésre vonatkozó szabályokat rögzíthetik.
- 8 A versenykorlátozó közös ajánlattétel versenyjogi szempontból horizontális versenykizáró, illetve versenykorlátozó magatartásnak feleltethető meg. Ezen magatartás a közbeszerzések során is érvényesülő „[...] közös jellemzője az, hogy egymástól független szervezetek magatartásának koordinálását célozza, eredményezi, vagy eredményezheti. A piac résztvevői sokszor igyekeznek a termeléssel, kereskedéssel együtt járó kockázatokat úgy csökkenteni, hogy a piac törvényszerűségeit, a kereslet-kínálat objektív viszonyait saját piacszabályozással helyettesítik.” MISKOLCZI BODNÁR Péter: A versenykorlátozó magatartások szabályozása 1999 és 2018 között. *Glossa Iuridica*, 2019/1–2, 127.; A közbeszerzési kartellek, illetve a horizontális kartellek vonatkozásában részletesen ld. JUHÁSZ Ágnes: Közbeszerzés a versenyjog határán. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2, 140–144.; PETRÓ Szilvia: A közbeszerzési kartellek megítélése a hazai versenyjogi és közbeszerzési szabályozás tükrében. *Közbeszerzési Szemle*, 2014/3, 37–45.; SERÁK István: A horizontális kartellek magyar bírósági gyakorlatának rövid áttekintése. *Külgazdaság*, 2016/1–2, 1–18.; BARNA Orsolya – GREGÓCZKI Etelka – KOVÁCS László – KUGLER Tibor – PUSKÁS Sándor: *Közbeszerzési jogsértések elkerülése*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 21–25.

azt kellett megvizsgálnia, hogy a felek közötti konzorciumi megállapodás⁹ – azaz lényegében a közös ajánlattétel – alkalmas volt-e a közbeszerzési eljárásban a verseny akadályozására, korlátozására, illetve torzítására.¹⁰ A Versenytanács álláspontja szerint „[...] versenyjogi tilalomba ütközhet, ha olyan vállalkozások hoznak létre objektív indokok nélkül konzorciumot [adnak közösen ajánlatot], amelyek önállóan is képesek lennének a siker esélyével indulni a közbeszerzési eljárásban.”¹¹ A Versenytanács megítélése szerint a kérelmezők által megkötött megállapodás, azaz a közös ajánlattétel alkalmas a verseny akadályozására, korlátozására, illetve torzítására, ezáltal a Tpv. 11. §-ának megsértésére. A konzorcium létrehozatala, vagyis a közös ajánlattétel „[...] alkalmas volt arra, hogy a versenyre (a közbeszerzési eljárás kimenetelére) versenyjogilag releváns hatást gyakoroljon azáltal, hogy több olyan vállalkozás – a közöttük létrejövő verseny lehetőségét kizárva – közös ajánlatot nyújtott be, amely egyedül is képes lett volna a siker reális esélyével ajánlatot benyújtani.”¹²

A Versenytanács határozatával összhangban az OECD,¹³ valamint a GVH jogalkalmazók támogatására készített dokumentumai¹⁴ is többször említik a

9 A konzorcium a felek által jogilag szabályozott közös ajánlattétel egyik módja, illetve formája. A Kbt. nagykommentár 35. §-ához fűzött megjegyzése szerint „már a 2011-es Kbt., valamint a [hatályos] Kbt. is azt tükrözi, hogy a jogalkotó nem a konzorciumi forma mellett döntött, helyette meghatározta a közös ajánlattevői megállapodás azon minimális tartalmi elemeit, amelyeket a közös ajánlattevőknek figyelembe kell venniük a megállapodásuk tartalmának kialakításakor. A gyakorlatban is kezd visszaszorulni a konzorciumi forma, de a közös ajánlattevők egy része még mindig konzorciumi megállapodást készít.” DEZSŐ Attila (szerk.): *Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021, 189–194.; Megjegyzendő, hogy a GVH tapasztalata szerint „[a] konzorciumi ajánlattételt a konzorcium egyes működési jellemzői teszik jogellenessé, ami akár a konzorciumi szerződés szövegéből is kitűnhet. Pl.: a felek kizárják a szerződésben, hogy a többi tenderen a felek önállóan induljanak.” https://www.gvh.hu/data/cms1036296/GVH_VKK_kiadvanyok_oktatasi_anyag_kozbesz_kartell_2017.pdf (a továbbiakban: GVH oktatási anyag) 10. (2022. 01. 18.)

10 A határozat részletesebb elemzését ld. FARKAS Csaba: *Gondolatok a közös ajánlattételről*. In: GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 33–34.

11 Vj-149/2003/23. 39.

12 Uo. 39.

13 Iránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez. <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/45263580.pdf> (2022. 01. 18.)

14 Kartellgyanús közbeszerzés? – Az ajánlatkérők lehetőségei a kartellek kiszűrésére és megelőzésére. https://www.gvh.hu/data/cms1036313/KARTELL_ajanlatkeroknek_2017_05_24.pdf (2022. 01. 18.); „Hogyan maradjon tiszta? Kis- és középvállalatok, mint ajánlattevők és a közbeszerzési kartellek” https://gvh.hu/data/cms1035406/KARTELL_ajanlattevoknek_2016_12_16.pdf (2022. 01. 18.)

közös ajánlattétel potenciális versenykorlátozó jellegét abban az esetben, ha a közös ajánlattevők önállóan is képesek lennének az ajánlat megtételére. Ezen helyzet megvalósulását a GVH egy az ajánlatkérők és az ellenőrző szervek részére készített oktatási anyagban olyan erős jelnek és magatartásmin-tának ítélte, amely komoly közbeszerzési kartell gyanúra utal, ezáltal annak észlelésekor az ajánlatkérőnek a GVH-hoz kell fordulnia. Azt a GVH is elismeri, hogy e jelnek, illetve magatartásnak lehet „[...]” alternatív magyarázata is (vagyis, hogy nem kartell nyomai), de ennek valószínűsége a legtöbbször lényegesen kisebb.”¹⁵

Az ajánlatkérő egyik fő kötelezettsége, hogy a közbeszerzési eljárás egésze alatt megfelelő gondossággal járjon el és elkerülje a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, illetve a lehetőségekhez mérten orvosolja a már bekövetkezett sérelmes helyzetet. Ezen kötelezettségéből adódóan az ajánlatkérőnek az ajánlatok bírálata során észlelnie kell, amennyiben a közös ajánlattétel a verseny torzítását, vagy kizárását eredményezi, és köteles minden olyan eljárási cselekményt megtenni, amely a közbeszerzési eljárás egyik legfontosabb alapelvét, a verseny tisztaságát biztosítja. A fentiekre tekintettel jelen tanulmány célja annak teoretikus vizsgálata, hogy a közbeszerzési eljárásban a közös ajánlattétel versenykorlátozó jellegével szemben az ajánlatkérőnek milyen közbeszerzési jogi lehetőségei, illetve kötelezettségei vannak, valamint ezeknek hogyan és miként tud megfelelni.

2. A versenykorlátozó magatartással szembeni ajánlatkérői kötelezettség, illetve lehetőség

A közbeszerzés tárgyának meghatározása az ajánlatkérő elvitathatatlan joga. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Ennek következtében az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a beszerzési igényét figyelembe véve köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni, amely során az ajánlatkérő objektív módszereket alkalmazhat. Ezen módszerek a Kbt.-ben nincsenek taxatív módon meghatározva, így e kötelezettségét az ajánlatkérő a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérésével, az arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatással, vagy épp az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra

15 GVH oktatási anyag 23.

írányuló szerződéseinek elemzésével is teljesítheti.¹⁶ Ajánlatkérőnek a műszaki leírás¹⁷ megalkotásakor figyelemmel kell lennie arra, hogy a beszerzési igénye alapján készített műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.¹⁸ Ezen kötelezettségének ajánlatkérő kizárólag az igényének megfelelő termék, illetve az azt biztosító piacon elérhető termékek vizsgálatával tehet eleget. A fentiek következtében a közbeszerzési eljárás előkészítésekor elvégzett vizsgálat eredményeképp kijelenthető, hogy ideális esetben az ajánlatkérő, mind a beszerzés tárgya szerinti műszaki-szakmai, mind pénzügyi vonatkozásban tisztában van a teljesítésre képes gazdasági szereplők körével, azaz a lehetőségekhez mérten ismeri a piacot.¹⁹

Az ajánlattételi határidő lejárta után az ajánlatok bontását követően az ajánlatkérőnek az ajánlatok elbírálása során meg kell vizsgálnia, hogy a benyújtott ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ezen vizsgálatot követően

16 Kbt. 28. § (1)–(2) bekezdés.

17 A Kbt. 58. § (2) bekezdés értelmében a műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek.

18 Kbt. 58. § (3) bekezdés.

19 A közbeszerzések vonatkozásában az ajánlatkérő – a beszerzési igénye és a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően – a műszaki leírás, valamint a gazdasági és pénzügyi, illetve a műszaki és szakmai alkalmassági követelmények előírásával maga határozza meg a potenciális ajánlattevői kört, ezáltal lényegében magát a piacot. A közbeszerzések esetében „[az] érintett piac [...] tárgyi kereteit maga a közbeszerzési eljárás adja, illetve az abban meghatározott áru/szolgáltatás/építési beruházás jelenti az érintett termékpiacot. A piac keresleti oldalán az ajánlatkérő áll egyedül, kínálati oldalon pedig a közbeszerzési eljárásban ajánlat benyújtására [képes, illetve] lehetőséget szerző ajánlattevők állnak. [Ennek következtében a közbeszerzési eljárásoknál] [a] piaci szerkezetek egy különleges formájával, a monopozóniával és annak változataival állunk szemben a beszerzés értékének nagyságrendjétől és az ajánlattevői kör homogenitásától függően. Minél homogénebb az ajánlattevői kör, azaz minél több hasonló gazdasági szereplő van a piacon és minél kisebb értékű a közbeszerzés, annál jobban hasonlít az eljárás a tiszta versenyre. Minél differenciáltabb a potenciálisan ajánlatot tevők köre és minél nagyobb értékű a beszerezni kívánt áru/szolgáltatás vagy megvalósítandó építési beruházás, annál inkább hasonlít a helyzet a monopozóniára.” A monopozónia negatív hatásait az állam a közbeszerzési jogi szabályok útján kívánja csökkenteni. Ld. Állami Számvevőszék: A piaci versenyt érintő közbeszerzési gyakorlat 2021. https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2021/kozbeszerzesi_gyakorlat_piaci_versenye_20210428.pdf?ctid=130716-17. (2022. 01. 18.)

az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni.²⁰ Lényeges, hogy ezen ajánlatkérői kötelezettség a közbeszerzési eljárás minden ajánlattevőjével szemben, a közbeszerzési eljárás bármely szakaszában fennáll. Amennyiben piaci ismeretei, illetve korábbi évek tapasztalatai – vagy bármely más tényező, illetve körülmény – alapján az ajánlatkérőben felmerül a közös ajánlattétel versenykorlátozó jellege, úgy kötelessége ennek vizsgálata, valamint adott esetben a szükséges és lehetséges intézkedések megtétele.

2.1. A verseny torzítására irányuló megállapodás miatti kizáró ok

A kizáró okok azon minimális követelményeket határozzák meg, amelyek fennállása kizárja az ajánlattevőt, a részvételre jelentkezőt, az alvállalkozót, illetve az alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásból. Uniós eljárásrend esetén a Kbt. 62. §-a taxatív módon felsorolja az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárásokban kötelezően alkalmazandó kizáró okokat. Ettől eltérően az uniós értékhatár alatti értékű közbeszerzések esetében az ajánlatkérő a Kbt. 62. §-a szerinti kizáró okok közül kizárólag a Kbt. 62. § (1) bekezdés h)–k) és m) pontjai szerinti kizáró okokat köteles előírni.²¹ Az ajánlatkérő a nemzeti eljárásrendben a Kbt. 62. § és 63. §-ában meghatározott további kizáró okokat is előírhat, de más, a Kbt.-ben meghatározott kizáró okoktól eltérőt nem alkalmazhat.²²

A kötelező, illetve fakultatív kizáró okok közül a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja az egyetlen, amelyet a verseny torzítására irányuló közös ajánlattétel szempontjából vizsgálni érdemes. A Kbt. hivatkozott pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki esetében

20 Kbt. 69. § (1)–(2) bekezdés.

21 A nemzeti eljárásrendben előírandó kötelező kizáró okok az alábbiak: A Kbt. 62. § (1) bekezdés h) pontja szerinti kizáró ok bármely közbeszerzési eljárásban elkövetett hamis adatszolgáltatásra, illetve hamis nyilatkozattételre vonatkozik; i) pontja szerinti kizáró ok az adott eljárásban megvalósuló hamis adatszolgáltatásra, illetve hamis nyilatkozattételre vonatkozik; j) pontja szerinti kizáró ok a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás során tanúsított tisztességtelen ajánlattevői magatartásokra (pl. ajánlatkérő döntéshozatali folyamatának jogtalan befolyásolása, vagy bizalmas információ megszerzésének kísérlete, amely jogtalan előnyt biztosítana ajánlattevő számára a közbeszerzési eljárásban) vonatkozik; k) pontja szerinti kizáró ok az off-shore cégekre vonatkozik; m) pontja szerinti kizáró ok az összeférhetetlenségre, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulás esetére vonatkozik;

22 Kbt. 114. § (1) bekezdés, Kbt. 117. § (4) bekezdés.

az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött.

Mint a megfogalmazásból is látható, ezen kizáró ok – több más kizáró októl eltérően – mindig csak az adott közbeszerzési eljárásra értelmezendő, továbbá fennálltának terjedelme is kizárólag az adott közbeszerzési eljárásra vonatkozik. A jogalkotó a vizsgált kizáró ok személyi hatályát a közbeszerzésben érintett alanyok lehető legtágabb körében, azaz a gazdasági szereplőkben határozza meg, ezáltal lényegében az eljárásban részt vevő összes szereplőre kiterjeszti a kizáró okban tilalmazott magatartás elkövetésének lehetőségét. Ennek következtében a konkrét közbeszerzési eljárásra vonatkozóan bármely gazdasági szereplő, adott esetben a közös ajánlattevők között fennálló, a verseny torzítására irányuló megállapodás, illetve egyezség megalapozza a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok bekövetkeztét.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok 2020. február 1. napjával módosításra került²³, melynek keretében a korábbi rendelkezésből²⁴ mellőzésre került a Tptv. 11. §-ába, illetve az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértésre vonatkozó hivatkozás. Bár a módosítás részletes indokolása nem említi, vélelmezhető, hogy a módosításra okot adó körülmény az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) C-531/16. számú ítélete, valamint a D.242/22/2018. számú Döntőbizottsági határozat kapcsán került a jogalkotó látókörébe.

A Bíróság a nem független vállalkozások nem önálló ajánlattételével kapcsolatos álláspontja szerint a közbeszerzési jogsértés vizsgálata független

23 A módosítást a jogalkotó azzal indokolta, hogy „a Kbt. hatályos szabályai ugyan eddig is lehetővé tették – alapelvi sérelemre hivatkozással – a nem független vállalkozások verseny torzítására alkalmas ajánlatainak érvénytelenné nyilvánítását, azonban a kizáró okok alkalmazása körében célszerűbb felhívni az ajánlatkérők azon kötelezettségére a figyelmet, hogy a nem független vállalkozások esetében is szükséges feltárni az ajánlatok egymásra történő befolyását, és meghozni a megfelelő intézkedéseket.” Ld. a közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény 4. §-ához fűzött részletes indokolás

24 2020. február 1. napját megelőzően a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértést követett el, kivéve, ha a gazdasági szereplő az ajánlat, tárgyalásos eljárásban és versenypárbeszédben végleges ajánlat benyújtását megelőzően a Gazdasági Versenyhivatal számára a Tptv. 11. §-ába vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartást feltárja és a Tptv. 78/A. § (2) bekezdésében foglalt, a bíróság mellőzésére vonatkozó feltételek fennállását a Gazdasági Versenyhivatal a Tptv. 78/C. § (2) bekezdése szerinti végzésében megállapította.

a vállalkozások magatartásának versenyjogi értékelésétől, tekintettel arra, hogy az egyenlő bánásmód, valamint az átláthatóság követelménye nem esik egybe a verseny biztosítására vonatkozó versenyjogi törekvésekkel. Az átláthatóság, valamint az egyenlő bánásmód alapelveiből következik, hogy a közbeszerzések során benyújtott ajánlatoknak mindig önállóknak kell lenniük, míg az egymástól nem független vállalkozások magatartására ezen versenyjogi tilalom nem terjed ki.²⁵ Ezzel összhangban a Döntőbizottság a hivatkozott határozatában kifejtette, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró okot – a jogszabálysövegben nevesítésre került más jogszabályokra való hivatkozás miatt – a Tptv. 11. §-a, illetve az EUMSZ 101. cikkének a megsértése alapján kell vizsgálni és megítélni. Erre tekintettel jelen ügyben a kérdésesnek ítélt magatartást a Döntőbizottság a nem független ajánlattevők kapcsolata alapján a tételes rendelkezések helyett kizárólag az alapelvek figyelembevételével ítélt meg.

A módosítással a jogalkotó orvosolta azon helyzetet, hogy a közbeszerzési eljárásban a nem független vállalkozások általi versenyt korlátozó megállapodást, illetve összehangolt magatartást a módosítást megelőzően az o) pont szerinti kizáró ok alapján – annak versenyjogi tartalmára tekintettel – nem lehetett elbírálni, figyelemmel arra, hogy a Tptv. 11. §-a szerint nem minősül versenyt korlátozó megállapodásnak az, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

A módosítást követően a hatályos kizáró ok alapvető célja, azaz az adott közbeszerzési eljárásban a verseny biztosítása, illetve az ajánlatkérőre vonatkozó bizonyítási kötelezettség változatlan maradt, ugyanakkor az általánosabb megfogalmazás eredményeképp a jogalkotó teret engedett a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok jogalkalmazók általi szélesebb körű gyakorlati alkalmazásának azáltal, hogy a hivatkozott kizáró ok már nem kizárólag a Tptv. 11. §-a szerinti versenyjogi jogsértés, illetve az EUMSZ 101. cikkének a sérelme esetén valósulhat meg.

Mindenképp említést érdemel az, hogy a kizáró okok felmerülésének ajánlatkérő általi figyelemmel kísérése a Kbt. szabályai alapján nem zárul

25 „A 2004/18 irányelv 2. cikkében előírt egyenlő bánásmód elve mindenképpen sérül, ha megállapításra kerül, hogy a kapcsolt ajánlattevők összehangolt vagy megállapodáson alapuló, azaz nem önálló vagy független ajánlatokat nyújthatnak be, amelyek ily módon jogosulatlan előnyöket biztosíthatnak számukra más ajánlattevőkkel szemben, anélkül, hogy meg kellene vizsgálni, hogy az ilyen ajánlatok benyújtása egyben az EUMSZ 101. cikkel ellentétes magatartásnak is minősül-e.” Európai Unió Bíróságának C-531/16. számú ítélete 29-30. pont Idézi: SZÍJJÁRTÓ Katalin – VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: A közbeszerzési verseny tisztaságának védelme, a közbeszerzés és a versenyjog kapcsolata az Európai Unió Bíróságának 2018. évi döntéseiben. *Közbeszerzési Szemle*, 2018/12, 12.

le a közbeszerzési eljárás befejezésével, azokat a szerződés aláírását követő teljesítési szakaszban is az ajánlatkérőnek folyamatosan vizsgálnia kell. Megjegyzendő, hogy az o) pont szerinti kizáró ok esetében is alkalmazandó a Kbt. azon rendelkezése, amely a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően az ajánlatkérő kötelességévé teszi a szerződés felmondását, vagy az attól való elállást, ha a szerződés megkötését követően jut tudomására, hogy a szerződő fél tekintetében a közbeszerzési eljárás során kizáró ok állt fenn, és ezért ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból.²⁶ Ez alapján példának okáért a GVH által később feltárt, a nyertes közös ajánlattevőket érintő a verseny torzítására irányult magatartás, illetve megállapodás az ajánlatkérő részéről az adott közbeszerzési szerződés felmondását, vagy – amennyiben az eredeti állapot természetben helyreállítható – a szerződéstől való elállási kötelezettséget eredményez.

2.1.1. A verseny torzítására irányuló megállapodás bizonyíthatósága

A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja az ajánlatkérő feladatává teszi annak bizonyítását, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplők a verseny torzítására irányuló megállapodást kötöttek. Ehhez nyújt segítséget a D.397/22/2017. számú határozat, amelyben a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állását foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen zárta-e ki a kérelmezőt a Kbt. 62. § (1) bekezdésének o) pontja alapján a közbeszerzési eljárásból. Annak ellenére, hogy az e fejezetben hivatkozott Döntőbizottsági határozat a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjának 2020. február 1-jei módosítását megelőzően keletkezett, az abban foglalt elvi jellegű megállapítások a hatályos kizáró ok vonatkozásában is helytállóak.

A Döntőbizottság a hivatkozott kizáró okkal kapcsolatos határozatában osztotta – egy a Kúria előtt folyó perben – a másodfokú bíróság által a versenyjogsértés kapcsán megfogalmazott álláspontját, miszerint „sem az Irányelv, sem a Kbt. az ajánlatkérő számára nem ír elő kötött bizonyítást, ami azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására. Az egyes bizonyítékok között – bizonyító erejük, súlyuk szerint – sorrendiség nincs, s annak sincs jelentősége, hogy közvetlen vagy közvetett bizonyíték kerül felhasználásra, értékelésre a döntése meghozatalakor.”²⁷ A Döntőbizottság – összhangban a Kúria ítéletében foglaltakkal – ismertette, hogy ajánlatkérőnek

²⁶ Kbt. 143. § (2) bekezdés.

²⁷ Kvf.II.37.672/2015/28. 37. Idézi: D.397/22/2017. 27.

„[a] kizáró okhoz vezető döntése jellemzően közvetett bizonyítékokon alapul, s így a következtetéseknek nagyobb szerep jut a jogsértés megállapításánál, de önmagában erre hivatkozással nem lehet állítani, hogy a tényállás csak vélelmezett lenne, feltételezéseken alapulna. Az ajánlatkérői döntés meghozatalakor a versenyjogsértés alátámasztása az ajánlatkérő feladata, a rendelkezésre álló egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel – egyetlen, mindent elsöprő, közvetlen dokumentum hiányában is – megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését.”²⁸

A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok alkalmazásának nem lehet feltétele olyan körű, illetve olyan fokú bizonyítottság, mint más egzaktabb módon – adott esetben közhiteles nyilvántartásból származó adattal – bizonyítható kizáró ok esetében, tekintettel arra, hogy ezáltal az o) pont szerinti kizáró ok alkalmazhatatlan lenne. Ezen kizáró ok vonatkozásában „a jogalkotói szándék nyilvánvalóan arra irányult, hogy a kizáró ok alkalmazásához elegendő legyen, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló eszközökkel [figyelembe véve a fentebb foglaltakat] tudja bizonyítani azt, hogy az adott ajánlattevők magatartásukat összehangolták a verseny jogellenes torzítása érdekében.”²⁹

A D.397/22/2017. számú határozat alapját képező jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő kizáró döntése alátámasztására több közvetett bizonyítékot is megjelölt, mint például ugyanaz a személy nyújtotta be két különböző ajánlattevő ajánlatát, illetve a két szakmai ajánlatban olyan formai azonosságok jelentek meg, amelyek az ugyanazon gyártó által forgalmazott készülékeket megajánló másik ajánlattevő ajánlatában nem voltak. Ezeken túlmenően a legkedvezőbb helyzetben lévő ajánlattevő nem tett eleget a hiánypótlási felhívásnak. A Döntőbizottság álláspontja szerint a hiánypótlás teljesítésének elmulasztása a többi bizonyíték együttes értékelésével döntő jelentőségű. A Döntőbizottság hangsúlyozta „az, hogy a legkedvezőbb ajánlatot tevő fél a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget, önmagában nem jogsértő. A gazdasági szereplők gazdasági döntéseiket szabadon hozhatják meg, az azonban a kartell megállapodás meglétének egyértelmű bizonyítéka, hogy ez által azon ajánlattevő került nyertes helyzetbe, akinek a képviselője leadta az egyéb érdekelt ajánlatát, továbbá, akinek ajánlatának szakmai része formai azonosságokat mutat, melyek nem feltétlenül indokolják az ajánlattevők által előadott indokokat.”³⁰ A rendelkezésére álló bizonyítékok együttes értékelése alapján a Döntőbizottság jogszerűnek tartotta az ajánlatkérőnek a Kbt. 62. §

28 Uo. 27.

29 Uo. 29.

30 Uo. 30.

(1) bekezdés o) pontja szerinti kizárásra vonatkozó döntését, tekintettel arra, hogy a fentebb hivatkozott ajánlattevői magatartásokra az eljárásban részt vevő felek nem tudtak hihető, ésszerű indokot adni.

A bizonyíthatóság kérdésköréhez kapcsolódik a C-531/16. számú ítélet is, amelyben a Bíróság pontosította az arra vonatkozó követelményeket, hogy az ajánlatkérők miként kötelesek eljárni akkor, amikor észlelik, hogy a közbeszerzési eljárásban két egymástól nem független, azaz kapcsolt vállalkozás tesz ajánlatot, vagy más okból merül fel két ajánlattevő részéről a versenyt korlátozó magatartás.³¹ Ezen ügyben a Bíróság kifejtette, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérőnek a verseny tisztaságának biztosítása érdekében aktív szerepe van. Abban az esetben, ha ajánlatkérő „[az] ajánlat önállóságát és függetlenségét kétségbe vonó objektív tényezőkről szerez tudomást, köteles megvizsgálni minden olyan releváns körülményt, amely az érintett ajánlat benyújtásához vezetett, a célból, hogy meg lehessen előzni és fel lehessen tárni azokat a tényezőket, amelyek a közbeszerzési eljárást jogellenessé tehetik, és orvosolni lehessen azokat, adott esetben azt is beleértve, hogy a feleket bizonyos információk és bizonyítékok szolgáltatására hívja fel.”³² A Bíróság álláspontja szerint „[az] uniós jogok tényleges érvényesülésére tekintettel az ajánlatkérő által figyelembe vehető bizonyítékok köre nem korlátozható a közvetlen bizonyítékokra, alkalmazhatók valószínűsítő körülmények is, feltéve, hogy azok objektívek, egybehangzóak, és a kapcsolt [vagy bármely más] ajánlattevők számára fennáll az ellenkező bizonyításának lehetősége.”³³

A Bíróság ítélete alapján az ajánlattevő kizárását, vagy az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását meg kell, hogy előzze az ajánlattevő azzal szembeni indokolás benyújtásának lehetősége akkor, ha az ajánlatkérő kizárólag közvetett bizonyíték alapján zárna ki az ajánlattevőt, vagy érvénytelenítené az ajánlatát. Ezen ajánlatkérői kötelezettség független attól, hogy az ajánlattevő kizárására a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja alapján kerülne sor, vagy a Kbt. alapelveinek megsértése miatt kellene az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani. Ajánlattevő kizárására csak akkor kerülhet sor, ha indokolást nem adott, vagy ha adott, de az nem kielégítő.

A Kbt. tényleges magatartáshoz köti a 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok fennállását, amely a versenykorlátozó szándékú közös ajánlattétellel

31 A C-531/16. számú ítélet részletes elemzését ld. VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: Hogyan köteles eljárni az ajánlatkérő, ha kapcsolt vállalkozások versenyt korlátozó megállapodásának gyanúja merül fel? *Európai Unió Közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal*, 2019/1, 60–62.; SZÍJJÁRTÓ – VÁRHOMOKI-MOLNÁR i. m. 3–6.

32 Európai Unió Bíróságának C-531/16. számú ítélete 33. pont.

33 SZÍJJÁRTÓ – VÁRHOMOKI-MOLNÁR i. m. 14.

az ajánlattétel pillanatában meg is valósul. Ezen kizáró ok tekintetében – mint általában a versenyt korlátozó magatartások esetében – nem feltétlen áll rendelkezésre egyértelmű, közvetlen bizonyíték vagy objektív, külső személy vallomása, amely alapján az ajánlatkérő megalapozott döntést hozhat, ugyanakkor annak bizonyítása, hogy a közös ajánlattevők magatartása a verseny sérelmét eredményezi, illetve a közvetett bizonyítékok – a fentebb hivatkozott ítéletekkel összhangban történő – megfelelő mérlegelése az ajánlatkérő kötelezettsége. Amennyiben ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítéskor végzett tevékenysége, piaci ismeretei, illetve korábbi évek tapasztalatai, adott esetben a szükséges indokoláskérésre beérkezett válasz nem elégséges volta vagy bármely más körülmény, bizonyíték alapján meg tudja ítélni, illetve bizonyítani tudja, hogy a közös ajánlattevők olyan gazdasági szereplők, akik önállóan is képesek lettek volna az ajánlat megtételére, ezáltal magatartásuk a verseny korlátozására irányult, úgy kötelessége az o) pont szerinti kizáró ok alkalmazása.

2.2. A versenytisztaság elvének megsértése

A versenytisztaság elvének megsértése a közös ajánlattétel szempontjából lényeges, hogy a jogalkotó a Kbt. preambulumban rögzítette, hogy e törvény – többek között – a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében került megalkotásra, míg a Kbt. egyik alapelve a felek kötelezettségévé teszi az ajánlatkérő részéről a verseny biztosítását, a gazdasági szereplők részéről pedig a verseny tisztaságának tiszteletben tartását.³⁴

A közbeszerzési jog alapelvei a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában jelen vannak, érvényesülésüket az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják, aminek következtében a jogsértés vizsgálatakor elsősorban a konkrét magatartást szabályozó tételes rendelkezéseket kell figyelembe venni. A Kbt. 2. § (7) bekezdése deklarálja, hogy a Kbt. rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás teljes folyamata során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni. Ezen túlmenően az alapelvek alkalmazása vonatkozásában a Döntőbizottság joggyakorlata³⁵ alapján is megállapítható, hogy a Kbt.-ben foglalt tételes jog-

34 Ld. Kbt. preambuluma és 2. § (1) bekezdés.

35 Példálózó jelleggel ld. D.43/20/2019., D.59/12/2019., D.62/19/2019., D.111/23/2019., D.224/18/2019., D.340/15/2019., D.442/13/2019., D.10/10/2020., D.18/25/2020., D.29/24/2020., D.322/13/2020., D.325/15/2020., D.370/18/2020. stb.

szabályi rendelkezések hiánya miatt, illetve tételes jogszabályi rendelkezést ki nem merítő tényállás esetében többlettényállási elem megvalósulása nélkül is elbírálható, valamint megítélhető adott esetben az alapelvre történő hivatkozással jogsérelem.³⁶

A Döntőbizottság számos határozatában rögzítette azon álláspontját, miszerint „a verseny tisztaságának alapelve alapján a közpénzzel gazdálkodó, a közbeszerzésre köteles ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során köteles minden olyan cselekményt, szükséges intézkedést elvégezni, amely a közbeszerzési eljárás tisztaságába vetett bizalom megőrzését biztosítja.”³⁷

A D.344/20/2019. számú határozatban a Döntőbizottság kifejtette azon álláspontját, miszerint az ajánlatban benyújtott fájlok létrehozásának egymáshoz közeli időpontjai, illetve a technikai egyezőségek³⁸ nem tekinthetők életszerűen véletlen egybeesésnek, ezáltal megalapozzák a verseny tisztaságának mint alapelvnek a megsértését, tekintettel arra, hogy az érintett gazdasági szereplők az ajánlataikat összehangoltan készítették el.³⁹ Ehhez hasonló okok következtében azonos megállapításra jutott a Döntőbizottság a D.229/21/2018. számú ügyben is.⁴⁰

A D.443/12/2019. számú eljárásban azt kellett tisztázni, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt, a verseny tisztaságának biztosításával kapcsolatos alapelvi kötelezettségét, tekintettel arra, hogy nem szólította fel a nyertes ajánlattevőt, valamint az általa bevonni kívánt alvállalkozót a Kbt. 36. § (1) bekezdés b) pontja szerinti összeférhetlenségi tilalmat eredményező helyzet megszüntetésére.⁴¹ A Döntőbizottság elismerte, hogy egyes eljárási cselekmények megtételére – mint például az ajánlat érvénytelenné nyilvánítására – ajánlatkérőnek a határidő múlására tekintettel nem volt jogszerű lehetősége, ugyanakkor ez „[n]em mentesíti az ajánlatkérőt attól, hogy a jogsértő állapot megakadályozása, illetve megszüntetése

36 Ld. 107.K.700.127/2019/15.; Kfv.IV.37.950/2019/8.

37 Ld. D.96/17/2019. 30., D.344/20/2019. 73., D.443/12/2019. 60.

38 A két különböző ajánlatot tartalmazó pdf formátumú dokumentumok között jelentős technikai egyezőségek – mint például a scannelésből adódóan hasonló helyen történő elszíneződés, vagy a scanneléshez ugyanazon régen elavult és ritkán alkalmazott szoftver használata, a fájlok létrehozásának időpontja, illetve a metaadatok egyezősége – voltak megfigyelhetőek.

39 D.344/20/2019. 77.

40 „Az ajánlatok elektronikus változatainak azonos szerzője, létrehozási ideje és az ajánlatokban található a kiadott költségvetéstől való azonos formai és tartalmi eltérések alátámasztják azt, hogy a három gazdasági szereplő az ajánlatát összehangoltan készítette.” D.229/21/2018. 24.

41 D.443/12/2019. 21.

érdekében a tőle elvárható intézkedéseket megtegye, figyelemmel a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt alapvető kötelezettségére.”⁴² A Döntőbizottság álláspontja szerint „[a]z ajánlatkérő kötelezettsége, hogy a közbeszerzési eljárás egésze alatt megfelelő gondossággal járjon el és elkerülje a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, amennyiben ilyen helyzet alakult ki, annak megszüntetése érdekében köteles fellépni.”⁴³ Ezen kötelezettség alapján az ajánlatkérő nem szemlélheti passzívan a jogsértő helyzet kialakulását, különösen akkor, ha vannak jogi eszközei a jogsértő állapot orvoslására, illetve megszüntetésére.⁴⁴ Jelen ügyben a Döntőbizottság a verseny tisztaságának megsértését állapította meg, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő „[n]em tett meg minden szükséges és lehetséges intézkedést a jogsértő állapot megszüntetése érdekében.”⁴⁵

A már korábban a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró oknál hivatkozott D.242/22/2018. számú határozatban is fontos szerepe volt a verseny tisztaság alapelveinek. A hivatkozott határozat alapját képező eljárásban két nem független vállalkozás is ajánlatot tett, azonban az egyikük a hiánypótlási felhívásokat nem teljesítette határidőben, aminek következtében a terméket gyártó – 42%-kal magasabb ajánlati árat – megajánló, másik nem független vállalkozás ajánlata maradt versenyben. A Döntőbizottság szerint a két vállalkozás nem tett egymástól független ajánlatot, az ajánlati árakat egymás ajánlati árára figyelemmel határozták meg. Ezt támasztja alá az ajánlataik formai azonossága és a több helyen azonos ajánlati tartalom, valamint az, hogy a színlelt ajánlattevő a másik ajánlattevő által előállított terméket ajánlotta meg 42%-kal alacsonyabb áron, de nem ismertette azt, hogy milyen feltételekkel kerül majd sor az esetleges teljesítésre.⁴⁶ „A Döntőbizottság

42 Uo. 60.

43 Uo. 60.

44 A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a jogszerű, illetve elvárható eljárás az lett volna, ha az ajánlatkérő – adott esetben a megkötött szerződés felmondásának kilátásba helyezésével – dokumentáltan tájékoztatja a Kbt. vonatkozó rendelkezéseiről a nyertes ajánlattevőt, valamint az alvállalkozót, és felszólítja őket a jogsértő állapot megszüntetésére, ezáltal biztosítva a verseny tisztaság alapelveinek érvényesülését a közbeszerzési eljárás lefolytatása és a szerződés teljesítése során. Amennyiben a megkötött szerződés alapján annak ajánlatkérői felmondása – például súlyos szerződésszegésre alapítottan – nem lehetséges, úgy az ajánlatkérő számára nyitva állt annak lehetősége, hogy a szerződés Kbt.-be ütköző teljesítése miatt bejelentéssel éljen a Közbeszerzési Hatóság felé, annak érdekében, hogy a Közbeszerzési Hatóság hatáskörében eljárva vizsgálja a szerződés teljesítésének konkrét körülményeit. Ld. Uo. 42.

45 Uo. 61.

46 D.242/22/2018. 154–156.

álláspontja szerint ezen ajánlattevői magatartás nagymértékben sértette a verseny tisztaságát, mivel nem független vállalkozások a közbeszerzési eljárásban nem független ajánlatot nyújtottak be, holott az Európai Bíróság C-531/16 számú ítélete alapján ebben a speciális kapcsolati rendszerben is független ajánlatot kell a gazdasági szereplőknek benyújtaniuk.”⁴⁷

Ezen ügy érdekességét az adta, hogy sem az ajánlatkérő sem a Döntőbizottság az ajánlattevők magatartásának megítélésére – bár vizsgálták, de – nem alkalmazhatták a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró okot, tekintettel arra, hogy a 2020. február 1. napját megelőző jogszabályszöveg többek között a Tpvt. 11. §-ának megsértését követelte meg. Ezen feltétel ugyanakkor nem teljesült, figyelemmel arra, hogy a Tpvt. 11. §-a alapján nem minősül versenyt korlátozó megállapodásnak, illetve összehangolt magatartásnak az, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre. Mindezen tények alapján az említett vállalkozások jogsértő magatartását a Döntőbizottság a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt verseny tisztaság alapelveire tekintettel állapította meg,⁴⁸ amely döntést a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.818/2018/20. számú ítélete is megerősített.

A fenti határozatokból is kitűnik, hogy az alapelvre vonatkozó jogsértés megállapíthatóságának jelentősége abban áll, hogy a tételes jogszabályi rendelkezések hiányában, illetve fenn nem állása esetén a Kbt. sérelmét vagy annak veszélyét előidéző magatartások semmiképp sem maradnak adott esetben jogkövetkezmény nélkül. Például, amennyiben az ajánlatkérő egy a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárás során jogszerűen nem írta elő a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok alkalmazását, a verseny-tisztaság alapelveire figyelemmel ajánlatkérőnek ebben az esetben is vizsgálnia, illetve tisztáznia kell, hogy van-e olyan körülmény, amely a verseny tisztaság sérelmét felvetheti, eredményezheti. Ennek következtében a versenykorlátozó közös ajánlattétel, mint a Kbt. alapvető céljával ellentétes magatartás semmilyen módon nem lehet jogszerű, illetve nem maradhat jogkövetkezmény nélkül.

2.3. A verseny tisztaságát sértő magatartás miatti érvénytelenség

Ajánlatkérő kizárólag a Kbt.-ben meghatározott esetekben állapíthat meg érvénytelenséget.⁴⁹ Az érvénytelenséget megalapozó jogszabályi tényállások egy taxatív zárt rendszert alkotnak, amelyet az ajánlatkérő nem bővíthet. A

47 Uo. 156.

48 Uo. 157.

49 Kbt. 71. § (11) bekezdés, Kbt. 73. §.

verseny tisztaságát sértő magatartás következtében az ajánlatkérő bármely gazdasági szereplővel szemben – beleértve a közös ajánlattevőket is – az alábbi intézkedéseket teheti meg.

A Kbt. 74. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek ki kell zárnia az eljárásból azt az ajánlattevőt, részvételre jelentkezőt, alvállalkozót vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, aki az eljárásban előírt bármely kizáró ok hatálya alá tartozik, vagy részéről a kizáró ok az eljárás során következett be. A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok megvalósulása esetén az ajánlatkérőnek nincs mérlegelési lehetősége, ki kell zárnia az eljárásból a kizáró ok hatálya alá tartozó gazdasági szereplőt. A gazdasági szereplő ezen bekezdés alapján történő kizárása – a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel – egyben az ajánlat érvénytelenségét is maga után vonja.

Abban az esetben, ha ajánlatkérő az o) pont szerinti kizáró ok, azaz a verseny torzítására irányuló megállapodás megvalósulását nem látja bizonyítottnak, ugyanakkor a gazdasági szereplő a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt verseny tisztaságára vonatkozó kötelezettségét megsérti, úgy az ajánlatkérőnek a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján van lehetősége az adott gazdasági szereplő ajánlatát érvénytelenné nyilvánítani, tekintettel arra, hogy az ajánlat egyéb módon nem felel meg a jogszabályokban – jelen esetben az alapelvben – meghatározott feltételnek.

Mivel a kizárás az egyik legsúlyosabb ajánlatkérői döntésnek számít, így néhány hiánypótlással ki nem küszöbölhető érvénytelenségi ok kivételével az ajánlat nem nyilvánítható érvénytelenné, ha az ajánlatkérő nem alkalmazta a Kbt. 71. §-a szerinti hiánypótlás, illetve felvilágosítás kérés lehetőségét. Mind az o) pont szerinti kizáró ok, mind az alapelvi jogsértésre alapozott érvénytelenítés alkalmazásakor az ajánlatkérőnek körültekintően kell eljárnia, és csak abban az esetben élhet vele, ha az ajánlatkérő megalapozott bizonyítékok alapján tudja bizonyítani a jogsértést. Amennyiben a jogsértésre vonatkozó döntést az ajánlatkérő kizárólag az érintett gazdasági szereplők magatartására alapozza, úgy mindenképp célszerű, sőt a korábban hivatkozott C-531/16. számú ítélet alapján szükségszerű a Kbt. 71. §-a szerinti jogintézmények – elsősorban a felvilágosítás kérés – alkalmazása, tekintettel arra, hogy az érintett felek bizonyíthatják, hogy a magatartásuknak van más, ésszerű oka, magyarázata. Ajánlatkérő az ajánlat bármely jogcím alapján történő érvénytelenné nyilvánítását az érvénytelenség alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokok ismertetésével a Kbt. 79. § (1) bekezdése alapján részletesen indokolni köteles, figyelemmel arra, hogy az ajánlattevő az ajánlat érvénytelenné nyilvánításának okát ez alapján ismeri meg.

2.4. Az eljárás tisztaságát sértő magatartás miatti eredménytelenség

Ajánlatkérő – a Kbt. alapelveiből is fakadóan – kizárólag a Kbt. 75. § (1) és (2) bekezdésében taxatív meghatározott körülmények esetén nyilváníthat eredménytelenné egy közbeszerzési eljárást. Az (1) bekezdésben foglalt esetek megvalósulása lényegében az eljárás automatikus eredménytelenségét vonja maga után, míg a (2) bekezdésben foglalt eredménytelenségi okok megítélése az ajánlatkérő mérlegelésétől függ. A Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja szerint eredménytelen az eljárás, ha kizárólag érvénytelen ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be. Ezen eredménytelenségi ok a jelen tanulmányban vizsgált kérdéskör kapcsán az előző fejezetben foglalt kizáró ok, illetve az azt követő érvénytelenség alapján lehet releváns.

A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el. Ezen eredménytelenségi okkal a jogalkotó egy „versenyjogi megfontolású, egyben alapvető jelentőségű – az alapelvek tartalmát konkretizáló – eredménytelenné nyilvánítási okot határoz meg. [...] A jogszabály – vélhetően a számításba jöhető esetek sokfélesége miatt – nem ad támpontokat az ebben a körben figyelembe vehető, értékelhető lehetséges magatartásokról. Azokat mindig a konkrét eljárás során, az eset valamennyi körülményére tekintettel kell az ajánlatkérőnek figyelembe vennie.”⁵⁰ A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok vonatkozásában az ajánlatkérőnek minden esetben mérlegelnie kell azt, hogy az ajánlattevő kérdéses magatartásának, illetve cselekményének volt-e az egész közbeszerzési eljárás tisztaságát érintő vagy a többi ajánlattevő érdekét súlyosan sértő kihatása. Abban az esetben, ha egy ajánlattevő visszaszámításos magatartása nem hat ki az egész eljárásra, úgy az nem eredményezheti az eljárás eredménytelenségét, kizárólag az adott ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségét vonhatja maga után.

A Döntőbizottságnak ugyanazon ajánlatkérő esetében két szinte azonos ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő jogszerűen nyilvánította-e eredménytelenné a tárgyi közbeszerzési eljárást azon okból, hogy az ajánlattevők ajánlati árai és azok elemei ugyanolyan,⁵¹ illetve kis mértékben (0,53926 %-kal)⁵² tértek el egymástól. A Döntőbizottság a D.233/10/2018. és a

50 DEZSŐ i. m. 562.

51 D.233/10/2018. 45.

52 D.234/10/2018. 45.

D.234/10/2018. számú határozatában rögzítette, hogy a „jelen ügy megítélése kapcsán nem annak van jelentősége, hogy az érintett ajánlattevők milyen módszerrel alakították ki ajánlati árukat és annak egyes elemeit, hanem hogy az ajánlati ár megajánlása során az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő érdekeit súlyosan sértő módon együttműködtek-e.”⁵³ A Döntőbizottság álláspontja szerint az „[a] tény, hogy a négy benyújtott ajánlatból háromban az összesített ajánlati árhoz képest ugyanolyan ajánlati ár arányok szerepelnek [...] nem vezethető vissza csupán a kérelmezők által hivatkozott négyzetméter alapú árképzésre [...] hanem az ajánlattevők közötti előzetes megállapodást, illetve kommunikációt feltételez.”⁵⁴ A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő helytállóan állapította meg, hogy az ajánlattevők az ajánlati árak kialakítása során az eljárás tisztaságát súlyosan sértő cselekményt követtek el, aminek következtében a közbeszerzési eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján jogszerűen nyilvánította eredménytelenné.⁵⁵

Ezen két határozatában a Döntőbizottság abban a kérdésben is döntött, hogy az eljárás eredménytelenné nyilvánítását meg kell-e, hogy előzze a Kbt. 71–72. § szakaszokban foglalt indoklás-, illetve felvilágosítás kérési kötelezettség. A Döntőbizottság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás eredménytelensége esetén az ajánlatkérőt – az előző fejezetben ismertetett az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását megelőző eljárási cselekményekkel ellentétben – nem terheli az ajánlatok bírálata körébe tartozó eljárási cselekmény alkalmazásának kötelezettsége.⁵⁶

Említést érdemel a Kbt. 75. § (2) bekezdés f) pontja, amely alapján az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást akkor is, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv megállapítása szerint súlyos jogsértés történt, és a közbeszerzési eljárás szabályai szerint ajánlatkérőnek már nincs lehetősége az eljárás jogszerűségét helyreállítani. Annak ellenére, hogy ezen eredménytelenségi ok fakultatív jellegű, a feltételek teljesülése esetén az ajánlatkérőnek mindenképp célszerű eredménytelenné nyilvánítania az eljárást a súlyosabb jogkövetkezmények – mint például a szabálytalansági-, vagy a jogorvoslati eljárás – elkerülése érdekében.

Az ajánlattevők részletes, illetve megfelelő tájékoztatása eredménytelen eljárás esetén még versenyjogi jogsértés megvalósulásakor is kulcsfontosságú.

53 D.233/10/2018. 52., D.234/10/2018. 52.

54 Uo. 53.

55 Uo. 54.

56 Uo. 55–56.

gú.⁵⁷ Ezt támasztják alá a D.372/10/2017. számú határozatban foglaltak is, amelyben a Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az esetleges versenyjogi jogsértésre alapozott eredménytelenség esetén milyen mértékű tájékoztatási kötelezettség terheli az ajánlatkérőt. Az ajánlatkérő álláspontja az volt, hogy amíg „[a] GVH jogerősen nem állapítja meg a verseny tisztaságát sértő magatartást, mint jogsértést, addig az általa tapasztalt magatartásokat nem hozza az ajánlattevők tudomására.”⁵⁸ A Döntőbizottság a Kbt. 79. § (1) bekezdésének megsértését állapította meg, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő az eredménytelenség részletes indokaként mindössze annyit közölt, hogy a GVH P/598-001/2017-es számon eljárást indított az ügyben.⁵⁹ A Döntőbizottság indokolása szerint, amennyiben az ajánlatkérő „[a] Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján nyilvánítja eredménytelenné az eljárást, az eredménytelenség részletes indokolása körében az ajánlatkérőnek olyan információkat kell közölnie, amelyből világosan és egyértelműen kitűnik az eljárás eredménytelenné nyilvánításának oka. Így az ajánlatkérőnek ismertetnie kell, hogy mely ajánlattevőnek mely magatartása, cselekménye volt az, amely az eljárás tisztaságát, vagy a többi ajánlattevő érdekeit sértette, továbbá az adott magatartás, cselekmény miképpen hatott ki az egész közbeszerzési eljárásra, az eljárás tisztaságára és a többi ajánlattevő érdekeire.”⁶⁰

2.5. Ajánlatkérő jelzési kötelezettsége a Gazdasági Versenyhivatal irányába

A Kbt.-ben foglalt eddig ismertetett rendelkezéseken túlmenően, adott esetben a jogsértés megállapítása vagy annak gyanúja esetén az ajánlatkérőt érintően egyéb kötelezettségek is felmerülhetnek.⁶¹ Jelen téma szempontjából a Kbt. 36. § (2) bekezdése a releváns, amelynek értelmében, ha az ajánlatkérő az

57 A megfelelő tájékoztatásra példaként ld. a TED-en megjelent 2020/S 008-013699 számú hirdetmény VI.3) pontjában, vagy a Közbeszerzési Értesítőben 25109/2019 számon megjelent hirdetmény 2. részre vonatkozó V. szakaszában foglaltakat.

