PÁZMÁNY
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

iustum aequum salutare

Jogtudományi folyóirat

Budapest
XX. 2024/2.

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Iustum Aequum Salutare jogtudományi folyóirat	XX. 2024/2.	HU-ISSN 1787-3223 (print) HU-ISSN 2498-535X (online)

A szerkesztőbizottság társelnökei:
Burián László egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Kukorelli István professor emeritus (ELTE ÁJK)

Főszerkesztő: Koltay András egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Szerkesztőség:
Csink Lóránt egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Koltay András egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Szabó Sarolta egyetemi docens (PPKE JÁK)

A szerkesztőbizottság tagjai:
Bándi Gyula egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Burián László egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Csehi Zoltán egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Harsági Viktória egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Horváth Attila egyetemi tanár (NKE ÁNTK)
Kecskés László egyetemi tanár (PTE ÁJK)
Király Miklós egyetemi tanár (ELTE ÁJK)
Kovács Péter egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Kukorelli István professor emeritus (ELTE ÁJK)
Mezey Barna egyetemi tanár (ELTE ÁJK)
Révész T. Mihály c. egyetemi tanár (SZIE DF ÁJK)
Schanda Balázs egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Trócsányi László egyetemi tanár (KRE ÁJK)
Varga Zs. András egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Várnay Ernő egyetemi tanár (DE ÁJK)
Vékás Lajos professor emeritus (ELTE ÁJK)

Technikai szerkesztő és titkár: Szakaliné Szeder Andrea

A szerkesztőség elérhetőségei:
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Dékáni Titkárság
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
Telefon: (+36) 20 239 4247
www.ias.jak.ppke.hu
E-mail: ias@jak.ppke.hu

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.ppke.hu

Nyomdai munkák: PPKE Egyetemi Nyomda

A folyóirat tartalma anonim módon lektorált.

TARTALOM

In memoriam Péteri Zoltán 5

Szuromi Szabolcs Anzelm, O.Praem.
Gyászbeszéd. 7

Komáromi László
Emlékezés Péteri Zoltán professzor úrra. 9

Könczöl Miklós
Péteri Zoltán emléke 13

Fekete Balázs
Gustav Radbruch levele Péteri Zoltánnak. 15

Acta

Bán-Forgács Nóra
A formalizmus és az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata. 19

Könczöl Miklós
Aristotelés és a jogviták elemzésének hagyománya. 49

Dissertationes

Babos Dóra
Aki őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.
Az államfő a szükségállapotban 63

Fekete Kristóf Benedek – Varga Zoltán
A termőföldárak alapkérdései Magyarországon. 79

Lendvai Gergely Ferenc – Huszár Daniella – Bálint János
A *whistleblowing* mint védett beszéd védelme az Emberi Jogok
Európai Bíróságának gyakorlatában 99

Pap Márk
A vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségének elméleti és gyakorlati kérdései. 121

Szalay Gergely András
Senkit sem hagyhatunk hátra? Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek helye a nemzetközi jogban 141

Tombor Csaba
Mögöttes felelősség a német adójogban – követendő minta vagy kerülendő út? 161

Wágner Tamás Zoltán
A multinacionális vállalatok adóelkerülése ellen jogalkotás útján való fellépés nehézségei uniós és nemzetközi szinten 195

Varia

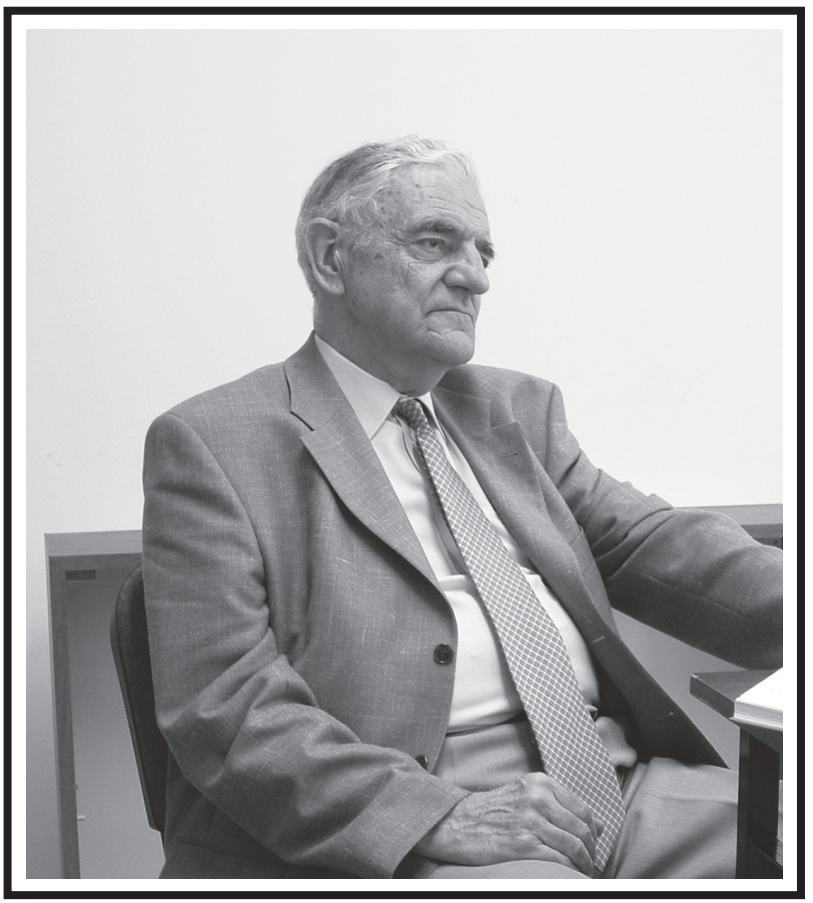
Beszámoló
A Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának első online szakmai estjéről (Veres Zoltán) 217

Könyvismertetés

Jancsó András – Darabos Ádám (szerk.): *Rerum novarum 130 – Tanulmányok az első szociális enciklikáról* (Török-Tóth Soma) 221

Summa 227

IN MEMORIAM



PÉTERI ZOLTÁN
(1930 – 2024)

GYÁSZBESZÉD

Tabáni Alexandriai Szent Katalin-templom, Budapest, 2024. április 2.

SZUROMI Szabolcs Anzelm, O.Praem.
egyetemi tanár, Rector emeritus (PPKE)

„Akkor az érteni tudók ragyogni fognak, mint a fénylő égbolt, s akik igazságra tanítottak sokakat, tündökölnek örökkön-örökké, miként a csillagok” (Dán 12,3).

Búcsúzunk az embertől, a férjtől, a testvértől, az édesapától, a nagyapától, a baráttól, a kollégától és a tudóstól. Attól, akinek a legnemesebb értelemben vett *ius* (jog) volt az élete. Ennek az ismerete és szeretete érvényesült minden kijelentésében és érvelésében. Tisztán és világosan érvelt, nagy irodalmi és történelmi tudással, tapasztalattal és széleskörű rálátással. Ebben az érvelésben tükröződött nemcsak tekintélyt parancsoló műveltsége, egy mostanra eltűnő kor neveltetése, hanem mindig megcsillant benne a hívő ember igazságszeretete is. Hűségesen kezdte szolgálni az igazság és a jog megismerését és megismertetését egy olyan időszakban, ahol sem az igazság, sem a jog nem jelentett értéket. Ő mégis türelemmel és meggyőződéssel kitartott hivatása mellett. Állhatatos élete és munkája meghozta számára a lehetőséget, hogy az igazság és a jog ideálját évtizedeken keresztül mások számára is töretlenül átadhassa.

Nagy idők tanúja volt. Életének állomásai: Békéscsaba, Kassa, Pécs, majd Budapest (1930–1952); eközben a két világháború közötti fejlődést megszakította a második világégés, majd az újjáépítést a szocialista állam létrehozása. Ekkor került Péteri Zoltán az MTA Jogtudományi Intézetébe, ahol összehasonlító jogi kutatásokat végzett (egészen 2011-ig). Egy olyan időszakban, amikor az értelmiség az elméleti kutatás falai mögé visszahúzódva törekedett az igazság minél teljesebb és pontosabb bemutatására, átmentve azt az utókornak, maradandó tudományos eredményeket alkotva. Ugyanakkor megmutatva, hogy a lelkiismeretes ember, minden körülmény között képes egyenes gerinccel és tiszta szívvel hűséges maradni hivatásához és hitéhez. Az igazságnak ezt a szolgálatát az egyetemi katedrán eltöltött munkájával, a rendszerváltás után, a legnagyobb szakmai hozzáértéssel, empátiával és oktatói lelkesedéssel végezhette Budapesten és Strasbourgban, azon belül kiemelten a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán (PPKE JÁK), 1995-től. Tagja volt annak az első professzori karnak, amely halálával az egyik legutolsó tagját veszítette el.

Akik úgy ismertük őt, mint kollégát, feltekintettünk rá. A magam részéről meghatottan idézem fel az őszi szemeszterek kezdetének első hetét, és a tavaszi szemeszterek

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

utolsó hetét 2011 és 2019 között, amikor vissza-visszatérő módon megtisztelt rövid látogatásával, amely jelezte: az oktatói és tudományos munka tovább folytatódik a PPKE JÁK-on. A régi professzor-ideál utolsó megtestesítője volt: pontos, megjelenésében mindig tiszteletet és fegyelmet sugárzó, kijelentéseiben mértéktartó és mértékadó. Mindig számíthattam megfontolt, visszafogott, és precíz tanácsaira, amelyeket ehelyütt is hálás szívvel megköszönök.

Akik úgy is ismertük őt, mint oktatót, bizonyára a számos anekdota mellett, benne a tökéletes professzort tiszteltük. Aki értékelte a tanulást, az egyéni olvasottságot, a felkészültséget; de atyai segítséggel fordult azok felé is, akik rászorultak. Neki köszönhetően, Gustav Radbruch (†1949) munkásságának ismerete minden hallgatói generáció számára alapvető ismeretté vált a 'Pázmány' falai között. Közismert, hogy milyen sokat tett a fiatal kutatók támogatásáért, strasbourgi tanulmányaiért, amellyel egy új, jogelmélettel és jogösszehasonlítással foglalkozó 'iskolát' hozott létre Magyarországon.

Azonban ne feledkezzünk meg magáról a mélyen hívő emberről, aki szülőként, nagyszülőként is példát mutatott. Ha valakinek hosszú életet enged a Teremtő, akkor már pályatársainak többsége nem mondhatja ki a hála legegyszerűbb kifejezését: köszönöm. Családtagjai, és a tőle búcsúzó tisztelői viszont megtehetik ezt. Fontos, hogy a búcsú, amely mindig szomorúságot hordoz, ne az utolsó szó legyen életünkben. Péteri Zoltán személyisége családja, barátai, kollégái, tanítványai körében mindig azt a példát jelentette, amire fel kell tekinteni, amelyet követni és akinek a munkáját folytatni kell. A katolikus ember feltámadásba vetett hite az Istenbe és a megváltásba vetett bizalmon alapszik. A mindennapokban azonban fontos, hogy ez újabb és újabb megerősítést kapjon, olyan egyéniségek mindennapi személyes életének és gondolatainak felidézésével, akik minden tettükkel a jóra, az igazra, és a szépre oktattak sokakat.

Őrizzük meg tehát napi gondolatainkban Péteri Zoltánt, hogy amit akár férjként, testvérként, apaként, nagyszülőként; de tudósként és tanárként ránk hagyott, az maradandó értékként megmaradhasson. Sőt, az általa megismertetett úton tovább haladva, újabb és újabb eredményre vezessen életünkben, a hívő ember, az igazságosság és a jó mindennapos szolgálatában; de ugyanígy mindennek az intézményes formában történő gyakorlásában, kutatásában és művelésében. Személyisége élete utolsó pillanatáig nagy hatást gyakorolt sokunk gondolkodására és a PPKE JÁK mindennapjaira. Maradjunk hűségesek életpéldájához, bölcsességéhez, az igazság szeretetéhez, és ahhoz a hívő alázathoz, ami egész életét meghatározta!

„Akkor az érteni tudók ragyogni fognak, mint a fénylő égbolt": Ebben a hitben, a feltámadás reményében búcsúzunk Dr. Péteri Zoltán professzortól.

Nyugodjon békében!

EMLÉKEZÉS PÉTERI ZOLTÁN PROFESSZOR ÚRRA

Komáromi László
egyetemi docens, dékán (PPKE JÁK)

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem 1995-ben alapított Jog- és Államtudományi Karának kezdetektől egyik fő küldetése, hogy „a közéletben szerepet vállaló keresztény világnézetű személyeket”,[1] jogászokat képezzen. A Kar kezdeti oktatási koncepciója szerint a képzés *nem* „a tételes joganyag teljes körű elsajátíttatására”, *hanem* „a konvertálható jogi tudás, jogászi gondolkodás és tájékozódás megadására” irányult, egyebek mellett „széles elméleti és történeti alapvetéssel” és „az összehasonlító joganyag ismertetésével”.[2] Ebből természetszerűleg fakadt a történeti és elméleti tárgyak egyfajta fölértékelődése, jelentőségük megnövekedése.

Nyilvánvalóan nem volt mindegy, hogy ezeket – a jogászképzés egészében jellemzően propedeutikumként, bevezetőként szereplő – tantárgyakat kik és hogyan oktatják. Péteri Zoltán professzor úr ennek az irányvonalnak a Bevezetés a jogfogalmakba és az Államelmélet kötelező tantárgyak, valamint a jogösszehasonlítással összefüggő szabadon választható tárgyak oktatójaként kiemelkedő képviselője volt, aki jelentős mértékben hozzájárult az induló jogi kar arculatának, az első évfolyamok világnézetének alakításához.

Bevezető, alapozó tárgyakat tanítani egy felsőoktatási képzésben nem föltétlenül hálás feladat. A hallgatók többsége természetszerűleg a konkrétumokat – a jogászképzésben a részletszabályokat bemutató tételes jogi tárgyakat – keresi, hiszen sokan úgy érzik, hogy elsősorban ezektől lesznek igazán szakemberek, valódi jogászok. Ehhez képest első évfolyamon szinte csak propedeutikum-tárgyak szerepelnek. Péteri professzor úr az első pillanattól világossá tette, hogy a jogi képzés elsősorban egy jogi kultúra elsajátítását jelenti, a jogászt pedig „a jogászi éthosz, a jogászi hivatásra jellemző szakmai-erkölcsi szemlélet- és cselekvésmód” különbözteti meg más hivatásoktól, amely csak egy átfogó jogi műveltségre épülhet és amely „egy meghatározott értékrend vállalását és képviseletét is jelenti”.[3]

---

[1] „A JÁK tantervi koncepciója, 1994. 12.” és „A JÁK szervezési koncepciója, 1995. 01.31.” Zlinszky János: *A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának kezdetei*. Budapest, Szent István Társulat, 2008. 99. és 104.

[2] Zlinszky i. m. 99–100.

[3] Péteri Zoltán: *Bevezetés a jogfogalmakba. Előadások.* Budapest, Szent István Társulat, 2014. 3.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

A Karon 1995-ben kezdett első jogász évfolyam tagjaként utólag visszatekintve, a tételes joganyag egyre hatalmasabbra növekedését és sűrű változásait is látva úgy vélem, hogy ennek az alapozó-bevezető tárgycsoportnak a jelentőségét nem lehet túlbecsülni. Péteri professzor úr azt a fogalmi, rendszer- és módszertani alapvetést és tisztázást nyújtotta számunkra, amely nélkül a jog szerteágazó rendszerében eligazodni képtelenek lennénk.

Az egyetemi oktatót népszerűvé és munkájában sikeressé azonban nem az általa végzett feladat, az általa oktatott tantárgy fontossága teszi, hanem az őt más oktatóktól megkülönböztető tanári karaktere, személyisége, embersége, s nem utolsó sorban a tanítványai iránti szeretete.

Kevesen vitatnák, hogy Péteri professzor úr a Kar egyik legkiválóbb – sokak szerint a legkiválóbb – előadója volt. A bonyolultabb fogalmakat, anyagrészeket is olyan jól követhetően, világosan, érthetően magyarázta, hogy azok megértéséhez nem volt szükség utólag külön utánajárásra. Jegyzetelni is nagyon jól lehetett. Előadásait fejből, szabadon tartotta; óravázlatába, melyet a katedrán tartott, csak néha-néha pillantott bele. Egyszer szűkebb körben elmondta, hogy ezeket az óravázlatokat évről-évre felülvizsgálja: nincs-e valami olyan újdonság az adott szakterületen, amely módosítást, kiegészítést tenne szükségessé. Kellemes bariton hangja betöltötte az egész termet. Mondandóját kiváló humorral fűszerezte; arca rezzenéstelen maradt akkor is, amikor hallgatóságának már kicsordult a könnye a nevetéstől.

Széles látókörét, hatalmas műveltségét minden előadásán megcsodáltuk. Azon oktatóink közé tartozott, akiknek mondandójában a jog tudománya ezer szállal kapcsolódott az egyetemes emberi kultúrához. Természetes volt, hogy egy-egy alapvető fogalom magyarázatánál az antikvitástól napjainkig fölmerült legfontosabb nézetek mind előkerültek. Ehhez a műveltséghez hozzátartozott rendkívüli nyelvtudása is. Akiknek alkalmuk volt hallgatni a strasbourgi Nemzetközi Jogösszehasonlító Fakultáson, utóbb mesélték, hogy akár angolul, akár németül, akár franciául tartotta az órát, mondataiban hibát nem tudtak fölfedezni.

Tanáregyéniségének fontos vonása volt segítőkészsége, közvetlensége is. A tehetséggondozást különösen fontosnak tartotta. Többen voltunk tagjai annak a személye körül kialakult szűkebb hallgatói körnek, akik minden szabadon választható tárgyát fölvettük és külön is eljártunk hozzá beszélgetni. Mindenkinek tudott olyan, egyénre szabott feladatot adni, ami érdemi erőfeszítést igényelt és hozzájárult személyes kibontakozásunkhoz. Az eredményt őszintén elismerte. Ugyanakkor nem rejtette véka alá kritikai észrevételeit sem. Ma is emlékszem, milyen sokat jelentett számomra, hogy elolvasta egyébként más tárgyból, más oktatóhoz írt évfolyamdolgozatomat és segített kigyomlálni belőle a megalapozatlan vagy túlzó megállapításokat, a tudományos műbe nem illő megfogalmazásokat. Sokakat támogatott abban is, hogy kijussanak a strasbourgi Nemzetközi Jogösszehasonlító Fakultásra.

Segítőkészségét kollégaként is megtapasztalhattuk. Egyszer, már a doktori fokozat megszerzése után, fölkerestem a közvetlen demokratikus eszmék és intézmények történetével foglalkozó kutatásom kapcsán. Széles körű olvasottságának, történeti tájé-

kozottságának is köszönhető, hogy nyomban tudott olyan kutatási irányokat mondani, amelyekről utóbb bebizonyosodott, hogy valóban érdemes volt azok felé elmozdulni.[4]

Míg a Karunk elindulásában közreműködő „nagy öregek" generációjának újabb tagját gyászoljuk, a hit fényénél bízhatunk abban is, hogy elhunyt oktatóink és kollégáink egyre növekvő köre odaátról is segíti intézményünket küldetése megvalósításában. Tanításuk és személyes példájuk, melyet értékes kincsként hagytak ránk, kötelez. Váljék örök értékké, melyet magunk is élünk, gyarapítunk és továbbadunk!

[4] Például ő adta az ötletet, hogy a közvetlen demokrácia hazai eszmetörténete kapcsán érdemes lenne megvizsgálni a magyar jakobinusok és az 1843–44-es centralista reformellenzékiek írásait. Vö.: Komáromi László: Milestones in the History of Direct Democracy in Hungary. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/4, 41–43.; Komáromi László: Martinovics Ignác 1793. évi alkotmányterve különös tekintettel a közvetlen demokratikus intézményekre. *Jogtörténeti Szemle*, 2020/1, 9–14.

PÉTERI ZOLTÁN EMLÉKE

Könczöl Miklós
egyetemi docens (PPKE JÁK),
tudományos munkatárs (HUN-REN TK JTI)

A Pázmányra érkező joghallgatók egyik legelső élménye Péteri Zoltán előadása volt. *Bevezetés a jogfogalmakba* – nem egészen egyértelmű cím, nagyjából mégis sejteni lehetett, hogy valamilyen elméleti tárgyról van szó. Mégsem a fogalmak, a hozzájuk fűzött magyarázatok tették ránk a nagyobb hatást, holott tehették volna. „Mi már a jog?" – halljuk azóta is Péteri tanár úr hangján, és próbáljuk néha utánozni, máig is, mindig sikertelenül, de mindig jókedvűen. Mert ez volt – maradt – a titka, az utánozhatatlanság.

Lehetett tudni, hogy sokat olvas, nem csak szakirodalmat. Hogy tanárnak készült volna, ha készülhetett volna. Hogy a Jogtudományi Intézetben is dolgozik. De mind ismertünk tanárokat, jókat, olvasottakat, hallgathattunk tudósokat, és mégsem hittük volna el mindegyiküknek, hogy az érvényesség nem azonos az érvényesüléssel („ez egy úgynevezett véres kérdés, a rossz válasz majdani beszélgetésünk végét jelenti" – ez is az ő hangja). Szerencsére az utánzás vágya sokszor volt erősebb, többen is olvastak közülünk, legalább a javasolt olvasmányokat, jelentkeztek a strasbourgi összehasonlító jogi kurzusokra, és olyan is volt, aki tanítani kezdett. Ő pedig segített: olvasnivalót, ajánlást adott, témavezetést vállalt, és mindig szívesen fogadta az egyetemi pályájukat éppen megkezdő oktatókat.

Kollégaként tapasztalhattuk, hogy a megváltozott perspektíva ellenére sem látszik másnak: zárkózottsága mellett is önzetlen tanárnak, kötelességeit mindig maradéktalanul teljesítő oktatónak. „Megyek a csatába" – hallottuk pénteken és szerdán, mikor előadásaira indult. A „véres kérdések" emlegetése mellett sem valószínű, hogy ellenséget keresett volna a tanteremben. Inkább a jó harc jut eszünkbe, amiről az életére visszatekintő apostol beszél, és nem érezzük túlzásnak a gondolatot, hogy Péteri Zoltán valóban végigfutotta a pályát.

Ha utánozni nem lehet, lehet-e folytatni a munkát? Hogyan lehet kapcsolódni oktatói és kutatói hagyatékához? A mára sokak által eredményesen művelt jogösszehasonlításon és az államelméleten túl az életmű nyomtatásban megjelent része[1] világosan mutat néhány területet, amelyeket a mai napig sem derített föl maradéktalanul a hazai kutatás

[1] Áttekintéseit ld. a tiszteletére megjelent kötetekben: H. Szilágyi István – Paksy Máté (szerk.): *Ius unum, lex multiplex. Liber Amicorum. Studia Z. Péteri dedicata*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.;

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

– jóllehet diplomamunkák sora jelzi, hogy az első lépést több tanítvány is megtette. Ilyen Gustav Radbruch jogelméleti munkássága, akinek relativista értékközpontú jogfilozófiája pályája során végig érdeklődésének középpontjában állt.[2] Kisebb súllyal ugyan, de említést érdemel a politikai eszmetörténetből a koraújkori utópia műfaja, amellyel mindig szívesen foglalkozott előadásain.[3]

Péteri Zoltán, a tanár hagyatéka kevésbé kézzelfogható, nehezebben hivatkozható, viszont tanítványaiban valamiképp mégis élő. Nem akadály az utánozhatatlansága, mert nem lehet és talán nem is szabad ma ugyanúgy megtartani egy órát, ahogy ő akkor tartotta. De van, amit meg kell őriznünk és továbbadnunk belőle, abból, ahogy meghallgatott és válaszolt, ahogy végigolvasta és – ha kellett – aláhúzta a mondatainkat. A figyelmet, amit kaptunk tőle. Többet nem kell, de kevesebbet nem szabad.

Fekete Balázs – Koltay András (szerk.): *Jogösszehasonlítás. Történeti, rendszertani és módszertani problémák.* Budapest, PPKE JÁK, 2010.

[2] A maga által legsikerültebbnek tekintett tanulmány: Gustav Radbruch és a relativista jogfilozófia néhány kérdése. In Szabó Imre (szerk.): *Kritikai tanulmányok a modern polgári jogelméletről.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1963. 349–400.

[3] Írásban ebből kevés jelent meg, kivétel az Utópia-előszó. in Morus Tamás: *Utópia.* Budapest, Szent István Társulat, 2002. 5–15., valamint egy tankönyvfejezet: Reneszánsz utópiák. In: Takács Péter (szerk.): Államelmélet I. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 136–143.

GUSTAV RADBRUCH LEVELE PÉTERI ZOLTÁNNAK

Fekete Balázs
egyetemi tanár (ELTE ÁJK)

(Néhány éve rendezgettem Péteri tanár úr különféle dossziéit Jogtudományi Intézetbeli szobájában, és akkor akadt a kezembe egy megsárgult, itt-ott meggyűrődött, nem mindenhol tisztán olvasható gépelt levél német nyelven. A levél fordítását itt közlöm először.)

Tisztelt Péteri Zoltán Úr!
Kedves fiatal kollégám!

Nagy örömmel vettem kézbe a munkásságommal foglalkozó tanulmányát! Nemrég azt is megtudtam, hogy ez a szöveg immár egy gyűjteményes kötetben is megjelent, mely a nyugati – az Önök szóhasználatában: polgári – jogelmélet 20. századi tablóját tárja az érdeklődő magyar olvasóközönség elé. Megtisztelőnek érzem, hogy életművemet a modern nyugati jogelmélet részének tekintik és a neokantianizmus tanaiból inspirálódó szerzőként olyan irányzatokkal kerülhetek egy kötetbe, mint például a szociológiai jogelmélet, a történeti jogtudomány, vagy akár az egzisztencializmus. Különösen megragad, hogy tudomásom szerint az Ön tanulmánya az első olyan magyar nyelvű munka, mely a jogfilozófiámmal foglalkozik, így műveimet az Ön „tolmácsolásában" ismerhetik meg a magyar jogászok.

Az afölött érzett örömömnél, hogy műveimet Ön a magyar olvasók elé tárta – és így azok egy olyan jogi kultúrában is rezonálhatnak, mely nyelvi, kulturális, és történeti okokból a modern korban mindig is közel állt a német jogi kultúrához, és szerintem ezen az sem változtat, hogy a második világháború után a történelmi helyzet miatt keleti irányba kellett figyelmét irányítania – még nagyobb elégedettséggel tölt el tanulmányának értő megközelítése és magas szintű elemzése. Ön valóban érti jogfilozófiám alapgondolatait és azok érzékeny és alapos feldolgozása azt sejteti számomra, hogy gondolkodása számos ponton is közel áll az enyémhez. Meg merem kockáztatni, tudományos szempontból rokonlelkek lehetünk. Nehezen tudom elképzelni, hogy valaki, aki alapvetően szemben áll mindazzal, amit gondolok, ilyen egyszerre lényeglátó és kifinomult, a gondolataimat precízen visszaadó elemzést tudjon írni jogelméletemről.

Természetesen nem kerülte el figyelmemet, hogy Ön több ponton is kritikus. Bevallom, ennek kifejezetten örülök, hiszen meggyőződéses relativista gondolkodóként nem vindikálnám magamnak azt a jogot, hogy műveimet hibátlannak és emiatt támadhatatlannak gondoljam. A kritika nélkülözhetetlen, mivel segít tovább gondolnunk

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

álláspontunkat és így még meggyőzőbbé tehetjük azt. Szociáldemokrata meggyőződésemtől nem áll távol a marxi világnézet, egykoron igazságügyi miniszterként magam is igyekeztem a német jogrendszerben olyan reformokat elindítani, melyek a törvények erejével egy igazságosabb társadalom megszületését is elősegítik, de, sajnos, a történelmi helyzet és a weimari köztársaság működtetésének kihívásai miatt túlzottan is mindennapi politika kihívásai kötötték le figyelmem. Azonban, a jog filozófiai kérdéseivel foglalkozó jogászként mégsem tudom elfogadni az Önök értelmezését a marxi elméletről, mely azt az egyedüliként elfogadható és önmagában is megálló világértelmezésként mutatja be. Mint tudja, relativista vagyok, és azt gondolom, hogy a különféle értékrendek képesek lehetnek egymás mellett és együtt létezni. Fontosak a marxi kategóriák, de számomra ugyanolyan fontos a keresztény hit is. Ezért nem tudok egyetérteni a marxizmusnak azzal a kizárólagosságával, amit az Önök országában – talán nem függetlenül a szovjet felszabadítástól és a kommunista pártok hatalomra jutásától – a tudományos életben egyöntetűen elfogadnak.

Írását olvasva felmerült bennem egy kérdés, amiről örülnék, ha egyszer beszélgethetnénk. Vajon hol a tudomány határa? A tanulmányát olvasva az a benyomásom, hogy Ön szerint – összhangban a marxi gondolat Önök által vallott értelmezésével – lényegében minden tudomány, és ez a marxista-leninista tudomány, bármilyen kérdés kimerítő megválaszolására képes. E ponton finom kételyek merülnek fel bennem, hogy vajon ez az álláspont tartható-e. Az élettapasztalatom az sugallja, hogy bármennyire is csábító, ez nem ilyen egyszerű, mindig lehet olyan helyzet, ahol a dogmatikus rendszerek cserbenhagynak minket, nem képesek valódi válaszokat adni. Úgy vélem, hogy egy bizonyos ponton túl elnémul a filozófia – legyen az bármilyen indíttatású – és csak és kizárólag az ember marad. Az ember, aki – meghallgatva hite és meggyőződése sugalmazásait – dönt. Azt is gondolom, nem ruházhatjuk át a tudományra, hogy döntéseket hozzon helyettünk, bármennyire is csábítónak tűnik egy olyan filozófiai rendszer, mely képesnek tűnik minden kérdésre a saját rendszerében megfelelő választ adni. És, én úgy látom, Ön is döntött. Döntött, amikor elkezdte ezt a tanulmány megírni, annak ellenére, hogy az én relativista előfeltevésem nyilvánvalóan nem kompatibilisek az Önök akadémiai világában jelenleg elvárt és kizárólagos – véleményem szerint túlzottan monolitikus – filozófiai meggyőződéssel. Továbbá, akkor is döntött, amikor a fenti nyilvánvaló ellentétek ellenére is vállalta e magas színvonalú tanulmány publikálását, mely ugyan a marxista-leninista világnézet jegyében kritikus velem, de mégsem utasítja el *ab ovo* a jogról és a joghoz kapcsolódó értékekről vallott gondolataimat.

Mindemellett, tanulmányát lapozgatva az a benyomásom, hogy annak van egy másik, a munkáim elemzésén és kritikáján túli rétege is. Ez a réteg áttetszőbb, finomabb, de mégis határozottan érzékelhető. Látva a Német Demokratikus Köztársaság születését a szovjet fegyverek árnyékában azt gondolom, hogy egy minőségileg is új állam- és politikai fejlődés kezdődött meg Németország keleti részén. Összhangban a marxista-leninista államelmélettel, ez a felfogás nyilvánvalóan szemben áll mindazzal, amit ők burzsoá jognak és államiságnak neveznek. Nem kételkedem abban, hogy 1949-et követően hasonló folyamatok indultak el Magyarországon is, sarkosan szembehelyezkednek mindazzal a joggal és politikával, mely a korábbi időszakot jellemezte. Azt figyeltem meg, hogy az ön írásának szóhasználata, minden kritikai nézőpont ellenére is megőrzi a nyugati jog- és államelmélet alapvető terminológiai örökségét – például

igazságosság, egyenlőség, jogbiztonság, emberi jogok, vagy demokrácia – és így folyamatosságot teremt a nyugati jogi gondolkodással az e szempontból nyilvánvalóan kedvezőtlen szellemi és intellektuális klíma ellenére is. Ön tehát ismét döntött.

Mint láthatja, tanulmányát nagyra értékelem, és különösen nagyra értékelem az embert, aki fáradságot nem sajnálva megírta azt a hatvanas évek népi demokratikus Magyarországán. Biztos vagyok abban, a kötet szerkesztőjének és lektorainak lehettek megjegyzései, és azt is el tudom képzelni, hogy markánsabb marxista-leninista kritikát várhattak el, nem találva kellően átütőnek a szöveget a két világrendszer közötti szellemi küzdelem szempontjából. Ön azonban a korrektséget választotta, minden külső szorítás ellenére, és ezzel jogászgenerációk számára megalapozhatja a rólam és gondolataimról kialakult képet. Ezt csak megköszönni tudom!

Nem szeretném sokáig feltartani, remélem lesz egyszer alkalmunk személyesen is találkozni és megvitatni mindazt, amit a fentiekben csak igen vázlatosan tudtam érinteni! Örömmel hallgatnám meg a véleményt mindezekről!

Zárásként megengedné, hogy kérjek egy szívességet? Kérem, adja át üdvözletemet Peschka Vilmosnak – ha jól tudom, Önök jó barátok – nemrég olvastam Thomas Mann portréját a *[olvashatatlan szöveg]* legutóbbi számában és igen szimpatikusnak találtam. Előre is nagyon köszönöm!

Heidelberg, *[a dátum a tinta elmosódása és a papír meggyűrődése miatt nem olvasható]*

Gustav Radbruch

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 19–48.

A FORMALIZMUS ÉS AZ ADATVÉDELMI OMBUDSMAN JOGGYAKORLATA

Bán-Forgács Nóra
tudományos munkatárs (HUN-REN TK JTI);
egyetemi docens, Milton Friedman Egyetem

1. Bevezetés

1.1. Absztrakció és az alkotmány

Ebben a tanulmányban amellett érvelünk, hogy az alkotmány absztrakt elveket fogalmaz meg, és az azokból levont következtetések a legritkább esetben értelmezhetők ellentmondásmentésen. Az alkotmány jogértelmezésében az „egyetlen helyes válasz" doktrínáját komoly kihívás éri.[1] A továbbiakban álláspontunkat az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatán keresztül mutatjuk be.

Az alkotmányok megfogalmazása absztrakt és tömör. Az absztrakt fogalmak eleve ki vannak téve a széles jogértelmezési lehetőségeknek. Győrfi Tamás érvelésében az alkotmány absztrakciója és tömörsége mögött a társadalmi konfliktus elkerülése, a konszenzus keresése az ok. Győrfi szerint az alkotmány tipikusan olyan absztrakt elveket fogalmaz meg, amelyek tekintetében egyetértés van a különböző politikai erők között, de amelyek különböző tartalommal tölthetők meg.[2] Győrfi Tamás érvelésében az alkotmányos elvek úgy válhatnak általánosan elfogadottá, ha az absztrakció olyan szintjén maradnak, amely nem okoz társadalmi feszültséget, vagyis a társadalmi konszenzus alapjává válhatnak.[3]

Jelen tanulmány érvelésében az absztrakció az értékekben rejlő pluralizmus miatt elkerülhetetlen, ennek valódi oka nem a kompromisszum keresése. Osztjuk Jeremy

[1] Az egyetlen helyes válasz dogmájáról ld. Szabó Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Miskolc, Bíbor, 1996. 14–22.

[2] Győrfi Tamás: A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás. In: Jakab András – Körösényi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, Új Mandátum, 2012. 52.

[3] Tamás Győrfi: *Against the New Constitutionalism.* Edward Elgar Publishing, 2016. 175–177. Az indeterminizmus kérdésében érdekesek Győrfi további megállapításai a 187–191. oldalon.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

Waldron nézeteit, aki rawlsi alapokon hangsúlyozza, hogy egy plurális társadalomban különböző világnézetű, meggyőződésű emberek élnek, akiknek eltérő jogfelfogása elkerülhetetlen és szükségszerű. Egyesek például ellenzék a halálbüntetést, mások nem utasítják azt el. Sokan a magzati életet sérthetetlennek látják, mások az abortuszt támogatják.[4] Egy közelmúltbeli magyar beadvány az Emberi Jogok Európai Bíróságának megmutatta, hogy van, aki támogatja az eutanáziát, más pedig elutasítja.[5] A köztünk lévő kérdés eldöntése sokszor nem jó és rossz közötti választás kérdése, hanem ideológiailag eltérő álláspontok mérlegelése. Ebben a megközelítésben az absztrakció oka talán az lehet, hogy mást értünk az alkotmányos fogalmak tartalma alatt. Például az emberi méltóság fogalmán, a magzati élet védelmén vagy a házasság fogalmán.

Osztjuk Sólyom László érvelését, hogy a mai értékpluralizmusban csak olyan magas általánosítás szintjén hozható létre széles egyetértés, amely már minden alapjog tekintetében külön-külön értelmezést igényel.[6] Egy másik megközelítés szerint, sok szerző hangsúlyozza az alkotmány nyelvezetének „aluldetermináltságát", ami az alkotmányértelmezési vitának egy nyelvfilozófiai karaktert ad.[7] Ez a felvetés H. L. Hartnál a „jog nyitott szövedékéből" vezethető le. Érvelésünkben, a tanulmányban, az „aluldetermináltság" okát az alkotmány szövegében rejlő értékpluralizmusban keressük.

1.2. A formalizmus csapdái és az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata

Megközelítésünkben, az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata egy sajátos alkotmányos gyakorlat, amelyről csak úgy érdemes empirikus megállapításokat tenni, ha az ombudsman döntéseinek karakterét is fel akarjuk tárni. Ezért az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában kiemelt jelentőséget tulajdonítunk az alkotmány- és jogértelmezésnek, tehát azon elvi-dogmatikai alapoknak, amelyek alapján az ombudsman meghozza döntéseit.

Deskriptív jelleggel igyekszünk igazolni a tanulmány tételmondatát, miszerint az adatvédelmi ombudsman esetjogában (és jogértelmezésében) a formalizmus nem alkalmas a jog valódi természetének a feltárására. Michael Moore után szabadon így határozzuk meg a formalizmust: a formalizmus szerint a jogi vitákat a rájuk vonatkozó jogszabályokra és tényekre hivatkozva nemcsak mint *de lege ferenda* kell megoldani, hanem a valóságban formálisan így is oldják meg. Például, az adatvédelmi ombudsman eszerint a megközelítés szerint, formalista jogi döntéseket hoz. Ilyenkor a formalisták számára egy rendkívül korlátozott terület áll rendelkezésre, melyet relevánsként mér-

---

4 Jeremy Waldron: *Law and disagreement*. Oxford, Oxford University Press, 1999. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198262138.001.0001

5 Karsai v. Hungary, no. 32312/23. Ld. még: https://tinyurl.com/yf75d4hr

6 Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. In: Uő: *Az Alkotmánybíróság önértelmezése. Első rész. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Osiris, 2001. 143. [A továbbiakban: Sólyom (2001a).]

7 A közelmúltban született magyar nyelvű PhD-értekezések közül ebben a témában a legjelentősebb: Vinnai Edina: *Nyelvhasználat a jogi eljárásban.* PhD-értekezés. Miskolc, 2011.

legelhetnek a döntésük megalapozásakor – a szabályok és a tények.[8] Ficsor Krisztina szerint: „tágabb összefüggésben azt érthetjük itt formalizmuson, hogy az eset megoldását leginkább az esethez legközelebb álló jogszabály fogalmainak nyelvi értelmezése (és a tények mérlegelése) vezérli […]".[9]

A következőkben az alkotmányos döntéshozatal formalista bírálatát szeretnénk bemutatni az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatán keresztül. A pozitivista és szabályalapú döntéshozatalt a tanulmányban a továbbiakban formalista döntéshozatalnak tekintjük. Álláspontunkat erősíti Jules Coleman. Coleman idézi Friedrich Schauert, aki rámutat, hogy a jogpozitivizmus elkötelezett a tekintetben, hogy a jog szabályokból áll. Coleman egyetért Schauerrel, aki „Dworkinhoz hasonlóan a pozitivizmust azonosítja a szabályok jogfilozófiájával, és azon kísérletekkel, amelyek ezek magyarázatát adják."[10] Abban a kérdésben, hogy mely szabályok és milyen alapon minősülnek egyáltalán vizsgálódásunk tárgyának, nevezetesen jognak, a pozitivista szemlélet híve többnyire formális kritériumok alapján foglal állást. Tehát a jogi érvényesség formális felfogását követi.[11] A jogi formalizmus e tekintetben bizonyos külsődleges jelek előtérbe helyezését jelenti.