58 D.372/10/2017. 74.

59 Uo. 93.

60 Uo. 94.

61 Ld. Kbt. 36. § (2) bekezdés; Kbt. 142. § (5)–(6) bekezdés.

adott közbeszerzési eljárás során a Tpv. 11. §-a,⁶² vagy az EUMSZ 101. cikke⁶³ szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli, vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt jelezni a GVH-nak.

Az EUMSZ-re, illetve a Tpv.-re történő hivatkozás kapcsán kijelenthető, hogy a verseny tisztasága, illetve annak biztosítása mind az uniós, mind pedig a nemzeti szabályozás szintjén is megjelenik, ugyanakkor a két szabályozási rendszer célja nem teljesen azonos. Míg a közösségi szabályozás az egységes belső piac alapszabadságai alapján a tagállamok piacainak megnyitására, illetve szabad átjárhatóságára törekszik, addig a tagállamok többek között a közpénzek hatékony felhasználását, illetve az ezt biztosító versenyt tartják szem előtt. A közbeszerzési eljárásokban kötött versenykorlátozó megállapodások jellegüknél és értéküknél fogva csekély hatással vannak a tagállamok közötti kereskedelemre, valamint a belső piacon belüli versenyt akadályozni, korlátozni vagy torzítani sem képesek, aminek következtében a közbeszerzések során az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértések száma vélelmezhetően rendkívül alacsony, ellentétben a Tpv. 11. §-ának megsértésével. Ettől függetlenül a jogalkalmazóknak a hivatkozott bekezdés alkalmazásakor a vélelmezett jogsértést mindkét jogalapra tekintettel kell megvizsgálniuk.

A Kbt. 36. § (2) bekezdésének alkalmazása jelen formájában bizonytalanságot is okozhat az ajánlatkérőknek, tekintettel arra, hogy a Kbt. verseny tisztaságát biztosító, illetve annak megsértését szankcionáló rendelkezései – legyen az akár alapelv vagy tételes jogszabályi rendelkezés – eltérő fogalmakkal operál. A fogalmi eltérésekre a Kúria Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete is rávilágít,⁶⁴

62 A Tpv. 11. § (1) bekezdése alapján tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre. [Jelen szakasz (2) bekezdése a tilalomra vonatkozó példálózó felsorolást tartalmaz, míg a (3) bekezdés a tilalom megszegéséhez kapcsolódó jogkövetkezményekről rendelkezik.]

63 Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása [Jelen cikk (1) bekezdésének második fele a tilalomra vonatkozó példálózó felsorolást tartalmazza, míg a (2) bekezdése a tiltott megállapodás semmisségéről, a (3) bekezdés pedig a főszabály szerint tiltott megállapodás egyes kivételeit sorolja fel.]

64 „E jogszabályhely [a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja] az eljárás tisztaságának sérelmét

amely ügyben az ajánlatkérő a versenykorlátozás gyanúját jelentette be a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerint, amelynek következményét az eljárás eredménytelenné nyilvánításában vonta le. Bár a Kúria az ítéletben foglaltakat az alperesre, azaz a Döntőbizottságra vonatkozóan alapította meg, ugyanakkor az abban foglalt elvi döntések kiterjeszthetők az ajánlatkérőkre is. A Kúria álláspontja szerint az, hogy a Kbt. négy – a 62. § (1) bekezdés o) pont szerinti kizáró ok 2020. február 1-jei módosítását követően már öt – egymástól eltérő fogalmat használ a versenyjogsértő cselekményekkel összefüggésbe hozható módon azt eredményezi, hogy az ajánlatkérőknek e fogalmakat elvi szinten is meg kell határozni, egymástól el kell különítenie, és koherens rendszerbe kell helyeznie, tekintettel arra, hogy az eljárás tisztaságát sértő cselekmény bizonyított elkövetését, és a konkrét versenykorlátozó megállapodás, valamint összehangolt magatartás esetleges, valószínű, de nem bizonyított fennálltát, mint különböző kifejezéseket, fogalmakat egymásnak nem lehet automatikusan megfelelteti.⁶⁵ A Kúria indokolása alapján kijelenthető, hogy az ajánlatkérő a fentebb hivatkozott fogalmi különbségek tisztázását követően lesz abban a helyzetben, hogy a Kbt. 36. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségét megfelelően értékelni és teljesíteni tudja. Lényeges, hogy a korábbi fejezetekben részletezett jogintézmények alkalmazásából nem feltétlen következik jelzési kötelezettség, mint ahogy a gyanú alapján történő bejelentési kötelezettség sem automatikusan eredményezi az ajánlattevő kizárását, az ajánlat érvénytelenítését, vagy az eljárás eredménytelenné nyilvánítását.

A Kbt. 36. § (2) bekezdését illetően érdemes megvizsgálni a Döntőbizottság releváns határozatait is, annak érdekében, hogy az ajánlatkérői kötelezettség gyakorlati alkalmazása jobban megérthető legyen.

A Döntőbizottság D.492/22/2009. számú határozata szerint a Tpv., illetve az EUMSZ nyilvánvaló megsértésének észlelése az egyértelmű bizonyítottság, illetve megállapíthatóság esetén áll fenn. Az alapos okkal való feltételezéshez kapcsolódó értesítési kötelezettség beálltához – a Döntőbizottság álláspontja szerint – „[...] nem elégséges a szubjektív megítélés, a feltételezés, vagy csak a gyanú, hanem a minősítő jelzővel ellátott alapos gyanú szükséges. Az alapos gyanú pedig – hasonlóan más jogágakban más kikristályosodott jogértel-

jelöli meg lehetséges eredménytelenné nyilvánítási okként, a Kbt. a legtöbb helyen azonban – Kbt. 2. § (1) bekezdés, 25. §, 28. §, 65. § (3) bekezdés, 158. § (1) bekezdés – a verseny – és nem az eljárás – tisztaságára vonatkozó szabályokat tartalmaz, míg a Kbt. 36. § (2) és 62. § (1) bekezdés o) pontja kifejezett versenyjogsértésekről szól, végül a Kbt. 187. § (4) bekezdése egy negyedik fogalmat, a közbeszerzések tisztaságának fogalmát használja.” Kf.III.37.521/2019/10. 47.

65 Uo. 48.

mezéshez, joggyakorlathoz – azt jelenti, hogy ajánlatkérő a rendelkezésére álló dokumentumokra, bizonyítékokra tekintettel alappal gondolhat arra, hogy a konkrét esetben megvalósulhatott a hivatkozott törvényi előírások megsértése.”⁶⁶ Ezen értelmezést erősíti a Kúria Kf.III.37.521/2019/10. számú ítélete is, amely szó szerint átvette a Kbt. 36. § (2) bekezdésére vonatkozó Döntőbizottsági indokolást.⁶⁷

A Döntőbizottság a D.138/19/2018. számú határozatban kifejtett álláspontja szerint az ajánlatkérőnek a Kbt. 36. § (2) bekezdésének alkalmazása során olyan mélységben kell a vizsgálatot elvégeznie, hogy az alapján megalapozott döntést tudjon hozni arról, hogy az ajánlattevők a Tpv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértést elkövetettek-e.⁶⁸ A Döntőbizottság két határozatában is rögzítette, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt. 2. § (1) bekezdésének, azaz a verseny tisztaság megsértésének észlelését követően eleget kellett volna tennie a Gazdasági Versenyhivatal irányába történő jelzési kötelezettségének. Azáltal, hogy ajánlatkérő ezt elmulasztotta megtenni, megsértette a Kbt. 36. § (2) bekezdését.⁶⁹ Két másik jogorvoslati eljárás esetében a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja alapján eredménytelenné nyilvánított eljárás esetében „[...] jogszerű volt az ajánlatkérő Gazdasági Versenyhivatal felé történt bejelentése is a Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján, mivel az eljárás tisztaságát súlyosan sértő cselekmény megállapítása esetén felmerül legalább az alapos gyanúja az utóbb megjelölt jogszabályi rendelkezésben hivatkozott versenyjogi szabályok megsértésének.”⁷⁰

A Döntőbizottsági határozatokon túl számos soft law⁷¹ és egyéb, tudományos jellegű dokumentum⁷² is segítséget nyújt az ajánlatkérőknek abban,

66 D.492/22/2009. 36.

67 Kf.III.37.521/2019/10. 40.

68 D.138/19/2018. 135.

69 D.344/20/2019. 79.; D.443/12/2019. 64–66.

70 D.233/10/2018. 54.; D.234/10/2018. 54.

71 Ld. a 14. és 15. lábjegyzetben hivatkozott GVH közleményeit, vagy a Közbeszerzési Hatóság által közzétett állásfoglalásokat „A Közbeszerzési Hatóság felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az alvállalkozó bevonása esetén is figyelemmel kell lenni a Kbt. 2. §-a szerinti alapelvekre, különösen a Kbt. 2. § (1) és (3) bekezdésére, továbbá arra, hogy a Kbt. 36. § (2) vagy (3) bekezdése nem csak a Kbt. 36. § (1) bekezdésében nevesített esetekben alkalmazható, hanem bármely olyan esetben, amikor a verseny tisztességtelen korlátozása felmerülhet [...]” Kovács Dóra: A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/11, 12–13.; RAKOVITSNÉ DR. SZINI Katalin: A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2021/1, 8–10.

72 Ld. BARNA – GREGÓCZKI – KOVÁCS – KUGLER – PUSKÁS i. m. 32–33.; FÜZESI Géza: Miről lehet felismerni a kartellezőket? *Közbeszerzési Szemle*, 2018/10, 79–81.

hogy mely ajánlattevői magatartások esetében állhat fenn a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti jelzési kötelezettség.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a gazdasági szereplők – beleértve a közös ajánlattevőket is – bármely a verseny torzítására irányuló magatartása, sőt annak gyanúja esetén az ajánlatkérőnek kötelessége – a fogalmi különbségek figyelembevételével – megvizsgálni a Kbt. 36. § (2) bekezdésében foglaltakat és annak fennállása esetén értesítenie kell a GVH-t. Az értesítést követően a hivatkozott jogszabályokba ütköző magatartás felderítése és a megfelelő szankciók alkalmazása a GVH hatáskörébe tartozik, ugyanakkor az ajánlatkérő – figyelemmel a Kbt. 70. §-ban foglalt kötelezettségére is – nem teheti meg azt, hogy „[...] arra vár, hogy a GVH a jelzés alapján eljárást indít vagy sem, vagy az esetlegesen megindított kartellejárás milyen eredménnyel zárul.”⁷³ A jelzési kötelezettség megtétele önmagában nem elegendő, az ajánlatkérőnek a Kbt.-ben rendelkezésre álló jogintézmények felhasználásával a maga részéről el is kell bírálnia a kérdéses magatartást. A GVH irányába történő jelzés fontosságát mutatja azon tény is, hogy az ajánlatkérő a már megkötött közbeszerzési szerződést köteles felmondani, illetve attól elállni, ha – például a GVH által lefolytatott vizsgálat alapján – a szerződés megkötését követően jut a tudomására, hogy a szerződő fél tekintetében a közbeszerzési eljárás során kizáró ok állt fenn, és ezért ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból.⁷⁴

3. Összegzés

Az ajánlatkérőnek a verseny biztosítását illetően minden gazdasági szereplő esetében – ideértve a közös ajánlattevőket is – ugyanazon kötelezettségei vannak. Ennek következtében az ajánlatkérőnek kiemelt figyelemmel kell vizsgálnia a versenytorzító, illetve korlátozó megállapodásokra utaló jeleket, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során köteles minden olyan cselekményt, valamint szükséges intézkedést elvégezni, amely a közbeszerzési eljárás tisztaságába vetett bizalom megőrzését biztosítja.

A jelen tanulmányban bemutatott jogintézmények alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérőnek számos lehetőség áll rendelkezésére annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárásban a közös ajánlattevők versenykorlátozó magatartásával szemben megtegye a szükséges intézkedéseket. Az ajánlatkérő köteles mérlegelni azt, hogy a gyanított vagy a feltárt körülmények kellően

73 FÜZESI i. m. 83.

74 Ld. Kbt. 143. § (2) bekezdés.

bizonyítják-e a közös ajánlattétel versenykorlátozó jellegét, figyelemmel arra, hogy ezen kérdés mindig csak az adott eset összes, egyedi körülményeinek figyelembevételével ítéltető meg. Amennyiben szükséges a megfelelő jogintézmények alkalmazásával az ajánlatkérő biztosíthatja azt, hogy – a már meglévő adatokon túl – az ajánlattevő által rendelkezésre bocsátott információk, illetve indokolások alapján dönthessen arról, hogy a közös ajánlattevők a közbeszerzési eljárás során megsértették-e a verseny tisztaságát.

Összességében kijelenthető, hogy a hatályos közbeszerzési szabályok lehetővé teszik azt, hogy az ajánlatkérő akár alapelvi, akár tételes jogszabályi rendelkezések alapján a megfelelő módon elbírálja a versenykorlátozó közös ajánlattételt, aminek esetleges elmulasztása közbeszerzési jogi szempontból kizárólag az ajánlatkérőt terheli, míg a versenytorzító magatartás bizonyítása esetén a közös ajánlattevők a közbeszerzési jogi szankciók mellett adott esetben versenyjogi, büntetőjogi és polgári jogi következményekre is számíthatnak.

AZ EGYHÁZI JOGI SZABÁLYOZÁS NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA A KATOLIKUS JOGGYAKORLATBAN

BIRHER Nándor

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt

Több alkalommal felhívtuk a figyelmet arra, hogy a jogi szabályozás egyre szervezettebb módon egészül ki új szabályozási módszerekkel annak érdekében, hogy a társadalom élete megfelelő keretek között folyjék.¹ Egyre világosabb, hogy a jogpozitivisták pozíciók tarthatatlanok, a tisztán jogi szabályozás, legyen az a jogállamiság misztikus narratívájába burkolva, elégtelen.² Tanulmányunkban sajátos, a jogon túlmutató szabályozási eszközöket, az egyházi körleveleket, iránymutatásokat, enciklikákat mutatjuk be röviden, azért, hogy rávilágítsunk ezek szabályozási technikáira és jelentőségükre is. Világosan látható, hogy külön kell választani az egyházi belső szabályozási módokat, és a polgári, az egyházakra vonatkozó szabályozást. Más kérdés, hogy a különválasztást követően meg kell találni azokat a módszereket is, amelyek mentén ez a két különálló szabályozási mód képes egymással kommunikálni. Ennek a csatornának a jelenleginél hatékonyabb kiépítése lesz a jövő politikai, jogalkotási és jogalkalmazási feladata – nem csak állami, hanem egyházi szabályozási szinteken is.

Kulcsszavak: Egyházjog, enciklikák, egyházi és állami szabályozás, szabályozáskomplexitás

Abstract

On several times we have drawn attention to the fact that legal regulation is being supplemented by new regulatory methods to ensure that society is sufficiently regulated. It is increasingly clear that legal positivist positions are untenable, that purely legal regulation, whether packed in a mystical narrative

1 BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád (szerk.): *Szabályozáskomplexitás*. Budapest, KRE-ÁJK, 2021, 1–338.; BIRHER Nándor: A jog és a vallás normarendjei Trianon idején. *Glossa Iuridica*, 2021, 8(3), 141–160.

2 RIXER Ádám: Jog és vallás. *Theológiai Szemle*, 2010/4, 221–226. (a továbbiakban: RIXER 2010a)

of the rule of law, is insufficient. In our study, we briefly introduce specific regulatory instruments that go beyond the law, as ecclesiastical letters and guidelines, encyclicals, in order to highlight their regulatory techniques and their significance. It is clear that a distinction must be made between internal ecclesiastical regulation and civil regulation of the churches. It is another matter to find ways in which these two separate modes of regulation can communicate with each other. Building this channel more effectively than at present, will be the task of future policy, legislation and law enforcement - not only at state but also at church level.

Keywords: Canon law, encyclicals, church and state regulation, regulatory complexity

1. Katolikus szabályozási módszerek

Az egyházi szabályozás tekintetében a katolikus hagyományok azok, amelyeket azért érdemes figyelembe venni, mert a római kortól kezdődően, egy organikus fejlődés során a szabályozás fejlődése eljutott egyrészt az egységes szerkezetű törvénykönyvben történő kodifikációig, másrészt pedig folyamatosan alkalmazza mind a zsinati (közösségi), mind pedig a pápai (egyszemélyű hivatalhoz kötött) normák kibocsátásának gyakorlatát. Ez az összetett szabályozási módszer biztosítja azt, hogy a mára már milliárdos létszámú hívő közösséget egyben lehet tartani. Fontos és sajátos eleme ennek a szabályozási rendnek az egyes szabályozási eszközök összetettsége, és egymáshoz való kapcsolata.³ Feltétlenül hangsúlyozni kell, hogy önmagában nem a jog, hanem a különböző típusú normák összessége (komplexitása) az, ami a szabályozás kötőerejét adja.

1.1. A szabályok 'kötőerejének' forrásai

Az egyházi szabályozás tipológiájában az alapvető különbözőség abban jelenik meg, hogy a szabályok lehetnek isteniek és emberiek, továbbá kifejezett normatív tartalommal bírók ugyanúgy, mint a tanítóhivatal megnyilatkozásai. A kánonjog, mint joganyag pillérei az isteni jog (*ius divinum*) és az emberi jog, továbbá a tisztán egyházi jog (*ius mere ecclesiasticum*).

Az isteni jog részei a természetjog és a pozitív isteni jog, azaz a kinyilatkoztatott jog. (A kinyilatkoztatás a kereszténység szent könyvein alapul (Ó- és

3 FANTAPPIE' Carlo: *Chiesa romana e modernita' giuridica*. Milano, Giuffrè, 2008, 1–1282.

Újszövetség), továbbá az un. Szent hagyományon, ami leegyszerűsítve a hit történelemben megvalósuló gyakorlatát jelenti.) Ezek a normák kívül állnak az emberi szabályozás lehetőségén, ezeket legfeljebb csak rögzíteni, megállapítani lehet jogi formában, megváltoztatni nem. Ezek a normák – amelyeket az állami jogalkotás a nyugati kultúrákban nem alkalmaz – állnak a jogrend csúcsán, biztosítva a jog megváltoztathatatlan alapját.

Az emberi jog szintén két összetevőből áll, mégpedig a szokásjogból és a tételes jogból. Ezek azok a szabályok, amelyek az életviszonyok változása szerint alakíthatók, formálhatók. Ezt az emberi jogot az isteni jog legitimálja – azaz alapozza meg, határolja le – tehát biztosítja, hogy az emberi és isteni jog nem állhat egymással ellentmondásban, továbbá teszi szabállyá – azaz nem létezhet kánonjog isteni jog nélkül, mivel az isteni jog a legbensőbb célja és központja a kánonjognak.

1.2 Tria munera

A szabályozás kötődik az egyházi küldetés, hivatal szintjeihez. A katolikus egyházjog három 'hivaltal' (munus) különböztet meg, amelynek során az egyes jogcselekmények megvalósulnak. Ezek nélkül a hivatalok nélkül értelmezhetetlen lenne a katolikus egyházjog, így szükséges a bemutatásuk akkor is, ha egyúttal a hit rendszerét is meg kell ismernünk (legalább is nagyvonalakban) ehhez. Érdekes, hogy a három hivatal (tria munera) felfogás éppen a reformáció idején került kidolgozásra, és a koncepció megalkotása Kálvin nevéhez köthető. A három fő feladat, amelyet az egyháznak el kell látnia:

- a pásztori feladat, a közösség vezetése, irányítása (munus regendi),
- továbbá a próféta feladat, az igehirdetés, a tanítás. (munus docendi),
- végül pedig a papi feladat, a megszentelő tevékenység, szentségek kiszolgáltatása (munus sanctificandi).

E köré a három feladat köré szerveződnek az egyházi jogszabályok.

Külön meg kell említenünk, hogy a kifejezetten normatív szabályozás inkább a *munus regendi*hez, míg az enciklikák inkább a *munus docendi*hez kötődnek.⁴ Az egyes liturgikus szabályok pedig leginkább a *munus sanctificandi*t érintik.

Ezzel együtt önmagában a CIC-nek mint törvénykönyvnek a szabályai is ezen három feladat köré rendelhetők. A megszentelő feladatot a szentségek-

4 Pontificio Consiglio della Cultura: *Fede e Cultura, Antologia di testi del magistero pontificio da Leone XIII a Giovanni Paolo II*. Citta del Vaticano, Editrice Vaticana, 2003, 1–1576.

kel kapcsolatos szabályozás írja le a CIC IV. könyvében. Az egyház vezetésére vonatkozó szabályokat találjuk a CIC II. és V–VII. könyveiben, a tanítói feladatra vonatkozóakat pedig a III. könyvben találjuk.

1.3. Területi jelleg

A szabályozás tovább strukturálódik a hierarchia területi jellege szerint is. Az alábbi összefoglaló táblázat szemlélteti, hogy ki lehet írott jogi norma kibocsátója. Hasonló szintek jelennek meg a tanítóhivatali feladat gyakorlásában is.

	Jogalkotó hatalommal rendelkező (bármilyen jogi norma)	Végrehajtó hatalommal rendelkező (csak általános végrehajtási határozat és utasítás)
Világegyház	Pápa Püspökök testülete (elsődlegesen, mint egyetemes zsinat) Pápai részvétellel a római kúria hivatalai	A római kúria hivatalai
Egyházmegye feletti szint	Részleges zsinatok Püspöki konferencia	
Egyházmegye	Egyházmegyes püspök	Általános helynök Püspöki helynök

1.táblázat: Az egyházi szabályozás területi szintjei. Forrás: a szerző saját szerkesztése.

A táblázatban bemutatottakon túl szabályzatokat bocsáthatnak ki például a püspöki konferenciák, a szerzetesrendek vagy akár egyházi intézmények, így felsőoktatási intézmények is. Jól látszik, hogy a szabályok sokfélesége biztosítja azt a rugalmas rendet, amelyik a leghatékonyabban alkalmas az alapvetően heterogén közösségek összefogására.

2. Az írott jogforrások és az enciklikák

2.1 Az egyházi törvények

Az egyházi törvények kérdését a kódex (Codex Iuris Canonici 1983) 7–22. kánonjai szabályozzák.⁵ A következőkben ezeket a kánonokat idézzük, illetve értelmezzük röviden.

⁵ ERDŐ Péter: *Egyházjog*. Budapest, Szent István Kiadó, 1991, 35–47.

A 7. kánon meghatározza: a törvény akkor jön létre, amikor kihirdetik. A 8. kánon szerint az egyetemes egyházi törvényeket az *Acta Apostolicae Sedis* című hivatalos közlönyben való kiadás útján hirdetik ki, kivéve, ha egyes esetekben más kihirdetési módot írnak elő; hatályba csak akkor lépnek, mikor az *Acta* megfelelő számán feltüntetett dátumtól számított három hónap letelik, kivéve, ha a dolog természetéből kifolyólag azonnal kötelezőek, vagy ha magában a törvényben külön és kifejezetten rövidebb vagy hosszabb szünetelés van elrendelve. A részleges törvényeket a törvényhozótól meghatározott módon hirdetik ki; kötelezőerejük a kihirdetés napjától számított egy hónap elteltével kezdődik, hacsak magában a törvényben nincs más határidő megállapítva.

Az általános végrehajtási határozatok (*decreta generalia executiva*), amelyeket a kódex 31–33. kánonjai szabályoznak, és amelyek ugyan minden krisztushívőhöz szólnak, de a törvényeknek alárendelten kell értelmezni azokat, nem lehetnek ellentétesek a törvényekkel. A 31. kánon szerint általános végrehajtási határozatokat, vagyis olyanokat, amelyek közelebről meghatározzák a törvény alkalmazásának módját, vagy a törvények megtartását sürgetik, azok adhatnak ki illetékességük keretei között, akik végrehajtói hatalommal rendelkeznek.

A 32. kánon meghatározza, hogy az általános végrehajtási határozatok azokat kötelezik, akikre azok a törvények vonatkoznak, melyeknek alkalmazási módját meghatározzák vagy megtartását sürgetik.

Az utasításokról a 34. kánon rendelkezik. Eszerint az utasítások is mint a végrehajtási határozatok a jogszabályok hierarchiájában a törvények alatt állnak, a hatályuk azonban csak azokra terjed ki, akik a végrehajtásban érintettek. Az utasításokat, amelyek a törvények előírásait világítják meg, és a végrehajtásuk során követendő szempontokat fejtik ki és határozzák meg, azok számára adják, akiknek gondoskodniuk kell arról, hogy a törvényeket végrehajtsák. Ezek tehát őket kötelezik a törvények végrehajtása során. Utasításokat illetékességük körén belül azok adhatnak ki törvényesen, akik végrehajtói hatalommal rendelkeznek.

Az írott jogforrások negyedik típusa a szabályzat a 94. kánon szerint. A szabályzatokat az adott csoport saját magának alkotja, annak hatálya a csoportra terjed ki. A szabályzatok sajátos értelemben olyan előírások, amelyeket a jog előírása szerint, személyek vagy dolgok valamilyen csoportjára hoznak és amelyekben azok célját, felépítését, irányítását és működési elveit határozzák meg. A személyek csoportjának szabályzatai csak azokat a személyeket kötelezik, akik törvényesen tagjai az illető csoportnak; a dolgok csoportjának szabályzatai azokat kötelezik, akik az illető dolgokat igazgatják. A szabályza-

toknak azokra az előírásaira, melyeket törvényhozó hatalommal bocsátottak ki és hirdettek ki, a törvényekről szóló kánonok előírásai vonatkoznak.⁶

Az imént említett közigazgatási normák jellemzően a Római Kúria mint legfőbb közigazgatási szervezet rendszeréből kerülnek ki a következők szerint: leggyakoribb a határozat (*decretum*), amely lehet egyetemes vagy részleges törvény, továbbá közigazgatási aktus.

Az utasítás (*instructio*), a direktórium (*directorium*) és az egyéb szabályok (*normae, regulae*) a végrehajtást szabályozó normák. Ezen túlmenően a lelkipásztori kérdésekben az irányelvek (*normae* vagy *notae directivae, olaszul direttive*) a meghatározóak. Az értesítés (*notificatio*) technikai jellegű, leginkább fegyelmi intézkedések közzétételét szolgálják. A nyilatkozat (*declaratio*), a megfontolások (*considerazioni*), a jegyzék (*nota*) és a hittani jegyzék (*nota doctrinalis*) az egyházi tanítással kapcsolatos elsődlegesen technikai szabályokat tartalmazzák. A válasz (*responsum*) jogi vagy hittani állásfoglalás egy konkrét kérdéssel kapcsolatban. A levél (*epistula*) pedig az a legáltalánosabb műfaj, amelybe a szabályozástól kezdve az iránymutatáson át a hittani kérdésekről adott tájékoztatásig bezárólag minden belefér.

2.2 Az enciklikák és apostoli levelek

Enciklika az *ἐν κύκλῳ* görög szóból származik, amelynek a jelentése: átfogó, általános. Ahogy már jeleztük a műfaj leginkább a pasztorális, hittani szabályozás területét érinti. Az enciklika olyan körlevél, amelyik a hétköznapi vallási élet szempontjából lényeges kérdéseket tárgyal, esetleg tévedésekre hívja fel a figyelmet. Nagyon lényegesek azok az enciklikák, amelyek valamely jelentős történelmi esemény következményeire, politikai változásokra hívják fel a figyelmet. Ilyen események voltak a nagy világgégek⁷ vagy éppen a rendszerváltás.

Ugyan körlevelek az egyház korai idejétől kezdve vannak, az egyes közösségekhez címzett apostoli levelek pedig már az Újszövetségnek is részei, gondoljunk például Péter vagy Pál apostolok leveleire. A szabályozási célt is magában foglaló, azaz a pápai tanítóhivatali szándékot megjelenítő enciklikák elterjedése a 18. század második felére tehető. Különbség lehet abban is,

6 <https://www.ulrichrhode.de/ngii/ngii-dispensa.pdf> (2022. 02. 28.)

7 Štenpien, Erik: Peace conference in Paris and negotiations with Germany in 1919. *Glossa Iuridica*, 2021, 8(3), 63–83; BIRHER Nándor: A Vatikáni politika elemei az I. világháború után: enciklikák és kollégiumok. In: Štenpien, Erik (szerk.): 100 rokov Trianonskej zmluvy – diplomacia, štát a právo na prelome storočí. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, 22–32.

hogy kik az egyes körlevelek címzettjei. Vannak olyanok, amelyek csak egyes csoportoknak, például klerikusoknak szólnak, mások viszont az egész egyházhoz. Ezen utóbbiakat nevezzük *litterae encyclicae*-nek, a szűkebb körhöz címzetteket pedig *epistula encyclica*-nak.

Az enciklikák alkalmazzák a levelek szokásos elemeit, azaz szerepel rajtuk a 'feladó' a szerző teljes neve, a címzettek megszólítása, továbbá aláírás és keltezés. Az enciklikák talán a legjelentősebb megnyilatkozási formának tekinthetők az egységes katolikus tanítás vonatkozásában. Az apostoli rendelkezés vagy *constitutio apostolica* műfajban íródott dokumentumok eltérnek az enciklikától, (nem összekeverendő az első századok jogszabálygyűjteményeivel az apostoli konstitúciókkal, *Constitutiones Apostolorum*) annyiban, amennyiben ezek még tekintélyesebben⁸ jelenítik meg az egyházi tanítást, jóval több normatív elemet felsorakoztatva, például a szerzetesrendek, vagy akár az egyházi felsőoktatás vonatkozásában.⁹

Bizonyos értelemben az enciklika műfajában, valamilyen sajátos eseményekhez kötődően jelennek meg az apostoli buzdítások, illetve apostoli levelek. A zsinatok utáni *adhortatio apostolica postsynodalis* magában hordozza a zsinati közösség álláspontját is, hiszen a dokumentum pontosan a zsinati résztvevők szándékát hivatott rögzíteni.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a zsinatok egyik, ehhez a műfajhoz kötődő, a 342. kánonban nevesített szerve a püspöki szinódus: a püspöki szinódus olyan püspökök gyülekezete, akiket a világ különböző vidékeiről választottak ki, és akik meghatározott időpontokban összejönnek, hogy ápolják a szoros kapcsolatot a római pápa és a püspökök között, és hogy a római pápának a hit és erkölcs épségének védelmére és erősítésére, az egyházi fegyelem megtartására és megszilárdítására tanácsaikkal segítséget nyújtsanak, és az egyháznak a világban való tevékenységével kapcsolatos kérdésekről tárgyaljanak.¹⁰

8 VRANA, Vladimír: Roman diplomacy in ancient Rome. *Glossa Iuridica*, 2021, 8(3), 123–140.

9 BIRHER Nándor: *Az egyházi oktatás jogi szabályozása*. Veszprém, Veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola, 2005, 248.

10 Ezen a ponton érdemes tisztázni néhány napjainkban aktuális értelmezési problémát. A püspöki szinódus a 344. kánon alapján közvetlenül a pápai hatalomnak van alávetve, így nem önálló kezdeményezése. Többek között ezért sem tekinthető ilyennek a német katolikus püspöki konferencia által 2019-ben elindított „Szinódusi út”. Ennek a mozgalomnak az első határozatai sajátosan közelítenek a hagyományosan elfogadott keresztény értékekhez, mikor magabiztosan szavazzák le a papi nőtlenség intézményét, vagy kívánják meg a nők pappá szentelésének lehetőségét. Ezzel szemben viszont püspöki szinódus a pápa által 2021-ben indított 2023-ig tartó folyamat, amelyik a világ összes

A következő években egészen biztosan sokat hallunk majd erről a műfajról, ahogy a demokratikusnak gondolt kezdeményezések és a világos hierarchia szabályozási módjai ütközni fognak egymással. Azaz a színóduzi út és a püspöki színóduz közti jelentős különbség bizonyára nem lesz egyszerűen feloldható.

Visszatérve a szabályozás hagyományos módjainak elemzéséhez, láthatjuk, hogy az apostoli levél három formában jelenhet meg. Részben évfordulókhöz kötődő ünnepélyes megemlékezésként, mint *epistula apostolica* részben mint normatív tartalmú közigazgatási aktus. Ilyen, *litterae apostolicae* formában történhet a boldoggá avatás vagy a pápai követi feladatokkal való megbízás is. Ennek a műfajnak a történelemből is jól ismert formája a *litterae apostolicae in forma brevis*, azaz a „breve”. Amennyiben az irat hitelét nem egyszerű, hanem ólompecsét igazolja, akkor azt bullának hívjuk.

A harmadik forma a *litterae apostolicae motu proprio datae*, azaz a „motu proprio”. Itt a kifejezés arra utal, hogy a norma kibocsátója nem kérésre, hanem saját kezdeményezésre adta ki a normatív tartalmú iratot. Ezek leginkább a napi gyakorlathoz tartozó közigazgatási normák, amelyekkel a pápa irányítja a közigazgatási rendszerét, illetve ad ki hivatalos dokumentumokat, mint például a Katolikus Egyház Katekizmusát.

3. A nemzeti jogi szabályok és az egyházi jogi szabályozás viszonya

Az előző fejezetekben felhívtuk a figyelmet arra, hogy az egyházi szabályozás önmagában is jelentősen túlmutat a jog modern értelmezése során használt jellemzőkön, azaz gyakran nem egyszerűen formális szabálytételzés, hanem lelki iránymutatás, vagy éppen stratégiai célkitűzés megfogalmazása is. A következőkben, az imént elmondottak illusztrálására a XI. Piusz pápa által 1931. május 15-én kiadott *Quadragesimo anno* szociális enciklika két pontját idézzük. Ezek a pontok a nemzetközi jogba,¹¹ különösen pedig az Európai Unió jogalkotásába¹² is integrálódott (transzformálódott) szubszidiaritás fogalmat

egyházmegyéjének véleményét figyelembe véve 2023 végén zárul rendes püspöki színóduzi üléssel.

11 Az 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, „2. §. Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention.”

12 FAZEKAS Judit: A szubszidiaritás elvének új értelmezése. Viták a Konventben a tagállami

írják le. A leírás néhány szava hasonlít ugyan a modern jogi terminológiára, azonban egyértelműen látszik, hogy az enciklikában nem jogi, de mégis normatív tartalmú szövegről van szó.¹³

„79. Igaz ugyan, s a történelem is világosan bizonyítja, hogy a körülmények változásával sok olyan feladatot, amelyeket korábban kisebb szervezetségi fokú társulások is képesek voltak ellátni, ma már csak nagyobb szervezetek tudnak elvégezni. A társadalomelmélet szilárd és örökérvényű elve az a rendkívüli fontos alapelv, amelyet sem megcáfolni, sem megváltoztatni nem lehetséges; ez így szól: amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.

80. A kézenfekvő megoldás tehát az, ha az állami vezetés a kisebb jelentőségű teendők és problémák megoldását, amelyek őt amúgy is csak szétforgácsolnák, átengedi az alacsonyabb szervezetségű csoportoknak: ezáltal szabadabban, határozottabban, tehát hatékonyabban tudja elvégezni azt, ami kizárólag az ő hatáskörébe tartozik, s amit ennél fogva csak ő képes megtenni irányító, ellenőrző, preferáló és korlátozó tevékenysége révén, ahogy a konkrét helyzet vagy a szükség követeli. Az államférfiak legyenek meggyőződve arról, hogy minél tökéletesebben működik a különböző társadalmi feladatokra szerveződő alakulatok rendje az említett szubszidiaritási elv érvényesítésével, annál nagyobb lesz az államhatalom tekintélye és cselekvésének határfoka, annál sikeresebb lesz és annál kedvezőbb helyzetbe kerül maga az állam is.”¹⁴

A történelmi példán keresztül láthatjuk, hogy egy egyházi normatív szöveg hogyan alakul világi jogi szöveggé. Az átmenet történhet viszonylag egyszerűen, azonban előfordulhat, hogy az egyházi jogi szabályozás és a világi szabályozás nem gazdagítja egymást, hanem ütközik egymással, jellemzően konkrét, bíróságok előtt érvényesíteni kívánt jogvitákban.

sint és a közösségi szint közötti hatáskörmegosztásról. *Európai Jog*, 2002/6, 26–33.

13 RIXER Ádám: *Vallás és jog*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 101–102. (a továbbiakban RIXER 2010b)

14 <http://tarsadalomformalas.kife.hu/xi-pius-papa-quadragesimo-anno/> (2022. 04. 02.)

Ezekben az esetekben a világi döntéshozók csak mögöttes szabályként veszik figyelembe az egyházi szabályozást (ahogy például tennék egy civil szervezet belső normáival is), és az esetek többségében nem tulajdonítanak annak nemzetközi jogi jelleget. Munkánkban nem térünk ki arra a sajátos helyzetre, amikor a római katolikus egyház a saját kódexe, törvénykönyve alapján köt konkordátumokat más államokkal, ahogy történt például az első világháborút követő birtokviták esetében is.¹⁵

Az egyházi jogi szabályozás leginkább akkor lehet hivatkozási alap, ha a világi bíróság előtt bizonyítani kell, hogy az adott magatartás az egyén lelkiismeretével¹⁶ vagy vallási meggyőződésével ütközik. *„A meggyőződés az egyént lelkiismeretében köti, azaz megtagadása, a hitből faladó kötelezettségek elmulasztása súlyos belső válságot okozna. A bizonyítás terhét adott esetben az egyénnek kell viselnie, aki valamely kötelezettségtől mentesülni kíván: neki kell igazolnia, hogy valóban fennáll a lelkiismereti kényszer [...]”*¹⁷

Azonban ezekben az esetekben sem értelmezi a világi jog¹⁸ az egyházi jogot önálló [esetleg nemzeti (vö.: Vatikán állam) vagy nemzetközi] jogként. Ilyen módon a normakollízió sem valódi, csak elvi kollízió. Nagyon világosan fogalmaz ebben a kérdésben a hazai jogalkotó, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényben:

„8. § (2) A vallási közösség hitelvei, belső törvénye, alapszabálya, szervezeti és működési szabályzata vagy azoknak megfelelő más szabályzata (a továbbiakban együtt: belső szabály) alapján hozott határozat érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt állami hatóság nem vizsgálhatja. A vallási közösség belső szabályon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre.”

15 BIRHER Nándor: *A magyar-vatikáni kapcsolatok Trianon idején, egy futárjelentés alapján – Csiszárík János*. In: Uő et al. (szerk.): 70. *Studia in honorem István Stipta*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022, 95–105.

16 SCHANDA Balázs: *Az egyházjog és a világi jog viszonya*. *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 2013, 2(2), 271–282.

17 SCHANDA Balázs: *A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága*. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020, 600–601.

18 TÓTH J. Zoltán: *A lelkiismereti és vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. In: KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és felekezeti egyházjog alapjai*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2019, 237–255.

Ugyanezen 2011. évi CCVI. évi törvény szabályai szerint hasonló az eset akkor is, amikor az egyházak a belső jogi személyeiket a saját szabályaik szerint létesíthetik. Ezekben az esetekben sem vizsgálja tartalmilag állami szerv, hogy ezek a belső egyházi jogi személyek milyen belső szabályozás révén jöttek létre.

„18. § (1) A belső egyházi jogi személyt a bíróság – bevett egyház esetében a miniszter – a bevett egyház, a bejegyzett egyház, valamint a nyilvántartásba vett egyház egészének vagy legfőbb szervének képviselője kérelmére, érdemi vizsgálat nélkül, de a 11. § (3) bekezdésének figyelembevételével veszi nyilvántartásba.”

Nagyon fontos elkülönítési szempont az egyház és annak tagja között létrejött egyházi jogviszony, amelyet a belső, egyházi normarendszer szabályoz és így annak végrehajtásában a közhatalom nem vehet részt, illetve a közöttük állami jogszabályok által meghatározott jogviszonyt, melyben az állami jog érvényesül, a vonatkozó jogorvoslati rendelkezésekkel.¹⁹ Természetesen ezen a területen is a szabályozás komplexitásával kerülünk szembe. Hiszen az egyház belső szabályozása – ahogy az előzőekben is láttuk – sokféle lehet, az egyházi törvényektől, a liturgikus előírásokon keresztül újabban, egészen az etikai kódexekig bezárólag. Más kérdés, hogy napjainkban van kialakulóban annak a módszere, hogy ezeket a szabályokat, illetve ezeknek a következményeit milyen módon és terjedelemben lehet érvényesíteni az egyes országok jogrendszerében. A bíró gyakorlat alakítja például, hogy egy olyan egyházi munkáltató esetében, amelyik vallási alapon tiltja a válást, a munkavállaló házasságának polgári felbontása, lehet-e munkaviszony felmondásának a polgári bíróság előtt is elismert oka?

Jól jellemzi, a katolikus egyház törvénykönyvének utolsó kánonja azt, hogy minden vallási normarend végső célja az ember-Isten kapcsolat, a lélek szempontjának érvényre juttatása. Az 1752. azaz utolsó kánon a törvénykönyvben a plébánosok áthelyezésével foglalkozik. Ennek, a katolikus egyház számára nem kiemelkedően fontos terület szabályozásának a végén mégis egy nagyon fontos utolsó fordulatot találunk: „az áthelyezési ügyekben az 1747. kán. előírásait kell alkalmazni a kánoni méltányosság megtartásával és a lelkek üdvösségének figyelembevételével, hiszen a lelkek üdvösségének az egyházban mindig a legfőbb törvénynek kell lennie”. A lelkek üdve, a „salus animarum” az a méltányosságra épülő elv, amelyik minden egyházi szabályozás alapja. Ezt az elvet kell összeegyeztetni az „állampolgárok érdekeivel” a világi jog szerint.

19 RIXER (2010b) i. m. 63.

3.1. Éles elválasztás és fokozódó kooperáció

Az imént elmondottak szerint világos, hogy az egyházi és a világi jogi szabályozás az egyház-állam elválasztásának jegyében markánsan elválnak egymástól. Ezen túlmenően már önmagában is jelentős a különbség a kétféle szabályozási módszertan tekintetében is.

Napjainkra azonban mégis egyre gyakrabban találkozunk azzal, hogy az egyházi és jogi szabályozásnak közös felületei vannak. Mindennek oka részben az, – legalábbis hazánkban – hogy egyre több egyházi fenntartású intézmény működik, azaz az államnak dedikált feladatokból az egyházak egyre többet vállalnak át, részben pedig az, hogy az egyház és állam radikális elválasztásáról szóló liberális elv egyre átjárhatóbbá válik, mivel az egyházi normarendek markánsabban jelennek meg 'saját jogon' a társadalomban. Legyen szó akár sariáról, akár ortodoxiáról, akár katolikus környezetvédelmi alapelvekről, az egyházi szerepvállalás növekszik a világban.

Pontosan ezen szempontok miatt lényeges, hogy az adott állam részben 'ragaszkodjék' az alkotmányos alapelveinek védelméhez, és így kontrollja legyen az egyházak tevékenységének – akár a vallási szabályozással szemben is, részben viszont legyen képes arra is, hogy egyes, az alkotmányhoz elveiben illeszkedő vallási normát tudomásul vegyen, például a cölibátus vállalása esetén az önként vállalt jogkorlátozást, mint valamely alapvető jog egyes elemeinek gyakorlásáról történő lemondást. Mindez természetesen – a vallási aspektus jelentősebbé válása miatt – (szemléletes példaként elég csak arra gondolni, hogy a 2022-es országgyűlési választást követően elmondott beszédekben minden parlamentbe bejutó párt vezetője hivatkozott Istenre, illetve kifejezetten a kereszténységre), egyre intenzívebb kapcsolatot tételez fel az egyházi és a világi jogalkotás és joggyakorlat között.

Nemzetközi téren az erős politikai kapcsolatokat jól mutató legutóbbi sajátos fejlemény az ukrán autokefál ortodox egyház megalakulása, 2018. december 15-én Kijevben, a Szent Mihály-székesegyházban. Ennek az egyháznak a létrejötte már előrevetítette azt a feszültséget, amely az ukrán-orosz nemzetközi politikában napjainkra háború formájában is megjelent. Térségünkben, a kereszténység viszonylatában, ezen a példán keresztül szemléltethető a leginkább, hogy az egyházi és a világi szabályozás, illetve politika milyen szoros és közvetlen viszonyban állhatnak egymással.

4. Összegzés

A rövid áttekintésből is jól látható, hogy az egyházjogi, ezen belül pedig katolikus egyházjogi szabályozás nagyon bonyolult rendszert alkot. Egyértelmű, hogy az egyes szabályozási típusok folyamatos kölcsönhatásban biztosítják a gyakorlatban is érvényesülő egységes szabályozottságot az egyházak nemzeti határokon jellemzően túlmutató, belső életében.

Az egyházi szabályozás tisztában van vele, hogy önmagában jog előírásai sohasem lehetnek képesek az „Isten városának”²⁰ szabályozására, ellenben feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy a közösség életét keretek között tartsák. Mindez azt is jelenti, hogy az egyház tisztán a jog eszközeivel történő szabályozása lehetetlen. Azonban a hatékony szabályozás egyik, elengedhetetlen eleme az egyház, mint szervezet működőképességének fenntartása érdekében, az egyházi jogi szabályozás is. Nem elégedhetünk meg sem az elvont vallási értékek megfogalmazásával, ahogy a tételes jog alkotásával sem. Meg kell próbálni a két feladatot egyszerre elvégezni, vállalva az ezzel járó esetlegeséget és esendőséget.

Ráadásul mindezt úgy kell megvalósítanunk, hogy az egyházi szabályozás megfelelően kapcsolódjon a világi, nemzeti, nemzetközi szabályozáshoz is. Meg vagyok róla győződve, hogy a jövőben ezekre a szabályozási technikákra egyre nagyobb figyelem fog irányulni.

20 Szent Ágoston: *Isten városáról*. Budapest, Kairosz Kiadó, 2005, 1–406.

A GLOSSÁTOROK ÉS A QUAESTIO MŰFAJA A KÖZÉPKORI JOGÁSZKÉPZÉSBEN

BÓNIS PÉTER

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt

A jogtudomány és az egyetemi jogi oktatás kezdetét a középkorban hagyományosan a bolognai jogi egyetem megalapításához kapcsolják. Ennek a bolognai jogi képzésnek nélkülözhetetlen eleme volt a quaestio. Ez a tanulmány a quaestio műfajának történetéről szól, és arra keresi a választ, hogy az honnan ered, valamint felteszi azt a kérdést is, hogy milyen szerkezete van, és milyen típusai vannak a quaestio-nak. A szerző összegyűjti és felsorolja a fontosabb glosszátorok quaestio-gyűjteményeit, valamint bemutatja a műfaj hanyatlásának okait a 14-15. században.

Kulcsszavak: Quaestio, glossza, ius commune, Bolognai egyetem

THE GLOSSATORS AND THE QUAESTIONES IN THE MEDIEVAL LEGAL TEACHING

Abstract

The beginnings of jurisprudence and university legal education in the Middle Ages are traditionally associated with the founding of the University of Bologna. An essential element of this medieval legal teaching was the quaestio. This paper is concerned with the history of the quaestiones, looking at its origins and the issue of its structure and types. The author collects and lists the most important collections of quaestiones by the most important glossators and explains the reasons for the decline of the quaestiones in the 14th and 15th centuries.