Összefoglalva, tanulmányunk álláspontja, hogy az adatvédelmi ombudsman gyakorlata az informalizmus fogalomtárával írható le. Az informalizmus (vagy antiformalizmus) úgy véli, hogy a jog logikai zártsága lehetetlen:

> „mindig is lesznek benne logikai hézagok, sőt azt vallja, hogy a jog éppen ezekben a hézagokban, ebben a »logikai űrben« lelhető fel. A különböző generális klauzulák, keretszabályozások, kaucsukfogalmak ugyanis hézagot ütnek a jog elképzelt logikai zártságán, hiszen ezek tartalma […] az értelmezéstől függ".[12]

Érvelésünkben az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata nemcsak morális gyakorlat, hanem a joggyakorlatára az informalizmus jellemző. Ennek okát abban látjuk, hogy az értelmezés alapjául szolgáló norma absztrakciója, fogalmi többértelműsége miatt az ombudsman jogértelmezési tartománya szinte korlátlanul széles. Mivel lehetetlen a jog zárt rendszerén belül választ találnunk az alkotmányos kérdésekre, végső soron az igazságosságra, helyességre vonatkozó absztrakt elveink járulnak hozzá a szöveg „egyetlen és valódi" értelmének a feltárásához.[13]

---

8 Ld. Ficsor Krisztina: *A formalista bírói érvelés jogelméleti és politikai filozófiai háttere.* Doktori (PhD) Értekezés. Debrecen, 2014. 148.

9 Ficsor (2014) i. m. 29.

10 Jules Coleman: Rules And Social Facts. *Harvard Journal of Law And Public Policy,* vol. 14., no. 3. (1991).

11 Takács Péter: *John Austin és a klasszikus analitikus iskola jogelmélete.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kara, 2010. 7.

12 Vinnai i. m. 157.

13 Robert Alexy – Ralf Dreier: Statutory Interpretation in the Federal Republic of Germany. In: D. Neil MacCormick – Robert S. Summers: *Interpreting Statutes. A Comparative Study.* London, Routledge, 1991. 74. Idézi: Szabó Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről.* Miskolc, 1996. 188.

1.3. A mérlegelés dilemmái

Itt megfogalmazott álláspontunkat erősíti, hogy az adatvédelmi ombudsman tíz állásfoglalásából háromban hivatkozik az Alkotmánybíróság – mindig mérlegelésen alapuló, ezért szükségszerűen szubjektív – szükségességi-arányossági tesztjére, és legalább az állásfoglalásai felében alkalmaz az ombudsmani mérlegelésen alapuló (saját) alkotmányos tesztet. Megjegyezzük, hogy sem a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvény, sem más adatvédelmi (szektorális) jogszabály, illetve az adatvédelmi ombudsman státuszát érintő más jogszabály soha nem adott explicit felhatalmazást az adatvédelmi biztos számára, hogy joggyakorlatában közvetlenül alkotmánybírósági teszteket alkalmazzon, vagy saját tesztet dolgozzon ki. Az adatvédelmi ombudsman feladata az adatvédelmi törvény „végrehajtása" az adatvédelmi törvény (Avtv.) eljárási rendjében. Ez már önmagában is azt mutatja, hogy a formalizmus leginkább „papírjog" maradt az ombudsman esetjogában.

Az adatvédelmi törvény az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatáról csupán ennyit szólt:

> „az Országgyűlés – a Magyar Köztársaság Alkotmányában foglaltakkal összhangban – a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokról a következő törvényt alkotja: 1. fejezet, 1. § (1) bekezdés: e törvény célja annak biztosítása […], hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse."[14]

A következőkben gyakorlati példákkal szeretnénk bizonyítani, hogy az adatvédelmi ombudsman juriszdikciója (alkotmányos döntéshozatala) informalista és alapjogvédő fundamentalista volt.

Álláspontunk tehát az, hogy az (adatvédelmi) ombudsmannak az alkotmányos döntésnél a szabad mérlegelése rendkívül széles, szinte korlátlan, és ez a joggyakorlatát informálissá teszi. Majtényi László első adatvédelmi ombudsman ezt jogértelmezésében fel is vállalja: „mindenki tudja, aki a betűkkel dolgozik, hogy az idézés maga, az idézet kiválasztása, annak szövegkörnyezete nem lehet más, mint az idézett szöveg valamilyen értelmezése. Akkor is, ha az idézett szöveget tisztelve, gondosan, becsületesen járunk el."[15] Ennek illusztrálására néhány fontos, jellegadó jogeset ismertetésére vállalkozunk a következőkben.

---

[14] 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok megismeréséről.

[15] MAJTÉNYI: Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása? *Fundamentum,* 1998/4. 42–43.

2. Az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata

2.1. Adatvédelmi törvény hatálya

Az adatvédelmi törvény hatályáról szólt a 1437/K/2006 sz. ügy. A Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Ítélőtábla elleni felülvizsgálati eljárásban az adatvédelmi törvény rendelkezéseit értelmezte. Ezzel párhuzamosan – az ekkor hatályos törvények értelmében – az Alkotmánybíróság is állást foglalt az adatvédelmi törvény rendelkezéseiről. Határozatában a Legfelsőbb Bíróság döntését több ponton osztotta. Azonban az Alkotmánybíróság a döntését az adatvédelmi ombudsman szakvéleményének a kikérése után hozta meg, az ombudsman pedig – ugyanebben az ügyben, azonos jogszabályok mellett és azonos ténybeli alapokkal – a másodfokú Fővárosi Ítélőtábla érveit osztotta, és a felmerülő adatvédelmi dilemmát az Alkotmánybíróság érvelésével ellentétesen ítélte meg. Amit ki kell emelni, hogy ugyanazon ténybeli alapból, azonos jogszabályok mellett az adatvédelmi ombudsman más következtetésre jut ugyanabban az ügyben, mint a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság. Mert az „egyetlen helyes válasz" nem vezethető le az adatvédelmi törvény szövegéből. Ez nem hiányosság vagy hiba, hanem annak bizonyítéka, hogy a jog gyakran a jogrendszer hézagaiban talál utat, amely a jogértelmezés szabadságát mindig kiszélesíti.

A 1437/K/2006 sz. ügy háttere röviden az Avtv. 19. § (4) bekezdésének a hatályáról szól: eszerint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2005. június 1-től hatályos és ekkor (az ügy keletkezésének időpontjában új) 19. § (4) bekezdése szerint, ha a törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat

> „az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni."

A 1437/K/2006 sz. ügy (az ombudsman előtt) az Alkotmánybíróság előadó bírájának megkeresésére indult.[16] Az előadó bíró egy alkotmányjogi panasz kapcsán kérte az adatvédelmi biztos szakmai állásfoglalását. Az AB által vizsgált ügyben a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft. fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése – alkotmányellenesen – nem zárja ki a visszamenőleges jogalkalmazás lehetőségét. Emiatt pedig a Fővárosi Ítélőtábla jogerősen arra kötelezte a Közlönykiadót,[17] hogy a szerkesztőbizottság tagjainak juttatásaival kapcsolatos adatokat a törvényhely hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan is adja ki egy adatokat igénylő civil szervezet számára (amely szervezet adatigénylését az Avtv. 19. §

[16] Bihari Mihály előadó alkotmánybíró.

[17] 2.Pf.20.224/2006/4.

(4) bekezdésére alapozta).[18] Még nem zárult le az ügy az Alkotmánybíróság előtt, amikor a Közlönykiadó által a Fővárosi Ítélőtábla jogerős ítélete ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem nyomán a Legfelsőbb Bíróság ítéletet hozott, az akkori eljárásjogi szabályoknak megfelelően.[19] Ítéletében a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy „a jogbiztonság elvébe ütközne az Avtv. módosított 19. § (4) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a jogszabály hatálybalépését követően előterjesztett megismerési kérelem időpontjában hatályos rendelkezések szerint kell megítélni a korábban keletkezett nem nyilvános személyes adatok körét".[20] Az LB szerint a korábban keletkezett „jogviszonyok során keletkezett személyes adatok utóbb nem tehetők nyilvánossá azon az alapon, hogy a későbbi jogszabály-módosítás ezeket a személyes adatokat (a jövőre nézve) közérdekből nyilvánossá minősíti és megismerésüket bárki számára lehetővé teszi".[21] Ezzel párhuzamosan az adatvédelmi ombudsman – egyébként a Legfelsőbb Bíróság határozatának tartalmát ekkor még nem ismerve – homlokegyenest ellentétes álláspontra helyezkedett.[22] Az ombudsman szerint: „Lényegében egyetértve a Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.224/2006/4. sz. ítéletében foglaltakkal álláspontom az, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése nem tekinthető már lezárt jogviszonyokat utóbb módosító rendelkezésnek."[23] Ugyanis, folytatja az adatvédelmi ombudsman,

> „1992-ben az Avtv. elfogadásakor nem merült fel olyan javaslat, amely a törvény tárgyi hatályát csak a hatálybalépését követően született dokumentumokra kívánta volna kiterjeszteni. Az új 19. § (4) bekezdés szerint nyilvánossá tett adatkör esetében – az előbbiek alapján – tehát alappal vélelmezhető a jogalkotó hasonló szándéka. Ez pedig azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatok nyilvánosságát – miként a közérdekű adatok esetében – ezen adatok keletkezésének időpontjától függetlenül biztosítani kell."[24]

Végül az Alkotmánybíróság 2007 májusában meghozta a 443/D/2006. sz. AB határozatát az alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában. Az Alkotmánybíróság az ún. „élő jogra" hivatkozva elutasította az indítványt. (Ezzel nagyrészt osztotta az Legfelsőbb Bíróság álláspontját.) Az AB. szerint a 19. § (4) valóban magában rejt olyan értelmezést, hogy ezt visszamenőlegesen is alkalmazni lehet, ami alkotmányellenes lenne, de mivel a Legfelsőbb Bíróság úgy értelmezte az Avtv. 19. § (4) bekezdését, hogy „a jogbiztonság elvébe ütközne az Avtv.

---

18 Ld. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 2005.* I. k. Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2006. (a továbbiakban: *ABI Beszámoló 2005.)* 144–146.

19 Pfv.IV.21.154/2006/5.

20 Uo.

21 *ABI Beszámoló 2005.* i. m. 144–145.

22 Az állásfoglalást Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos jegyzi.

23 1437/K/2006.

24 Uo.

módosított 19. § (4) bekezdésének" a jogszabály hatálybalépését megelőzően az alkalmazása, ezért az élő jog szerint az indítvány megalapozatlan.

> „Az Alkotmánybíróság annak vizsgálatánál, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése kizárja-e az e törvényhely hatálybalépését megelőzően keletkezett személyes adatok közérdekből nyilvános adatként történő kezelését, illetve ez sérti-e a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, figyelemmel volt a rendelkezésnek az »élő jogban« megnyilvánuló normatartalmára is."[25]

Az Alkotmánybíróság 38/1993. (VI. 11.) sz. AB határozatában ugyanis rámutatott arra:

> „Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. […] Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges".[26]

Az Alkotmánybíróság szerint „a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárás során hozott ítéletében az Avtv. 19. § (4) bekezdésének olyan értelmezést tulajdonított, melylyel kizárta annak alkalmazását a hatálybalépését megelőzően keletkezett személyes adatokra". Az AB hangsúlyozta, hogy

> „Az indítványozó ügye kapcsán a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.21.154/2006/5. számú ítéletében megállapította, hogy a Mód.tv. hatálybalépése előtt keletkezett […], megismerni kért személyes adatok […] e minőségüket az Avtv. 2005. június 1-jei módosítása után is megőrzik és megismerésükre az Avtv. módosított rendelkezései [az Avtv. 19. § (4) bekezdése] nem alkalmazhatók".[27]

Emlékeztetőül hangsúlyozzuk, mert jól jelzi az alkotmányos döntés nyílt végű voltát, hogy az adatvédelmi ombudsman és a Fővárosi Ítélőtábla álláspontja ugyanebben az ügyben az volt, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése „nem tekinthető már lezárt jogviszonyokat utóbb módosító rendelkezésnek".[28] Továbbá jól illusztrálja, hogy az alkot-

---

[25] 443/D/2006. sz. AB határozata.

[26] „A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az »élő jogban« megnyilvánuló normatartalma." 38/1993. (VI. 11.) sz. AB határozat.

[27] 443/D/2006. sz. AB. határozat.

[28] 1437/K/2006.

mányos döntés esetén több helyes megoldás is van, az ún. *élő jog koncepciójá*ra a jelen ügyben (is).

Az élő jog kapcsán, több, egyformán elfogadható érvelés között választhatott az Alkotmánybíróság. Az egyik érvelés arra helyezi a hangsúlyt, hogy nem megalapozott az „élő jogra" hivatkozni egy olyan eljárásban, ahol

1. az adatvédelmi ombudsman és a Fővárosi Ítélőtábla érvelésével szemben mindössze egy legfelsőbb bírósági ítélet helyezhető;
2. az élő jog koncepciója eleve meglehetősen vitatható, azt egy sokat bírált 1991. évi AB döntés alapozta meg [57/1991. (XI. 8) sz. AB határozat], amely határozat a jogi szakirodalomban tulajdonképpen kizárólag bírálatot kapott;
3. az élő jogban kialakult, több évtized óta megszilárdult bírói gyakorlatra hivatkozott és nem egyetlen LB határozatot tekint élő joggyakorlatnak;
4. az élő jogról szóló AB határozat, számos fogyatékossága mellett, egy családjogi kérdésben született;
5. még ha egyet is értünk a Legfelsőbb Bíróság álláspontjával az ombudsman érvelésével szemben, akkor is alapíthatjuk érveinket az élő jog helyett az LB elvi megállapításaira, miszerint a jogbiztonság elvébe ütközik az Avtv. 19. § (4) bekezdésének visszamenőleges alkalmazása, az élő jog elméletétől teljesen függetlenül is.

A második érvelés: a döntés nyílt végű volta és az egyetlen helyes válasz „hiánya" miatt érvelhetünk úgy is – és az Alkotmánybíróság ezt az utat választotta (álláspontunk szerint egyformán védhető két, homlokegyenest ellentétes logikát követve) –, hogy „azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell".[29] Ugyanis, ha létezik alkotmánykonform értelmezés, akkor ezt kell választania az Alkotmánybíróságnak.

> „Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában, az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van."[30]

Saját jogértelmezését a Legfelsőbb Bíróság elvi jelentőségűnek tartotta ebben az ügyben, ezért elvi bírósági határozatban is közzétette (EBH 2006. 1417.), s megjelent a Bírósági Határozatokban is (BH 2007. 14.) is. A Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint az Avtv. 19. § (4) bekezdése tehát visszamenőlegesen nem volt alkalmazható.

Összefoglalva, álláspontunk az, hogy az ügy érdemét illetően megindokolható volt az adatvédelmi törvény közérdekű adatokra vonatkozó szabályainak kiterjesztése a törvény(módosítások) hatálybalépése előtti jogviszonyokra (ez volt tulajdonképpen az

[29] 443/D/2006. sz. AB határozat.

[30] Uo.

ombudsman és Ítélőtábla érvelése), de ugyanennyire alátámasztható dogmatikailag az Alkotmánybíróság érvelése is a visszamenőleges hatály tilalmáról. Ami az ügy érdemén felül az indokolást illeti, mint rámutattunk, az Alkotmánybíróság érvelésében az élő jogra való hivatkozás csupán csak az egyik értelmezési megoldás volt. (És korántsem a legjobb értelmezést választotta az AB). Mint hangsúlyoztuk a tanulmány elején, ezzel az üggyel az érvelés nyílt végű voltát bizonyítottuk az alkotmányos juriszdikcióban, a jog szerkezetének zártsága elleni érvként.

2.2. Magyar Távirati Iroda ingyenes szolgáltatása

Azt, hogy az alkotmányos döntés nincs kellő keretek közé szorítva, bizonyítja az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatából a Magyar Távirati Irodáról szóló 352/A/2004 sz. ügy is. Ebben az ügyben az indítványozó azt kifogásolta, hogy az MTI a korábbi gyakorlatától eltérően csak a hírek töredékét teszi ingyenesen hozzáférhetővé, és ezzel nemcsak az újságírók, hanem az állampolgárok tájékozódáshoz való jogát is sérti. Az ügy elbírálásában – előzetes értékválasztástól függően – álláspontunk szerint legalább háromféle érvelés is egyformán releváns. (Az ombudsmani eljárás döntés-előkészítő szakában legtöbbször meg is jelennek a különböző, egyformán védhető érvelések az ügyirat aktájában, melyek közül az ombudsman meggyőződése szerint választhatott.)

Röviden vázoljuk a 352/A/2004 sz. ügyhöz tartozó három érvelést és annak indokait.

Az első lehetséges érvelés szerint „a hírügynökségi tevékenység része a közérdekű adatok terjesztésének", tehát az MTI közérdekű adatokat terjeszt, ilyen értelemben az adatvédelmi törvény (Avtv.) hatálya alá tartozik. Az ügy elbírálásakor hatályos Alkotmány 61. § (1) bekezdése kimondja: a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Nhtv.) 2. §-a felsorolja az MTI feladatait, például, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről híreket, tudósításokat közvetít és – ebben az érvelésben – ezen tevékenységek közfeladatnak minősülnek, hiszen a nemzeti hírügynökség, az MTI, a „közt szolgálja".[31]

[31] Nhtv. 2. § (1) bekezdése szerint a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai a következőek: „a) a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről híreket, tudósításokat, fényképeket, adathordozókat, háttéranyagokat, grafikákat, dokumentációs adatokat szolgáltat; b) biztosítja a hozzáférhetőséget minden olyan hírhez és tudósításhoz, amelynek ismerete szükséges a nyilvánosság számára az egyéni és közösségi jogok és érdekek megfelelő érvényesítéséhez; c) közreműködik az állami szervek, más szervezetek és természetes személyek közérdekű közleményeinek a nyomtatott és az elektronikus sajtóhoz történő továbbításában; d) rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt a Parlamentben képviselettel rendelkező pártok Országgyűléssel összefüggő tevékenységéről és a Kormány tevékenységéről, az ezzel összefüggő hivatalos közleményeket nyilvánosságra hozza; e) rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt külföldre a legfontosabb magyarországi eseményekről és az ország életének főbb folyamatairól; f) rendszeresen és tényszerűen tájékoztat a Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarság életéről, illetve számára hírszolgáltatást nyújt; g) rendszeres és tényszerű tájékoztatást nyújt a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről; h) választási időszakban külön törvényben meghatározottak szerint gondoskodik a tájékoztatásról; i) rendkívüli állapot, illetve szükségállapot idején külön törvényben meghatározott feladatokat végez; j) a tevékenysége során birtokába került kulturális értékek és történelmi jelentőségű eredeti dokumentumok tartós megőrzéséről és védelméről archívumában gon-

Az Nhtv. idézett rendelkezéséből tehát következik, hogy az MTI közszolgálatot ellátó szerv, mert közfeladatot lát el. Ebben a felfogásban a közszolgálatot ellátó szerv mindig közfeladatot lát el. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse.

A közérdekű adatok közléséért a közfeladatot ellátó szerv pénzt nem számolhat fel. Ez annyit jelent, hogy az információszabadság mint alkotmányos jog gyakorlásáért díjazás nem számolható fel. Ezt az álláspontot korábban már a magáénak vallotta az ombudsman a 185/K/2002 sz. állásfoglalásban, amely az adatvédelmi ombudsman jogkiterjesztő aktivista állásfoglalásai közé tartozik. A 185/K/2002 sz. ügyben Péterfalvi Attila ombudsman szerint egy alkotmányos jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná.

A megfelelő megoldás az volna, ha – az információszabadságot meghonosító más országok gyakorlatához hasonlóan – a közérdekű adatokat kezelő szervek e feladatuk teljesítéséhez a szükséges költségvetési forrásokat megkapnák.[32] Az állásfoglalás hangsúlyozza, hogy annak ellenére, hogy az ekkor hatályos adatvédelmi törvény nem ad választ arra a kérdésre, hogy mi a teendő, ha az adatkérés teljesítése dokumentumok, adatok nagyobb mennyiségének kiválogatását, osztályozását kívánja meg, a törvény szelleméből és az információszabadság alapeszméjéből az következik, hogy az adatkérést teljesíteni kell.

A 352/A/2004 sz. ügy második lehetséges érvelése szintén alapul veszi, hogy az MTI közfeladatot ellátó szerv, azonban nem ismeri el, hogy ez a tevékenység ingyenes, és az MTI sajátságos jogi státusza és a hírek díjazása mellett érvel. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az ekkor hatályos törvények értelmében ez az érvelés is igazolható.

Ennek a második érvelésnek a mögöttes koncepciója a következő: a hírügynökségek, tehát minden nemzeti hírügynökség, ingyenesen és ellenérték fejében is közölhet híreket. Költségvetési helyzetüktől függően alakul a nemzeti hírügynökségekben az ingyenes és a fizetős hírek aránya. Illúzió lenne abban bízni – hangzik az érvelés –, hogy az adatvédelmi törvény értelmében minden hír minden körülmény között ingyenesen hozzáférhető. Ez több faktor egyezésétől is függhet, ilyen faktor a nemzeti költségvetésben allokálható pénzügyi forrás aránya a hírügynökség éves költségvetéséhez. Egész más a helyzet, ha a hírügynökség éves költségvetése a nemzeti költségvetésben allokálható összeggel egyezik, mint ha a rendelkezésre álló forrás és a hírügynökség tevékenységének költségei nem állnak arányban.

---

doskodik, azokat szakszerűen összegyűjti, tárolja, gondozza, és az azokhoz való hozzáférhetőségét biztosítja, k) részt vesz a nemzetközi hírügynökségi szervezetek munkájában."

[32] 185/K/2002. Péterfalvi rámutat, hogy az Avtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a közérdekű adatokon belül különbséget tenne az úgynevezett saját, azaz magára az adatkezelőre vonatkozó, az adatkezelő alaptevékenységével összefüggő, illetőleg más szervre, szervezetre vonatkozó, tulajdonképpen csak kezelt, birtokolt adatok között. „Ha létezne ilyen szabály, az számos aggályt vetne fel, mert az adatkezelő szinte korlátlan mérlegelési lehetőséget kapna annak eldöntéséhez, hogy egyes adatok melyik körbe tartoznak, ez pedig elbizonytalanítaná a közérdekű adatok hozzáféréséhez való jogot."

A hírügynökségek a hírek terjesztésének nem kizárólagos forrásai, hangoztatja a második érvelés. A második érvelés az Mhtv. 2. § (3) bekezdéséből indul ki, amely kimondja, hogy „a választási időszakban, illetőleg a rendkívüli állapot, valamint szükségállapot idején előírt tájékoztatási kötelezettséget leszámítva, közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető, és a szolgáltatásért járó díjazást vagy költségtérítést az MTI Rt. […] állapítja meg".[33]

Összefoglalva, a második érvelés azért nem foglalkozik az Mhtv. idézett paragrafusán túl az ingyenesség jogosságával, mert pozitív jogi „kapaszkodót talál", nevezetesen azt, hogy az Mhtv. idézett 2. §-a szerint „az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető." A második érvelés kibékíthetetlen ellentétben van az első érvelésben ismertetett ombudsmani esetjoggal. Ha alaposan szemügyre vesszük, akkor látjuk, hogy tulajdonképpen az első érvelés az adatvédelmi törvény primátusára épít, a második érvelés pedig az Mhtv.-t *lex specialis*nak tekinti.

A 352/A/2004 sz. ügy harmadik lehetséges érvelése az információszabadság és a sajtószabadság konfliktusára helyezi a hangsúlyt. Ezzel azt bizonyítja, hogy az MTI kívül esik az adatvédelmi törvény (Avtv.) hatályán, és a hírek ingyenessége csak a sajtószabadság körében értelmezhető. Tehát eszerint az érvelés szerint az MTI a sajtószabadság körében vizsgálható csak. A harmadik érvelés rámutat, hogy a hírek terjesztése hírügynökségek által – értelemszerűen – mindig a hírek közlésével jár, tehát a sajtószabadság része. De ha az ügy a sajtószabadság körébe tartozik, akkor is felmerül a hírek díjazása vagy ingyenességének a kérdése, itt a jogi kérdés az lesz, hogy sérti-e a sajtószabadság Alkotmányban biztosított jogát az MTI gyakorlata, miszerint csak díjazás fejében szolgáltat híreket.

A harmadik érvelés rámutat, hogy az Avtv. 1993. évi hatálybalépését megelőzően is létezett sajtószabadság, sőt az Avtv. elfogadását megelőzően a közügyekben való tájékozódás úgyszólván egyetlen eszköze a sajtó volt. A sajtóról szóló – az ügy elbírálásakor hatályos – 1986. évi II. törvény így fogalmaz:[34]

> „2. § (1) a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata a hírközlés más eszközeivel összhangban a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás. (2) A sajtó nyújtson hiteles képet a Magyar Köztársaság politikai, gazdasági, tudományos és kulturális életéről, a nemzetközi élet eseményeiről, más országok és népek életéről, így különösen a béke és a biztonság megóvása, valamint a társadalmi haladás érdekében kifejtett erőfeszítésekről. (3) A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését, és mozgósítson a társadalmi cselekvésre."

---

[33] A szöveget hatályon kívül helyezte a 2010. évi LXXXII. törvény 41. § (9) bekezdése. Hatálytalan 2010. 08. 11-től. Ennél az érvelésnél felmerül, hogy az Mhtv. – az MTI sajátságos státuszára tekintettel – *lex specialis.*

[34] A sajtóról szóló törvényt hatályon kívül helyezte a 2010. évi CLXXXV. törvény 219. § (1) bekezdés b) pontja. Hatálytalan 2011. 01. 01-től.

A harmadik érvelés hangoztatja: abból is látszik, hogy a sajtószabadság határait kell vizsgálni a jelen ügyben, és nem az információszabadság mindenkit megillető jogát, mert az Avtv. szabályaiból soha nem lesz levezethető az Nhtv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy „közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető."[35] Hiszen a közérdekű adatok mindig ingyenesen terjesztendőek. Nem az információszabadság általános elvéből kell kiindulni, hangoztatja a harmadik érvelés, mert a közérdekű adatok megismerésének joga mindenkit megillet, a sajtónak nincsenek előjogai, viszont a sajtószabadság elvéből következően kiemelkedő jelentősége és szerepe van a nemzeti hírügynökségeknek egész Európában, így Magyarországon az MTI-nek.

Az elmondottakon túl szintén több (igazolható) értelmezése is van az ekkor hatályos Nhtv. azon szabályának, hogy az MTI közszolgáltatást végez.[36] Az Nhtv. közszolgáltatásokat felsoroló rendelkezései egyáltalán nem definiálják az MTI szerepét az adatvédelmi törvény tükrében: ez annyit tesz, hogy az Nhtv. nem nevesíti az MTI-t az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében „külön jogszabályban közfeladatot ellátó szervnek".[37] Az adatvédelmi ombudsman állandó gyakorlatában visszatérő probléma, hogy mérlegelés kérdése, hogy egy szerv, amely a köz érdekében közszolgáltatást végez, mint az MTI, az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében jogszabályban meghatározott közfeladatot lát-e el vagy sem. Ennek megítélése, a mérlegelés pedig szükségszerűen értékítéleten alapul. Ezek után, a harmadik pont alatti érvelésben is értelmezni kell, hogy ütközik-e a sajtószabadsággal az MTI-hírek díjazása. Itt a jogi érvelés attól függ, hogy a nemzeti hírügynökség hírhez való viszonyának monopóliumát hogyan ítéljük meg (tulajdonképpen) politológiai értelemben. Amennyiben elfogadjuk, hogy egy plurális társadalomban a közösségi média és az internet korában a hír forrása csak részben származhat a nemzeti hírügynökségeken keresztül, akkor alapvetően nem kifogásoljuk a hírek díjazáshoz kötését. (Hiszen nem kötelező az MTI szolgáltatását igénybe venni, a hírhez másként is hozzá lehet jutni, 'elsődleges forrásból'. Amennyiben úgy ítéljük meg (sokkal inkább szociológiai érvek, mint jogi érvek alapján), hogy az MTI a médiapiacon döntő befolyással bír, a hangsúlyt alkotmányos érvelésünkben a nemzeti hírügynökségek (a médiapiacon) kiemelt szerepére helyezzük, akkor felmerül a hírek monopolizálásának a kérdése (tehát az MTI monopóliuma) és az ingyenesség jogos igénye.

Érdemes megemlíteni, hogy a valóságban az adatvédelmi ombudsman a 352/A/2004 ügyben egy negyedik érvelést tett a magáévá (amely egyébként az alkotmányos érvelés nyílt végű volta és a jogszabályok indeterminálтsága miatt legalább annyira igazolható – alátámasztható vagy vitatható –, mint a fenti három érvelés bármelyike), s megállapítja, hogy az Nhtv. és az Avtv. összhangja hiányzik, és a kollízió feloldására a jogalkotóhoz fordul. Az ombudsman először hosszasan elemzi a sajtótörvény ekkor hatályos rendelkezéseit, majd megjegyzi, hogy álláspontja szerint az ügy az információszabadság körébe tartozik. Az állásfoglalás gyenge pontja eddig nem volt szakmai bírálat

[35] Nhtv. 2. § (3) bek.

[36] Nhtv. 2. § (1) bekezdése szerint a nemzeti hírügynökségnek közszolgálati feladatai vannak.

[37] Avtv. 19. §.

tárgya, de fel lehet vetni, hogy nem lehet egyszerre az adatvédelmi törvényből és a sajtótörvényből kiindulni, a két kiindulópont szükségszerűen kizárja egymást, ahogy erre a fenti három bekezdésben a három különböző értelmezés kapcsán rámutattunk. Amennyiben ugyanis a közérdekű adatok nyilvánosságából indulunk ki, akkor az adatvédelmi törvény hatályát kell megállapítani, ellenkező esetben az Alkotmány sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseit kell az ekkor hatályos sajtótörvénnyel együtt értelmezni. (Tehát vagy a sajtótörvényt vagy az adatvédelmi törvényt kell alkalmazni.) Ez azért gond, mert az ombudsman érvelésének nem kis része foglalkozik az ekkor hatályos sajtótörvény rendelkezéseivel, amely az ombudsman saját megítélése szerint egyébként nem releváns az ügyben. Az ombudsman végül leszögezi:

> „a vizsgálatom arra nem terjedhet ki, hogy az MTI Ön által kifogásolt gyakorlata sérti-e a sajtószabadságot, a hatályos sajtótörvény rendelkezéseit, csupán arra, hogy az MTI működése sérti-e az információszabadságot. Az idézett törvényhelyek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a nemzeti hírügynökség jogállásának és működésének meghatározása során nem járt el kellő körültekintéssel. Míg ugyanis az 1992-ben megalkotott Avtv. szerint az MTI – közszolgálati hírügynökségként – közfeladatot ellátó szerv és a kezelésében lévő minden – személyes adatot nem tartalmazó – adatot, dokumentumot köteles […] bárki számára hozzáférhetővé tenni, melyért csak a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerült költségtérítést kérhet, a Nhtv. szerint az MTI egy olyan részvénytársaság, amely hírügynökségi tevékenységet folytat, szolgáltatást nyújt, és amely ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető."[38]

Tehát az adatvédelmi ombudsman a két törvény kollízióját állapítja meg, és kéri a jogalkotót az ellentmondás feloldására. Az ombudsman így fogalmaz: „megkeresem az Országgyűlés elnökét, valamint az igazságügyi minisztert, és kezdeményezem, hogy a jogalkotó a két törvény összhangjának megteremtése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket".[39] Álláspontunk szerint ez az ügy is eklatánsan bizonyítja, hogy az „egyetlen helyes válasz"[40] doktrínája a gyakorlatban téves, az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatában versengő, egyformán releváns álláspontok között dönt. Az, hogy a jelen ügyben – álláspontunk szerint – a legjobb döntést nem találta meg az ombudsman, még nem jelenti, hogy ne lett volna több, egyformán igazolható érvelés.

2.3. Országgyűlési tudósítások és közvetítések

Szintén az ombudsman szabad mérlegelését bizonyítja az országgyűlési tudósítások ügye. A 215/K/2004 sz. ügyben az adatvédelmi ombudsman az RTL Klub indítványára az ügyben foglalt állást, hogy jogszerű-e, hogy a televíziós társaságok csak az Országgyűlés Hivatala zártláncú televíziós stúdiója által készített közvetítésekről tudnak

[38] 352/A/2004.

[39] Uo.

[40] Az egyetlen helyes válasz dogmájáról ld. Szabó i. m. 14–22.

tudósítani. Az RTL hangsúlyozta, hogy az előre elkészített, „kapott" közvetítésekből „nem tudja a nézők számára megmutatni, mi is történik az ülésteremben. […] Nem látszik, hogy az egyes képviselők miért nem szavaznak, miért nyomnak más gombot, mint amit eredetileg szerettek volna. Az is rejtve marad, ha a képviselők fontos szavazásokról, az általuk kezdeményezett javaslatok tárgyalásáról […] folyosói beszélgetés miatt maradnak távol".[41]

A rádiózásról és a televíziózásról szóló ekkor hatályos 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) 138. §-a kimondta, hogy

> „az Országgyűlés ülései egészének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint szükség szerint az országgyűlési bizottságok üléseinek közvetítésére e törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül zártláncú televíziós rendszert kell létesíteni. A zártláncú rendszerből kimenő jelet valamennyi műsorszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. A rendszerhez való csatlakozás költségei a műsorszolgáltatót terhelik, továbbá, hogy a kimenő jelről egy-egy rögzített, bárki számára hozzáférhető példányt az Országgyűlési Könyvtárban és az Országos Széchényi Könyvtárban kell elhelyezni. Az Országgyűlési Könyvtár biztosítja a rögzített anyag megtekinthetőségét és költségtérítés ellenében arról bárki által szabadon felhasználható másolatot készít. Egy-egy példányt a Magyar Televízió, illetve a Magyar Rádió (hanganyag) archívumában is el kell helyezni. Az országgyűlési tevékenység közvetítésének pártatlanságát biztosító közvetítési rendet az Országgyűlés Házszabályának mellékleteként a törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül kell meghatározni."

Az ügy elbírálása – az értelmezési korlátok képlékenysége miatt – minimum kétfajta lehet. Az első érvelés rámutat:

> „az Országgyűlés üléseiről való sajtótudósítások technikai feltételeinek meghatározása, valamint az a kérdés, hogy a plenáris és bizottsági ülések eseményeiről egy televíziós társaság milyen módon tájékoztathat, a sajtószabadság körébe esik. Adatvédelmi biztosként nincs felhatalmazásom, hogy állást foglaljak arról, vajon a médiatörvény ezen, az Országgyűlés üléseinek televíziós közvetítésére vonatkozó rendelkezései sértik-e a sajtószabadságot, mint ahogy arra sem, hogy alkotmányos mulasztást követett-e el az Országgyűlés, hogy a Házszabály mellékletét mind a mai napig nem alkotta meg, illetőleg, hogy alkotmányos-e egyáltalán az a felhatalmazás, mely az Országgyűlés Házszabályának mellékletébe utalja a sajtószabadság e fontos kérdésének szabályozását. Ezért panaszát hatásköröm hiánya miatt megküldtem Dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének."[42]

[41] *ABI Beszámoló 2014.* 144.

[42] 215/K/2004.

Tehát, eszerint az érvelés szerint, az ekkor hatályos Médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer alapvető szabadságjogot, a sajtószabadságot érinti, amely az adatvédelmi ombudsman érvelésében elengedhetetlen feltétele a választók tájékoztatásának, a demokratikus kontroll gyakorlásának a népképviseleti szervek felett.

A 215/K/2004 sz. ügyben a második érvelés alapvető kiindulópontja, hogy a mindenkit megillet az információszabadság, tehát alanyi jogként való definiálása a tájékozódáshoz való jognak a sajtóközvetítésektől függetlenül is megillet minden magyar állampolgárt. Különösen a népképviseleti szervek feletti kontroll gyakorlása miatt, az országgyűlési közvetítések esetén – ez pedig az információszabadság eszméjéből következik. Ennek kiteljesítésére különböző megoldásokat, eljárásokat ismerünk. A kiinduló pont, hogy a parlament ülései nyilvánosak, az Országgyűlés plenáris ülésein kötelező szó szerinti jegyzőkönyvezés történik, és a kép- és hanganyag elektronikus továbbítására is kialakították a technikai feltételeket. Ezek mind az állam átláthatóságát, az információszabadság kiteljesedését szolgálják. Mert, hangzik a második érvelés,

> „az Országgyűlésre is kiterjed az Avtv. hatálya. A parlament is köteles feladatkörével összefüggő ügyekben elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását és kérelemre köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára (akár az RTL tudósítóinak, akár másnak) megismerhetővé tenni".[43]

> „A parlamentek nyilvános működésének követelését akár az információszabadság egyik legtávolabbi gyökerének is tekinthetjük. Ez az igény a XIX. században a sajtószabadság és a parlamenti ülések nyilvánosságának követelésében öltött testet. Az államügyek nyilvánosságát sokáig a parlamenti vitákról tudósító sajtó szabadsága határozta meg. Az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából adódóan valóban közérdek fűződik ahhoz, hogy a testület és az egyes képviselők ténykedését bárki érdeklődő figyelemmel kísérhesse."[44]

Ez az érvelés tehát a közérdekű adatok terjesztésének tekinti az országgyűlési tudósításokat. Eszerint az álláspont szerint az ekkor hatályos Médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer az Országgyűlés működésével kapcsolatos közérdekű adatokat továbbít, illetőleg rögzít, ezért nem sértheti az Avtv. 19. § (1) bekezdését, „azaz garantálnia kell a közvélemény pontos tájékoztatását".[45] Ebben az esetben az eldöntendő kérdés az, hogy az adatvédelmi törvény (Avtv.) értelmében mindenkit megillető információszabadság gyakorlását a parlamenti tudósítások esetén korlátozza-e, hogy a digitalizált jeleket készen kapja az RTL, vagy az Avtv. 19. §-a alapján a nyilvános országgyűlési tudósításokhoz más módon is hozzáfér a közvélemény (például

---

43 215/K/2004. „Az Avtv.-vel összhangban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a következő rendelkezéseket tartalmazza: Házszabály 41. § (1) Az Országgyűlés ülései a 42. § (1) bekezdésében meghatározottak kivételével nyilvánosak."

44 Uo.

45 Uo.

az Országgyűlés honlapján is olvasható jegyzőkönyvek segítségével vagy például az ülések személyes látogatásával).

Itt tehát megint kétfelé ágazhat az érvelés: vagy amellett érvelünk, hogy az információszabadság joga sérül, ha a demokratikus kontroll egy fontos eleme – zártláncú közvetítések révén – csorbul, vagy pedig érveket szolgáltatunk arra, hogy a demokratikus kontroll, az információszabadság eszméje az adatokhoz való hozzáférést követeli csak meg, annak módját nem. Ha az adatokhoz való hozzáférésnek több egyformán alkalmazható formája is van, akkor szabadon választható a zártláncú közvetítés valamelyik alternatívája, például a parlamenti jegyzőkönyvek honlapról történő letöltése.

Összefoglalva, a parlamenti közvetítések adatvédelmi törvény vagy sajtószabadság alá rendezése olyan eldöntendő jogértelmezési kérdések függvénye, amelyek több „helyes válaszhoz" vezetnek, éppen a jog szövedékének nyitottsága, az érvelés zártságának hiánya miatt.