Keywords: Quaestio, gloss, ius commune, University of Bologna

1. Bevezetés

A Nyugat-Római Birodalom bukása után a jogtudomány művelése szinte teljesen megszűnt Nyugaton, megszűntek a jog oktatására szakosodott iskolák, megszűnt a jogtudomány önálló művelése. 1070–1100 körül azonban újra előkerültek a Digesta példánya vagy példányai, és a korábban retorikával vagy teológiával foglalkozó tudósok magyarázó megjegyzéseket, glosszákat fűztek a Digesta egy-egy szavához vagy fragmentumához.¹ Ez a pillanat volt a nyugati jogtudomány megszületésének pillanata, amelyben a glossza műfaja központi szerepet játszott. A glosszákból és glossza-apparátusokból² fejlődött ki a glosszátorok által használt összes többi műfaj, így a jelen tanulmány tárgyát képező quaestio is.

2. A glossza és más műfajok kialakulása

Carl Friedrich Savigny nevéhez fűződik a középkori jogtudósok műveinek első rendszeres, tudományos alapokon nyugvó kutatása. Savigny középkori kéziratok után kutatva bejárta egész Európát, hogy a középkori jogtudomány megalkotóinak, a glosszátoroknak a műveit megismerje. Savigny, aki a történeti-jogi iskola megalapítója volt, nagy fontosságot tulajdonított ezeknek a műveknek, mert úgy gondolta, hogy a jog történeti fejlődés eredménye, és a jogot csak a történeti szemlélet mentheti meg a tételes törvényhozás hibáitól. Savigny megírta azt a hét kötetes tudományos művet,³ amely a középkori glosszátorok és kommentátorok életrajzának és műveinek elemzésével foglalkozik. Ebben a műben tárgyalta elsőként tudományos alapossággal a történeti-jogi iskola megalapítója, Savigny a középkori jogirodalmi műfajokat (*glossza és glosszaapparátus, lectura, summa, ordo iudiciarius, quaestio, distinctio, dissensio, formularium, brocarda, casus, consilium, notabilia, repetitio, singularia, quare, modi arguendi, tractatus, abbreviatio, margarita*).

1 Bővebben BÓNIS Péter: *Az európai közös jog születése*. Budapest, Rejtjel, 2011, 1–207.; CALASSO, Francesco: *Introduzione al diritto comune*. Milano, Giuffrè, 1951, 1–404.; COING, Helmut: *Europäisches Privatrecht* (I. Älteres gemeines Recht). München, C. H. Beck, 1985, 1–665.; KECSKÉS László: *A polgári jog fejlődése a kontinentális Európa nagy jogrendszerében*, Budapest, Dialóg, 2004, 1–533.

2 BÓNIS Péter: *A glossza és a glossza-apparátus mint jogforrás*. In: Kis Norbert – PERES Zsuzsanna: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára*. Budapest, Dialóg, 2017, 123–134.

3 SAVIGNY, Carl Friedrich: *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*. Heidelberg, Mohr, 1834, különösen a harmadik kötet.

Mint látjuk, elég bő választék állt rendelkezésre minden egyes glosszátornak, hogy megtalálja a mondanivalójának megfelelő műfajt. A jogirodalmi műfaj a jogirodalmi művek formai és tartalmi sajátosságok alapján elkülönült csoportja. A jogirodalmi művek formailag és tartalmilag egyaránt jellemezhetőek. Formai szempontból jellemző lehet a terjedelem, a szerkezet, a felosztás, bizonyos szavak használata stb. Tartalmi szempontból figyelembe vehetjük a téma megválasztását, a tárgyalás módját stb. A vázolt tartalmi és formai sajátosságok alapján műfajokat állíthatunk fel. Az egyes műfaji kategóriák azonban nem jelenthetnek merev elválasztást. A műfaji kategória csak az eligazodást segítő segédeszköz, amely megkönnyítheti a *ius commune* hatalmas mennyiségű jogirodalmi anyagának áttekintését.

Az egyes glosszátorok műveik megalkotásakor figyelembe vehették a műfaji sajátosságokat, de el is térhettek tőle. Ha a glosszátor eltért a már bevett műfaji sajátosságoktól, mások követhették a példáját, de el is utasíthatták azt, így a mű által használt tartalmi és formai sajátosságok nem keletkeztettek új műfajt.

A műfaj keletkezésére elsősorban a gyakorlati igények voltak hatással, hiszen a legfontosabb szerepet kétségkívül a *didaktikai szempont* játszotta. A tanítás igényeire figyelemmel alakították ki a legtöbb jogirodalmi műfajt, hangsúlyosan a *lecturát* és a *quaestiót*.⁴

A didaktikai igényeket főként azoknál a műfajoknál vették erőteljesen figyelembe, amelyek eredetileg szóbeli jelleggel rendelkeztek. Az *oralitás túlsúlya* az egész középkorban megfigyelhető volt. Az ismeret átadása szóban történt, jogirodalmi műfajjává az írásbeli rögzítéssel váltak. A legtöbb jogirodalmi műfajnak, így például a *lecturának* vagy a *quaestionak*, volt szóbeli megfelelője, amely előbb a szokásjog, majd később az universitas statútumai révén befolyásolta a neki megfelelő írásbeli műfaj kifejlődését, szerkezetét, formai és tartalmi sajátosságait. Ilyen értelemben ezek a műfajok voltak a legállandóbbak és a leghosszabb életűek, mivel a rájuk jellemző sajátosságok betartását jogi norma is biztosította. A *lectura* vagy a *quaestio* ilyen értelemben jogilag szabályozott volt, míg például a *dissensio* műfajára nem vonatkozott jogi norma, a kommentátorok már nem is használták.⁵

Más műfajok kevésbé kötődtek a tanításhoz. A *distinctio* vagy a *dissensio* bizonyos értelemben 'tudományosabb' műfaj volt, nem közvetlen a tanítás céljára készítették, bár közvetve a jogtanítás céljára is felhasználták. Ezekhez a műfajokhoz nem tapadt jogi norma, szabályozásukat a gyakorlat vállalta fel.

4 SAVIGNY i. m. III. 270–275.

5 BÓNIS (2017) i. m. 125.

Az is nyilvánvaló, hogy a jogi szabályozottság inkább csak a formai sajátosságokra hatott, a tartalmi kérdéseket kevésbé rendezte. A professzor ugyanis nem választhatta meg, hogy mikor melyik könyvről tart előadást, mert ezt már a későbbi időkben a statútumok szabályozták, mégis az említett könyvet szabadon magyarázhatta, a *lectura* tartalmát a statutárius szabályozás nem határozta meg. A műfaji sajátosságokhoz való ragaszkodás sem jelentett ennél nagyobb kötöttséget.⁶

Az említett közel húsz jogirodalmi műfaj további rendszerezésére kevés kísérlet született. Savigny exegetikus, dogmatikus és gyakorlati műfajokat különböztetett meg: *a)* Exegetikus műfajnak tekintette a *lecturát*, a *glosszát*, és a glossza-apparátust, a *casust*, a *modi arguendit*, a *quaestiót*. *b)* A dogmatikus műfajok közé sorolta a *summát*, a *distinctiót*, a *dissenziót*, a *brocardát*, a *quarét*, míg *c)* a gyakorlati műfajoknak a következőket tekintette: *formularium*, *ordo iudiciarius*, *consilium*, *abbreviatio*.⁷

Savigny felosztásánál tökéletesebbet eddig még nem tudott felmutatni a kutatás, a csoportosítás nyilvánvaló gyengéi és hiányosságai ellenére sem. Savigny egyrészt maga sem tudott minden műfajt besorolni a maga által felállított kategóriákba, másrészt az egyes kategóriákat nem definiálta.

Savigny kutatásai alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a műfajok kialakulásában elsősorban a középkori jogtanítás változásai álltak. A 11. században még a Digestához írt viszonylag kevés számú marginális vagy sorközi glosszákkal találkozunk, amelyek a jogot tanító professzor előadásának vázlatául is szolgáltak. A 12. század közepétől már fokozatosan elkülönültek egymástól a különböző műfajok, párhuzamosan azzal, ahogyan a jogi oktatásban is kialakult az elméleti és a gyakorlati (jogesetmegoldó) didaktikai foglalkozások sora.

3. A quaestio eredete

Vitatott, hogy a quaestiók szerkezetének kialakításában a teológia tanításának, az arisztotelészi filozófia metodológiájának vagy a longobardistáknak volt-e nagyobb szerepe. Bizonyos, hogy a skolasztikus módszer és tanítás alapvető jellegzetessége volt a quaestio, a professzor vezetésével folytatott, didaktikai jellegű vita. A skolasztikus metodológiára nagyban hatott az ókori arisztotelészi filozófia tudományfelfogása is. *Petrus Abelardus* hatása sem elhanyagolható.

6 BELLOMO, Manlio: *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*. Roma, Galileo Galilei, 1993, 1–284.; BELLOMO, Manlio: *L'Europa del diritto comune*. Roma, Galileo Galilei, 2009, 1–274.

7 BÓNIS (2017) i. m. 134.

A longobárd jogirodalom altercatiói is előképül szolgálhattak. Egyikből sem eredeztethetjük azonban a jogtanításban alkalmazott quaestiókat. A Bulgarus által elsőként művelt quaestiones disputatae műfajának közvetlen forrása nem volt, mind a teológia, mind a longobárd jogirodalom quaestiói lényegesen különböztek a Bulgarus által elsőként művelt jogi műfajtól.

4. A quaestio és a punctatio librorum

Bulgarus idejében a quaestio megvitatása még nem különült el teljesen a lecturától, a quaestio nem mindig vált el a lecturától oly módon, ahogyan az később szokásos volt. A lectura része volt a quaestio is, csak később vált önállóvá.⁸

A lecturának eleinte nem voltak szigorúan körülírt szabályai, az előadótól függött, hogy milyen rendben tárgyalja és adja elő a *Corpus* egyes könyveit. Sokan azonban a kényelmes utat választották és csak a könnyebb részekről tartottak előadást, a *Digesta* nehezebben érthető részeit átugrották. A diákság azonban nem volt elégedett az előadások színvonalával, ezért kényszerítették arra az előadókat, hogy egy meghatározott rend szerint a *Corpus iuris civilis* csaknem teljes terjedelmét előadják. Ezt a meghatározott rendet nevezték *punctatio librorum*nak.⁹ Aki ezt a rendet megszegte, annak büntetést kellett fizetnie.

Míg a kezdeti előadásokon a hallgatóság is szót kapott, és azokon gyakorlati kérdéseket is megtárgyaltak, később a *punctatio librorum* már nem tette lehetővé, hogy az előadások hosszan elnyúló gyakorlati kérdések megvitatásának adjanak helyet, ezért a quaestiókat külön kellett megrendezni, az előadások után, a délutáni időszakban. A 13. században már ez a bevett gyakorlat, a quaestio a lecturától függetlenné vált, a lecturában legfeljebb a *quaestio magistralis* kaphatott helyet.

5. A quaestiók szerkezete

A quaestióknak pontosan meghatározott rendjük volt, amelyet a szokásokon túl a statútum is szabályozott. A vitát vezető professzor kitűzte a vita tárgyát, amelyet a vita előtt időben közzétettek. A vita tárgya nem lehetett hitbeli kérdés, de nem lehetett olyan eset sem, amelyet a *Corpus iuris civilis* tartalmazott és eldöntött, hiszen ez nem a quaestio, hanem a casus tárgya volt.

8 LANGE, Hermann: *Römisches Recht im Mittelalter* (Band I. Die Glossatoren). München, C. H. Beck, 1997, 1–485.

9 BÉKEFI Remig: *A bolognai jogi egyetem XIV. és XV. századi statútumai* (Értekezések a történeti tudományok köréből). Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1901, 1–88.

Miután a vita kitűzött napján a hallgatóság összegyűlt és a kitűzött kérdést a professzor előadta, a kérdés megoldására a diákok egyes csoportjai a jogforrásokból vett érveket és ellenérveket sorakoztattak fel (*argumentatio*). Az érvek indoklásául mindig meg kellett jelölni az adott törvényhelyet, amellyel az illető állítását igazolni kívánta (*allegaciones*). Az érvek és ellenérvek elhangzása után a végső helyes választ (*solutio*) a vitát vezető professzor adta meg.

Az egyes korai gyűjteményekben, így például a *Quaestiones in schola Bulgari disputatae*¹⁰ című gyűjteményben az egyes viták lejegyzése még elég rövid és tömör, Bulgarus, aki a vitákat vezette, véleményét legtöbbször nem is indokolja. A későbbi gyűjteményekben a quaestio terjedelme egyre növekszik. A statútumok a 13. századtól kezdve előírták, hogy a vita lezajlása után a professzor köteles írásba foglalni vagy írásba foglaltatni a megvitatott quaestiókat. Ezeket rendszeresen az ún. libri magni quaestionumba gyűjtötték.

6. A quaestio típusai

A quaestio a *Corpus iuris civilis*ben vagy a *Corpus iuris canonicum*ben nem szereplő eset didaktikai célzatú, a joggyűjteményekből vett érvek és ellenérvek *allegatióján* alapuló megoldása.

A quaestio alapja lehet tényleges vagy képzelt tényállás, megvitatható a jogiskolákban (*quaestio in scholis disputata*) vagy nyilvánosan (*quaestio publice disputata*). Tárnya szerint a quaestio a gyakorlatból vehet példákat (*quaestio de facto*), de a quaestióknak olyan fajtája is van, amelynek célja nem konkrét vagy képzelt eset megoldása, hanem két egymásnak ellentmondó törvényhely közötti ellentét feloldása. A quaestiónak ez a fajtája a glossza egyik altípusából, a *solutio contrariorum*ból fejlődött ki, és azt aszerint, hogy a két ellentmondó törvényhelyet a római jog, az egyházi jog, a feudáljog vagy a statutárius jog anyagából vették *quaestio legitimának*, *quaestiones decretalesnek*, *quaestiones feudorumnak* vagy *quaestiones statutorumnak* nevezték. Gyakran párbeszédese formában jelent meg, ahol a két ellentétes törvényhelyet két különböző szereplő ismertette (pl. Iurisprudencia és Auditor), ahogyan az az Irneriusnak tulajdonított *Quaestiones de iuris subtilitatibus* és a Rogerius által írt *Enodationes quaestionum super Codice* is mutatja.

10 PALMIERI, Giovanni Battista (ed.): *Quaestiones in schola Bulgari disputatae*. In: *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi* (II. kötet). Bononiae, Gandolphi, 1892, 195–209.

A *quaestiones legitimae* legjelentősebb gyűjteményei: a) Rogerii Enodationes quaestionum super Codice,¹¹ b) Quaestiones de iuris subtilitatibus,¹² c) Rogerii Quaestiones super Institutis,¹³ d) Summa Vindocinensis (ez a gyűjtemény a summa quaestionum műfajába tartozik).¹⁴

A quaestio lehetett képzeletbeli 'vita' vagy lecturába foglalt esetmegoldás lejegyzése (*quaestio magistralis*), de lehetett valóságosan lezajlott vita megoldása is (*quaestio disputata*). Ez utóbbi lehet *quaestio redacta* vagy *quaestio reportata*. A quaestiók megvitatására helyi szokás szerint a hét meghatározott napjait tűzték ki, ennek megfelelően beszéltek *quaestiones mercuriales*ről (szerdán megvitatott quaestio), *quaestiones veneriales*ről (pénteken megvitatott quaestio), *quaestiones sabbatinae*ről (szombaton megvitatott quaestio), és *quaestiones dominicales*ről (vasárnap megvitatott quaestio).

7. *Quaestiones redactae, quaestiones reportatae, quaestiones magistrales*

A *quaestio disputata*nak számos fajtája létezett. Azokat a quaestiókat, amelyeket nem a vitát vezető jegyzett le, hanem a hallgatóság köréből valaki, *quaestiones reportatae*nek nevezzük. A később keletkezett gyűjteményeket azonban már maga a vitát vezető is átnézte és kiegészítette, majd pedig rendszeres egységbe szerkesztette. Ezeket nevezzük *quaestiones redactae*nek. A *quaestiones magistrales* névvel jelöljük az olyan gyűjteményeket, amelyeket előszóval nem vitattak meg, hanem a szerző a saját maga által kitalált érveket és ellenérveket ütköztette egymással, ezeket rendszerezte és egy gyűjteménybe szerkesztette. A quaestiókat vagy szűkebb körben *in scholis* vitatták meg (ezeket nevezték *quaestiones in scholis disputatae*-nak) vagy pedig mindenkinek szabad volt részt venni a vitán, aki a városi iskolák valamelyikébe járt. Ez utóbbiak a *quaestiones publice disputatae* elnevezést viselik.

8. A *quaestiones disputatae* legfontosabb gyűjteményei

A glosszához és a lecturához hasonlóan a quaestio műfaja is korán kialakult. Jacobus Ardicionis is említi Irnerius egy régi quaestióját (*vetus quaestio*), és

11 KANTOROWICZ, Hermann: *Studies in the Glossators of the Roman Law*. Cambridge, Buckland, 1938, 281–293.

12 FITTING, Hermann (ed.): *Quaestiones de iuris subtilitatibus des Irnerius*. Berlin, De Gruyter, 1894, 1–98.

13 KANTOROWICZ i. m. 271–281.

14 SECKEL, Emil (ed.): *Die Summa Vindocinensis. Abhandlungen der Preussischen Akademie der Wissenschaften* 1939/3, 23–69.

egy 1262-es ajándékozási szerződés egy bizonyos Wernerius quaestióiról tudósít. A négy doktor korából már teljes gyűjtemények is fennmaradtak. Bulgarus quaestióit őrizte meg az ún. *Stemma Bulgaricum*.¹⁵ Martinus, Jacobus és Hugó is szerepel a *Collectio Gratianopolitana*¹⁶ és a *Collectio Parisiensis*¹⁷ lapjain. Johannes Bassianus iskolájából származik a *Quaestiones Vindobonenses* gyűjteménye. Elszört quaestiók Placentinustól és Albericustól is fennmaradtak. Pillius több mint 100 quaestiót tartalmazó gyűjteményét (Pillii *Quaestiones sabbatinae*¹⁸) 1186 és 1195 között készítette el a korábbi glossátorok munkáinak felhasználásával. Azo¹⁹ quaestió-gyűjteményén is kimutatható Johannes Bassianus hatása, de Pillius egyes quaestióit is átdolgozta. Pillius hatását mutatja Roffredus *Quaestiones sabbatinae* című munkája is, amely jelentőségével Hugolinus quaestióival vetekedhet.²⁰

A quaestio disputatát az egyházjogban is kedvelt műfajnak tekintették. Bizonyos értelemben Gratianus causái is tükrözik e műfaj befolyását. Az egyik legrégebbi egyházjogi quaestió-gyűjtemény az ún. *Quaestiones Stuttgardiensis*,²¹ amely 1154 után keletkezett. E gyűjteményen kívül a legfontosabb korai összeállítás a *Quaestiones Palatinae II–VI*, amely több különálló kollektiót foglal magába. A francia és az angol-normann iskolában is születtek jelentős alkotások, amelyek közül elsősorban *Honorius mester summa quaestionum*át kell kiemelnünk.²²

A Decretumon kívül a dekretális-gyűjteményekhez is készültek quaestiók, amelyek közül talán Damasus Hungarus munkája a legfontosabb. Damasus Hungarus *Quaestiones veneriales* című gyűjteménye nemcsak az egyházjog

15 PATETTA, Frederico (ed.): *Quaestiones in schola Bulgari disputatae*. In: *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi* (II. kötet). Bononiae, Gandolphi, 1891, 195–208.

16 PALMIERI, Giovanni Battista (ed.): *Quaestiones dominorum bononiensium. Collectio Gratianopolitana*. In *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi* (I. kötet). Bononiae, 1914, 209–241.

17 PALMIERI, F. (ed.), *Quaestiones dominorum bononiensium. Collectio Parisiensis*. In *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi* (I. kötet). Bononiae, 1914, 235–266.

18 NICOLINI, Ugo (ed.): *Pillii Medicinensis quaestiones sabbatinae*. Modena, Universita degli Studi, 1933, 1–114.

19 LANDSBERG, Ernst (ed.): *Die Quaestiones des Azo*. Leipzig, Siebeck, 1888, 1–109.

20 RIVALTA, Valentino (ed.): *Le Quaestiones di Ugolino glossatore*. Bologna, Zanichelli, 1891, 1–191.

21 THANER, Friedrich (ed.): *Die Summa Magistri Rolandi*. Innsbruck, Wagner, 1874, 237–303.; WEIGAND, Rudolph: *Quaestionen aus der Schule des Rolandus und des Metellus. Archiv für Kirchenrecht*, 1969, 82–94.

22 WEIGAND, Rudolph: *Die anglo-normannische Kanonistik in den letzten Jahrzehnten des 12. Jahrhunderts*. In: *Proceedings of the Seventh International Congress of Medieval Canon Law*. Roma, BAV, 1988, 249–263.

szempontjából jelentős, hiszen benne olyan quaestiók is vannak, amelyek tisztán római jogi kérdésekkel (pl. adásvétel) foglalkoznak. Damasus Hungarus nagyra értékelte a római jogot, művében hivatkozik például Pillius quaestióira. A magyar glosszátor munkája a későbbi dekretalistákra nagy befolyást gyakorolt, Johannes Andreae *Quaestiones mercuriales* című gyűjteményére is hatott.

Damasus Hungarus legjelentősebb műve, a *Quaestiones veneriales a quaestiones redactae* műfajába tartozik, vagyis amelyet maga a szerző szerkesztett. Módszerében glosszátorelődeit követi, érvek és ellenérvek ütköztetésén keresztül jut el a *solutió*ig. Elterjedtségét és későbbi használatát főként annak köszönhetjük, hogy Johannes Andreae, a híres kanonista felhasználta azt a *Quaestiones Mercuriales* című gyűjteményéhez.

Az egyes quaestiók gyakran valamely dekretálishoz kapcsolódnak, amelyet a quaestio elején a következő típusú bevezető mondat jelez: „*Item queritur de illa decretali*” vagy „*Item queritur circa illam decretalem.*” A quaestiók sorrendje a dekretális-gyűjtemények címeinek sorrendjét igyekszik követni. Mivel a IV. lateráni zsinatra nem utal, 1215 előtt keletkezhetett, tehát valószínűleg megelőzi a summát is.

A quaestiókban gyakran szembeötlő, sajátos stílusú mondatok a szóbeli megvitatás tényét jelzik: „*Set contra non verecundaris proponere falsum?*” és „*Set contra, parum attendis quid dicas!*”, továbbá „*Set contra, resiste si potes!*”, „*Mirabile est quod dicis!*” stb. A quaestiókban nagy szerepet kap a jusztiniánuszi törvényt. Ezt tanúsítja a számtalan idézet és a jogelvek átvétele. Sokszor a Codexhez vagy a Digestához folyamodik, ha valamely álláspontot meg kell indokolni. Damasus művében Jusztiniánusz joga egyre inkább behatol az egyházjogba.

A Liber Extra megjelenése új lendületet adott a quaestiók irodalmának is. Bartholomaeus Brixienis a Liber Extrához 101 quaestiót szerkesztett. Goffredus Tranensis is készített quaestiókat, de gyűjteménye nem maradt fenn. Természetesen ezen felül még nagyon sok gyűjtemény létezik, legtöbbjük kiadatlan. Ezekről a legjobb tájékoztatást a különféle repertóriumok nyújtják.²³

23 BERTRAM, Martin: Kanonistische Quästionensammlungen von Bartholomäus Brixienis bis Johannes Andreae. In: LINEHAN, Peter (ed.): *Proceedings of the Seventh International Congress of Medieval Canon Law*, Roma, BAV, 1988, 265–281.; BAZAN, Bernardo – FRANSEN, Gérard – WIPPEL, John – JACQUART, Danielle: *Les questions disputées et les questions quodlibétiques dans les facultés de théologie, de droit et de médecine. Typologie des sources du moyen âge occidental*. Turnhout, Brepols, 1985, 225–229, 245–277.

9. A quaestio műfajának hanyatlása a kommentátorok korában

A 14. század elejére a glosszátorok iskolája hanyatlásnak indult. Ennek egyik oka az volt, hogy tevékenységük túlságosan elméleti volt, elrugaszkodott a valóságtól, a városállamok helyi státútumaitól. A glosszátorok Paul Vinogradoff szavait kölcsönözve „úgy érveltek, mintha még mindig Jusztiniánusz úr országolna Itália felett és minden jogvitát az ő bíróságain kellene eldönteni.”²⁴ A glosszátorok ugyanis csak a jusztiniánuszi római joggal foglalkoztak, álláspontjuk az volt, hogy „[...] *omnia in corpore iuris continetur*.”²⁵ A glosszátorok ebben a korszakban nem tekintették sem az egyházjogot, sem a statutárius jogot a római joggal egyenrangúnak.

Ennek jó példája Vacarius *De matrimonio* című summája, amely 1170 körül íródott. A házasságjog a középkorban kizárólagos egyházi hatáskörbe tartozott, ésszerű lenne tehát a feltételezés, hogy Vacarius kizárólag egyházi jogi forrásokat dolgozott fel művében. Ez azonban nem így van. Vacarius kizárólag csak a római jogra támaszkodik, abban a középkorban, amikor az egyház hatalma, e téren legalábbis, megkérdőjelezhetetlen volt.

A kommentátorok másképpen látták a kérdést. Közszolgálatot és diplomáciai küldetést vállaltak, és a gyakorlatban kamatoztatták tudásukat. A gyakorlattal érintkezésbe kerülve értékelni kezdték egyrészt az egyházi bíróságokon alkalmazott egyházi jogot, másrészt pedig a városi bíróságokon alkalmazott statutárius jogot.

Számukra a *ius commune* egyre inkább, a *ius proprium*mal szembeállítva jelenik meg. Ők már nem az *unum imperium-unum ius* sematikus értelmezését, hanem a *civitas sibi princeps* elvét vallották. Azt mondták, hogy a városok saját maguk szabályozhatják saját rendjüket, joguk van tehát a státútumalkotáshoz. Sőt, a státútum az elsődleges jogforrás, hiszen *lex specialis derogat generali*, a *ius commune* már csak szubszidiárius jogforrás, csak akkor kell a *ius commune* normáihoz folyamodni, ha a statutárius jog az adott kérdésről nem rendelkezik. A kommentátorok korát ezért a *szubszidiárius ius commune* korszakának is nevezzük.²⁶

24 VINOGRADOFF, PAUL: *Roman law in medieval Europe*. London, Harper, 1929, 60.

25 Gl. *notitia* ad D. 1.1.10., *de iustitia et iure*, I. *iustitia* (Lugduni 1627, vol. I., coll. 20.)

26 A Werbőczy korában elfogadott állásponthez ld. BÓNIS Péter: The use of „*ius commune*” as a legal term in the Hungarian Tripartitum. *Journal of European History of Law* 2018/1, 158–163. A történeti alkotmány és Werbőczy kapcsolatához vö. RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg, 2018, 87–90.; RIXER, Ádám: A történeti alkotmány vívmányaival kapcsolatos tudományos vita újabb fejleményei. *Glossa Iuridica*, 2018/5, 285–297.; Rixer Ádám: A történeti alkotmány vívmányai: Utazás a múltba vagy út a

A kommentátorok továbbra is használták a *lectura* műfaját, de ezek már nem az előadások lejegyzései voltak, hanem gyakran nagyon heterogén forrásból származó, különböző években tartott előadások keveredései, amelyekben itt-ott voltak utalások a *quaestió*kra is, de nagyon kérdéses, hogy ezeknek milyen szerepük volt az akkori jogi oktatásban, és ténylegesen megvitatták-e ezeket a kérdéseket.

Talán azért sem volt most már szükség a *quaestió*k műfajára, mert a *lectura* mellett nagyon jelentőssé vált a kommentátorok által adott *consilium*ok száma. A *consilium* (=‘tanács, vélemény’) jogi kérdésben adott szakvélemény. Már a 12. század közepétől egyre terjedt a gyakorlat, hogy a bíróság vagy ritkábban a felek a perben valamely tekintélyesebb jogtudótól ügyükben jogi szakvéleményt kértek. Ennek a gyakorlatnak a legfőbb oka abban keresendő, hogy a bíró járatlan volt a tudós jogokban, vagy pedig szándékolta el kívánta hátrítani magától a felelősséget. Ennek tipikus esete volt a *podesta* ítélezése, akinek a *szindikuserben* számot kellett adnia arról, hogy megfelelően gyakorolta-e hivatalát. A *podesta* nyilván védeni kívánta magát, ennek legjobb módja pedig az volt, hogy *consilium*ot kért, amelynek szövegét az ítélet gyakran szó szerint követte. A műfaj a glosszátorok idején kezdett csak kifejlődni, így kevés az olyan *consilium*, amely ebből az időszakból maradt fenn. A műfaj a kommentátorok idején virágzott fel erőteljesen, a kommentátorokat nagy számú *consilium*aik miatt Kantorowicz egyenesen konziliátoroknak nevezte.²⁷

A *consilium* és a *quaestio* közötti különbség elsősorban abban ragadható meg, hogy a *consilium*ok egy valós jogesethez kapcsolódtak, a *quaestio* viszont nem kapcsolódott egy-egy múltbéli peres üggyhöz, mert didaktikai céllal íródtak. Mivel a kommentátorok sokkal több gyakorlati feladatot vállaltak a jogéletben, mint a glosszátorok, inkább a *consilium* műfaja került előtérbe, amelyért szép honoráriumot is kaptak, ezáltal a *consilium*ok szerkesztése nagyon jövedelmező foglalatossággá vált.

A *quaestio* – ezzel ellentétben – csak az oktatás célját, a hallgatók elméjének élesítését szolgálta, amelyért külön honorárium nem járt, így nem csoda, ha a kommentátorok korára már kiment a divatból, és ekkor már nem születtek olyan jelentős *quaestio*-gyűjtemények, mint a 13. században, a *quaestio* műfajának virágkorában.

jövőbe? In: BALOGH Judit – KONCZ Ibolya Katalin – SZABÓ István – TÓTH J Zoltán (szerk.): *Studia in honorem István Stipta*. Budapest, Patrocinium, 2017, 365–371.

27 A *consilium* műfajáról összefoglalóan: ROSSI, Guido: *Consilium sapientis iudiciale*. Studi e ricerche per la storia del processo romano-canonico (secoli XII-XIII), Milano, A. Giuffrè, 1958, 1–337.; BAUMGÄRTNER, Ingrid (ed.): *Consilia im späten Mittelalter. Zum historischen Aussagewert einer Quellengattung*. Sigmaringen, Thorbecke, 1995, 1–256.

A MUNKAVÁLLALÓ JAVÁRA VALÓ ELTÉRÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPVONALAI A MAGYAR ÉS A NÉMET MUNKAJOGBAN

TÓTH KRISTÓF
PhD-hallgató (KRE ÁJK DI)

Absztrakt

Az európai munkajogi kultúrában kiemelt jelentőséggel rendelkezik a „kedvezőbbség” elve, melynek lényege, hogy a felek megállapodása eltérhet a munkajogi jogforrási rendszer hierarchiájában magasabb szinten elhelyezkedő szabálytól, amennyiben az a munkavállaló számára kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz. Jelen tanulmány célja egyrészt történeti áttekintéssel bemutatni a magyar munkajog jogforrási rendszerét a kedvezőbbség szabályozása szempontjából, másrészt a jogösszehasonlító módszer alkalmazásával a hatályos hazai, valamint a német munkajog kontextusában vizsgálni a kedvezőbbség elvének érvényesülését.

Kulcsszavak: Kedvezőbbség elve, szerződési szabadság, jogforrási rendszer, munkaszerződés

Abstract

The favourability principle has a special and significant place in the culture of the European labour law. By the means of this principle, parties are allowed to derogate from those regulations that are higher in the statutory hierarchy by mutually agreeing on thereof in the contract if such derogation serves the sole benefit of the employee. The purpose of the study, on the one hand, is to explain the statutory hierarchy of the Hungarian labour law in the light of the favourability principle. On the other hand, it aims to analyse the enforcement of the principle in the context of the Hungarian and German labour regulations in force by comparative methodology.

Keywords: Favourability principle, freedom of contract, statutory hierarchy, employment contract

1. Bevezető

Az európai munkajogi irodalomban lényegében egyöntetű az az álláspont, mely szerint a felek szerződési szabadságának jogalkotó általi korlátozása, és ezáltal a 'kedvezőbbbségi elv' ('jóléti elv') individuális szinten történő érvényesítése indokolt,¹ hiszen a munkajog egyik központi célja éppen az, hogy beavatkozzon a felek szerződéses viszonyába a gyengébb fél védelme érdekében. A munkavállalóra kedvezőbb szabály alkalmazásának elve tehát a kontinentális munkajog egyik legfontosabb alappilléreinek számít, így igen jelentős, Európában talán a legjelentősebb jogalkotási és jogalkalmazási hagyományokkal rendelkezik.²

Jelen tanulmány két célt szolgál. Egyrészt történeti áttekintéssel bemutatni a magyar munkajog jogforrási rendszerét a kedvezőbbbség elvének érvényesülése szempontjából, annak első megjelenésétől egészen a hatályos munkajogi kódexig. Másrészt a jogösszehasonlító módszer alkalmazásával a hazai, valamint a német munkajog kontextusában vizsgálni a 'jóléti elv' érvényesülését, ehhez kapcsolódóan a jogforrási rendszerbeli (dogmatikai) főbb hasonlóságok, esetleges különbségek feltárása. Az alábbiakban elsősorban a felek (individuális) megállapodása kerül elemzésre, a kollektív megállapodások témakörét csak érintőlegesen vizsgálom.

2. A munkavállaló javára való eltérés első megjelenése a magyar bírói gyakorlatban

A kedvezőbbbség, mint jogelv első említésére 1991-ben a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 147. számú állásfoglalásában³ (a továbbiakban: állásfoglalás) került sor.⁴ Az állásfoglalás – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: 1992. évi Mt.) hatálybalépését megelőzően – azon kérdéssel foglalkozott, hogy mennyiben érvényes a végkielégítésre vonatkozó kollektív szerződéses szabályozás.

1 KISS György: A munkajog szabályozásának dilemmái. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 268.

2 BERKE Gyula: *Adalékok a munkavállaló javára való eltérés kérdéséhez*. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 16.0: a XVI. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 126.

3 MK 147. szám. Ugyanakkor a 2/2006. (V. 22.) PK vélemény megállapította, hogy az MK. 147. számú állásfoglalás az abban értelmezett jogszabályok megváltozása folytán okafogyottá vált, ezért a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma a jövőben azt nem tekinti iránymutatónak.

4 GYULAVÁRI Tamás: *The Hungarian Experiment to Promote Collective Bargaining: Farewell to 'Principle of Favour'*. In: GYULAVÁRI, Tamás – MENEGATTI, Emanuele (eds.): *The Sources of Labour Law*. h. n., Kluwer Law International BV – The Netherlands, 2020, 256.

Az említett állásfoglalás a korabeli magyar munkajog jogforrási rendszerének kontextusában tűnik különösen jelentősnek.⁵ A Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: 1967. évi Mt.) 8–10. §-ai „[a] munkaviszonyra vonatkozó szabályok” cím alatt foglalták össze az akkor hatályos munkajogi jogforrási hierarchia szabályait. A 8. § (1) bekezdés szerint „[a] munkaviszonnyal összefüggő alapvető kérdéseket törvény szabályozza. Ezek végrehajtásáról a Kormány rendelete, továbbá – ezek keretei között – miniszteri rendelet és államtitkári rendelkezés rendelkezik.” A 8. § (2) bekezdése határozta meg a nem jogszabályi szintű munkaviszonyra vonatkozó szabályok körét. Ezen bekezdés első mondata szerint „[m]unkaviszonyra vonatkozó kérdésekről rendelkezik a kollektív szerződés, a kollektív keretszerződés, illetve a munkaügyi szabályzat, a munkavédelmi szabályzat, a szakszervezet munkahelyi szervének határozata a jóléti (szociális) ráfordításokról, továbbá a szervezeti és működési szabályzat.” A jogforrási hierarchia rendszerképző elvét lefektető szabályt a 8. § (2) bekezdés utolsó két mondata tartalmazta. Eszerint ezen (nem jogszabályi szintű munkaviszonyra vonatkozó) szabályok „[...] a munkaviszonyra vonatkozó más szabálytól csak annyiban térhetnek el, amennyiben az megengedi. Az a rendelkezés, amely e tilalomba ütközik, érvénytelen.” E szabályok tehát a korabeli munkajogi jogszabály általános kógens természetét rögzítették, az 1967. évi Mt. pedig érvénytelennek minősítette, ha egy alacsonyabb szintű szabály egy magasabbtól kifejezett jogalkotói felhatalmazás hiányában tért el. Közömbös volt az eltérés iránya, vagyis a kógencia általános szabályként érvényesült.

Érdemes röviden arra is kitérni, hogy az 1967. évi Mt. hogyan rendelkezett a munkaszerződés szabályozási mozgásteréről, annak viszonyáról a munkaviszonyra vonatkozó szabályokhoz. A 9/C. § (6) bekezdése szerint a munkaszerződés csak kollektív szerződés hiányában rendelkezhetett az egyébként kollektív szerződésre tartozó kérdésekről. A munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok viszonylatában a 22. § (3) bekezdése rögzítette azt a tételt, miszerint a munkaszerződés (avagy annak része) érvénytelen, ha munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütközik. Az 1967. évi Mt. idézett szabályai alapján tehát megállapítható, hogy a kollektív szerződéstől (és egyébként más munkaviszonyra vonatkozó szabálytól) eltérő munkaszerződéses rendelkezés (függetlenül az eltérés irányától) érvénytelennek minősült. Kizárólag a kollektív szerződésben nem rendezett tárgykörben létrejött munkaszerződéses megállapodás minősült érvényesnek akkor, ha nem ütközött más munkaviszonyra vonatkozó szabályba, azaz jogszabályba. A munkaszerződés szabályozása kapcsán is elmondható tehát, hogy a mun-

5 BERKE i. m. 110.

kaviszonyra vonatkozó korabeli szabályok általános jellemzője a (szocialista munkajogból 'örökölt') kógencia volt, amely markánsan jelenítette meg a felek jogi kapcsolataiba való erőteljes állami beavatkozást.⁶ Arra is érdemes röviden utalni, hogy ezen törvény elődjére, a Munka Törvénykönyvről szóló 1951. évi 7. törvényerejű rendeletre is a kógencia volt a jellemző, amely szinte teljes mértékben beszűkítette a felek szerződési szabadságát, ezzel lényegében 'közjogiasította'⁷ a munka magánjogát, és az individuális munkakapcsolatok terén teljességgel kiiktatta a piaci hatásokat.⁸

A korabeli jogforrási rendszer rövid ismertetését követően, visszatérve az állásfoglalás által vizsgált kérdésre, nevezetesen, hogy érvényes-e a végkielégítésre vonatkozó kollektív szerződéses szabályozás, ismételten szükséges utalni az 1967. évi Mt. 8. § (2) bekezdésében foglalt azon szabályra, amely szerint a kollektív szerződés a jogszabálytól annyiban térhetett el, amennyiben az megengedte, a tilalomba ütköző kollektív szerződéses rendelkezés pedig érvénytelennek minősült. A végkielégítéssel összefüggésben a törvény nem biztosított eltérési lehetőséget,⁹ tehát ez – a főszabály szerinti – kógens jogintézménynek minősült.

Az újonnan létrejött és gyorsan szélesedő magángazdaság jogalkalmazási igényeivel azonban a munkaviszonyra vonatkozó kógens jellegű szabályozás már nem volt összeegyeztethető, mivel e szabályozási módszer szükségtelenül korlátozta a magán-, illetve kollektív megállapodásos autonómiát.¹⁰ Ennek szellemében a Munkaügyi Kollégium az állásfoglalásban kimondta a kollektív szerződés szabályozási lehetőségét a végkielégítés tekintetében, mindezt annak ellenére, hogy ezen jogintézmény kapcsán az 1967. évi Mt. nem biztosított eltérési lehetőséget a kollektív szerződés számára.¹¹ Az állásfoglalás leszögezte továbbá, hogy a végkielégítésre vonatkozó „[...] kollektív szerződéses szabályozás érvényes, ha a törvényben előírt végkielégítési szabályoknál a munkavállalóra nézve kedvezőbb.”¹² A bíróság tehát gyakorlatilag az állásfoglalással – 'contra

6 Uo. 114–115.

7 KUN Attila: *A munkajog történeti fejlődésének vázlatja*. In: Kiss György (szerk.): *Munkajog*. Budapest, Dialóg Campus, 2020, 56. [a továbbiakban: KUN (2020a)]

8 SÍPKA Péter: *A munkajogi felelősség sajátosságai a szocialista munkajogban*. In: SMUK Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei* (I. kötet). Győr, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010, 388.

9 BALOGH Áron Péter: *A kedvezőbb eltérés elvének jogalkalmazási kérdései a szakképzési munkaviszony fényében*. *Munkajog*, 2020/3, 18.

10 BERKE i. m. 110.

11 Uo. 111.

12 MK 147. szám.

legem' jelleggel – teret engedett a felek kollektív szerződéses megállapodásának,¹³ igazodva ezzel az újonnan kialakult gazdasági környezethez.

A Munkaügyi Kollégium az állásfoglalásban továbbá arról is rendelkezett, hogy miként kell megítélni a munkavállalóra kedvezőbb eltérést a kollektív szerződés kapcsán. E kérdésben a Kollégium – túlmutatva az akkor aktuális jogalkalmazási gyakorlaton – elvi értékű tételt szögezett le, ugyanis kimondta, hogy a törvényhez képest kedvezőbb eltérést „[...] a jogszabály-értelmezés általános szabályainak megfelelően nem egyes részletszabályok, hanem a végkielégítésre vonatkozó szabályozások egybevetésével kell elbírálni.”¹⁴ Az állásfoglalás szerint tehát a kollektív szerződéses szabályozás érvényességének megítélése körében nem a törvényben és a kollektív szerződésben foglalt egyes végkielégítési jogosultsági feltételeket (például a munkaviszonyban töltött időt, az áthelyezést megelőző munkaviszony figyelembevételét, a végkielégítés mértékét stb.) kell összehasonlítani, hanem a végkielégítésre vonatkozó teljes szabályozást (szabálycsoportot) kell összevetni.¹⁵

Összefoglalóan megállapítható, hogy az állásfoglalás a munkavállalóra kedvezőbb eltérés kérdését a jogszabály és a kollektív szerződés viszonylatában vetette fel, amely – a jogalkotói szándék ellenére – lehetőséget biztosított a kollektív szerződések számára a végkielégítés szabályozása tekintetében. Ezzel lényegében az új piacgazdasági környezethez igazodva – megelőzve az 1992. évi Mt.-t – kialakította az ún. 'relatív diszpozitivitás' jogalkalmazási-jogértelmezési metodikájának alappilléreit. A Munkaügyi Kollégium az állásfoglalásával, még ha valamelyes meg is haladva a bírói hatáskör korlátait,¹⁶ a gyakorlat által támasztott igényeket tartotta szem előtt, mellyel jelentősen hozzájárult a szociális piacgazdaságba való átmenetet jellemző feszültségek csökkentéséhez.¹⁷

3. A munkavállaló javára való eltérés szabályozása az 1992. évi Mt.-ben

3.1. Az új jogforrási rendszer kialakításának indokai

Az 1992. évi Mt. alapvető szemléletbeli változást hozott a munkajog jogforrási rendszerében. A korabeli jogalkotói szándék arra irányult, hogy az állami tulajdonon és irányításon alapuló közigazgatási jogias szemléletű munkajogi szabá-

13 BALOGH i. m. 18.

14 MK 147. szám.

15 BERKE i. m. 111–112.

16 A bírói jogalkotás kérdéséről lásd pl.: LÁBADY Tamás: A bírói jogalkotás és alkotmánybírósági kontrollja. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/1, 127–129.

17 BERKE i. m. 112.

lyozást felváltta a piacgazdaság viszonyainak megfelelő munkajogi rendszerrel.¹⁸ Ennek kapcsán érdemes utalni az 1992. évi Mt. indoklására, amely igen élesen mutatott rá a törvényjavaslat jogpolitikai célkitűzéseire. Az általános indokolás kiemeli, hogy mivel „[...] a munkaerőpiac is fokozatosan a gazdasági piac részévé válik, annak elvei, szabályai alapján kezd működni.” „Ezt a változást a munkajogi szabályozásnak is tudomásul kell vennie: szakítani kell az eddigi szabályozási logikával. A piackonform szabályozás azt eredményezi, hogy a jelenlegi közigazgatási jellegű szabályozást fel kell váltania egy, a munkaviszony sajátosságainak jobban megfelelő magánjogias szabályozásnak.” A korabeli felfogás szerint tehát „[a]z állam jogi beavatkozásának erőteljesen vissza kell vonulnia, a munkaviszony alanyaira nézve kógens jogi szabályozás kizárólag a munkaviszony garanciális tartalmi elemeinek meghatározására, az ún. 'minimálstandardok' kijelölésére szorítkozhat. (Ilyen jellegű pl. a munkaidő, illetve a túlmunka maximumára, a kötelező pihenőidőre, a munkáltató, munkavállalói kárfelelősségre, a felmondási tilalomra vonatkozó szabály.). A munkaviszonnyal kapcsolatos egyéb kérdéseket a munkaviszony alanyainak a munkáltatónak és a munkavállalónak kell megállapodás útján elrendeznie. Az állam tehát ebben a megváltozott szituációban már nem tulajdonosi, hanem közrendvédelmi funkciója alapján szabályoz.”¹⁹

Az indoklás idézett fordulatai arra utalnak tehát, hogy a jogalkotó a munkajogviszonyt elsődlegesen törvényhozási tárgyként fogta fel, alapvető szerepét pedig e jogviszony bizonyos garanciális elemeinek rögzítésében látta. Ezzel párhuzamosan megfogalmazta azt a kívánalmat, hogy erősödjék a kollektív megállapodások szerepe.²⁰ Az indoklás ugyanakkor utal a munkaszerződés szabályozási szerepére is: „[a]z eltérés adott felek számára is munkaszerződésben, hiszen bizonyos területeken nem kizárt, hogy kollektív szerződés kötésére nem kerül sor.”²¹

3.2. Az 1992. évi Mt. jogforrási rendszere

3.2.1. A kollektív szerződés és a felek megállapodásának viszonya az 1992. évi Mt.-hez

Az előző alfejezetben ismertetett okok, körülmények miatt az 1992. évi Mt. megalkotta a magyar munkajog új jogforrási rendszerét,²² amely lényegesen

18 KUN (2020a) i. m. 57.

19 1992. évi XXII. törvény indoklása – a munka törvénykönyvéről, Általános indokolás.

20 BERKE i. m. 113.

21 1992. évi XXII. törvény indoklása – a munka törvénykönyvéről, a 13. §-hoz fűzött indoklás.

22 Az 1992. évi Mt. jogforrási rendszerre vonatkozó egyes eredeti rendelkezései a ha-

eltért a korábbi évtizedekben megszokottaktól.²³ Ennek kapcsán kiemelt jelentőségű a törvény 13. §-ának „[a] munkaviszonyra vonatkozó szabályok” cím alatt összefoglalt szabályai, melyek rendszerszervező jellegűek voltak mind individuális, mind kollektív munkajogi vonatkozásban.²⁴ A 13. § (1) bekezdése azt az általános jogforrási rendszerbeli szabályt rögzítette, amely szerint „[a] munkaviszonnyal összefüggő kérdéseket törvény, illetőleg törvényi felhatalmazás alapján egyéb jogszabály szabályozza.” A (2) bekezdés illesztette be a kollektív szerződést a munkajogi jogforrások rendszerébe azzal, hogy (tárgyi értelemben) általános felhatalmazást adott a kollektív szerződéses alanyoknak a munkajogviszony szabályozására, illetve kijelölte a kollektív szerződésnek, mint munkaviszonyra vonatkozó szabálynak a jogforrási rendszerben a jogszabályokhoz (mint a munkaviszonyra vonatkozó szabályok másik csoportjához²⁵) való viszonyát.²⁶ E rendelkezés szerint „[k]ollektív szerződés a munkaviszonyra vonatkozó bármelyik kérdésről rendelkezhet, de – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – jogszabállyal ellentétes nem lehet.” A (3) bekezdés²⁷ szerint „[k]ollektív szerződés, illetve a felek megállapodása e törvény harmadik részében meghatározott szabályoktól - ha e törvény vagy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény²⁸ másképp nem rendelkezik – eltérhet. Ennek feltétele, hogy a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapítson meg.” A (4) bekezdés szerint „[a] kollektív szerződés, illetve a felek megállapodása semmis, ha az a (2)–(3) bekezdésbe ütközik.”

Látható, hogy a kollektív szerződés mellett az 1992. évi Mt. 13. § (3) bekezdése – a munkaviszonyra vonatkozó szabályok körében – említette a felek megállapodását is, mindkét jogintézmény kapcsán kimondva a ’relatív diszpozitivitás’ főszabályát a törvény Harmadik Részéhez²⁹ képest, azaz attól kollektív szerződés és a felek megállapodása a munkavállaló javára térhetett

tálybalépése (1992. július 1.) után kisebb módosításokon estek át. A törzsszövegben a 2012. június 30-án hatályos normaszöveget vizsgálom, a lábjegyzetben utalok az eredeti szövegre, illetve a módosításra.

23 KISS György: *A piac és az emberi tényező*. Budapest, Balassi Kiadó, 1995, 101.

24 BERKE i. m. 115.

25 1992. évi Mt. 13. § (5) bekezdés.

26 BERKE i. m. 116.

27 Az 1992. évi Mt. hatálybalépésekor a rendelkezés szövege a következő volt: „[k]ollektív szerződés, illetve a felek megállapodása e törvény harmadik részében meghatározott szabályoktól – ha e törvény másképp nem rendelkezik – eltérhet. Ennek feltétele, hogy a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapítson meg.”

28 Beiktatta: 2009. évi CXXII. törvény 8. § (4) bekezdés.

29 A törvény további részei (I, II., IV., V.) főszabályként kógens jellegűek voltak.

el.³⁰ A 13. § (3) bekezdés „ha e törvény vagy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény másképp nem rendelkezik” fordulata azonban arra utalt, hogy a Harmadik Részben belül voltak olyan munkajogi normák is, amelyek kivételesen kógens,³¹ vagy diszpozitív jellegűek³² voltak, azaz amelyektől a jogalkotó egyáltalán nem engedett eltérést, illetve az eltérést általában, minden irányban lehetővé tette a kollektív szerződés, illetve a felek megállapodása számára (előbbi esetben általában „e rendelkezéstől érvényesen eltérni nem lehet”, az utóbbi esetben általában „eltérő megállapodás hiányában” fordulatot használta a törvény). Előfordult továbbá a munkavállalóra kedvező vagy kedvezőtlen eltérés nem bármely megállapodással történő megengedése is,³³ például az által, hogy a törvényi szabálytól csak kollektív szerződés rendelkezése térhetett el.³⁴

3.2.2. A felek megállapodásának viszonya a kollektív szerződéshez

A jogforrási rendszer hierarchiájára vonatkozó szabályként említhető továbbá az 1992. évi Mt. 76. § (4) bekezdése,³⁵ amely a munkaszerződés (valójában a munkáltató és a munkavállaló valamennyi megállapodása) tekintetében utalt ennek a munkaviszonyra vonatkozó szabályokhoz való viszonyára. E rendelkezés szerint „[a] munkaszerződés jogszabállyal, illetve kollektív szerződéssel ellentétben nem állhat, kivéve, ha a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapít

30 Például a határozott idejű munkaszerződésnek érvényes volt az a kikötése, amely szerint – ha a megszüntetésekor egy évnél rövidebb idő van hátra – a munkavállalót megilleti munkáltatói megszüntetés esetén a 12 havi átlagkereset. (BH2007. 61.)

31 Ilyen volt például az 1992. évi Mt. 89. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] határozatlan idejű munkaviszonyt mind a munkavállaló, mind a munkáltató felmondással megszüntetheti, ettől érvényesen eltérni nem lehet.” Ebből kifolyólag a munkaszerződésnek semmis volt az a kikötése, amely szerint a munkáltató a rendes (és rendkívüli) felmondás jogával nem élhet. (Mfv. I. 10.075/2002/3.)

32 Ilyen volt például az 1992. évi Mt. bérpótlék számítási alapjára vonatkozóan diszpozitív szabálya (145. §). Így például, ha a kollektív szerződés a személyi alapbérnél alacsonyabb összegű bért határozott meg számítási alapul, az nem ütközött az 1992. évi Mt. 13. § (3) bekezdésébe. (EBH2003. 973.)

33 RADNAY József (szerk.): *A Magyar Munkajog. Kommentár a Gyakorlat számára* (I. kötet, 3. kiadás, elektronikus kiadvány). Budapest, HVG-ORAC, 2011, az 1992. évi Mt. 13. §-ához fűzött kommentár.

34 Ilyen volt például az 1992. évi Mt. 83/A. § (3)–(4) bekezdése.

35 Megállapította: 2001. évi XVI. törvény 7. §. Az 1992. évi Mt. hatálybalépésekor a rendelkezés szövege a következő volt: „[a] munkaszerződés kollektív szerződéssel ellentétben nem állhat, kivéve, ha a munkavállalóra kedvezőbb feltételt állapít meg.” (1992. évi Mt. 76. §. (2) bekezdés)

meg.” A kollektív szerződéses norma tehát feltétlenül relatív diszpozitív volt a munkaszerződés (felek megállapodása) irányába. Az 1992. évi Mt. 76. § (4) bekezdése ugyanis a munkaszerződés és a kollektív szerződés viszonylatában a munkaszerződés számára minden esetben megengedte az eltérést a kollektív szerződéshez képest a munkavállaló javára. A kollektív szerződéses alanyok tehát nem zárhatták el kógens szabályokkal a munkajogviszony alanyainak magánautonómiáját, de nem is nyithatták azt szélesebbre diszpozitív szabályokkal, mint ahogyan azt a jogalkotó az Mt. 76. § (4) bekezdésében (relatív diszpozitív jelleggel) megállapította.³⁶

A kollektív szerződés és a munkaszerződés viszonyának kapcsán szükséges megemlíteni továbbá „[a] munkaszerződés módosítása” című fejezetben található, az 1992-es Mt. 82. § (2) bekezdésében foglalt azon szabályt, mely szerint „[k]ollektív szerződés a munkaszerződést a munkavállaló hátrányára nem módosíthatja.” Az 1992. évi Mt. tehát kizárta annak lehetőségét is, hogy a munkaszerződés megkötése után hatályba lépett kollektív szerződéses szabály kihasson a munkavállaló munkaszerződésére, ha annál hátrányosabb feltételeket állapított meg, ezzel kizárva a kedvezőtlenebb irányba történő módosítás lehetőségét. Amennyiben viszont a kollektív szerződés előnyösebb volt a munkaszerződésben rendelkezéseinél, a kedvezőbb rendelkezéseknek megfelelően módosult a munkaszerződés tartalma.³⁷

4. A munkavállaló javára való eltérés a 2012. évi I. törvényben

4.1. Az új jogforrási rendszer

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) általános indokolása utal arra, hogy az 1992. évi Mt.-ben normatív szintre emelt jogalkotói szándék, vagyis az állami beavatkozás visszaszorítása és magánjogias szemléletű szabályozás kialakítása „[...] csak részben teljesült, amennyiben a kollektív megállapodások szerepe a hazai munkaerő-piac alakításában viszonylag korlátozott maradt.” Az indokolás ennek fő okaként azt jelölte meg, hogy az 1992. évi Mt. relatív diszpozitív szabályozási szemlélete „[...] a munkaerőpiac autonóm szabályozása ellen hatott.”³⁸ Az

36 BERKE i. m. 117–118.

37 1992. évi XXII. törvény indokolása - a munka törvénykönyvéről, a 82. §-hoz fűzött indokolás.

38 T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről. Budapest, 2011. október. Általános indokolás, 2. pont.

indokolás ezért – ismételten – megfogalmazta azt a jogpolitikai célkitűzést, miszerint a jogalkotó „[...] jelentősen bővíteni kívánja az ún. kontraktuális alapú szabályozás szerepét, az individuális és a kollektív autonómia lehetőségeit, azaz a munkaviszonyban álló felek és a kollektív munkajogi jogalanyok megállapodásainak szabályozó szerepét.”³⁹ E jogpolitikai célkitűzés megvalósítása érdekében az Mt. a munkajogi jogforrások új rendszerét hozta létre, melynek elemeit a 13. § határozza meg. E rendelkezés szerint „[e] törvény alkalmazásában munkaviszonyra vonatkozó szabály a jogszabály, a kollektív szerződés és az üzemi megállapodás, valamint az egyeztető bizottságnak a 293. §-ban foglaltak szerint kötelező határozata.”

Az új jogforrási rendszer tekintetében az egyik legnagyobb változás, hogy a jogalkotó az Mt. szabályainak általános természetét diszpozitívként határozta meg a kollektív szerződéssel, mint munkaviszonyra vonatkozó szabállyal szemben. A diszpozitivitás főszabályát az Mt. 277. § (2) bekezdése mondja ki, mely szerint „[k]ollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – a Második és a Harmadik Részben foglaltaktól eltérhet.” Az új szabályozás célja a kollektív szerződéskötésre való ösztönzés és ezáltal a kollektív szerződés, mint jogforrás jelentőségének növelése a munkajogi jogforrási rendszerben.⁴⁰ A megoldás háttérében tehát az a jogalkotói feltevés húzódik meg, hogy a kollektív szerződést kötő felek – elvi egyensúlyi pozícióiknál fogva – készek és képesek méltányos és a munkaerőpiaci viszonyoknak megfelelő munkafeltételeket kialakítani.⁴¹

4.2. A munkaszerződés szabályozó szerepe

A munkaszerződés 'szabályozó' szerepét illetően elmondható, hogy az Mt. megtartotta az 1992. évi Mt. szabályozási szemléletét, vagyis azt a főszabályt, miszerint a munkaszerződés (felek megállapodása⁴²) a munkavállaló javára térhet el a munkaviszonyra vonatkozó szabályoktól.⁴³ Az indokolás a következőkkel magyarázza a munkavállalóra kedvezőbb szabály elvének átvételét az 1992. évi Mt.-ből: „[e]z a megoldás a munka világának azzal a tradicionális jellegzetességével számol, hogy az individuális megállapodások szintjén nem

39 Uo. 10. pont.

40 BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György – SZŐKE Gergely László: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez* (Új Jogtár). Budapest, Wolters Kluwer, 2021, az Mt. 13. §-ához fűzött kommentár.

41 BALOGH i. m. 16.

42 Mt. 43. § (3) bekezdés.

43 BERKE i. m. 122.

érvényesül a felek egyensúlyi pozíciója, amely a magánjog hagyományos rendszerében a diszpozitív szabályok uralmának jogpolitikai indoka”.⁴⁴

Az Mt. tehát megtartotta a relatív diszpozitivitás főszabályát a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok relációjában, ugyanakkor azon kivételes rendelkezések köre is bővült az Mt.-ben, amelyekről a felek megállapodása a munkavállaló hátrányára is engedi az eltérést.⁴⁵ Röviden arra is érdemes utalni, hogy a kollektív autonómia bővítésének célját általában helyesnek (ám hazánkban egyelőre sikertelennek), míg az individuális autonómia bővítését veszélyesnek, a munkáltatói hatalommal való visszaélések ’melegágyának’ ítéli meg jellemzően a szakirodalom.⁴⁶

A relatív diszpozitivitás főszabályát a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok viszonylatában az Mt. 43. § (1) bekezdése mondja ki, amely szerint „[a] munkaszerződés – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a Második Részben foglaltaktól,⁴⁷ valamint munkaviszonyra vonatkozó szabálytól a munkavállaló javára eltérhet.” Ezen általános elvtől tehát csak jogszabály kifejezett rendelkezése esetében van helye eltérésnek. Ezt a lehetőséget – akárcsak a kollektív szerződés esetén – vagy az „eltérő megállapodás” címet viselő szakaszokban rögzíti a törvény, vagy az egyes jogintézményekhez kapcsolódóan „a felek eltérő megállapodása hiányában” fordulattal fejezi ki az Mt. Ennek megfelelően a munkaszerződés (felek megállapodása) és az Mt. relációjában egyes törvényi szabályok kógensnek,⁴⁸ mások korlátozott kétoldalú diszpozitívnak,⁴⁹ illetve abszolút diszpozitívnak⁵⁰ minősülnek.

A kollektív megállapodások (kollektív szerződés és üzemi megállapodás) és a munkaszerződés relációja kapcsán ismételten szükséges hangsúlyozni, hogy az általános szabály – azaz a munkavállaló javára eltérő megállapodás érvényessége – alól csak jogszabály teremthet kivételt, maga a kollektív szerződés (üzemi megállapodás) vagy a munkaviszonyban álló felek megállapodása nem, hiszen az Mt. 43. §-a kógens természetű.⁵¹ A munka-

44 T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről. Budapest, 2011. október, Általános indokolás, 12. pont

45 Pl. Mt. 51. § (1) bekezdés, 123. § (6) bekezdés, 56. §, 139. § (2) bekezdés, 145. § (1) bekezdés.

46 KUN Attila: Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, 7(különszám), 146.

47 Az Mt. I. és III–V. Része főszabályként kógens jellegűek.

48 Pl. Mt. 45. § (1) bekezdés.

49 Pl. Mt. 92. § (2) bekezdés.

50 Pl. Mt. 51. § (1) bekezdés.

51 BERKE i. m. 122.

szerződés szemszögéből nézve tehát az Mt. és a kollektív megállapodások a minimálstandardokat rögzíti, amelyektől a munkáltató és a munkavállaló megállapodása – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – csak a munkavállaló javára térhet el. Ilyen jogszabályi kivételt jelent például az Mt. 135. § (3) bekezdésében szabályozott önként vállalt túlmunka jogintézménye.

Az Mt. 293. §-a szerinti egyeztető bizottság kötelező határozatától szintén csak jogszabályi felhatalmazás alapján lehet eltérni a munkavállaló hátrányára munkaszerződésben, vagy az csak az alapján állapíthat meg kógens rendelkezéseket a felek megállapodása számára.⁵²

4.2.1. A jogszabály, mint munkaviszonyra vonatkozó szabály értelmezése

Lőrincz György egy tanulmányában⁵³ azt a kérdést tárgyalja, hogy az Mt. 13. §-a⁵⁴ vonatkozásában egy jogszabály mikor tekinthető „munkaviszonyra vonatkozóknak”, amelyektől a felek megállapodása – elvileg – eltérhet a munkavállaló javára az Mt. 43. § (1) bekezdése alapján. A „jogszabály” kifejezés értelmezése nem okoz különösebben gondot, mivel e normák köre az Alaptörvény által tételesen meghatározott.⁵⁵ Ugyanakkor a tekintetben már felmerül értelmezési kérdés, hogy a jogszabályok ’tömegéből’ melyek azok, amelyek a „munkaviszonyra vonatkoznak”.⁵⁶

E tekintetben Lőrincz György két jogszabály csoportot, illetve értelmezési módszert különít el. A szűk értelmezés szerint csak azon jogszabályok tekinthetők „munkaviszonyra vonatkozóknak”, amelyek általában, a munkakör jellegétől függetlenül valamennyi munkavállalóra kiterjedő hatállyal határoznak meg a foglalkoztatást, munkavégzést érintő jogokat és kötelezettségeket. Ilyen jogszabály például az Mt., vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény. A tág értelmezés szerint azon speciális jogszabályok is „munkaviszonyra vonatkozóknak” tekinthetők, amelyek az egyes munkaviszonyok, pontosabban munkakörök teljesítését határozzák meg, tipikusan csak az adott tevékenységre vonatkozó hatállyal. Ilyen például a pedagógusokat érintően a Nemzeti

52 Uo. 125.

53 LŐRINCZ György: A munkaszerződés teljesítésének egyes kérdései. *Munkajog*, 2020/3, 1–12. [a továbbiakban: LŐRINCZ (2020a)]

54 Lőrincz György szerint egyébként ezen értelmezési szabályt indokoltabb lett volna a 294. §-ban elhelyezni, mivel e törvényi szakasz pusztán már csak felsorolást tartalmaz, hierarchikus rendet nem állapít meg a munkaviszonyra vonatkozó szabályok rendszerében. (Uo. 4.).

55 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T) cikk (2) bekezdés.

56 LŐRINCZ (2020a) i. m. 4.

Alaptanterv (NAT),⁵⁷ vagy a gépjárművezetőkre nézve a KRESZ⁵⁸ stb. Kérdés, hogy az ilyen, egyes tevékenység (konkrét munkakörök) tartalmára vonatkozó jogszabályok is munkaviszonyra vonatkozó szabálynak minősülnek-e?⁵⁹

Amennyiben tehát a „munkaviszonyra vonatkozó szabály” szűk értelmezést fogadjuk el, akkor azt mondjuk, hogy e körbe csak a foglalkoztatást érintő, általános hatályú jogszabályok sorolhatók. Ezen értelmezési módszer viszont abszurd jogalkalmazási eredményekhez vezetne, mivel e szerint például a NAT – ebben a tekintetben – nem számít munkaviszonyra vonatkozó szabálynak. Ebből következően például érvényes lenne egy olyan szerződéses kikötés, amely szerint, „[...] ha egy pedagógus számára mondjuk a szekrényugrás bemutatása, így tanítása nehézséget okoz, a felek megállapodhatnak abban, hogy a NAT szabályaitól (a javára) eltérve, ennek oktatását mellőzze.”⁶⁰ Ehhez hasonló példa lehet az az eset is, hogyha egy sofőr munkakört betöltő munkavállaló nem szeretné betartani a közúti közlekedés szabályait, akkor a felek a munkaszerződésben megállapodnak abban, hogy a KRESZ rendelkezéseitől a munkavállaló javára eltérnek, vagyis azt rögzítik, hogy ezen szabályok nem vonatkoznak rá.

Látható, hogy aligha képzelhető el, hogy csak a szűk értelemben vett munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütköző megállapodás minősülne érvénytelennek az Mt. 27. § (1) bekezdése alapján, tehát például a NAT vagy a KRESZ bármely rendelkezését felülírhatná a munkáltató és a munkavállaló konszenzusa. Az érvénytelenség megítélése szempontjából tehát a tág értelmezési módszer alkalmazása indokolt, vagyis valamennyi olyan jogszabály „munkaviszonyra vonatkozó szabálynak” minősül, amely valamilyen módon a munkaviszonyra, illetve annak teljesítésére is alkalmazandó, és amelytől az eltérés nem megengedett.⁶¹

4.2.3. Az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlítása, mint értelmezési szabály deklarációja a magyar munkajogban

Az Mt.-ben a munkavállaló javára eltérést engedő rendelkezésekkel összefüggésben egy új elem is megjelent. Ezen új elemet az Mt. 43. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint „[a]z eltérést az egymással összefüggő rendelkezésekkel”

57 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról.

58 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól.

59 LŐRINCZ (2020a) i. m. 4–5.

60 Uo. 12.

61 Uo. 5.

zések összehasonlításával kell elbírálni.” Ahogy ismertetésre került, a munkavállalóra kedvezőbb eltérés elve már a 147. számú munkaügyi kollégiumi állásfoglalásban, illetve 1992. évi Mt.-ben is megjelent, azonban a hazai tételes munkajogban először találoztunk olyan szabállyal, amely a kedvezőbbség elvének értelmezésére vonatkozik.⁶²

Az Mt. indokolása⁶³ szerint az Mt. 43. § (2) bekezdése a munkavállaló javára való eltérés értékelését segítő szabály, amely „[...] kizárja az ún. »mazsola elv« érvényesülését, de a munkavállaló érdekében arra sem ad lehetőséget, hogy az eltérés kedvező volta a munkaszerződés összességében ne legyen megállapítható a munkavállaló javára. Az egymással összefüggő rendelkezések kifejezés alatt az azonos rendeltetésű szabályokat, illetve megállapodás-elemeket kell érteni. Így például, ha az vitatott, hogy a törvényes, illetve a munkaszerződés szerinti végkielégítés legyen az irányadó az adott esetben, ezt nem önmagában, hanem például a felmondási időre vonatkozó rendelkezés, illetve megállapodás együttes összevetésével lehet megállapítani.”⁶⁴ Az Mt. 43. § (2) bekezdésének idézett szabálya tehát kizárja azt, hogy önmagában, bármely sajátos és egyedi szerződéses kikötést kelljen vizsgálni az eltérés jogszerűsége szempontjából. Az idézett törvényi rendelkezés továbbá nem engedi meg azt sem, hogy a munkaszerződés egészét értékelve történjék meg az eltérés vizsgálata.⁶⁵

A magyar jogalkotó ezen szabállyal tulajdonképpen a német jogirodalom és bírói gyakorlat által kimunkált⁶⁶ 'Sachgruppenvergleich' értelmezési módszerét⁶⁷ rögzítette az Mt.-ben. Ezen elmélet szerint a munkaszerződés rendelkezéseit a jogszabálynak, kollektív szerződésnek vagy üzemi megállapodásnak azokkal a szabályaival kell összehasonlítani, amelyekkel tárgyukat tekintve összefüggnek.

62 BERKE i. m. 123.

63 Az Indokolás a 147. számú kollégiumi állásfoglalásban is említett példával él, bár attól némileg eltérően. Az eltérés abban áll, hogy az állásfoglalás az egybevetéssel kapcsolatosan a „végkielégítésre vonatkozó szabályozásokat” említi, míg az Indokolás ennél tágabb tárgykörű egybevetésről rendelkezik. (Uo. 126.).

64 T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről. Budapest, 2011. október, a 43. §-hoz fűzött indokolást.

65 LŐRINCZ György: *A munkaszerződés*. In: PETROVICS Zoltán (szerk.) – KOZMA Anna – LŐRINCZ György – PÁL Lajos: *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020, 155–156.

66 Bár a német tételes munkajogban a 'Sachgruppenvergleich' értelmezési módszer nem került deklarálásra, azonban azt a bírói gyakorlat következetesen alkalmazza (lásd pl.: BAG 21. 04. 2010 – 4 AZR 768/08., BAG 04.07.2001 – 2 AZR 469/00.)

67 A kedvezőbbség megítélésének egyéb lehetséges módszereiről ('Gesamtvergleich', 'Einzelvergleich') lásd pl.: NOBBE, Julia: *Das Günstigkeitsprinzip im Verbrauchervertragsrecht*. München, Herbert Utz Verlag, 2007, 85–88.

Ennek lényege tehát az, hogy a tárgyilag összetartozó ('sachlicher Zusammenhang') szabálycsoportokat kell összevetni a kedvezőbbség megítélése során. Tárgyilag összetartozó szabálycsoportokat alkothatnak például az alpbér és a teljesítménybér(elemek), a szabadság mértéke és a szabadság idejére megfizetett munkadíj, a felmondási idő mértéke és a felmondás lehetséges időpontja.⁶⁸ A német bírói gyakorlat alapján ugyanakkor nincs tárgyi összefüggés a munkaidő (munkabér) és az ún. foglalkoztatási garancia között.⁶⁹ Tárgyi összefüggés állapítható meg viszont a munkaidő és a munkabér között.⁷⁰ Szóba jöhet továbbá a kedvezőbbség megítélése a munkaszerződéses hosszabb heti munkaidő/magasabb havi bér, illetve a rövidebb heti munkaidő/alacsonyabb havi bér viszonylatban is.⁷¹

5. A munkavállaló javára való eltérés a német munkajogban ('Günstigkeitsprinzip')

A német munkajogi irodalom a munkavállaló javára való eltérés kérdését (a magyar jogirodalomhoz hasonlóan) a munkajogi jogforrási rendszer immanens sajátosságainak körében tárgyalja.⁷² Ebből következően elsőként szükséges nagyvonalakban áttekinteni a német munkajog (belső) jogforrási rendszerét.⁷³

A német munkajogi jogforrás hierarchiájának ('Normenpyramide'⁷⁴) csúcsán az alkotmány ('Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland') áll. Ennek első része rendelkezik az alapvető jogok katalógusáról, amely – többek között – tartalmazza a munka világára vonatkozó alapjogokat.⁷⁵ A hierarchiában az

68 BERKE i. m. 130.

69 BAG 01.07.2009 – 4 AZR 261/08.

70 STÜCK, Volker: Freizeit oder Geld. *Arbeit und Arbeitsrecht*, 2019, 74(11), 682. A Bundesarbeitsgericht (BAG) több esetben kimondta, hogy a munkaidő és a munkabér egységes tárgycsoportot alkotnak az előnyök összehasonlításakor, mivel szorosan kapcsolódnak egymáshoz (lásd pl.: BAG 15.04.2015 – 4 AZR 587/13., BAG 22.8.2018 – 5 AZR 551/17.)

71 BERKE i. m. 130.

72 Uo. 127.

73 Az ehhez kapcsolódó tanokból itt csak a téma szempontjából lényeges elemek kerülnek elemzésre. Nem kerül tárgyalásra például az európai munkajog és az alkotmány ('Grundgesetz') viszonya, a törvényi és rendeleti jogalkotás témaköre, valamint a szakszorg, bírói jog és a munkáltatói utasítás jogforrási jellegének témaköre.

74 F. SCHNEE, Oliver: Die Normenpyramide im Arbeitsrecht. *Managementstyle.de, Das Portal für Führungskräfte*. <https://managementstyle.de/normenpyramide-im-arbeitsrecht-guinstigkeitsprinzip-rangfolgeprinzip/#/> (2022. 03. 31.)

75 WEISS, Manfred: *The Sources of German Labour Law*. In: GYULAVÁRI, Tamás – MENEGATTI, Emanuele (eds.): *The Sources of Labour Law*. h. n., Kluwer Law International BV – The Netherlands, 2020, 230.

alkotmány alatt a jogszabályok helyezkednek el.⁷⁶ Fontos kiemelni, hogy a német jogban nincs a magyarhoz hasonló munkajogi kódex, a munkaszerződés is a 'Bürgerliches Gesetzbuch' (a továbbiakban: BGB) egyik szerződéstípusaként jelenik meg. A német munkajogra tehát számos jogszabály hatálya kiterjed, melyek e jogág különböző jogterületeit szabályozzák.⁷⁷

A jogszabály kényszerítő ereje ('Wirkung') szempontjából kógens és kétoldalúan diszpozitív jogszabályok különböztethetők meg.⁷⁸ Előbbiek körében említhetők az ún. egyoldalúan kényszerítő (relatív diszpozitív) normák, amelyekről csak a munkavállaló javára lehet eltérni megállapodással. Ez érvényesül jellemzően a munkaszerződés és a jogszabályok viszonylatában,⁷⁹ a kollektív szerződés és a jogszabály relációjában ugyanakkor ez nem jellemző,⁸⁰ de erre is van példa⁸¹ (az 1992. évi Mt. szabályozási módszere tehát eltért a német megoldástól, mivel ebben az időszakban a relatív diszpozitivitás elve érvényesült főszabályként az 1992. évi Mt. és a kollektív szerződések viszonylatában is⁸²). Léteznek továbbá ún. kétoldalúan kényszerítő (kógens) szabályok, amelyek alkotására – Abbo Junker álláspontja szerint⁸³ – két okból kerül sor. Egyrészt azért, mert a kedvezőbbség kérdése esetenként fel sem merülhet, nem értelmezhető,⁸⁴ másrészt azért, mert bizonyos rendelkezések ilyen természetéhez nyomós közérdek fűződik.⁸⁵ A kétoldalúan diszpozitív (eltérést engedő) munkajogi jogszabályok körében ismét kétféle különböztethető meg. Egyrészt az ún. 'tarifadiszpozitív' jogszabály, amelyről eltérni csak kollektív szerződésben lehet mind a munkavállaló javára, mind hátrá-

76 E körben nem kerül elemzésre a szövetségi és állami törvények ('Bundes- und Landesgesetz') viszonya.

77 WEISS i. m. 231.

78 Lexikon für die tägliche Betriebsratsarbeit. <https://www.betriebsrat.de/portal/betriebsratslexikon/G/guenstigeitsprinzip.html>. (2022. 03. 31.)

79 Ilyen például a Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (Bundesurlaubsgesetz) 3 § (1) bekezdése, amely szerint az éves szabadság mértéke legalább 24 munkanap.

80 WEISS i. m. 232, 235–236.

81 Ilyen például a Bundesurlaubsgesetz 13. § (1) bekezdése, amelynek utolsó mondata szerint e törvény rendelkezéseitől – néhány kivétellel – nem lehet eltérni a munkavállaló hátrányára kollektív szerződéssel.

82 KISS György: *Munkajog*. Budapest, Osiris, 2005, 75.

83 JUNKER, Abbo: *Grundkurs Arbeitsrecht, 17. Auflage*. München, Verlag C. H. Beck, 2018, 31. (idézi: BERKE i.m. 127.)

84 Pl. a BGB 623. §-ának alakisági előírásai.

85 Pl. a Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz) 1. § (1) bekezdése, amely szerint minden munkavállaló jogosult legalább a minimálbér összegének megfelelő munkabérré.

nyára,⁸⁶ másrészt az a jogszabály, amely korlátozás nélkül diszpozitív, azaz a munkaviszonyban álló felek számára is bármilyen irányú eltérést enged.⁸⁷ A kétoldalúan diszpozitív munkajogi jogszabályok többsége (mind a két csoport tekintetében) azonban többnyire korlátozott kétoldalúan diszpozitív,⁸⁸ mivel ezek általában meghatározzák az eltérés lehetséges mértékét, illetve határait,⁸⁹ esetleg feltételt szabnak az eltérésnek.⁹⁰

A jogforrási hierarchiában a jogszabályi szabályozási szint alatt helyezkedik el a kollektív szerződés, alatta az üzemi megállapodások, az utóbbi alatt pedig a munkaszerződés. Ezek, a jogforrási hierarchia különböző szintjein található normák 'konkurenciába' ('Normenkonkurrenz') kerülhetnek egymással.⁹¹ Ez akkor fordul elő, ha ezen jogforrások ugyanazon jogintézményt, például a díjazást, vagy a szabadság mértékét eltérően szabályozzák. Ilyen esetekben felmerül a kérdés, hogy az adott jogintézményre melyik jogforrás az irányadó.⁹² E konkurencia feloldása tekintetben általános szabályként a 'hierarchia elve' ('Hierarchieprinzip', 'Rangprinzip'⁹³) érvényesül. Ennek lényege, hogy az egyoldalúan vagy kétoldalúan kényszerítő (kógens) szabály megelőzi a kollektív szerződést, a kollektív szerződés az üzemi megállapodást, utóbbi pedig a munkaszerződést. A kollektív szerződés és az üzemi megállapodás konkurenciájának kérdésében a német munkajog – szellemiségében a magyarhoz hasonló – olyan megoldást alkalmaz, amelynek lényege, hogy a munkadíjak, valamint a kollektív szerződésben szabályozott (rendszerint

86 Pl. a Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) 1b. §-a, amely az építőipari tevékenységek tekintetében enged a törvénytől való kollektív szerződéses eltérést a munkavállaló hátrányára is. Ilyen továbbá a BGB 622. § (4) bekezdése is, amely a felmondási idő törvényi szabályaitól való eltérést engedi meg a kollektív szerződés számára.

87 Pl. a BGB 613., 614., 616. §-ai.

88 Kiss (2005) i. m. 75.

89 Pl. az Arbeitszeitgesetz (ArbZG) 7. § (1) bekezdése, amely lehetővé teszi a kollektív szerződés számára a törvény által előírt napi pihenőidő bizonyos mértékű csökkentését.

90 Pl. a BGB 622. (5) bekezdése, amely a felek megállapodása számára a törvény által előírtnál rövidebb felmondási idő kikötését csak bizonyos feltételek megvalósulása esetén teszi lehetővé.

91 Az azonos szintű normák kollíziója feloldásának szabályai ('Das Spezialitäts- und Ordnungsprinzip') kapcsán lásd pl.: ANTONI, Patrizia: Normenkollision im Arbeitsrecht und das Günstigkeitsprinzip. *AHS Rechtsanwälte*. <https://www.ahs-kanzlei.de/de/2015-05-normenkollision-arbeitsrecht-guenstigkeitsprinzip> (2022. 03. 31.)

92 BERKE i. m. 127–128.

93 WAHLIG, Thomas – KAMPFMANN, Klara: Wie funktioniert eigentlich... das Günstigkeitsprinzip? Teil I. *Pusch Wahlig Workplace*. <https://pwwl.de/wie-funktioniert-eigentlich-das-guenstigkeitsprinzip-teil-i/> (2022. 03. 31.)

szabályozni szokott) munkafeltételek nem lehetnek üzemi megállapodás tárgyai, kivéve, ha a kollektív szerződés kifejezetten megengedi ezt az ún. 'kiegészítő üzemi megállapodások' formájában.⁹⁴ Ebben az esetben tehát (ha egy adott munkáltatónál van kollektív szerződés és üzemi megállapodás is) ezen tárgykörökre vonatkozó üzemi megállapodásos szabály megalkotásához kifejezett kollektív szerződéses felhatalmazás szükséges.⁹⁵ Röviden arra is érdemes utalni, hogy az üzemi megállapodások mindig a teljes munkaerőre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy a munkavállalók szakszervezeti tagok-e vagy sem. A kollektív szerződések ezzel szembe csak azokra vonatkoznak, akik tagjai annak a szakszervezetnek, amelyik aláírta az adott kollektív szerződést.⁹⁶ A német jog tehát e tekintetben a magyartól eltérő megoldást alkalmaz, hasonlóan más európai országokhoz.⁹⁷

Lényegében tehát a jogforrási rendszer alapvető elve az, hogy a magasabb szintű szabályba ütköző alacsonyabb szintű szabály érvénytelen. A munkajogban azonban ezt a hierarchikus megoldást alapvetően befolyásolja a kedvezőbb-ség elve ('Günstigkeitsprinzip'), mivel a munkajogi normák fő szabály szerint minimális standardokat határoznak meg, így csak egy irányban kényszerítők. Ennek okán a hierarchiában alacsonyabb szintű norma megelőzi a magasabb szintűt, feltéve, hogy a munkavállalóra kedvezőbb szabályt állapít meg. A munkavállalóra kedvezőbb szabályozás elve tehát áttöri a hierarchia elvét.⁹⁸

A Günstigkeitsprinzip elvét a kollektív szerződés és a munkaszerződés viszonylatában mondja ki a Kollektív szerződésekről szóló törvény ('Tarifvertragsgesetz') 4. § (3) bekezdése, amely szerint a kollektív szerződéstől eltérő megállapodások abban az esetben érvényesek ('zulässig'), ha azt a kollektív szerződés megengedi vagy a megállapodás a munkavállalóra kedvezőbb.⁹⁹ A kedvezőbb-ség elve a bírói gyakorlat alapján – kifejezett tételes jogi szabály hiányában – az üzemi megállapodás és a munkaszerződés viszonyában is érvényesül.¹⁰⁰

94 Betriebsverfassungsgesetz 77. § (3) Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, können nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein. Dies gilt nicht, wenn ein Tarifvertrag den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zulässt.

95 BERKE i. m. 128–129.

96 WEISS i. m. 233, 240–243.

97 BERKE i. m. 129.

98 Uo. 128.

99 Tarifvertragsgesetz 4. § (3) Abweichende Abmachungen sind nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten.

100 BERKE i. m. 128.

A kollektív szerződés (illetve az üzemi megállapodás) és a munkaszerződés viszonyában az általános szabály az, hogy a kollektív szerződés személyi hatálya alatt állók¹⁰¹ tekintetében a kollektív szerződéses norma közvetlenül és kényszerítő jelleggel hatályosul ('unmittelbar und zwingend'). Ezt az általános, a kollektív szerződés kényszerítő természetét kifejező szabályt azonban áttöri a 'Günstigkeitsprinzip' elve, mivel a felek megállapodása eltérhet a kollektív szerződéstől a munkavállaló javára. A kollektív szerződést kötő felek azonban megengedhetik a kollektív szerződéstől a munkavállaló hátrányára történő eltérő megállapodások megkötését is. E kollektív szerződéses rendelkezések az ún. 'Öffnungsklauseln',¹⁰² amelyek megnyithatják az eltérő megállapodás lehetőségét, akár a munkavállaló hátrányára is. Ez a lehetőség ugyanakkor általában megszorításokkal érvényesül: esetleg az üzemi tanács hozzájárulása szükséges, vagy különös tényállási elemekhez kapcsolódik.¹⁰³ Ahogy fentebb említésre került, a magyar munkajogban a kollektív szerződés még ezen körülmények fennálltat esetén sem nyithatja meg a munkavállalóra kedvezőtlenebb eltérés lehetőségét a munkaszerződés számára. Erre csak jogszabály biztosíthat lehetőséget.

Figyelemmel arra, hogy a kollektív szerződés a munkavállaló-védelem eszköze, a hatálya alá tartozók a munkaszerződésben – fő szabályként – nem állapodhatnak meg a munkavállalóra kedvezőtlenebb munkafeltételekben. A kollektív szerződés továbbá nem zárhatja el a munkavállalóra kedvezőbb munkaszerződéses (vagy a felek közötti egyéb) megállapodások lehetőségét, azaz a kollektív szerződéses munkafeltételek nem értelmezhetők maximális feltételekként ('Höchstbedingungen').¹⁰⁴

6. Összegzés

A magyar munkajogban a kedvezőbbbségi elv első említésére – a jogszabály és a kollektív szerződés viszonylatában – 1991-ben, a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 147. számú állásfoglalásában került sor azon kérdés kapcsán, hogy érvényes-e a végkielégítésre vonatkozó kollektív szerződéses szabályozás. Annak ellenére, hogy az 1967. évi Mt. a végkielégítés kapcsán

101 Ahogy az már említésre került, az ún. 'tarifgebundene' személyi körbe azok tartoznak, akik a kollektív szerződést kötő érdekképviseletek tagjai.

102 PALLASCH, Ulrich: *Arbeitsrecht: Ein Lehrbuch für Wirtschaftswissenschaftler*. München, Verlag Franz Vahlen GmbH, 2014, 358.

103 BERKE i. m. 129.

104 Uo. 129.

(kógens jelleggel) nem biztosított eltérési lehetőséget a kollektív szerződés számára, a Munkaügyi Kollégium az állásfoglalásban – ‘contra legem’ jelleggel – kimondta e jogintézmény tekintetében a kollektív szerződéses szabályozás lehetőségét, amennyiben az a munkavállalóra kedvezőbb szabályokat állapít meg a törvényhez képest. Az állásfoglalás szerint továbbá a törvényhez képest kedvezőbb eltérést „nem egyes részletszabályok, hanem a végkielégítésre vonatkozó szabályozások egybevetésével kell elbírálni.”¹⁰⁵

Az 1992. évi Mt. alapvető változásokat eszközölt a munkajog jogforrási rendszerében, amelynek célja a piacgazdaság viszonyainak megfelelő munkajogi szabályozási rendszer kialakítása volt. E törvény mind a kollektív szerződés, mind a felek megállapodása tekintetében a relatív diszpozitivitás főszabályát rögzítette a törvény harmadik részéhez képest, valamint arról rendelkezett, hogy a felek megállapodása kollektív szerződéstől kizárólag a munkavállaló javára térhet el.

A jelenleg hatályos Mt. némileg szakított az 1992.évi Mt. megoldásával, ugyanis a jogalkotó az Mt. szabályainak általános természetét (annak Második és a Harmadik Részét) diszpozitívként határozta meg a kollektív szerződéssel szemben. A munkaszerződés ‘szabályozó’ szerepét illetően ugyanakkor az mondható, hogy az Mt. megtartotta az ‘elődje’ szabályozási szemléletét, vagyis azon főszabályt, amely szerint a munkaszerződés (a felek megállapodása) a munkaviszonyra vonatkozó szabályoktól a munkavállaló javára térhet el. E főszabály alól csak jogszabály teremthet kivételt. A kedvezőbbség megítélésének módszerét illetően az Mt. – a német bírói gyakorlat és jogirodalom által kidolgozott és a Munkaügyi Kollégium állásfoglalásában már említett – ‘Sachgruppenvergleich’ módszerét rögzítette, vagyis azt a szabályt, amely szerint a munkavállaló javára való eltérést az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell elbírálni.

Összefoglalóan az mondható el, hogy – bizonyos szabályozás különbségektől eltekintve – mind a hazai, mind a német munkajogban kiemelt jelentőséggel bír a kedvezőbbség elve (‘Günstigkeitsprinzip’), amely szerint a felek megállapodása eltérhet a munkajogi jogforrási rendszer hierarchiájában magasabb szinten elhelyezkedő munkaviszonyra vonatkozó szabálytól (ezzel ‘felülírva’ a hierarchia elvét), amennyiben az a munkavállaló számára kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz.

105 MK 147. szám.

FELELŐSÉGI KÉRDÉSEK A MARKETINGBEN – PR, CSR, önszabályozás és zöldmarketing

SIMAY ATTILA ENDRE
adjunktus (KRE ÁJK, BCE MI)

Absztrakt

Napjainkban a felelősség és fenntarthatóság egyre jelentősebb kérdésekké válnak a vállalatok működésében, ahogy a hagyományos pénzügyi és profitcélok mellé különböző társadalmi elvárásoknak történő megfelelés is megjelenik a tevékenységek tervezésekor. A marketing funkció kapcsán említést érdemel a vállalati működés érintettekkel történő összeegyeztetését végző public relations (PR), valamint a vállalatok társadalmi felelősségvállalását célzó különböző programok (CSR). Szintén a társadalmi elfogadottságot erősítheti a marketing szakmai saját etikai standardjai, az önszabályozás. A fenntarthatóság kapcsán pedig az úgynevezett zöldmarketing felértékelődése érintheti a különböző marketing tevékenységeket.

Kulcsszavak: Felelősség, fenntarthatóság, önszabályozás, zöldmarketing

Abstract

Nowadays, responsibility and sustainability are becoming more and more important issues in the operation of companies. Besides the traditional financial and profit goals, the companies face different social expectations designing the different activities. Within the marketing function, it is worth mentioning the public relations (PR) programs that can coordinate the operation of the company with the stakeholders, and the various programs aimed at corporate social responsibility (CSR). Social acceptance can also be strengthened by the marketing professional's own ethical standards and self-regulation. Meanwhile the appreciation of so-called green marketing may affect various marketing activities to foster sustainability.

Keywords: Responsibility, sustainability, self-regulation, green marketing

1. Bevezetés

A felelősségi és fenntarthatósági kérdések jelentősége az elmúlt időszakban folyamatos növekedést mutatott, amely társadalmi alrendszerként így a gazdasági és szabályozási kérdések kapcsán is egyre fontosabbá vált. A globális felmelegedés, és az ezzel járó társadalmi és gazdasági hatások nyomán a fenntarthatósági aspektusok a közbeszéd részévé váltak, amelyre az üzleti élet szereplőinek is meg kell találniuk a maguk válaszait. A klasszikus értelemben vett kizárólagos profítcélok, a minél nagyobb pénzügyi eredmény erre ugyanis önmagában nem jelent választ, mert közben a társadalmi elvárások eredményeként a vállalatok ma már nem szolgálhatják csak és kizárólagosan a tulajdonosok pénzügyi érdekeit, hanem a társadalmi elfogadottság eléréséhez ennél több társadalmi elvárásnak kell megfelelniük.

Miközben a vállalati működés maga is egy komplex szervezeti struktúra, amelyben számos gazdasági részterület együttes működése eredményezi összefoglalóan a vállalati működést. Ebben a tanulmányban elsősorban a marketing funkció és ezen belül a marketingkommunikáció fókuszában kerülnek kifejtésre a felelősségi és fenntarthatósági kérdések, noha azt fontos leszögezni, hogy ezek a kérdések más vállalati funkciókat is érintenek. Így bár az elsődleges fókusz a marketing funkcióra kerül, de természetesen ezeknek összhangban kell lenniük a szervezeti működés egészével.

Természetesen elismerve, hogy a marketingen belül a kommunikáción kívüli részterületeire is mérlegelés tárgyát képezi a felelősség és fenntarthatóság. A marketinges szakirodalomban viszont sokszor a marketingkommunikáció részeként taglalják a public relations (PR) és a vállalatok társadalmi felelősségére (CSR) vonatkozó programokat, mint amilyen morális dimenzióval foglalkozó részterületek. Az önszabályozás is a magyar gyakorlatban a reklámmal van szorosabb összefüggésben, mint például a Reklámetikai Kódex. A felelősség környezeti dimenziójában pedig kitérünk a zöldmarketingre, szembe állítva azt az olyan megtévesztő piaci gyakorlattal, amilyen a zöldre mosás (angolul greenwashing) jelensége.

2. Marketing és kommunikáció

A tágabb kontextus megértése érdekében elsőként érdemes tisztázni, hogy a vállalati működés, különösen a nagyvállalati működés számos elkülöníthető vállalati részterülettel, úgynevezett vállalati funkcióval rendelkezik vagy rendelkezhet. A teljesség igénye nélkül ilyen vállalati funkciók lehetnek a pénzügy, a

számvitel, az informatika, a logisztika, az emberi erőforrás menedzsment (HR) és a marketing. Ugyanakkor most elsősorban a marketing aspektusából kerül áttekintésre, hogy a felelősség és fenntarthatóság kérdései mit jelenthetnek a vállalati vagy szervezeti működés szempontjából.

Először is fontos meghatározni magát a marketing funkciót. Bauer és társai erre három különböző rétegű meghatározást különítettek el, ahol beszélhetünk a marketing fogalom szűkebb, tágabb és kiterjesztett meghatározásáról. Szűkebb értelemben a marketing olyan vállalati tevékenység, amely a vevők/felhasználók igényeinek kielégítése érdekében elemzi a piacot, meghatározza az eladni kívánt termékeket és szolgáltatásokat, megismerteti azokat a fogyasztókkal, kialakítja az árakat, megszervezi az értékesítést és befolyásolja a vásárlókat. Míg tágabb értelemben a vállalat egészére kiterjedő – a vevőkkel való azonosulást hangsúlyozó – filozófia, szemléletmód, amelynek megvalósítása a felső vezetés feladata, oly módon, hogy a vállalati résztevékenységek integrációjában a marketing szempontok dominálnak. Valamint kiterjesztett értelemben minden értékkel rendelkező jószág (termék, szolgáltatás, eszme, ötlet, érzés stb.) cseréje. Az üzleti szférán túl kiterjed az olyan nem nyereségorientált területekre is, mint például az oktatás, a kultúra, a vallás, a politika stb.¹

Ezek közül elsősorban a szűkebb értelmezés segíthet annak megértésében, hogy milyen részterületekkel foglalkoznak a marketing szakemberek. A piac elemzésekor beszélhetünk például piackutatásról, de a meghatározásban benne rejlenek a marketing úgynevezett funkcionális területeinek lenyomatai is. A különböző marketingtevékenységeket ugyanis a marketingmix eszközeinek négy nagy csoportjába sorolhatjuk, és a marketing 4P felosztásaként szoktunk rá hivatkozni. Ezek a termék (product), ár (price), értékesítési hely (place) és promóció (promotion).² A 4P rövidítés az angol kifejezések kezdőbetűinek összevonásából ered, amelyek együttesen alkotják az úgynevezett marketingmixet, amely a vállalati marketingeszközök különböző piaci helyzetekben alkalmazott kombinációja, amelyek szinergiában vannak egymással.³

Bár a hétköznapokban általában a reklámok, vagyis a kommunikáció jut talán leginkább eszünkbe a marketingről, a marketing ennél sokrétűbb vállalati funkció. A szűkebb értelemben vett meghatározásban a termékek és

1 BAUER András – BERÁCS József – KENESEI Zsófia: *Marketing alapismeretek*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017, 20–28.

2 KOTLER, Philip – KELLER, Kevin Lane: *Marketingmenedzsment (14. kiadás)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 36–37.

3 BAUER–BERÁCS–KENESEI i. m. 29–32.

szolgáltatások meghatározása utal a termékpolitikára, az értékesítés megszervezése az értékesítési helyre, az árak kialakítása az árpolitikára, míg a megismertetés és a befolyásolása a kommunikációra. A tágabb értelmezés túllép a vállalat funkcionális szervezeti gondolkodásmódján, amely azt feltételezi, hogy minden egyes funkciónak egy jól körül határolható szervezeti egység feleltethető meg. Ebben az értelmezésben minden vállalati funkciónak úgy kell megszerveznie tevékenységét, hogy az alapvető piaci (marketing) célokat helyezték előtérbe. A kiterjesztett értelmezés során a marketing az üzleti szférán túl is alkalmazott tevékenységként jelenik meg.⁴ Mivel azonban a felelősség kérdése inkább funkcionális területek mentén értelmezhető, ezért a továbbiakban a szűkebb értelmezés lesz irányadó.