2.4. Az országgyűlési képviselők kettős állampolgársága

A 975/K/2008 sz. ügyben egy jobboldali párt 2008-ban azt kezdeményezte, hogy a magyar Országgyűlésben a kettős állampolgárságú képviselők hozzák nyilvánosságra többes kötődésüket. Ennek az indítványozó szerint az az indítéka, hogy ne alakuljon ki többes lojalitás (tehát több országhoz egyforma lojalitás) a népképviseleti szervek tagjaiban. Az indítvány kifejti, hogy fontos, hogy a legfőbb népképviseleti szervek tagjainak valódi lojalitása legyen az általuk képviselt nemzethez: „fontos annak ismerete, hogy a népszuverenitás legfőbb letéteményeseként eljáró országgyűlési képviselőt az állampolgári hűség kizárólag a Magyar Köztársaság vagy egyidejűleg más szuverén állam felé is köti".[46] Az indítványozó azt is kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy egy képviselő állampolgársága személyes adatnak minősül-e.[47]

Álláspontunk, hogy ebben az ügyben is jól látszik, hogy az adatvédelmi ombudsman jogértelmezési tartománya rendkívül széles, a jog hézagmentesen nem értelmezhető.

A 975/K/2008 sz. indítvány azt feltételezi, hogy a többes állampolgárság világnézetileg elfogulttá teszi az országgyűlési képviselőt, és megkérdőjelezi, hogy a képviselő egyformán lojális egyszerre több nemzethez is. Az érdekesség, hogy az indítványban felvetett kérdésre és az ügy jogszerű elbírálására két, egymásnak homlokegyenest ellentmondó, de egyformán jogszerű legitim értelmezés is lehetséges az adatvédelmi törvény értelmezése során, és előzetes értékválasztás kérdése, hogy melyik érvelést teszi magáévá az adatvédelmi ombudsman.[48]

Az első érvelés szerint az adatvédelmi törvény (Avtv.) 2. § (1) pontja meghatározza a személyes adat fogalmát. Eszerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes

[46] 975/K/2008-3.

[47] BÁN-FORGÁCS i. m. 91–92.

[48] Az ügy dokumentumainak (dossziéjának) tanúsága szerint a két érvelés meg is jelent az ombudsman előkészítő iratai között, majd az adatvédelmi biztos az egyik álláspont mellett döntött a másik rovására.

adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.[49] Eszerint az országgyűlési képviselő állampolgárságára vonatkozó adata kizárólag az ő személyes adata, amelyet nem lehet (egyéb, előre meg nem határozott célra) felhasználni. Ezen érvelés alapján az adatkezelésnek jogszerű célja is kell, hogy legyen. Az Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdései szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.[50] Az első érvelésből az is következik, hogy a kettős állampolgárságra vonatkozó adat különleges adat is lehet. Ez az adatvédelem nyelvén így hangzik: az állampolgárság kérdése sokszor összefügg, vagy összefügghet a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozással és egyéb világnézeti kérdésekkel. Az ekkor hatályos Avtv. 2. § 2. pontja különös védelemben részesíti az ún. különleges személyes adatokat. Eszerint „a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti szervezeti tagságra”[51] vonatkozó adatok különleges adatok. Az Avtv. 3. § (2) bekezdés a) pontja szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárult.[52] Az állampolgárság kérdése tehát még különleges adatnak is tekinthető, amely olyan alkotmányos védelem alatt áll, amelynek a megsértése komoly büntetőjogi következményekkel is járhat! A fenti érvelés szerint az indítványt el kell utasítani, mert a képviselő állampolgársága védett személyes adat.

Amennyiben világnézeti álláspontunk szerint a többes állampolgárság az országgyűlési képviselő magyar nemzethez kötődő lojalitását veszélyezteti, akkor a másik, az adatvédelmi törvény alapján egyformán megindokolható érvelés szerint (egyébként ezt választotta a hivatalban lévő adatvédelmi biztos saját hivatalos álláspontjának) az országgyűlési képviselők a választópolgárok felhatalmazása alapján közfeladatot ellátó személyek, akiknek a feladatkörével összefüggő adatai – néhány, törvényben szabályozott esetet kivéve – nyilvánosak. (Mindkét érvelés megjelenik az adatvédelmi ombudsman ügyszámhoz tartozó döntés-előkészítő iratai között). Ez utóbbi érvelés szerint a közfeladatot ellátó személyek közül az országgyűlési képviselők munkáját övezi a legnagyobb nyilvánosság. Az ekkor hatályos adatvédelmi törvény rendelkezései szerint:

> „19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a további-

[49] A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény ekkor hatályos 2. § (1) bekezdése szerint a személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

[50] Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

[51] Az Avtv. 2. § 2. pont.

[52] Az Avtv. 3. § (2) bekezdésének b) pontja szerint akkor is kezelhető különleges adat, ha az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.

akban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. 19 (3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. 19. (4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni."

Az ombudsman érvelésében – az adatvédelmi törvény idézett rendelkezésein túl – álláspontját alátámasztják az Országgyűlés működését és a képviselők tevékenységét szabályozó egyéb normák (mindenekelőtt az ekkor hatályos Magyar Köztársaság Alkotmánya, a Házszabály, a képviselők jogállásáról szóló ekkor hatályos 1990. évi LV. törvény).

Az ombudsman álláspontja szerint a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az adatvédelmi törvényben lefektetett adatvédelmi szabályok alkalmazása.

Ezért, az állásfoglalás szerint, az országgyűlési képviselők kettős állampolgárságára vonatkozó adat az Avtv. 19. § (4) bekezdése körébe tartozó, közérdekből nyilvános (egyébként nyilvános személyes) adat. Ez azt jelenti, hogy a képviselők állampolgárságára vonatkozó tájékoztatást az ilyen adatot kezelő szervek (jelen esetben az Országgyűlés) és maguk a képviselők, mint közfeladatot ellátó személyek is kötelesek bárki számára megadni. Az ombudsman érvelése szerint „a képviselők esetében a kettős állampolgárságra vonatkozó adat nem tekinthető kizárólag a magánélet részének, az ilyen adat nyilvánossága nem sérti az érintett magánszféráját, személyes integritását, ezért nem indokolt a személyes adatok védelmére vonatkozó, az Alkotmányban és az Avtv.-ben lefektetett szabályok alkalmazása".[53]

Az adatvédelmi ombudsman szerint a kettős állampolgárság az adott személy számára nemcsak több jogosultságot, de esetleg több kötelezettséget is jelent, mely utóbbiak teljesítése befolyással lehet képviselői feladatai ellátására is. Ennyiben olyan személyes adatról van szó, amely a köztevékenységgel összefügg.[54]

Összefoglalva, az adatvédelmi ombudsman a 975/K/2008 sz. ügyben az indítványban megfogalmazott kettős állampolgárság nyilvánossága mellett foglalt állást. Reményeink szerint a fenti elemzésben sikerült rámutatni, hogy az adatvédelmi ombudsman érvelésében két egymást kizáró álláspont is levezethető volt az Avtv. rendelkezéseiből, és ez illusztrálja a jogértelmezési tartomány szélességét, a jogi szövedék kötetlenségét. *Érdemes* megemlíteni, hogy az ügy elbírálásában szintén szerephez jut az alkotmányos tesztek (álláspontunk szerint sokszor szubjektív) használata, mert az ügy nem eldönthető a személyes adatok és a nyilvánosság közötti mérlegelés nélkül.

[53] 975/K/2008-3.

[54] Uo.

2.5. A rendszerváltás előtt keletkezett iratok megismerése

Jól jelzik az adatvédelmi ombudsman és a rendszerváltás viszonyában a formális jogértelmezés határait a múlt rendszer kutatásával kapcsolatos ügyek. A 27/A/1995. sz. *ügy* „a rendszerváltás előtt keletkezett és jelenleg különböző állami szervek birtokában lévő titkosszolgálati iratok kezelésével, a polgárok információs önrendelkezési jogának gyakorolhatóságával, illetőleg az ezen iratok mások általi megismerhetőségével, az információszabadság érvényesülésével összefüggő adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző ajánlásban" az adatvédelmi biztos a Nyilvánosság Klub indítványára járt el.

A 27/A/1995. sz. állásfoglalás legfontosabb megállapítása talán az, hogy nem tehető érdemi különbség a titkosszolgálati iratok között aszerint, hogy azokat melyik titkosszolgálat gyűjtötte és tárolta, vagyis nemcsak a III/III. csoportfőnökség iratait kell alkotmányos vizsgálat tárgyává tenni.[55] Az ombudsman szerint az iratok felülvizsgálatába a szolgálatok munkatársai mellett – a külső kontroll érdekében – külső szakértőket is be kell vonni. (Az akkori elképzelés szerint egy bizottság foglalkozott volna a minősítésekkel, amelynek határozata ellen bírósághoz lehetett volna fordulni).[56]

Érvelésünkben a múlt rendszer iratainak kutathatósága adatvédelmi szempontból abba a sorba illeszkedik, amely rámutat, hogy a rendszerváltás nagy jelentőségű társadalmi-morális kérdéseiben (ügynökmúlt vizsgálata, lusztrációs kérdések, igazságtétel dilemmái stb.) az adatvédelmi ombudsman egyedülállóan aktív módon felvállalta döntése jogi és morális következményét, valamint hogy történelmi visszatekintésben tekintve: minél nagyobb társadalmi súlya volt egy döntésnek (a múlt iratainak feltárását ilyen nagy súlyú ügynek tartjuk), annál inkább „ügydöntő" jelentőségű volt az adatvédelmi ombudsman állásfoglalása (joggyakorlata).

Sokszor az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésén osztozva a társadalmi akaratképzés fontos döntéseit az adatvédelmi ombudsman meghozta, s ezzel az ügyet eldöntötte. Álláspontunk szerint ezek a döntések olyan értékítéleteken alapulnak, amelyek a formalizmus/jogpozitivizmus dogmatikájából nem bonthatóak ki. (Az ügynökök és akták kérdésében például az adatvédelmi ombudsman következetes joggyakorlata mindig előbbre helyezi az érintettek – beleértve az érintett ügynökök – személyes adatainak védelmét a nyilvánossággal szemben.) Tanulmányunk alapjogi szemléletével az adatvédelmi ombudsman joggyakorlata egyébként nem ellentétes, a fenti megállapítás csupán leíró jellegű, a joggyakorlat karakterét kívánja tisztázni.

A múlttal való szembenézés kapcsán többször felmerült a második világháború és a holokauszt témájának rendszerváltás utáni kutatása. Ebben a körben kiemelést érdemel a 33/A/1995. sz. ügy, amelyben az adatvédelmi biztos a magyar zsidó holokauszt történetével kapcsolatos 1938–1945 közötti kutatás anyagának a jeruzsálemi Yad Vashem Múzeum részére történő átadásáról döntött.

---

[55] Sőt, a 348/A/1996 sz. állásfoglalás szerint a bírósági iratok is ebbe a körbe tartoznak (ugyan megszorításokkal). Ld. a Nagy Imre-per anyagait a Legfelsőbb Bíróság 1990. április 12-én adta át a Levéltárnak kutatás céljából.

[56] Ld. 27/A/1995.

Megállapítható a holokausztot vizsgáló 33/A/1995. sz. ügy feldolgozása során, hogy valójában nem a személyes adatok védelme volt a kutatás valódi akadálya. Ugyanis a személyes adatok védelme csak élő természetes személyeket illet meg, a kutatott anyagban pedig tipikusan elhunytak szerepeltek (lévén a holokauszt témáját dolgozták fel). A nyelvezetében rendkívül cizellált, igényes 33/A/1995. sz. állásfoglalásban az adatvédelmi biztos – álláspontunk szerint – túlterjeszkedve a mandátumán, arra a következtetésre jut, hogy komoly társadalmi érdek fűződik a tudományos kutatásokhoz. A kutatás szabadságának védelme azonban nem az adatvédelmi ombudsman hatásköre.

A formalizmus antitézise is ez az állásfoglalás, mert annak ellenére, hogy valóban komoly társadalmi érdek fűződik a tudományos kutatáshoz, ennek felismerése – érvelésünkben – kívül esik az adatvédelmi törvény végrehajtása felett őrködő ombudsman hatáskörén. Az ekkor hatályos Avtv. 23. §-a értelmében az ombudsman mandátuma a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok terjesztésére terjed ki. Az Avtv. szerint:

> „a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelme érdekében az Országgyűlés adatvédelmi biztost választ […] Az adatvédelmi biztosra – e törvényben foglalt eltérésekkel – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni".

Egyébként az állásfoglalás nyelvezetében az Alkotmánybíróság kazuisztikájára emlékeztet, szövegkörnyezetéből kiragadva az állásfoglalás megállapításai az alkotmánybírósági határozatokra rezonálnak. Megjegyezzük, hogy ez nem véletlen. Sólyom László *Az ombudsman „alapjog-értelmezése" és „normakontrollja"* című tanulmányában rámutat, hogy az ombudsmani vizsgálat során sok esetben az alapjog-értelmezés ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami az alkotmánybírósági határozatokkal keletkezik.[57]

Már a 27/A/1995. sz. ajánlás érvelésére is igaz, és itt is kiemelendő, hogy azok az Alkotmánybíróság határozatainak nyelvezetét követik, de jogértelmezésük mindig autonóm.[58] Így az adatvédelmi ombudsman esetjogában gyakran előfordul, hogy amennyiben tudományos célból vizsgálunk egy-egy fontos jogesetet, akkor összetéveszthető, hogy az AB rendelkezéseire vagy az állásfoglalás szövegére utalunk-e. Ezt a jelen tanulmányhoz hasonlóan látja Sólyom László is. Sólyom szerint

> „az adatvédelmi biztos ajánlásai igen gyakran tartalmaznak olyan megállapításokat is, amelyek a vizsgált ügy(ek) tanulságait általánosítva, szabályként fogalmazzák meg. Ezek a megállapítások összeállhatnak az adott témára vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezésekből és jogértelmezésekből. A címzet-

[57] SÓLYOM (2001a) i. m. 16.

[58] Erre Sólyom László már korábban felhívja a figyelmet. Ld. a szövegben későbbi idézetek.

> tek számára azonban úgy jelennek meg, mintha önálló normák lennének, de legalábbis alkalmasak arra, hogy úgy működjenek".[59]

A 33/A/1995. sz. ügyben az adatvédelmi ombudsman hangsúlyozza, hogy a kutatás szabadsága konfliktusban áll a személyes adatok védelmével:

> „A két alapjog versengéséből adódó kényszerű kölcsönös korlátozás azonban csakis addig terjedhet, amíg azt a jogok kölcsönös érvényesülése szükségessé teszi és nem csorbíthatja egyik alkotmányos jog lényeges tartalmát sem. Ebből adódóan az egymást korlátozó alapjogok közötti alkotmányos határok megállapítása a jogalkotás és jogalkalmazás terén egyaránt szükséges."[60]

Ebből a megállapításból kibontható az is, hogy az adatvédelmi ombudsman jogi aktivizmusában, ha két alapjog ütközik (jelen esetben a kutatás szabadsága és a személyes adatok védelme), akkor ennek feloldására bárki (bármely jogalkalmazó vagy jogalkotó) jogosult lehet, tehát az alapjogok összeütközésének a feloldására tulajdonképpen saját magát jelöli ki az ombudsman. Ez a jogfölfogás meggyőződésünktől nem áll távol, de rá szeretnénk mutatni, hogy minden ilyen értelmezés alapjogvédő aktivista szemléletű, és mint ilyen gyakran éles ellentétben áll a szabályalapú pozitivizmus egyes tételeivel.

Az adatvédelmi biztos is érzékeli, hogy érvelése a (jog)szabályalapú pozitivizmus talaján legitimációs deficitben szenvedhet, de ebből nem következtet hatáskörének hiányára, hanem kritikusait hibáztatja, mert a társadalomtudós történészek alaptalanul kárhoztatják az ombudsmant az adatvédelem szabályainak a túlhajszolásával. Így fogalmaz az ombudsman: „egyes társadalomtudósok – elsősorban történészek – között tapasztalható az a nézet, mely szerint a világszerte terjedő új adatvédelmi szabályozás a személyiségi jogok abszolutizálásához vezet, s ennek érvényesülése ellehetetleníti a legújabb kori történelmi kutatásokat".[61]

Hogy mennyire nem az adatvédelmi törvény betűjére támaszkodik a 33/A/1995. sz. ügyben a döntés, hanem a „helyes", illetve „igazságos" jog keresésére épít, azt jól jelzi, hogy az egyetlen igazi adatvédelmi dilemma az ügyben csupán ez: a Levéltári Törvény meglehetősen hosszú védelmi időt állapít meg,[62] és az ekkor hatályos adatvédelmi

---

[59] Ennek részletes elemzésére a második fejezetben kerül sor. Az idézethez ld. Sólyom (2001a) i. m.

[60] 33/A/1995. Itt megint világosan látszik az ombudsman alkotmányos mérlegelése, saját arányossági teszt kidolgozására tett kísérlete.

[61] Uo.

[62] A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. sz. törvényben [levéltári törvény (Ltv.)] meghatározott védelmi idő lejárta előtt a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokban – az Ltv.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén – a tudományos célú kutatást úgy teszi lehetővé, hogy a kutató az iratokba betekinthet, azokról jegyzeteket készíthet, a dokumentumokról azonban fénymásolatot nem kaphat. Amennyiben a kutatónak mégis fénymásolatra van szüksége, a Magyar Országos Levéltár (elvileg) azt csak anonimizált formában (a személyazonosításra alkalmas adatok olvashatatlanná tételével) adhatja ki. „Magyarországon a nyilvánosság jogi értelemben is többlépcsős: a kutató előbb férhet hozzá az ilyen adatokhoz mint az átlagpolgár. E privilégium

törvény minden még élő érintett holokauszt-túlélő hozzájáruló nyilatkozatát követelte meg, ha adatai felhasználásáról és továbbításáról van szó Yad Vashem számára. Korábban hangsúlyoztuk, hogy az elhunytak esetén nincsen ilyen adatvédelmi dilemma. Azonban a holokauszt-túlélők közül az állásfoglalás keltekor, 1996-ban még sokan éltek. (Egy ilyen kutatás jogi környezete napjainkban egészen más lenne, a holokauszt óta eltelt majdnem nyolcvan év távlatából.)

Az ekkor hatályos adatvédelmi törvény értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul vagy b) azt törvény elrendeli. Különleges adat akkor kezelhető,[63] ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárult.[64] (A holokauszt kutatásánál felmerülhet, hogy az élő természetes személyre vonatkozó adat érzékeny, különleges adat, mert esetleg az érintett származásáról vagy vallási meggyőződéséről árulkodik.)

Az adatvédelmi törvény megfogalmazása azonban igen szigorú, megszorító értelmezéshez vezet, és ezért szemben áll az ombudsman helyes jogról alkotott értékítéletével. Ugyanis nem életszerű több ezer holokausztban érintett személy előzetes hozzájárulásának egyenként való beszerzése, hiába írja elő és várja ezt az adatvédelmi törvény. Ezt a nehézséget az adatvédelmi ombudsman úgy oldja fel az ügyben, hogy eltekint a hozzájárulás megszerzésétől – ami tulajdonképpen *contra legem* értelmezése az adatvédelmi törvénynek –, és ezzel meglehetősen szabadon kezelve az Avtv. szabályait a következő érvelést olvashatjuk a Yad Vashem ügyben:

> „tekintettel arra, hogy a még élő érintettek vagy az elhunytak hozzátartozói kifejezett, pozitív hozzájárulásának megszerzése nemcsak technikailag kivitelezhetetlen, hanem önmagában is jogsérelmet okozna, e körülmények között az adatvédelmi szabályozás elveinek megfelelő, alkotmányosan elfogadható megoldást nyújthat az explicit hozzájárulás […] helyett a tiltakozás jogának biztosítása."

Csakhogy ezt a megoldást a magyar jog nem ismeri.[65] Az idézett megoldás, a nemzetközi adatvédelmi szakirodalomban ismert *opt out,* amelynek alkalmazása esetében az érintett nem előzetes beleegyezést ad, hanem csupán utólag tiltakozhat. Az érintettet

---

érvényesíthetőségének feltételeit az Ltv. határozza meg: a személyes adatokat tartalmazó iratok az ilyen iratokra vonatkozó általános védelmi időhatárok letelte előtt is kutathatók, amennyiben a kutató tudományos szerv támogató állásfoglalásával rendelkezik és írásos nyilatkozatban vállalja a megismert személyes adatoknak az Avtv. szerinti korlátozott felhasználását." [Ltv. 24. § (2)–(3) bek.], 33/A/1995.

63 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.) 2. § *a)* pont: különleges adat: a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adat.

64 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról. 3. § (1)–(2) bekezdés.

65 Sem a tanulmányban ismertetett adatvédelmi törvény, sem az ezt felváltó Infotv. nem ismeri az *opt out* rendszerét. Ez az elvet egyedül egy korai törvény töri át a direkt marketing tevékenységről, amely az akkori gazdasági erőviszonyok tükröző sikeres „lobbitörvénynek" tekinthető. Ld. 1995. évi CXIX. sz. törvény a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről.

ilyenkor tájékoztatni kell az adatkezelés tényéről, céljáról és egyéb körülményeiről, valamint arról, hogy adatainak kezelését bármikor, indoklás nélkül megtilthatja, s hogy ezt milyen módon teheti meg.

Egy további jogi-formális nehézség, hogy az ombudsman elmulasztja bizonyítani, hogy az érintettek hozzájárulásának a beszerzése – túl azon, hogy a kutatást rendkívül módon lelassította, illetve megnehezítette volna – miért okozott volna jogsérelmet. Érvelésünk szerint ilyen jogsérelem nem bizonyítható.

Sokkal valószínűbb, hogy erre az érvelésre az adatvédelmi ombudsman azért kényszerült az ügyben, hogy igazságos megoldást találjon (morális jogértelmezéssel), hiszen az ombudsman is fontos értéknek tartotta a világszerte elismert Yad Vashem Múzeum pótolhatatlan feltáró munkáját a holokauszt dokumentálásában. Ennek a munkának kétségtelenül kerékkötője lett volna, ha minden érintett holokauszt-túlélő egyéni hozzájárulását kellett volna kérni. Ezért az ombudsmannak meg kellett erőltetnie a törvény betűjét. (És ezt az adatvédelmi ombudsman aktivista érveléssel meg is tette.)

A Yad Vashem-ügyben is megnyilvánul az általunk korábban is hangsúlyozott ombudsmani joggyakorlat karaktere. Gyakran az ombudsman (vagy más alkotmányos döntéshozó) a döntés hatását, eredményét mérlegeli, és a „helyes" döntés érdekében kénytelen a formális jog dogmatikájától elmozdulni, majd döntését (utólag) érvekkel alátámasztani. Nyilván az ombudsman tisztában volt vele, hogy a Yad Vashem-kutatás ellehetetlenül, ha megköveteli az érintettektől egyenként az előzetes hozzájárulást az adatvédelmi törvény betűjének megfelelően, tehát figyelemmel volt saját döntése hatására, következményeire. Ezzel az alapjogi szemlélettel és formalizmus-ellenességgel szemben a tanulmány szerzője nem fogalmaz meg normatív bírálatot, sőt, a tanulmány az állásfoglalást támogatja. De fontosnak tartjuk deskriptív jelleggel rámutatni az alapjogi jogértelmezés karakterjegyeire. Eszerint pedig az Avtv. pozitív rendelkezéseiből nem következik, hogy a hozzájárulás szigorú szabályait fel lehet váltani a tiltakozás *(opt out)* jogával, különösen nem akkor, ha a szóban forgó adatok egy része szenzitív adat, hiszen a zsidóüldözéseknek feltehetően van egy vallási-etnikai dimenziója is. Álláspontunk ennek ellenére hangsúlyozottan állásfoglalás-párti: a Yad Vashem történelmi szerepe a holokauszt dokumentálásában az áldozatok megbékítésében és a történelmi igazságtételben a huszadik század egyik kiemelten fontos vállalkozása.[66] Valóban erősen kérdéses, hogy ennek a (mennyiségében és minőségében) pótolhatatlan forrásfeldolgozásnak lehetett volna-e valódi alternatívája a kutatások során minden országban minden érintett túlélő hozzájárulásának a beszerzése.[67]

Érdekes megfigyelni, hogy egy másik szenzitív adatokat érintő korai ügyben az adatvédelmi ombudsman pont az ellenkező végletbe esik: indokolatlanul ragaszkodik a törvény betűjéhez és az érintettek hozzájárulásához egy olyan ügyben, ahol min-

---

[66] És mindemellett a múzeum gyűjtőmunkájában igyekezett védeni az érintett holokauszt túlélők érdekeit és figyelembe venni a kutatás tárgyának érzékenységét.

[67] Egyébként nem tárgya jelen fejtegetésnek, de az is külön vizsgálat tárgya, hogy a GDPR bevezetése óta egységes európai adatvédelmi szabályok hány esetben ütköznek az „igazságos jog" tartalmi kritériumaival – például a pandémia idején, gondoljunk az érintettek betegségére vonatkozó adatokra vagy egyes érzékeny egészségügyi adatokra –, és ezekben az esetekben hogyan oldható fel az ellentmondás.

denki számára egy méltányos jogértelmezés kedvezőbb eredményt hozott volna.[68] A 340/A/1996. sz. ügyben a Magyarországi Zsidó Szeretetkórház díjtalan egészségügyi juttatásaként a holokauszt-túlélők vizsgálatokon és ellátásban vehettek részt. Hogy meg tudják szólítani az érintett túlélőket, a Szeretetkórház az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz fordult, akik – a kórház felhívását mellékelve – felkeresték a hetvenöt évnél idősebb kárpótoltakat,[69] hogy jelezzék, ha szeretnék a kórház ingyenes szolgáltatásait igénybe venni.

A Szeretetkórháznak nem volt semmilyen elérhető listája az érintett holokauszt túlélőkről, tehát egyetlen járható megoldásnak azt látták, ha a kárpótlásban részesülők adatbázisából szerzik meg az érintettek nevét és lakcímét. A Szeretetkórház maga ezen adatokat nem is látta és nem kezelte, csupán felkérte a Kárpótlási Hivatalt, hogy az érintetteknek postázzák ki a Szeretetkórház ingyenes gyógykezelésről szóló ajánlatát tartalmazó levelét.

Az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásában – mellyel szemben kritikai észrevételünk nem az, hogy jogszabályalapú formalista, hanem, hogy eltávolodik a helyes jogtól – hiányolta az érintettek előzetes hozzájárulását adataik kezeléséhez. Tehát az ombudsman azt várta volna el, hogy az érintett holokauszt-túlélők – az adatvédelmi törvény (Avtv.) betűje szerint – járuljanak hozzá előzetesen egy olyan levélhez, aminek a létezéséről nem tudtak (nem is tudhattak), de amely tartalmát illetően az ő érdekeiket szolgálta. A 340/A/1996. sz. ügyben eszerint éppen az képezi bírálat tárgyát, hogy az adatvédelmi ombudsman ragaszkodott az adatvédelmi törvény olyan előírásaihoz, amelyek tulajdonképpen ellehetetlenítették, hogy érintettekhez eljusson egy fontos segítség. Ebben az esetben az adatvédelmi biztos nem volt figyelemmel döntése hatására, következményeire.

Azonban a helyzet ennél is bonyolultabb. A dogmatikai vita csak első ránézésre a formalista jogértelmezés és a morális jogértelmezés konfliktusáról szól. A valóságban azonban úgy tűnik, hogy két morális érvelés ütközött egymással: az, amit a tanulmányban képviselünk, és ezzel szemben az adatvédelmi ombudsmané. Az adatvédelmi ombudsman feltehetően azt tartotta szem előtt, hogy a Kárpótlási Hivataltól érkező ilyen típusú megkeresés az érintett holokauszt túlélőkben téves asszociációt kelthet: bizonytalanságban tartja őket, mert azt a benyomást erősíti, hogy az állami hivatalok a származásukra vonatkozó adatokat nyilvántartják és harmadik személynek kiadják. (Még akkor is, ha nem ez volt a valós jogi helyzet.) Bárkinek is van igaza az adott ügyben, jól látszik, hogy valójában az adatvédelmi dilemma feloldása csak alkalmat (ürügyet) szolgáltat a mögöttes társadalmi-morális kérdés eldöntésére, a helyes jogról alkotott érvelés kibontására.

---

[68] Az eltérés egyik oka az lehet, hogy az ombudsmani intézmény a kezdetektől fogva főosztályokra és osztályokra oszlott, amelyek munkatársai az ügyek előterjesztői. Az előterjesztők az „ügy felelősei", sokszor egymás álláspontját nem kellő mélységben ismerték vagy nem vették figyelembe. Egy ilyen szervezeti rendszerben az ellentmondások, az ügyek koordinálásának a kisebb zavarai mindig kódolva vannak.

[69] Akik munkaszolgálatosok, deportáltak vagy gettóban fogvatartottak voltak.

2.6. Köztisztviselői eskü szövege

A jog nyitott szövedékét és a jogértelmezés többértelműségét jól mutatja a köztisztviselői eskü szövegének személyiségi jogot érintő vizsgálata a 615/A/2001 sz. állásfoglalásban. Az indítványozók szerint[70] az ekkor hatályos 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 12. § 2) bekezdésében meghatározott esküszöveggel sérül a köztisztviselő személyes adatai védelméhez fűződő joga azzal, hogy az általuk aláírt esküokmány az „Isten engem úgy segéljen!" mondattal vagy anélkül részévé válik a köztisztviselő személyi anyagának.

Az adatvédelmi ombudsman jogkörében eljáró dr. Lenkovics Barnabás, állampolgári jogok biztosa üdvözli, hogy a köztisztviselők választhatnak vallásos és nem vallásos esküokmány között. „Azt hogy kiknek, mely alkalmakból és milyen tartalommal kell esküt tenni, a közakaratot közvetítő törvények szabják meg. Helyes, az egyének szabadságát tiszteletben tartó törekvés az, ha a törvényhozó az eskü szövegében két- (vagy akár többféle) választási lehetőséget biztosít, az eskütevők lelkiismerete és meggyőződése szerint." Lenkovics az esküszöveget alkotmányosnak találja, álláspontja, hogy a „köztisztviselői eskü szövege társadalmi rendünknek és az azt tükröző alkotmányunk rendelkezéseinek minden tekintetben megfelel."[71]

Lenkovics Barnabás állásfoglalásában a köztisztviselői eskü ügyében nem lát adatvédelmi aggályokat. Álláspontja, hogy a köztisztviselő vallásos vagy más meggyőződésére vonatkozó adatainak megvallására törvénnyel nem kötelezhető. A köztisztviselőt megillető választási lehetőség folytán törvényi kényszerről azonban nincs szó. Az ombudsman szerint nem alkotmányellenes, hogy az esküokmány a köztisztviselő személyi anyagának is a részét képezi (választása szerint vallásos vagy nem vallásos formában).[72]

A korábbi érvelésünk szerint, az ombudsman állásfoglalása téves premisszákon alapul. Egyrészt álláspontunk szerint az ügy egyértelműen a lelkiismereti és vallásszabadság kérdéséhez tartozik, az ügy adatvédelmi relevanciája csak a lelkiismereti és vallásszabadsághoz tartozó dilemmák tisztázása után merül fel és ekkor is igen szűk körben. Kiindulópontunk, hogy az állam a tisztségviselőit nem kötelezheti valamilyen meggyőződés vállalására vagy annak tagadására. Ez, véleményünk szerint, nem a személyes adatok védelméből, hanem az ekkor hatályos Alkotmány 60.§-ból[73] következik, miszerint a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához.

---

70 Az indítványozók Kósáné Kovács Magdolna és Vastagh Pál szocialista párti képviselők voltak.

71 615/A/2001 sz. állásfoglalás.

72 Uo.

73 Alkotmány 60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Alkotmány 60. § (3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. 60. § (4): a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

> „Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa."[74]

Álláspontunk szerint az Alkotmány 60. §-ba ütközik egy olyan törvényi rendelkezés, amely kötelezi a köztisztviselőt vallási meggyőződése kinyilvánítására. A jelen ügyben azonban erről nincs szó. Ugyanis a köztisztviselői esküszöveg „az eskütevő meggyőződése szerint" kitétel szerint tartalmazza az „Isten engem úgy segéljen!" kitételt. A kérdés két összefüggésben vizsgálható tovább: egyrészt, hogy bármely fogadalom vagy eskü szövegénél (pl. fegyveres és rendvédelmi szerveknél tett eskü, bírói, ügyészi vagy ügyvédi eskü, egyéb állami tisztségek betöltése esetén tett eskü, állampolgársági fogadalom) alkotmányellenes-e, ha az eskütevő választása szerint az eskü szövegében szerepel az „Isten engem úgy segéljen!" kitétel.

A másik kérdés, hogy maga az eskütétel alkotmányellenes-e, tehát az állam világnézeti semlegességét sérti-e, hogy az ünnepélyes fogadalomtételt „eskünek" nevezi a köztisztviselői törvény (és nem például fogadalomnak). Ami az első kérdést illet, a köztisztviselői eskü esetén a kérdés az, hogy sérti-e a köztisztviselő meggyőződésének szabad megválasztását az, hogy az eskü hangos elmondásakor belátása szerint elmondja, vagy kihagyja az „Isten engem úgy segéljen!" kitételt.[75] Osztjuk az Alkotmánybíróság 47/2009. (IV. 21.) sz. AB határozatában kifejtett véleményét, amely szerint

> „a Ktv.-beli szöveg azt biztosítja, hogy a nyilatkozattevő világnézeti meggyőződése szerint cselekedhessen a lelkiismeretének megfelelő forma választásával. A Ktv. 12. § (2) bekezdésében szereplő meggyőződése szerint a fordulat nem írja elő, hogy az eskütevő köteles kinyilvánítani a meggyőződését. Azt teszi lehetővé, hogy meggyőződése szerint döntsön világnézeti felfogásának kinyilvánításáról. A Ktv.-ben az Isten engem úgy segéljen! fordulat nem az esküszöveg kötelezően elmondandó része, hanem az eskü választható toldaléka, amelynek elmondása vagy elhagyása nem érinti az eskü érvényességét. (Az Amerikai Egyesült Államokban a megválasztott elnökök többsége által a beiktatáskor használt So help me God fordulatot az Alkotmány nem tartalmazza.) Mivel a Ktv.-ben a világnézeti tartalmú kiegészítés nem része a kötelezően elmondandó esküszövegnek, és annak kinyilvánítása szabadon választható, ezért senki nincs arra kényszerítve, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződésével ellentétes tartalmú nyilatkozatot tegyen. Továbbá a törvény senkit nem kényszerít arra, hogy lelkiismereti, világnézeti meggyőződését kinyilvánítsa, vagy annak kinyilvánítását mellőzze. Az Alkotmánybíróság emiatt úgy foglalt állást, hogy a Ktv. 12. § (2) bekezdésének az eskütevő meggyőződése szerint

[74] Alkotmány 60. §.

[75] 615/A/2001 sz. állásfoglalás.

> és az Isten engem úgy segéljen! szövegrésze nem korlátozza az Alkotmány 60. §-ában elismert lelkiismereti és vallásszabadságot, és nem tesz különbséget a személyek között világnézeti meggyőződésük alapján."[76]

Véleményünk szerint sem állapítható meg az (ekkor hatályos) Alkotmány 60. §-nak a sérelme azáltal, hogy az eskütevő választása szerint kinyilvánítja vagy elhallgatja, hogy „Isten engem úgy segéljen!". Megítélésünk szerint helytálló e tekintetben az adatvédelmi ombudsman jogkörében eljáró Lenkovics Barnabás eredeti érvelése. Az ombudsman szerint az

> „eskütevőnek nem kell nyilatkoznia a meggyőződésről, az ő titka marad, hogy az esküszöveg utolsó mondata reá nézve érvényes-e vagy sem, és ha igen akkor milyen – vallásos vagy bármely más – meggyőződése alapján. […] Ilymódon mindenki szubjektív meggyőződésének megfelelő esküt tehet, azonban erre utaló objektív konkrét adat mégsem kerül rögzítésre írásban, a köztisztviselő személyi anyagába nem kerül ilyen adat, így a jogellenes adatkezelés teljes biztonsággal kizárt."[77]

(Vannak az ombudsmani érvelésnek kevésbé meggyőző megállapításai is, egyrészt az ombudsman azt bizonyítja, hogy az „Isten engem úgy segéljen!" kitétel nem feltétlenül vallásos meggyőződésre utal, hanem alapulhat az eskü ünnepélyességén, a fogadalom szakralitásán, másrészt az ombudsman szerint nem kell azokat az esküszövegeket sem újranyomtatni, amelyek a választás lehetőségétől megfosztják az eskütevőt [függetlenül attól, hogy tartalmazzák-e vagy sem az „Isten engem úgy segéljen!" formulát az érintett választásától függetlenül], mert az esküokmány „bármely változatában egzakt módon kizárólag azt bizonyítja, hogy az adott köztisztviselő esküt tett.")

Másik kérdés, és külön vizsgálandó, hogy az „Isten engem úgy segéljen!" fordulat a köztisztviselői eskü részeként a köztisztviselő személyzeti anyagához csatolható-e. E tekintetben álláspontunk, hogy téves az adatvédelmi ombudsman jogkörében eljáró általános ombudsman érvelése. A köztisztviselői személyi anyaga nem tartalmazhat vallási és világnézeti meggyőződésre utaló adatot. Ezért kizárt, hogy a köztiszviselői dokumentáció részévé váljanak a világnézeti meggyőződésre utaló adatok. Ez az érvelés egyaránt levezethető az ekkor hatályos adatvédelmi törvény (Avtv.) különleges adat fogalmából,[78] valamint az Alkotmány 59. §-ból is. Jól jelzi az alkotmányos érvelés nyílt végű voltát és indeterminizmusát, hogy az Alkotmánybíróság egy harmadik értelmezést tesz magáéva, amely szintén igazolható. Az Alkotmánybíróság alapvetően a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lvtv.) 3. §-ra alapozza érvelését (miszerint vallása, meggyőződése és

---

[76] Alkotmánybíróság 47/2009. (IV. 21.) sz. AB határozata.

[77] 615/A/2001. sz. állásfoglalás.

[78] 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.) 2. § a) pont szerint: különleges adat a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó adat.

azok kinyilvánítása miatt, senkit semmilyen hátrány nem érhet és állami [hatósági] nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad), nem pedig az Alkotmány 59. §-ára vagy az adatvédelmi törvényre. Az Alkotmánybíróság helyesen rámutat, hogy az esküszöveg kiegészítéseként kinyilvánított, meggyőződésen alapuló „Isten engem úgy segéljen!" kitétel dokumentálása szükségtelen a köztisztviselői eskűokmány érvényességéhez. Önmagában a lelkiismereti és vallásszabadság alapján nem támasztható igény arra, hogy a köztiszviselői dokumentáció részévé váljanak a világnézeti meggyőződésre utaló adatok. Az ilyen adatkezelés „észszerű indok nélkül" törénne.

2.7. A doktori értekezések megismerése és nyilvánossága

A jogértelmezés szabadságát és az ombudsman jogi kreativizmusát *jól jelzi a* 198/A/1997. sz., *Közszereplők tudományos alkotásainak megismerhetőségével kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat*, amelyben az adatvédelmi biztos – hatáskörén túlterjeszkedve – még a szerzői jog részleteiben is elmélyed. Az ügy alapja, hogy Torgyán József egykori pártelnök és Horn Gyula egykori miniszterelnök doktori munkáit szerették volna a sajtó munkatársai megismerni,[79] de a dokumentumokat őrző intézményekben visszautasították a kérelmüket.

Torgyán József 1954-ben írt egyetemi doktori disszertációját kérték ki. A disszertációt őrző kari könyvtárat felügyelő ELTE Állam- és Jogtudományi Kara dékánja azonban elutasította a kérést. A dékán szerint a szakdolgozat belső intézményi iratnak minősül, mely „rendeltetését tekintve nem a nyilvánosság számára készül, hanem az egyetemi képzési követelmények teljesítésének része", a betekintés engedélyezése csak a szerző előzetes hozzájárulásával engedélyezhető. Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációjának története is hasonló Torgyán Józseféhez.

Az ombudsman álláspontja az ügyben az, hogy mivel közszereplőkről (politikusokról) van szó,[80] ezért dolgozatuk a munkásságuk részeként nyilvánosságra hozható.