Bár a felelősség és fenntarthatóság természetesen a marketing funkcionális területei közül mindegyiket értini valamilyen mértékig, a tanulmányban a kommunikációs aspektus kerül jobban hangsúlyozásra. Elsősorban azért, mert a felelősségi kérdésekkel foglalkozó részterületek, mint a *public relations* (PR) és a vállalatok társadalmi felelősségvállalása (angolul *corporate social responsibility*, röviden CSR) általában a marketingkommunikáció kapcsán jelennek meg leggyakrabban a szakirodalmakban. Noha arról is létezik szakmai diskurzus, hogy ezek a területek mennyiben részei, vagy csak részben átfedő területek a marketinggel, és ezen belül a marketingkommunikációval.

A különböző marketingkommunikációs eszközöket összefoglalóan marketingkommunikációs mixnek szokás nevezni. Nem összekeverendő a marketing mix fogalommal, amelyet gyakran a marketing 4P felosztás együtteseként használnak, és amelynek a kommunikáció csak az egyik alkotó elemeként jelenik meg. A marketingkommunikáció esetén természetesen fontos, hogy minden kommunikációs eszköz sajátos tulajdonságokkal és költségekkel rendelkezik, azonban itt és most nem fogunk foglalkozni minden egyes kommunikációs eszközzel külön-külön.

A kommunikációs funkció körülírásakor Bauer és Berács a reklám fogalmat alkalmazzák, de ugyanakkor ennek tartalma lefedi a marketing kommunikációs aspektusát. Meghatározásuk alapján a marketingkommunikáció az eladótól a vevő felé irányuló üzleti célú információkibocsátás, valamint a fogyasztókkal folytatott párbeszéd annak érdekében, hogy a vásárló attitűdjét és magatartását befolyásolja. Szerintük összességében a kommunikáció rövid távon kevésbé hatásos, mint hosszabb távon, ami alapvetően a reklámhatás időbeni felépülésével és összeadódásával magyarázható. A kommunikációs üzenet ugyanis eltérő helyzetekben találhatja a vásárlókat, hiszen jóval jelentősebb

4 Uo. 20–28.

hatása van, ha a fogyasztók képesek és hajlandók odafigyelni az üzenetekre, mintha csak a háttérben megjelenő kommunikációs zaj részét képezik a reklámok.⁵ Vagyis a kommunikáció hatásossága nagyrészt az üzenetet befogadó emberek hozzáállásán és más szituációs tényezőkön is múlhat, amelyre a marketing szakembereknek nincs vagy alig van ráhatása.

A marketingkommunikáció mint a marketing részterülete szintén további részekre osztható fel. Bár a felosztási kategóriák a különböző forrásokban kicsit eltérnek egymástól. Kotler és Keller például elkülöníti a tömegkommunikáció menedzselésekor a reklámot, az értékesítésösztönzés, az eseményeket és élmények és a public relations-t (PR), míg mellette személyes kommunikációként beszélhetünk direkt és interaktív marketingről, szájreklámról és személyes eladásról.⁶ Ugyanakkor például a magyar szakirodalomban Bauer és társai szerint a marketingkommunikációs mix részei a hirdetések, a public relations, az eladásösztönzés, a direkt marketing és a (fogyasztókkal történő) párbeszéd.⁷

Összességében a marketingkommunikáció a vállalati kommunikációnak a marketinghez kötődő részeként is meghatározható, és a tömegkommunikációs eszközök között beszélhetünk public relations kommunikációról is. Azt viszont szintén érdemes tisztázni, hogy azért fogjuk használni mindvégig az angol public relations fogalmat, mert a PR fogalomnak általánosan elfogadott magyar megfelelője nincs. Tükörfordításban nagyjából 'nyilvános kapcsolatok'-ról beszélhetünk.⁸ Amikor a public relations mint marketingkommunikációs forma jelenik meg, akkor elsődleges célként az imázsépítés és az informálás kap szerepet, amely hosszú távon fejti ki hatását és a különböző vállalati működés által érintettek csoportokhoz és általános véleményalkotókhoz szól.⁹ A felelősségi kérdésekben pedig a public relations-nek van kitüntetett szerepe és jelentősége, hiszen a működés által érintett célcsoportok irányában értelmezhető jelentős mértékben a marketing funkció felelőssége is.

3. Public Relations (PR)

A PR a vállalat és a működésében érintettek (angolul az úgynevezett stakeholderek) közötti párbeszéd, aminek célja a bizalom erősítésével pozitív

5 BAUER András – BERÁCS József: *Marketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017, 263–272.

6 KOTLER–KELLER i. m. 560–563.

7 BAUER–BERÁCS–KENESEI i. m. 352–366.

8 HORVÁTH Dóra – BAUER András: *Marketingkommunikáció*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013, 203–208.

9 BAUER–BERÁCS i. m. 276–279.

attitűdök kialakítása az érintettekben. A hagyományos felfogás szerint a PR a marketingkommunikációs eszközök egyike, míg maga a PR-szakma inkább csak átfedésekről beszél. Utóbbiak szerint a PR célja az érintettek érdekeinek interpretálása a vállalat felé, míg a hagyományos marketing felfogás szerint inkább a vállalattól a környezet (és belső érintettek) felé irányuló üzenetek dominálnak.¹⁰ Összességében a PR alapvető feladata, hogy a szervezetet elfogadtassa magát környezetével és azoknak a csoportoknak a körében, amelyektől működése függ. A releváns kommunikáció segítségével lojalitást, illetve megfelelő támogatást hivatott elérni. Azaz a public relations olyan tervszerű és folyamatos tevékenység (kétoldalú kommunikáció), amelynek célja, hogy a szervezet és munkatársai, közönsége, környezete, illetve közvéleménye között megértést, bizalmat építsen ki és tartson fenn, gondolja a hírnevet.¹¹ Miközben azt fontos kiemelni, hogy a jó public relations nem egyszerűsíthető le csak a kommunikációra, hanem a vállalati környezet különböző csoportjaival érdemi foglalkozást, törődést is magában kell foglalnia.

Egy szervezet ugyanis csak akkor tud hosszabb távon is eredményesen működni, ha a környezete megértéssel viseltetik a szervezet problémái, fejlődése, folyamatai és törekvései iránt, vagyis a szervezet célkitűzéseinek van külső támogatottsága is, amely egyébként feltételez egy bizalmi légkör kialakítását a szervezet és környezet különböző célcsoportjai között.¹² Ehhez a PR alapvető feladata a hitelesség biztosítása, hiszen ez a bizalom és a jó hírnév alapja. A vállalatnak egyszerre kell jót tennie, és erről kommunikálnia az érintett célcsoportok felé úgy, hogy az releváns legyen és hírértékkel bírjon az érintettek számára.¹³

A külső PR a vállalat környezetéhez való alkalmazkodást hivatott elősegíteni. Mivel az alkalmazkodás szükséges, de nem elégséges feltétel az üzleti sikerek eléréséhez, ezért ezen túlmenően befolyásolni is kell partnerkapcsolatok kiépítésén és működtetésén keresztül a különböző külső érintett célcsoportokat, amelyek közé beletartoznak a társadalmi kapcsolatok és a természeti környezet is.¹⁴ A fejlett társadalmi tudattal rendelkező közösségben a morális célok követése pozitívan hathat a nyereségességre is, hiszen ekkor

10 KESZEY Tamara – GYULAVÁRI Tamás: *Marketingtervezés*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016, 1–197.

11 HORVÁTH–BAUER i. m. 203–208.

12 NYÁRÁDY Gáborné – SZELES Péter: *Public Relations*. Budapest, Perfekt Kiadó, 2011, 11–40.

13 FAZEKAS Ildikó – HARSÁNYI Dávid: *Marketingkommunikáció érthetően*. Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia, 2011, 263–267.

14 HORVÁTH–BAUER i. m. 203–208.

a közösség honorálja az etikus viselkedést. Például azzal, hogy fogyasztók a jó hírű vállalatoktól vásárolnak, illetve hajlandók megfizetni például a termék környezetbarát előállításából adódó többletköltséget.¹⁵

A társadalmi kapcsolatok, a különböző társadalmi csoportokkal folytatott kommunikáció és a jóindulatokat elérni kívánt különböző public relations akciók és tevékenységek különösen fontosak, ha a vállalatok (társadalmi) felelősségi kérdéseiről beszélhetünk. A szűkebb vagy tágabb értelemben vett helyi lakosság fontos szerepet tud abban játszani, mennyire tud jól működni egy szervezet. A megértő és a vállalat tevékenységét segítő vagy legalább toleráló helyi környezetben a vállalat viszonylag szabadon megvalósíthatja üzleti céljait. Miközben egy vele ellenséges környezet sokban hátráltathatja azt. Gondoljunk csak a lakossági tiltakozások erejére, amelyek a média és a (helyi) politika figyelmét felkeltve kellemetlen üzleti következményeket helyezhetnek kilátásba.

Másfelől a természeti környezet, mint külső érintett célcsoport jelentősége a fenntarthatóság kapcsán kerül elő gyakran, mivel bár maga a fenntarthatóság is több dimenzióban értelmezhető, de a közbeszédben ez gyakran egyetlen jelent a környezeti fenntarthatósággal, esetleg környezetvédelemmel. A fenntarthatóság jelentőségének felértékelődése egyben a természeti környezet, mint érintett célcsoport jelentőségének felértékelődésével is járt. Még akkor is, ha itt a természeti környezet nevében és/vagy érdekében eljáró csoportokról beszélhetünk, mint például a környezetvédelmi aktivista csoportok vagy a környezetvédelmi szabályozók.

A külső public relations mellett értelemszerűen létezik belső public relations is. Hiszen csak egyetlen olyan közvéleménycsoport létezik, amely minden társaságban vagy szervezetben jelen van, ez pedig a belső közösség, a munkavállalók. A belső közösség a 'legkönnyebben' elérhető közösség, amelytől megkaphatjuk mind a társaság vagy termék imázsának, mind pedig a társaság által végzett kommunikációs tevékenység egészének értékelését. Ráadásul a belső közösség és a külső közvéleménycsoportok véleménye és értékítélete kölcsönösen hatnak egymásra, és a kettő kombinációja adja a társaság kommunikációjának valós keretét.¹⁶ A munkavállalók és a helyi társadalmi környezet átfedése mentén a felelősségi és fenntarthatóági kérdések a belső PR esetében jelentkeznek.

A felelősségteljes gondolkodás és cselekvés ma már inkább tekinthető a vállalatoktól elvárt viselkedés egyik fő jellemzőjének. Ez a vállalati felelősség

15 CHIKÁN Attila: *Vállalatgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.

16 NYÁRÁDY–SZÉLES i. m. 182–224.

érték, miközben maga a felelősség erkölcsi kategória. Ez a felelősség ugyanakkor több különböző érintett csoportra is kiterjed, például az alkalmazottak, környezet, fogyasztók, felhasználók. Az etikus magatartás és etikus kommunikáció erősíti a bizalom alapját képező pozitív attitűdöt (hozzáállást). Egy vállalatnak a kommunikációjában megtestesülő felelőssége egyszerre érinti a vállalat iránti bizalmat és összességében véve az emberek és az intézmények iránt megnyilvánuló bizalmat is. Tekintettel arra, hogy a vállalatok etikus kommunikációja közvetlen kihatással van a közbizalom alakulására is. Ha a vállalatok nem érzik át a felelősségük súlyát, és megtévesztően kommunikálnak, ezzel a közbizalmi állapotokat is ronthatják.¹⁷

Vagyis a gazdasági szereplők is felelősséggel tartoznak a társadalmi közállapotokért, illetve ezen gazdasági szereplők etikus és felelősségteljes kommunikációja is hozzájárul ahhoz, hogy milyen társadalomban élünk. Ebből arra is következtethetünk, hogy amennyiben a vállalati kommunikáció nem őszinte, hanem hamis üzenetekkel célozza meg az embereket, akkor az emberek nem fognak megbízni a vállalatokban. Ami ugyanakkor kialakítja a kölcsönös bizalmatlanság légkörét a vállalatok és az érintett célcsoportok között. Ennek a vállalati kommunikációnak része a marketing- és public relations kommunikáció, ami őszinte és etikus üzenetekkel építheti a (köz)bizalmat.

A kommunikációs és PR-szakemberek egyre gyakrabban találják magukat mediátori, konfliktuskezelő és kommunikációt fejlesztő szerepkörökben. Amikor különösen hangsúlyosak tudnak lenni bizonyos etikai protonormák, amelyek a legkülönbébb kultúrákban a kommunikáció kulcsértékei. Ilyen protonormák mindenekelőtt az igazmondás, az igazságosság iránti elkötelezettség, a szolidaritásra is képes szabadság és az emberi méltóság tisztelete. A public relations sikerességéhez átlátható, elfogulatlan, kétirányú, dinamikus folyamat szükséges, ahol a tények viszonyos megismerése a cél, még akkor is, ha az nem is eredményez egyetértést a felek között.¹⁸ Az őszinteség ugyanis elengedhetetlen a bizalom elnyeréséhez és megtartásához, az esetlegesen fennmaradó nézeteltérések dacára is.

4. Vállalatok társadalmi felelősségvállalása (CSR)

A fenntartható és környezetkímélő, szolidáris vállalati tevékenység a 19. században a politika és a gazdaság együttműködésével kezdődött, az 1990-

17 BORGULYA ISTVÁNNÉ VETŐ Ágnes: *Kommunikációmenedzsment a vállalati értékteremtésben*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 191–202.

18 OLIVER, Sandra: *Public Relations stratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009, 127–132.

es évektől a globalizációs kihívásokra adott válaszként a CSR egyre több nemzetközi fórumon napirendre került, majd a 21. századra a társadalmi felelősségvállalás már mintegy elvárásá fogalmazódott meg a vállalatok felé.¹⁹ A társadalmi környezet mindig is elvárt a vállalkozásoktól, illetve azok képviselőitől bizonyos viselkedésmintákat, és ezek betartását többnyire honorálta a piaci versenyben is. Napjainkban egyre jelentősebbé válnak a vállalati célok között a társadalmi elvárásokra épülő, főleg erkölcsi alapokon álló kiegészítő célok is. A „felelős vállalat” felfogás szerint a célok meghatározásánál valamennyi érintett érdekeit figyelembe kell venni, és a hagyományos felfogáshoz képest nagyobb súlyt kapnak a külső érintettek, ami alapján a „felelős vállalat” koncepció alapján a vállalatoknak társadalmi felelősége is van, és ennek jegyében működése során mintegy szűrőt alkalmazva racionálisan dönt a morálisan elfogadható alternatívák között.²⁰

A vállalatok társadalmi felelősségvállalását nevezzük olykor a magyar nyelvben is röviden CSR-nek, amely az angol Corporate Social Responsibility kifejezés rövidítése. A Corporate Responsibility Club által alkalmazott meghatározása Thomson és John interpretációjában a CSR egy szervezet közvetlen érdekeltjeire és a tevékenységének teret adó társadalomra gyakorolt összes hatásának irányítása. Annak a tisztességnek a mutatója, amivel egy vállalat önmagát igazgatja, küldetését teljesíti, értékrendje szerint él, viszonyul az érintettekhez, felismeri saját hatásait és beszámol tevékenységéről.²¹ A vállalatok társadalmi felelősségvállalása egy olyan vállalati stratégia és elkötelezettség, amely a társadalom számára is előnyökkel jár. Bár első megközelítésben a vállalati döntéshozók jól felfogott érdekeik alapján mikroszinten gondolkodnak, de makroszinten is átgondolják tevékenységének következményeit, hatásait.²²

Braun megfogalmazása ennél valamivel egyszerűbb, amely szerint a vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) az érintettek értékeinek és érdekeinek beépítése az üzleti működésbe. A jelenlegi felfogás szerint a vállalat egy komplex társadalmi hálózat befolyásos szereplője, amelynek működése számos egyén és csoport életét befolyásolja. Ez a folyamat kétirányú, hiszen ugyanezen érintettek a vállalat működésére is jelentős hatással vannak, egyfelől ők termelik a gazdasági értéket munkavállalóként, fogyasztóként, tulajdonosként,

19 KNOLL-CSETE Edit – TÓTH András: Vállalatok társadalmi felelősségvállalása. *Glossa Iuridica*, 2021, 8(Vírus és etika különszám), 153–164.

20 CHIKÁN i. m. 55.

21 THOMSON, Stuart – JOHN, Steve: *Public Affairs lobbizás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009, 129–141.

22 BENEDEK Andrea: Egyéni értékek szerepe a CSR-központú vállalatirányításban. *Polgári Szemle*, 2015, 11(4–6), 94–103.

másfelől „engedélyt” is adnak a működésre. Így a vállalatokat az érintettek bonyolult hálózata veszi körül, amelyben a kommunikáció sem egyirányú, hanem sokszálú, és mindenki befolyásol mindenkit annak érdekében, hogy közösen részesüljenek a létrejött értékekből vagy hozzák létre azokat, és ezért „engedélyt adjanak a működésre”. Amiből az is következik, hogy a globális üzleti világban az egyik legnagyobb kihívás a társadalmi felelősségvállalás menedzselése.²³

A globális üzleti világ egyben azt is jelenti, hogy nemzetközi piacokra lépve a vállalatoknak CSR kezdeményezéseik kivitelezése és megvalósítása során eltérő kulturális, társadalmi és gazdasági sajátosságokkal rendelkező országokban is képesnek kell lenniük eleget tenni a társadalom elvárásainak, megfelelni a helyi közösségek által elvárt morális és etikai normáknak.²⁴ A CSR programok nyomán a vállalatoknak felelősséget kell vállalniuk a tetteikért, hiszen működésükkel impliciten és kommunikációjukkal akár expliciten is megadják, hogy mely érintetteiket tartják fontosnak, kiknek az érdekeit veszik figyelembe, milyen társadalmi szerepet szánnak maguknak, és milyen módon vonódnak be a társadalmi életbe, a társadalmi problémák megoldásába.²⁵

A CSR programok megléte így válik az etikus magatartás bizonyítékává, amely növelheti egy adott szervezet jó hírnevét a számára legfontosabb érdekelt felek körében. A CSR tevékenységeket és prioritásokat úgy kellene egy vállalatnak jó esetben megválasztani, hogy az ne tartalmazzon a vállalat fő tevékenységétől összefüggésben nem álló politikákat, akciókat. Mivel a felelősség kifejezésekor a szervezeteknek válaszolniuk kell a velük szembe helyezkedő álláspontokra. Amennyiben egy szervezet rendelkezik CSR programokkal, az növelheti a szervezet elismertségét, főként akkor, ha a versenytársak még nem rendelkeznek ilyennel. Ugyanakkor, ha egy adott iparágban a szereplők általában is rendelkeznek CSR programokkal, akkor ez inkább elvárásként jelentkezik. Illetve az sem elhanyagolható szempont, hogy a politikusok és a média is nagyobb figyelmet fordít a jó hírnevű CSR-programmal rendelkező vállalatokra.²⁶

A CSR programok egyfajta minősítését jelenti Magyarországon például a CSR Hungary Díj Önkéntes védjegyhasználati Program, amely keretén belül

23 BRAUN Róbert: *Vállalati társadalmi felelősségvállalás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.

24 Ásványi Katalin – Áncsán Dóra: CSR-kampányok a nemzetközi piacon. In: Csordás Tamás – Varga Ákos (szerk.): *DMMD adapter – Tanulmányok a digitális marketing, média és design területéről*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2019, 135–146.

25 GÉRING Zsuzsanna: A vállalati társadalmi felelősségvállalás kritikai megközelítései. *Replika*, 2018/1, 57–76.

26 THOMSON–JOHN i. m. 129–141.

a benyújtott pályázatok több lépcsős, szakmai elbírálási folyamaton mennek keresztül. Ennek a Védjegynek az elnyerése tehát nem automatikus. A vállalatok számára több kategóriában lehet elnyerni a CSR Hungary Díj védjegyhasználatot: Legjobb felelős és fenntartható vállalatért, Legjobb CSR Programért (Közös ügyek – közös felelősség), Legjobb környezeti felelősségvállalásért (korábban: Környezet – Zöld kiválóság), Legjobb innováció a körkörös gazdaságért, Legjobb belső CSR megoldásokért, Junior, Felelős együttműködés, Legjobb CSR kommunikációért, és időszakonként személyre szóló: CSR Kiválóság. A díjazásra évente kerül sor egy ünnepélyes átadó keretében.²⁷

A CSR inkább (politikai) forma, mint tartalom: a CSR olyan folyamat, amelyben az érintetti elvárások a szervezet minden területén integráltan jelennek meg, és sokkal inkább a kapcsolatokban érvényesül, mint közvetlen módon; hatása pedig a fenntartható fejlődés elősegítésére irányul. A hagyományosabbnak tekinthető elgondolás, amelyben az üzletember felelőssége a profit termelése és a tulajdonosok pénzügyi elvárásainak teljesítése továbbra is érvényes. Azonban a társadalmi közeg megváltozása révén a profit termelésének feltételei, a „profit” értelmezése és a pénzügyi elvárások teljesítésének társadalmi kontextusa is megváltozott. Ahhoz, hogy az üzletember vezette vállalat továbbra is növelni tudja a vállalat értékét és pénzügyileg is fenntartható legyen, ahhoz menedzselnie kell érintettjeit.²⁸ Ezért menedzsment szempontból máig fontos szempont, hogy mindig meg kell mutatni, be kell bizonyítani a vállalatok társadalmi szerepvállalásának gazdasági hasznosságát, a morális felelősség felvállalásának gazdasági eredményeit is.²⁹

A felelősségi kérdések tehát nem csak a vállalatok és a marketing felelősségéről szólnak a különböző érintett csoportok irányába, hanem egyben a gazdasági működés egyik feltételeként beépültek az üzleti modellekbe és gondolkodásba is. A vállalatok társadalmi felelősségéről szóló programok révén pedig a vállalatok igyekeznek megfelelni ennek a megváltozott környezetnek és érintett szemléletnek, akár azért, mert őszintén hisznek a szervezet felelősségében, akár csak azért, mert a profitcélok eléréséhez szükséges ma már tekintettel lenniük más szereplőkre is. A sikeres CSR programok révén pedig képesek lehetnek építeni a jó hírnevüket, a vállalat és termékeinek márkaimázsát.

Ahogy egyre több fogyasztónak válik fontossá, és szeretné tudni, hogy a vásárolt termék milyen eredetű és hogyan állították elő, úgy a vállalatok

27 CSR HUNGARY: Védjegyhasználók. Aktuális CSR Best Practice / CSR Kezdeményezések Gyűjteménye. <https://www.csrhungarydij.eu/vedjegyhasznalok/> (2022. 04. 05.)

28 BRAUN i. m. 76.

29 GÉRING i. m. 101.

nemzeti és nemzetközi területen is egyre többet tesznek a fenntarthatóság érdekében, mert a vállalatok környezetvédelmi aktivitása kifizetődővé válik.³⁰ A zöldmarketing és a CSR különbségei a marketingmix tervezésében abban nyilvánulnak meg, hogy míg a CSR során a szervezet különböző társadalmi problémákra is reagál, és a globális kihívások részének tekint egy válságot és a közvetlen környezetre való odafigyelést is, addig a zöldmarketing a környezetvédelem ökológiai szempontjait tartja nagyon fontosnak.³¹ A később kifejtendő zöldmarketing vagy más néven ökomarketing tehát egy szűkebb kört jelent a CSR egészéhez képest, amelyben a fenntarthatósági kérdések válnak a felelősségvállalás kulcskérdésévé.

5. Önszabályozás, a marketing etikai felelősségvállalása

A vállalatok normakövetését két nézőpontból is érdemes lehet megvizsgálni, amikor a marketing gyakorlatról beszélünk. Az egyik az adott ország működését meghatározó írott szabályoknak való megfelelés, amelynek keretében a különböző jogi szabályok betartásáról beszélhetünk. A normakövetés egy másik aspektusa viszont a szakmai és vállalati irányelvek, belső szabályok betartása, amelyek inkább etikai normák mentén igyekeznek kereteket kialakítani. Míg a jogi előírások külső szabályozásként jelennek meg, addig az etikai elvek az önszabályozás részét képezik, vagyis az önszabályozás inkább egy belső szakmai szabályozás.

Az önszabályozás megjelenése a 20. század végének szabályozási rendszerében elsősorban a globalizált világgazdaság kiteljesedésével, a nem etikusnak tekintett piaci folyamatokat kordában tartani akaró, egyre bonyolultabbá váló szabályozással (korlátozásokkal) függ össze. Az iparági önszabályozásnak nevezett intézmény sokkal inkább egy gazdasági szektor belső késztetése, önkorlátozása. Vagyis az önszabályozás létrejöttét és működését az abban résztvevő szereplők maguk finanszírozzák, és a szabályok negligálása, be nem tartása nem jár a jogi szabályok megsértésének szankcióihoz hasonló következményekkel.³²

A jog egyben versenyeszköz is, amelyet védekező és támadó fegyverként egyaránt alkalmazhatunk, mert a tételes jogszabályok védelmet is nyújtanak a jogszerűen eljáró vállalatok számára. Az etikus magatartás, az üzleti tisztesség az egyes szakmák saját érdeke, társadalmi küldetése. A bizalmon

30 KNOLL-CSETE–TÓTH i. m. 60.

31 HETESI Erzsébet – VERES Zoltán: *Non-business marketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016, 1–356.

32 SARKADY Ildikó: Az önszabályozás szerepe a modern szabályozás struktúrákban. *Iustum Aequum Salutare*, 2017, 13(3), 115–150.

alapuló kapcsolatokkal függ össze az önszabályozás, amelynek célja egy szakma standardjainak kialakítása és annak megismertetése a közvéleménnyel, az érdekelt gazdasági szereplőkkel. Az önszabályozás egyben védekezés is azon kirívó magatartások ellen, amelyek a szakmát támadásoknak teszik ki. Ezeket az etikai normákat összegzi a marketing esetében a marketingkódex, amely olyan alapelvek és ajánlások gyűjteménye, amely szakmai konszenzusra támaszkodva a vállalatok kívánatos magatartási normáit írja le.³³

Bár a továbbiakban a reklámozással kapcsolatban kerül valamivel alaposabb kifejtésre a szakmai önszabályozás és érintőlegesen a jogi szabályok is, azt érdemes hangsúlyozni, hogy természetesen mind jogi normák, mind etikai normák vonatkoznak a marketing minden funkcionális részterületére. Vagyis a jogi környezet és a marketingkódex tartalmaz iránymutatást például a helyes piackutatási gyakorlatra, a megfelelő termék, ár és kereskedelempolitikákra is.

A reklámtevékenység hazai szabályozása az EU-s szabályozással és a magyar törvényekkel összhangban valósul meg. A marketingkommunikációs szakma folyamatos átalakulását a jogszabályi környezet változásai is jelzik, amely szabályozás kiterjed a kommunikációs tevékenységek tartalmára és közzétételére is. Ezek a jogszabályok hivatottak tiltani a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat és a fogyasztók megtévesztését.³⁴ A teljesség igénye nélkül például jogi normák foglalkoznak a fiatalok védelmével, tiltják a tudatosan nem észlelhető, valamint a megtévesztő reklámokat. Az összehasonlító reklámok nem sérthetik más vállalatok (versenytársak) hírnevét. Továbbá tilos például minden olyan termék reklámozása, amelyek forgalomba hozatala nincs engedélyezve. Törvényi szabályozás vonatkozik a reklámidőre, a műsorszámok megszakításának lehetőségeire és a reklámok hangerejének igazodnia kell a környező műsorszámokéhoz. Miközben szintén jogi normák engedélyezik az úgynevezett CSR üzenetek sugárzását, vagyis adott vállalkozás közérdekű szerepvállalásról szóló információk közzétételét. A törvények a fontosabb esetek kiemelésén túl inkább irányelveket közölnek és egy működési környezetet szabályoznak. A jogi szabályozás mellett beszélhetünk egy nagyon jelentős szakmai önszabályozásról is. A gyorsan változó feltételek már jó ideje szükségessé tették a szakmai önszabályozást. Mivel a szakmai saját önszabályozása gyorsabb a jogi procedúráknál, a társadalomhoz és az adott média sajátosságaihoz jobban illeszthető, rugalmasabban képes reagálni a változó társadalmi nézetekre és a fejlődő reklámtechnikákra, illetve éppen ezért gyorsabban képes reagálni a nem megfelelő reklámokra. Képes

33 BAUER–BERÁCS–KENESEI i. m. 43–45.

34 FAZEKAS–HARSÁNYI i. m. 379–386.

szabályozni a reklámok tartalmát, de a mennyiségét nem.³⁵

A Magyar Reklámetikai Kódex jelenlegi formájában 2015-ben készült el, és tartalmaz általános iránymutatásokat arra vonatkozóan, hogy milyen etikai elveket szükséges betartani Magyarországon a marketing szakembereknek. A magyar Reklámetikai Kódex szerkezete, főbb szabályozási tárgykörei, általános és különös szabályai, valamint a digitális úton közzétett reklámokra vonatkozó előírások és etikai normák egyfelől összhangban vannak az ICC (Nemzetközi Kereskedelmi Kamara) Kódex elveivel és rendelkezéseivel, továbbá az EASA (Európai Reklám Önszabályozó Szervezet) Reklámozási Chartájával és ajánlásaival, másfelől több esetben a magyar reklámpiar sajátosságaira is kitérnek. A Kódex személyi hatálya az azt aláíró szervezeteken kívül azokra is kiterjed, akik önként alávetik magukat a normagyűjtemény előírásainak, míg tárgyi hatálya a tételesen felsorolt tartalmakon kívül valamennyi közzétett reklámra vonatkozik, azok megjelenési formájától és a közzététel helyétől függetlenül.³⁶

A Kódex a következő alapelveket rögzíti a szakma számára:

- A reklámnak jogszerűnek, tisztességesnek, tényállításainak pedig igaznak és valósnak kell lennie.
- A reklámnak minden szempontból meg kell felelnie a jogszabályi előírásoknak, nem ösztönözhet jogsértésre.
- A reklám akkor tisztességes, ha megfelel a gazdasági versenyben általában elfogadott tisztességes piaci magatartás jogi és erkölcsi szabályainak.
- A reklámot a szakmai gondosság követelményeinek megtartásával és társadalmi felelősségérzettel kell elkészíteni.
- A reklám sem szövegével, sem képi elemeivel, sem összhatásában, sem természetét tekintve nem lehet alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.
- A reklámozásban figyelembe kell venni a társadalomban általánosan elfogadott erkölcsi-etikai normákat, valamint a közízlést.
- Jogszerűen gyártott és forgalmazott termék, illetve reklámozható vagy nyújtott szolgáltatás esetén, önmagában a termékkel kapcsolatos fogyasztói ellenérzés nem jelentheti, hogy annak reklámja etikailag is kifogásolható.
- A reklám nem ronthatja a reklámszakma hírnevét, illetve nem ingathatja meg a reklámtevékenységbe vetett közbizalmat.
- A reklámszakma szereplői és szervezetei – a reklámszakmai önszabályozás keretei között – a kereskedelmi szólásszabadság mindenkori érvényesítése érdekében lépnek fel.³⁷

35 HORVÁTH–BAUER i. m. 100–104.

36 SARKADY i. m. 118.

37 MAGYAR REKLÁMSZÖVETSÉG: Magyar Reklámetikai Kódex. 2015. <https://mrsz.hu/>

A fentiekből kivehető, hogy itt olyan etikai alapelvekről beszélhetünk, amelyek célja a közbizalom elnyerése és megőrzése, a szakmai hitelesség és hírnév védelme, és az általános társadalmi normáknak és elvárásoknak történő megfelelés biztosítása. Az önszabályozásban kifejezve a marketing etikai felelősségét.

A 2015-ös önszabályozás megújítása jelenleg folyamatban van. A hagyományoknak megfelelően most az Magyar Reklámszövetség (MRSZ) és az Önszabályozó Reklám Testület (ÖRT) csapata alkotja a kodifikációs munkabizottságot, aminek várható eredményeként az új Kódex elfogadására majd széleskörű egyeztetés után kerülhet sor. A nemzetközi ajánlások szerint öthet évente célszerű felülvizsgálni a Reklámetikai Kódexet. Ráadásul az ICC kódexe 2018-ban frissült, amely világszerte a reklámetikai kódexek kiindulási alapja, ezért az abban megjelenő új szempontok figyelembevétele is célszerű lesz. Emellett a reklámvilág, a társadalom és a fogyasztók érzékenységének változását is figyelembe kell venni, például a környezetvédelem és reklám területén.³⁸

Az önszabályozás végrehajtásának elsődleges színtere a nemzeti önszabályozó testületek szintje. Az önszabályozó szervezetek által létrehozott figyelőszolgálatok meglehetősen kezdetlegesek, illetve viszonylag kevés szervezet rendelkezik anyagi forrásokkal saját monitoring-szolgálat alapítására és folyamatos működtetésére. Emiatt is a nemzeti önszabályozó szervezetek már csak a hirdetések közzétételét követően tudnak eljárni a megtévesztő, félrevezető, valamint a magatartási kódexekbe ütköző reklámok esetén.³⁹

A Reklámetikai Bizottság a beérkező panaszokat megtárgyalja és állásfoglalásokat hoz, amelyek befolyásolják a reklámozási gyakorlat alakulását, még ha nem is kötelező jogi szabályokról beszélhetünk. Az ÖRT-hez beérkező fogyasztói panaszok esetén a panaszos adatait bizalmasan kezelik, de versenytársi panaszok esetén a bepanaszolt vállalat tudomást szerez a panaszosról. A bepanaszolt reklámról a Reklámetikai bizottság dönt, amelyben független szakértők, valamint a konkrét ügytől független gyakorló reklámszakemberek vesznek részt. Abban az esetben, ha még futó (látható) reklámról dönt úgy a Bizottság, hogy az etikátlan, akkor felszólítják a reklámozót, hogy módosítsa, vagy különösen súlyos esetben vonja vissza a reklámot. Amikor a fogyasztó panasza már egy kampány periódus végén érkezik, akkor a Bizottság arra

cmsfiles/08/c1/Magyar_Reklámetikai_Kodex_2015.pdf (2022. 04. 10.)

38 MMONLINE: Frissítik a Magyar Reklámetikai Kódexet, *MMonline*, 2021.03.16. <https://mmonline.hu/cikk/frissitik-a-magyar-reklametikai-kodexet/> (2022. 04. 09.)

39 SARKADY i. m. 130.

szólíthatja fel a reklámozót, hogy legközelebb az adott reklámot vagy annak kifogásolt elemét a jövőben ne használja.⁴⁰

6. Zöldmarketing, a marketing fenntarthatósági felelősségvállalása

A társadalmi mellett a környezeti felelősséggel is foglalkozunk a jelen tanulmányban, vagyis a természeti környezet, mint külső érintett csoporttal való méltányos és megfelelő bánásmód kérdéseivel. A fenntarthatósági elvárások szerepe ugyanis növekszik. A jó gyakorlatok közé sorolhatóan létrejött a zöldmarketing (vagy ökomarketing), míg a csupán megfelelési kényszertől vezérelve kevésbé megfelelő gyakorlatok is, amelyeket összefoglalóan talán a zöldre mosás (greenwashing) jelzővel írhatunk le, ahol a kommunikált és megvalósított tevékenység környezeti hatásai elválnak egymástól.

A GVH meghatározása alapján zöldre mosásnak (greenwashing) nevezzük a vállalkozás olyan marketing- vagy PR stratégiáját, amely az adott vállalkozást környezetbarátnak, a környezetvédelemért felelősséget vállalónak tünteti fel, miközben a tényleges működésében nem mutathatók ki érdemi lépések ezen célok elérése érdekében. Amennyiben a zöldre mosás a vállalkozás konkrét marketing kommunikációjában jelenik meg, akkor a kifejezés a nem igazolható környezeti állításokra utal.⁴¹ A zöldmarketing, illetve reklámozás csak azon vállalatok számára ajánlott, amelyek egyébként is ezen elveknek megfelelően működnek. A vállalatok környezeti teljesítményére utaló információk esetén a negatív hírek rontják, a jó hírek javítják a vállalat megítélését, a zöld reklámozás azonban visszaüt a zöldre mosás esetében. Az etikátlan reklámozás nemcsak etikai kérdés: a vállalat komoly presztízsvesztést, és ezen keresztül pénzügyi veszteséget is kockáztat, ha a zöldre mosás taktikáját próbálja meg alkalmazni.⁴²

A marketingkommunikáció gyakran az egyik leginkább problémás területnek tekinthető a zöldmarketingben. A zöldmarketing kritikusaik álláspontja szerint a szervezetek „zöld ruhába” bújva egészen más célokat követnek. A környezetvédelmi elvárásoknak a szervezetek szeretnének megfelelni, de gyakran ez olyan ráfordításokat igényelne, amelyek helyett a „hamis” kommunikáció mellett döntenek bizonyos cégek. Ha egy vállalat környezetbarátnak hirdetett

40 Önszabályozó Reklám Testület: Panasz. <http://www.ort.hu/panasz/> (2022. 04. 09.)

41 GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL: Zöld marketing – A Gazdasági Versenyhivatal tanácsai vállalkozásoknak. 2020.12.17. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/tajekoztatok/szakmai_felhasznalok_tajekoztatok_zold-iranymutatas_201217&inline=true (2022. 04. 10.)

42 KENESEI Zsófia – BERNSCHÜTZ Mária: A zöldmarketing alkalmazásának lehetőségei a reklámokban. *Marketing & Menedzsment*, 2018, 48(3), 17–24.

termékéről kiderül, hogy az negatívan hat a környezetre, akkor a greenwashing problémájával találkozunk, amely becsapott és elpártolt fogyasztókat eredményezhet.⁴³ A fenntarthatóság, a környezeti felelősség kérdésének tehát a greenwashing jelenti az árnyoldalát a marketing gyakorlatban. Míg ezzel ellentétben a megfelelő CSR programok érvényre tudják juttatni a fenntarthatósági elveket egy szervezetben, amihez a szervezet őszinte elköteleződése szükséges.

Másfelől a fenntartható fejlődés elérése nem mehet végbe pusztán kormányzati intézkedések vagy vállalati erőfeszítések eredményeképpen, szükség van fogyasztói tudatformálásra is, a környezettudatos gondolkodás és magatartás ösztönzésére. Egy új, fenntartható fogyasztási modellel rendelkező környezettudatos fogyasztói társadalom kineveléséhez meg kell változtatni a sokszor felelőtlen, nemtörődöm, túlzó és kielégíthetetlen fogyasztási mintákat. A fogyasztói struktúrák megváltoztatása pedig már értelmezhető marketing feladatként, amely megfogalmazza és kívánatosá teszi a környezettudatos fogyasztási mintákat.⁴⁴ A marketing, mint a vásárlókkal foglalkozó vállalati részterület tehát kiemelt szerepet játszhat az emberek környezeti nevelésében is a fenntarthatósági törekvések esetén.

Az Európai Bizottság által végzett online felmérés eredménye szerint 2020-ban a vásárlók több környezettudatos döntést hoztak, vagyis hajlandóak voltak többet fizetni a zöld jelzésekkel vagy üzenetekkel ellátott szolgáltatásokért, termékekért. A magyar háztartások 22,6 százalékában többségben figyelembe veszik a vásárlások környezeti hatásait, és ez a szám évről évre egyre növekszik. Egyre vonzóbb hívószó tehát a fenntarthatóság, amelyet a vállalatok zöld állításokkal igyekeznek kihangsúlyozni.⁴⁵ A marketingkommunikációban a „környezeti állítások” vagy „zöld állítások” olyan gyakorlatra utalnak, amelyek azt sugallják vagy másként azt a benyomást keltik, hogy az adott termék, szolgáltatás vagy a vállalkozás tevékenysége, működése kedvező hatással van a környezetre vagy pedig a környezetre kevésbé ártalmas, mint a konkurens áruk és szolgáltatások, vagy a versenytársak tevékenysége, működése. Ezek lehetnek konkrét megfogalmazások, de olyan implicit kommunikáció is, mint a képi megjelenítés vagy a hanghatások.⁴⁶

43 HETESI–VERES i. m. 15.

44 SCHAFFERNÉ Dudás Katalin: A zöldmarketing perspektívái. *Marketing & Menedzsment*, 2007, 41(6), 4–12.

45 PIAC & PROFIT: Félrevezető greenwashing vagy valódi értékeken alapuló versenyelőny: útmutató a zöld marketinghez. *Piac & Profit*, 2021.07.18. <https://piacesprofit.hu/klimablog/felrevezeto-greenwashing-vagy-valodi-ertekeken-alapulo-versenyelony-utmutato-a-zold-marketinghez/> (2022. 04. 09.)

46 GVH (2020) i. m. 8.

A rövid reklámüzenet hatásosabb lehet, de a bírságok elkerülésére nélkülözhetetlen a pontos vevőtájékoztató, amelyben a vállalat felfedi, hogy a környezetbarát minőség a termék mely alkotóelemeire, mely életciklusára vonatkozik, vagyis az előállítására, felhasználására, és/vagy ártalmatlanítására. Ha a reklám, a termékismertető általánosan fogalmaz, és hiányzik belőle a részletes magyarázat, akkor alkalmas lehet a fogyasztók megtévesztésére. Ezért a fákat, földgömböt és környezetbarát asszociációk ébresztésére alkalmas képi megjelenést alkalmazni ártalmatlan ötletnek tűnhet, de a kommunikáció tervezésekor számításba kell venni, hogy ezek az implicit állítások a marketingüzenetnek szintén részei, vagyis felerősíthetik, de akár el is téríthetik a pontosan megfogalmazott tájékoztatásról a fogyasztó figyelmét. Illetve a szabályozás kifejezetten tiltja az egyes akkreditált tanúsítóintézetek jelöléseinek jogosulatlan felhasználását, és az azokhoz hasonló kreatívnak és innovatívnak szánt logók alkalmazását.⁴⁷

Az ökológiai, a zöld vagy a környezeti marketing megfogalmazói és képviselői eleinte kissé leegyszerűsítve az ökológiai katasztrófa meglehetősen konkrét lehetőségét hangsúlyozták, a civil társadalom meggyőzésére korlátozódó eszközökkel. Tevékenységük a környezetvédelem jelentőségének elfogadtatását, a környezetbarát, illetve környezetkímélő termékek és szolgáltatások fogyasztásának ösztönzését állította a középpontba. Az ökomarketing a kezdetekben tehát nem volt több mint kommunikációs tevékenység, és a vevők meghódítására tett kísérletek szemfényvesztő üzeneteit csak fokozatosan váltotta fel valós tartalmú kommunikáció. Később a fókusz kiterjedt a termékek környezeti igényeket kielégítő jellemzőin túl az azokat gyártó vagy értékesítő vállalatok rendszereire, folyamataira, vagyis az ezekre a politikákra alapozott fejlesztési, termelési és értékesítési stratégiára is.⁴⁸

Mindezekből az is következik, hogy az ökomarketing definíciója és tényleges tartalma ma már mást jelent, mint akár egy évtizeddel ezelőtt. Korábban a környezetbarát termékek marketingjeként határozták meg, majd később a vállalati stratégia része lett. A mai megközelítés szerint a vállalat olyan magatartását jelenti, amikor a vállalat nemcsak a vásárlókkal, hanem a saját alkalmazottjaival, valamint a társadalommal szemben is felelősséget vállal. Tehát az ökomarketing megköveteli a teljes marketingmix újragondolását, a

47 NAGY Andrea Magdolna: Divatos, de egyre kockázatosabb is a zöldmarketing. *Világgazdaság*, 2021. 04. 07. <https://www.vg.hu/velemeny/2021/04/divatos-de-egyre-kockazatosabb-is-a-zoldmarketing-2> (2022. 04. 09.)

48 OROSDY Béla: Az ökomarketing három szintje. *Marketing & Menedzsment*, 2006, 40(5–6), 19–25.

termékektől és a csomagolásoktól kezdve a pozicionálásig és a promócióig. A közeli vagy középtávú cél az, hogy a termékek gyártása, felhasználása és ártalmatlanítása jobban összeegyeztethető legyen a fenntartható fejlődéssel. Mivel a fogyasztók környezeti problémák iránti érzékenysége nem mindig jelent vásárlási magatartást, ezért a marketingszakemberek felelőssége, hogy kommunikációs és promóciós eszközeikkel átalakítsák ezt a látens környezeti életminőség iránti vágyat olyan tevékenységekké, amelyek valóban elősegítik az ilyen környezeti életminőséget.⁴⁹

Egy viszonylag egyszerű meghatározással élve a zöldmarketing (vagy ökomarketing) olyan termékek és szolgáltatások kialakítását, továbbá értékesítését foglalja magába, amelyek határozott környezeti előnyökkel rendelkeznek, és emellett javítják a vállalat versenyképességét.⁵⁰ A vállalati marketingstratégia és a környezetvédelem kapcsolata szempontjából meghatározó az az összefüggés, hogy az ökomarketing hosszú távon csak akkor lehet eredményes, ha az egész vállalati tevékenységben érvényesítik a környezetvédelmi szempontokat. Ebben a megközelítésben a vállalat sikeréhez szükséges a környezetért vállalat felelősség, a megnyilatkozásai és cselekedetei közötti összhang, amihez a környezetvédelmi céloknak be kell épülniük a vállalat filozófiájába, kultúrájába. A zöldmarketing teljeskörű kialakítása és megvalósítása a profitérdek mellett a társadalmi felelősség által is motivált vállalatok esetében reális elvárás. Az egyoldalú profitmaximalizálásra való törekvés, a rövid távú piaci siker lehetősége nem lehet az ökomarketingstratégia és a marketingmix meghatározója.⁵¹

7. Összegzés

A marketing funkció a vállalati működés lényegi részterülete, amelynek feladatai közé tartozik a vállalat és a piac vagy más külső érintettekkel történő kapcsolattartás, ennek révén a külső elvárások becsatornázása a vállalat működésébe. Ezért kiemelt szerepe lehet a felelősségi és fenntarthatósági kérdések kezelésében. A marketing jelentősebb funkcionális területei közül a tanulmányban elsősorban a kommunikációs aspektussal foglalkoztunk, mivel

49 Czékus Mihály: Fókuszban az ökomarketing. *Mezőhír*, 2021. 09. 23. <https://mezohir.hu/2021/09/23/okomarketing-ertelmezese-es-jelentosege-mezogazdasag/> (2022. 04. 10.)

50 CSUTORA Mária – KERÉKES Sándor: *A környezetbarát vállalatirányítás eszközei*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, 2004, 220–224.

51 PAPP Ilona (szerk.): *Szolgáltatási menedzsment*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017.

ebben jelenik meg a PR és CSR mint a vállalat külső megítélését menedzselő részterületek.

A public relations területe felel azért, hogy hosszabb távon építse a vállalat megítélését. Ez tekinthető hírnév menedzsmentnek, vagy imázsépítésnek is kommunikációs szempontból. Ugyanakkor a PR legfontosabb feladata, hogy megteremtse a bizalmi légkört a vállalat és az őt körülvevő különböző külső és belső érintett csoportok között, amihez elengedhetetlen a hiteles, őszinte és lehetőleg kétirányú kommunikáció. A vállalatok társadalmi felelősségvállalását nevezzük az angol kifejezés rövidítéseként CSR-nek. A CSR programokban jut kifejezésre, hogy egy vállalat miként gondolkodik saját szerepéről és felelősségéről a társadalomban, mely társadalmi csoportokat, ügyeket és eszményeket tekint fontosnak a működése szempontjából.

A vállalatok etikai felelőssége azonban nem csak CSR programokat jelenthet. Az üzleti működésre egyértelműen vannak a külső normák is, amilyenek a kötelező érvényű jogszabályi környezet. Másfelől a marketing szakma önmaga számára is kialakít egy etikai keretrendszert, amely révén gyorsabban tud reagálni felmerülő problémákra, dilemmákra, mint a jogalkotás. Ezt a keretrendszert tekinthetjük a szakma etikai kódexének. Magyarországon a 2015-ben elfogadott Magyar Reklámetikai Kódex és annak alapelvei jelentenek iránymutatást a marketing szakma számára, hogy milyen etikai elvek betartása várható el tőlük.

A társadalmi felelősség kérdése mellett napjainkban a vállalatok környezeti felelőssége is egyre nagyobb szerepet kap. A természeti környezet iránti felelősség kulcsszava lett a fenntarthatóság, amelyre az üzleti gyakorlatban is törekedni szükséges. A marketingen belül így kialakult a zöldmarketing vagy más néven ökomarketing mint a fenntarthatóságnak történő marketinges megfelelés. Ez esetben a vállalati marketing tevékenysége (és nem csak a kommunikációja) figyelemmel van a környezeti szempontokra, és igyekszik a legkisebb környezeti terhelés mellett megvalósítani a vállalati működést. Ha mindez csak a kommunikációban kap helyet, akkor a zöldre mosás problémájáról beszélhetünk. Érdemi környezeti teljesítmény hiányában viszont a kommunikáció elveszíti hitelességét, ami végső soron az üzleti teljesítményt is negatívan befolyásolja.

KERESZTÉNY TANÍTÁSOK A NEMZETKÖZI BÜNTETŐJOGBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A NÉPIRTÁSRA, A HÁBORÚS ÉS AZ EMBERIESSÉG ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEKRE

PAPP PETRA
tanársegéd (*KRE ÁJK*)

Absztrakt

Jelen tanulmányban igyekszem bemutatni röviden azt a hosszú folyamatot, amelynek mentén kialakult a mai értelemben vett nemzetközi büntetőjog, valamint pozicionálom az egyén (a természetes személy) helyzetét a nemzetközi büntetőjogban, az államok közötti erőszak alkalmazásának lehetőségeit, avagy tilalmait és kísérletet teszek arra, hogy az egyes keresztény tanításokat összekapcsoljam a nemzetközi büntetőjog egyes részeivel, különösen (a címben is szereplő) nemzetközi bűncselekményekkel. Úgy gondolom, rendkívül fontos ez a fajta elméleti alapvetés napjainkban, amikor egy hazánkkal szomszédos országban háború zajlik.

Kulcsszavak: Igazságos háború, nemzetközi bűncselekmények, nemzetközi büntetőjog, vallás

Abstract

In this study, I will try to briefly describe the long process by which international criminal law in the present sense has evolved, as well as the situation of the individual (the natural person) in international criminal law, the possibilities, or prohibitions of the use of force between states, or I am attempting to link individual Christian teachings with certain parts of international criminal law, in particular (also mentioned in the title) with international crimes. I think that this kind of theoretical foundation or discussion is extremely important today, when there is a war going on in a country neighbouring Hungary.

Keywords: Just war, international crimes, international criminal law, religion

1. A nemzetközi büntetőjog kialakulásának rövid összefoglalása

„Teremjenek a hegyek békességet a népnek, és a halmok igazságot.” (Zsolt 72,3)

A nemzetközi büntetőjog relatíve új jogterületnek tekinthető,¹ hiszen a második világháborút követő úgynevezett nürnbergi perek² teremtették meg joganyagát.³ Ennek ellenére már 1625-ben megjelent Hugo Grotiusnak a „*De iure belli ac pacis*” (A háború és béke joga) című műve, amelyben lefektette a nemzetközi bűnügyi együttműködés (egyik) alaptételét: „*aut dedere, aut punire*” (vagy kiadni, vagy büntetni) elvet.⁴ Ennek az elvnek a betartása minden államnak alapvető kötelessége, hiszen a nemzetközi közösség csak így védhető meg hatékonyan, és csak így biztosítható az, hogy a nemzetközi jogi bűncselekmények ne maradjanak megtorlatlanul.⁵ A nemzetközi bűnügyi együttműködéshez elengedhetetlen volt a szuverén állam megjelenése,⁶ ezzel a társadalmi-gazdasági fejlődés olyan pontra ért, amely nemcsak lehetségessé, hanem szükségessé tette a nemzeti államok jogilag szabályozott együttműködését nemzetközi büntető ügyekben.⁷ A nemzetközi büntetőjog kezdetben az elmélet művelőitől kapta a legtöbb figyelmet, majd a nagy francia forradalom után nyert gyakorlati relevanciát. A nemzetközi büntetőjog kialakulása a bűnözés nemzetközivé válására vezethető vissza.⁸ A 20. századig a nemzetközi jog érdemben nem korlátozta az államok közötti erőszak alkalmazását.⁹ A

1 KUSSBACH Erich: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2005, 45–48.

2 PAPP Petra: A nürnbergi per a jog és az erkölcs hálójában. In: BIHARI Erika – MOLNÁR Dániel – SZIKSZAI-NÉMETH Katalin: *Tavaszi Szél – Spring Wind 2019 Tanulmánykötet, I. kötet*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2020, 287–290.

3 BLASKÓ Béla – BUDAHÁZI Árpád: *A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 56.

4 GROTIUS, Hugo: *A háború és béke jogáról, II. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1960, 460.

5 Uo.

6 KARDOS Gábor: Az államok szuverén egyenlősége. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SULYOK Gábor)*, 2018, [1] bekezdés. <http://ijoten.hu/szocikk/az-allamok-szuveren-egyenlosege> (2022.05.15.)

7 BLASKÓ–BUDAHÁZI i. m. 17.

8 POLT Péter: A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közöny*, 1987/4, 173.

9 HOFFMANN Tamás: *Contra aggressionem? Az agresszió bűncselekményével kapcsolatos nemzetközi jogi dilemmák. Állam- és Jogtudomány*, 2019/1, 36.

nemzetközi jog fejlődése során két terület formálódott a háború¹⁰ jogával kapcsolatosan: a.) a háborúindítás joga (*ius ad bellum*); b.) a hadviselés joga (*ius in bello*).¹¹ E két csoport tulajdonképpen gyűjtőkategória („háború és béke joga”). A háborúindításhoz való jog az államok szuverén előjoga volt.¹² Ez idő tájt kialakultak az erőszak olyan formái, amelyeket háborúval nem járó ellenséges intézkedéseknek neveztek.¹³ Az emberiség nemcsak területért és élelemért küzdött, hanem ideológiai okok miatt is összeütközésbe kerültek egymással a csoportok, ami a történelem folyamán nem egyszer az egyének, törzsek, nemzeti vagy faji csoportok pusztulásához is vezetett. Az emberiség a saját jövőjét is alá tudja ásni, népének tagjait el tudja pusztítani. Ez a tény minden bizonnyal az eredeti bűnnek egyik jellegzetes sajátossága vagy következménye.¹⁴ Ha Talaat Pasha, Adolf Hitler, Josef Stalin, Mao Ce-tung, Pol Pot vagy Jean Kambanda szervezett mészárlására gondolunk, két kérdés merülhet fel bennünk: Hogy tehették? És miért nem állította meg őket senki? E személyek által szervezeten végbement kegyetlenkedések nemcsak a katonákat, kombattánsokat sújtotta, hanem a polgári lakosságot is. Sőt, olykor egy-egy katonai hadművelet kifejezett célja az volt, hogy a polgári lakosságot támadják, különféle ideológiai alapokon. Végül, a hosszú évszázadok különböző kegyetlenkedései vezették el a nemzetközi közösséget oda, hogy 1998-ban létrehozzanak egy nemzetek felett álló, állandó büntetőbíróságot, amelynek kettős célja van: az egyén felelőssége vonása és a bűnmegelőzés.¹⁵

10 A nemzetközi jog a háború fogalmát soha nem határozta meg. Erről ld. bővebben pl. VALKI László: Háború, erőszak, agresszió. In: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 720. A nemzetközi jog ehelyütt a fegyveres összeütközés/konfliktus kifejezést használja. GREENWOOD, Christopher: The Concept of War in Modern International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 1987, (36), 283.

11 PAPP Petra: Emberiesség elleni vagy háborús bűncselekmény? In: MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.): *XIX. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 225.

12 NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999, 91.

13 SHAW, N. Malcolm: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2002, 679.

14 SOMFAI Béla: *Háború és béke a Katolikus Egyház tanításának fényében*. Szeged, 1992. <http://web.295.ca/gondolkodo/talalkozo/irasok/Somfai1HU04.html> (2021. 05. 01.)

15 PAPP Petra: A nemzetközi büntetőjog és a kereszténység. In: BADACSONYI Zoltán (szerk.): *Betű és lélek. Jog és jogtudomány a kereszténység nézőpontjából tanulmánykötet*. Budapest, Petrecz Sándor Alapítvány, 2021, 165–166.

2. Az egyén nemzetközi büntetőjogi felelőssége a nemzetközi jogi bűncselekményekért

A nemzetközi jogi bűncselekmények miatti felelősségre vonás kapcsán nélkülözhetetlen az ember, mint *jogsértő*. A nemzetközi jogban fokozatosan létrejött az a terület, melyet *delicta iuris gentium*-nak nevezünk,¹⁶ ez pedig a természetes személynek a nemzetközi jog megsértése miatti büntetőjogi felelősségére vonatkozó szabályaival identifikálódik.¹⁷

A *delicta iuris gentium* jogintézménye létrejöttének folyamatából különösen az alábbiakat kell kiemelni:

- a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék (*International Military Tribunal at Nuremberg*) alapokmányában¹⁸ és ítéleteiben megjelenő jogelveket megerősítő közgyűlési határozatot,¹⁹ valamint az ezt követő határozatot, amely megbízta a Nemzetközi Jogi Bizottságot (NJB) a „*nürnbergi elvek*” kodifikációjával;²⁰
- a kodifikáció következő állomása „*az emberiség békéje és biztonsága elleni bűncselekmények*” kódexének megalkotása, amely munka eljutott az ideiglenes (1991), majd a végleges tervezet (1994) – bizottsági szintű – elfogadásáig;
- a jogfejlesztésnek komoly impulzust adott az ENSZ Biztonsági Tanácsának

16 BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog II. Pécs*–Budapest, Dialog–Campus Kiadó, 2010, 202–213.

17 CSAPÓ Zsuzsanna: *Delicta iuris gentium, a természetes személyek nemzetközi jogon alapuló büntetőjogi felelőssége és a felelősségre vonás folyamata. JURA*, 2002/1., 136–143.

18 Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmánya angolul: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf (2020. 10. 03.)

19 A/RES/96/1 (1946) [https://undocs.org/en/A/RES/96\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/96(I)) (2020. 10. 03.)

20 A/RES/97/1 (a NJB erre vonatkozó kodifikációs tevékenységének összefoglalását I. Doudou Thiam külön előadó I. jelentésében (ACDI 1983, vol.II.) https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/french/ilc_1983_v2_p1.pdf (2021. 03. 27.)

1995-ben a volt Jugoszlávia²¹ és Ruanda²² Nemzetközi Büntető Törvényszékek felállításáról szóló határozata. E határozatokat az ENSZ főtitkárának jelentése indokolja, amely a nemzetközi jog általános szabályaira építi a törvényszékek által „alkalmazandó jogot”, azaz a törvényi tényállásokat;

- ezek az előzmények vezettek a Nemzetközi Büntetőbíróságról (*International Criminal Court*, a továbbiakban, röviden: ICC) szóló 1998. évi Római Statútum (vagy röviden: Római Statútum)²³ elfogadásához. E Statútum stabilizálta a természetes személyeknek a nemzetközi jog megsértése miatti büntető jogi felelősségét négy *bűncselekmény* elkövetésének esetében, szubszidiárius jelleggel, azaz elsősorban a nemzeti bíróságok feladatává téve az ítélezést.²⁴ A Római Statútum preambuluma rögzíti,

21 International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, röviden: ICTY, Jugoszlávia-törvényszék az ENSZ BT. 827. számú határozat hozta létre. [https://undocs.org/S/RES/877\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/877(1993)) (2020. 10. 02.) Magyarország kihirdette az 1996. évi XXXIX. tv. A Törvényszék 2017-ben befejezte működését, amely az egykori Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére jött létre. Ld. CRS Report for Congress, April 23, 1998, 1–2. <https://fas.org/sgp/crs/row/96-404.pdf> (2020. 10. 06.); DOMOKOS Andrea: *Nemzetközi büntetőbíráskodás eszméje (Jog és Állam 7., Bűnügyi Oktatók Országos Találkozója (BOT) – 2004.)*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2005, 23.; UN ICTY, 2017. <https://www.icty.org/en/press/icty-marks-official-closure-with-moving-ceremony-in-the-hague> (2020. 10. 06.)

22 International Criminal Tribunal for Rwanda, röviden: ICTR, Ruanda-törvényszéket az ENSZ BT. 955. számú határozata hozta létre. [https://undocs.org/S/RES/891\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/891(1993)) (2020. 10. 02.) Magyarországon kihirdette az 1999. évi CI. tv. Az első népi tárgyalás szünetelt elmarasztaló ítélet 1998-ban volt, amikor Jean Paul Akayesu (ICTR-96-4-T) vont felelősségre a Törvényszék tetteiért. Ld. ICTR, Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, Judgment, 23 Nov. 2001, Case No. ICTR-96-4-T. <https://unictr.irmct.org/en/cases/ict-96-4> (2020. 10. 02.) A Törvényszék 2015 végén bezárt. Ld. BIEDERMANN Zsuzsánna: A ruandai népi tárgyalás. *Afrika Tanulmányok folyóirat*, 2013/2, 75–77.

International Criminal Court, röviden: ICC Article 1. Ld. <https://www.icc-cpi.int/nr/rdononly-res/add16852-ae9-4757-abe7-9cdc7cf02886/283503/romestatuteng1.pdf> (2020. 10. 09.) BASSIOUNI, M. Cherif: Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court. *Cornell International Law Journal*, 1999, (32), 443–460.; WIENER A. Imre – LIGETI Katalin: Hungarian Report on the International Criminal Court. *Acta Juridica Hungarica*, 2002, 43/3–4, 263.

23 Ennek kihirdetése nem történt meg. Erről lásd részletesebben pl. Kovács Péter: Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2019/1, 69–90.

24 *Rome Statute of The International Criminal Court Article 5: „Crimes within the jurisdiction of the Court The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to the following crimes: (a) The crime of*

hogy ezek a bűncselekmények olyan kiemelkedő tárgyi súlyú deliktumok, amelyek az egész emberiség (a nemzetek közösségének) legalapvetőbb értékeit, illetve érdekeit, a nemzetközi békét és biztonságot sértik vagy veszélyeztetik.²⁵ A cselekmények bűncselekményként történő minősítése nem függ a nemzeti jogtól, büntetendőségük közvetlenül a nemzetközi jogon alapul, az elkövető (egyéni) büntetőjogi felelőssége közvetlenül a nemzetközi jog szabályaiból ered.²⁶ E deliktumokat a jogirodalom átfogóan *emberiség elleni bűncselekményeknek (crimes against humanity)* nevezi, melybe az alábbi négy bűncselekmény tartozik:²⁷

- az agresszió (*crime of aggression*),
- a népirtás (*genocide*),
- az emberiség elleni bűncselekmények (*crimes against humanity*),
- háborús bűncselekmények (*war crimes*) [e felsorolás az ICC tárgyi joghatóságával megegyezik].²⁸

3. A háború a keresztény tanítások szerint: az igazságos háború doktrínája

Az egyiptomi szolgálzadásból²⁹ megszületett a zsidó népszövetség.³⁰ Az elnyomás elleni küzdelemnek és a jogos háborúnak a gondolata mélyen

genocide; (b) Crimes against humanity; (c) War crimes; (d) The crime of aggression." <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf> (2021. 03. 22.)

- 25 *Rome Statute of the International Criminal Court Preamble:* „[...] the most serious crimes of concern to the international community as a whole”, which „threaten the peace, security and well-being of the world” and which „deeply shock the conscience of humanity”. <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf> (2021. 03. 22.) MARCHU, Iryna: *The Concept of Crime in International Criminal Law*. Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2014, 70.
- 26 KARSAI Krisztina: *Nemzetközi együttműködés a büntetőjog területén*. In: FEJES Zsuzsanna – SZALAI Anikó (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Szeged, Iurisperitus Kiadó, 2019, 230.
- 27 Ádány Tamás Vince: *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága: Előzmények, tendenciák és előfeltételek*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 97.
- 28 *Rome Statute of The International Criminal Court Article 5*.
- 29 MURPHY, Roland E. – BROWN, RAYMOND Edward – FITZMYER, Joseph A.: *The New Jerome Biblical Commentary*. New Jersey, Prentice Hall, 1990, 1–1484.
- 30 Tények Izraelről, Izrael Állam Nagykövetsége, Budapest, 2010, 8–13. https://mfa.gov.il/MFA_Graphics/MFA%20Gallery/Documents%20languages/FactsHungarian.pdf (2021. 05. 03.)

beivódott a keresztény vallás egész lelkületébe.³¹ A szent háború³² eszméje és a hadviselő Isten képe, aki népe mellett áll küzdelmeikben, nagy szerepet játszottak a zsidó vallás történelmében, különösen a pusztai vándorlás³³ és a királyság korában.³⁴ Erről tanúskodnak a Kivonulás, a Bírák és a Királyok könyvei, de a Szentírás más történeti könyveiben, valamint a próféták írásaiban és a zsoltárokban is gyakran találunk utalásokat erre a felfogásra.³⁵ A Szövetség Istene³⁶ legyőzi népének ellenségeit, békét és igazságot biztosít a választott nép számára mindaddig, amíg hűségesek maradnak a Sinai pusztában kötött szövetséghez.³⁷ A vesztes háború és az elnyomás a hűtlenség isteni büntetésének számítottak. A hadviselés kötelessége a Szövetség ideológiai tisztaságának védelmében és a bálványimádás veszélyének elkerülésében gyökerezett.³⁸ A hadviselő Isten képe azonban hasonlat is volt, különösen a Zsoltárokban és a prófétai írásokban, annak a meggyőződésnek a kifejezésére, hogy Isten népe életében társul szegődött, számukra jövőt és biztonságot teremtett. Amint Jézus és követőinek magatartásából tudjuk, túlzás lenne azonban azt állítani, hogy ez a lelki-szellemi beállítottság uralkodó gondolatává vált a zsidóság későbbi történelmében. Gondoljunk csak a Makkabeus testvérek harcára és annak vallásos értelmezésére, vagy azokra a nehézségekre, amelyekkel Jézus követőinek kellett megküzdeni ahhoz, hogy az Isten Országának politikától mentes jellegét valamilyen módon felfogják.³⁹ A háború kikerülhetetlen tapasztalata arra is figyelmeztette Izrael népét, hogy az igazi béke csak a messiási idők tulajdonsága lehet. A Messiás Király országában „[...] Igazság és hűség találkoznak,

31 GRÜLL Tibor: „*Kitérők és betérők*” – *Zsidó és keresztény vallási misszió az ókorban*. In: HORVÁTH Zita – Sz. Halász Dorottya (szerk.): *Zsidók és keresztények az évszázadok sodrában – Interpretációk egy témára*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015, 13–21.

32 A „szent háború” fogalma a középkori kereszties háborúk és a spanyol reconquista idejéből származik, a keresztiesek definiálták így hadjárataikat, küzdelmüket, melyek célja Jeruzsálem és a Szentföld visszafoglalása volt a „szaracénoktól”, míg Hispániában az Ibériai-félsziget felszabadítása volt a „mór” uralom alól. Ld. BANAI Tibor Péter: *Dzsihád Terrorizmus, vagy szabadságharc? A fogalom multidiszciplináris vizsgálata (doktori értekezés)*. Budapest, Corvinus Egyetem, 2018, 12. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/1072/1/Banai_Tibor_Peter_dhu.pdf (2021. 03. 19.)

33 2Móz 15,22–27; 16,1–7.

34 1Kir 17 – 2Kir 13.

35 pl. MTörv 1,30; 20,4; Józs 2,24; Bír 3,28.

36 2Móz 19,3–6.

37 SOMFAI i. m.

38 Uo.

39 Uo.

és az igazságosság és békecsókot vált.”⁴⁰ A szentírási hagyományokon alapuló rabbinisztikus törvényt magyarázat kétféle háborút különböztetett meg: 1.) a hadviselés nem kötelező esetei olyankor adódnak, amikor a küzdelem célja a mások általi támadás megelőzése vagy megakadályozása; 2.) a hadviselés mindenkire kötelező eseteit viszont a megtörtént katonai támadás elleni védekezés teremti meg. A rabbinikus hagyomány meglehetősen nehezen barátkozott meg a hadviselés nem kötelező eseteinek megengedhetőségével, és a mindenkire kötelező védekező háború módját is igyekezett szabályokkal korlátozni.⁴¹ Az igazságos háború doktrínája a Római Birodalom krisztianizálásának nyomán jelent meg, amikor a keresztények fokozatosan lemondtak a pacifizmus elveiről. Az erőszak alkalmazása megengedett volt, ha megegyezett az isteni akarral.⁴² Az igazságos háború fogalma a görög és a római filozófia elemeit is magába foglalta, és a társadalmi rend fenntartásának érdekében, végső megoldásként alkalmazták.⁴³ Szent Ágoston szerint az igazságos háború egyenlő az elszenvedett károkkal kapcsolatos jogos elégtétellel, ha a bűnös fél megtagadja a jóvátételt. Ezek alapján a háborút a rosszak megbüntetése érdekében indították, melynek célja a békés status quo helyreállítása volt. Később Aquinói Szent Tamás bővítette az igazságos háború fogalmát, szerinte a jogsértő szubjektív bűnét kell inkább büntetni, mintsem az objektíve rossz cselekedetét, illetve a háború akkor igazolható, ha azt a szuverén hatalom igazságos ügy érdekében indítja, példának okáért a jogsértők megbüntetése érdekében.⁴⁴ Grotius az igazságos háborút az önvédelemnek, a tulajdon védelmének, illetve egy adott állam polgárai által elszenvedett jogtalanság megbüntetésének összefüggésében értelmezte újra. A 17. század közepétől pedig az államok egyenlőek és szuverének lettek, az igazságos háború elvét felváltotta a viták békés rendezésének az elve. A háborúnak kialakult a szabályozott joga, illetve az erőszak olyan formái is rögzítésre kerültek, amelyek nem minősültek háborúnak. Majd az első és a második világháború ezt a világrendet teljesen felborította. A háborúnak, az erőszaknak, a kegyetlenkedésnek egy teljesen más oldalát ismerte meg az emberiség. A háború igazságtalansága megkérdőjelez-

40 Zsolt 85,11.

41 SOMFAI i. m.

42 BARRICK i. m. 217.

43 EPPSTEIN, John: *The Catholic Tradition of the Law of Nations*, 1935. The Lawbook Exchange, 2008, 65.

44 SAINT AQUINAS, Thomas: *Summa Theologica*, 1812–1817. <https://d2y1pz2y630308.cloudfront.net/15471/documents/2016/10/St.%20Thomas%20Aquinas-Summa%20Theologica.pdf> (2021. 04. 13.)

hetetlen volt.⁴⁵ A II. Vatikáni Zsinat *Gaudium et spes* (latin, magyarul: öröm és reménység) elfogadta a háború jogszerűségét, a védekezés jogát, elítélte „a háború embertelenségét”,⁴⁶ különbséget téve a népek igazságos védelme és annak leigázása között.⁴⁷ II. János Pál pápa szerint a béke kudarca a háború, „csapás”,⁴⁸ amely sohasem megfelelő eszköz azoknak a problémáknak az alkalmas megoldására, amelyek a nemzetek között felmerülnek: „Sohasem volt az, soha nem lesz az”,⁴⁹ mert csak újabb és még összetettebb konfliktusokat vált ki.⁵⁰ Ha kirobban, a háború „értelmetlen vérfürdővé” lesz,⁵¹ „kalanddá válik, ahonnan nincs visszaút”,⁵² amely káros a jelenre, és az emberiség jövőjét is megsebzí: „semmi sincs veszve a békével, de minden elveszhet egy háborúval”.⁵³ A fegyveres konfliktus által okozott károk nem pusztán anyagi, hanem

45 MALCOLM i. m. 678–679.

46 II. Vatikáni Zsinat, *Gaudium et spes* lelkipásztori konstitúció, 77: AAS 58 (1966) 1100 https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_hu.html (2022. 05. 28.); vö. A Katolikus Egyház Katekizmusa, 2307–2317. <https://archiv.katolikus.hu/kek/> (2022. 05. 28.)

47 II. Vatikáni Zsinat, *Gaudium et spes*, „Az Egyház a mai világban” kezdetű konstitúciója, a háború elkerülése. 1965. <http://tarsadalomformalas.kife.hu/a-ii-vatikani-zsinat-gaudium-et-spes/> (2021. 04. 03.)

48 XIII. Leó, *Allocuzione al Collegio dei Cardinali. Acta Leonis*, 1899, 13(19), 270–272. idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma. Őszentsége II. János Pál pápának a társadalmi tanítás tanítómesterének, az igazságosság és a béke evangéliuma tanúságtevőjének*. Második rész, Tizenegyedik fejezet: A béke támogatása, III. alfejezet: A béke kudarca: a háború. https://www.vatican.va/content/leo-xiii/hu/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html (2022. 05. 28.)

49 II. János Pál, *Incontro con gli Officiali del Vicariato di Roma* (1991. január 17.): *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, XIV, 1 (1991) 132 idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m.; vö. uo. „Discorso ai Vescovi di Rito Latino della Regione Araba (1990. október 1.)”, 4: AAS 83 (1991) 475. idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m.

50 Vö. VI. Pál, *Discorso ai Cardinali* (1965. június 24.): AAS 57 (1965) 643–644. idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m., <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-57-1965-ocr.pdf> (2022. 05. 28.)

51 XV. Benedek, *Appello ai Capi dei popoli belligeranti* (1917. augusztus 1.): AAS 9 (1917) 423. idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m., <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-09-I-1917-ocr.pdf> (2022. 05. 28.)

52 II. János Pál, *Discorso all’Udienza Generale* (1991. január 16.): *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, XIV, 1 (1991) 121. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/audiences/1991/documents/hf_jp-ii_aud_19910116.html (2022. 05. 28.)

53 XII. Piusz, *Rádióüzenet* (1939. augusztus 24.): AAS 31 (1939) 334. https://www.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1939/documents/hf_p-xii_spe_19390824_ora-grave.html (2022. 05. 28.); II. János Pál, *Üzenet a Béke Világnapjára*, 1993, 4: AAS 85 (1993) 433–434. <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-85-1993-ocr.pdf> (2022.

erkölcsi természetűek is.⁵⁴ A háború végső soron „minden valódi humanizmus pusztulása”,⁵⁵ „mindig az emberiség veresége”:⁵⁶ „soha többet egyik a másik ellen, soha többet, sohasem! [...] Soha többet háborút, soha többet háborút!”⁵⁷

4. A 'vallási elem' a nemzetközi büntetőjog és a nemzetközi bűncselekmények relációjában

Vannak olyan bűncselekmények, amelyek már eleve magukban hordozzák az erkölcsi elítélendőséget, tehát elkövetésük materiális és morális értelemben is helytelennek tekinthető. A római jog különbséget tett *delicta privata* és *crimina publica* között.⁵⁸ E két kategóriát megtaláljuk a *common law* jogrendszerekben, ahol a pusztán tiltás folytán bűncselekménynek minősülő magatartások, illetve a morális értelemben is helytelen cselekmények megkülönböztetésére fejlesztették ki a *malum in se* (*wrong in themselves*) és a *malum prohibitum* (*statutory wrongdoing*) fogalmakat.⁵⁹ Az utóbbi azokat a magatartásokat öleli fel, amelyek negatívuma a jogszabály megszegésében rejlik, míg az előbbi csoport tartalmazza a morális és materiális értelemben is rossz és veszélyes cselekményeket. „A gonosz maga”, a bűnelkövető az emberiség elleni támadás részeként az alapvető emberi értékeket, például az emberi méltóságot és humánusságot sérti vagy veszélyezteti, azaz „az emberiség lelkiismeretét megdöbbeníti”. A nemzetközi jog szerint a *malum prohibitum* közvetlenebbül támaszkodik a szabályozásra, különösen a tilalom szintjére. E nézet szerint a nemzetközi bűncselekmény olyan cselekmény,

05. 28.); vö. XXIII. János Pacem in terris kezdetű körlevele: AAS 55 (1963) 288 <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-55-1963-ocr.pdf> (2022. 05. 28.)

54 Vö. II. Vatikáni Zsinat, Gaudium et spes lelkipásztori konstitúció, 79: AAS 58 (1966) 1102-1103. <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-58-1966-ocr.pdf> (2022. 05. 28.)

55 II. János Pál, Üzenet a Béke Világnapjára, 1999, 11: AAS 91 (1999) 385. <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-91-1999-ocr.pdf> (2022. 05. 28.)

56 II. János Pál, Discorso al Corpo Diplomatico (2003. január 13.), 4: AAS 95 (2003) 323. idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m., <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/2003/maggio%202003.pdf> (2022. 05. 28.)

57 VI. Pál, Discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1965. október 4.), 5: AAS 57 (1965) 881. idézi: AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS A BÉKE PÁPAI TANÁCSA i. m., <https://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-57-1965-ocr.pdf> (2022. 05. 28.)

58 NÉMETH Imre: A sértett beleegyezésének koncepciója az angolszász büntetőjogban. *Jog, állam, politika*, 2010/1, 46.

59 GRAY, Richard L.: Eliminating the (Absurd) Distinction Between Malum In Se and Malum Prohibitum Crimes, *Washington University Law Review*, 1995, (73), 1370–1371.

amelyet a nemzetközi jog közvetlenül büntet.⁶⁰ Tipikus példa egy olyan büntetőjogi norma megsértése, amelyet nemzetközi szerződés vagy nemzetközi szokásjog tartalmaz, például az 1948. évi Népiirtás egyezmény vagy az 1949. évi Genfi Egyezmények. A nemzetközi jogi bűncselekmények kapcsán kiemeltem a népiirtás és az emberiség elleni bűncselekményeket. A két deliktum a Btk.-ban a 142. és 143. §-ok alapján üldözendő, melynek alapjai a Római Statútum 6. (*genocide*) és 7. (*crimes against humanity*) cikkében foglaltak. A népiirtás esetében egy bizonyos csoport vagy annak tagjai képezik a paszszív alanyi kört. E csoport alatt pedig olyan emberek közösségét értjük, akik nemzeti, etnikai, faji vagy vallási szempontból hasonló életviszonyok alapján együvé tartoznak. Az emberiség elleni bűncselekmény kapcsán pedig az egyik elkövetési magatartása [Btk. 143. § (1) bekezdés h) pontja és a Római Statútum 7. cikk 1. pont h) alpontja szerint] a politikai, a nemzeti, az etnikai, a kulturális, a vallási, a nemi vagy más ismérv alapján meghatározott csoportnak vagy a csoporthoz tartozó tagnak a csoporthoz való tartozása miatt alapvető jogaitól történő megfosztása.⁶¹

4.1. A genocídium büntette

A különböző népcsoportok brutális elpusztítása a történetírás kezdeteitől fogva dokumentált, ámde számos szerző szerint a 20. század volt a „népiirtások évszázada”.⁶² Churchill úgy vélte, hogy a második világháborúig a népiirtás „a crime without a name” – név nélküli bűn – volt.⁶³ A második világháború eseményeinek hatására számos nemzetközi jogász kezdett el foglalkozni ezzel a kérdéskörrel, majd megkezdődött annak kriminalizálása is. 1948-ban elfogadásra került az ENSZ égisze alatt a Népiirtás Büntetének Megelőzéséről és Megbüntetéséről szóló Egyezmény, ez az ún. Genocídium-egyezmény. Az elfogadása óta több alkalommal népiirtások zajlottak szerte a világban, például Bangladesben, Indonéziában, Kambodzsában stb.

A bűncselekmény elnevezése Raphael Lemkin nevéhez köthető, aki 1944-ben kiadott könyvében a náci által elkövetett bűncselekmények megjelölé-

60 STAHN, Carsten: *A critical introduction to international criminal law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019, 16–22.

61 KARSAI Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters, 2019, 305–306, 309.

62 WEITZ, Eric D.: *A Century of Genocide: Utopias of Race and Nation*. Princeton University, 2003, 360.

63 CHURCHILL, Winston rádióbeszéde alapján <http://www.preventgenocide.org/genocide/crimewithoutaname.htm> (2021. 03. 30.)

sére a görög „genos” (nép) és a latin „caedere” (ölni) szavak összevonásából megalkotta a genocídium kifejezést.⁶⁴ Genocídium definíciója az 1948. évi Népiirtás elleni egyezmény értelmében:

„[...] népiirtás alatt a következő cselekmények bármelyikének, valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését érti:

a) a csoport tagjainak megölése;

b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása;

c) a csoportra megfontolva oly életfeltételek ráerőszakolása, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése;

d) oly intézkedések tétele, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása;

e) a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele.”⁶⁵

Az imént leírt fogalom alapján a bűncselekmény csak rendkívül szűk körben valósul meg: taxatív felsorolt öt elkövetői magatartás megvalósulása esetén és kizárólag a felsorolt védett csoportok esetében. Ez azt jelenti, hogy más (pl. politikai vagy társadalmi) csoportok ellen irányuló erőszak nem minősül népiirtásnak.⁶⁶ A speciális szándéknak (*dolus specialis*) kiemelt jelentősége van, ugyanis ennek hiányában az elkövetett bűncselekmény ‘csak’ emberiség elleni vagy háborús bűncselekménynek minősülhet. Az utóbbira példa a boszniai polgárháború során elkövetett etnikai tisztogatások, ahol a szembenálló felek célja az esetek többségében egy etnikailag homogén zóna létrehozása volt. Sok nemzetközi jogász élt negatív kritikával a Genocídium-egyezmény ellen, hiszen az elkövetői magatartások, valamint a védett csoportok köre szűk, a fogalma pedig restriktív, ezáltal a deliktum megelőzése, valamint a már megtörtént bűncselekmény elbírálása (értékelése) nem megfelelő.⁶⁷ Mindezek mellett a Genocídium-egyezmény nem védi

64 LEMKIN, Raphael: *Axis Rule in Occupied Europe of Occupation – Analysis of Government – Proposals for Redress*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1944, 79.

65 Magyarországon az 1955. évi 16. törvényerejű rendelettel lett kihirdetve az egyezmény és a tvr. II. cikke tartalmazza a fogalom magyar megfelelőjét, hűen az egyezmény eredeti szövegéhez.

66 BASSIOUNI, M. Cherif: *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*. Cambridge University, 2011, 209.

67 BIEDERMANN Zsuzsanna: *Genocídium és destabilizáció az afrikai Nagy Tavak régióban – Ajánlások a megelőzésre* PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, Budapest, 2013, 21–23. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/704/1/Biedermann_Zsuzsanna.pdf (2021. 03. 10.)

az egész polgári lakosságot, következésképpen nem írja felül az emberiség elleni bűncselekmények relevanciáját, mert nem ugyanaz a két tényállás által védett személyek, valamint a tiltott cselekmények köre.⁶⁸

4.2. Az etnikai tisztogatás

Sok esetben a népirtás szinonimájaként kezelik – helytelenül. Az etnikai tisztogatást, mint kifejezést, először a második világháború során használták a szerbek ellen elkövetett atrocitásokra.⁶⁹ Az etnikai tisztogatásnak nincs általánosan elfogadott definíciója,⁷⁰ átfogó fogalom, amely röviden úgy fogalmazható meg, hogy egy etnikai vagy vallási csoport erőszakos és céltudatos kiűzése egy területről az adott régió etnikai összetételének megváltoztatása érdekében. Konkrétan nem takar semmiféle meghatározott bűncselekményt, gyakorlata azonban több büntettet foglalhat magába. Az ENSZ szakértői bizottsága 1993. januári jelentésében a Biztonsági Tanács számára úgy határozta meg fogalmát, mint „egy térség etnikailag homogénné tétele adott csoportok tagjainak a térségből erőszak vagy megfélemlítés által való eltávolításával”. Röviden: tömeges kitelepítés. Erre példa volt, Jugoszlávia, vagy amikor Törökországból a görögöket és fordítva, Görögországból a törököket, a fasiszta Horvátországból 1941–1945 között a szerbeket, Hitler idején zsidókat Európából, a németeket a háború utáni Csehszlovákiából, a palesztinokat az Izrael által megszállt területekről telepítettek ki.⁷¹ Az etnikai tisztogatás és a népirtás közti különbségek: az egyik, hogy az utóbbiról szól külön nemzetközi egyezmény, külön nevesített bűncselekmény. A másik nagy különbség a szándék. Egy adott népcsoport deportálása nem egyenlő annak kiirtásával, célja, az adott területről való eltávolítás. Amennyiben erről van szó, akkor ez az adott népcsoport folytathatja máshol életét, ott a területszerzés volt releváns. Amennyiben az etnikai tisztogatás az adott népcsoport kiirtás céljával történik, népirtás büntette valósul meg.⁷²

68 BASSIOUNI i. m. 209.

69 BIEDERMANN i. m. 41.

70 Uo. 42.

71 COHEN, Roger: Etnikai tisztogatás. In: GUTMAN, Roy – RIEFF, David (szerk.) [ford. LATTMANN Tamás – SÜLI István]: *Háborús Bűnök*. Budapest, Zrínyi 2002, 106–108.

72 BIEDERMANN i. m. 42.

5. Az emberiesség elleni bűncselekmény fogalma és kategóriái napjainkban

A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának 7. cikke alkalmazásában az emberiesség elleni bűncselekményen bármelyik következő cselekmény értendő, amelyet a polgári lakosság elleni széles körű vagy módszeres támadás részeként, a támadásról tudva követnek el:

- a) *szándékos emberölés;*
- b) *kiirtás;*
- c) *rabszolgaságba taszítás;*
- d) *a lakosság áttelepítése vagy erőszakos elhurcolása;*
- e) *bebörtönzés vagy a fizikai szabadság elvonásának más súlyos formája, a nemzetközi jog alapvető rendelkezéseinek megsértésével;*
- f) *kínzás;*
- g) *erőszakos közösülés, nemi rabszolgaságban tartás, prostitúcióra kényszerítés, kényszerterhesség, kényszersterilizálás vagy a nemi erőszak bármely más, hasonlóan súlyos formája;*
- h) *bármely meghatározható csoport vagy közösség üldözése a 3. bekezdésben meghatározott politikai, faji, nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nemi vagy más, a nemzetközi jog által egyetemesen tiltott egyéb ismérv alapján, a jelen bekezdésben írt bármely cselekménnyel vagy a Bíróság joghatósága alá tartozó bármely más bűntettel kapcsolatban;*
- i) *személyek erőszakos eltüntetése;*
- j) *az apartheid bűntette;*
- k) *más, hasonló jellegű, szándékosan nagy szenvedést, illetve a testi épség vagy a testi, lelki, egészség elleni súlyos sérelmet okozó embertelen cselekmények.*

A Római Statútum 7. cikk 2. pontja az alábbi értelmező rendelkezéseket fűzi az egyes elkövetési magatartásokhoz.

A polgári lakosság elleni támadás olyan magatartást jelent, amely magában foglalja a fentebb írt cselekmények polgári lakosság elleni sorozatos elkövetését, azon állam vagy szervezet politikájának végrehajtása vagy elősegítése érdekében, amelynek célja az ilyen támadás. A kiirtás alatt értendő különösen olyan életfeltételek szándékos előidézése, többek között a táplálékhoz és a gyógyszerhez jutás lehetőségétől való megfosztás, amely a népesség egy részének pusztulását okozhatja. A rabszolgaságba taszítás egy személy fölötti tulajdonjoghoz kapcsolódó valamelyik vagy valamennyi jogosítvány gyakorlását jelenti, köztük e jogosítványoknak az emberkereskedelemben való gyakorlását, különösen nők és a gyermekek tekintetében. A lakosság áttelepítése vagy

erőszakos elhurcolása elűzés vagy más kényszerítő intézkedés által érintett személyeknek erőszakos áthelyezését jelenti a nemzetközi jogban elfogadott indokok nélkül olyan területről, amelyen jogosan tartózkodnak. A kínzás őrizetben vagy a vádlott ellenőrzése alatt lévő személynek szándékosan súlyos testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés okozását jelenti; nem minősül kínzásnak csupán a jogszerű büntetésekkel járó vagy azok által okozott fájdalom vagy szenvedés. A kényszerterhesség, az erőszakkal teherbe ejtett nő jogellenes fogva tartását jelenti a népesség etnikai összetételének megváltoztatása vagy más súlyos nemzetközi jogsértés elkövetésének szándékával. Ez a meghatározás semmiképpen nem értelmezhető úgy, mint amely érinti a terhességre vonatkozó nemzeti joggyakorlatot. Az apartheid bűntette: az első bekezdésben meghatározottakhoz hasonló embertelen cselekményeket jelent, amelyeket a módszeres elnyomás és egy faji csoport bármely más faji csoport vagy csoportok fölötti uralmának intézményesített rendszerében követnek el, a rendszer fenntartásának szándékával. A személyek erőszakos eltüntetése: személyeknek valamely állam vagy politikai szervezet által, illetőleg ezen állam vagy szervezet felhatalmazásával, támogatásával vagy hozzájárulásával történő letartóztatását, fogva tartását vagy elrablását jelenti, amely később nem ismeri el, hogy ezeket a személyeket szabadságuktól megfosztotta, vagy megtagadja, hogy sorsukról, tartózkodási helyükről tájékoztatást adjon, azzal a szándékkal, hogy hosszabb időre elvonja tőlük a jog által biztosított védelmet. A Nemzetközi Jogi Bizottság (International Law Commission) a 71. ülészakán 2019-ben⁷³ elfogadta „Az emberiség elleni bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény tervezetét”.⁷⁴ E tervezet jelenleg nincs még hatályban, ám az imént említett és tárgyalt emberiség elleni bűncselekmények fogalmát, elkövetési magatartásait és annak elemeit automatikusan átültette a tervezetbe.⁷⁵

6. Befejező gondolatok, következtetések

„Nem így járnak a bűnösök, hanem úgy, mint a polyva, amelyet szétszór a szél. Ezért nem állhatnak meg a bűnösök az ítélet idején és a vétkesek az igazak közösségében. Mert ismeri az Úr az igazak útját, a bűnösök útja pedig semmibe vész.” (Zsolt 1, 4–6)

73 https://legal.un.org/ilc/guide/7_7.shtml (2022. 05. 15.)

74 „Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity 2019”. Angolul az alábbi linken keresztül olvasható: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_7_2019.pdf (2022. 05. 15.)

75 Lásd a fenti linken keresztül a tervezet 2. cikk 2. pontját.

A háború az emberiség történetének része, mióta a világ a világ, a fegyveres konfliktusok bizonyos korokban, társadalmakban szükségképpen kirobbannak. A háborúk mindig is kegyetlenek, ahol az ártatlanok a felek által gyakran hivatkozott nemes elvek dacára szenvednek,⁷⁶ és olykor, az emberiség legkíméletlenebb bűnelkövetőit ismertük meg ezekben a helyzetekben. Sajnálatos módon az emberiség a leckéből nem tanulva, megismétli ugyanazokat a borzalmakat, amelyekre már egyszer a nemzetközi közösség azt mondta, hogy soha többé. Az igazságos háborút felváltotta a fegyveres erőszak jogszerű alkalmazása.⁷⁷ A konfliktusok megoldási lehetőségeinek mint a háború alternatíváinak kutatása ma rendkívül sürgető, mivel „a tömegpusztító eszközök elrettentő hatása még a közepes és kisebb hatalmak számára is hozzáférhető, és az egész föld népei közötti egyre szorosabb kapcsolatok igen nehézzé, gyakorlatilag lehetetlenné teszik a háború következményeinek korlátok közé szorítását”.⁷⁸ Ezért alapvető fontosságú azokat az okokat kutatni, amelyek háborús konfliktusokat támasztanak, mégpedig mindenekelőtt azokat, amelyek az igazságtalanság, a nyomorúság és a kizsákmányolás olyan struktúráival vannak kapcsolatban, amelyekbe be kell avatkozni, hogy végül legyőzhetőek legyenek: „Ezért a béke másik neve a fejlődés. Amint közös a felelősségünk a háború elkerüléséért, ugyanúgy közös a felelősségünk a fejlődés előmozdításáért.”⁷⁹ A nemzetközi humanitárius jog egyik alapelve az emberiség elve. E szerint „az egyes ártó cselekményeket nem indokolhatnak semmilyen, még a háborús helyzetben legitimnek tekinthető okok sem.”⁸⁰ A háború utáni szabálygyűjtemények feladata az volt, hogy akár háború esetén, akár békeidőben meghúzzanak egy határvonalat a civilizáció és a barbarizmus között. A jómódú nyugati államokban a nemzetközi humanitárius jog szabályai rendkívül jól tudtak érvényesülni, amint véget értek a gyarmati háborúk. Példa erre az amerikai hadsereg tevékenysége Vietnámban, ahol a nemzetközi humanitárius jog több szabálya is sérült, szemben az Öböl-háborúval, ahol komoly erőfeszítéseket tettek arra, hogy ezeknek a normáknak megfeleljenek. A konfliktusok – az említett vonatkozásban – áttevődtek a szegényebb területekre, ahol a kormányzatok, illetve lázadó erők rendszerint semmibe vették a jogi előírásokat. A hidegháború utáni időszakban pedig egyik jelentősebb

76 Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011, XIII. fejezet.

77 MALCOLM i. m. 680.

78 II. János Pál Centesimus annus kezdetű körlevele, 51: AAS 83 (1991) 857.

79 II. János Pál Centesimus annus kezdetű körlevele, 52: AAS 83 (1991) 858.

80 LATTMANN Tamás: *A nemzetközi humanitárius jog*. In: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 798–799.

nyugati hatalom sem volt érdekelt abban, hogy a harmadik világ konfliktusait kezelje, megoldja, egészen addig míg az olaj képbe nem került. A biztonsági rendszer felállítása, a szabálygyűjtemények megalkotása azt sugalmazták, hogy a háború utáni európai és észak-amerikai kormányzatok tanultak a leckéből, és megteremtették a megfelelő szabályokat arra, hogy ezeknek a szörnyűségeknek a lehetőségét, a pusztá gondolatát megakadályozzák. Majd e biztonsági rendszer a kilencvenes évek elején szétesőfélben volt: visszatért a háború az európai kontinensre.⁸¹ II. János Pál pápa szerint a nemzetközi közösség azért létesítette a Nemzetközi Büntetőbíróságot 1998-ban, hogy az mindazokat elítélje, akik különösen nagy jelentőségű bűntettekért felelősek: népiértésért, emberiesség elleni bűnökért, háborús bűncselekményekért, a háborúk kirobbantásának bűnéért.⁸²

81 GUTMAN, Roy – RIEFF, David: Bevezetés. In: GUTMAN, Roy – RIEFF, David (szerk.) [ford. LATTMANN Tamás – SÜLI István]: *Háborús Bűnök*. Budapest, Zrínyi 2002, 12.

82 Vö. II. Vatikáni Zsinat, *Gaudium et spes* lelkipásztori konstitúció, 79: AAS 58 (1966) 1102–1103. és PAPP (2021) i. m. 180–182.

A KISKORÚ VESZÉLYEZTETÉSE BÜNTETTÉNEK GYAKORLATI KÉRDÉSEI¹

CSAPUCHA BERNADETT
PhD. hallgató (PPKE-JÁK)

1. Bevezetés

Írásom a gyermekek érdekét sértő deliktumok közül a kiskorú veszélyeztetése bűncselekményével foglalkozik.

A témával összefüggésben lehetőségem adódott aktavizsgálatot lefolytatni, melynek alapjául a Fővárosi Főügyészség illetékességi területén született összes 2019. évi jogerős eljárást befejező döntés szolgált. A vizsgált évben 108 darab jogerős ítélet született, melyből 87 ügyben a Btk. 208. § (1) bekezdésébe, míg 21 esetben a Btk. 208. § (2) bekezdésébe ütköző magatartás miatt állapították meg az eljáró bíróságok a vádlottak bűnösségét. Ezen számadatból egyértelműen kitűnik, hogy a jogalkalmazás szempontjából az (1) bekezdés szerinti fordulat bír relevanciával, így a következőkben csak is kizárólag ezzel a bűncselekményi alakzattal foglalkozom. Elsőként a Btk. 208. § (1) bekezdése szerinti kiskorú veszélyeztetése főbb elméleti aspektusait tárom fel, majd ismertetem az egyes büntetőjogi szankciók alakulását a vizsgált ügyekben.

Írásom magját a bűncselekményt körülölelő büntető anyagi jogi és eljárásjogi dilemmáknak a feltárása képezi, a kutatásból levont konzekvenciák, valamint az országos szinten beszerzett - az egyes Főügyészségektől kapott - észrevételek alapján. Fő célom, hogy átfogó képet adjak a Btk. 208. § (1) bekezdése szerinti kiskorú veszélyeztetése büntettének joggyakorlatban tapasztalt nehézségeiről.