> „Az egyetemi doktori és a kandidátusi disszertációk tudományos alkotások, melyeket megillet a szerzői jogi védelem. Nem indokolt az ezekbe történő betekintés engedélyezését a szerző hozzájárulásától függővé tenni. A könyvtárak állományába tartozó tudományos művek megismerésének joga elsősorban a könyvtárat alanyi jogon használókat illeti meg (különösen esetleg korlátozott nyilvánossággal működő egyetemi vagy kari könyvtár esetén), de ez a jog az ismert politikus szerző személyére, közszereplésére tekintettel más személyeket is megillethet."[81]

---

[79] Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációjáról van szó.

[80] A közszereplőkre vonatkozóan az ajánlás idézi a 34/1994. (VI. 24.) sz. AB határozatot és a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot.

[81] 198/A/1997.

Érdekes megjegyezni, hogy amellett, hogy az idézett ajánlás eredményével,[82] a kiváltott joghatással messzemenően egyet lehet érteni, a szellemi alkotások és különösen a doktori disszertációk megismerése nem kifejezetten az adatvédelmi és az információszabadság konfliktusának a kérdése.

A későbbi események is mutatják, hogy Schmitt Pál korábbi államfő ügyében, aki éppen a doktori dolgozata körüli vádak miatt mondott le közmegbízatásáról, fel sem merült, hogy dolgozata közérdekű adat-e, illetve az államfő maga sem védekezett azzal, hogy a doktori értekezés tartalma személyes adat.[83] Az ilyen ügyekben a szabályozás azért nem kielégítő, mert általában az iratok kutathatósága körül feloldhatatlan ellentmondások vannak, és ezen a hatályos adatvédelmi/információszabadság rezsim sem tudott segíteni.

Általában, jogos a felvetés, hogy bármilyen doktori dolgozat megismerése miért nem része a tudomány szabadságának? Nem azért írta a kutató a tudományos dolgozatát, hogy az megismerhető legyen? A másik kérdés, hogy az ombudsman feladata-e, hogy értelmezze a szerzői jogi szabályokat? További kérdés, hogy az Akadémia, mint köztestület, ha tudományos munkákat a könyvtárában megőriz, akkor ezek ugyanolyan megítélés alá esnek-e, mint például az Akadémia villanyszámlája vagy közüzemi tartozása? (A közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adatként közérdekű adat-e az Akadémiai Könyvtárban elhelyezett tudományos munka?)

A jogértelmezési tartomány szélességét és az egyetlen helyes válasz hiányát jelzi, hogy míg álláspontunk szerint az idézett képzeletbeli villanyszámla nem esik egyforma megítélés alá a diplomadolgozatokkal, mert az előbbit a kutatás szabadsága, az utóbbit az információszabadság hatálya alá esik, de az ombudsmani ajánlás ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik „A Magyar Tudományos Akadémia köztestület […] feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezt alátámasztja a Ptk. 65. § (5) bekezdése is."

3. Összegzés

Összefoglalva a tanulmányunk mondanivalóját: kísérletet tettünk, hogy a fenti pontok alatt az adatvédelmi ombudsman joggyakorlatának informális karakterét feltárjuk[84] és gyakorlati példákon keresztül antitézisét adjuk az alkotmányjogban a szabályalapú pozitivizmusnak.

Mint rámutattunk, az informalizmus (vagy antiformalizmus) úgy véli, hogy a jog logikai zártsága lehetetlen, ahogyan már korábban idéztük Vinnai Edinától.[85] Vinnai rámutat, hogy Szabó József érvelésében a jog logikai zártságából következik az a tétel, hogy „a jog akkor is beszél, amikor hallgat (hiszen hallgatása jogi megengedettséget jelent)". Azonban Szabó megfordítja ezt, és azt vallja, hogy ennek „éppen az ellenkező-

[82] Egyébként a 198/A/1997 sz. ajánlás fontos megállapításokat tartalmazott a minősített iratok helytelen minősítéséről is Horn Gyula disszertációja kapcsán.

[83] Ide sorolható még Kiss László úszószövetségi kapitány ügye is.

[84] A magyar jogirodalomban ez az első ilyen kísérlet.

[85] Vinnai i. m. 157. Ld. 12. lj.

je áll: a jog akkor is hallgat, amikor beszél", hiszen „az örökké beszélő jog semmit sem mond nekünk addig, amíg nem értelmeztük, magyaráztuk, a konkrét eset véletlenjéhez tágítottuk-szűkítettük".[86] Szabó Miklós elemzésében[87] a jogi szövegek zárt voltának antitézisét, a formalizmus tagadását így foglalja össze:

1. a jogrendszer mint szövegegyüttes nyitott, a formálási érvényesség kritériumával felruházott jogszabályi szövegek az értelmezést csak hozzávetőlegesen kötik meg;
2. az értelmezés vagy csak követi a döntést, utólagos igazolásként (realizmus), vagy legalábbis párhuzamosan, egymásra tekintettel formálódnak meg (hermeneutika), vagy nem is azonos diszkurzív szinten vannak, hiszen az értelmezés a dogmatika művelőihez szól, a döntés pedig a felekhez;
3. sajátosan jogi értelmezés pedig nincs, mert a jogi szöveg a természetes nyelv része, és osztozik annak sajátosságaiban. Ebből fakad az értelmezés szükségességének nyelvi indoka: a kifejezések többrétegűsége, homályossága és többértelműsége, amelyhez a kontextuális indokok járulnak, a szövegek politikai és értéknyitottsága, azaz a szöveg nyitottsága a politikai és morális megfontolások előtt.

Mint a tanulmányunkban tárgyalt jogesetek bizonyítják, a szabályalapú formalizmus alkalmatlan az adatvédelmi biztos joggyakorlatának a leírására. A jogszabályalapú formalizmus ellen tehát nem normatív kifogásunk van, hanem azt kifogásoljuk, hogy a formalizmus alkalmatlan arra, hogy a magyar adatvédelmi ombudsman esetjogának valódi karakterét megértsük belőle.

[86] SZABÓ József: A jogászi gondolkodás bölcselete. In: SZABADFALVI József (szerk., utószó, bibliogr., összeáll.): *A jogbölcselet vonzásában. Válogatott tanulmányok.* (Prudentia Iuris 13.) Miskolc, Bíbor, 1999. 117. Idézi: VINNAI i. m. 157–158.

[87] SZABÓ i. m. 188.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 49–61.

ARISTOTELÉS ÉS A JOGVITÁK ELEMZÉSÉNEK HAGYOMÁNYA

Könczöl Miklós
egyetemi docens (PPKE JÁK),
tudományos munkatárs (HUN-REN TK JTI)

1. Bevezetés

Az ügyállástan előtörténetéről szólva a szakirodalom rendszerint említést tesz Aristotelés munkájáról.[1] Az az elképzelés, hogy a később ügyállásokként *(stasis)* azonosított, a hellénisztikus szónoklattanban kulcsszerepet játszó vitáspontok valamiféle kezdetleges formában már Aristotelés *Rétorikájában* is megjelennek, nem a modern rétorikatörténet leleménye. Quintilianus tankönyve[2] a korábbi ügyállástanok áttekintése során több szerzőt is megemlít, köztük Aristotelést. A következőképpen foglalja össze az általa aristotelésinek tekintett kérdéseket: „Aristotelés a *Rétorikában* úgy vélekedik, a vizsgálatnak arra kell irányulnia, hogy van-e, milyen, mekkora és mennyi" (III 6, 49), hozzátéve, hogy a meghatározás is fölbukkan nála: „Egyhelyütt a meghatározás lehetőségét is fölismeri, ahol azt mondja, hogy így lehet védekezni: »elvettem, de nem követtem el lopást«, »megütöttem, de nem követtem el jogtalanságot«" (uott).[3] Később a hermagorasi ügyállások között szereplő „elutasítás" *(metalépsis)* bizonyos előzményeit is megtalálja Aristotelésnél: „Az elutasítást *(tralatio)* ő [ti.

[1] A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatói Ösztöndíj, valamint az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-5 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott támogatásával készült.

[2] Quintilianus szövegét a többi forráshoz hasonlóan saját fordításomban idézem. Teljes magyar fordítása Marcus Fabius Quintilianus: *Szónoklattan.* Szerk. Adamik Tamás. Pozsony, Kalligram, 2009. (A dolgozatban idézett III. könyv fordítása a kötetben Kopeczky Rita munkája.)

[3] A második állítás mintha az Aristotelésnél a méltányosság magyarázatára adott példát foglalná össze, vö. *Rhet.* 1374a 31–b 1. Az Aristotelés-szöveghely értelmezéséhez ld. Könczöl Miklós: Méltányossági érvek a *Rétorikában*. *Iustum Aequum Salutare,* 2015/1. 116–118.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

Hermagoras] írta le legelsőként, jóllehet bizonyos magvai – az elnevezéstől eltekintve – Aristotelésnél is fölfedezhetők" (III 6, 60).

Bár a szakirodalom joggal emeli ki, hogy Quintilianus valószínűleg nem ismerte közvetlenül a *Rétorikát*,[4] beszámolója fölveti azt a kérdést, hogy Aristotelés munkája hozzájárulhat-e az ügyállástanok kialakulásának és fejlődésének megértéséhez.[5] Korábbi tanulmányomban[6] áttekintettem a jogviták elemzésének a *Rétorikára* jellemző megközelítése és a korai ügyállástan közti legfontosabb párhuzamokat és különbségeket. A jelen dolgozatban arra igyekszem választ adni, hogy a *Rétorikában* föllelhető anyag ezen a téren mennyiben követi a korábbi szónoklattani hagyományt és mennyiben kínál önálló meglátásokat – hiszen aristotelési hozzájárulás lehetőségéről csak ebben az utóbbi esetben beszélhetünk.

A következőkben először a vitáspontoknak a lampsakosi Anaximenésnek tulajdonított *Rhetorica ad Alexandrum*ban[7] található leírását vizsgálom meg, amely a *Rétorikán* kívül az egyetlen fönnmaradt szakmunka a Kr. e. IV. századból. Ennek összevetése a *Rétorikával* természetesen csak igen korlátozott következtetésekhez adhat alapot, hiszen nem tehető föl, hogy a két munka valamennyi párhuzama közös forrásra (vagy utólagos „összehangolásra") utal, ahogy az sem, hogy az eltérő megoldások mind Aristotelés saját újítását jelentik. Eltérések híján azonban biztosan nem lehetséges kimutatni Aristotelésnek az ügyállástan kialakulásában játszott szerepét. A második kérdés, hogy a korai ügyállástanokban találhatók-e sajátosan aristotelési párhuzamok. A dolgozat második része ezzel kapcsolatban a *stasis*ok hermagorasi hagyományán belül a „minőség" *(poiotés)* ügyállásának nehezen azonosítható, az antikvitásban is többféleképpen értelmezett aleseteit igyekszik megvilágítani az aristotelési vitaelemzés egyes fogalmainak segítségével. Ez a módszer sem bizonyíthatja a „hatást". Ha azonban az általa nyert magyarázat meggyőző, akkor a korábbi fölvetéseknél szilárdabb alapot ad arra, hogy Aristotelés *Rétorikáját* is az ügyállás-elméletek előzményeként tartsuk számon.

---

[4] Ld. pl. Joachim Adamietz: *M. F. Quintiliani* Institutionis oratoriae *liber III.* München, Fink, 1966. 9–10., 134. *ad* III 6, 49, idézi Antoine C. Braet: Aristotle's Almost Unnoticed Contribution to the Doctrine of Stasis. *Mnemosyne,* vol. 52., no. 4. (1999) 433., 53. lj. Hasonlóan a *Kategóriák*ról: Adamietz i. m. 123. *ad* III 6, 23, a korábbi szakirodalommal.

[5] Quintilianus erről semmit sem mond, mindössze azt hangsúlyozza, hogy az aristotelési kategóriák alapján nem lehetséges az ügyállások *(status)* és az érvtípusok *(locus)* kellően átfogó leírása (III 6, 23–28).

[6] Könczöl Miklós: Az ügyállástan lehetséges párhuzamai az aristotelési *Rétorikában*. *Iustum Aequum Salutare,* 2023/3. 185–204.

[7] Az eredetileg Aristotelés neve alatt hagyományozott mű szerzőségéről ld. Pierre Chiron: The *Rhetoric to Alexander.* In: Ian Worthington (ed.): *A Companion to Greek Rhetoric.* London, Blackwell, 2007. 101–103., valamint – részletesen ismertetve a mű keletkezéstörténete és az attribúció problémáit – Uő: *Pseudo-Aristote, Rhétorique à Alexandre.* Paris, Les Belles Lettres, 2002. XL–CVII.

2. A vita elemzése a *Rhetorica ad Alexandrum*ban

A *Rhetorica ad Alexandrum*ban[8] elsőként az tűnik föl, hogy szemben a későbbi ügyállástanokkal, a vitáspontok nem kizárólag a törvényszéki rétorika keretein belül jelennek meg, hanem valamennyi beszédfajtának[9] megvannak a saját „védelmi vonalai" az érvelés tekintetében.[10]

A tanácsadó beszédekben annak, aki valamit állít, kell bizonyítania vagy azt, hogy a javasolt intézkedés „igazságos, törvényes, előnyös, dicséretes, kellemes, és könnyen megvalósítható", vagy ha ez nem lehetséges, akkor azt, hogy egyrészt lehetséges, másrészt pedig szükséges megtenni (I 4. 1421b 23–27). A másik fél mindennek az ellenkezőjét kell, hogy bizonyítsa, azzal a különbséggel, hogy a lehetetlenség érve az első, erősebb csoporthoz tartozik, annak bizonyítása viszont, hogy a javasolt dolgot nehéz megtenni, az érvek második körébe kerül, a „nem szükséges" állításával együtt (I 5. 1421b 27–30).

A bemutató beszédeknek szintén megvan a maguk vitáspont-készlete. Aki dicsérő beszédet mond, annak azt kell bizonyítania, hogy az illető személy maga cselekedett jó dolgokat, vagy hogy az ő cselekedete révén történtek ilyenek, vagy hogy az illető személy kezdeményezte őket, vagy valamivel együtt, illetve valaminek a kedvéért történtek, vagy hogy az ő cselekedete nélkül nem következhettek volna be (III 2. 1426a 3–7). Noha ezek a *topos*ok nincsenek kimondottan csoportokba osztva, világos, hogy elren-

---

[8] A *Rhetorica ad Alexandrum* szövegéről és terminológiájáról legújabban ld. David Mirhady angol fordításának bevezetését: Rhetoric to Alexander. In: Aristotle: *Problems: Books 20–38; Rhetoric to Alexander.* Cambridge, MA – London, Harvard University Press – Heinimann, 2011. 450–459. A görög szövegre történő hivatkozások Manfred Fuhrmann kiadásának (*Anaximenis* Ars rhetorica *quae vulgo fertur Aristotelis ad Alexandrum*. Lipsiae, Teubner, 1966.) fejezetbeosztását követik, megadva Immanuel Bekker porosz akadémiai kiadásának (*Aristotelis opera.* Berlin, Reimer, 1831.) oldal- és sorszámait is.

[9] Anaximenés először a rétorika hármas fölosztását említi, a népgyűlési *(démégorikon)*, bemutató *(epideiktikon)* és törvényszéki *(dikanikon)* beszédnemeket *(genos).* Ezt a szöveghelyet általában interpoláltnak tartják: ezáltal igyekeztek volna közelebb hozni az aristotelési megközelítéshez, ld. pl. David C. Mirhady: Aristotle, the *Rhetorica ad Alexandrum,* and the *tria genera causarum.* In: William W. Fortenbaugh – David C. Mirhady (ed.): *Peripatetic Rhetoric after Aristotle.* New Brunswick, NJ – London, Transaction Publishers, 1994. 56–57. Anaximenés a továbbiakban hét fajtát *(eidé)* különböztet meg (I 1. 1421b 2–4), melyek közül hat párokat alkot *(protreptikon/apotreptikon, enkómiastikon/psektikon, katégorikon/apologikon)*, a három nemnek megfelelően. A hetedik, a vizsgálódó beszédfajta *(exetastikon)* célja egy érvelés vizsgálata (és cáfolata) (V 1. 1427b 12–16), s Anaximenés szerint leggyakrabban valamelyik más fajtával együttesen fordul elő (V 5. 1427b 30–32). A *Rhetorica ad Alexandrum* viszonyáról a három beszédfajta tanához ld. pl. Mirhady (1994) i. m. 55–70.; az *exetasis* lehetséges platóni eredetéről ld. David C. Mirhady: The Disappearance and Reappearance of Exetasis. *Mouseion,* vol. 8, no. 3 (2008) 395–408.

[10] Vö. Antoine Braet: *De redelijkheid van de klassieke retorica. De bijdrage van klassieke retorici aan de argumentatietheorie.* Leiden, Leiden University Press, 2007. 49. Braet ebben a munkájában a *Rhetorica ad Alexandrum,* a *Rétorika,* és a hermagorasi tankönyv érveléselméletét igyekszik rekonstruálni.

dezésük az érvek erejét követi: hogy valaki valami jót cselekedett, az mindenképpen komolyabb dicséretnek látszik, mint hogy az illető kezdeményezett valami jó dolgot.[11]

A törvényszéki beszédekre térve Anaximenés elsőként megkülönbözteti azokat a vádbeszédeket, amelyek középpontjában a „hitványság" *(ponéria)* áll, s azokat, amelyek a másik fél ügyefogyottságát *(abelteria)* veszik célba (IV 2. 1426b 30–34). Az előbbi esetben a beszélőnek azt kell bizonyítania, hogy a vitatott cselekedet igazságtalan, törvénysértő, vagy a közösség számára káros volt, az utóbbiban viszont azt, hogy magának a vádlottnak ártott, szégyenletes, kellemetlen, vagy kivitelezhetetlen volt.[12]

A második megkülönböztetés a törvényben egyértelműen rögzített büntetési tételű jogsértéseket választja el azoktól, amelyekre a bíráknak kell kiszabniuk a büntetést (IV 3. 1426b 36–39). Az előbbiek esetén a vádbeszéd középpontjában a tényeknek kell állniuk, azaz azt kell bizonyítania, hogy a cselekedet megtörtént és hogy a vádlott követte el (IV 4. 1426b 39–1427a 1). Ezt követően azonban Anaximenés nem a büntetésről való döntés kérdését helyezi a középpontba, hanem a védelem által követendő stratégiát (IV 4–6. 1427a 1–12). Ha a bíráknak tudomásuk van a történtekről, akkor a cselekedet jogtalan jellegének kell az előtérbe kerülnie, amire a legalkalmasabb az erkölcsi hitványság *(ponéria)* szembeállítása a balszerencsével.[13] A harmadik lehetséges érvelés a védelemnek a megértésre vagy elnézésre *(syngnómé)* apelláló (föltételezett) érvelése ellen irányul.

A védelem számára rendelkezésre álló érvkészlet leírása valamivel világosabbá teszi a vitáspontok működését. A három fő gondolatmenet egyike tagadja, hogy egyáltalán elkövette az illető a cselekedetet (IV 7. 1427a 23–25), a másika pedig arra az állításra összpontosít, hogy „ami történt, az törvényes, igazságos, dicséretes, és a város számára előnyös" (25–27). A legrosszabb esetben pedig a beszélő azt igyekszik bizonyítani, hogy ami történt, az *hamartéma* vagy *atychéma* következménye,[14] vagy azt, hogy nem okozott nagy kárt (27–30).

---

[11] A szöveghely értelmezéséhez vö. Pierre Chiron magyarázatát: Pseudo-Aristote: *Rhétorique à Alexandre.* Les Belles Lettres, Paris, 2002. 131–132. *ad loc.* Csak a három utóbbi *topos*t illusztrálják példák (III 3–5. 1426a 9–17), ezek közül néhány általános megállapítás különböző tények és jellemzők kapcsolatáról.

[12] Mirhady föltételezése a *ponéria* és *adikéma,* illetve *abelteria* és *hamartéma* közötti megfelelésről nem látszik meggyőzőnek, vö. David C. Mirhady: Introduction. In: David C. Mirhady (ed.): *Influences on Peripatetic Rhetoric: Essays in Honor of William W. Fortenbaugh.* Leiden–Boston, Brill, 2007. 10. Jóllehet a kategóriák között lehetséges átfedés, valószínűbbnek tartom, hogy Anaximenés a „vádat" tágabban érti Aristotelésnél, és a vonatkozó tanácsokat olyan ügyekre is alkalmazhatónak látja, amelyekben jogi értelemben nincsen szó jogsértésről. Ha ez az értelmezés helytálló, akkor az ezt követő megkülönböztetések az első, ti. a *ponéria* esetére vonatkoznak.

[13] A „szándékosan és megfontolás alapján, nem véletlenszerűen *(u tés tychusés)*, hanem gondosan előkészülve követte el a jogsértést" (IV, 4. 1427a 3–5) mondatban viszont a „véletlenszerűen" kifejezés nem szükségképpen utal a szerencsére *(tyché)*, inkább csak az előzetes megfontolás *(pronoia)* hiányára.

[14] Anaximenés meghatározásai meglehetősen közel állnak a *Rétorikáb*an olvashatókhoz. Ld. IV, 8–9. 1427a 30–36: „A jogsértést *(adikia)*, a hibát (*hamartéma*) és a balszerencsét *(atychia)* így határold el: ha valaki előzetes megfontolás alapján *(ek pronoias)* cselekszik valami roszszat, azt sorold a jogsértéshez, és mondd, hogy az ilyenekre kell a legsúlyosabb büntetést ki-

Azoknak az eseteknek a megkülönböztetése, amelyekben a büntetést a törvény előre meghatározza, s azoké, amelyekben a bíráknak kell erről dönteniük, elsősorban a *syngnómé*ra irányuló érvelés szempontjából bírhat jelentőséggel, ilyen érveknek ugyanis több helyük lehet az utóbbi esetben.

A beszéd elrendezéséről *(taxis)* szóló részekben a vitáspontok szintén stratégiai döntéseket jeleznek, amelyek az egyes (egyre gyöngébb) védelmi vonalakra vonatkoznak. Ha egy korábbi ügyből fakadó előítéletet *(diabolé)* kíván eloszlatni a beszélő, akkor röviden védekeznie kell, akár azt állítva, hogy a korábbi ítélet igazságtalan volt, akár az abból az ítéletből fakadó szenvedés miatti együttérzést célozva (XXIX 12–13. 1437a 5–14).

A beszélő állításainak alátámasztására *(bebaiósis)* térve Anaximenés azt írja, hogy a rendelkezésre álló meggyőzési eszközök közti választásnak ahhoz kell igazodnia, hogy melyik vitáspontra fókuszál az ellentmondás: „Ha az ellenfél a tényeket vitatja, a megerősítés bizonyítékokon fog alapulni. Ha viszont elismerik azokat, akkor az igazságosságon, előnyön, s az ezekből következőkön" (XXXVI 17. 1442b 32–35). Ezeket a választásokat vizsgálja aztán a továbbiakban, kitérőt téve a törvény alkalmazásával kapcsolatos lehetséges érvtípusokra (XXXVI 22–25. 1443a 10–38). Végül az az eset kerül szóba, amikor a védelem a megértésre *(syngnómé)* törekszik. A védelem számára Anaximenés szintén a tényekre, az igazságosságra/törvényességre, illetve a *syngnómé*ra irányuló érvek hármas választékát kínálja (XXXVI 35. 1444a 5–10).

Mindezt figyelembe véve Anaximenés meglehetősen következetesnek látszik abban, hogy három védelmi vonalat kínál a védelem és a vád számára egyaránt, mind a jogesetekkel kapcsolatos anyaggyűjtésről, mind a törvényszéki beszédek elrendezéséről szólva: az első az eset tényeivel kapcsolatos kétségekre irányul, a második az elkövetett cselekmény törvényes vagy jogos voltára, s ha egyik sem látszik működőképesnek, akkor a harmadik lehetőség az elnéző jogalkalmazást célozza.

Ha mindezt összevetjük azzal, amit a *Rétorikáb*an találunk, szembeötlik a hasonlóság Anaximenés *nomima* és *dikaia* közti megkülönböztetése,[15] valamint Aristotelés írott és íratlan törvényre utaló érveket elkülönítő dichotómiája között. Ennek alapján elképzelhetőnek látszik, hogy amit Anaximenés lényegében egy érvcsoportnak tekint, az a *stasis*-elméletek meghatározáson és minőségen alapuló ügyállásainak az anyagát

szabni; ha viszont valaki tudatlanságból *(di'agnoian)* cselekszik valami károsat, azt hibának kell mondanunk. Hogyha pedig nem önmagától, hanem más dolgok miatt vagy véletlenül *(di' heterus tinas é dia tychén)* visz véghez valamit, ami nem tartozik a jól eltervezett dolgok közé, azt sorold a balszerencséhez." A tanácshoz, hogy a *syngnómé*ra irányuló érvelésben a szónok olyanként tüntesse föl a hibát vagy balszerencsét, mint amely közös a hallgatósággal (IV, 9. 1427a 37–40, hasonlóan 1444a 10–11), vö. *Rhet.* 1374b 10–11.

[15] Ld. I 7–8. 1421b 35–1422a 4: „Az igazságos mármost mindenkinek vagy a legtöbbeknek az íratlan szokása *(agraphos ethos),* amely elválasztja a szép és a csúf dolgokat. Ez pedig, hogy tiszteljük a szülőket, jól bánunk a barátokkal, és hálával viszonozzuk a jócselekedeteket. Ezeket és a hozzájuk hasonló dolgokat ugyanis nem az írott törvények parancsolják az embereknek, hanem az íratlan szokás és a közös törvény *(koinos nomos)* alapján tekintjük őket helyesnek *(nomizetai).* Ezek hát az igazságos dolgok, a törvény pedig a város közös megállapodása, amely írásban parancsolja meg, hogy hogyan kell megtenni az egyes dolgokat."

tartalmazza. A megértés ezzel szemben a hermagorasi elméletben beolvad a minőség ügyállásába.

Ami a *syngnómé*t illeti, láthatjuk, hogy a *Rhetorica ad Alexandrum*ban beletartozik a nagyság (vagy jelentőség) kérdése, amelyet Aristotelés külön vitáspontként kezel, valamint a tudatosság és a szándék is (ti. az *adikia, hamartéma* és *atychéma* közti megkülönböztetés), amelyek pedig a méltányosság kapcsán szerepelnek a *Rétorikáb*an. Az is figyelmet érdemel, hogy Anaximenésnél a nagyság minden esetben az okozott sérelemre vonatkozik, Aristotelésnél viszont általában az adott minőségre.[16] Az összképet illetően azt mondhatjuk, hogy a két tankönyv közös jellemzője, hogy a tanácsadó és a bemutató beszédekkel kapcsolatban is tárgyalják a vitáspontokat. A *Rhetorica ad Alexandrum*ban azonban a kérdések beszédfajtánként különböznek: a tanácsadó beszédeknél a minőségek két csoportjához kapcsolódnak,[17] a bemutató beszédeknél pedig az adott személy, cselekedetek és egyén körülmények közt fönnálló, eltérő jellegű kapcsolatokra utalnak.

A később *zétémata nomika* névvel jelölt vitáspontokat illető anyag Anaximenésnél nem mondható bőségesnek. A törvényeknek a törvényszéki érvelésben történő alkalmazásáról[18] röviden szó esik ugyan a *bebaiósis*ról szóló részben, de csak a normaszöveg többértelműsége különül el önálló kérdésként, a törvényhozó szándéka és általában az értelmezés jóval lazábban kerül említésre.[19]

3. A párhuzamok értékelése

A *Rétorika* és a *Rhetorica ad Alexandrum* párhuzamait sokféleképpen szokás értékelni.[20] A vitáspontok tekintetében legvalószínűbbnek az látszik, hogy a két szerző közös forrást követ – ez akár egy tankönyv is lehetett, amely azonban nem maradt fönn.[21]

---

16 Az igazságtalanság esetében tehát az okozott kár nagysága a kérdésnek csupán az egyik aspektusa, ld. 1374b 24–25 és 29–30.

17 Ideértve a lehetségességet, amelyet Aristotelés a tényekhez kapcsol (1359a 11–16).

18 Anaximenés nem szerepelteti a törvényeket a „járulékos" bizonyítékok (*epithetoi pisteis,* ld. XIV 7–XVII 2. 1431b 7–1432b 7) listáján, amelyek nagyjából megfelelnek Aristotelés „mesterségen kívüli" bizonyítékainak. A két megközelítés különbségeiről ld. David C. Mirhady: Non-technical *pisteis* in Aristotle and Anaximenes. *American Journal of Philology,* vol. 112., no. 1. (1991) 10–11.; Christopher Carey: *Nomos* in Attic Rhetoric and Oratory. *Journal of Hellenic Studies,* vol. 116. (1996) 33., 3. lj.

19 Ld. XXXVI 24. 1443a 31–35 (többértelműség), XXXVI 27. 1443b 8–10 (törvényhozói szándék), XXXVI 25. 1443a 29–37 (versengő értelmezések).

20 Az azonos szerző föltételezésén kívül a közös forrás vagy a valamilyen irányú hatás lehetősége is fölmerült a kutatásban. Ld. pl. Mirhady (1991) i. m. és Carey i. m., akik egyaránt közös forrást valószínűsítenek. Újabban Pierre Chiron fogalmazott meg egy kölcsönös hatásról szóló hipotézist, amely szerint a két szerző figyelemmel kísérhette egymás munkájának alakulását: Relative Dating of the *Rhetoric to Alexander* and Aristotle's *Rhetoric:* A Methodology and Hypothesis. *Rhetorica,* vol. 29., no. 3. (2011) 236–262.

21 Friedrich Solmsen szerint a taxisról szóló rész Isokratés hatását mutatja, valamint „hogy a τέχνη, amelyből kölcsönöz, barátjáé, Theodektésé": The Aristotelian Tradition in Ancient Rhetoric. *American Journal of Philology,* vol. 62., no. 1. (1941) 46. Ld. még a tanulmány második részében: *American Journal of Philology,* vol. 62., no. 2. (1941) 177., 85. lj.

Ha csakugyan létezett ilyen közös forrás, abban szerepelhetett valamiféle, a viták fő kérdésének meghatározására szolgáló módszer. Minthogy Aristotelés és Anaximenés is valamennyi beszédfajtánál említi ezeket a kérdéseket (kivéve az Anaximenésnél szereplő *exetastikét*), úgy látszik, hogy ez a módszer – s esetleg a kezdetleges vitáspont-fogalom – nem korlátozódott a törvényszéki beszédekre. A két szerző tárgyalása azonban a részletekben eltér, közös vonásként csak azt figyelhetjük meg, hogy mindketten fölsorolnak bizonyos „minőségeket" a kérdések között. Aristotelés elméletírói törekvéseit figyelembe véve ezek az eltérések azt sugallják, hogy – legalábbis e tekintetben – Anaximenés lehet közelebb a közös forráshoz, Aristotelés pedig a maga, korábban már ismert elemeket részben újszerűen alkalmazó jogi érvelési módszerét igyekszik kiterjeszteni mindhárom beszédfajtára egy átfogóbb rétorikaelmélet megalkotását célozva. Ha ezt a föltevést elfogadjuk, és Anaximenés elméletét a hagyományhoz hűségesebbnek tekintjük, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a „lehetőség" eredetileg a tanácsadó beszédek vitáspontjai között szerepelhetett, a „nagyság" viszont a törvényszékiek sorában. Ami az utóbbit illeti, Aristotelés a törvényszéki rétorikán belül is kiterjeszti a hatókörét a károkozás mértékén túlra, ezzel közelebb hozva a leírást a szónokok gyakorlatához.

A törvényi meghatározások kérdése, mint láttuk, Anaximenésnél a *nomimos* minőségéhez tartozhat, a szövegben azonban nincsen egyértelmű utalás a definíciók alkalmazására az érvelésben. Aristotelés megemlíti, hogy a szónoknak meghatározásokat kell alkalmaznia, hogy vitassa egy bizonyos jogszabályi rendelkezés relevanciáját az adott esetre, ő azonban egyszersmind integrálja is ezt a vitáspontot a maga szándékosság-központú jogi érvelési elméletébe. Érdekes, hogy ezt a kérdést a jogviták gyakorlatára tett hivatkozással vezeti be, ami magyarázhatja, hogy miért írja le külön kérdésként a definíciót a *Rétorika* I. könyvének 13. fejezetében, holott másutt nem határolja el sem a tényektől, sem a minőségektől.[22]

A *syngnómé*ra történő hivatkozás, olykor az Anaximenés által a vád számára javasolt negatív formában, előfordul az attikai szónokoknál,[23] de megtaláljuk *adikéma, hamartéma* és *atychéma* hármas fölosztását is.[24] Hogy ez már kezdetben is ebben a tiszta formában jelent-e meg a szónoklatokban, készen arra, hogy az elmélet részévé váljék, vagy egy tanár fogalmazta meg, s az ő tanítványai emelték át a gyakorlatba, jelenleg eldönthetetlennek látszik. Számunkra fontosabb azonban az, hogy míg Anaximenés a védelem számára utolsó védvonalként ajánlja, azzal az állítással együtt, hogy a cselekedet nem okozott nagy kárt, Aristotelés nem helyezi el a vitáspontok általános keretén belül, hanem az *epieikeia* etikai aspektusaihoz kapcsolódó *topos*ok közt tesz róla említést.[25]

---

[22] Ha a középpontban a szándék áll, ahogy Aristotelésnél a *Rétorika* I. könyvének 13. fejezetében, akkor a meghatározás jórészt csakugyan a minőség kérdéséhez tartozik. A törvényi definíciók egyéb aspektusai azonban a tények kérdéséhez kapcsolódnak.

[23] Ld. pl. Hypereidés, *Philippidés ellen* 7.

[24] Ld. pl. Démosthenés XVIII 274, Deinarchos I 59–60.

[25] Ez azért különösen érdekes, mert a különböző attitűdök hármas fölosztása tökéletesen illik a törvényszéki rétorika megközelítéséhez.

Hermagoras negyedik ügyállásának, a *metalépsis*nek nem találjuk megfelelőjét a *Rhetorica ad Alexandrum*ban. Aristotelés említést tesz egy ilyen vitáspontról, de csupán egy alkalommal, magyarázat nélkül, a beszéd elrendezéséről szólva, mint a jogvita során alkalmazható érvek egyik forrásáról. Ilyenformán, noha az effajta érvek minden bizonnyal jelen voltak az athéni törvényszéki beszédekben,[26] valóban lehetséges, hogy elsőként Hermagoras írta le tankönyvében a fő ügyállások egyikeként.[27]

A jogi szöveg értelmezésére összpontosító *zétémata nomika* közül Aristotelés többet és kidolgozottabb formában tárgyal, mint Anaximenés. A törvényekkel, mint mesterségen kívüli bizonyítékkal kapcsolatos *topos*ok közt a szabályok konfliktusa és a szöveg többértelműsége is megjelenik (az elsővel Anaximenésnél egyáltalán nem találkozunk), az írott törvény és a törvényhozói szándék szembeállításáról pedig a méltányossággal kapcsolatos *topos*oknál esik szó (további utalásokat találunk az „interpretív" *epieikeia* tárgyalásánál, valamint a *Nikomachosi etiká*ban). Anaximenés csak az ügy számára kedvezőtlen tartalmú törvénnyel szembeni érvelés lehetséges alátámasztásaként említi a törvényhozói szándékot, de nem kapcsolja össze az értelmezés kérdéseivel. Az analógia kiterjesztő értelmezést szolgáló alkalmazása (a hermagorasi *syllogismos*) egyik tankönyvben sem jelenik meg explicit formában.[28]

Aristotelés és Anaximenés esetében tehát egyaránt föltételezhető, hogy egy korábbi rétorikai hagyományból merítenek. Ami azonban a vitáspontokat illeti, ez a hagyomány nem tartalmazhatott sokkal többet, mint amit a fönnmaradt attikai szónoklatokban találunk, ti. a vita központi kérdésének azonosítására való törekvést (összefüggésben azzal az elvárással, hogy a szónokok ne térjenek el a vitás kérdéstől), tények és minőségek megkülönböztetését, a nagyság kérdését, valamint – nem kifejezetten vitáspontként azonosítva – a *syngnómé*ra apelláló érveket. Az nem egyértelmű, hogy a korábbi elméletben szerepelt-e az egyes kérdések meghatározott sorrendje vagy a köztük lévő logikai kapcsolatok, az azonban világosnak látszik, hogy a peres felek csak annyit ismertek el, amennyit mindenképpen szükséges volt, és legerősebb érvükre („védvonalukra") összpontosítottak beszédükben.

A meghatározások és az eljárással kapcsolatos kérdések nem biztos, hogy részét képezték ennek az elméleti hagyománynak (jóllehet a szónokok gyakorlatában kétséget kizáróan előkerültek), az viszont világosan látszik, hogy nem azonosították őket a tények vagy a minőségek kérdéseivel azonos rangú vitáspontokként. Hasonló a helyzet a Hermagoras utáni forrásokban *zétémata nomika*ként szereplő vitáspontokkal: noha

---

[26] Föltehetőleg a *paragraphé*nak feleltethető meg, ld. pl. Dieter Matthes: Hermagoras von Temnos 1905–1955. *Lustrum,* vol. 3. (1958) 165–166.; újabban pedig Edwin Carawan: What the Laws Have Prejudged: Παραγραφή and Early Issue-Theory. In: Cecil W. Wooten (ed.): *The Orator in Action and Theory in Greece and Rome.* Leiden, Brill, 2001. 17–18. Eljárási kérdések a *paragraphé*tól függetlenül is megjelenhetnek azonban, ld. pl. Antiphón, *Héródés halláról* 8–10. (egy definícióhoz kapcsolva).

[27] Quintilianus álláspontjának megfelelően, vö. III 6, 60, a szöveget föntebb idézem.

[28] Az ilyen értelmezés része lehet Aristotelés méltányosság-fogalmának (vö. Könczöl Miklós: A méltányossági érvek és a kiterjesztő értelmezés lehetséges kapcsolata Aristotelésnél. *Állam- és Jogtudomány,* 2018/4. 24–36.), külön vitáspontként azonban nem jelenik meg nála sem.

ezek az interpretációs műveletek megfigyelhetők a szónokoknál is, a korábbi elmélet nem foglalta őket közös elnevezés alá, és valószínűnek látszik, hogy csak a többértelműség és – talán – a törvényhozói szándék jelent meg az érvek lehetséges forrásai között. Itt valószínűnek látszik, hogy Aristotelés ezeket a toposokat egyfelől a törvényszéki gyakorlat, másfelől az érvelési visszaélések tanulmányozása alapján azonosította és írta le.

4. Aristotelés jogi topikája és a *poiotés* ügyállása

De inventione című, a korábbi rétorikai hagyományt áttekintő fiatalkori művében Cicero megütközésének ad hangot Hermagoras ügyállástanának egy jellegzetes vonása miatt. A minőség ügyállását *(constitutio generalis)* magyarázva megjegyzi, hogy

> „ennek a fajtának Hermagoras négy esetét különböztette meg: a tanácsadót, a bemutatót, a jogit és a gyakorlatit. Ezt a szerintünk nem csekély hibát meg kell cáfolnunk. […] Ha ugyanis a tanácsadás és a bemutatás a beszédfajták közé tartoznak, akkor nem gondolhatjuk, hogy valamelyik beszédfajta alesetei. Ugyanaz a dolog magában foglalhat egyvalamit és lehet része másvalaminek, de nem foglalhatja magában ugyanazt, aminek a része. Márpedig a tanácsadás és a bemutatás is beszédfajta. […] Ha pedig nem tekinthetők a beszédfajták részének, akkor mégannyira sem tarthatjuk őket valamely fajta egyik része alesetének." (I 9, 12–10, 13)

Mi több – folytatja –, minthogy sem a *demonstratio,* sem a *deliberatio* nem egy vádra adott elutasító válaszra *(intentionis depulsio)* épül, semmi közük sem lehet ez utóbbiakhoz: „szerinte ugyanis az ügyállás a vád cáfolata; úgy kell tehát gondolnia, hogy a bemutatás és a tanácsadás nem ügyállás és nem is része valamely ügyállásnak" (I 10, 13). Cicero ennek fényében azt a megoldást javasolja, hogy csak a minőség két utóbbi alcsoportját tartsuk meg, a *iuridicialis*t és a *negotialis*t,[29] az előbbi további fölosztásával egyetemben.