2. Dióhéjban az elméleti oldalról

A Btk. 208. § (1) bekezdésének védett jogi tárgya az Alaptörvény XVI. cikkéhez köthető, melynek értelmében minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést, vala-

1 Az Innovációs és Technológiai Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült."

mint azok kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ezen kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását is.²

Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény passzív alanya a kiskorú személy.³

A szóban forgó deliktum elkövetési magatartása a súlyos kötelességszegés, mely a kiskorú nevelésével, felügyeletével vagy gondozásával áll összefüggésben, s mely tevéssel és mulasztással egyaránt létrehozható. Az elkövetési magatartás kifejtése tipikusan huzamosabb időn át történik. A kötelességszegéseknek súlyosnak kell lenniük, vagyis olyanoknak, amelyek az általános társadalmi felfogás szerint a minimálisan elvárható követelményeknek, elvárásoknak sem felelnek meg. A kisebb nevelési hibák nem tartoznak ebbe a körbe, ugyanakkor azok összeadódnak, s így már súlyos kötelességszegésnek minősülhetnek. Az egyes kötelességek tartalmát az erkölcsi normák, társadalmi szokások konkretizálják.⁴

Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény materiális veszélyeztető deliktum, melynek eredménye a kiskorú testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésének veszélyeztetése.⁵ A deliktum alanya csak speciális kvalifikáltsággal rendelkező személy lehet, vagyis a kiskorú nevelésre, felügyeletére vagy gondozására köteles személy.⁶

Egy szándékos bűncselekményről van szó, mely egyenes és eshetőleges szándékkal egyaránt megvalósítható.⁷

3. Az egyes büntetőjogi szankciók alakulása a vizsgált ügyekben

A 87 jogerős bűnösséget megállapító ítéletben 95 vádlott büntetőjogi felelőségének megállapításra kerül sor.

Az egyes büntetések előfordulásának gyakorisága [Btk. 208. § (1) bekezdés]:

- végrehajtandó szabadságvesztés, és vele együtt közügyektől eltiltás: 11 fő (12 %)
- felfüggesztett szabadságvesztés: 67 fő (70 %)

2 Magyarország Alaptörvénye XVI. cikk

3 MÁRKI Zoltán: *A gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekmények*. In: KÓNYA István. (szer.): *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2018, 764.

4 SINKU Pál: *A gyermekek érdekeit sértő és a család elleni bűncselekmények*. In: BELOVICS Ervin-MOLNÁR Gábor Miklós-SINKU Pál: *Büntetőjog II., Különös Rész. Hetedik hatályosított kiadás*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2019, 242.

5 Uo. 243.

6 MÁRKI i. m. 774.

7 SINKU i. m. 244.

- elzárás: 1 fő (1 %)
- pénzbüntetés: 9 fő (9 %)
- közérdekű munka: 7 fő (7 %)
- foglalkozástól eltiltás: 1 fő (1 %) - szabadságvesztés büntetés mellett.

Az alkalmazott intézkedések előfordulásának gyakorisága [Btk. 208. § (1) bekezdés]:
- Megállapítást nyert, hogy valamennyi vádlottal szemben büntetés kiszabására került sor, büntetőjogi intézkedést a bíróságok nem alkalmaztak. A legtöbb ügy végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztéssel zárult.

4. A Btk. 208. § (1) bekezdése szerinti bűncselekmény büntető anyagi jogi és eljárásjogi dilemmái

A következőkben – az egyes problémaköröket rendszerbe foglalva - rátérek a vizsgált bűncselekményt körülölelő főbb jogalkalmazásbeli nehézségekre. Írásom ezen része egyrészt aktavizsgálatom eredményeiből, másrészt pedig az országos szinten begyűjtött ügyészégi észrevételekből táplálkozik.

A súlyos kötelességszegés tartalmának megítélése

A súlyos kötelességszegést illetően elmondható, hogy nem egységes a joggyakorlat annak megítélésében, hogy tényállásszerű magatartást valósít-e meg az a kiskorú gondozására, nevelésére vagy felügyeletére köteles személy, aki a kiskorú jelenlétében, s általa is észlelhetően, de annak bevonása nélkül követ el bűncselekményt. Egyes ügyészségek, bíróságok már az ilyen esetet is az erkölcsi fejlődés veszélyeztetéseként értékelik, más esetekben pedig tényállásszerűségről csak akkor lehet szó, ha a nagykorú elkövető akár tettesként, akár részesként, de valamilyen módon bevonja a kiskorú gyermeket a bűncselekmény elkövetésébe. Nem tekinthető egységesnek a joggyakorlat továbbá azon helyzet fennálltakor sem, amikor a szülő (jellemzően a gyermek édesapja) a kiskorú gyermek szeme láttára, bizonyíthatóan legalább egy alkalommal – ám akkor több mozzanattól álló és/vagy súlyos eredménnyel járó módon – bántalmazza szülőtársát (jellemzően az anyát). Ez elkövetési magatartással összefüggésben az igazságügyi pszichológus szakértők több ügyben is kifejtették, hogy akár egyszeri bántalmazás is elegendő lehet a diszpozíciószerűséghez, vagyis a kiskorú gyermek erkölcsi és érzelmi veszélyeztetéséhez, ugyanakkor a kötelességszegések fokának a megítélése jellemzően a jogalkalmazók érzékenységétől függ.

A veszélyeztetési eredmény értelmezése

A veszélyeztetési eredmény kérdésköre kapcsán kiemelendő, hogy annak megítélése mindig az eljáró bíróságra hárul, figyelemmel arra, hogy az jogkérdésének, s nem ténykérdésnek minősül, így abban a szakértő állást nem foglalhat. Utóbbit sajnos sokszor figyelmen kívül hagyják, ebből eredendően számos alkalommal születnek törvénytörő szakvélemények, melyek bizonyítási eszközként nem vehetők figyelembe. A vizsgált ügyek alapján megállapítást nyert, hogy a testi fejlődés veszélyeztetésének megítélése egyszerűbb, míg az érzelmi, értelmi vagy erkölcsi fejlődés tekintetében történő állásfoglalás jellemzően az igazságügyi szakértői véleményben foglaltakra hagyatkozik.

A bűnhalmazat kérdésköre

A Btk. 208. § (1) bekezdésével bűnhalmazatban álló bűncselekmények vizsgálata során figyelmes lettem arra, hogy a nevesített deliktum és a testi sértés büntette/vétsége számos esetben tévesen került együttes megállapításra. Amennyiben a vádlott a Btk. 164. § (2)-(4) bekezdése szerinti testi sértést követi el, s továbbá fennállnak a kapcsolati erőszak törvényi tényállásának feltételei, akkor a kiskorú veszélyeztetése büntettének a kapcsolati erőszakkal halmazatban történő megállapításának van helye, vagyis a bűnhalmazatot nem a testi sértés fentiekben megjelölt fordulatainak egyikével szükséges megállapítani. Kiváltképp súlyos hibaként tarthatók számon azok az esetek, amikor a kiskorú gyermek testi bántalmazásakor a szülő felelőssége csak a kiskorú veszélyeztetése büntetében került megállapításra, egész egyszerűen figyelmen kívül hagyva a bántalmazás tényét.

A kiskorú veszélyeztetése, valamint a kapcsolati erőszak halmazati kérdésével a Legfőbb Ügyészség Fiatalkorúak Büntetőügyeinek Önálló Osztályának Fk.Nf.3543/2020/1.I. számú, 2020. október 20. napján kelt. körlevele is foglalkozott, melynek főbb pontjait az alábbiakban ismertetem.

A kiskorú veszélyeztetése, valamint a kapcsolati erőszak kontextusában a valóságos anyagi halmazat fennálltának lehetőségére pl. a Kúria Bfv. I. 737/2020. számú döntése, valamint a Legfőbb Ügyészség Fiatalkorúak Büntetőügyeinek Önálló Osztályának Fk.Nf.3543/2020/1.I. számú, 2020. október 20. napján kelt. körlevele is rávilágított.

A kapcsolati erőszak törvényi tényállását a Btk. 212/A. §-a deklarálja⁸,

⁸ Btk. „212/A. § (1) Aki gyermekének szülője, továbbá az elkövetéskor vagy korábban

melynek kapcsán alapvetésként kell rögzíteni, hogy a bűncselekménynek csak is kizárólag az (1) bekezdése magánindítványos és szubszidiárius, illetve ha a hozzátartozó sérelmére bármilyen jellegű tettelegességre sor kerül, az már a (2) bekezdés keretein belül értelendő. A Btk. 212/A. § (2) bekezdésében foglalt kapcsolati erőszak vonatkozásában továbbá hangsúlyozni szükséges, hogy az már közvádra üldözendő, tehát a sértett akaratától függetlenül, hivatalból megindítható a büntetőeljárás.⁹

A bűncselekmény jogi tárgya a kiszolgáltatott hozzátartozó testi integritását védi, a hozzátartozónak minősülő személyek körét pedig a Btk. - az értelmező rendelkezései között [459. § (1) bek. 14. pont] -tételiesen felsorolja. A deliktum alapvetően meghatározott sértetti kör vonatkozásában követhető csak el, mindemellett pedig az feltételezi a rendszeres elkövetését.¹⁰ A rendszeresség definícióját a Btk. nem határozza meg, a törvényhelyhez fűzött indokolás, a több kötetes Új Btk. Kommentár¹¹, sőt már a Kúria is több ízben¹² leszögezte: a rendszeresség legalább két elkövetés esetében is megállapítható.

vele közös háztartásban vagy egy lakásban élő hozzátartozója, volt házastársa, volt élettársa, gondnoka, gondnokoltja, gyámja vagy gyámoltja sérelmére rendszeresen a) az emberi méltóságot súlyosan sértő, megalázó és erőszakos magatartást tanúsít, b) a közös gazdálkodás körébe vagy közös vagyonba tartozó anyagi javakat von el és ezzel a sértettet súlyos nélkülözésnek tesz ki, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki az (1) bekezdésben meghatározott személy sérelmére rendszeresen követ el

a) a 164. § (2) bekezdése szerinti testi sértést vagy a 227. § (2) bekezdése szerinti becsületsértést, büntett miatt három évig,

b) a 164. § (3) és (4) bekezdése szerinti testi sértést, a 194. § (1) bekezdése szerinti személyi szabadság megsértését vagy kényszerítést, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) Kapcsolati erőszak elkövetőjével szemben kitiltásnak is helye van.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény csak magánindítványra büntethető”.

9 GARAI Renáta: *Halmozati kérdések a kiskorú veszélyeztetésével (és a kapcsolati erőszakkal) összefüggésben*. Legfőbb Ügyészség XXIX. Ügyészségi Szakmai-Tudományos Konferencia - a szekcióelnök (Görög Julianna, Legfőbb Ügyészség Nyomozás-felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztály) által kiemelt előadás írásos anyaga (2019). Magyarország Ügyészsége - Intranet. Belső hálózat, a tanulmány kizárólag az ügyészségi szolgálati jogviszonnyal rendelkezők számára érhető el.

10 Uo.

11 LAJTÁR István: A gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekmények. In: POLT Péter (szerk.): *Új Btk. kommentár*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyvkiadó, 2013, 80.

12 17/2017. sz. büntető elvi határozat, BH 2020.195.

A kapcsolati erőszak és a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmények bűnhalmazatban történő megállapításával kapcsolatban nem téveszthető szem elől, hogy a kapcsolati erőszak elkövetőjének egyúttal a kiskorú veszélyeztetése tényállása szerinti speciális alanyiságnak is meg kell felelnie, másrésztől a kapcsolati erőszak Btk. 212/A. §-ának (1) bekezdésében írt speciális sértetti felsorolása jóval tágabb, a kiskorú veszélyeztetésének passzív alanyaként megjelölt kiskorú személynél.¹³ Hangsúlyozni szükséges, hogy a kapcsolati erőszak törvényi tényállása kétféleképpen is bűnhalmazatot képezhet a kiskorú veszélyeztetésével. Az első formáció, amikor a kapcsolati erőszak [Btk. 212/A.§ (1) bek., (2) bek.] és a kiskorú veszélyeztetése [Btk. 208. § (1) bek.] eltérő sértettek esetén kerül egymással bűnhalmazatba. Ezalatt érteni kell azt az esetet, amikor a kapcsolati erőszakot a gyermekének szülője, házastársa, volt házastársa, élettársa, volt élettársa, vagy más hozzátartozója sérelmére a közös kiskorú, illetve nevel, örökbefogadott vagy mostoha gyermek jelenlétében valósítja meg az elkövető, s ezzel egyidejűleg a magatartás a kiskorú tekintetében fennálló nevelési kötelességének súlyos megszegéseként értékelhető, magában hordozva a kiskorú veszélyeztetésének törvényi tényállásában deklarált veszélyhelyzet bekövetkeztének a reális lehetőségét.¹⁴

Bűnhalmazat megállapításának van helye továbbá akkor is, amikor a kapcsolati erőszak, valamint a kiskorú veszélyeztetése meghatározott alakzatai azonos sértettet sérelmére valósulnak meg.¹⁵ Ennek kapcsán hangsúlyozni szükséges, hogy egyazon sértett – azaz a kiskorú gyermek – sérelmére elkövetett kiskorú veszélyeztetése és a kapcsolati erőszak bűncselekményének halmazata csak a kiskorú veszélyeztetése és a rendszeresen megvalósuló testi sértés találkozásakor lehetséges [Btk. 212/A.§ (2) bek. és Btk. 208. § (1) bek.]. Tettleges becsületsértés, illetve kényszerítés rendszeres elkövetése során kizárólag kiskorú veszélyeztetése megállapításának van helye. A kiskorúval szemben – a tettleges bántalmazás körén kívül esően – sértő gesztusok, ütéssel fenyegető mozdulatok, lökdösődések tanúsítása, amelyek célja a sértett megfélemlítése, megalázása, súlyos nevelési kötelességszegésként értékelendők. Amennyiben a tettleges becsületsértések sorozata a kiskorú veszélyeztetése büntetének megállapításában már értékelést nyert, a kétszerse értékelés tilalmát szem előtt tartva, a kapcsolati erőszakkal történő bűnhalmazat megállapítására nincs lehetőség. Más a helyzet akkor, ha a testi

13 a Legfőbb Ügyészség Fiatalkorúak Büntetőügyeinek Önálló Osztályának Fk.Nf.3543/2020/1.I. számú, 2020. október 20. napján kelt. körlevele

14 Uo.

15 Uo.

sértésbe beleolvadó becsületsértésről van szó, mert ilyenkor – az alábbiakban ismertetésre kerülő törvényi feltételek fennállata esetén – halmazat megállapítására is sor kerülhet.¹⁶

Lényegét tekintve – szem előtt tartva a vétségi alakzat szubszidiárius voltát – ugyanezen okból kizárt a kapcsolati erőszak vétségének (212/A. § (1) bek.) és a kiskorú veszélyeztetése büntettének alaki halmazatban történő felrovása.¹⁷

A Btk. 195. § szerinti kényszerítés büntette ún. alternatív bűncselekmény, így akkor állapítható meg, ha egyidejűleg más deliktum nem jön létre. Ebből eredendően a kényszerítés törvényi tényállása más bűncselekménnyel valódi alaki halmazatban nem állhat. Ennél fogva, ha a kifejtett elkövetési magatartás a kényszerítésben foglaltaknak ugyan megfelel, és ezzel egyidejűleg a Btk. 208. § (1) bek. szerinti kiskorú veszélyeztetésének büntettét is kimeríti, bűnhalmazat semmilyen esetre sem jöhet létre, ez esetben kiskorú veszélyeztetése végett történik a büntetőjogi felelősségre vonás.¹⁸

A Btk. 194. § (1) bekezdésében deklarált személyi szabadság megsértésé büntettének – a (2) bekezdés a) pontja értelmében – súlyosabban minősülő esete, vagyis, ha a deliktumot tizennyolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el, mely minősítő körülmény a kapcsolati erőszak törvényi tényállásában nem szerepel, a kiskorú veszélyeztetése [Btk. 208. § (1) bek.] büntettével valódi anyagi halmazatban áll.¹⁹

Megemlítenéd a halmazati kérdések kapcsán, hogy a veszélyeztető szándékkal folyamatos jelleggel, sorozatosan kimerített kötelességszegések időszakán belül külön büntetőjogi értékelést igényelnek azon esetek, amikor az elkövető a testi épség megsértésére irányuló szándékkal szegi meg a kiskorú nevelésére, felügyeletére, gondozására vonatkozó kötelességét, vagy azt kifejezetten tetteleg is bántalmazza. Ilyenkor a kiskorú veszélyeztetése bűncselekményével valódi anyagi halmazatban a testi sértés vétségét és a testi sértés büntettét is meg kell állapítani, a jellegében hasonló, de egymástól elkülönülő és eltérő törvényi tényállásba ütköző cselekvőségek folytán.²⁰ Ugyanez lesz az irányadó akkor is, ha a kiskorú veszélyeztetésén túlmenően megvalósuló testi sértések elkövetési körülményei egyúttal a Btk. 212/A. § (2) bekezdése szerinti deliktum törvényi tényállásába is beleilleszkednek, azaz a kiskorú veszélyeztetésének büntette és a kapcsolati erőszak testi sértéssel

16 Uo.

17 Uo.

18 Uo.

19 Uo.

20 Uo.

megvalósuló alakzata szintúgy valódi anyagi bűnhalmazatban állnak.²¹

Kérdésként felvetődhet, hogy miként értékelhető az az eset, amikor a súlyos kötelességszegés kizárólag a kiskorú rendszeres, a testi épségét, egészségét sértő bántalmazásban merül ki, ezért az elkövető büntetőjogi felelőssége a súlyosabb jogtárgysértés nyomán kapcsolati erőszak büntettedében állapítható meg.²² A kiskorú testi épségét sértő eredményű deliktum is – amelynek eredője ugyanaz a súlyos kötelességszegés, mint a veszélyeztető eredményű kiskorú veszélyeztetése esetén – éppen a rendszeresség folytán, alkalmas lehet arra, hogy a kiskorú érzelmi, erkölcsi, értelmi fejlődését károsan befolyásolja, ami azt jelenti, hogy rendszeres, testi sérüléssel járó bántalmazás egyúttal a kiskorú személyiségfejlődésének azon területeit is veszélyezteti, amelyeket a törvény – a kiskorú veszélyeztetésének eltérő jogi tárgyán keresztül – a büntetőjog eszközeivel védeni rendel. Amennyiben tehát az ügy összes körülménye arra enged következtetni, hogy a bűncselekmény valamennyi ismérve mind a kapcsolati erőszak, mind a kiskorú veszélyeztetése vonatkozásában egyidejűleg megvalósul, valódi anyagi bűnhalmazat megállapításának van helye.²³

A szülői felügyeleti jog megszüntetése

A szülői felügyeleti jog megszüntetésének kérdésköre is megannyi problémát rejt magában, mármint atekintetben, hogy az egyáltalán indokolt-e, hiszen nem szabad megfélemlíteni arról, hogy egy ilyen nagy horderejű döntés a gyermek egész további életére kihatással bírhat, rányomhatja arra bélyegét. Ebből adódóan gondos mérlegelést igényel ennek szükséges voltának megítélése. Az alapvető dilemma, hogy jobb-e a rossz szülő annál, mintha nem lenne vérségi kapcsolata, köteleke a gyermeknek saját szülőjével. Általánosságba véve elmondható, hogy a kiskorú veszélyeztetésének büntette kapcsán szinte valamennyi ügyben indokolt lenne a szülői felügyeleti jognak a megszüntetése is a büntetőbíróság által. A tapasztalatok szerint azonban ez rendre elmarad, s ha születik is ilyen jellegű joghátrány, akkor annak tényéről sokszor egész egyszerűen nem szereznek tudomást a gyermekvédelmi szervek, így ez végső soron a szülő részére az egyébként meg nem engedett jogosultságoknak a további gyakorlását jelenti. A bíróság sokszor a szülői felügyelet tárgyában tett ügyészi indítvány egyéb törvényes útra utalja, ennek ellenére az ezzel összefüggő polgári peres eljárásnak a megindulta rendre elmarad.

21 Uo.

22 Uo.

23 Uo.

A foglalkozástól eltiltásnak, mint büntető anyagi jogi joghátránynak a kérdésköre

A büntetés kiszabási gyakorlat során problémát/bizonytalanságot okoz a Btk.-ban írt azon szabály, melynek értelmében a kiskorú veszélyeztetése bűncselekményének elkövetőjével szemben kötelező jelleggel foglalkozástól eltiltást kell alkalmazni.²⁴

A Legfőbb Ügyészség BF.124/2019/12. számon előbb egyedi állásfoglalás, majd 2020 augusztusában 28. sorszám alatt országosan kiadott iránymutatás adott ki ennek rendezése érdekében, amelynek lényege, hogy a Btk. 52. §-ának (4) bekezdését az (1) bekezdésben szabályozott estekörtől függetlenül kell kezelni. Továbbá a Fővárosi Főügyészség Kerületi Ügyészségek Másodfokú Nyomozás Felügyeleti Osztálya megvizsgálta a kerületi ügyészségek indítványozási gyakorlatát is, mellyel összefüggésben a Fővárosi főügyész helyettes 2021. november 10. napján iránymutatást²⁵ tett közzé, mely – csakúgy, mint az általam végzett aktakutatás eredményei is – rávilágít arra, hogy jelen büntetőjogi szankció alkalmazásától a jogalkalmazók oly gyakran eltekintenek.

Az ügyek egy jelentős részében – a jelentés szerint – a kerületi ügyészségek azért mellőzték az említett joghátrány indítványozását, mert különös méltánylást megalapozó körülményt állapítottak meg. A különös méltánylást érdemlő eset fogalmát a büntető jogszabályok strict módon nem határozzák meg ugyan, azt a gyakorlatban leginkább a rendkívüli enyhítő körülmények alapozhatják meg, melyek a bűncselekmény elkövetésének jellege, módja, körülményei és a terhelt személye alapján ítéelhetők meg. Főszabályként az alanyi és a tárgyi oldalon felmerülő tényezők együttes értékelése vezethet a különös méltánylást érdemlő eset megállapításához.²⁶

Alapvetően bizonyos elkövetési magatartások tanúsításakor csak igen szűk körben mellőzhető a nevesített joghátrány. Ez az irányadó pl. akkor, ha az eljárás tárgya:

- a kiskorú sértett bántalmazása, ideértve azt is, amikor a gyermek jelenlétében bántalmazza az egyik szülő a másikat;
- a kiskorú sértett elhanyagolása;
- az alapvető szükségletek nem biztosítása;
- a kiskorú felügyeletének a hosszabb időn át, folyamatosan történő elmulasztása.²⁷

24 Btk. 52. § (4) bek.

25 KÜFO 1799/2021/1.

26 Uo.

27 Uo.

A Fővárosi Főügyészség vizsgálata továbbá kiemelte, hogy azokban a kiskorú veszélyeztetése miatt indult ügyekben, amelyekben az ügyészség nem indítványozta a foglalkozástól eltiltást, a bíróság jellemzően nem is alkalmazta azt.²⁸

A hozzátartozói minőségre tekintettel történő tanúvallomások megtagadása

Az ilyen jellegű ügyekben bizonyítási nehézséget okoz, hogy a hozzátartozó tanúk megtagadják a vallomástételt, így kívülálló, érdektelen tanú hiányában az eljárás megszüntetésre kerül. Továbbá, ha az ilyen személyek tesznek is vallomást, különös gonddal kell akkor is eljárni, mondván az nem befolyástól mentes vagy annak háttérében valamely érdek húzódik. Itt felhívom a figyelmet a hatályos Büntetőeljárás törvényben foglaltakra, mely –szakítva a korábbi gyakorlattal - lehetővé teszi a tanúvallomás bizonyítási eszközként történő felhasználását akkor is, ha utóbb a tanú él mentességi jogával, és a vallomástételt a megtagadja.²⁹

Az együtt élő társ büntetőjogi felelőssége

Problémaként tartható számon az ilyen jellegű ügyekben a kiskorúakkal szembeni indokolatlan agresszív magatartást kifejtő szülő, nevelőszülő – tipikusan a férfi – házastársaként, élettársaként együtt élő személy – tipikusan a nő – mulasztásban megnyilvánuló magtartásának megítélése. A család együttélése egy rendkívül bonyolult és komplex érzelmi, hatalmi szövedék, amely viszonyrendszerének és a vizsgált magatartásokkal való összefüggésének a lehető legpontosabb feltárása volna szükséges a személyi bizonyítékok megfelelő értékeléséhez, és ugyanígy a tényállásszerűség, illetőleg a tudattartalmak megállapításához is. Elmondható, hogy amennyiben az anya nyilvánvalóan szembesül a kiskorú gyermeke sérelmére tanúsított büntetőjog-ellenes magatartással, pl. szexuális cselekmény gyanújával, joggal várható el tőle, hogy a párjával szemben hatósági intézkedést kezdeményezzen, ugyanakkor a tapasztalat az, hogy ez gyakorta elmarad. Ennek háttérében az áll, hogy egyrészt még a konfliktusokkal teli család is összetartó közösséget képez, másrészt pedig a sértett fél egész egyszerűen a szégyenérzet miatt sem fedi fel a történeteket. A családtagok hallgatását eredményezi, hogy például a családfő, és egyben családfenntartó büntetőjogi felelősségre vonása nagyban megnehezítené a család megélhetését, mely félelemmel, bizonytalansággal tölti el őket.

28 Uo.

29 Be. 177. § (4) bek.

A sértetti pozícióban lévő kiskorú személy kihallgatásának problematikája

Kiemelendő, hogy jelen bűncselekmény sértettje különleges bánásmódot igénylő személy, melynek egyik legfontosabb hozadéka, hogy az ilyen személy, amennyiben az nem töltötte be tizennegyedik életévét, tanúként a tárgyaláson nem hallgatható ki.

Az egyes ügyészségek ennek kapcsán felhívták a figyelmet arra, hogy az új Be. szakított azon korábbi szabályozási konstrukcióval, melynek értelmében a tizennegyedik életévét be nem töltött személy kihallgatását a nyomozási bíró végezte. Az így felvett tanúvallomások hitelessége, valóságtartalma tekintetében egyébként az eljárás későbbi szakaszában aggály nem ébredt, az eljárás jogi szabályok nem sérültek. Ezzel szemben a hatályos eljárásjogi joganyag akként rendelkezik, hogy a gyermekkorú sértettet a nyomozó hatóság tagja kihallgatja, a kiskorú tanú meghallgatásáról generális jelleggel kép-és hangfelvétel készül a jegyzőkönyvvel egyidejűleg, amelyet a bíróság minden ügyben a tárgyalás anyagává tesz. Ennek kapcsán a közelmúltban a kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt indult büntetőügyekben több esetben merült fel probléma a gyermekkorú tanúvallomásról felvett rendőrségi jegyzőkönyvek tartalma, az alakiságok megtartása tekintetében, így a bíróság – hivatalból vagy indítványra – „kiküldött bíróként” újfent meghallgatni kényszerült a tizennegyedik életévüket be nem töltött sértetteket, akiknek a vallomásából nyert bizonyíték másképp nem pótolható. Az ügyészi észrevételek szerint a fő probléma ennek kapcsán az, hogy a nyomozó hatóság tagjai érezhetően nem rendelkeznek kellő jártassággal az ilyen személyek meghallgatása körében. A rendőrségi előadók mereven figyelnek a törvényes figyelmeztetések megtételére, ugyanakkor láthatóan nem sikerült azokat a gyermek nyelven megmagyarázni.

5. Összegzés

A vizsgált akták alapján megállapítást nyert, hogy az ilyen jellegű büntetőügyek túlnyomó többsége végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel fejeződött be. Mindemellett valamennyi jogerős ítéletben büntetés kiszabására került sor, egyetlen egy olyan vizsgált ügy sem volt, amely intézkedéssel zárult.

A szóban forgó bűncselekménnyel összefüggésben feltárt jogalkalmazásbeli problémák büntető anyagi jogi és büntető eljárásjogi kérdéseket egyaránt érintettek. A gyakorlatban nehézséget jelent a veszélyeztetési eredménynek, a bűncselekmény elkövetési magatartásának, valamint a halmazati kérdéseknek

a megítélése. Lényeges jogalkalmazói mulasztásként tartható számon, hogy a szülői felügyeleti jog megszüntetése, valamint a foglalkozástól eltiltás, mint súlyos joghátrányok alkalmazása rendre elmarad, holott az számos esetben indokolt lenne. Az ilyen jellegű büntetőügyekben továbbá - a felek között fennálló hozzátartozói minőségéből fakadóan - a tanúvallomástétel gyakorta megtagadásra kerül, mely komoly bizonyítási nehézséget jelent. Mindezek mellett a kiskorú sértettet vonatkozásában a különleges bánásmód törvényi rendelkezéseit nehézkesen lehet érvényre juttatni, tekintettel arra, hogy a hatóságok részéről bevont személyek sokszor nem rendelkeznek az ehhez szükséges kompetenciákkal.

Végül, de nem utolsó sorban írásomból – meglátásom szerint – egyértelműen megmutatkozott, hogy az ilyen jellegű büntetőeljárások során mind a büntető anyagi jogi, mind pedig a büntető eljárásjogi szempontok értékelésekor különös gondossággal kell eljárniuk a jogalkalmazóknak, figyelemmel arra, hogy a szóban forgó deliktum középpontjában a kiskorú, mint fokozottan kiszolgáltatott helyzetben lévő személy áll.

AMIKOR A LÉPÉSEKET SZAPORÁZNI KELL

Tévhittek, és a valóság a forrónyomos felderítésről

KOVÁCS GYULA

mb. oktató (KRE ÁJK Továbbképzési Központ)

Absztrakt

A bűnüldözés nagy pókerjátsmájában, a nyomozók számára akadnak kifejezetten jó leosztások is. Mi jellemzi az ilyen kedvező helyzeteket? Mindenekelőtt az, hogy a kiinduló szituáció egyértelműen bűncselekményre utal; nem telt el hosszú idő a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között; olyan egymáshoz kapcsolódó nyomok állnak rendelkezésre, amelyeket követve egészen a tettesig lehet eljutni.

Másképpen: fennállnak a forrónyomos felderítés feltételei; azé a forrónyomos felderítésé, amelyet gyakran (és helytelenül) azonosítanak a forrónyomon üldözéssel – sokan nincsenek tisztában egyik szakkifejezés jelentésével sem. A forrónyomon üldözés és a forrónyomos felderítés egymással nem csere-szabatos fogalmak. A forrónyomon üldözés egyfajta típusa az üldözésnek és részét képezi a forrónyomos felderítésnek; ez utóbbi pedig a késedelmet nem tűrő eljárási cselekmények és intézkedések körébe tartozik.

A tanulmány célja a jelzett terminológiai zavar megszüntetése: a Szerző egyfelől megkísérli 'helyre tenni' a forrónyomon üldözés és a forrónyomos felderítés értelmezése körül kialakult problémát; másfelől ismerteti a forrónyomos felderítés jelentőségét, célját, feladatát és alapmodelljét.

Kulcsszavak: bűnügyi nyomozás, elsődleges intézkedések, késedelmet nem tűrő nyomozási cselekmények, forrónyomos felderítés, forrónyomon üldözés

E tanulmányt tisztelettel ajánlom egykori tanárom és példaképem, dr. Dobos János r. ezredes emlékének.

(Dr. Kovács Gyula)

1. Előszó¹

Dr. Dobos János szerint, *a bűnüldözés nagy pókerjátzmáiban akadnak számunkra kifejezetten jó leosztások is*. A tettes ilyenkor is ismeretlen, de a kiinduló helyzet nekünk kedvez. Ezek a situációk rendszerint az úgynevezett 'helyszínes' (értsd: helyszíni szemleköteles) bűncselekmények egy részében adódnak, és a 'nyerő lapokat' jobbra a helyszín szolgáltatja. Azt azonban nekünk kell felismerni, hogy akár 'licit' és 'blöff'² nélkül is, szinte egy csapásra legyőzhetjük ellenfeleinket.

Mi jellemzi az ilyen kedvező helyzeteket?

Mindenekelőtt az, hogy *a kiinduló situáció egyértelműen bűncselekményre utal*. Ez már egyfajta eredmény, hiszen számos esetben addig a felismerésig, hogy a történeti tényállás bűncselekmény gyanúját kelti, még 'el kell jutni', azonban önmagában kevés az azonnali reagálásra. Ilyen helyzetekkel egyébként aránylag gyakran találkozunk, de esélyeink – csak és kizárólag ettől – még nem vitathatatlanul nyerők. A többletelem az, hogy a kiinduló helyzetben megvannak a forrónyomos felderítés (és azon belül akár a forrónyomon üldözés) feltételei. E feltételek megléte pedig számunkra nem csupán taktikai – esetenként ez sem lenne kevés vagy megvetendő –, hanem stratégiai előnyöket is jelent.

Melyek ezek a feltételek?

Dobos úgy véli, az *egyik*: nem telt el hosszú idő a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között; a *másik*: olyan, egymáshoz kapcsolódó nyomok állnak rendelkezésünkre, amelyeket követve egészen a tettesek személyéig eljuthatunk.³ Meg kell azonban jegyezni, hogy mindkét előfeltétel relatív; általában nem jelentkezik egyforma erősséggel és bizonyossággal; jelentkezésük nem mindig szembetűnően nyilvánvaló.

A következőkben *a forrónyomos felderítés feltételeinek relativitásáról, a kedvező idő- és nyomtényezőkről és a forrónyomos felderítés részben vagy egészben rejtett feltételeiről* lesz röviden szó.

1 Az Előszó (1. fejezet) elkészítéséhez – a hivatkozott források mellett – felhasználtam: DOBOS János – KOVÁCS Gyula: *Kis nyomozástan (Harmadik, átdolgozott kiadás)*. Budapest, Dr. Kovács Gyula [KGyul@], 2020, 85–88.

2 Dr. Dobos János itt – átvitt értelemben – a taktikai blöffre, mint az igaz vallomás érdekében alkalmazott kihallgatási műfogásra utal.

3 Részletesebben lásd a 3.1. fejezetben írtakat.

1.1. A forrónyomos felderítés feltételeinek relativitása

A forrónyomos felderítés viszonylagosságát a *'Mihez képest?'* kérdés felvetésével kell vizsgálni. *Mihez képest aránylag rövid az elkövetés és a felfedezés, illetve a hatósági tudomásra jutás között eltelt idő? Mihez képest összekapcsolhatók és követhetők a nyomok?*

Elsősorban az általános tapasztalatokhoz, a hasonló ügyek kiinduló helyzeteihez, *másodsorban* az adott, tehát a nyomozás tárgyát képező konkrét eset körülményeihez, és természetesen ahhoz képest, hogy mennyire alkalmasak a forrónyomos felderítés céljának, az ismeretlen tettes egy csapásra történő felderítésének megfelelni.

Például: egy úgynevezett 'darabolásos emberölés'⁴ esetében az első holttestrészecskék megtalálása az elkövetés után több nappal később, nem ritkán hetek, sőt, akár hónapok múlva történhet. Amennyiben erre mindössze két-három nap, vagy annál rövidebb idő múlva kerül sor, ez már relatíve kedvező helyzet a nyomozás, és a forrónyomos felderítés eredményessége szempontjából. Ugyanez – mármint a felfedezés és a tudomásra jutás két-három napos kése – egy lakásbetöréskor egyenesen kedvezőtlen.

A nyomok minőségének relativitása talán még a fentieknél is bonyolultabb.

Elsősorban nem csupán a szó szoros értelmében vett nyomok (láb, lábbeli, jármű stb.) számítanak felderítési alapnak. Az úgynevezett *'véryomokat'* (a vér traszológiai⁵ értelemben nem nyom, hanem biológiai anyagmaradvány) lábnyomcsapás válthatja fel, amely a helyszín környékén egy korábban ott parkoló járműhöz vezet. Ennek a nyomát követve megtaláljuk az elhagyott járművet, ám az adatgyűjtés-tanú kutatás eredményeképpen a közelben egy újabb jármű eltűnésére – feltevésünk szerint ellopására – derül fény. A károsult leírást ad a lopott járműről, a felkutatott tanúktól pedig személyleírást kapunk a tolvajról (reményeink szerint a *gyilkosról*, vagyis az emberölés

4 A darabolással elkövetett emberölések okára többféle válasz létezik. A szakirodalomban a legismertebb az *offenzív* és a *defenzív* hulladarabolás megkülönböztetése. Az *offenzív (támadó jellegű)* darabolás tettesét az ölésen túl más célok is motiválják: bosszú, babona vagy vallási hit, szexuális aberráció stb. A *defenzív (védekező jellegű)* hulladarabolás legtöbbször az áldozat holttestének eltüntetésére irányul. KOVÁCS Lajos – BÓI László – GIRHINY Kornél: *Emberölések nyomozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 258–261.

5 *Traszológia (nyomtan):* a *bűncselekmény* elkövetése során, a cselekmény eseményeivel kölcsönhatásban keletkezett olyan fizikai elváltozásokkal foglalkozik, amelyek viszsztatükrözik a *nyomot* létrehozó tárgy alakbeli, felületi, funkcionális sajátosságait, és ezáltal lehetőséget nyújtanak a *nyomképző* tárgy azonosítására. BODA József (főszerk.): *Rendészettudományi Szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 574.

elkövetőjéről). A tanúk elmondják továbbá, hogy az illető az inkriminált járművel, melyik úton, milyen irányban indult el. Ennek alapján szervezzük meg a jármű nyomon követését, *'elé-kerüléssel'* üldözését és elfogását, amely a térfigyelő kamerarendszerek, légi járművek és drónok⁶ segítségével napjainkban már lényegesen könnyebb feladat.

Másodsorban (ezt a fenti példa is jól érzékelteti) *a különböző nyomfajták, a felderítéshez használt adatforrások rendszerint kombináltan kapcsolódnak egymáshoz.* Ha ezt nem vesszük figyelembe, csak részeredményekre számíthatunk. Ezért relatív, hogy az adott ügy *'nyomai'* a gyors eredménnyel kecsegtető felderítésre mennyiben alkalmasak. Mindenesetre, ha léteznek ilyen nyomok, el kell rajtuk indulni.

1.2. Van, amikor az idő-, és van, amikor a nyomtényező megléte a kedvezőbb

A címben szereplő kijelentés alatt – az előzőekben kifejtett relativitást is beszámítva – a következőket kell érteni.

A forrónyomos felderítést (vagy annak keretén belül a forrónyomon üldözést) *akkor is meg kell kísérelni, ha az elkövetés után nyomban kiérkezünk a helyszínre, de a követhető nyomok gyengék, vagy nem vezetnek messzire.* Ilyenkor fontos a *'váltások'*, vagyis az elkövető menekülés során alkalmazott kombinációinak a beszámítása, míg nyomvesztés esetében a látszólagos szátkutca közvetlen, valamint kiterjesztett környezetében végzett adatgyűjtéssel – tanú és nyomkutatással – kell a *'folytatást'* megkísérelni.

A jó nyom – szintén számolva a relativitással – *még aránylag hosszú idő eltelte után is érdemes a követésre.*

1.3. A forrónyomos felderítés feltételei bizonyos esetekben részben vagy egészben rejtettek

Előjáróban szögezzük le, hogy *a felderítés részben vagy egészben rejtett feltételeinek felismerése javarészt rajtunk múlik.* Ehhez persze a szakmai kvalitások mellett jó megfigyelőképességre, gyors helyzetmegítélésre van szükség. Kezdetben a kötelezőnél valamivel (esetenként lényegesen) koncentráltabb és túlterjedő figyelem, valamint sallangmentes gondolkodás rendszerint elég a kedvező helyzetek felismeréséhez. Később a gyakorlat, a jó értelemben vett szakmai rutin lesz ehhez a kellő biztosíték.

⁶ *Drón (Drone):* pilótánélküli, távirányított, repülni képes eszköz. Forrás: <https://doe.hu/mi-az-a-dron> (2021. 09. 08.) Lásd még BODA i. m. 125.

Végezetül vonjuk le e rövid kriminalisztikai ötletroham néhány tanulságát.

Ahhoz, hogy a forrónyomos felderítés módszerével élni tudjunk, alapvetően fontos a helyszínrő történő gyors kiérkezés. Hiába vannak meg ugyanis a feltételek, ha mi késlekedünk. Ezenkivűl az információk tartalmi gazdagsága, értéke és a hozzájuk jutás, valamint a felhasználásuk között eltelt idő között fordított arányú az összefűggés. Az sem lebecsűlendő, hogy ilyen esetekben a 'kezdeti lépések szaporázása' – amennyiben eredményre vezet – szükségtelessé teszi azt a sok munkát, amely a nyomozás kezdeti szakaszának sikertelensége után következik. Nem mellesleg, más az eredmény 'minősége' is. A forrónyomos felderítés során elfogott tettes még magán viseli az elkövetés nyomait, nála lehetnek az elkövetés eszközei, tárgya (a lopott, elrabolt értékek). A kézre kerített tettes nem tud alibit⁷ igazolni, nem 'merűlhet le' (nem vonulhat illegalitásba). Az sem mellékes, hogy az elsődleges intézkedések és a késedelmet nem tűrő nyomozási cselekmények után nem kell 'külön elfogni'. Pszichésen instabillá válik, nem tudja végrehajtani védekezési taktikáját (nincs is neki, mert nem volt ideje azt kidolgozni), és – ami nagyon lényeges – nem követhet el újabb bűncselekményeket.

Szóval, megéri!

Mi történik akkor, ha a forrónyomos felderítés mégsem vezet eredményre? Nem végzünk felesleges munkát akkor sem. Számos olyan információhoz jutunk ugyanis, amelyek a következőkben – akár a 'végelszámolásnál', vagyis a bizonyítékok értékelésekor és a nyomozás befejezésekor – a hasznunkra válhatnak.

2. A dolgok közepébe vágva (bevezetés helyett)

A szakmabeliektől kérdezem: ismerősen hangzanak a következő mondatok? „A járőrök tegnap éjjel tetten érték két gépkocsifeltörőt. Az egyiket sikerűlt elkapni, de a másik meglépett. A házkutatás során a lakásán egy valóságos autóalkatrész-raktárra bukkantunk. A kihallgatásakor kiénekelte magából negyven balhét, kiköhögte annak a nevét, aki megpattant, sőt, megnevezte azt, aki falazott nekik (a járőrök észre sem vették) és a két passzert.⁸ A főnök berendelte a forrónyomot, aztán hajnalban mindenkit, aki élt és mozgott, mert nagyon eldurvult a helyzet.” Nos, ismerős a szituáció? Hát persze, hogy az.

7 Az alibi máshollétet jelent: a tettes (vagy a gyanúsított) azzal védekezik, hogy a bűncselekmény elkövetésének idején nem tartózkodott a helyszínen, hanem máshol volt. Az alibiellenőrzés alapvető szabálya: amennyiben a tettes alibit igazol, azt is meg kell állapítani, hogy az inkriminált időszakban, hol tartózkodott valójában (*Ha nem volt ott, akkor, hol volt?*).

8 Passzer: orgazda.

A fenti rövid 'élménybeszámoló', amely nyilvánvalóan egy nyomozó szájából hangzott el, a bűncselekmény tudomásra jutását (a tetten ért gépkocsifeltörő⁹ elfogását) követően elrendelt forrónyomos felderítés kezdeti szakaszáról szól. Arról a forrónyomos felderítésről, amelyet következetesen és helytelenül gyakran azonosítanak a forrónyomon üldözéssel (pontosabban ez utóbbi szakkifejezés alatt a forrónyomos felderítést értik), és amelyről sokan nem (vagy nem jól) tudják, hogy ténylegesen mit is jelent.

E tanulmány célja a jelzett terminológiai zavar megszüntetése: egyfelől megkísérlem 'helyre tenni', a forrónyomon üldözés és a forrónyomos felderítés értelmezése körül kialakult problémát; másfelől ismertetem a forrónyomos felderítés jelentőségét, célját, feladatát és alapmodelljét.

Munkám hat részből áll: szabálytalan, de a témába vágó – és nem titkoltan dr. Dobos Jánosnak emléket állító – előszóval, illetve a 'dolgok közepébe vágó' bevezető második résszel kezdődik, valamint az összegző ötödik részt követően, melléklettel zárul (hatodik rész).

A mű gerincét a harmadik és a negyedik rész képezi. A harmadik rész a Terminológiai problémák és alapvetések címet viseli, amelyben azonos részcímmel két fejezet kap helyet. A negyedik rész magáról a forrónyomos felderítésről szól, a következő fejezetekkel: Rövid múltba révedés" (4.1.); A forrónyomos felderítés hatályos szabályozása (4.2.); A forrónyomos felderítés jelentősége, célja, feladata (4.3.); A forrónyomos felderítés alapmodellje (4.4.).

Az összegzésben megkísérlem summázni a tanulmány főbb megállapításait. A mellékletekben a 4.4. fejezettel összefüggésben, a forrónyomos felderítés alapmodelljének sémája látható.

3. Terminológiai problémák és alapvetések

A bevezető részben utaltam arra, hogy a forrónyomos felderítést gyakran azonosítják a forrónyomon üldözéssel, és sokan nem, vagy nem jól tudják, hogy valójában mit is jelent.¹⁰ A harmadik részben megvizsgáljuk ezeket a

9 A járőrök valójában egy tolvajt fogtak el, aki dolog elleni erőszakkal (a szélvédő betörésével) behatolt a sértett személygépjárművének az utasterébe, és a kesztyűtartóból némi készpénzt, egy napszemüveget, a jobb hátsó ülésről pedig egy laptopot tulajdonított el. A cselekmény – az elkövetési értékre is tekintettel – a Btk. 370. § (1) bekezdésébe ütköző és a (3) bekezdés *ba*) pontja szerint minősülő, kisebb értékre, dolog elleni erőszakkal elkövetett lopás büntetnének a megállapítására alkalmas.

10 Bíró Gyula például azt vallja, miszerint „a forrónyomon felderítés, forrónyomos felderítés, forrónyomon üldözés vagy csak röviden forrónyom, valamennyi egyet jelent”. BÍRÓ Gyula: *Kriminalisztika*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi

szakszókincsbéli problémákat, és lefektetünk néhány – a forrónyomos felderítéssel kapcsolatos – alapvetést.

3.1. Terminológiai problémák

E fejezetben alapvetően a forrónyomon üldözéssel, a felderítéssel és a forrónyomos felderítéssel szeretnék foglalkozni.

Az *üldöz* jelentése köznapi értelemben: állandóan nyomon követ, úz, kerget valakit vagy valamit; az *üldözés* pedig az a cselekvés, amikor valakit üldöznek.¹¹ A *Rendészettudományi Szaklexikon* szerint az üldözés: „a szökésben lévő bűnözők, menekülők elfogása érdekében alkalmazott rendőri tevékenység, taktikai eljárás. Előfeltétele, hogy a menekülés és az üldözés megkezdése között viszonylag rövid idő teljen el, ismert legyen a menekülő személy személyleírása, a rendelkezésre álló adatok alapján legyen behatárolható a menekülés valószínű iránya, továbbá álljanak rendelkezésre az üldözéshez szükséges személyi és tárgyi feltételek. [...] Az üldözés történhetett közvetlenül, nyomon, irányban vagy párhuzamosan”¹². Felmerül a kérdés: *nyomkövetővel*,¹³ *térfigyelő kamerarendszer* igénybevételével vagy *drónnal* történő, akár valós idejű *követés*, üldözésnek minősül-e? Megítélésem szerint nem, feltéve, hogy a technikai eszközzel követéshez nem kapcsolódik az *előerős* üldözés bármelyik formája.

Ezt követően vizsgáljuk meg, hogy *mit jelent a forrónyomon üldözés*. A *Rendészettudományi Szaklexikon* ilyen címszót nem tartalmaz. A lexikonban forrónyomon üldözés egyetlen egy helyen, *A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködése* címszó alatt, mint annak egyik formája fordul elő¹⁴ (tehát a lexikon szerint is létező kifejezés, csak éppen nincs definiálva). Dobos János *Kis nyomozástan* című alapművében sem határozza meg kimerítő jelleggel a forrónyomon üldözést, ellenben utal rá. Eszerint *a forrónyomon üldözésnek két feltétele van:*

Kar – Lícium-ART Könyvkiadó Kft., 2007, 111.

11 JUHÁSZ – SZŐKE – O. NAGY – KOVALOVSKY (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1978, 1441.

12 BODA i. m. 586.

13 *Nyomkövető*: olyan, személyen vagy tárgyon (telefon, közlekedési eszköz stb.) elhelyezett jeladó, amely megfelelő infrastruktúra (pl. stacioner állomások, széles sávú internetkapcsolat, műholdas kommunikáció, lokális memória, IT-feldolgozó háttér) rendelkezésre állása esetén valós időben, pontosan meghatározza az eszköz helyzetét, ill. időben és térben reprodukálható a jeladó korábbi földrajzi elhelyezkedése és mozgási útvonala. BODA i. m. 419.