Cicero itt egyértelműen a beszédfajták aristotelési hármas fölosztására utal, s azért marasztalja el Hermagorast, mert nincs arra tekintettel. Az viszont egyáltalán nem magától értetődő, hogy Hermagoras csakugyan elköveti a neki fölrótt hibát.[30] Amennyire rekonstruálni lehet a tankönyvét, úgy látszik, hogy ő nem alkalmazta valamifé-

[29] Ezeket a következőképpen írja le: „A jogi, amelyben a méltányosnak és helyesnek a természetére, vagy a jutalom vagy büntetés indokára vonatkozik a kérdés; a gyakorlati, amelyben azt vizsgálják, hogy mi a jogszerű a polgárok erkölcse és a méltányosság alapján" (*Inv.* I 10, 14). Vö. Quintilianus bíráló megjegyzését: „ezekben az írásokban amolyan iskolai jegyzetek vannak, amelyeket ifjúkorában készített, s ha hiba akad bennük, az az előadóé. Vagy az vezette félre, hogy Hermagoras ehelyütt a jogi kérdésekből vett példákat vette előre, vagy az, hogy a görögök a jog magyarázatával foglalkozókat *pragmatikos*nak nevezik. Cicero azonban megírta ezek helyébe nagyszerű könyvét *A szónokról,* úgyhogy nem vádolhatjuk azzal, hogy tévedéseket terjeszt" (*Inst.* III 6, 59–60).

[30] Ld. Matthes i. m. 149.

le *summa divisió*ként a három beszédfajta megkülönböztetését, hanem a *thesis*eket, a meghatározatlan kérdéseket állította szembe a *hypothesis*ekkel, a meghatározottakkal, a *politika zétémata* területén belül, ez utóbbiakat tekintve a szónoki beszéd megfelelő tárgyainak.[31] Ez nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy Hermagoras a tanácsadó és a bemutató beszédekre tartozó kérdéseket az igazságossággal egyetemben a minőség ügyállása alá rendelte[32] anélkül, hogy ezzel ellentmondást okozott volna saját rendszerén belül.[33]

A másik forrás, amely a minőségi ügyálláson belüli négyes fölosztásról tanúskodik, Quintilianus munkája. Nála azonban más neveket találunk a két alcsoport közül kettőnél. Szerinte az alkérdések a következőek voltak:

> „Ezeket a következőképpen osztotta föl: a kívánatos és a kerülendő dolgokról – ez a tanácsadó rész; a személyről – ez a dicsérő [résznek] látszik; a gyakorlati (ő *pragmatiké*nek nevezi), amelyben magukra a dolgokra vonatkozik a kérdés, a személyi összefüggésektől eltekintve, mint hogy »szabad-e, akinek a szabadsága per tárgya", »gőgöt szül-e a vagyon«, »igazságos-e, helyes-e ez és ez«; a jogi, amelyben szinte ugyanezekről van szó, de egyedileg meghatározott személyekkel kapcsolatban: »ez és ez igazságosan vagy helyesen tette-e ezt és ezt«." (III 6, 56–57 = T 26 Woerther)

Quintilianus látható határozottsággal tulajdonítja az általa is használt elnevezéseket Hermagorasnak, ugyanakkor igyekszik rámutatni a Cicero kifejezéseivel fönnálló megfelelésre.[34] Jóllehet a négyes fölosztás hermagorasi eredetét a korábbi szakirodalom megkérdőjelezte,[35] nem szól kényszerítő érv amellett sem, hogy ne tekintsük őket autentikusnak.[36]

Az első két alcsoport pontos tartalmát a sovány forrásanyag alapján nem lehet rekonstruálni. Elképzelhető mindazonáltal, hogy kapcsolódtak a tanácsadó és a bemutató beszédfajta *topos*aihoz – legalábbis Quintilianus indokoltnak érezte, hogy azonosítsa őket.[37] Az ilyen *topos*ok jogi érvelésben történő alkalmazása kifejezetten szóba kerül mind a *Rhetorica ad Alexandrum*ban, mind Aristotelés *Rétorikájá*ban. Az utóbbiban azonban van egy lehetséges párhuzam, éppen a jogi érvelés területéről, amely figyelemreméltó hasonlóságot mutat a Quintilianusnál található elnevezésekkel, s ezért mindenképpen említést érdemel.

---

[31] A *politika zétémata* kérdéséhez Hermagoras töredékei közül ld. T 12–13 (Woerther). A *thesis*ről és a *hypothesis*ről ld. T 16–19 (Woerther).

[32] Olyanformán, ahogy azt Aristotelés *symparalambanein* kifejezése (1358b 24–25. 27) sugallja, tehát olyan mellékes megfontolásokként, amelyek előkerülhetnek a törvényszéki vagy politikai beszédekben.

[33] Vö. Matthes i. m. 149.

[34] Uo.

[35] Ld. pl. Walther Jaeneke: *De statuum doctrina ab Hermogene tradita: Ad rhetoricae historiam symbolae.* Lipsiae, Noske, 1904. 126–129.; vö. Matthes i. m. 150.

[36] Quintilianus nyilván más forrásokhoz is hozzáfért Cicero munkái mellett.

[37] Matthes i. m. 150.

A *Rétorika* I. könyvének 10–12. fejezetében találunk olyan, a jogi érvelés számára kínálkozó toposokat, amelyek megfeleltethetők a *de adpetendis et fugiendis,* illetve a *de persona* csoportjának. Aristotelés itt elsőként a jogsértő cselekedet lehetséges motívumaihoz kapcsolódó *topos*okat sorolja (1368b 28–1372a 3), arra is rámutatva, hogy ezek közé tartozik a *sympheron* kérdése is, amelyet pedig a tanácsadó beszédek *topos*ai között tárgyalt (1369b 28–30). Ezt követően (1372a 4–1373a 27) tér rá azon személyek jellemvonásaira és megfontolásaira, akik valamiért hajlamosabbak bizonyosfajta jogsértések elkövetésére. Ezek az érvek természetesen szolgálhatnak annak alátámasztására, hogy egy adott személy esetében valószínű vagy nem valószínű, hogy elkövetett valamilyen cselekedetet, ugyanakkor olyan érvelésben is helyet kaphatnak, amelynek a középpontjában nem az eset tényei állnak. Ha elfogadjuk ezt a magyarázatot az első két említett al-*stasis*ra nézve, akkor nem nehéz fölfedeznünk a 13. fejezetben a *iuridicialis* körébe tartozó anyagot, ahol a törvényesség és az igazságosság áll az érvelés középpontjában. Még az *absoluta* és az *assumptiva* különbsége is megtalálható, előbbi a törvényi definíciók és az „interpretív" *epieikeia*, utóbbi az *epieikeia* mint erény kapcsán, e második körében a *topos*ok további fölosztásaival egyetemben.

A minőségi ügyállás negyedik alcsoportja, a *negotialis* már semmiképpen sem fér bele a *genera causarum* hármas fölosztásába, s ezért másfajta magyarázatot igényel. Quintilianus kifejezetten elveti a Cicero javasolta értelmezést[38] és másikkal áll elő, amely szerint ez az alcsoport a meghatározatlan kérdésekre, a *thesis*ekre utal.[39] Ha elfogadjuk, hogy Quintilianus nem csupán az al-*stasis*ok hermagorasi nevét őrzi meg, hanem a sorrendjüket is, és ennek megfelelően párhuzamot keresünk a személyekhez és az igazságossághoz kapcsolódó aristotelési érvek között, akkor azt tapasztaljuk, hogy azon túl, amit a 10. fejezet bevezetése ígért,[40] előkerülnek bizonyos, a jogsértő cselekedetek jellemzőire fókuszáló *topos*ok is, az elkövetők föltehető mérlegeléséhez kapcsolódva. Itt (1373a 27–37) ugyanis olyan elkövetési tárgyakról és magatartásokról van szó, amelyek esetében valószínű, hogy a jogsértés eltitkolható vagy az áldozat nem él panasszal, akár saját szégyene, akár a sérelem jelentéktelen volta miatt.

Ez a párhuzam, úgylehet, könnyebben érthető magyarázatot ad a hermagorasi típusokra, mint akár Cicero, akár Quintilianus – akkor is, ha Aristotelés és Hermagoras között történeti értelemben nem tudunk kapcsolatot kimutatni.

5. Összegzés

A tanulmányban azokat a párhuzamokat tekintettem át, amelyek Aristotelés és a korábbi rétorikaelmélet, illetve a hermagorasi ügyállástan között figyelhetők meg. A korai elmélet elemeit a *Rétorika* és a *Rhetorica ad Alexandrum* összevetése alapján igyekeztem azonosítani, hiszen az utóbbira általában úgy tekint a szakirodalom, mint amely közelebb áll a korábbi (vagy legalábbis nem aristotelési) tankönyvek hagyományához.

---

38 *Inst.* III 6, 59–60 (a szöveget ld. följebb a 29. jegyzetben).

39 Vö. Matthes i. m. 150–151.

40 Vö. W. M. A. Grimaldi: *Aristotle*, Rhetoric *I. A Commentary.* New York, Fordham University Press, 1980. 278., *ad* 1372b 24.

Anaximenés munkája egyrészt egységesebb módon kezeli a vitáspontokat, másrészt viszont szűkebb körben alkalmazza őket. Nála a jogi érvelésben használatos vitáspontok rendszerinti sorrendje a tények–minőség–*syngnómé*, a nagyság pedig az utóbbi aleseteként jelenik meg, együtt az előrelátás vagy a szándék hiányával *(hamartéma/atychéma)*. A minőség magában foglalja a törvényességet, az igazságosságot, a dicséretességet, valamint a hasznosságot, tehát Aristoteléssszel azonos módon lépi át a törvényszéki beszédfajta definíciójának korlátait.

Hogyha közös forrást vagy forráscsoportot föltételezünk a *Rétorika* és a *Rhetorica ad Alexandrum* mögött, akkor fölmerül a kérdés, hogy a két szerző mennyiben követte az elődöket. Amennyiben a közös forrásanyagot a két munka párhuzamai alapján próbáljuk azonosítani, akkor nem marad más, mint a vitáspontok meglehetősen kezdetleges azonosítása, és nagyfokú bizonytalanság a részletek tekintetében. Ha viszont azt is megengedjük, hogy Anaximenés áll közelebb a korábbi hagyományhoz, akkor megpróbálhatjuk megérteni, hol és hogyan tért el attól Aristotelés. Anaximenésnek az *ennomon* és a *dikaion* közti megkülönböztetését fölváltja az igazságosságra vonatkozó érveken belüli megkülönböztetés az írott törvényhez (definíció) és az íratlan törvényhez (méltányosság) kapcsolódó *topos*ok között. A *syngnómé*ra apelláló érvek közül csak a nagyság marad meg a vitáspontok között, az előrelátás és a szándékosság kérdése viszont a méltányosság fogalma alá kerül. Ami az előbbit illeti, annak magyarázata az lehet, hogy Aristotelés törvényfogalma szorosan kapcsolódik az igazságosságéhoz. Emellett a definíció kérdésének bevezetése arra utal, hogy Aristotelés elméleti magyarázata a törvényszéki gyakorlatban ténylegesen megjelenő jogi érvelés tanulmányozásán alapul. Ilyenformán tehát az írott és az íratlan törvényen alapuló igazságossági érvek megkülönböztetésével Aristotelés egyszerre közelíti rétorikai topikáját a saját filozófiai nézeteihez és a kortárs szónoki gyakorlathoz. Ami a nagyság kérdésének kiemelését illeti, az magyarázható a méltányosság és a szándékosság kérdése közti szorosabb kapcsolattal. Míg a nagyságra utaló érvek egy része az igazságtalanság súlyához is kapcsolódik, Aristotelés arra is rámutat, hogy más részük az okozott kár mértékére vonatkozik[41] – ez szólhat amellett, hogy ezek az érvek nem csatlakoznak a *syngnómé*ra irányuló érvekhez, hanem az utóbbiak kerülnek át a méltányosság *topos*ai közé. Itt ezek szerint Aristotelés inkább saját elméleti megfontolásait veszi alapul, semmint azokat a taktikai szempontokat, amelyek Anaximenés verziójának a hátterében sejthetők.

Ha a hermagorasi ügyállástan lehetséges aristotelési hatásairól beszélünk, akkor minden eddiginél ingoványosabb talajra lépünk, hiszen a két szerzőt elválasztó mintegy kétszáz évből alig maradt fönn releváns forrás. A *Rétorika* ismeretét sem föltételezhetjük minden további nélkül ebben az időszakban. Pusztán arra törekedhetünk e téren, hogy azonosítsuk a (rekostruált) hermagorasi ügyállástan azon elemeit, amelyek közelebb állnak Aristoteléshez, mint a *Rhetorica ad Alexandrum*hoz, és amelyek esetében a *Rétorika* tanulmányozása hozzájárulhat a jogviták elemzésére szolgáló módszerek fejlődésének megértéséhez.

[41] A nagyobb sérelem okozása egyben a nagyobb fokú (jellembeli) igazságtalanság jeleként is érthető, ld. Grimaldi i. m. 307–308.

A tanulmány utolsó részében a hermagorasi elmélet egy ilyen elemét vizsgáltam meg közelebbről: a minőség hermagorasi ügyállásának aleseteit és a *Rétorika* I. könyvének 10–13. fejezetében szereplő toposok közti lehetséges kapcsolatot. Ha elfogadjuk a Quintilianusnál található magyarázatot az al-*stasis*ok elnevezését illetően *(de adpetendis et fugiendis, de persona, negotialis* [*pragmatiké*], végül *iuridicalis)*, akkor találó leírását adják az aristotelési *topos*oknak. Ez az értelmezés – ha helytálló – korábban nem azonosított párhuzamát jelenti az al-*stasis*oknak, vagy legalábbis az elnevezésüknek, és megerősítheti azt a hihetően hangzó hipotézist, amely szerint Cicero és Quintilianus tévesen azonosította (vagy nem rendelkeztek kellő információval róla) Hermagoras rendszerének ezt a részét.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 63–77.

DISSERTATIONES

AKI ŐRKÖDIK AZ ÁLLAMSZERVEZET DEMOKRATIKUS MŰKÖDÉSE FELETT

Az államfő a szükségállapotban

Babos Dóra Réka
egyetemi hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A rendszerváltás óta eltelt időben az államfői intézmény szabályozása érdemben nem változott, az Alaptörvény hatálybalépésével sem. Az államfő jogállására vonatkozó szabályozás, valamint a ráruházott jogkörök tekintetében sem történt érdemi változás, azonban az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) 2022. november 1-jei nappal léptette hatályba az Alaptörvény kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M),[1] amely lényegében változtatta meg a szükségállapotra vonatkozó szabályozás rendszerét.

Bár szükségállapot bevezetésére a rendszerváltás óta eltelt időben nem került sor, bármikor bekövetkezhet egy olyan válsághelyzet, amelyet az „alkotmányos állam […] az alkotmány által a normális szituációkra biztosított […] eszközökkel nem tud elhárítani".[2] A „krízishelyzetek természetesen minden állam életében lehetségesek, és az alkotmánynak számolnia kell azzal, hogy ezek be is következnek".[3] Az ilyen helyzetek potenciális bekövetkezte miatt elengedhetetlen, hogy ezen a területen olyan összefüggő és koherens legyen a jogszabályi környezet, amely illeszkedik a jogrendszerbe és amely a jogelveknek is megfelel.

Fontos elöljáróban leszögezni, hogy a különleges jogrendi szabályozás átalakítása kétségtelenül szükséges volt, hiszen az Alaptörvény az AT9M előtt „egy kiegyen-

[1] Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása 2. cikk.

[2] Petrétei József: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. *Állam- és Jogtudomány,* 2015/4. 26.

[3] Uo. 11. lj.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

súlyozott, de bonyolult rendszert"[4] tartott fent azáltal, hogy hat különleges jogrendi tényállást szabályozott. Európa más államait megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy jellemzően 2-3 különleges jogrendi tényállás szerepel az alkotmányokban.[5] Nyilvánvaló, hogy számos tényezőn múlhat az, hogy mi a legideálisabb szabályozási konstrukció egy adott államban a különleges jogrend regulációjára, így pusztán a tényállások számából nem következtethetünk arra, hogy ez ideális, vagy sem. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt, hogy a szigorú kategorizálás túlzottan korlátozó lehet[6] és szükség esetén megnehezítheti a válságkezelést. A jogalkotó célja is ezzel állt összhangban az AT9M rendszerének kialakításakor: A módosítás egy „korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó"[7] szabályozás kialakítását szolgálta.

A korábbi szabályozás nem hozott létre hatalomkoncentrációt sem az Országgyűlésnél, sem a Kormánynál, sem a köztársasági elnöknél, azonban a módosítás következtében a Kormány lett a legfőbb különleges jogrendi döntéshozó,[8] ami európai trendektől sem idegen. Ez ugyanakkor szükségessé teszi azt is, hogy mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök megfelelő kontrolleszközzel rendelkezzen szükségállapot idején.

A következőkben sorra veszem az államfő jogállására vonatkozó hatályos szabályozás releváns elemeit, így meghatározom, hogy hol helyezkedik el a köztársasági elnök a magyar államszervezetben. Vizsgálom továbbá a szükségállapotra vonatkozó korábbi és jelenlegi normákat, majd ezek összevetésével következtetek arra, hogy az új rendszer alkalmas-e minden lehetséges válsághelyzet kezelésére, kellően hatékony-e, és arra, hogy összhangban áll-e az államfő intézményre vonatkozó szabályozással, különös tekintettel a hatalommegosztás elvére.

2. Államfői intézmény a magyar államszervezetben

2.1. Államfő a hatalmi viszonyok struktúrájában

A modern államokat vizsgálva megállapítható, hogy az adott államszervezeti sajátosságoktól függően változik az államfői intézmény. A parlamentáris kormányformájú államokban jellemzően a végrehajtó hatalom része, vagy pedig a három hatalmi ágon kívül álló, semleges hatalmi tényezőként működik.[9] A két modell között a fő differenciáló tényező a hatalmi ágak korlátozásának módja, melynek nélkülözhetetlen eleme hatalomkoncentráció elkerülésének, és egyúttal hozzájárul az államszervezet demokratikus működésének a fenntartásához.

---

[4] Horváth Attila: Összegzés – Különleges jogrend az alkotmányokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 641.

[5] Uo. 635–638.

[6] Elliot W. Bulmer: *Emergency Powers.* (International IDEA Constitution-Building Primer 18.) Stockholm, International IDEA, 2018. https://doi.org/10.31752/idea.2018.29

[7] T/13648. számú törvényjavaslat indokolással – Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása Általános Indokolása.

[8] Horváth i. m. 641.

[9] Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz.* Budapest, Pázmány Press, 2014. 81.

A magyar közjogi hagyomány szerint az államfő hosszú időn keresztül a végrehajtó hatalom letéteményese volt. 1989. március 22-én megalakult az Ellenzéki Kerekasztal (EKA)[10] az ellenzéki pártok részvételével, amelyek kompromisszumot akartak kötni a kormányon lévő Magyar Szocialista Munkáspárttal (MSZMP). A tárgyalások során az EKA arra jutott, hogy fontosabb számukra az, hogy mihamarabb demokratikus választásokat írjanak ki, mint az, hogy az államfőválasztással kapcsolatos tárgyalások kimenetelére érdemi befolyást gyakoroljanak.[11] Ezek, az elsősorban politikai okok vezettek arra, hogy olyan, az Alkotmányt módosító jogszabályok születtek, amelynek következtében az Alkotmánybíróság a 48/1991 (IX. 26.) AB határozatában a későbbiekben már semleges hatalmi tényezőként pozícionálta az államfőt.

Az egyik értelmezés szerint a semlegesség azt takarja, hogy az államfő teljesen független a hatalmi ágaktól, nincs olyan jogköre, amely bármely hatalmi ághoz kapcsolná. Ez a modell azonban egyrészt a hatalommegosztás elvéből sem vezethető le, mivel szükségszerű ebben a rendszerben az, hogy a hatalmi tényezők a fékek és ellensúlyok elve mentén szerveződjenek. Másrészt a hatalmi egyensúly megbomlása esetén az államfő csak úgy tudja helyreállítani az államszervezet demokratikus működését, ha minden hatalmi ág esetében rendelkezik olyan jogkörrel, amelynek segítségével a hatalmi egyensúly a többi hatalmi ág közreműködése nélkül visszaállítható.

Ebből következik a semlegesség azon értelmezése, mely szerint az államfő semlegességét az adja, hogy minden hatalmi ághoz köti valamilyen közel egyenlő arányú hatalmi jogosítvány, így egyik hatalmi ág mellett sem válik elkötelezetté. Ez összhangban áll azzal is, hogy az államfő, mint olyan állami szereplő, akinek feladata az állam reprezentálása, egységének megtestesítése, minden hatalmi ágnak nyújt egyfajta legitimációt azzal, hogy a jog által biztosított lehetőséget kap arra, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén annak működésébe beavatkozzon. Pusztán ez nem teszi az államfőt semleges hatalommá, hiszen ugyanezen hatalmi jogosítványokkal akkor is rendelkezik, ha a végrehajtó hatalom letéteményese, noha – véleményem szerint – ez az egyik komponense a semlegességnek.

A másik és legfontosabb eleme az államfői semlegességnek, hogy az államfő nem vesz részt a napi politikában. Ez azt jelenti, hogy a feladata felügyelni, hogy az értelemszerűen pártpolitika mentén szerveződő mindenkori Kormány ne bírjon érdemi befolyással azon állami intézményekre, melyek működésének feltétele éppen az, hogy a politikától függetlenül működjenek.[12] Mindez nem jelenti azt, hogy az államfő teljesen apolitikus, hiszen csak úgy képes a három hatalmi ág ellensúlyát képezni, hogyha maga is hatalmi tényezőként van jelen, ugyanakkor a döntéshozatali tevékenysége csak nagyon szűken szabályozott esetekre terjed ki. Ennek legfontosabb eszköze az, ha az államfő képes a Kormánytól függetlenül döntést hozni olyan kérdésekben, amely nem

---

[10] Bihari Mihály: Alkotmányos rendszerváltás. In: Hitseker Mária – Szilágyi Zsuzsa (szerk.): *Mindentudás Egyeteme 6.* Budapest, Kossuth, 2006. 256.

[11] Andras Mink: Hungary – Survey of Presidential Powers: Formal and Informal. *East European Constitutional Law Review,* Vol. 3., Iss. 1. (1994) 68.

[12] Elliot Bulmer: *Non-executive presidents in parlamentary democracies.* (International IDEA Constitution- Building Primer 6.) Stockholm, International IDEA, 2014. 8.

a végrehajtó hatalmi ággal kapcsolatosak, hanem az államfő prerogatívái. Akkor, ha az államfő végrehajtó hatalmi kérdésben dönt, akkor a Kormánynak szükségszerűen vállalnia kell a politikai felelősséget. Ez nem áll ellentétben a fentebb vázoltakkal, hiszen erre legtöbbször olyan politikai aktusok következtében kerül sor, amikor az államfő nem prerogatíva jogkörben dönt.

2.2. Államfői felelősség szabályozása a köztársasági elnök jogállásának tükrében

Az 48/1991 (IX. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejti, hogy az államfő sérthetetlensége és az Országgyűlés irányába való politikai felelősségének hiánya a köztársasági elnököt semleges hatalmi tényezővé teszi és feladataként definiálja az Országgyűlés és a Kormány közötti egyensúlyozást.[13] Az Alaptörvény teljes egészében átveszi ezt az – egyébként a bonni alaptörvény adta mintán alapuló – konstrukciót és a jogalkotó egyértelműen deklarálja az Alaptörvény indoklásában, hogy „a köztársasági elnök a végrehajtó hatalomtól elkülönült, önálló hatalmi tényező",[14] bár ismertek ettől eltérő interpretációk.[15]Az Alkotmány emellett fő feladatként ruházza az államfőre azt a *status*t, miszerint „kifejezi a nemzet egységét és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett". Az Alkotmánybíróság 8/1992 (I. 30.) AB határozata alapján ez rendelkezés azt is magában foglalja, hogy ez az őrködés nem korlátozódik krízishelyzetekre, hanem az államügyek szokásos intézésének is a része.[16] Ez jelenti részben a többi hatalmi ágat képviselő alkotmányos szervek saját hatáskörében a működési zavarok tényleges elhárítását, hiszen alapvetően a többi hatalomgyakorló szervnek is feladata az alkotmányos rend biztosítása és amennyiben ez nem teljesül, az államfő más szervhez fordul, akinek feladata a sérelem orvoslása, vagy cselekményéért más vállalja a politikai felelősséget.[17] Az Alaptörvény külön nevesíti azokat az eseteket, amikor az államfő döntéséhez a Kormány, vagy valamely tagjának ellenjegyzése szükséges.[18] Erre akkor lehet szükség, ha az államfő más szervvel együtt hoz meg valamilyen döntés, például az Országgyűlés felhatalmazása következtében elismeri a nemzetközi szerződések hatályát,[19] de ellenjegyzés szükséges többek között a miniszterek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének és alelnökének, az önálló szabályozó szervek vezetőinek és az egyetemi tanároknak a kinevezéséhez,[20] valamint az egyéni

[13] 48/1991 (IX. 26.) AB határozat ABH 217, 230.

[14] A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslat indokolása a 9. cikkhez.

[15] Ld. Kovács Virág: A köztársasági elnöki intézmény az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011.* II. k. Budapest–Pécs, Pázmány Press, 2013. 271–288.

[16] 8/1992 (I. 30.) AB határozat ABH 51, 54.

[17] 36/1992 (VI. 10.) AB határozat ABH 207, 211, 212.

[18] Petrétei József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018.

[19] Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés.

[20] A Kormány előjegyzéséhez kötött döntéseket az alkotmányozó az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdésében sorolja fel taxatíve.

kegyelmezés jogát is ellenjegyzés mellett gyakorolja.[21] Ebben az esetben a Kormány vállalja a politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben az államfő döntése után. A gyakorlatban itt nincs lehetősége az államfőnek a kormánnyal szembe menni. Az Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdése lehetőséget ad a köztársasági elnöknek arra, hogy a (4) bekezdés b)–e) pontban foglaltakat megtagadja, ha az az államszervezet demokratikus működését veszélyezteti. Azonban az, hogy mi veszélyezteti az államszervezet működését, nem könnyen definiálható, és ha kiterjesztően értelmezzük, akkor súlyos visszaéléseknek lehet az alapja. Ennek elkerülésére az Alkotmánybíróság 48/1991 (IX. 26.) AB határozatban kifejtett értelmezését kell figyelembe venni, mely szerint a kinevezés megtagadására csakis tartalmi okból kerülhet sor, formai hiba nem alapozza meg a fellépést.[22] A kinevezés megtagadása nem használható fel olyan, bizonyos esetben csak teoretikusan létező veszély kiküszöbölésére, amely valamely, a Kormánytól független „jogi szabályozás hézagos voltából vagy a jogi garanciák hiányából fakad".[23] Az államfő ezáltal egy szigorú keretek közé szorított, ugyanakkor súlyos államszervezeti krízishelyzetben érdemi cselekvést lehetővé tevő pozíciót kap, amely alkalmassá teheti arra, hogy a mindenkori Kormány ellensúlyát képezze.

Az államfő nem tartozik felelősséggel olyan döntés után, amit ő kezdeményez, de ezt követően más szerv hozza meg a végső döntést. Példa erre a népszavazás kezdeményezésének jogköre,[24] melyhez a Kormány ellenjegyzése azért nem szükséges, mert a népszavazás elrendelése az Alaptörvény szerint az Országgyűlés feladata.[25] Hasonló példa az előzetes normakontroll kezdeményezésének lehetősége. Ebben az esetben egyrészt az előbbiekben említett okokból nem kell ellenjegyzés, mivel a végső döntés itt az Alkotmánybíróságé, amely a jogszabály vizsgálatát követően juthat arra a következtetésre, hogy a törvény nem alaptörvény-ellenes, másrészt sértené a hatalommegosztás elvét az, ha ebben az esetben a döntéshez a Kormány ellenjegyzése lenne szükséges. Tekintettel arra a tényre, hogy a Kormány a parlamenti döntéshozatali munkára törvénykezdeményezőként jelentős ráhatással bír és aktív résztvevője a jogalkotási eljárásnak, így lehetősége van saját politikai irányvonalának megfelelően alakítani a jogalkotási munkát.[26] Ha a köztársasági elnök egy olyan törvény előzetes normakontrollját indítványozná, aminek meghozatalára a Kormánynak jelentős ráhatása volt, kidolgozásában is érdemi szerepet töltött be, úgy az államfői döntéshez szükséges ellenjegyzést a Kormány valószínűsíthetően megtagadná. Ezen kívül az államfő csak politikai vétóval[27] élhet, amelynek keretében egyszer visszaküldheti az Országgyűlésnek a törvényt megfontolásra. A parlamentben jellemzően törvényalkotási többséggel rendelkező kor-

---

21 Petrétei József: A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról. In: Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfő jogállása II.* Budapest, Pázmány Press, 2015. 30.

22 Árva Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer, 2022 [online kiadás]

23 36/1992 (VI. 10.) AB határozat ABH 207, 207.

24 Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés d) pont.

25 Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

26 Megjegyzendő, hogy a Kormány jogalkotás befolyásolására való képessége nem korlátlan, hiszen van olyan jogszabály, amelynek elfogadása minősített többséget igényel.

27 Alaptörvénye 6.cikk (5) bekezdés.

mánypárt, mint hatalmi igényeit érvényesíteni kívánó tényező esetében borítékolható, hogy a politikai vétó hatására a jogszabály tartalmát érdemben nem változtatná meg. Így nem érvényesülne semmilyen ellensúly a kormányzati hatalommal szemben, ami nyilvánvalóan szembe menne a hatalommegosztási elvekkel.

Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – lehetőséget biztosít arra, hogy az államfő önálló politikai döntést hozzon. Ezt az Alkotmánybíróság az Alkotmány azon rendelkezéséből vezeti le,[28] amelyet aztán később az Alaptörvény is átvesz, hogy az államfő feladata az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés. Az Alaptörvény ide sorolja az Országgyűlés feloszlatására való jogosultságot, azzal a kikötéssel, hogy az államfőnek erre két esetben van lehetősége: ha az Országgyűlés az általa miniszterelnöknek javasolt személyt 40 napon belül nem választja meg, illetve a költségvetésről szóló törvény folyó év március 31. napjáig, az az első költségvetési negyedév végéig nem kerül elfogadásra.[29] Az Alaptörvény mindkét esetben határidőhöz köti a döntést, aminek egyrészt célja, hogy ez az atipikus államszervezeti működés lehetőleg minél rövidebb időn keresztül álljon fent, hiszen egy ilyen állapot számos egyéb államszervezeti diszfunkció kialakulásának a veszélyét foglalja magába. Másrészt az államfői hatalmat is korlátozza, hiszen a feloszlatással egyidejűleg új választást kell kiírni, és legkésőbb 90 napon belül meg kell választani az új Országgyűlést.[30] Ilyen esetben a hatalmi ágak közreműködése is kizárt, hiszen éppen valamely hatalmi tényező okozta az államszervezet működésének ideiglenes rendellenességét. Az államfői semlegesség éppen abban rejlik, hogy az Alaptörvény által meghatározott államszervezeti rendszerben az államfő az, aki a Constant által leírtaknak megfelelően helyreállítja a három hatalmi ág között fennálló egyensúlyt, méghozzá jogi eszközökkel, az alaptörvényi szabályozás adta keretek között maradva, ami megakadályozza azt, hogy az államfő politikai okokra hivatkozva oszlassa fel az Országgyűlést.

Autonómiát biztosít az államfőnek az a hatáskör-csoport, azok az önálló döntések, amelyekhez fűződően az Alaptörvény csak egy végső határidőt állapít meg, de a meghatározott időtartamon belül a köztársasági elnök tetszése szerint választhatja ki azt, hogy mikor hirdet ki egy törvényt, vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Ve.) meghatározott intervallumon belül[31] mikorra tűzi ki az országgyűlési és az önkormányzati választás, valamint az országos népszavazás időpontját.

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés j) pontja meghatározza továbbá azt, hogy törvény is állapíthat meg döntési hatáskört, melyhez főszabály szerint kell ellenjegyzés, de ez feloldható. Korábban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény[32] (a továbbiakban: Hvt.) a köztársasági elnök hatáskörébe utalta a döntést, miszerint az államfő – a honvédelmi miniszter előterjesztésére – jóváhagyta az ország fegyveres

[28] 48/1991 (IX. 26.) AB határozat ABH 217, 233.

[29] Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a)–b) pontok.

[30] Alaptörvény 3. cikk (6) bekezdés.

[31] Ve. 6–8. §§.

[32] 2022. október 31-én hatályát vesztette.

védelmének tervét, kinevezte és felmentette a Honvéd Vezérkar főnökét, valamint csapatászlót adományozhatott,[33] ráadásul a jogalkotó ehhez a döntéshez nem tette szükségessé az ellenjegyzést. Mindez összekapcsolódik az államfői jogállás főparancsnoki funkciójával, hiszen az Alaptörvény az irányítói hatásköri elemeket ruházott az államfőre a Magyar Honvédség vonatkozásában, és amely hatáskör fennmaradó elemeit az Országgyűlés, illetve a Kormány gyakorolja. A Hvt. említett rendelkezése ezt az Alaptörvényben meghatározott rendelkezést konkretizálta, melyet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. CXL. törvény (a továbbiakban: új Hvt.) is fenntartott.[34] Az AT9M következtében a felelősségi viszony nem változott, de a 2022. november 1-jén hatályba lépő, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) rendelkezései azonban egyéb hatásköri elemeket is kapcsoltak az államfő főparancsnoki funkciójához, így az államfő hatásköre lényegében a Biztonsági- és Védelempolitikai Alapelvek,[35] valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia[36] áttekintésére[37] és véleményezésére, valamint a Kormánytól az ország védelmével és biztonságával összefüggő bármely ügyben való tájékoztatás kérésére is kiterjed.[38]

A „köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka".[39] Ez a funkció az államfő jogállásának része és főként – közigazgatási jogi értelemben vett – irányítási funkciókat[40] foglal magába, mivel az államfő nem tagja a Honvédségnek, annak nem szolgálati elöljárója, tehát vezetési funkciókat nem gyakorol. Konkrét jogosítványait az előbbiekben említett módon az államszervezet más szereplőivel együtt korábban a Hvt., jelenleg az új Hvt. és a Vbö. rendelkezései alapján gyakorolja. Az Alaptörvény kodifikálása során éppen ezért ezt a jogállási elemet, valamint ennek másik komponensét, amely szerint az államfő „kifejezi a nemzet egységét" a hatásköri leírásoktól függetlenül – véleményem szerint helyesen –, két külön bekezdésbe foglalta. Ez mindkét államfői modellben egy olyan elem, amely mindenképp szigorúan az államfőhöz kapcsolódik, jogállásának központi eleme, amely más hatalmi funkciót gyakorló államszervezeti tényezőktől teljesen független. Mivel ez nem egy hatáskör, ezért a politikai felelősség kérdéskörén kívül áll, nem lehetne ellenjegyzéshez kötni, sőt, a legideálisabb – a parlamentáris kormányformájú államok esetében – a magyarhoz hasonló kodifikációs megoldás lenne: az, ha az alkotmányozó már a kodifikáció során érzékeltetné a hatáskör és a jogállás között fennálló lényegi különbséget azáltal, hogy a főparancsnoki funkcióra vonatkozó szabályozást egy teljesen önálló bekezdésben szerepelteti, nem a

[33] Hvt. 20. §.

[34] Új Hvt. 5. § (1)–(3).

[35] Vbö. 22. § (1) bekezdés a) pont.

[36] Uo. 22. § (1) bekezdés b) pont.

[37] Uo. 45. § (1) bekezdés.

[38] Uo. 45. § (2) bekezdés.

[39] Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdés.

[40] Uo. 45. cikk (2) bekezdés.

hatásköri elemek között felsorolva, mint ahogy teszi ezt például a szlovák[41] és a cseh[42] alkotmány.

Ezen rendelkezések célja egyértelműen az, hogy lehetőséget adjon az államfőnek az államszervezet egyensúlyának fenntartására, szükség esetén a helyreállítására, noha a parlamentáris kormányformájú országokhoz hasonlóan ezen hatáskörök gyengének mondhatóak.

3. A szükségállapotra vonatkozó szabályozás a kilencedik Alaptörvény-módosítás előtt és után

3.1. Tényállási előfeltételek

A szükségállapot kihirdetésének feltétele (i) a „törvényes rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmény”,[43] valamint az (ii) „élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmény” megvalósulása. A tényállás megvalósíthatja többek között a zavargás, a lázongás, az államcsíny *(coups d’état)* vagy a polgárháború cselekményének megvalósulása, de megfelel a fogalmi feltételeknek a felforgatás is.[44]. Fontos megjegyezni azt, hogy ezek a cselekmények minden esetben belső társadalmi konfliktus[45] következményei, külső veszély nem valósítja meg ezeket a tényállásokat. Az Alaptörvény-módosítást követően több lényeges ponton is módosult a normaszöveg: (i) már elegendő az „alkotmányos rend […] *felforgatására* irányuló cselekmény”[46] megvalósulása ahhoz, hogy kihirdethető legyen a szükségállapot, amellett, hogy az eddigi két célzat, a törvényes rend megdöntése, valamint a hatalom kizárólagos[47] megszerzése továbbra is része a szabályozásnak, azonban nem szükséges az, hogy a cselekményt *fegyveresen* kövessék el. Szintén az alkalmazhatósági küszöb leszállításához járul hozzá az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés b) pontja is, ugyanis (ii) kikerült a normaszövegből a *fegyveresen*, illetve *felfegyverkezve* való elkövetés követelménye, helyére az értelmezést tágító *jogellenes* kifejezés került. Nem szükséges továbbá az sem, hogy külön bekerüljön az 50. cikkbe az *erőszakos* kifejezés, hiszen a jogellenesség egy ennél tágabb kategória, ami magába foglalja a fegyveres, felfegyverkezett és erőszakos elkövetést is.

---

41 Szlovák Alkotmány 102. cikkely (1) bekezdés k) pont.

42 Cseh Alkotmány 63. cikk (1) bekezdés c) pont.

43 Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

44 Attila Horváth: The (too) complex regulation of emergency powers in Hungary. In: Zoltán Nagy – Attila Horváth (ed.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Miskolc–Budapest, Ferenc Mádl Institution – CEA Publishing, 2022. 154.

45 Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László –Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 466.

46 Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés a) pont.

47 A hatalom kizárólagos megszerzésének tilalmát kimondja az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdés is.

További jelentős változás az Alaptörvény szövegében az, hogy a módosítás előtt a tényállás definiálásánál a „cselekmények”[48] kifejezés szerepelt az Alaptörvény szövegében. Ebből arra következtethetünk, hogy megvalósításához több, a tényállási előfeltételeknek megfelelő cselekmény realizálása volt szükséges. Az AT9M azonban itt is leszállította az alkalmazhatósági küszöböt azáltal, hogy a „cselekmény”[49] kifejezés szerepel a normaszövegben, így akár egyetlen tényállásszerű cselekmény is elegendő feltétel lehet.

Így tehát, a módosítások következtében sokkal több cselekmény alkalmas a szükségállapot tényállásának megvalósítására, mint korábban. A módosítás fő célja egyrészt az volt – ahogy az már a bevezetésben említésre került –, hogy az európai viszonylatban túlszabályozott különleges jogrendi szabályozást egyszerűbbé tegye.[50] Ennél konkrétabb célja volt a szükségállapoti szabályozás átalakításának a „létfontosságú infrastruktúrákkal, illetve az információs technológiával összefüggő változások(kal)”[51] való összehangolása. Az információs technológia rohamos fejlődésének következtében valóban szükségszerű és fontos megteremteni a lehetőséget a szükségállapot kihirdetésére, ha a cselekményt nem a fizikai térben, hanem például a kibertérben valósítják meg,[52] ami a „modern kor egyes biztonsági fenyegetései” eseteit számba véve nem elhanyagolható kockázatot jelent.[53] Az új különleges jogrendi szabályozás a szükségállapot tényállását általánosabbá tette. Viszont nem szabad szem elől téveszteni a Jakab András és Till Szabolcs szerzőpáros által felvetett problémásnak tűnő kérdést: vajon hogyan illeszkednek a békés demonstrációk az új szabályozásba, hol húzhatjuk meg a határt az államhatalmat ténylegesen veszélyeztető cselekmény és egy demonstráció között.[54]

3.2. A kihirdetésre vonatkozó eljárási szabályok és hatáskörmegosztás szükségállapot idején

A szükségállapot kihirdetése a módosítás előtt az Országgyűlés feladata volt, az erről való döntéshez minősített többség, az országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazata volt szükséges.[55] Lehetőséget biztosított továbbá az Alaptörvény arra, hogy abban az esetben, ha az Országgyűlés akadályoztatva volt és a szükségállapot kihirdetésének tényállási előfeltételei fennálltak, akkor a köztársasági elnök kihirdet-

---

48 Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

49 Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés a)–b) pontok.

50 Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás átalakítása. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2022/1. 25–34.

51 Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 11. cikkéhez.

52 Árva i. m.

53 Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2020/4. 31.

54 Jakab–Till i. m. 474–475.

55 Alaptörvény 48. cikk (2) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

hette a szükségállapotot.[56] A kihirdetési eljárásra vonatkozó szabályozás lényegében változatlan maradt: továbbra is az Országgyűlés hirdeti ki a szükségállapotot, továbbra is minősített, alkotmányozó többség szükséges ehhez a döntéshozatalhoz, azonban az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése szerint maximum 30 napra hirdethető ki szükségállapot. Ezt követően, abban az esetben, ha a tényállási előfeltételek fennállnak, akkor azonos szavazataránnyal 30 nappal meghosszabbítható ez a minősített időszak. Korábban ez a kitétel ilyen formában nem szerepelt az Alaptörvény szövegében, azonban a rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések 30 napig maradtak hatályban.[57] Mind az AT9M előtt,[58] mind jelenleg[59] a köztársasági elnök hirdethette ki a szükségállapotot, ha az Országgyűlés akadályoztatva volt.

Szintén nem változtak az Országgyűlés összehívásával kapcsolatos jogkörök: a már feloszlott illetve feloszlatott parlament alakuló ülését az államfő szükségállapot idején összehívhatja,[60] ahogy tehette ezt korábban is,[61] illetve abban az esetben, ha az országgyűlési választásokat már megtartották, de a parlament még nem alakult meg, a köztársasági elnöknek a szükségállapot megszűnését követő harminc napon belüli időpontra kell az alakuló ülést összehívnia,[62] ezen rendelkezés tartalma is egyezik az AT9M előtti szabályozással.[63] Ez békeidőben is az államfő jogosultsága[64] és egyben kötelezettsége, amely ellenjegyzéshez nem kötött, önálló politikai döntés, amihez az alkotmányozó határidőt tűz.[65] Ennél jelentősebb változásokat tapasztalhatunk az államfő szükségállapoti jogkörei, illetve hatáskörei tekintetében.

Az államfő szükségállapoti hatásköre két részre különült el: magában foglalta egyrészt a rendvédelmi szervekkel – szükség esetén a Magyar Honvédséggel – történő rendelkezés jogát, illetve a jogalkotást szükségállapot idején.[66] Az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdést értelmezve megállapítható, hogy elsődlegesen a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat kell bevetni szükségállapot idején a rend helyreállítása céljából. Amennyiben ezen szervek tevékenysége nem bizonyul elegendőnek, a Magyar Honvédség is bevethetővé válik a rend helyreállítására. A köztársasági elnök csak abban az esetben dönthetett az alkalmazásáról, ha az Országgyűlés akadályoztatva volt ebben a döntésében.[67] Ami viszont ennél is lényegesebb cselekvési lehetőséget ruházott az államfőre, az a különleges jogrendi rendelet megalkotásának jogosultsága

---

56 Uo. 48. cikk (3) bekezdés.

57 Uo. 50. cikk (5) bekezdés.

58 Uo. 48. cikk (3) bekezdés.

59 Alaptörvény 56. cikk (1) bekezdés.

60 Uo. 55. cikk (2) bekezdés.

61 Alaptörvény 48. cikk (8) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

62 Alaptörvény 55. cikk (1) bekezdés.

63 Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

64 Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés g) pont.

65 Uo. 3. cikk (1) bekezdés.

66 Árva i. m.

67 Az Országgyűlés akadályoztatását az Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdésben foglaltak szerint kell megállapítani.

volt, mely a szükségállapoti rendkívüli rendelkezések bevezetésének legfőbb eszköze volt.[68] A köztársasági elnöki rendelet, az Alaptörvényben is szabályozott[69] rendkívüli jogszabály,[70] amely célzottan az államszervezeti működés helyreállításának eszköze[71] és a rendeletben megfogalmazott norma – kötelező erejénél fogva – lehetővé teszi az államszervezet törvényes működésének helyreállítását. Azt, hogy pontosan miről rendelkezhetett az államfő ilyen esetben, a Hvt. 64. § (3) bekezdése határozta meg, keretet adva ezzel a köztársasági elnök cselekvésének. Korlátozta továbbá az államfői hatáskört az, hogy a rendeletek maximum harminc napig maradhattak hatályban, azonban a hatályt az Országgyűlés, akadályoztatás esetén annak honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága, meghosszabbíthatta,[72] legfeljebb a szükségállapot végéig.[73]

A AT9Ms következtében a köztársasági elnök hatáskörei jelentősen megváltoztak. Míg a korábbi szabályozásnak kifejezett jellemzője volt az, hogy szükségállapot idején a köztársasági elnök jogkörei jelentősen kiszélesedtek a normális állami működés esetén biztosított jogköreihez képest,[74] a fentebb említetteknek megfelelően az államfő feladata volt a rendkívüli intézkedések bevezetése, addig a módosítás következtében a Kormány döntési jogkörei szélesedtek ki jelentősen a szükségállapot vonatkozásában. Az Alaptörvény rendelkezései értelmében a rendőrséget,[75] a nemzetbiztonsági szolgálatokat,[76] illetve a Magyar Honvédséget[77] is a Kormány irányítja és arra tekintettel, hogy az Alaptörvény jelenleg hatályos szövege nem rendelkezik külön arról a szükségállapotra vonatkozó rendelkezéseknél, hogy az állámélet mely szereplője jogosult azok felhasználására, így következtethetünk arra, hogy ezek a jogosultságok a Kormánynál maradnak. Ezt támasztja alá az is, hogy a rendkívüli intézkedések meghozatalára is immár a köztársasági elnök helyett a Kormány válik jogosulttá,[78] és a Vbö. határozza meg azon konkrét intézkedések körét, amelyek ilyen esetben bevezetésre kerülhetnek.[79] A törvény felhatalmazása alapján az „állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében" rendeleti úton olyan intézkedéseket hozhat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, bizonyos törvényi rendelkezésektől eltérhet és

---

68 Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

69 Uo. T) cikk (2) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

70 Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai.* Budapest, Dialóg Campus, 2017. 150.

71 Csak szükségállapot esetén és csak sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be az államfő ilyen módon, a rendelet a szükségállapot fennállásáig, de maximum 30 napig maradhat hatályban.

72 Alaptörvény 50. cikk (5) bekezdés.

73 Alaptörvény 50. cikk (6) bekezdés.

74 Jakab–Till i. m. 452.

75 Alaptörvény 46, cikk (2) bekezdés.

76 Uo. 46. cikk (3) bekezdés.

77 Uo. 45. cikk (3) bekezdés.

78 Uo. 54. cikk (1) bekezdés.

79 Vbö. 80–81. §§.

egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.[80] Az utóbbi „egyéb rendkívüli intézkedésekkel" kapcsolatos fordulat tág értelmezési teret hagy azzal kapcsolatban, hogy pontosan milyen rendelkezések vezethetők be, de a Vbö. 80. § (2) bekezdés szűkíti ezt azzal, hogy taxálja a szabályozási tárgyköröket, meghatározza, hogy mely célok szem előtt tartásával lehet ezeket a rendelkezéseket alkalmazni,[81] illetve a jogszabály egy szükségességi-arányossági követelményt is felállít.[82]

A jogalkotási kérdések vonatkozásában korlátozza azállamfő cselekvési lehetőségét az, hogy nincs lehetősége a köztársasági elnöknek rendeletalkotásra, sőt ennek lehetőségét az Alaptörvény a Kormányra ruházta át[83] azzal, hogy az államfő a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok szerint a Kormány által alkotott rendelettel kapcsolatban mindössze a tájékoztatás kérelmezésének lehetőségével élhet.[84]

Mint ahogy az már említésre került, a szabályozás átalakításának fő célja volt egyrészt az AT9M Indokolásának 11. cikke szerint az infrastruktúra és a technológia fejlődéséhez való adaptáció, illetve az alkotmányozó célja volt továbbá a különleges jogrendi szabályozás egyszerűsítése.[85] Azonban a szükségállapoti szabályozás átalakítását annak fényében kell értékelnünk, hogy az valóban minden esetben hatékonyan tudja-e kezelni a válsághelyzeteket.

Ennek kapcsán szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a szükségállapot tényállását megvalósító cselekményeknek több típusának[86] is célja az államhatalom megszerzése, a kormány megbuktatása. Abban az esetben, ha felforgatás, államcsíny, illetve a polgárháborús cselekmény következtében a szükségállapot kihirdetését követően megszűnik a Kormány megbízatása,[87] a köztársasági elnök tizenöt napon belül javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Miniszterelnök személyére.[88] Ha az Országgyűlés a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően megválasztja a miniszterelnököt, akkor a helyzet lényegében problémamentesen rendezhető és hamar megalakulhat az új kormány. Ha elsőre nem választják meg a köztársasági elnök jelöltjét, akkor az államfő ismételten javaslatot tehet 15 napon belül az Országgyűlésnek a kormányfő személyére,[89] azonban ha a második jelöltet sem választják meg, az már számos problémát felvethet. Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy akkor, ha az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül az Országgyűlés nem választja meg az államfő jelölt-

---

80 Uo. 80. § (1) bekezdés.

81 Vbö. 80. § (3) bekezdés.

82 Uo. 80. § (4) bekezdés.

83 Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

84 Uo. 53. cikk (2)–(3) bekezdés.

85 Ősze Áron: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamenti Szemle,* 2021/1. 6.

86 Államcsíny: „[…] tág értelemben egy hivatalban lévő kormány megdöntése […] jellemzően egy kis, gyakran elit csoport által." Ld. Danielle Han: An Overview d'état: Are Coups Democracy in Action? *Jstor Daily,* 2023.02.19 (Hozzáférhető: https://bit.ly/49F3iRs)

87 Ebben az esetben legvalószínűbb, hogy a kormányfő halála, illetve a tisztségéről való lemondása az, ami a Kormány megbízatásának megszűnését eredményezi.

88 Alaptörvény 16. cikk (5) bekezdés.

89 Uo. 16. cikk (6) bekezdés.

jét, akkor az Országgyűlés feloszlatható,[90] ennek azonban van két korlátja. Az egyik egy olyan korlát, amelyet az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai között találunk meg: az Országgyűlés szükségállapot idején nem oszlatható fel.[91] A másik korlát pedig az államfő tevékenységének szab határt. Bár a többségi-elv pusztán a parlamenti szokásjog része, így elmulasztásának nincs normatív következménye, az államfő közjogi felelősségének lehetőségét vetheti fel, ha az elnök olyan személyt javasol, akiről tudja, hogy az Országgyűlés nem fogja megválasztani; ez a rendeltetésszerű joggyakorlás jogállami tilalmába ütközik.[92] Ezt támasztja alá Patyi András is, amikor kifejti, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a jogállam-klauzulából fakad[93] így az államfő közjogi felelősségre vonása ebben az esetben lehetséges lenne, hiszen ez az államszervezet olyan diszfunkcióját eredményezné, amely a demokratikus állami működést súlyosan veszélyeztetné. Az egész államfői intézményt és annak nélkülözhetetlen elemét, a semlegességet vizsgálva megállapítható, hogy teljesen idegen lenne az államfői szereptől bármely, az előbbiekben említett szerepkör, amely kifejezetten instabil politikai helyzetet hoz létre. Amennyiben ezutóbbi forgatókönyv valósul meg és a kormányfő megválasztása elhúzódik, álláspontom szerint szükséges a köztársasági elnöknek érdemi hatásköröket biztosítani a védelmi-biztonsági intézkedések vonatkozásában. Bár a vonatkozó szabályozásnak megfelelően a korábbi Kormány ügyvezető kormányként gyakorolja hatásköreit,[94] azonban a hatáskör-gyakorlás korlátozott, a rendeletalkotás is csak törvényi felhatalmazás alapján, halaszthatatlan esetben lehetséges.

Különösen fontos az, hogy a köztársasági elnök érdemi hatáskörrel rendelkezzen szükségállapot idején abban az esetben, ha a Kormány megbuktatása a tényállásszerű cselekmények következtében megvalósult, ám az Országgyűlés akadályoztatva van és nem tud döntést hozni az új kormányfő személyéről. Bár az első esetben említetteknek megfelelően az előző Kormány itt is ügyvezető kormányként tevékenykedik tovább, de – ahogy az említésre került – hatáskör-gyakorlása igen korlátozott és a különleges jogrend másik döntéshozója, az Országgyűlés sem képes érdemi cselekvésre. Ennek fényében ebben az állapotban is indokolt a hatáskör-átruházás.

4. Konklúzió

Az Alaptörvény-módosítást követően egyértelmű vált, hogy immár nem a köztársasági elnök az, aki szükségállapot idején érdemi rendelkezéseket hozhat, hanem a Kormány hatáskörei bővültek jelentős mértékben. Több szerző érvelt már a kilencedik módosítás előtt is amellett, hogy a Kormányra kell érdemi hatásköröket ruházni szükségállapot

---

90 Uo. 5. cikk (3) bekezdés a) pont.

91 Uo. 55. cikk (1) bekezdés.

92 Herbert Küpper: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk, vagy az alkotmányosság kijátszása? In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009. 495–496.

93 Patyi András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben. *Acta Humana,* 2021/2. 95.

94 Uo. 22. cikk (1) bekezdés.

esetén, hiszen a köztársasági elnök „[…] nagy valószínűséggel nem rendelkezik a védekezéshez szükséges információk szervezett feldolgozási képességével és az ehhez kapcsolódó döntési rutinnal”,[95] valamint aggályosnak tartották, hogy a „rendszer valódi politikai hatalmi középpontját képező miniszterelnök, akinek valós gyakorlata és apparátusa van a kormányzásban”[96] nem kapott érdemi hatásköröket.

Vitathatatlan a tény, hogy szükségállapot esetén valóban szükséges az, hogy hatékonyan helyre lehessen állítani az államszervezet demokratikus működését és a fentebb említettek okán a Kormány az, aki a leghatékonyabban tud eljárni, főként arra tekintettel, hogy a Kormánynak számos egyéb jogköre van az ország honvédelmi felkészültségének biztosítására.[97] Ugyanakkor a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás jelentős hatalomkoncentrációt eredményez a Kormánynál, annak ellenére is, hogy vannak az Alaptörvénybe, illetve a sarkalatos törvényekbe épített olyan garanciák, amelyek korlátozzák a Kormány cselekvési lehetőségét.[98] Ez álláspontom szerint azért nem szerencsés, mert – az előző fejezetben említetteknek megfelelően – a hatalom megszerzésére való törekvés fogalmi eleme a hatalmat birtokló szervek, a Kormány, továbbá az Országgyűlés válsága, így ebben az esetben nélkülözhetetlen az, hogy hatékony eszköz álljon az államfő rendelkezésére az államszervezet demokratikus működésének helyreállításához. Ha bekövetkeznek a szükségállapot tényállási előfeltételei, akkor az magába foglalja annak a lehetőségét, hogy a Kormány valamilyen egyéb, a tényállást megvalósító cselekményekkel összefüggő okból akadályoztatva van és nem képes ellátni a feladatait, ahogy arra már korábban egy fiktív szcenárió felvázolásával rávilágítottam. Ezekben az esetekben bizonyulhat igazán szükségesnek az, ha a köztársasági elnök rendelkezik olyan cselekvési lehetőséggel, amely kellően hatékony és illeszkedik a jelen szabályozási rendszer koherenciájába, valamint nem idegen a parlamentáris kormányformájú állam államfőjétől sem, hiszen ennek a jogdogmatikai alapjai az alábbiak szerint adottak.

Az Alaptörvény kimondja, hogy „[…] a köztársasági elnök […] őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.”.[99] Az Alkotmánybíróság 8/1992 (I. 30.) AB határozata alapján az *őrködés* nem korlátozódik krízishelyzetekre, hanem az államügyek szokásos intézésének is a része.[100] A krízishelyzetekben való őrködés az államfő jogállásának ugyanakkor mindenképp része, ami indokolttá teszi a beavatkozását belső válságok esetében. A szükségállapot az egyetlen olyan minősített időszaka a különleges jogrendnek, amikor tisztán belső államszervezeti válságról, belső hatalmi konfliktusról beszélhetünk. Ez egy olyan *krízishelyzet*, aminél biztosítani kell azt,

---

95 Kádár i. m. 22.

96 Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat, 2019. 29.

97 Hvt. 6. § (1)–(6) bekezdés.

98 Ilyen például az a garancia, hogy az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti a különleges jogrendi rendeletet az Alaptörvény 54. cikk (6) bekezdés szerint.

99 Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

100 8/1992 (I. 30.) AB határozat, ABH 51, 54.

hogy az államfő szükség esetén fel tudjon lépni akkor, ha az államszervezet demokratikus működésének fenntartásához ez elengedhetetlenül szükséges. Bár az államfőnek van néhány kontrolleszköze, amellyel felléphet a Kormány tevékenységével szemben, azonban ezek – néhány kivételtől eltekintve – olyan jogosultságok, amelyek más szerv intézkedését kezdeményezik.[101]

Összességében azt gondolom, hogy az alkotmányozó alapvetően helyesen döntött a szükségállapotra vonatkozó szabályozás átalakításával, hiszen így a szabályozás egyszerűbb és koherensebb lett. A Kormány alapvetően hatékony cselekvő lehet szükségállapotban, azonban nem szalad megfeledkezni arról, hogy vannak olyan, reális tényállásszerű cselekmények, amely megvalósulásakor a Kormány nem tudja meghozni a szükséges védelmi-biztonsági intézkedésről döntsön. Éppen ezért azt gondolom, hogy az alkotmányozónak lehetőséget kell biztosítania az államfőnek arra, hogy a jogállásának immanens részét képező őrködő funkciójának eleget tegyen, és szükség esetén helyreállítsa az államszervezet demokratikus működését olyan eszközzel, amelynek keretében önálló politikai döntést hozhat. Mindezek alapján azt gondolom, hogy ennyiben szükséges lehet a köztársasági elnök jogállásának ezen szegmensére vonatkozó szabályozás revíziója, újragondolása, esetleges kiegészítése.

[101] Ld. bővebben: Csink Lóránt: A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre az Alaptörvény kilencedik módosítását követően. In: Csink Lóránt – Szabó István: *Az államfő jogállása III.* Budapest, Pázmány Press, 2023. 17.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 79–98.

A TERMŐFÖLDÁRAK ALAPKÉRDÉSEI MAGYARORSZÁGON*

Fekete Kristóf Benedek – Varga Zoltán
PhD-hallgató (PTE ÁJK) – bíró (Győri Törvényszék)

1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének P) cikk (2) bekezdése alapján a termőföldek hasznosítása – amely mint természeti erőforrás a nemzet közös örökségét képezi, és amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége[1] – kizárólag sarkalatos törvényben meghatározott korlátokkal és feltételekkel valósulhat meg. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.) és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) ennek megfelelően – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt (a továbbiakban: Ptk.) háttérjogszabályként alapul véve – végig veszik ezeket a követelményeket.

Az Fftv. 2023 első félévében bekövetkezett változásai indokolttá és időszerűvé teszik az eddig hatályos és a jelenlegi termőföldárakra vonatkozó szabályozás, illetve gyakorlat áttekintését. Ennek megfelelően jelen tanulmány célja, hogy a magyarországi termőföldárak új keletű jogi szabályozását alapul véve bemutassa annak hatályos rendszerét, illetve visszatekintsen a korábban kialakult, valamint a kialakulóban lévő árképzési gyakorlatra.

2. Általános szerződési szabadság kontra speciális törvényi rendelkezések

A Ptk. 6:59. §-ában rögzített szerződési szabadság alapján a felek szabadon köthetnek szerződést, ennek tartalmát, így a vételárat is, maguk alakíthatják ki. E szerződéses jogviszony keretében tehát főszabályként kizárólag a Ptk. kógens szabályaitól nem

* A kézirat lezárásának dátuma: 2023. 08. 31.

1 Ld. az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

térhetnek el. Másfelől az említett általános jellegű szerződési szabadságot speciális törvényi rendelkezések szűkíthetik.

Ebben az esetben az Fftv., illetve a Fétv. előírásai – mint speciális szabályok – lesznek irányadóak, mivel a *lex specialis derogat legi generali* elvéből kifolyóan a Ptk. rendelkezései csupán másodlagos szerepet töltenek be. Mindezt erősíti a Kúria haszonbérleti szerződésekkel összefüggő döntése, amelynek tartalmát, jogi analógiát használva, e helyütt is érdemes röviden összefoglalni.

Abban az esetben tehát, ha valamely szerződéses feltétel esetén az Fftv., illetve Fétv. kógens előírást tartalmaz, úgy a felek ettől eltérő megállapodása alkalmas a törvények rendelkezéseinek megkerülésére. Ugyan a Ptk. szabályai szerint a termőföldárakra vonatkozó megállapodásoktól a felek egyező akarattal eltérhetnek, de a termőföld-adásvételi szerződésre elsődlegesen az Fftv. és a Fétv. speciális rendelkezései az irányadók, a Ptk. rendelkezései csak másodlagosak. A termőföldre vonatkozó szerződések esetén előbbi jogszabályokban foglalt rendelkezések megelőzik a Ptk. szerződési szabadságra vonatkozó rendelkezéseit.[2] A szerződési szabadság polgári jogi szabálya így az Fftv. és a Fétv. hatálya alá tartozó termőföld-adásvételi szerződések megkötése szempontjából korlátozottan alkalmazható.

3. Termőföldárak, termőföld átlagárak a nem állami tulajdonú földrészletek esetén

A termőföldárak megállapításánál tehát a szerződő feleknek figyelemmel kell lenniük az általános szabályokon túl a speciális törvényi rendelkezések kógens szabályaira is. Mivel a termőföld korlátozott mértékben áll rendelkezésre, a jogalkotó annak hasznosításához kapcsolódóan az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatos törvényben meghatározott különös korlátokat és feltételeket írt, illetve ír elő az alábbiak szerint.[3]

a) Az első szabályozási megoldás alapján a helyi földbizottság a termőföld-adásvételi szerződéseket a *köztudomású tények* és *legjobb ismeretei* alapján, különösen arra tekintettel vizsgálja, hogy az ellenérték a föld forgalmi értékével arányban áll-e, és ha nem, az aránytalansággal a vevő elővásárlásra jogosultat tartott-e távol az elővásárlási jogának gyakorlásától.[4] E körben értékelni szükséges azt, hogy fennáll-e *feltűnő értékaránytalanság*[5] a földrészlet helyben szokásos piaci

---

[2] Vö. a Kúria Kfv.II.37.695/2021/6. számú precedensképes határozat [36]–[37] bekezdésével.

[3] A hazai szabályozás mellett természetesen kiemelt szerepe van az Európai Unió jogi előírásainak, illetve bírósági gyakorlatának. Részletesen ld. Szilágyi János Ede: Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása. *Agrár- és Környezetjog,* 2017/23. 165–181.

[4] Ld. az Fftv. 24. § (2) bekezdés *d)* pontját. [Időállapot: közlönyállapot (2013.VI.30.)]

[5] „A szerződésnek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnően nagy értékkülönbségére alapított megtámadása esetében annak megállapításához, hogy az értékkülönbség feltűnően nagy-e, a bíróságnak vizsgálnia kell a szerződéskötés körülményeit, a szerződés egész tartalmát, a forgalmi (érték-)viszonyokat, az ügylet jellegéből fakadó sajátosságokat, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás meghatározásának módját." Ld. a Legfelsőbb Bíróság PK 267. számú állásfoglalását. Rendelkező rész I. pont. Vö. 1/2014. PJE határozat 1. pontjával.

ára és a szerződés szerinti vételár között, amennyiben pedig igenlő a válasz, úgy azt is vizsgálni kell, hogy ezzel az aránytalansággal a vevő más elővásárlásra jogosultat távol tartott-e elővásárlási jogának gyakorlásától.[6] A túl magasnak ítélt vételár (értékaránytalanság) önmagában tehát nem alapozza meg a jóváhagyást megtagadó határozatot,[7] mivel nem áll fenn az Fftv. által támasztott másik konjunktív feltétel: nincs 'ellenérdekű fél'. Szükség van tehát annak bizonyítására is, hogy az aránytalan vételár valóban távol tartott-e elővásárlásra jogosultat a kifüggesztett szerződésre való jelentkezéstől, az elővásárlásra jogosultak szándéknyilatkozatának feltárása pedig a kúriai gyakorlat alapján nem lehetetlen.[8] A Kúria álláspontja szerint elsőként a vételár aránytalanságát szükséges tisztázni igazságügyi szakértő bevonásával, mivel az eljáró bírónak – tekintve, hogy „[v]alamely ingatlan forgalmi értékének meghatározása szakkérdés, így szakkérdés az aránytalanság is" – ez biztosít megnyugtató módon döntési alapot, és csakis ezt követően vizsgálható az elővásárlásra jogosult elővásárlási joggyakorlástól való visszatartásának kérdése.[9] A kúriai gyakorlat alapján rögzíthető, hogy az aránytalanság a forgalmi érték és a vételár közötti súlyos, kirívó eltérést jelenti. A statisztikai középértékre vonatkozó iránymutatás szerint pedig ezt az értéket

> „[a]z egyes adásvételekből számított statisztikai középérték ismeretében lehet meghatározni, vagyis az egyes adásvételekben szereplő vételár az átlagértéktől eltérő vételárak összességéből határozható meg. Vagyis a piaci összehasonlító módszer esetén is meghatározható az, hogy melyek azok az értékek a vételárak közül, amelyek már kirívó eltérést, aránytalanságot mutatnak az adott ingatlan vonatkozásában jellemző szokásos piaci forgalmi értéknek tekinthető középső értéksávtól"[10].

> „A Kúria konzekvensnek tekinthető gyakorlata alapján tehát ilyen jellegű perekben első körben a vételár aránytalanságának kérdését kell tisztázni igazságügyi szakértő igénybevételével, s amennyiben a vételár aránytalanságát a szakvélemény alátámasztja, ekkor – s csak ekkor – vizsgálható az elővásárlásra jogosult elővásárlási joggyakorlástól való visszatartásának kérdése. Önmagában a vételár aránytalansága objektíve nem igazolja az elővásárlásra jogosult visszatartását elővásárlási jogának gyakorlásától. A vételár arányta-

---

6 Ld. Orlovits Zsolt – Kovács László – Csegődi Tibor László – Battay Márton Balázs – Cseszlai István – Győrffy Balázs: *Földforgalmi szabályozás*. Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015. 15.

7 Ezt erősíti a Kúria azon határozata is, amelyben az átlagos haszonbérleti díjtól való 70%-os eltérést nem tartotta önmagában alkalmasnak annak megállapítására, hogy objektíve alkalmas más előhaszonbérleti jogosult távoltartására. Vö. a Kúria Kfv.II.37.234/2017/5. számú precedensképes határozat [28] bekezdésével.

8 Vö. a Kúria Kfv.IV.37.172/2017/5. számú precedensképes határozata [21] bekezdésével.

9 Ld. a Kúria Kfv.IV. 37.784/2016/5. számú precedensképes határozat [27] bekezdését.

10 Ld. a Kúria Kfv.III.37.686/2020/5. számú precedensképes határozat [21] bekezdését.

lanságának pedig a forgalmi érték és a vételár közötti súlyos, kirívó, feltűnő eltérés tekinthető."[11]

b) A második – jelenleg hatályos – szabályozási megoldás szerint a termőföld-adásvételi szerződések értékelése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a földnek az ügylet szerinti ellenértéke (vételár) alapos indok nélkül ne haladja meg *ba)* az erdőnek nem minősülő föld esetén a földnek – indexálással meghatározott – 20 éves termelési időszakra számított jövedelemtermelő képességét,[12] *bb)* erdőnek minősülő föld esetében pedig a földnek 50 éves termelési ciklusra számított jövedelemtermelő képességét azzal, hogy az erdőtalaj és a faállomány értékét együttesen kell megállapítani, amelynek során az erdőtalaj értékét az erdő örökös járadékából, míg a faállomány értékét a potenciális véghasználatból levezetett jelenérték szerint kell kiszámítani,[13] továbbá a földön létesített ültetvény vagy felépítmény értékét nettó pótlásiköltség alapú értékbecsléssel kell megállapítani.

Természetesen a vételárat a felek alkufolyamata határozza meg, azonban annak érdekében, hogy a föld a valóban gazdálkodni kívánó személyekhez kerüljön, a fent rögzített törvényi szempontokat érvényre kell juttatni.[14] Ehhez kapcsolódóan az Fftv.-t módosító törvény indokolása[15] kitér arra, hogy nem elfogadható a gazdaságtalanul hosszú megtérülési időt eredményező ellenérték. Mivel a föld korlátozott mértékben elérhető erőforrás, amely hasznot hajt a művelője számára, ezért az értékének az észszerű időn belül gazdálkodással kinyerhető haszon szabja meg a felső határát. Ily módon a vizsgált rendelkezés célja megvédeni a földet szerző felet, hogy irracionális befektetésbe fogjon, amellyel egyfelől speciálisan a saját gazdálkodásában okozhat helyrehozhatatlan törést, másfelől generálisan a gazdálkodói közösség érdekeit sértheti a földárak túlzott mértékű (káros hatású) emelkedésével és ezáltal a földpiaci buborék képződésével. Főszabály szerint tehát a szabályozás a föld értékét a mezőgazdasági tevékenységgel elérhető jövedelemhez kapcsolja és nem más célú hasznosításhoz.[16] Mindazonáltal kivételesen van helye e szabálytól való eltérésre alapos indok esetén, mint például beékelődött terület kivásárlása, sajátos termelési módszer alkalmazása.[17] A vételár – kiegészítő jelleggel – a földön létesített ültetvény vagy felépítmény

---

[11] Ld. Varga Zoltán: A vételár aránytalansága a földforgalmi eljárásokban. *Ingatlanjog* 2023/1. [17] bekezdés.

[12] Ld. az Fftv. 24. § (3) bekezdés *ha)* alpontját. (Időállapot: 2023.I.1. – 2023.IV.30.)

[13] Ld. az Fftv. 24. § (3) bekezdés *hb)* alpontját. (Időállapot: 2023.I.1. – 2023.IV.30.)

[14] Vö. Balogh Brigitta: *Változások a földforgalmi szabályozásban*. Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2019. 17.

[15] Ld. az egyes törvényeknek a mező-és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény részletes indokolását a 8. §-hoz.

[16] Ez azért rendkívül életbevágó, mert például, ha szőlőtermelő területeket majdani építési telekként értékesítenek jóval magasabb áron, mint amennyit egy gazdálkodó meg tud fizetni, akkor a spekulánsok a gazdálkodókat akár rövid távon is ellehetetleníthetik. Ld. Balogh i. m. 17.

[17] Ld. Balogh i. m. 18.

nettó pótlásiköltség alapú értékbecsléssel megállapított értékével együtt mozog, vagyis azokkal a költségekkel, amelyekkel az adott beruházást újra elő lehetne állítani a konkrét területen. A második szabályozási megoldás kapcsán kúriai gyakorlatról nem beszélhetünk, az elsőfokú bíróságok azonban eltérően ítélték meg ilyen esetekben a szakértő kirendelésének kérdését. Azokban a földforgalmi hatósági eljárásokat érintő perekben, amelyekben a helyi földbizottság az aránytalan vételárral kapcsolatban a második szabályozási megoldás hatálya alatt még az első szabályozási megoldás alapján foglalt állást, a törvényszékek többsége nem rendelt ki igazságügyi szakértőt, mivel „[a]z adás-vételi szerződésben meghatározott ellenérték vizsgálata kapcsán a helyi földbizottságnak már a föld 20 éves termelési időszakra számított jövedelemtermelő képességéből kell kiindulnia és nem a korábbi szabályozás szerinti, a helyben szokásos, kialakult vételárakból".[18] A bíróságok többsége az alperesi határozatokat megsemmisítette és a megismételt eljárásnál előírta, hogy amennyiben a kamarai szerv a vételár aránytalanságát kifogásolja, a második szabályozási megoldás alapján szükséges állást foglalnia e kérdésben, a korábbi szabályozást nem veheti figyelembe. A fentiektől eltérően azonban volt olyan elsőfokú bíróság is, amely a helyben szokásos vételárhoz képest eltúlzott szerződéses ellenértékre alapított földbizottsági állásfoglalás esetében igazságügyi szakértőt rendelt ki, aki az értékbecslést a föld jövedelemtermelő képességének vizsgálata alapján is elvégezte. A szakértői vélemény a vételárat nem tekintette eltúlzottnak, a törvényszék pedig rögzítette, hogy

> „[a] Földforgalmi tv. 23/A. § (1) bekezdése, valamint 24. § (3) bekezdésének *h)* pontja szerint a vételár eltúlzottságának meghatározása körében kiemelt jelentősége lett volna a föld jövedelemtermő képességének, azonban ilyen irányú vizsgálat a megelőző eljárásban nem volt. Az érdekelt kizárólag a piaci összehasonlító elemzés módszerével élt, amikor az állásfoglalásában több adásvételi szerződésben rögzített adatok alapján kívánta a helyben szokásos vételárat meghatározni, azonban jogszabály által felhozott jövedelemtermő képesség vonatkozásában semmifajta elemzést nem végzett és állásfoglalása erre vonatkozó indokolást sem tartalmaz".[19]

Álláspontunk szerint éppen a fenti megjegyzés miatt nem volt indokolt a szakértői bizonyítás elrendelése, mivel a helyi földbizottság a korábbi szabályozás alapján foglalt állást a vételár aránytalanságának kérdésében. Az elsőfokú bíróságok többsége a szakértő perbevezetésének elmaradását a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 92. § (1) bekezdésének *c)* pontjával in-

[18] Ld. a Győri Törvényszék 10.K.700.720/2021/10. számú ítélet indokolásának [34] bekezdését.

[19] Ld. a Pécsi Törvényszék K.701.451/2020/27. számú ítélet indokolásának [65] bekezdését.

dokolta, mert az alperes az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapította határozatát.[20]

ba) Erdőnek nem minősülő föld esetén tehát annak *indexálással meghatározott* 20 éves termelési időszakra számított *jövedelemtermelő képesség*ét kell alapul venni. Az indexálás módját azonban nem részletezi jogszabályi rendelkezés, így a kiszámítás mechanizmusát a bírósági, vagyis inkább az igazságügyi szakértői gyakorlat alakította ki. E helyütt továbbra is irányadó a Kúria korábbi döntése, amely elvi éllel rögzíti, hogy a föld forgalmi értékének meghatározása, illetve annak aránytalansága is szakkérdés, amelynél a bíróság valamennyi esetben igazságügyi szakértőt rendel ki. Az így elkészített szakvélemények egyezően abba az irányba mutatnak, hogy a jövedelemtermelő képesség számítása során indifferens a fölhasználó tevékenysége, illetve annak színvonala,[21] ebből folyóan mindig a termőföld potenciális termőképességére alapozva kell elvégezni az Fftv. által rendelt számítást.[22] Ily módon a termőföld jövedelemtermelő képessége a termőföld optimális hasznosításával elérhető jövedelmet jelenti azzal, hogy ennek számításakor nem vehető figyelembe múltban realizált jövedelem (pl. az eladótól vagy a földhasználótól kért gazdálkodási adatok), hanem kizárólag olyan (nyilvánosan is elérhető adatbázisokból kinyerhető) alapadatok felhasználásával számítható ki, amelyek alkalmasak a szerződéssel érintett termőföldben rejlő potenciál jövőbeni kihasználásával elérhető jövedelem kiszámításához.[23] Ezzel viszont az a gyakorlati probléma, hogy figyelmen kívül hagyja az ún. mínuszos éveket, amelyekben nem realizálható jövedelem, sőt mi több, a bejövő haszon nem fedezi a ráfordításokat sem. Éppen ezért, mivel az indexálással nyert eredmény – egyértelmű, lefektetett módszertan, számítási mód nélkül – rendkívül sok bizonytalanságot hordoz, véleményünk szerint a piaci összehasonlító adatokon alapuló értékelés adná a legpontosabb eredményt.[24]

bb) Erdőnek minősülő földnél a földnek 50 éves termelési ciklusra számított jövedelemtermelő képessége esetében az erdőtalaj és a faállomány értékét együttesen kell megállapítani, amelynek során az erdőtalaj értékét az erdő

---

[20] Ld. – többek között – a Budapest Környéki Törvényszék 103.K.703.064/2020/17. számú ítélet indokolásának [18] bekezdését.

[21] Ld. a Pécsi Törvényszék 6.K.700.006/2022/65. számú ítélet indokolásának [72] bekezdését.

[22] Ld. a Pécsi Törvényszék 6.K.700.006/2022/65. számú ítélet indokolásának [70] bekezdését. „[A] konkrét, az adásvétel időpontjában […] hasznosított földterület jövedelemtermelő képességét akkor becsülhetjük a legjobban, ha olyan információt használunk, amely az érintett terület környezetében hasonló művelési ágú területek nagyszámú mintájából származó jövedelmi adatokon alapul. Így a terület értékét nem a korábbi, földhasználó tevékenységi színvonalától tesszük függővé, hanem a terület adta lehetőségektől, hiszen egy adásvétel során is ezt árazzák be a piaci szereplők." Ld. a Pécsi Törvényszék 6.K.700.006/2022/65. számú ügyhöz tartozó igazságügyi szakértői véleményt. 22.

[23] Ld. a Pécsi Törvényszék 8.K.700.233/2023/20. számú ítélet indokolásának [34] bekezdését.

[24] Vö. a Pécsi Törvényszék 6.K.700.006/2022/65. számú ügyhöz tartozó igazságügyi szakértői véleménnyel. 29.

örökös járadékából, míg a faállomány értékét a potenciális véghasználatból levezetett jelenérték szerint kell kiszámítani. Mivel e számítási módszert sem bontja ki a jogalkotó, a leghelyesebb megoldás az, ha az erdő talaját és faállományát együtt értékeljük azzal, hogy minden vagyonelemet és kapcsolt vagyonértékű jogot figyelembe veszünk, majd 50 éves termelési ciklusra vetítjük. E helyütt kiindulópontot jelenthet a NAK számára készült szakértői tanulmány is, amely az erdő értékét az alábbi képlettel írta le.[25]

$$Eé = Thé + Fé + Éé$$

ahol

Eé: az erdő támpontul szolgáló forgalmi értéke
Thé: az erdei talaj hozadéki értéke a kapcsolt jogokkal együtt
Fé: a faállomány vizsgált időponti értéke
Éé: az épített ingatlanrészek vizsgált időponti értéke

A szakértői tanulmány hosszú oldalakat szentel e képlet részelemeinek: a *Thé*-érték levezetését a 12–20., a *Fé*-érték számítási módjait – a faállomány korára tekintettel – a 20–28., az *Éé*-érték elemeit a 28. oldalon rögzíti. Megjegyzendő azonban, hogy az 50 éves termelési ciklusra számított jövedelemtermelő képesség esetében az előző pontban írtak szintúgy irányadóak.

c) A harmadik szabályozási megoldás mintájára a termőföld-adásvételi szerződések értékelése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a földnek az ügylet szerinti ellenértéke alapos indok nélkül ne haladja meg az erdőnek nem minősülő föld esetén a Kamara által a honlapján (https://www.nak.hu/tta) nyilvánosságra hozott, a szerződéskötés évét megelőző naptári évben kialakult helyben szokásos átlagos forgalmi értéket 10%-ot meghaladó mértékét.[26] Erdőnek minősülő föld esetében a szabályozási konstrukció változatlan, így az előző pontokban tárgyaltak az irányadóak.