14 BODA i. m. 99.

1. nem telt el hosszú idő a bűncselekmény elkövetése és felfedezése (hatósági tudomásra jutása) között;
2. olyan egymáshoz kapcsolódó nyomok állnak a nyomozó hatóság rendelkezésére, amelyeket követve egészen a tettesig eljuthatnak.¹⁵

Ez a meghatározás, ha lerövidítve is, de valamennyire összecseng a *Rendészettudományi Szaklexikon* hivatkozott definíciójával. Ezek szerint, az üldözés és a forrónyomon üldözés ugyanazt a hatósági tevékenységet takarja? Akkor van forrónyomos helyzet, ha a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között viszonylag rövid idő telt el? Azt gondolom, a *forrónyomos helyzet* ilyenkor fennáll, de a *forrónyomos üldözés* feltételei nem biztos, hogy adóttak. Mégis, mi lehet az a többletismérv, amely *forrónyomossá* teszi a 'sima' üldözést?

A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló – még hatályban lévő – 2002. évi LIV. törvény 8. § (1) bekezdés *h*) pontja szerint, a forrónyomon üldözés a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésének egyik formája (ez szintén egybevág a *Rendészettudományi Szaklexikon* már idézett meghatározásával). Magáról a forrónyomon üldözésről a 31–33. § rendelkezik. A hivatkozott szakaszokból egyértelműen kitűnik, hogy a törvény a határon (bármelyik oldalról) átnyúló forrónyomon üldözést szabályozza. A törvény 27–33. §-ához fűzött indokolás szerint, „a forrónyomon üldözés a bűnüldözés olyan, az érintett személy által is észlelt, észlelhető nyílt módszere, amelynek lényege a bűncselekmény elkövetésén tetten ért és a bűncselekmény helyszínéről menekülő elkövető szakadatlan követésében (üldözésében) mutatkozik meg; az intézkedés kétségtelen célja az elkövető elfogása”¹⁶.

Az eddig megállapítottakra tekintettel, megítélésem szerint, a *forrónyomos üldözésnek az üldözéshez képest, két konjunktív többletfeltétele van:*

1. a menekülés a bűncselekmény helyszínéről történjen és
2. a menekülő az elkövető (a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy) legyen.

Másképpen fogalmazva: a forrónyomon üldözés során a helyszínről (közvetlenül a bűncselekmény elkövetése után) menekülő (vagy elmenekült) tettest kell elfogni.

15 DOBOS János: *Kis nyomozástan*. Budapest, Belügyminisztérium (BM) Könyvkiadó, 1988, 44-45. Lásd még az 1. fejezet bevezető részében írtakat.

16 A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény indokolása – <https://jogtar.hu/uj-jogtar/> (2021. 09. 07.)

Mindezek után, az összes ismérvet *összerakva*, megalkothatjuk a forrónyomon üldözés egy másfajta (de az előzővel nem ellentétes), ha úgy tetszik kriminalisztikai definícióját: *a forrónyomon üldözés az üldözés speciális válfaja, amelynek lehetősége akkor áll fenn, amikor a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között viszonylag rövid idő telt el, a tettes a bűncselekmény helyszínéről menekül vagy elmenekült, és olyan, egymáshoz kapcsolódó információk állnak a nyomozó hatóság rendelkezésére, amelyek a tettesig vezethetnek.*¹⁷ Tehát az üldözés és a forrónyomon üldözés egymással nem csereszabatos.

Megjegyzendő, hogy amennyiben a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között relatíve hosszabb idő eltelt (napok, hetek, vagy akár hónapok), akkor a nyom tulajdonképpen már *kihűlt*. Mindezek ellenére, egyes kiemelten súlyos – különösen élet elleni – bűncselekmények esetében, intézkedni kell a forrónyomos felderítés elrendelésére,¹⁸ ellenben a forrónyomos üldözésre már nincs lehetőség.

A *felderítés* számos oldalról megközelíthető. *Köznapi értelemben* az, aki felderít, valaminek az ismeretlen körülményeit tisztázza; a felderítés pedig az a cselekvés, amely szerint valakit vagy valamit felderítenek. *Katonai szempontok szerint*, a felderítés az ellenség helyzetére, szándékaira stb. vonatkozó adatoknak a megszerzése.¹⁹ A *Rendészettudományi Szaklexikon* igencsak részletesen foglalkozik a felderítéssel, azonban a felderítés kriminalisztikai és jogi szempontból történő értelmezése egyfelől hiányos, másfelől hibás. A *kriminalisztikai értelmezés* szerint, *a felderítés nyomozáson belül a történeti tényállás megismerésére és a nyomozási feladatok elvégzéséhez szükséges feltételek biztosítására irányuló adatgyűjtő és adatfeldolgozó tevékenység.*²⁰ Itt korántsem elhanyagolható probléma, hogy az *idézett meghatározásból kimaradt a felderítés nyomozásban betöltött egyik fő funkciója*: az elkövető személyének a felderítése [Be.²¹ 348. § (3) bekezdése], vagyis az ismeretlen tettes kilétének a megállapítása (ne felejtjük el, hogy 'a kriminalisztika a büntetőeljárás-jogra van felfűzve'). A *jogi meghatározás* alapján, „a felderítés nyomozó hatóság által folytatott, az

17 Íme, egy *vágott* (rövidebb) verzió: a forrónyomon üldözés lehetősége akkor áll fenn, amikor a bűncselekmény elkövetése és hatósági tudomásra jutása között viszonylag rövid idő telt el, a tettes a bűncselekmény helyszínéről menekül, és olyan, egymáshoz kapcsolódó információk állnak a nyomozó hatóság rendelkezésére, amelyek a tettesig vezethetnek.

18 KOVÁCS – BÓI – GIRHINY i. m. 98–99.

19 JUHÁSZ – SZŐKE – O. NAGY – KOVALOVSKY i. m. 372.

20 BODA i. m. 185.

21 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény.

előkészítő eljárás megindulásától a vádemelési javaslatig tartó büntetőeljárás tevékenység”²². *Ez a definíció pedig egyszerűen nem igaz! A felderítés ugyanis nem a vádemelési javaslatig tart.* A felderítésnek formálisan akkor van vége, ha a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben felderítették a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint felkutatták és biztosították a bizonyítási eszközöket [Be. 348. § (3) bekezdése]. Megjegyzendő, hogy a felderítést követő vizsgálat során is szükséges lehet bizonyítási eszközök beszerzése és megvizsgálása [Be. 348. § (4) bekezdése], de attól az még nem lesz felderítés (a vizsgálati szakban végzett utólagos felderítés, szakzsargonban ’szélesítés’, más lapra tartozik).

A felderítés kifejezés a szakmai gyakorlat szóhasználatában és a szakirodalomban többféle összefüggésben és értelmezésben szerepel/szerepelt. A különböző álláspontokban annyi a közös, hogy valamennyi meghatározás a felderítést egyfajta nyomozási, adatgyűjtő tevékenységnek tekinti, ugyanakkor a felderítés tárgyát, kereteit, eszközeit és módszereit illetően már adódnak eltérések.

Egyesek a felderítés megjelöléssel az úgynevezett *titkos bűnüldöző tevékenységet különböztetik meg a nyílt nyomozástól*. Akik erre az álláspontra helyezkednek, tulajdonképpen régebbi meghatározással élve, a bűnügyi operatív munka (operatív adatgyűjtés vagy operatív feldolgozás), illetve a titkos adatszerzés, mai szóhasználattal pedig a titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök alkalmazása szinonimájaként használják e kifejezést.²³

A bűnügyek nyomozásához kapcsolódó hagyományos értelmezés a felderítés szerepét a bűncselekmények meghatározott csoportjához, az úgynevezett ismeretlenes (tulajdonképpen: ismeretlen tetteses) ügyekhez kötve, azaz csak szűk körben vizsgálja. Nem tér ki a felderítési tevékenységnek a más ügyekben (ismert elkövető ellen indított utólagos felderítés, illetve szabálysértési, közigazgatási eljárás) betöltött szerepére, így nyilván nem is tárhatja fel a felderítés összes jellemző vonását.

Az egyik felfogás tehát a felderítés fogalmát a nyomozás fázisaihoz köti, amely szerint *a felderítés azonos az ismeretlenes szakasszal*, vagyis a büntetőeljárás nyomozási szakaszának azon részével, amikor az eljárás fő iránya az ismeretlen tettes kilétének a megállapítása. E nézet az ismeretlenes ügyekben folytatott nyomozást tekinti felderítésnek, megkülönböztetve ezzel az ismert elkövetővel

22 BODA i. m. ugyanott.

23 Lásd a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) VII. Fejezet (63–75/L. §); a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 53–62/A. §; az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) III/A. Fejezet (25/A–25/V. §); a Be. Hatodik Rész (214–260. §); LV. Fejezet (356–357. §).

szemben folytatott eljárást (ezt képviselte pl. Dobos János is). A másik álláspont szerint, *felderítés a még nem ismert bűncselekmény megismerésére irányuló hatósági tevékenység is*, vagyis a felderítő tevékenységet nem azonosítja teljes mértékben az ismeretlen tettes kilétének megállapítása érdekében végzett nyomozással. A *terminológiai zavar* jól lemérhető a nyomozó hatóságok ismeretlen elkövetők felderítésével foglalkozó egységeinek megnevezésében is, amelyek a hatvanas-hetvenes évektől a következők voltak: *operatív*, illetve *felderítő vagy bűnüldözési, avagy nyomozó alosztályok, osztályok* stb. Meglepő módon ugyanerre az időszakra vonatkozóan az ismert vagy ismertté vált elkövetők által megvalósított bűncselekményeket – a mai napig következetesen – a vizsgálati alosztályok stb. nyomozták/nyomozzák (tehát ez a megnevezés nem változott), habár 2004-től voltak *elhajlások*, amikor a nyomozó és a vizsgálati egységeket összevonták (ezzel együtt az állománytábla szerinti vezetőhelyettesi beosztásokat megszüntették).

Korábban a büntetőeljárás-jogi ismeretanyag, illetőleg a jogi szabályozás a felderítéssel csak érintőlegesen foglalkozott. Nem határozta meg a fogalmát, hanem körülírta a büntetőeljárásbéli funkcióját. Lényegében – mint arról már szó esett – a tényállás, illetve az ismeretlen elkövető kilétének a megállapítását és a bizonyítékok összegyűjtését tekintette felderítésnek.²⁴

Az új Be. nem hagy kétséget afelől, hogy *a felderítés a nyomozás részét képezi: a nyomozás felderítésből és vizsgálatból áll* [348. § (2) bekezdése]. *A felderítés során a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell deríteni a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket* [Be. 348. § (3) bekezdése]. Azt gondolom, a hivatkozott törvényhelyhez minden további kommentár szükségtelen. Mindezekből következően *a forrányomos felderítés elrendelésének alapvetően az ismeretlen vagy részben ismeretlen tetteses ügyekben van létjogosultsága.*

3.2. Alapvetések

Miután megkísértem *helyre tenni* a forrányomon üldözés és a forrányomos felderítés között kialakult terminológiai zűrzavart, *szeretnék néhány megállapítást, ha úgy tetszik alapvetést közzétenni.*

24 BALLÁNÉ Füstler Erzsébet – BORSZÉKI Győző – LAKATOS János: *Kriminálmetodológia*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2000, 60–62. KOVÁCS Gyula: *Nyomozási alapismeretek*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004, 41–44. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (régí Be.) 164. § (2) bekezdése.

Első alapvetés: a forrónyomon üldözés az üldözés egyik speciális fajtája.

Második alapvetés: a forrónyomon üldözés divatjamúlt kifejezés, azt a bűnügyi szakemberek ritkán használják. E megállapítás annak dacára helytálló, hogy a már hivatkozott és hatályos 2002. évi LIV. törvényben, valamint a Boda-féle szaklexikonban szerepel ez a szakkifejezés.

Harmadik alapvetés: a forrónyomon üldözés és a forrónyomos felderítés egymással nem csereszabatos. Másképpen fogalmazva: a forrónyomon üldözés egyfajta típusa az üldözésnek, a forrónyomos felderítés pedig nem az (lényegesen több az üldözésnél). *Az üldözés*, amely válfajait tekintve többféle lehet (pl. közvetlenül, nyomon és irányban), *részét képezi* (vagy képezheti) *a forrónyomos felderítésnek*.

Negyedik alapvetés: a forrónyomos felderítés a késedelmet nem tűrő eljárási cselekmények és intézkedések körébe tartozik [lásd a forrónyomos tevékenység egységes végrehajtásáról rendelkező 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás bevezető sorait].

Ötödik alapvetés: a *forrónyom* a forrónyomos felderítés esetében korántsem a meleg, még ki nem hűlt nyomot jelenti. A *forrónyom* a kriminalisztikai szakzsargonban annak a rendőri, jobbára a bűnügyi szolgálat munkatársaiból álló készenléti egységnek (forrónyomos csoportnak)²⁵ a megnevezése, amelynek feladata, hogy meghatározott bűncselekmények²⁶ tudomásra jutását követően vagy például sorozatelkövetők tetten érése esetén – az illetékes forrónyomos parancsnok²⁷ utasítására – aktivizálja magát, eljárjon, vagyis végrehajtsa a forrónyomos felderítést (vagy tevékenységet). Emlékezzünk a bevezető második részben írtakra: „A főnök berendelte a forrónyomot, aztán hajnalban mindenkit, aki élt és mozgott, mert nagyon eldurvult a helyzet [...]”

4. Forrónyomos felderítés

A forrónyomon üldözés és a forrónyomos felderítés közti különbség például a Lupovici Ügyvédi Iroda előtt sem titok: álláspontjuk szerint, az élet elleni vagy erőszakos bűncselekmények tudomásra jutását követően „az eljáró nyomozó hatóságnak a rendelkezésére álló legnagyobb erővel kell fellépnie azért, hogy a legtöbb bizonyítékot tudja rögzíteni, illetve a legpontosabb tényállást tudja meghatározni. A köznyelvi terminológiával ellentétben, ahol a forrónyomon üldözés az elkövető üldözését jelenti, kriminalisztikai szempontból [itt] a

25 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 2. pontja.

26 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont *c)–e)* alpontja.

27 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont *a)* alpontja.

nyomozási eszköztár legszélesebb terű [alkalmazásáról beszélhetünk]. Egy forrányomos felderítés elsősorban a nyomozás élő erejében érhető tetten, ami a gyakorlatban több nyomozó együttes, összehangolt munkáját jelenti. Ezen felül krimináltechnikai eszközök is nagy számban kerülnek alkalmazásra, nyomrögzítés, párhuzamosan tanúkutatás, kihallgatások, lefoglalás, kutatás, daktiloszkópiái vagy ballisztikai, esetlegesen DNS vizsgálatok. A forrányomos felderítések kapcsán beszélünk elsődleges intézkedésekről, illetve késedelmet nem tűrő (régí terminológiában halaszthatatlan) nyomozati cselekményekről.²⁸ A meghatározás lényegében hibátlan, azonban a daktiloszkópiái, a ballisztikai és *esetleg* a DNS vizsgálatok a forrányomos felderítés során, noha fogalmilag nem kizártak, de nem tipikusak. Ellenben az ujj- és tenyérynnyomok, a biológiai anyagmaradványok felkutatása és rögzítése, valamint a lőállás (a lövés helyének) a megállapítása – jellemzően akár kiterjesztett helyszíni szemle keretében – a forrányomos felderítésre jellemző lehet (bűncselekménye válogatja).

Vizsgáljunk meg néhány további definíciót.

A már hivatkozott 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 4. pontja értelmében „a forrányomos tevékenység a nyomozó hatóság komplex, nyomozási modellekből építkező krimináltaktikai tevékenységének rendszere, amely arra irányul, hogy az erők és eszközök gyors, koncentrált és összehangolt bevetésével az adott kiemelt bűncselekmény²⁹ elkövetője kilétének megállapítására, elfogására, valamint a személyi és tárgyi bizonyítékok, fellelhető adatok megszerzésére, továbbá a kiemelt rendkívüli halál³⁰ körülményeinek tisztázására, illetőleg a kiemelt eltűnésekkel³¹ kapcsolatos elsődleges intézkedések megtételére rövid időn belül sor kerüljön a különböző szolgálati ágak, szolgálatok és szakszolgálatok együttműködésével, illetve törvényben szabályozott keretek közt az egyéb rendészeti feladatokat ellátó személyek intézkedésbe történő bevonásával”.

28 <https://www.ugyvedipraxis.hu/ugyvedei-segitseg/a-forro-nyomos-felderites-jogi-megitelese> (2020. 09. 24.)

29 *Kiemelt bűncselekmény:* az élet- és/vagy súlyos testi épség elleni, súlyos nemi erkölcs és/vagy nemi szabadság elleni, súlyos és/vagy erőszakos vagyon elleni; a köznyugalmat súlyosan sértő, illetve nagy sajtóvisszhangot kiváltó bűncselekmény, valamint a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány vagy bűnügyi helyettese, a rendőrkapitány, illetve az általuk arra felhatalmazott személy által egyéb indokok miatt annak nyilvánított bűncselekmény. Forrás: 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont a) alpontja.

30 *Kiemelt rendkívüli halál:* a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány vagy bűnügyi helyettese, a rendőrkapitány, illetve az általuk arra felhatalmazott személy által annak nyilvánított rendkívüli halál. Forrás: 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont e) alpontja.

31 *Kiemelt eltűnés:* a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány vagy bűnügyi helyettese, a rendőrkapitány, illetve az általuk arra felhatalmazott személy által annak nyilvánított eltűnés. Forrás: 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont d) alpontja.

Az ORFK utasítás 4. pontja tehát beemeli a meghatározásba a *kiemelt rendkívüli halál tisztázását*, illetve a *kiemelt eltűnésekkel kapcsolatos elsődleges intézkedéseket* is.

A Kovács – Bói – Girhiny triász meghatározása szerint, a forrónyomos felderítés „kiemelt bűncselekmények nyomozásának kezdeti szakaszában felmerülő feladatoknak a szükséges erők helyszínre koncentráálásával és optimális keretek közötti alkalmazásával történő tervszerű, szervezett, egyidejű, gyors és szakszerű végrehajtása érdekében kidolgozott, a nyomozás hatékonyságának növelését célzó, több kriminalisztikai műveletet magában foglaló komplex taktikai eljárás mód”³².

Dobos János szavajárását használva: *Tessék, kérem, lehet válogatni.*

4.1. Rövid múltba révedés

E fejezetben egy kis időutazásra, avagy rövid múltba révedésre invitálom önöket.

A krimináltaktika évtizedekkel korábban napirendre tűzte egy új módszer kidolgozását és bevezetését, amelynek célja kezdetektől fogva az volt, hogy legalább a kiemelt ügyekben, az úgynevezett súlyos bűncselekmények nyomozása során jobban érvényesüljön a gyorsaság elve, valamint a tudomásra jutást követő elsődleges intézkedéseket és késedelmet nem tűrő nyomozási cselekményeket szakszerűbben hajtsák végre, növelve ezzel a hatékonyságot, illetve a felderítés eredményességét. Az e cél érdekében végzett – a gyakorlati szempontokat messzemenőig figyelembe vevő – tudományos kutatómunka eredménye volt a Magyar Népköztársaság belügyminiszterének a bűnelkövetők hatékonyabb üldözéséről szóló 17/1978. (VII. 3.) számú parancsa, és annak végrehajtási utasítása, a 13/1978. (VII. 3.) számú belügyminiszter-helyettesi intézkedés.³³ E két közjogi szervezetszabályozó eszközzel (akkori szóhasználattal az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel) kezdődött az először forrónyomon üldözésnek, később forrónyomos felderítésnek nevezett krimináltaktikai módszer pályafutása. A hivatkozott parancsot és utasítást 1978 októberében követte a Belügyminisztérium Titkárság vezetőjének 3/1978. (X. 18.) intézkedése, amely „a bűnelkövetők hatékonyabb üldözéséről szóló 17/1978. BM számú parancs 2. pontjának végrehajtásáról” rendelkezett.³⁴

32 Kovács – Bói – GIRHINY i. m. 98.

33 http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10_22_17_1978.pdf (2021. 09. 07.)

34 http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10_205_3_1978.pdf (2021. 09. 07.)

A belügyminiszteri parancs preambuluma szerint, „egyes bűncselekményfajták alakulásában és a tettesek felderítésében tapasztalható kedvezőtlen jelenségek visszaszorítására a rendőri szerveknek – operatív eszközök és erők koncentráálásával – megfelelő intézkedéseket kell foganatosítaniuk. A bűncselekmények megelőzésének, felderítésének javítása céljából a bűnözés elleni harcot aktívabbá, gyorsabbá kell tenni. Biztosítani kell a rendőrség különböző szolgálati ágainak jobb együttműködését, a nyomozásokban még meglévő bürokratikus vonásokat meg kell szüntetni. Mindent meg kell tenni, hogy a bűncselekmények egyre nagyobb részét azonnal felderítsék, az elkövetőket a legrövidebb időn belül elfogják és késedelem nélkül állítsák az illetékes igazságügyi szervek elé”.

A belügyminiszter-helyettesi intézkedés 2. pontja értelmében, „a forrónyomon üldözés operatív és nyomozási cselekmények olyan összessége, amelyet a rendőri szervek azonnal foganatosítanak, mihelyt kiemelt bűncselekmény elkövetéséről tudomást szereznek. A forrónyomon üldözés vezetésszervezési, krimináltaktikai és krimináltechnikai komplex intézkedéseket tartalmaz az alábbi célok biztosítására:

- a) a bűncselekmény következtében beállott veszélyhelyzet elhárítása, életmentés, elsősegélynyújtás és a folyamatban levő bűncselekmény megszakítása;
- b) az elkövető leleplezéséhez és elfogásához szükséges információk gyors felkutatása, a beszerzett információk elemzése és értékelése;
- c) az elkövető üldözése és elfogása, cselekményeinek feltárása, az okozott kár megtérülésének biztosítása”.

Az intézkedés 2. pontjának bevezető részéből egyértelműen kitűnik, hogy a forrónyomon üldözés a szó klasszikus értelmében vett üldözéssel nem azonos: „operatív és nyomozási cselekmények [...] összessége [...], vezetésszervezési, krimináltaktikai és krimináltechnikai komplex intézkedéseket tartalmaz”. Más-képpen fogalmazva: *a forrónyomon üldözés alatt ténylegesen már 1978-ban a mai formájában ismert forrónyomos felderítést értették.*

A BM Titkárság vezetője intézkedése 2. pontjának a)–e) alpontja előírta, miszerint „a rendőr-főkapitányságok ügyeleti szervei forrónyomon üldözéssel kapcsolatos tevékenysége segítse elő:

- a) a súlyos bűncselekmény elkövetésével keletkezett veszélyhelyzetek, az emberi életben, anyagi javakban bekövetkezett károk elhárítását, csökkentését, illetve a közrend, közbiztonság helyreállítását, fenntartását;
- b) a súlyos bűncselekményt elkövető felderítésére, elfogására irányuló rendőri feladatok végrehajtásának haladéktalan megkezdését;

- c) a súlyos bűncselekményre, s az elkövető személyére utaló információk felkutatását, összegyűjtését, rögzítését, s az illetékes belügyi szervek vezetőihez történő továbbítását;
- d) a forró nyomon üldözésben részt vevő szervek, s az ügyeletek között a megbízható hírösszeköttetés megteremtését és fenntartását;
- e) a szükségessé váló csapaterők igénybevételét”.

A 17/1978. számú BM parancsot *Benkei András belügyminiszter*, a 17/1978. számú BMH intézkedést *Ladvánszky Károly r. vezérőrnagy*, belügyminiszter-helyettes, a 3/1978. számú BMTV intézkedést *dr. Berkes István r. vezérőrnagy*, a BM titkárság vezetője írta alá: érdemes megjegyezni a nevüket. Mindhárom – rendvédelem- és kriminalisztikatörténeti kuriózumszámba menő – norma letölthető a lábjegyzetben szereplő linkekre kattintva.³⁵

4.2. A forrónyomos felderítés hatályos szabályozása

A forrónyomos tevékenység egységes végrehajtásáról rendelkező – többször hivatkozott – 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás négy fejezetből áll.

Az I. fejezet (1–3. pont) az általános rendelkezéseket tartalmazza. E fejezetben két cím: 1. Hatály (1–2. pont) és 2. Értelmező rendelkezések (3. pont) szerepel.

A II. fejezet (4–21. pont) a szolgálatellátásra vonatkozó rendelkezéseket részletezi, és sorrendben a következő címeket foglalja magában: 3. A forrónyomos tevékenység, a forrónyomos csoport feladata, szolgálatának szervezése (4–9. pont); 4. A TIK (tevékenységirányítási központ) forrónyomos tevékenységgel kapcsolatos feladatai (10–12. pont); 5. A forrónyomos parancsnok (13–19. pont); 6. Együttműködés a forrónyomos tevékenység során (20–21. pont).

A III. fejezet (22–27. pont) a forrónyomos tevékenység szakmai irányításáról, ellenőrzéséről szól.

A IV. fejezet (29–33. pont) a záró rendelkezéseket tartalmazza.

4.3. A forrónyomos felderítés jelentősége, célja, feladata

A következőkben – és végezetül – *a teljesség igénye nélkül néhány további lényeges ismérv a forrónyomos felderítésről,* vagy ha úgy tetszik, a forrónyomos tevékenységről.

³⁵ A 4.1. fejezet elkészítéséhez – a hivatkozott források mellett – felhasználtam DOBOS – KOVÁCS i. m. 88–93.

A *forrányomos felderítés* tehát alapvetően a *kiemelt bűncselekmények nyomozásának komplex krimináltaktikai módszere*, amelynek során az elsődleges intézkedéseket és a késedelmet nem tűrő nyomozási cselekményeket már a nyomozás kezdeti szakaszában gyorsan, összehangoltan, optimális szervezeti kereteken belül és tervszerűen, az erőket és az eszközöket a feladat helyszínére összpontosítva kell alkalmazni (ennek a meghatározásnak – mint olvashattuk – van hosszabb és rövidebb változata is).

E komplex krimináltaktikai módszer jelentősége, hogy megnöveli a nyomozás kezdeti szakaszának a hatékonyságát, így alkalmazásával csökkenthető az időmúlás okozta hátrány. Pontosan komplexitásából fakad, hogy az adott bűncselekmény jellegéből eredő különféle feladatokat az azok elvégzésére szervezett egységek – a helyi sajátosságok figyelembevételével – azonos időben, egyszerre és egymással szorosan együttműködve hajtják végre. Ez a felderítés és később a vizsgálat szemszögéből lényegesen kedvezőbb feltételeket teremt, hiszen a szükséges intézkedéseket és nyomozási cselekményeket nem a szokásos módon, egymást követően, és nem csupán az ügy előadója fogatosítja.

A forrányomos felderítés közvetlen célja az ismeretlen elkövető kilétének a megállapítása, az elkövető elfogása, a személyi és a tárgyi bizonyítékok felkutatása, lefoglalása és rögzítése, valamint a releváns információk mihamarabbi megszerzése.

A forrányomos felderítés feladatai a felderítés céljából levezethetők. Ezek különösen:

1. a bűncselekmény miatt létrejött veszélyhelyzet megszüntetése (pl. élet- és vagyonmentés, közveszély-elhárítás, a közrend helyreállítása stb.),
2. a folyamatban lévő bűncselekmény(ek) megszakítása,
3. újabb bűncselekmény(ek) elkövetésének megakadályozása,
4. az ismeretlen elkövető(k) kilétének megállapítása, üldözése, elfogása, előállítása, vele vagy velük szemben az indokolt kényszerintézkedések alkalmazása,
5. a személyi és tárgyi bizonyítékok felkutatása, lefoglalása, szakszerű és jogszerű rögzítése,
6. az adatforrások felkutatása, az adatok összegyűjtése, elemzése-értékelése, elsődlegesen az azonnali információigény kielégítése céljából, de figyelemmel a nyomozás későbbi szakaszára is.

A forrányomos felderítésben a körözési tevékenységnek (Be. 119. és 268. §) *meghatározó szerepe van.* Mivel az ügyek többsége a kiemelt körözés kategóriába tartozik, ezért rendszerint a körözés elrendelésével egyidőben kerül

sor például az elkövető nyomon üldözésére, az adatforrások felkutatására, akár fokozott ellenőrzés elrendelésére (Rtv. 30. §),³⁶ ellenőrző-átengedő pont (EÁP) felállítására vagy körözési (K) akció³⁷ végrehajtására. A forrányomos felderítés során gyakorta összekapcsolódik a körözés közzététele (a lakosság bevonása)³⁸ és az egyéb információk továbbítása.³⁹

4.4. A forrányomos felderítés alapmodellje

A forrányomos felderítés szervezeti alapmodellje:

1. a forrányomos parancsnok⁴⁰ (jelentősebb erők együttműködése esetén célszerű irányító törzset létrehozni),
2. a helyszíni irányító parancsnok,⁴¹
3. a forrányomos csoport⁴² (ez több funkcionális egységből is állhat: helyszíni irányító parancsnok; a bizottság tagjai; a bűnügyi szolgálat állományából kijelölt személy(ek);⁴³ értékelő elemző munkatárs),
4. kiegészítő erők (járőr, körzeti megbízott, kutyavezető és/vagy tűzszerész járőr, a rendőrséggel együttműködő szervek, illetőleg egyéb speciális feladatok ellátására létrehozott egységek),⁴⁴
5. egyéb kiegészítő-támogató erők (társszervek, csapaterő, polgárőrség, önkormányzat),⁴⁵

36 Lásd még a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 26. §.

37 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 10. pont *d)* alpontja; 13. pont *d)* alpontja; 14. pont *c)* alpontja; 18. pont *l)* alpontja.

38 Közérdekből nyilvános körözések. Rendőrség honlapja – <http://www.police.hu/hu/koral> (2021. 09. 08.)

39 Lásd még a 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 4-9. pontjában foglaltakat. A körözési tevékenységgel kapcsolatos jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök: a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló 2013. évi LXXXVIII. törvény; 63/2013. (XI. 28.) BM rendelet a körözési nyilvántartási rendszer egyes nyilvántartásai részére történő adatközlésről és a körözési eljárás lefolytatásának részletes szabályairól, valamint egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 54/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás a körözési nyilvántartási rendszerrel és a körözési eljárással kapcsolatos rendőrségi feladatokról.

40 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont *a)* alpontja, 13–19. pontja.

41 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 3. pont *b)* alpontja.

42 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 5–9. pontja.

43 Szakzsargonban: szaknyomozó.

44 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 10. pont *e)* alpontja.

45 HAVASI Sándor: A forrányomos felderítés vezetése, irányítása megújításának lehetséges irányai. *Magyar Rendészet*, 2020/2, 89–115.

6. tevékenység-irányító központ [TIK⁴⁶ (részben vezetési pont, részben pedig háttérbázis)].⁴⁷

A forrónyomos csoportba tartozó szemlebizottság tagjai alapvetően a bizottságvezető és a bűnügyi technikus (esetleg bűnügyi technikai feladatot ellátó személy). A (helyszíni) szemlebizottság a nyomozás (praktikusan a forrónyomos felderítést) tárgyát képező bűncselekmény büntetőjogi megítélésének függvényében kiegészülhet (igazságügyi) orvosszakértővel (pl. az élet és a testi épség elleni bűncselekmények esetében), fegyverszakértővel (pl. lőfegyverrel elkövetett bűncselekmények felderítésekor) nyomszakértővel (pl. betöréses lopás helyszíni szemléje során) stb.

Egyéb kiegészítő erők akár közterületfelügyelők vagy városőrök, sőt, az illetékes önkormányzattal szerződésben álló magánbiztonsági cégek alkalmazottai (személy- és vagyonőrök) egyaránt lehetnek, de 'bevetethők' a mass media (a tömegkommunikációs eszközök) is, különösen, ha a forrónyomos felderítés körözési tevékenységgel társul.

5. Összegzés

A forrónyomos felderítést gyakran azonosítják a forrónyomon üldözéssel, és sokan nincsenek tisztában egyik jelentésével sem.

Az üldözés köznapi és kriminalisztikai meghatározása nem azonos. A forrónyomon üldözés pedig az üldözés kriminalisztikai értelemben vett speciális válfaja, amelynek lehetősége akkor áll fenn, amikor a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között viszonylag rövid idő telt el, a tettes a bűncselekmény helyszínéről menekül vagy elmenekült, és olyan, egymáshoz kapcsolódó információk állnak a nyomozó hatóság rendelkezésére, amelyek a tettesig vezethetnek. Amennyiben a bűncselekmény elkövetése, felfedezése és hatósági tudomásra jutása között relatíve hosszabb idő eltelt, a forrónyomos üldözésre már nincs lehetőség.

A felderítés mindennapi és kriminalisztikai értelemben ugyancsak eltér egymástól. A kriminalisztikai értelemben vett felderítés a szakmai gyakorlat szóhasználatában és a szakirodalomban többféle összefüggésben és értel-

46 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 10–12. pontja.

47 LAKATOS János (szerk.): *Krimináltaktika 2. kötet*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005, 193–201. BÓCZ Endre (szerk.): *Kriminalisztika 2. kötet*. Budapest, Belügyminisztérium (BM) Duna Palota és Kiadó, 2004, 1110–1111. Az alapmodellhez lásd még a 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás 7. pontját.

mezésben szerepelt/szerepel.

A korábbi büntetőeljárás-jogi szabályozás nem határozta meg a felderítés fogalmát: lényegében a tényállás, illetve az ismeretlen elkövető kilétének a megállapítását és a bizonyítékok összegyűjtését tekintette felderítésnek. Az új Be. nem hagy kétséget afelől, hogy *a felderítés a nyomozás részét képezi: a nyomozás felderítésből és vizsgálatból áll*. A felderítés során a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell deríteni a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket. Mindezekből következően *a forrányomos felderítés – mint felderítés – elrendelésének alapvetően az ismeretlen vagy részben ismeretlen tetteses ügyekben van létjogosultsága*.

A forrányomon üldözés és a forrányomos felderítés egymással nem csere-szabatos. A forrányomon üldözés egyfajta típusa az üldözésnek és részét képezi vagy képezheti a forrányomos felderítésnek; ez utóbbi pedig a késedelmet nem tűrő eljárási cselekmények és intézkedések körébe tartozik.

A forrányomos felderítést nem csupán a kiemelt bűncselekmények elkövetésekor szükséges elrendelni. E számos kriminalisztikai műveletet magában foglaló komplex taktikai módszert alkalmazni kell a kiemelt rendkívüli halál körülményeinek vizsgálata során, valamint a kiemelt eltűnések bejelentésekor. *A forrányomos felderítés* tehát – az előzőekben említett kiemelt események kivizsgálása mellett – főszabály szerint, *a kiemelt bűncselekménynek nyomozásának kezdeti szakaszában felmerülő feladatoknak* a szükséges erőkhelyszínre koncentrálásával és optimális keretek közötti alkalmazásával történő tervszerű, szervezett, egyidejű, gyors és szakszerű végrehajtása érdekében kidolgozott, *a nyomozás hatékonyságának növelését célzó, több kriminalisztikai műveletet magában foglaló komplex taktikai eljárás* mód.

A forrányomos felderítés rendszerének fő koordinációs egysége a tevékenység-irányító központ (TIK), támpillérei a forrányomos parancsnok és a helyszíni irányító parancsnok, bázisa a több funkcionális egységből álló forrányomos csoport, és szükség esetén a kiegészítő erőkh.

A forrányomos felderítésnek jogszabályi háttere nincs. *A forrányomos tevékenységet – közjogi szervezetszabályozó eszközként – a 22/2017. (VI. 22.) ORFK utasítás szabályozza*. A hivatkozott rendelkezés egyrészt a korábbi – hasonló tárgyú – állami irányítás egyéb jogi eszközein (belügyminiszteri, illetve belügyminiszter-helyettesi parancsokon és intézkedéseken), *másrészt a hosszú évek alatt kikristályosodott, töretlen és rohamléptekkel fejlődő bűnüldözési tapasztalatokon alapul, támaszkodva a kriminalisztikai ajánlásokra is*.

6. Mellékletek

A forrónyomos felderítés alapmodellje

A FORRÓNYOMOS FELDERÍTÉS ALAPMODELLJE		
<p>Tevékeny- ség-irányítási központ (TIK) (Vezetési pont, illetve háttér- bázis)</p>	<p>Forrónyomos parancsnok (vagy irányító törzs)</p>	
	<p>Helyszíni irányító parancsnok</p>	
	<p>Forrónyomos csoport</p>	<ul style="list-style-type: none"> – helyszíni irányító parancsnok – szemlebizottság – szaknyomozó(k) – értékelő-elemző
	<p>Kisegítő erők</p>	<ul style="list-style-type: none"> – járőr, körzeti megbízott – kutyavezető és/vagy tűzszerész járőr – a rendőrséggel együttműködő szervek – egyéb speciális feladatok ellátására létrehozott egységek
	<p>Egyéb kisegítő-támogató erők</p>	<ul style="list-style-type: none"> – társszervek – csapaterő – polgárőrség – önkormányzat

STIPTA ISTVÁN 70 ÉVES

BIRHER Nándor
habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

NAGY PÉTER
adjunktus (KRE ÁJK)

2022 tavaszának elején töltötte be Stipta István hetvenedik életévét. A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszékének egyetemi tanára 2014 őszén csatlakozott a kar oktatóihoz. Hamar meghatározó szerepre tett szert a kar életében, aminek egyik fontos oka a mindmáig töretlen közvetlensége és segítőkészsége volt. Mind kollégái, mind pedig hallgatói előtt nyitva áll egyetemi irodájának ajtaja. Nem csak oktatói, hanem évtizedes tudományszervezési munkájának tapasztalatait is mindig szívesen megosztotta és megosztja a tőle tanácsot kérőkkel. Áldozatos tehetséggondozási munkájának eredményeit a hallgatói által szerzett elismerések, díjak és a sikeres PhD fokozatot szerzett doktoranduszainak száma is jól mutatja.

A Stipta István professzor 70. születésnapjára készített köszöntő kötet az ünnepelt szakmai életrajzát, közleményeinek listáját, rektori köszöntőt, a kötet szerkesztőinek üdvözlő sorait és 54 pályatárs, valamint tanítvány tudományos írását tartalmazza.¹ A tanulmányok hosszát – érthető terjedelmi okokból – a szerkesztők fél ívben korlátozták. Mégis, olyan kötet jött létre,

1 A kötet szerzői: Antal Tamás, Antalóczy Péter, Balogh Elemér, Balogh Judit, Bencsik András, Birher Nándor, Birkás Antal, Blazovich László, Bódiné Beliznai Kinga, Boóc Ádám, Czine Ágnes, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Erik Štenpien, Fioco Miroslav, Földi András, Gönczi Katalin, Hamza Gábor, Herger Csabáné, Homicskó Árpád Olivér, Homoki-Nagy Mária, Horváth Attila, Jakab Éva, Képes György, Király Lilla, Papp Eszter, Komáromi László, Koncz Ibolya Katalin, Kun Attila, Lehotay Veronika, Lentner Csaba, Lévay Miklós, Máthé Gábor, Mezey Barna, Milan Sudzina, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor, Nagy Péter, Nocht Tibor, P. Szabó Béla, Peres Zsuzsanna, Pétervári Máté, Petrasovszky Anna, Pókecz Kovács Attila, Rigó Balázs, Rokolya Gábor, Schlachta Boglárka Lilla, Szabadfalvi József, Szabó István, Szabó Miklós, Szabó Zsolt, Szűcs Lászlóné Siska Katalin, Tóth J. Zoltán, Varga Norbert, Völgyesi Levente

amelyik napjaink aktuális, jogtörténethez, továbbá az ünnepelthez köthető kutatások spektrumát adja.

A kötet kicsit több mint negyede kilép a szorosan vett jogtörténeti keretből. Ezek a tanulmányok vagy maguk is tartalmazzák jogtörténeti kapcsolódási pontokat, vagy pedig olyan szerzőktől származnak, akik a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán kollégái Stipta Istvánnak.

A publikált munkák tematikailag négy nagyobb csoportba sorolhatók. Több írás foglalkozik a római jog egyes kérdéseivel. Az államelméleti-jogelméleti kérdéseket elemző írások mellett a kötetben olyan tanulmányok is helyet kaptak, amelyek a hatályos jog fényében értelmezik a másutt elvi élel megállapítottakat. Számos köszöntő tanulmány született a magánjogtól, munkajogtól kezdve egészen, a szociális jogon át a büntetőjogig és a közigazgatási jog, alkotmányjog egyes aktuális kérdéseiig.

A szűkebben vett jogtörténet-tudományi tematikájú írások között mind az egyetemes, mind pedig a magyar jogtörténeti kutatások eredményei helyet kaptak, amelyek így egy korszakokon átívelő körképet adnak a vonatkozó magyar kutatásokról. A középkorral és a koraújjkorral foglalkozó írások ugyanúgy megtalálhatók, mint a későbbi korszakok egyes kérdéseinek elemzései.

Az elmúlt évtizedek tendenciáinak megfelelően az újkori és jelenkortörténeti írások száma volt a legnagyobb. A közjog-, magánjog- és büntetőjogtörténeti tematika szinte azonos arányt képviselnek a kötetben. Két olyan írás is van, amelyek kiléptek a klasszikus jogtörténeti tematikai és módszertani keretből, és a gazdaságtörténet egyes kérdéseit járták körbe. Több tudománytörténeti tanulmány is született, amely az ünnepelt utóbbi évekbeli vonatkozó kutatásaira épülnek, reflektálnak, akaratlanul is bizonyítva ezzel az ünnepelt által gyakorolt jelentős hatást a tudományszakra. A jogtörténeti köszöntő tanulmányok nem csak a magyarországi, hanem szlovákiai tanítvány, illetve kollégák tollából is születtek.

A kötetet 2022. április 11-én adták át a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett ünnepségen, amelyen valamennyi hazai jogi kar képviseltette magát.

Trócsányi László rektor köszöntőjében visszaemlékezett a Szegedi Egyetem egykori OTDK díjas hallgatójára, aki fiatalon vette át a stafétabotot a nagytekintélyű jogtörténész professzoroktól, majd utalt Stipta Istvánnak az igazságügyminiszteri felkérés alapján végzett szakértői munkáira, különösen a közigazgatási bíráskodás történeti fejlődését feltáró tanulmányára, végül kiemelte rektori tanácsadóként a KRE-n végzett rendkívül hasznos munkáját.

Miskolczi-Bodnár Péter dékán emlékeztetett arra, hogy a jogász és történész diplomával is rendelkező Stipta István joghallgatók generációinak volt tanítómestere Miskolcon, Szegeden és – közel egy évtizede már – a KRE-n. Stipta István aktívan tevékenykedett a doktori iskolákban, érdemben segítve a PhD hallgatók előmenetelét. A Professzor a Minőségbiztosítási Bizottság elnökeként sokat tett a jogi képzés színvonalának emelésért, és elévülhetetlen érdemeket szerzett abban, hogy a KRE tevékenységét a Magyar Akkreditációs Bizottság megszorítások nélkül elismerte, s az intézményt akkreditálta. Számos hazai és nemzetközi bizottság tagjaként és a MAB Társadalomtudományi Bizottságának elnökeként sikeres tudományszervező tevékenységet folytat. Hazai és külföldi fórumokon közel száz tudományos előadást tartott. Tudományos publikációinak rangját jelzi, hogy háromszáznál több publikációjára 2093 független, köztük 372 idegen nyelvű hivatkozást kapott. Kollégái tudományos előmenetelét javaslataival, tanácsaival messzemenően segíti a PhD fokozat megszerzése, a habilitáció és a professzori pályázat elkészítése során is.

Birher Nándor tanszékvezető – a minőségbiztosítás iránti elkötelezettség említésén túl – Stipta professzor oktatói elhivatottságáról szólt és hallgatói vélemények során idézésével támasztotta alá azt, hogy mennyire hasznosak és népszerűek Professzor Úr előadásai.

Czine Ágnes professzor köszöntőjében kiemelte Stipta Istvánnak a MAB Látogató Bizottság számára végzett adatgyűjtő és előkészítő munkáját, azt, hogy vezéregyénisége volt Egyetemünk akkreditációs felkészülésének.

Homicskó Árpád Olivér dékánhelyettes hangsúlyozta Stipta István kutatási tevékenységének határokon túlnyúló vonulatát és megemlítette, hogy ezek az Állam- és Jogtudományi Kar nemzetközi kapcsolatait közvetlenül is gazdagították, példaként említve az ÁJK oktatói és a szlovákiai jogtörténészek közös Trianon kutatását.

Szabó Imre professor emeritus az előfelvételis sorkatonai és a joghallgatói közös éveket is felidézve utalt arra, hogy a Szegedi Egyetemen és a KRE-n is módja volt Stipta István lelkiismeretes, precíz, a hallgatók fejlődését előmozdító oktatói tevékenységét nyomon követni.

A valamennyi hazai jogi kart képviselő, jelentős számú hallgatóság soraiból elsőként Homoki-Nagy Mária szegedi Professzor Asszony kért szót és kiemelte Stipta Istvánnak azt a közvetítő tevékenységét, amellyel érdemben hozzájárult az előző jogtörténész generáció tudományos eredményeinek összegyűjtéséhez és továbbadásához, és megemlítette, hogy Stipta professzor mindig vállalta a Szegedre utazást, ha óratartással ki kellett segíteni kollégáit.

Szabó István dékán (PPKE JÁK) a Stipta professzor egykori tanítványaként és első PhD fokozatot szerzett témavezetettjeként mondott köszönetet azért az érdemi segítségért, amit ő és további 15 fokozatott szerzett kollégája kapott. Stipta István valódi „Doktorvater”, a tanítványok Szellemi Atyja, aki már a második jogtörténész generáció életében játszik szerepet, mivel a közvetlen tanítványoknak is szép számmal vannak már PhD fokozatos témavezetettjei.

Stipta István némi meghatottsággal mondott köszönetet az elhangzott dicsérő szavakért, kifejezve abbéli reményét, hogy nem kell tételesen cáfolnia azokat. A teremben ülők valamennyien néma csöndben figyelték, ahogy tanítómesteréről, Ruzsoly Józsefről mesélt, kiemelve a levéltári munka, az alapos adatgyűjtés fontosságát, a tények és a tudomány iránti alázatot, amely – érzékelhetően – nagy hatást gyakorolt az Ünnepelel tudományos pályájára is. Örömmel hallhattuk, hogy Stipta professzor jól érzi magát Egyetemünkön, magyar és egyetemes jogtörténetre oktatva a hallgatókat, a doktori iskolában törzstagként egyénileg foglalkozva a doktoranduszokkal, sok időt töltve könyvtárakban és megírva a magyar jogtörténet-tudomány kétszáz évről szóló összegző könyvet. Az ünnepelel – rá jellemző szerénységgel – nem említette, hogy a KRE ÁJK falai között állította össze az oktatói és kutatói pályafutásának egészét bemutató anyagot, amellyel elnyerte a Magyar Tudományos Akadémiától az akadémiai doktori címet.

Glossa luridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT
Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY Sándor
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt és kulcsszavak:

A címet és a szerző(k) nevét követően egy 8-10 soros, a tanulmány elkészítésének okait, a mű céljait, módszereit és eredményeit röviden összefoglaló absztraktot, valamint a tanulmányban használt legfontosabb fogalmakat és kifejezéseket rögzítő rövid felsorolást (kulcsszavak) is kérünk. A magyar változat mellett angolul is kérjük mindkettőt.

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása elsődlegesen **félkövér** szedésű és arab számozású fejezetcímekkel történik. Az esetleges további tagolás mélysége összesen legfeljebb négy egység lehet, azzal, hogy a második egység esetében a cím szintén **félkövér**, a harmadik egység esetében normál, míg a negyedik

esetében *dőlt* szedésű.

Például:

1. A jog

1.1. A jog fogalmi elemei

1.1.1. Magatartásszabály

1.1.1.1. Tiltalom

Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni. A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271–273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel

elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14–15.

Az oldalszámok között nagyköötőjel (–) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva.* In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel.* Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Szenzorok mátrixában. Jogi aggályok a digitális világ felépítésében.* In: GYEKICZKY Tamás (szerk.): *Határtér: Digitális kihívások a jogban.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021, 159–171.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). Folyóirat címe kurzívval,* a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: *A unifying theory? Impossible.* *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007–1010. vagy ALEXANDER, Larry: *A unifying theory? Impossible.* *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007–1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007–1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés). Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. 'jogrend' (és nem „jogrend”)
Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).