E körben tehát a szerződő feleknek már konkrét átlagárakhoz képest van lehetőségük eltérni, amely nagyban megkönnyítheti a vételárban történő megegyezést. A 2023. május 1-től és 2023. június 30-ig hatályban lévő szabályozásnak ugyanakkor volt egy kiegészítő rendelkezése, amely szerint a vételárat aránytalannak kell tekinteni, ha az érintett föld nem rendelkezik olyan előnyös tulajdonságokkal, amelyek a helyben szokásos vételár mértékétől való – *10%-ot meghaladó* – eltérést indokolják. Az Fftv. 24. § (5) bekezdése szerint előnyös tu-

[25] Ld. Nagy Imre – Kelemen Géza: *Az erdő értékelése a gyakorlatban*. (A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara számára készült szakértői tanulmány) (Oktatási segédlet). Szombathely, 2021. 12.

[26] Ld. az egyes földügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXVII. törvény 30. §-át és az Fftv. 24. § (3) bekezdés *hb)* alpontját. (Időállapot: 2023.V.1. – 2023.VI.30.)

lajdonságként lehet figyelembe venni a föld művelhetőség szempontjából kedvező alakját, fekvését, elhelyezkedését, megközelíthetőségét, kedvező domborzati és lejtésviszonyait, vízjárási rendezettségét, jó kultúrállapotát, öntözhetőségét, kerítettségét, azonban nem vehetők figyelembe előnyös tulajdonságként bizonytalan, jövőbeni események és legalább részben a vevő elhatározásától, kockázatvállalásától függő körülmények.[27]

Az Fftv. „10%-ot meghaladó" fordulata alapján az átlagártól kizárólag a felfelé történő eltérés okát kell „előnyös tulajdonságokkal" igazolni a szerződésben, vagyis – a törvény szövegéből folyóan – legalább kettő előnyös tulajdonsággal alátámasztani a 10%-ot meghaladó eltérést; az attól lefelé történő eltérést nem szükséges igazolni. A vizsgált szakasz második mondatában szereplő „lehet" szóhasználat arra enged következtetni, hogy az előnyös tulajdonságokat nem taxatívan, hanem exemplifikatívan határozták meg, azaz egyéb, a föld művelhetősége szempontjából előnyös tulajdonságok is figyelembe vehetők. Külön kiemelést érdemel, hogy az átlagáraknál a kivétel könnyedén főszabállyá válhat, mivel előnyös tulajdonságok megfelelő alátámasztása igen nagyarányú eltérést is igazolhat.

A harmadik szabályozási megoldás sem hozza vissza annak értékelését, hogy az esetlegesen aránytalan vételár visszatartott-e elővásárlási jogosultat e jogának gyakorlásától, vagy sem. „Ennek indoka az lehet, hogy ennek vizsgálata mind a helyi földbizottsági szakaszban, mind a mezőgazdasági igazgatási szervi szakaszban, mind a bírósági eljárás során nehézségekbe ütközött, a jogalkotó az objektív szempontok figyelembevétele felé kívánta terelni a szabályozást."[28]

4. A termőföld-adásvétel egyes különös kérdései, esetei

4.1. Az ellenszolgáltatás (vételár) pénzneme

Mindenekelőtt érdemes szót ejteni a vételár pénzneméről. Sok adásvételi szerződés a vételárat nem forintban, hanem más külföldi pénznemben, jellemzően euróban határozta meg. Mivel az Alaptörvény K) cikke félreérthetetlenül rögzíti, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint, az abban történő teljesítést – álláspontunk szerint hiába adták meg más pénznemben – nem utasíthatja vissza az eladó. Ezt azonban árnyalja az a gyakorlati probléma, hogy a szerződéskötés és a tulajdonbejegyzés között hónapok telnek el és a forint árfolyama folyamatos mozgásban van, vagyis a teljesítés időpontjától függően összegszerűségében változhat. Az Fftv. 2023. július 1-től hatályos módosítása[29] ezt a problémát azzal oldja fel, hogy *expressis verbis* kimondja: a föld tu-

[27] Az adásvételi szerződés jóváhagyása iránti eljárás során a mezőgazdasági igazgatási szerv felhívására az eladó vagy megbízása alapján a vevő köteles bizonyítani a vételár értékének arányosságát. Ld. az Fftv. 24. § (5) bekezdését. (Időállapot: 2023.V.1. – 2023.VI.30.)

[28] Ld. Varga i. m. [34] bekezdés.

[29] Ld. az egyes törvényeknek az agrárminiszter feladatkörét érintő módosításáról szóló 2023. évi XLIV. törvényt.

lajdonjogának átruházására irányuló szerződésben a föld ellenértékét az Alaptörvény K) cikkében meghatározott hivatalos pénznemben (tehát forintban is) fel kell tüntetni, vagyis a szerződésben meghatározott ellenérték (vételár) ennek megfizetésével is teljesíthető.[30] Az Fftv. új 8/A. § (3)–(4) bekezdése további követelményként rögzíti, hogy a vételár meghatározása során külön-külön fel kell tüntetni a föld, illetve az azon található ültetvény, felépítmény vagy a földrészlet forgalmi értékét, illetve hasznait növelő agrotechnikai létesítmény ellenértékét is. Mindezt az egybefoglalt vételárnál is alkalmazni kell azzal, hogy az egyes földterületek ellenértékét is részletezni szükséges, valamint a szerződésben egyértelműen utalni kell a vételár egybefoglaltságára.

4.2. Az egybefoglalt vételár

Az Fftv. 19. § (5) bekezdése szerint több földnek egybefoglalt vételáron történő eladására akkor kerülhet sor, ha azok szomszédosak egymással vagy a földek azonos vagy szomszédos járás területén fekszenek és a földek bejegyzett földhasználója az eladó, vagy legalább három éve a vevő.[31]

A földforgalomban bevett gyakorlat az egybefoglalt vételáron történő földértékesítés. Ennek hátterében az áll, hogy egyfelől ilyen esetben mint dologösszesség (azaz egyben) értékesíthető több földrészlet, amellyel könnyebben megelőzhető a birtokelaprózódás, másfelől nagyobb eséllyel kerülnek a szerződésben vevőként szereplő tulajdonába az adott földek, mivel az egybefoglalt vételár esetében az elővásárlási jog jogosultja nem válogathat a földrészletek között, hanem az összes egybefoglalt vételár alatt szereplő ingatlannál gyakorolja jogát. Sőt mi több, az Fftv. 15. § (5a) bekezdése nyomán egybefoglalt vételáron történő föld-adásvétel esetén a földműves tulajdonostársat a 18. § (3) bekezdése alapján megillető elővásárlási jog kizárólag akkor gyakorolható, ha ez az elővásárlási jogosultság valamennyi érintett ingatlannál fennáll. Az sem kizárt, hogy egy területre többen együtt jelentkeznek, ekkor valamennyi elővásárló adott hányadot kap azzal, hogy ez esetben a leggyengébb elővásárlói ranghelyet kell figyelembe venni. Abban az esetben viszont, ha az elővásárlási jog jogosultja több földrészlet együttes eladását tartalmazó szerződés alapján csupán az egyik földre tesz elfogadó nyilatkozatot (tipikusan arra, amelyre nézve előkelőbb ranghelyen áll), nyilatkozata – a Ptk. 6:67. §-a szerint – új ajánlatnak minősül, amely viszont nem köti az eladó felet.[32]

A kúriai gyakorlat alapján „[t]ermőföld-adásvételi szerződésben egybefoglalt vételár kikötése esetén az egy mezőgazdasági üzemközponthoz tartozás mint törvényi feltétel teljesülését az eladó vonatkozásában kell értékelni, illetőleg vizsgálni. Olyan

---

30 Ld. az Fftv. 8/A. § (1) bekezdését.

31 Ez a szabályozási megoldás már kizárja azt, hogy a szerződő feleken kívülálló harmadik személy használatában álló földeket e harmadik személy földhasználatára alapozva dologösszességként értékesítsék. Ld. Szilvás Zoltán – Farkas Diána – Gósz Zoltán: *Földügyi szabályok változása*. Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2022. 11.

32 Ld. Orlovits–Kovács–Csegődi–Battay–Cseszlai–Győrffy i. m. 14.

ingatlanra nem köthető ki egybefoglalt vételár, amely az adásvételi szerződésben félként nem szereplő harmadik személy földhasználó üzemközpontjához tartozik".[33]

4.3. Az értékkiegyenlítés kérdése

A visszaélések elkerülése céljából csere útján az Fftv. 12. §-a szerint akkor lehet föld tulajdonjogát megszerezni, ha a felek kölcsönösen föld tulajdonjogának átruházására vállalnak kötelezettséget szerződésben és a csere tárgyát képező egyik földrészlet az azt megszerző cserepartnernek a már tulajdonában álló földrészletével *azonos településen fekszik*, vagy pedig a cserepartnerek (i) egyike helyben lakónak minősül, vagy (ii) egyikének *életvitelszerű lakáshasználati helye*[34] vagy a *mezőgazdasági üzemközpontja* legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa a csere tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van. Főszabály szerint a csere csupán hatósági jóváhagyás köteles, tehát nem kell kifüggeszteni, sőt mi több, közeli hozzátartozók esetén egyikre sincs szükség.[35]

De mi van olyankor, amikor a földterületek egyébként megfelelnek a fenti szempontoknak, viszont a földek AK értéke eltérő vagy méretük nem azonos? Ilyen esetben az általános gyakorlat az, hogy csekély mértékben (kb.10-20%) sor kerülhet ún. értékkiegyenlítésre, vagyis a mondott értékkülönbözet pénzben történő megfizetésére,[36] azonban ennek arányosságát a Kamara minden esetben külön vizsgálja. Mivel az Fftv. expressis verbis nem rögzíti az értékkiegyenlítés szabályát, elvi értelemben csere jogcímén lehetőség volna bekerülni (osztatlan közös) földterületekbe,[37] amelyet később előkelő ranghelyen mint tulajdonostárs adásvétel útján könnyen megszerezhet. E helyütt van kitüntetett szerepe a Kamarának, mert a csereszerződések vizsgálata során többek között ezt is ki kell szűrnie és elutasítani a szerződés jóváhagyását. A Kamara az állásfoglalását az Fftv. 24. és 27. §-aira figyelemmel alakítja ki, külön vizsgálva azt, hogy a föld cseréje esetén ez mennyiben szolgálja legalább az egyik szerződő félnél a birtokösszevonást.[38] A birtokösszevonás abban az esetben valósul meg, ha az átruhá-

---

33 Ld. BH2021. 87.

34 Az Fftv. új, az „életvitelszerű lakáshasználata helye" fordulatot használja a „helyben lakó" helyett, azonban a Kúria 5/2022. számú jogegységi határozatának „helyben lakás" igazolásának módjával kapcsolatban tett megállapításai e körben is irányadóak. Ez alapján a lakcímkártya, mivel csak a bejelentett lakcímet igazolja, az életvitelszerű ottlakás igazolására nem alkalmas, mert nem tükrözi az elővásárlásra jogosult és a megszerezni kívánt föld közötti tényleges kapcsolatot. Emiatt „[e]z a törvényi feltétel – egyebek között – a jegyző által kiállított hatósági bizonyítvánnyal igazolható hitelt érdemlően". Ld. az 5/2022. JEH 1. pontját. Vö. Balás Endre: Az életvitelszerű lakáshasználat igazolása. *Jogkövető,* 2023. február 5. https://jogkoveto.hu/tudastar/eletvitelszeru-lakashasznalat-igazolasa

35 Ld. az Fftv. 31-32. §-ait.

36 Ld. Orlovits–Kovács–Csegődi–Battay–Cseszlai Győrffy i. m. 29., 84.

37 „[A] gyakorlati tapasztalatok alapján a csere ügyleteket sok esetben visszaélésszerű célból kötötték meg, így válva valamilyen hányad erejéig tulajdonostárssá egy földrészletben." Ld. az egyes törvényeknek a mező-és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVI. törvény részletes indokolását a 11. §-hoz.

38 Ld. az Fftv. 32/A. §-át.

zás eredményeként már az ügyletet megelőzően is a vevő tulajdonában álló föld és az ügyletben elcserélt föld – a település közigazgatási határától függetlenül – egymással szomszédossá válik.[39]

A csereszerződések hatósági jóváhagyásánál egyértelműen el kell különíteni a mezőgazdasági igazgatási szerv és a helyi földbizottság vizsgálati jogkörét és annak terjedelmét. A Fétv. 9. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján birtokösszevonási célú földcserének az Fftv. 12. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti csereszerződés tekinthető. Az Fftv. 12. § (1) bekezdés *a)* pontja a birtokösszevonási célú csere megállapításánál kizárólag azt a feltételt támasztja, hogy a csere tárgyát képező egyik földrészlet az azt megszerző cserepartnernek a már tulajdonában álló földrészletével azonos településen található. A mezőgazdasági igazgatási szervnek a fentiek alapján tehát azt kell vizsgálnia, hogy a csereszerződésben érintett földterületek azonos településen fekszenek-e, vagy sem. A helyi földbizottság vizsgálati hatókörét az Fftv. 32/A. §-a határozza meg. Az Fftv. 32/A. §-át összevetve az Fftv. 12. § (1) bekezdés *a)* pontjával és a Fétv. 9. § (1) bekezdés *a)* pontjával megállapítható, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálati jogköre a birtokösszevonási célnál kizárólag arra terjed ki, hogy a csereszerződésben érintett földterületek azonos településen fekszenek-e, vagy sem. A helyi földbizottság az állásfoglalásában azonban azt vizsgálja, hogy a csere mennyiben szolgálja legalább egyik cserepartnernél a birtokösszevonást. A mezőgazdasági igazgatási szerv tehát a birtokösszevonási célnál objektív körülményt vizsgál, a helyi földbizottság pedig azt, hogy ténylegesen mennyiben szolgálja a birtokösszevonást legalább egyik cserepartnernél a csereszerződés.

4.4. A cserével vegyes adásvételi szerződések

A gyakorlatban többször találkozni cserével vegyes adásvételi szerződésekkel, amelyek különlegessége abban áll, hogy főszabály szerint az ilyen típusú szerződéseknél nem gyakorolható az elővásárlási jog.[40] Mindez azonban ahhoz vezethetne, hogy számos szerződésbe foglalnak bele kisebb cserelemeket, hogy azokra ne lehessen jelentkezni, amely nyilvánvalóan arra irányulna, hogy az eladó és a vevő között az adásvétel 'akadálytalanul' végbemenjen.[41]

A bírói gyakorlat szerint kivételes esetben még a cserével vegyes adásvételi szerződéssel szemben is gyakorolható elővásárlási jog. Ez akkor lehetséges, ha megállapítható, hogy a csereelem szerződésbe iktatására az elővásárlási jog kijátszása érdekében került sor. Ilyenkor a bíróság a szerződést adásvételi szerződésnek tekinti és a szerződés létrejöttét az elővásárlásra jogosult és az eladó között állapítja meg.[42] Ez viszont két

---

[39] Ld. Lepsényi Mária: Birtok-összevonási céllal értékesített föld adómentessége. *Önadózó,* 2014/01. (2014. február 6.) https://tinyurl.com/4ue3nb3n

[40] Ld. EBH2009. 1952.

[41] E körben a vételárakat és a csereterületeket az eddig bemutatott szempontok szerint kell vizsgálni.

[42] Ld. EBH2010. 2133. Amennyiben a tulajdonos az elővásárlási jogból eredő kötelezettségeinek megszegésével köt szerződést, az így megkötött szerződés az elővásárlási jog jogosultjával szemben hatálytalan. Ld. a Ptk. 6:223. § (1) bekezdését.

elemet szimultán feltételez. Egyrészt a cserével vegyes adásvételi szerződésre elfogadó nyilatkozatot szükséges tenni, illetve teljesítőképességet igazolni (a szerződésben meghatározott módon[43]), másrészt pedig bíróságon megállapítást kell nyernie annak, hogy e szerződés valóban az elővásárlási jog kijátszására irányult.[44] Fontos, hogy a konkrét szerződés teljesen érvényes szerződés, viszont kizárólag az elővásárlási jog jogosultjával szemben hatálytalan, vagyis ha gyakorolja elővásárlási jogát, a vevő a kívánt joghatást nem érheti el.[45] De milyen szempontból kapcsolható a termőföldárakhoz? Az ilyen szerződéseknél mérlegelni szükséges, hogy a szerződésben az adásvétel vagy a csereelem dominál-e, amelynek vizsgálatánál figyelembe kell venni, hogy a pénzszolgáltatás mekkora hányadot képvisel.[46] Ezekből okkal vonható le következtetés, hogy szerződés-kijátszásról lehet-e szó.

5. A mezei leltár, az ügyvédi munkadíj és a szakértői vélemény díja

Számos haszonbérleti, illetve adásvételi szerződésben rögzítik, hogy a vevőnek vagy az előhaszonbérlőnek/elővásárlónak a vételár mellett az ún. mezei vagy zöldleltárt, az ügyvédi munkadíjat, illetve a szakértői vélemény díját – adásvétel esetén esetleg előleget is – meg kell fizetnie. Mindez azért okozhat a gyakorlatban problémát, mert a Kúria álláspontja szerint az elővásárlásra jogosultnak – így előhaszonbérleti jog jogosultjának is – a vele közölt ajánlatot *teljes terjedelmében, feltétel nélkül kell elfogadnia*, tudniillik a közölt ajánlattal nem teljes mértékben egyező nyilatkozat nem tekinthető hatályos elfogadó nyilatkozatnak.[47]

5.1. A mezei leltár

Haszonbérlet esetében a Kúria álláspontja szerint a haszonbérleti szerződés megszűnésére irányadó szabályok[48] szerint

> „[a] haszonbérlő köteles elszámolni a haszonbérbeadóval egyebek mellett a zöldleltárral, vagyis köteles azt részére megtéríteni. *Az új haszonbérlő nem felelős a régi haszonbérlőnek fizetendő zöldleltárért.* Nem kizárt, hogy a régi ha-

---

43 Ha az elővásárlásra jogosult a megismert vételi ajánlatot teljes terjedelmében nem fogadja el, a tulajdonos szabadul kötelezettsége alól. Vö. BH1996. 433.

44 Ld. a Ptk. 6:223. § (2) bekezdését.

45 Fónyiné Kazareczki Andrea: Az ingatlan tulajdonjogának megszerzése. In: Fónyiné Kazareczki Andrea – Tolnai Ildikó: *Ingatlanjog I.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 303.

46 Vö. Késmárki-Mészáros Gyöngyi: Az elővásárlási jog. *Themis* 2014/1. 91.

47 Ld. a Kúria Kfv.VI.37.086/2022/7. számú precedensképes határozat [42] bekezdését. „[A]z eljárás specialitásai, az elővásárlásra jogosult beavatkozásának korlátozott volta, és az ezek után induló ingatlannyilvántartási eljárás szemszögéből, a praktikus jogértelmezés talaján állva, úgy kell állást foglalnunk, hogy elég a joggyakorlás időpontjában fennállnia az elővásárlási jogosultságra okot adó körülménynek." Ld. Olajos István: Földjogi kiskáté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiről. *Miskolci Jogi Szemle,* 2017/2. Különszám. 413.

48 Ld. a Fétv. 57–62. §-ait, különösen a 62. § (2) bekezdés *b)* pontját.

> szonbérlő követelését az új haszonbérlő átvállalja, azonban egyrészt erre csak a vonatkozó polgári jogi szabályok betartásával kerülhet sor, másrészt ez nem vezethet a Földforgalmi tv-ben megjelölt korlátozások – így az előhaszonbérleti jog gyakorlásának lehetősége – megkerüléséhez. A Ptk. 6:203. § (1) bekezdéseiből következően *a tartozásátvállalás egy háromoldalú jogügylet*, a jogosult […] hozzájárulása nélkül az új haszonbérlő nem vállalhatja át a haszonbérbeadónak a régi haszonbérlő felé fennálló tartozását. […] A Kúria egyetért az elsőfokú bíróság azon érvelésével, hogy a zöldleltár megfizetésének kötelezettségével járó szerződési kikötések a jogszabály – a Földforgalmi tv. – megkerülésére irányulnak, azaz arra, hogy az előhaszonbérletre jogosultak ezt a jogukat ne gyakorolják."[49]

A Kúria egy másik ítéletében is rögzítette, hogy a mezei leltárra vonatkozó szerződési rendelkezésnek

> „[a] szerződésbe foglalás célja nem világos, ha a rendelkezésből nem derül ki, hogy kinek a fizetési kötelezettségét vetíti előre, (mindemellett a külön rögzített haszonbérleti díj összegéhez képest nem is csekély mértékben), akkor az a szerződés nem egyértelmű, homályos, és az ebből adódó bizonytalanság önmagában elegendő az előhaszonbérlők távoltartására".[50]

Mindezek ellenére sok esetben szerepel még haszonbérleti szerződésekben tételként a mezei leltár, illetve ha nem szerepel, akkor beleírják a szerződésekbe, hogy a haszonbérbeadó X forintnyi munkálatot végzett vagy végeztetett el, amelynek kifizetését a haszonbérlő vállalja. További probléma, hogy a mezei leltár összege is elképesztő nagy intervallumok között mozog, holott egy februárban, márciusban vagy áprilisban megkötött haszonbérleti szerződésben szükségképpen felmerülnek ténylegesen ilyen költségek, de bizonyíthatatlan, hogy mennyi is pontosan a ráfordítás összege. A mezőgazdasági igazgatási szervek megosztottak ebben a kérdésben: vannak, amelyek rendkívül szigorúan semmilyen szerződést nem engednek át, amelyben 'erről akár csak egy mondat is szerepel', vannak, amelyek pedig megengedően járnak el, mondván, hogy 'de, hát ez a mezőgazdaság'. Sajnos az ezzel ügyeskedőket így nagyon nehéz kiszűrni, ezért szükség volna egységes országos gyakorlat kialakítására.

Az adásvételek esetében más a helyzet. Főszabály szerint a vételár kialakításánál mindent figyelembe kell venni, így nem indokolt külön mezei leltárt szerződésbe foglalni, mivel a szerző fél a földdel együtt mindent megszerez. Ily módon álláspontunk

---

[49] Ld. a Kúria Kfv.III.37.757/2021/7. számú precedensképes határozat [44]-[46] bekezdését. *Kiemelések tőlünk.* A Kúria a [49] bekezdésben utalt arra is, hogy „[a]z Fétv. 62. § (6) bekezdését beiktató 2021. évi LX. törvény 99. §-ához fűzött – az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogértelmezésnél kötelezően figyelembe veendő – jogalkotói indokolás kimondja, hogy »a bírósági gyakorlat törvényi szövegbe történő átültetésével egyértelművé válik, hogy a mezei leltár megtérítése nem hárítható át a következő haszonbérlőre, annak viselésére minden esetben a bérbeadó köteles«".

[50] Ld. a Kúria Kfv.III.37.482/2019/5. számú precedensképes határozat [45] bekezdését.

szerint a föld értéke magában foglalja az összes ráfordított költséget is, így ahol külön mezei leltár szerepel, azt bele kell számolni a vételárba.[51]

5.2. Az ügyvédi munkadíj és a szakértői vélemény díja

A haszonbérleti, csakúgy, mint az adásvételi szerződéseknél, amennyiben két szerződő fél (vagy csoport) van a szerződésben, egyszerű annak megítélése, ki fizeti az ügyvédi költséget, illetve a szakértői vélemény díját: ez a személy a vevő vagy a haszonbérlő. De mi van olyankor, amikor egy vagy több személy él elővásárlási/előhaszonbérleti jogával?[52]

Abban az esetben, ha a Kúria Kfv.VI.37.086/2022/7. számú döntés elvi tartalmából indulunk ki, akkor az adott szerződést teljes terjedelmében, feltétel nélkül kell elfogadni, vagyis annak valamennyi elemét, tehát az ügyvédi munkadíjat és a szakértői vélemény díját is. Ezzel alapvetően nincs is gond, viszont mi a helyzet olyankor, amikor adott szerződésre több jelentkező van. Ilyen esetben – ha valamennyien szereznek a szerződésből földet – az összes jelentkezőnek ki kell fizetnie ezeket a költségeket? Vagy mi van olyankor, amikor a szerződés előleg kifizetését követeli meg? Egybefoglalt vételár esetén, amennyiben többen együtt jelentkeznek a szerződésre, hogyan alakulnak e díjfizetések? Kétoldalú jogügylet állapíthat meg kötelezettséget harmadik személynek, például a vételár előre történő megfizetésére?

Gondoljunk csak bele, nem életszerű, hogy ha többen jelentkeznek egy szerződésre, ráadásul több helyrajzi számra, akkor külön-külön is meg kellene fizetniük ezeket az esetenként igen jelentékeny összegeket. Előleg fizetése abból a szempontból kétséges, hogy nem tudni, ki kerül tulajdonba, illetve több jelentkező esetében elképzelhető, hogy a vevőnél a vételár többszöröse jelenik meg. Egybefoglalt vételár esetén ez értelmezhető úgy is, hogy egy jelentkezés van és arányosan kell fizetni a díjakat, de értelmezhető akként is, hogy minden jelentkező maga köteles minden díjat állni. Ha egyetlen helyrajzi szám van a szerződésben, de több jelentkező van rá, akkor mindegyiknek ki kellene adott esetben fizetnie előre a vételárat úgy, hogy még nem lehet tudni, kinek lesz bejegyezve a tulajdonjoga.

Álláspontunk szerint jogi analógia vonható a Kúria mezei leltárt taglaló döntése és az itt tárgyalt díjak között, ugyanis az ilyen szerződési kikötések és kötelezettség megállapítások szintén alkalmasak a jelentkezők visszatartására, vagyis azok megfizetésére az elővásárlási/előhaszonbérleti jog jogosultjai – főszabály szerint – nem kötelezhetők.

---

[51] E körben azt érdemes igazolni, hogy a föld per-, teher- és igénymentes, vagyis ha volt korábban haszonbérlő, akkor övele elszámolt-e az eladó.

[52] Különösen érdekes az ehhez kapcsolódó ügyvédi felelősség problematikája. Ld. Olajos István: A földforgalmi jog felelősségi rendszere. In: Barta Judit – Barzó Tímea – Csák Csilla (szerk.): *Magyarázat a kártérítési jogról.* Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 563–575.

5.2.1. Az ügyvédi munkadíj

E körben ki kell emelni, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara Elnökségének 2/2017. (IX. 4.) Szakmai álláspontja alapján az adásvételi szerződést szerkesztő ügyvédet speciális figyelemfelhívási kötelezettség terheli az elővásárlási jogot illetően: „[a]z ügyvédnek a kockázatokra az ügyfele figyelmét felhívó tájékoztatása ki kell terjedjen arra az esetleg bekövetkező lehetőségre is, hogy az okiratszerkesztés és az eljárás díját általában vállaló vevő úgy teljesíti az ügyvédi munkadíjat, hogy a szerződés – személyét illetően legalábbis – nem váltja ki a részéről megcélzott joghatást."[53] A szakmai állásfoglalás határozati része kitér arra is, hogy

> „[a]nnak nincs akadálya, hogy a megbízási díjat és költségeket elővásárlási jog esetén maga az adásvételi szerződés (is) tartalmazza olyan kikötéssel, hogy az okiratszerkesztés ellenjegyzésének és az ingatlan-nyilvántartási eljárásnak a díját (vagy annak egy meghatározott részét) az köteles viselni, akinek a javára mint vevő javára az átruházás érvényesen és joghatályosan megtörténik. Az elővásárlásra jogosult önmagában az elővásárlási jog gyakorlásával nem, hanem csak az ügyvédi megbízásra vonatkozó többletnyállás esetén válik az átruházás ügyében eljáró ügyvéd ügyfelévé, ilyennek minősül az is, ha az elővásárlásra jogosult az átruházó okiratban az eljárásra nézve kikötött ügyvédi munkadíj ismeretében él az elővásárlási jogával."[54]

Összegezve tehát: az ügyvédség többségi álláspontja az, hogy „[a]mennyiben az ügyvédi díj összegszerűsége nem visszaélésszerű, hanem az általános gyakorlatnak megfelel, akkor az erre vonatkozó része az ingatlan átruházási szerződésnek ugyanúgy értékelendő, mint a szerződés bármely egyéb, az ingatlan átruházással összefüggő kikötése, azaz az elővásárlási jog jogosultja részéről alakítólag nem kifogásolható".[55]

Véleményünk szerint e problémakör kikerülése érdekében a 'legjobb' megoldást az jelentené, ha a tárgyalt díjakat a felek hozzászámolnák a szerződésben megállapított vételárhoz, még azzal együtt is, ha ez piactorzító veszélyt is magában hordoz, mivel az ügyvédi díj szabad megállapodás tárgya.

5.2.2. A szakértői vélemény díja

A fentiek fényében a szakértői díjjal kapcsolatban alapvetően abban kell állást foglalni, hogy miként kapcsolódik a konkrét jogügylethez, vagyis a megbízási jellegből kell kiindulni.

Amennyiben a szakértői vélemény kvázi a szerződés része mint melléklet, akkor nyilvánvalóan az elővásárlással ez is a szerződés részét fogja jelenteni, mivel az elővásárlási jogosult maga is felhasználhatja azt, hozzátéve, hogy adott esetben az is 'hasz-

---

53 Ld. a Magyar Ügyvédi Kamara Elnökségének 2/2017. (IX. 4.) Szakmai álláspontját. 3.

54 Ld. uo. 1.

55 Ld. uo. 3.

nosíthatja' a véleményt, akivel végül a mezőgazdasági igazgatási szerv nem hagyja jóvá az adott szerződést. Nézetünk szerint ez esetben a szakértői vélemény díja indokolhatóan követelhető a 'nyertes' elővásárlási jogosulttól.

Másfelől viszont, ha a szerződés csupán utal arra, hogy van szakértői díj, de a szakértői vélemény nem a szerződés része, úgy már okkal merülhet fel a visszaélésszerű okiratszerkesztési gyakorlat. Ilyennek minősül, ha például a vevő szakértőt bízott meg a szerződés tárgyát jelentő földdel kapcsolatos szakértői vélemény elkészítésével, majd azt felhasználva köt szerződést. Hangsúlyozandó azonban, hogy ez külön megbízási szerződés keretében történt, amely ilyen formában nem tehető a földhöz kapcsolódó szerződés részévé, mivel csupán annak volt hasznos, aki felhasználta azt, a szerződésbe belépő harmadik fél számára azonban nem.

Az is érdekes kérdés, hogy osztható-e a szakértői díj, mivel vannak olyan szerződések, ahol több helyrajzi szám szerepel, és azokra külön-külön jelentkeznek az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogosultak. Az előző pontban tárgyaltakra figyelemmel, álláspontunk szerint, a szerződésben van mód a szakértői díj megosztására, arányosítására.

6. A haszonbérleti szerződés „ára"

A termőföldárak kérdésénél maradva feltétlenül szükséges kitérni a meglévő, hosszú távú haszonbérlet esetén rögzített haszonbérleti díj esetkörére. Ebben az esetben ugyanis nem állnak meg a szakértő kirendelésére levezetett eddigi okfejtések, mert a szakértő használata ebben az esetben a haszonbérbeadó kötelező költsége. E körben tehát indokolt a több éves haszonbérlet haszonbérbeadó általi megváltoztatására irányuló eljárását is vizsgálat tárgyává tenni.

Korunk agráriuma rendkívül változékony, így természetesen a szerződéskötéskori helyzetek sem lehetnek állandóak, a társadalmi-gazdasági viszonyok állandóan formálódnak, ebből folyóan a (magán)jog nem képes garantálni egy adott időpontban fennálló helyzet tartósságát, azonban az esetek meghatározó többségében nem is tud kellőképpen reflektálni a külső körülmények megváltozására. Ellenben a körülményekben bekövetkező változások nem járnak közvetlenül a kötelem megszűnésével vagy változásával, ezért időről-időre felmerül a haszonbérleti szerződések módosításának az igénye.[56]

[56] Nyugat-Európában a haszonbérek a földárak hozzávetőlegesen 2-5%-át (átlag 3,5%-át) teszik ki. Az e körbe vonható felmérések, adatok azt mutatják, hogy a hazánkban korábban és jelenleg fizetett (valós) bérleti díjak nagyságrendje megfelel a valós földárakból a Nyugat-Európában elfogadott tőkésítési ráták alapján kalkulált értékeknek. Mindehhez hozzátartozik, hogy például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adatai szerint a szántó művelési ágú földek átlagára hektáronként 2010 és 2016 között 450 000 forintról 1 350 000 forintra növekedett. Ily módon elmondható, hogy a haszonbérmódosítás (agrár-)közgazdaságilag megalapozott. Vö. Bobvos Pál: A haszonbérleti díj valorizációja. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Szeged, Iurisperitus, 2018. 25., 36.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014 – Föld- és ingatlantulajdon, fenntartható mezőgazdasági fejlődés*. Újvidék, Szerbia, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015. 146.

Különösen igaz ez a hosszabb időtartamra kötött haszonbérleti szerződésekre,[57] ahol tulajdonosi oldalon ráadásul még alanyváltozás is bekövetkezik.[58] Ilyen esetben a Kúria szerint:

> „[a] Ptk.-ban szabályozott szerződésátruházás a szerződésből kilépő felet megillető, illetve terhelő jogok és kötelezettségek összességének a szerződésbe belépő félre történő olyan átruházását jelenti, amely a jogviszony folytonosságának fennmaradása mellett a szerződésből kilépő és a szerződésbe belépő fél között jogutódlást eredményez. Ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség 2016. január 6-án vagy azt követően jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, a szerződésre a továbbiakban a Ptk. szabályait kell alkalmazni. A szerződésátruházás ilyenkor is jogutódlást jelent azzal, hogy a szerződést ebben az esetben […] a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél közötti új szerződésnek kell tekinteni. A szerződés tartalma, a feleket a jogviszony alapján megillető jogok és kötelezettségek változatlanok maradnak."[59]

2022. január 1-től a haszonbérleti szerződés módosításának különös esetét rögzíti a Fétv. 50/A. § (7) bekezdése, amely szerint amennyiben a haszonbérleti szerződés úgy jött létre, hogy az előhaszonbérlő a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérlő helyébe lépett, a haszonbérlő a Fétv. 50/A. § (1)–(3) bekezdéseiben kifejtett kezdeményezést a haszonbérleti szerződés időtartamától függetlenül és első alkalommal a haszonbérleti szerződés létrejöttétől számított 6 hónapon belül teheti meg. Ilyenkor a bíróság a piaci haszonbérleti díjat a szerződés hatálybalépésétől visszamenőlegesen állapítja meg. Jól kivehető, hogy a haszonbérleti díj megváltoztatásának joga e körben haszonbérlőváltozáshoz kötött, azaz a haszonbér mértékének módosítása generálisan a belépő új haszonbérlőt illeti meg.

A haszonbérleti díj valorizációjához tartozó kezdeményezés(ek)ben a piaci haszonbérleti díj mértékét igazságügyi szakértői vélemény alapján kell megállapítani, amelyet minden esetben a kezdeményezéshez szükséges csatolni. Jogszabályban nincs rögzítve egységes számítási mód a haszonbérleti díj számítására, a helyben szokásos mérték kalkulációjára, vagyis a szakértő kompetenciája és szabad választása az alkalmazandó módszer kiválasztásában kulcsjelentőségű.[60] E körben azonban irányadó lehet a Ma-

---

[57] A szerződésmódosítással megváltoztatott haszonbér eseteiről ld. Fekete Kristóf Benedek: A haszonbérleti szerződések a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szemszögéből. *Jegyző és Közigazgatás,* 2023/3. 18–19.

[58] A haszonbérleti szerződés alanyváltozásáról, illetve a szerződésátruházás és a nováció kérdésköréről részletesen ld. Kurucz Mihály: Jogértelmezési feszültségek és önellentmondások a Fétv. 50/A.§-nak a földhaszonbérleti díj módosítására vonatkozó új szabálya kapcsán. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*, *2.* Szeged, Iurisperitus, 2020. 87–104.; Bobvos (2018) i. m. 23–38.

[59] Ld. a Kúria 7/2021. számú polgári jogegységi határozatát.

[60] Döntő jelentőségű kérdés tehát, hogy a szakértők milyen adatokat vesznek figyelembe a helyben szokásos piaci haszonbérleti díj mértékének megállapításakor. Ez a számítás irányító szabály nélkül

gyar Igazságügyi Szakértői Kamara 2/2020. számú Módszertani levele a földhaszonbérleti díj megállapításáról, amely az összehasonlító adatok felhasználására, páros összehasonlító módszer alkalmazására helyezkedik.[61]

7. A földértékelés további megközelítései

7.1. Az agrár-közgazdaságtan jelentősége

A földértékelésben megkülönböztetett szerepe van az ún. agrár-közgazdaságtannak, amely a mezőgazdaságban érvényesülő gazdasági törvényszerűségeket kutatja és tárja fel.[62] Az alkalmazott közgazdaság-tudomány ezen ága szerint a magyar jog hiányosságai, anomáliái a gyakorlatban akadályozhatják az új, innovatív megoldások elterjedését, mint amilyen a precíziós gazdálkodás,[63] amely a 'klasszikus' és a fenntarthatóságot szem előtt tartó ökológiai gazdálkodás között helyezkedik el azzal, hogy arany középutat, átmenetet jelenthet a környezeti és az élelmezésügyi, valamint gazdasági érdekek érvényesítése között.[64] Ezek az érdekek nem minden esetben kizárólag a mezőgazdasági termeléssel azonosak (ld. pl. vidékfejlesztés).[65]

A gazdáknak, illetve a jogalkalmazónak problematikus a magyar földértékelési rendszer, mivel annak alapvető elemeit még a XIX. század végén alakították ki – nem titkoltan – adózási szempontok mentén. A használt rendszer tehát a földterületek tiszta jövedelmének leírására jött létre, nem az adott talaj minőségének megismerésére szolgált, noha az összefüggésük vitán felül áll. Idővel viszont a társadalmi- és birtokviszonyok átalakultak, az ökológiai szempontok szerepe nőtt és folyamatosan növekszik, de a földértékelés során a föld számos ökoszisztéma-szolgáltatása továbbra is figyelmen kívül marad, ezért a termőterület adottságainak pontos ismeretéhez indokolt korszerű földértékelési rendszert kialakítani.[66] Ameddig ez nem történik meg, addig a termőföld minőségi paramétereinek a leírására és nyilvántartására – annak ismert hibáival és hiányosságaival – ma is egyedül az aranykorona rendszer szolgál. Kiemelendő, hogy

széttartó gyakorlat veszélyét hordozza, kiterjesztő és szubjektív értékelésnek enged teret. Vö. Árvai Gergő: A helyben szokásos piaci haszonbérleti díj meghatározása. Győr (2023. december 8.): *A jogtudomány sajátosságai 2023.*

61 Ld. a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara 2/2020. számú Módszertani levele a földhaszonbérleti díj megállapításáról. 15. és köv.

62 Ld. Mizik Tamás – Fertő Imre (szerk.): *Agrárgazdaságtan I. – Mezőgazdasági árak és piacok.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016. 24.

63 Ld. Fodor László: Jogi – szabályozási szempontból releváns akadályok a precíziós gazdálkodás hazai elterjedése előtt. In: Gellén (szerk., 2020) i. m. 20.; ld. még Fodor László: Precision agriculture in Hungarian legal environment. *Lex ET Scientia International Journal,* No. 27., Vol. 1. 2020. 41–57.

64 Vö. Fodor i. m. 24.

65 Vö. Kurucz Mihály: A termőföld mint környezeti tárgy védelme és beilleszkedése a vidékfejlesztés jogi eszközrendszerébe. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2016 – A vidék népességmegtartó erejének fokozását elősegítő társadalmi, jogi és természeti tényezők.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 127–172.

66 Vö. Fodor i. m. 27–28.

napjainkra különösen az értékszám közgazdasági tartalma avult el, amely magával hozza a teljes értékszám kisebb-nagyobb torzulását.[67]

Álláspontunk szerint precíz laboratóriumi talajvizsgálatra lenne szükség az egyes területek talajtani adottságainak, vagyis a talajminőség pontos megismerésére, aztán jöhetnének a földértékhez olyan paraméterek, mint a föld (i) művelési ág szerinti besorolása; (ii) táblamérete, alakja; (iii) elhelyezkedése, fekvése; (iv) megközelíthetősége; (v) öntözhetősége; (vi) közművekkel való kapcsolata; (vii) művelést gátló tereptárgyai; (viii) bejegyzett vagyonértékű jogai stb.[68]

7.2. Az Fftv. 67. § szerinti vételi jog

Abban az esetben, ha az Fftv.-ben meghatározott szerzési feltételek, illetve korlátozások, vállalások és tilalmak betartása nem valósul meg, végső soron – a mezőgazdasági igazgatási szerv Fftv. 63. §-ában foglalt bírsága ellenére (6 hónap elteltével) sem állítja helyre a szankcionált, a jogsértésért felelős földtulajdonos a jogszerű állapotot – (ia) hatósági jóváhagyáshoz kötött adásvétel esetén a jegyzékben szereplő és a helyi földbizottság által támogatott személyt, (ib) hatósági jóváhagyáshoz nem kötött adásvétel esetén az eladó által érvényesnek ítélt és rangsorolt elővásárlói jognyilatkozatot tevő személyt és az eredeti vevőt az akkor fennálló elővásárlási ranghelyük alapján, majd ezt követően (ii) az államot az érintett földre az *eredeti vételáron*, az Fftv. alapján vételi jog illeti meg.[69]

Az eredeti vételáron történő újraértékesítés – egyes szerzők szerint – kollíziót mutat: a közösségi érdekek biztosítása és az egyén alapvető jogainak védelme közötti egyensúly megbomolhat azáltal, hogy adott esetben nem a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes kártalanításhoz nivellál.[70] Mindazonáltal az imént tárgyalt intézmény szankciós jellegű, amely egyfajta *ultima ratio* funkciót lát el, így álláspontunk szerint a tulajdonkorlátozás arányossága alapvetően igazolható, habár a kényszerhasznosítás – mint a bírságolás melletti szankció – alkotmányossági szempontból alternatíva lehet,[71] de effektívitás szempontjából előbbi 'célszerűbb'.

8. Összegzés

Általános összefoglalásként megállapítható, hogy a termőföldárak (ideértve a haszonbérleti díjakat is) kialakításában, azok arányos avagy aránytalan voltának megállapítá-

---

[67] Ld. Földérték. Mi határozza meg a termőföld értékét? *foldertekeles.hu,* 2023. január 2. https://foldertekeles.hu/foldertek/

[68] Vö. uo.

[69] Ld. az Fftv. 67/A. § (1) bekezdését.

[70] A földárak országosan permanens növekedést mutatnak. Ld. Bobvos Pál: A földre vonatkozó vételi jog a közjog fogságában. *FORUM Acta Juridica et Politica,* 2021/3. 60.

[71] Vö. uo. 61. Ehhez kapcsolódóan ld. még Szilágyi János Ede: A magyar földjogi szabályozás egyes sarkalatos kérdései. *Miskolci Jogi Szemle,* 2022/2. 405–407.; Bobvos Pál: A föld használata és hasznosítása. In: Bobvos Pál (szerk.): *Földjogi szabályozások*. Szeged, SZTE ÁJTK – JATEPress, 2014. 72–73.

sában – szakkérdés lévén – döntő jelentősége van a bírósági gyakorlatnak és az igazságügyi szakértői véleményeknek. Külön üdvözölendő, hogy a jogalkotó félreérthetetlenül rögzítette a termőföldárak pénzben történő teljesítése esetén a teljesítés pénznemét, azonban több részletkérdés nem szabályozott, mint a szerződésbe foglalt, azonban ott nem részletezett ügyvédi munkadíj, vagy a(z igazságügyi) szakértői vélemény költségviselésének ügye. E körben már az is mankót jelentene az értintettek számára, ha maga a szerződés világosan rendelkezne ezekről a tételekről, azonban a legmegnyugtatóbb megoldást a világos (törvényi) szabályozás jelentené.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 99–119.

A *WHISTLEBLOWING* MINT VÉDETT BESZÉD VÉDELME AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN[1]

Lendvai Gergely Ferenc – Huszár Daniella – Bálint János
PhD-hallgató (PPKE) – PhD-hallgató (ELTE) – PhD-hallgató (ELTE)

1. Bevezetés

1972-ben Washingtonban tetten értek öt betörőt a Demokrata Párt főhadiszállásán. A betörők az épületben található telefonokba kívántak lehallgató-technológiát szerelni és olyan dokumentumokat kerestek, amelyek potenciálisan hasznosíthatóak lehettek Richard Nixon republikánus jelölt – egyben akkori amerikai elnök – újraválasztási kampányának sikerességéhez. Az eset eltussolására több Nixon-párti politikai szereplő is kísérletet tett – sikertelenül. E sikertelenség oka egy „Deep Throat" névre hallgató „whistleblower" volt, aki Bob Woodwarddal és Carl Bernsteinnel, a *The Washington Post* két munkatársával titkos találkozókat szervezett és e találkozók során feltárta előttük az eset részleteit. Deep Throat, akit Woodward úgy ír le mint egy olyan „informátort," akinek teljeskörű hozzáférése van Nixon elnök újraválasztásáért felállított kampányszervezethez és a Fehér Ház információihoz,[2] a találkozók során leírta Nixon és a kampánystábjának szerepét a betörés során és rávilágított az ügy eltusolására tett lépésekre is. Woodward és Bernstein ezt követően megírta a Watergate-botrányról szóló cikket, amelyet nem túlzás a XX. század egyik legjelentősebb politikai botrányának hívni; a *whistleblowing* hatására született írás közlését követően Nixon ugyanis lemondott az elnöki pozícióról, amelyre az amerikai történelemben sem előtte, sem e kézirat leadásáig nem volt példa.[3] Említhetjük Edward Snowden

[1] Lendvai Gergely Ferenc és Huszár Daniella esetében a tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

[2] Bob Woodward – Carl Bernstein: *All the President's Men*. New York, Simon & Schuster, [2]1994. 71.

[3] Ehhez ld. Beverly Gage: Deep Throat, Watergate, and the Bureaucratic Politics of the FBI. *Journal of Policy History,* vol. 24., no. 2. (2012).

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

esetét is, aki a Nemzetbiztonsági Hivatal (NSA, National Security Agency) egykori alkalmazottja volt és 2013-ban titkos dokumentumokat szivárogtatott ki, amelyekből kiderült, hogy az amerikai kormány kiterjedt globális megfigyelési programokat működtet. Snowden szivárogtatását követően páratlanul széleskörű adatgyűjtési kihágásokat tártak fel, az amerikai és nemzetközi médiában pedig a mai napig jelentős vitát generáló téma mind az amerikai titkosszolgálati mechanizmusok megítélése, mind Snowden mint „etikus" vagy éppen „hazaáruló" *whistleblower* esete.[4] Aktuális példa lehet Francesco Zambon, olasz kutató esete is, akit 2021-ben kirúgással fenyegettek meg amiatt, mert nyilvánosságra hozta az olasz pandémiakezelés hiányosságairól és az olaszországi kórházak aggasztó állapotáról szóló információkat.[5] Megemlíthetnénk Chelsea Manning esetét, aki titkosított hadászati információk tömegét osztotta meg WikiLeaksen[6] vagy a Football Leakset, minden idők legnagyobb sportbotrányát, amely során feltárták a modern futballvilágot érintő legnagyobb port kavaró korrupció részleteit[7] – a *whistleblowing* történeti korokon, politikai rezsimeken, ideológiákon és helyzeteken, határokon és eszméken átívelő, velünk élő jelenség.

A *whistleblowing* témája megközelíthető számos aspektusból. A bizalmas információk szivárogtatása fölvet általános, alkotmányjogi kérdéseket,[8] illetve a munkajog, az adatvédelem vagy éppen a büntetőjog keretei is lehetőséget adnak a jelenség szabályozásának és lehetséges jogkövetkezményeinek vizsgálatára. Jelen tanulmányban viszont egy, a hazai jogirodalomban kevésbé feldolgozott nézőpontból tanulmányozzuk a *whistleblowing* jelenségét – az alapjogok, kiemelten a véleménynyilvánítás szabadságának kontextusában. A tanulmányt szerkezetileg három kiemelt szegmensre bontjuk. Elsőként a *whistleblowing* konceptualizációjára teszünk kísérletet, bemutatva annak sajátosságait és a fogalmi divergenciákat,[9] ezzel definíciós alapot biztosítva a *whistleblowing* szólásszabadsági megítélésének elemzésére. Ezt követően a *whistleblowing* mint védett szólás értelmezéséről értekezünk, vizsgálva a szólás és a szivárogtatás komplex kapcsolatát, különösen a 'dermesztő hatás' *(chilling effect)* fényében. Végül az elméleti megállapításokat és azoknak érvényesülését az Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) gyakorlatának tükrében értékeljük. E helyütt bemutatjuk az EJEB mérföldkőnek számító eseteit és összefoglaljuk a legfontosabb megállapításokat a Bíróság részéről.

---

4 A Snowden-eset etikai értékelése kapcsán ld. Michael Andregg: Ethical Implications of the Snowden Revelations. *The International Journal of Intelligence Security and Public Affairs,* vol. 18., no. 2. (2016) 110–131.

5 UN Agencies Are Failing Whistleblowers: The Case Of The Who Whistleblower. *Transparency Inernational Blog*, 2022. június 23. https://tinyurl.com/mjn95jhb

6 Philip Garnett – Sarah M. Hughes: Obfuscated democracy? Chelsea Manning and the politics of knowledge curation. *Political Geography,* vol. 68. (2019) 23.

7 Fűrész Diána Ivett – Rappai Gábor: Information leakage in the football transfer market. *European Sport Management Quarterly,* vol. 22, no. 3. (2022).

8 Koltay András: *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest, Századvég, 2009. 452–458.

9 Vö. Peter B. Jubb: Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics,* vol. 21., no. 1. (1999).

A tanulmány során következetesen a *„whistleblowing”* kifejezést használjuk. Ennek oka, hogy úgy találjuk, hogy a magyar fordítási kísérletek (lásd „visszaélés-jelentés”) nem adják vissza teljeskörűen a jelenség jelentéstartalmát. Ahogy Földes Ádám – aki a „vészharang kongatás”[10] kifejezést tartja a legközelebbi magyar fordításnak – is kiemeli: a *whistleblowing* komplex jelentéstartalommal bír, és úgy lehetne leírni mint „bejelentést tenni egy szervezetnél történt visszaélésről vagy veszélyről, azért, hogy fellépjenek ellene.”[11] Bár kétségtelenül jól leírja a Földes-féle jelentés a fogalmat, véleményünk szerint a „vészharang kongatás” jelentéstartalma előfeltételezi a „veszély” jelenlétét, amely a *whistleblowing* jelenségének egyik esetköre csupán, ugyanakkor nem kötelező definíciós eleme. Hasonlóan nem találjuk szerencsésnek a hazai jogirodalomban megjelenő „visszaélés-jelentés” fogalmát sem,[12] hiszen e fogalomban a „jelentés” nem fedi le behatóan a *whistleblowing* mint tevékenység jóval széleskörűbb hatását – a visszaélésekre való nyilvános rámutatást és az addig nem nyilvános információk nyilvánosságra hozatalát. Ennek fényében – és frappáns fordítás hiányában – a *whistleblowing* angol szóformában történő alkalmazását javasoljuk következetesen a tanulmány során.

2. A *whistleblowing* fogalma: általános fogalmi elemek és konceptuális kihívások

Ahogy Ambrus István és Farkas Ádám is kiemelik, a *whistleblowing* nem rendelkezik egyetlen, általánosan elfogadott fogalommal.[13] Az is egyértelmű, hogy a *whistleblowing* fogalma országonként, ágazatonként, sőt iparáganként vagy szakpolitikai területenként is eltérő lehet, ami a bejelentő személyét, a bejelenthető információk körét, az elvárt bizonyosság szintjét, a címzettek személyét, a bejelentőkre vonatkozó védelem mértékét vagy a konkrét eljárások lefolytatását illeti.[14] Mindezek tudatában kísérletet teszünk a szerteágazó, és sokszor egymásnak is ellentmondó elméleti és gyakorlati definíciók szintetizálására, valamint jelen tanulmány szempontjából egy egységes, irányadó fogalom meghatározására.

Mértékadó tanulmányukban Janet P. Near és Marcia P. Miceli úgy határozták meg a *whistleblowing* fogalmát, mint „a szervezet (volt vagy jelenlegi) tagjai által a munkáltatójuk ellenőrzése alatt álló jogszerűtlen, erkölcstelen vagy illegitim gyakorlatok bejelentése a megfelelő intézkedések megtételére hatáskörrel rendelkező személyek

---

[10] Mi az a whistleblowing? [Interjú Földes Ádámmal]. *K-Monitor,* 2010. február 16. https://tinyurl.com/25dx4zye

[11] Uo.

[12] Liber Ádám: A tisztességes eljárás védelme – a belső visszaélés-jelentés hazai szabályozása. *Gazdaság és Jog,* 2010/4. 3–4.

[13] Ambrus István – Farkas Ádám: Whistleblowing és büntetőjog – szempontok a vállalati visszaélések megítéléséhez. *Magyar Jog*, 2017/7–8. 444.

[14] David Lewis – A. J. Brown – Richard Moberly: Whistleblowing, its importance and the state of the research. In: A. J. Brown et al. (ed.): *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham, Edward Elgar, 2014. 3.

vagy szervezetek részére".[15] Ezzel szemben Ruggero Scaturro olyan jogtudományi álláspontot is azonosított, mely csak a munkáltató szervezetén kívüli, külső címzettek részére tett bejelentéseket részesítené védelemben.[16] A hazai szakirodalomban is találkozhatunk önálló fogalomalkotási kísérletekkel. Konta Éva szerint a „whistleblowerek azok a »bennfentes informátorok«, akik a munkájuk során feltárt visszaélések, szabálytalanságok ellen fellépnek oly módon, hogy jelentést tesznek akár a munkáltató szervezetén belül, akár a munkáltatón kívüli személyhez, szervhez fordulva".[17] Kun Attila megfogalmazásában a *whistleblowing* „bennfentes információ feltárását jelenti, melynek során egy szervezet tagja, volt tagja, alkalmazottja (volt alkalmazottja) a szervezet működése során általa észlelt, közérdeksértő vagy jogellenes, esetleg másoknak kárt okozó, vagy esetleg pusztán etikátlan tevékenységről szolgáltat bizalmas információt."[18] Az elméleti megközelítések alapján összességében megállapítható, hogy a *whistleblowing* fogalmi elemei közé tartozik általánosságban:

(i) a bejelentő és a bejelentéssel érintett szervezet közötti kapcsolatnak,
(ii) a bejelenthető információk körének, valamint
(iii) a bejelentés címzettjének (címzetti körének) meghatározása.

A jogtudományi munkákon túl számos nemzetközi szervezet által közzétett dokumentumban találkozhatunk *whistleblowing* fogalommal, melyek részletesebb vizsgálata szintén indokolt e helyen. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization*, a továbbiakban: „ILO") definíciója alapján a *whistleblowing* „a munkavállalók vagy volt munkavállalók által a munkáltatók jogszerűtlen, szabálytalan, veszélyes vagy etikátlan gyakorlatának bejelentése".[19] Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, a továbbiakban „PACE") vonatkozó határozat alapján a tagállamok *whistleblowing* jogszabályainak ki kell terjedniük a különböző jogszerűtlen cselekmények jóhiszemű bejelentőinek védelmére, függetlenül attól, hogy a konkrét bejelentő a köz- vagy a magánszektorban tevékenykedik-e.[20] A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, a továbbiakban: „OECD") fogalommeghatározása szerint a *whistleblowerek* „olyan munkavállalók, akik jóhiszeműen és észszerű indokok alapján felfednek az illetékes hatóságok előtt a

---

15 Janet P. Near – Marcia P. Miceli: Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics,* vol. 4., no. 1. (1985) 4.

16 Ruggero Scaturro: Defining Whistleblowing. *International Anti-Corruption Academy Research Paper Series,* 2018/5. 2–3.

17 Konta Éva: A whistleblowerek védelme – különös tekintettel az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai uniós irányelvjavaslatra. *Munkajog,* 2018/3. 14.

18 Kun Attila: A whistleblowerek védelme – különös tekintettel a munkajogi aspektusokra. *Pécsi Munkajogi Közlemények,* 2011/II. 113.

19 ILO Thesaurus: "whistleblowing". https://metadata.ilo.org/thesaurus/648756062.html

20 Parliamentary Assembly: Protection of "whistle-blowers". Resolution 1729 (2010) Final version. 1. https://tinyurl.com/6ny5xn4n

munkahelyükkel kapcsolatos bármilyen jellegű visszaélést".[21] E három fogalomalkotási irány szintén feltűnő különbözőségeket mutat. Míg az ILO definíciója nem terjed ki a lehetséges címzettek meghatározására, addig a PACE határozata látszólag ezen felül a bejelentéssel érintett szervezettel való kapcsolatot sem követeli meg, az OECD által alkotott fogalom pedig kizárólag „az illetékes hatóságokat" jelöli meg címzettként.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete véleménynyilvánítás szabadságának előmozdításáért és védelméért felelős különmegbízottjának (*UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, a továbbiakban: „különmegbízott") vonatkozó jelentése alapján a *whistleblower* olyan személy, aki olyan információt hoz nyilvánosságra, amelyről a nyilvánosságra hozatal időpontjában megalapozottan úgy véli, hogy igaz, és meghatározott közérdeket veszélyeztet vagy sért, mint például a nemzeti vagy nemzetközi jog megsértése, hivatali titokkal való visszaélés, csalás, vagy a környezetszennyezés, a közegészség vagy a közbiztonság sérelme.[22] A különmegbízott hangsúlyozza, hogy nem indokolt a bejelentés kapcsán védelemben részesített személyek körét azokra korlátozni, akik a munkavégzésük során jutottak a bejelentés tartalmát képező információkhoz. A szemléletes példa szerint a nem munkahelyi *whistleblower*ek közé tartozhatnak a betegek, akik kórházi visszaélésekről tesznek bejelentést, a szülők, akik gyermekük iskolájában elkövetett visszaélésekről tesznek bejelentést, valamint maguk a diákok is.[23] A nemzetközi szervezetek közül egyértelműen a különmegbízott által meghatározott definíció a legtágabb, hiszen a gyakorlatban bárki védelemben részesülhet, amennyiben bejelentést tesz. A munkáltató szervezetén kívüli bejelentő *whistleblower*től való elhatárolása, valamint e distinkció jogalkotásban megjelenő következményeinek levonása jelenleg is aktívan foglalkoztatja a jogtudományt.[24]

Azonban a legátfogóbb, és jelen értekezés szempontjából is kiindulópontként tekintett definíciót az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának vonatkozó ajánlása[25] fektette le. Az ajánlás szerint *whistleblower*nek minősül „minden olyan személy, aki a közérdeket fenyegető veszélyről vagy a közérdek sérelméről szóló információt jelent vagy hoz nyilvánosságra foglalkoztatásra irányuló jogviszonya keretében, akár a köz-, akár a magánszektorban".[26] A „közérdek" fogalmát nem definiálja egzakt módon az ajánlás, a tagállamok feladata azt tartalommal megtölteni. E körbe tartozhat adott esetben a korrupció és bűnözés, közegészségügyet vagy közbiztonságot veszélyeztető

---

21 Committing to Effective Whistleblower Protection. Paris, OECD, 2016. 18. https://doi.org/10.1787/9789264252639-en.

22 Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. Report of the UN Secretary-General, A/70/361, 2015. 13. https://digitallibrary.un.org/record/3833657?v=pdf

23 Uo.

24 Ld. Marcia P. Miceli – Suelette Dreyfus – Janet P. Near: Outsider 'whistleblowers': Conceptualizing and distinguishing 'bell-ringing' behavior. In: Brown et al. (ed.) i. m. 71–94.

25 Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum. Strasbourg, Council of Europe, October 201. https://rm.coe.int/16807096c7

26 Uo. 6.

magatartás, környezetszennyezés vagy a közpénzekkel való visszaélés.[27] A „foglalkoztatásra irányuló jogviszonya keretében" kitételt tágan értelmezi az ajánlás, mely a munkaviszonyon túl lefedi a gyakornoki és megbízási szerződés révén betöltött pozíciókat is, valamint kiterjed azokra a személyekre is, akiknek jogviszonya már megszűnt, vagy akik a felvételi eljárás vagy a szerződéskötést megelőző tárgyalási szakasz során tettek bejelentést.[28] A bejelentés címzettje pedig lehet maga a munkáltató, a szabályozó vagy felügyeleti szerv, civil szervezet vagy politikus, vagy végső esetben a médián vagy az interneten keresztül a nyilvánosság.[29]

Szembetűnő, hogy jelen fogalom mind a *whistleblowing* tárgyi, mind a személyi hatályát tágan határozza meg. Egyrészt, a szűken értelmezett „jogszerűtlen cselekmények" helyett az ennél egyértelműen tágabb, „közérdeket fenyegető veszélyről vagy a közérdek sérelméről szóló" bejelentés is védelmet élvez. Másrészt, a különböző atipikus foglalkoztatási formák kifejezett megemlítésével az ajánlás a *whistleblower* fogalmát kiterjeszti mindazon személyekre, akik a munkahelyen vagy a munkájukkal kapcsolatos tevékenységük során a közérdekkel ellentétes cselekedetekkel találkozhatnak. Megjegyzendő azonban, hogy a különmegbízott jelentésével szemben még ez a tág fogalommeghatározás sem von a védelem hatálya alá általánosságban minden személyt, vagyis továbbra is megköveteli a bejelentő és a mindennapi munkavégzése közötti kapcsolat fennállását.[30] Összességében jelen tanulmány keretében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásával összhangban úgy definiáljuk a *whistleblowing* jelenséget, mint a tágan értelmezett, foglalkoztatásra irányuló jogviszonnyal kapcsolatosan a bejelentő tudomására jutott közérdeksértő információ bejelentése, akár a munkáltató szervezetén belül, akár a munkáltatón kívüli személyhez, szervhez vagy a nyilvánossághoz fordulva.

3. A *whistleblowing* és a szólásszabadság kapcsolata

A szólásszabadság az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE vagy Egyezmény) 10. cikke által védett véleménynyilvánítás szabadságának részeként a demokratikus társadalom egyik alapvető pillére, a fejlődés és az egyén önmegvalósításának egyik alapfeltétele.[31] Ennek megfelelően, az Egyezmény 10. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel, e szabadság nemcsak a kedvezően fogadott, vagy közömbösnek tekintett információkra, illetve eszmékre vonatkozik, hanem azokra a közlésekre is, amelyek sértőek, megdöbbentőek vagy zavaróak. A 10. cikkben foglaltak szerint a véleménynyilvánítás szabadsága ugyanakkor korlátok közé szorítható, amelyeket azonban szigorúan kell értelmezni, továbbá azok szükségességét meggyőzően kell bi-

27 Uo. 24.

28 Uo. 7.

29 Uo. 11.

30 Scaturro i. m. 7.

31 Gosztonyi, Gergely: Early regulation of social media liability issues in the United States and the European Union. *Jogtörténeti Szemle*, vol. 19., Special Issue (2021) 21–26.

zonyítani.[32] Ennek megfelelően, e korlátozások, beavatkozások jogos céljait az Egyezmény 10. cikkének második bekezdése határozza meg kimerítően, amely magába foglalja többek között a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot, a zavargások vagy bűnözés megelőzését, az erkölcsök védelmét, mások jó hírnevét vagy jogai védelmét, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozását, valamint a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.[33]

Mindezek alapján elmondható, hogy a *whistleblowing*, illetve maga a bejelentés a véleménynyilvánítás szabadságának és a lelkiismereti szabadságnak az egyik alapvető aspektusa, amely fontos szerepet játszik a korrupció elleni, valamint a köz- és a magánszektorban tapasztalható visszaélések elleni küzdelemben. Ezzel összefüggésben az Európa Tanács is elismeri a bejelentések értékét a visszaélések megelőzésében és megakadályozásában, valamint a demokratikus elszámoltathatóság és átláthatóság erősítésében,[34] amely álláspontot az EJEB is oszt döntéseiben: megerősíti a bejelentés fontosságát, mint az érintett személyek figyelemfelkeltését az embertársaikat veszélyeztető visszaélések megakadályozása érdekében, az elszámoltathatóság, valamint mind a köz-, mind a magánszektorban a korrupció elleni küzdelem megerősítésének lehetőségeként.[35] A *whistleblowing* szerepének súlyára tekintettel, valamint annak lehetővé tétele és biztosítása érdekében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a tagállamok rendelkezzenek olyan normatív, intézményi és jogi kerettel, amely védi azokat a személyeket, akik munkaviszonyuk keretében közérdekű fenyegetésekről vagy károkról szóló információkat jelentenek vagy tesznek közzé.[36] Éppen ezért gyakorlatában az EJEB olyan elvekre hivatkozik, amelyek azt erősítik, hogy a bejelentéseknek és azok nyilvánosságra hozatalának egyértelmű csatornákat kell létrehozni, amellyel párhuzamosan a bejelentők megtorlással szembeni védelmét is biztosítják.[37]

A megtorlástól való félelem, valamint a bejelentések esetleges következmények nélkülisége ugyanis gyakran elriasztja a potenciális bejelentőket, ami a közügyek és a magánvállalkozások elszámoltathatóságához fűződő közérdek rovására megy.[38] A *whistleblowing* így, akárcsak a szólásszabadság gyakorlása, könnyen a „dermesztő hatás" *(chilling effect)* áldozatául esik. A *chilling effect* az EJEB joggyakorlatában jól ismert fogalom, amelyet eleinte túlnyomórészt olyan, a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ügyekben alkalmaztak, amelyek a sajtót megillető forrásvé-

---

32 Soares v. Portugal no. 79972/12., 2016. június 21-i ítélet, 38. bek.; Pentikäinen v. Finland, no. 11882/10., 2015. október 20-i ítélet, 87. bek.; Bédat v. Switzerland, no. 56925/08., 2016. március 29-i ítélet, 48. bek.; Stoll v. Switzerland, no. 69698/01., 2007. december 10-i ítélet, 101. bek.; Animal Defenders International v. the United Kingdom, no. 48876/08., 2013. április 22-i ítélet, 100. bek.; Morice v. France, no. 29369/10., 2015. április 23-i ítélet, 124 bek.

33 EJEE 10. cikk (2) bek.

34 Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása a bejelentők védelmét illetően, CM/Rec(2014)7 https://rm.coe.int/16807096c7., 2014. 04.30., 11.

35 Heinisch v. Germany, no. 28274/08., 2011. július 21-i ítélet, 37. bek. (a továbbiakban: Heinisch-ítélet).

36 Heinisch-ítélet, 37–40. bek.

37 Gawlik v. Liechtenstein, no. 23922/19., 2021. február 16-i ítélet, 39–40. bek.

38 Parliamentary Assembly i. m.

delemmel, valamint az újságírók közérdekű ügyekről történő tájékoztatásával voltak kapcsolatosak,[39] ám az utóbbi időben egyre több olyan kérelem érkezett az EJEB-hez, amelyekben az alanyi körtől függetlenül,[40] az érintett személyekkel szemben alkalmazott fenyegetések és/vagy szankciók visszatartó, dermesztő hatását kifogásolták.[41] A bejelentések kapcsán ez a jelenség fokozottan érvényesülhet a munkavállalók függő (legalábbis anyagi szempontból kiszolgáltatott) helyzetében, illetve lojalitási és diszkréciós kötelezettségük kapcsán, amellyel munkáltatójuknak tartoznak, különösképpen a köztisztviselők esetében már csak a közszolgálat természetére is tekintettel,[42] szemben az újságírók munkaviszonyuk szempontjából szabadabb, információk és eszmék közvetítése során játszott szerepével.[43]

Az EJEB a szólásszabadság, valamint a *whistleblowing* jelenség kapcsán különösen megerősíti, hogy az EJEE 10. cikkének védelme kiterjed a munkahelyekre is, mind a magánjogi,[44] mind a közalkalmazotti jogviszonyokra,[45] így a munkavállaló által a munkahelyen elkövetett jogellenes magatartás vagy jogsértés bejelentése vonatkozásában is. Ezzel összefüggésben az EJEB ítélkezési gyakorlatában hangsúlyozza, hogy e védelemre akkor lehet különösen szükség, amennyiben az érintett munkavállaló az egyetlen személy, vagy a személyek egy szűk csoportjának tagja, aki tisztában van azzal, hogy valójában mi történik a munkahelyén, és következésképpen így ő a legalkalmasabb arra, hogy a közérdek érdekében a munkáltató vagy a nyilvánosság figyelmét felhívva cselekedjen.[46]

Az Egyezmény 10. cikke azokra a kijelentésekre is vonatkozik, amelyek jogellenes vagy erkölcsileg elítélendő magatartásra kívánják felhívni a figyelmet, így az EJEB ítélkezési gyakorlata külön védelmet biztosít az ilyen kijelentéseknek. Ezzel kapcsolatban két külön kategória azonosítható, amely lehetővé teszi az EJEE 10. cikke szerinti konkrét védelmi kritériumok meghatározását, egyrészt a bejelentők, valamint az általuk tett kijelentések vonatkozásában, másrészt az állami tisztviselők vagy köztisztviselők magatartásában elkövetett szabálytalanságok bejelentése esetében.[47] A bejelentők esetében a szólás szabadságának korlátozása a bizalmasan kapott informá-

---

[39] Goodwin v. the United Kingdom, no. 17488/90., 1996. március 27-i ítélet, 39 bek.; Financial Times Ltd and Others v. the United Kingdom, no. 821/03., 2009. december 15-i, 70. bek.; Trine Baumbach: Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept in Media Law Cases. *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice,* Vol. 6., Iss. 1. (2018) 100.

[40] Baka v. Hungary, no. 20261/12., 2016. június 23-i ítélet, 167. bek.

[41] Laurent Pech: *The Concept of Chilling Effect.* (Online kiadás.) Open Society Foundations, 2021. 2. https://tinyurl.com/yc2khwc9

[42] De Diego Nafría v. Spain, no. 46833/99.; 2002. március 14-i ítélet, 37. bek.

[43] Wojtas-Kaleta v. Poland., no. 20436/02, 2009. július 16-i ítélet, 46. bek.; Matúz v. Magyarország, no. 73571/10., 2014. október 21-i ítélet, 39. bek.

[44] Herbai v. Hungary, no. 11608/15., 2019. november 5-i ítélet, 37. bek.; Fuentes Bobo v. Spain, no. 39293/98., 2000. február 29-i ítélet 38. bek.

[45] Soares v. Portugal no. 79972/12., 2016. június 21-i ítélet, 39. bek.

[46] Guja v. Moldova, no. 14277/04., 2008. febuár 12-i ítélet (Guja-ítélet), 72. bek.; Heinisch-ítélet, 63. bek.

[47] Medžlis Islamske Zajednice Brčko and others v. Bosnia and Herzegovina, no. 17224/11.; 2017. június, 27-i ítélet, 80–84 bek.

ciók nyilvánosságra hozatalának megakadályozása és/vagy mások jogainak védelme vonatkozásában valósulhat meg, mint elérni kívánt jogos cél, míg az állami és közszféra esetében inkább a jó hírnév és mások jogainak védelme játszik domináns szerepet a beavatkozások megindokolása kapcsán, mint a korlátozás alapjául szolgáló jogos cél. A bejelentő-státusz ugyanakkor az EJEB gyakorlatában szükségszerűen feltételez egy munkaviszonyt, amely kapcsán felveti a munkavállalók által a munkáltatójukkal szemben fennálló lojalitási és diszkréciós kötelezettség kérdését, különös tekintettel arra, hogy a bejelentés tárgya többnyire a munkáltatóval való kapcsolatra, munkaviszonyra vonatkozik.[48] Ez a fajta kapcsolat nem szükséges feltétele a szabálytalanságok bejelentésének a második esetkörben, és a bejelentés is többnyire állami/köztisztviselőre vonatkozik.[49] Az EJEB e két kategória kapcsán ugyanakkor hasonlóképpen elismerte, hogy a bejelentők védelme mind a magán-, mind a közszféra alkalmazottai számára biztosítandó.[50]

4. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az EJEB *whistleblowing*gal kapcsolatos esetjoga évtizedes múltra tekint vissza. E fejezetben az EJEB *whistleblowing*nak dedikált esetjogi összefoglalójának[51] kiemelten fontos eseteit bemutatva ismertetjük az EJEB gyakorlatát a szivárogtatások és az EJEE 10. cikkének kapcsolata tekintetében, aláhúzva a legfontosabb megállapításokat és irányadó alapelveket.

4.1. Guja v. Moldova[52] – az információ-szivárogtatás tesztjének megalkotása

Az első mérföldkőként számontartott *whistleblowing*-döntés 2008-ra datálható, a Guja v. Moldova ügyben. Iacob Guja a moldáv Legfőbb Ügyészség sajtóosztályának vezetője volt, akit elbocsátottak azt követően, hogy egy akkor éppen folyamatban lévő büntetőeljárás kapcsán dokumentumokat hozott nyilvánosságra. Az érintett büntetőeljárás alapja egy választásokkal kapcsolatos bűncselekmény volt, amelynek során a moldáv rendőrség tíz gyanúsítottat őrizetbe vett, akik szerint az ügyben érintett rendőrök bántalmazták őket fogvatartásuk alatt. A gyanúsítottak eljárást indítottak az érintett rendőrök ellen. A rendőrök az ellenük induló eljárást követően közös levelet küldtek magasrangú moldáv politikai vezetőknek, így különböző vezető kormánytagoknak, köztük Vasile Petru Tarlev akkori miniszterelnöknek, Vlagyimir Voronyin akkori elnöknek és Vadim Mișinnek, a moldáv parlament korábbi alelnökének. Mișin a levelet

48 Guja-ítélet 70. bek.

49 Medžlis Islamske Zajednice Brčko and others v. Bosnia and Herzegovina, no. 17224/11., 2017. június, 27-i ítélet, 80. bek.; Zakharov v. Russia, no. 14881/03., 2006. október 5-i ítélet, 26. bek.; Siryk v. Ukraine, no. 6428/07., 2011. március 31-i ítélet 42. bek.

50 Guja-ítélet 8. bek., Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02., 2013. január 8-i ítélet, 7. bek.; Langner v. Germany, no. 14464/11., 2015. szeptember 17-i ítélet, 6. bek.

51 Whistleblowers and freedom to impart and to receive information. *ECtHR Factsheet*, February 2023. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Whistleblowers_ENG

52 Ld. Guja-ítélet.

egy hivatalos parlamenti fejléccel ellátott, nem bizalmasnak jelölt jegyzettel együtt továbbította a Legfőbb Ügyészségnek. Levelében Mișin a főügyészt kérdőre vonta az eljárás miatt, illetve személyes beavatkozást kért, hogy az ügy „megoldódjon".[53] A rendőrök ellen ezt követően tisztázatlan időpontban és körülmények között megszüntették az eljárást.[54] Pár hónappal később, Voronyin elnök egy beszédét követően, amelyben egyebek mellett aláhúzta a korrupció elleni harc fontosságát és specifikusan kiemelte, hogy megálljt kell parancsolni annak, hogy tisztviselők nyomást gyakoroljanak a bűnüldözésre, Guja elküldte a rendőrök levelét, Mișin jegyzetét, illetve egy A. Urszacsittól, a Belügyminisztérium akkori miniszterhelyettesétől kapott levelet, amelyben az egyik rendőr felmentéséről írt[55] a Jurnal de Chișinău népszerű lapnak. Az újság „Vadim Mișin megfélemlíti az ügyészeket" szalagcímmel közölte az esetet, mellékelve a levelek tartalmának kivonatát, illetve képeket a levelekről. A cikk közlését követően Guját elbocsátották, arra hivatkozva, hogy bizalmas leveleket hozott nyilvánosságra.[56] Guja bíróság előtt kezdeményezte visszahelyezését a Legfőbb Ügyészséghez, amely eljárás sikertelenségét követően az EJEB-hez fordult, amelyben az EJEE 10. cikk szerinti véleménynyilvánítás szabadságának megsértését kifogásolta.

Az EJEB premisszaként lefektette, hogy a 10. cikk közalkalmazottakra és a munkahelyi környezetre is kiterjed,[57] illetve megállapította a szólásszabadságba való beavatkozást is.[58] A Bíróság a beavatkozás jogszerűségének vizsgálatát elsősorban a demokratikus társadalomban való szükségesség részletes elemzésére alapozta. A Bíróság kihangsúlyozta a kontextus fontosságát; Gujának ugyanis nem volt más hatékony módszere rávilágítani Voronyin korrupcióellenes állításai és a rendőrök elleni eljárás megszüntetése közti elvi és gyakorlati ellentétre, mint kiszivárogtatni a leveleket. A Bíróság kihangsúlyozta, hogy a köztisztviselők feladata, hogy segítsék a kormányt a feladatok ellátásában, amely szigorúbb titoktartási kötelezettséggel jár,[59] ugyanakkor egy „köztisztviselő vagy a közszférában dolgozó munkavállaló által a munkahelyen elkövetett jogellenes magatartás vagy szabálysértés jelzése bizonyos körülmények között védelmet kell, hogy élvezzen."[60] Ez a védelem különösen fontos, ha az érintett köztisztviselő az egyetlen, vagy egy kisebb csoport egyik tagja, aki tud a munkahelyi jogsértésről. A Bíróság ilyen esetben egy kétlépcsős jelentéstételi mechanizmust javasol. Elsőként a felettesnek vagy illetékes hatóságnak kell jeleznie az érintett személynek. Ha ez nyilvánvalóan kivitelezhetetlen, második lépcsőként az érintett személy

[53] Uo. 10. bek.

[54] Uo. 11. bek.

[55] Uo. 14. bek.

[56] Uo. 7–21. bek.

[57] Uo. 51., 70. bekezdések. Ehhez ld. még: Vogt v. Germany, no. 17851/91., 1995. szeptember 26-i ítélet; Ahmed and Others v. the United Kingdom, no. 22954/9., 1998. szeptember 2-i ítélet.

[58] Guja-ítélet 55–56. bek.

[59] Uo. 71. bek.

[60] Uo. 72. bek.

kvázi mint *„ultima ratio”* közölheti a nyilvánossággal.[61] A „szivárogtató” személy státuszán túl a szivárogtatott információk kapcsán is tett elvi megállapításokat az EJEB. A szivárogtatott információnál elsődleges figyelemmel kell lenni, hogy az adott információ közérdeket szolgáljon és alkalmas legyen arra, hogy a kormány tevékenységét és mulasztásait a média és a közvélemény is ellenőrizhesse és értékelhesse.[62] Kiemelt relevanciával bír az információk hitelessége is: a szivárogtató személy köteles meggyőződni arról, hogy az az információ, amelyet nyilvánosságra kíván hozni pontos és megbízható legyen, amennyire az adott körülmények ezt lehetővé teszik.[63] A fentieken túl pedig ilyen esetekben a Bíróságnak értékelnie kell a szivárogtatás mögötti szándékot is; bizalmas információk nyilvánosságra hozatala csak akkor élvezhet ugyanis fokozott védelmet, ha az érintett személy „jóhiszeműen és abban a meggyőződésben cselekedett, hogy az információ igaz, hogy a nyilvánosságra hozatal közérdekű volt, és hogy nem állt rendelkezésére más, diszkrétebb eszköz a jogsértés orvoslására.”[64] Az EJEB a fenti elveket Guja esetére alkalmazva megállapította a 10. cikk megsértését[65] és aláhúzta, hogy az elbocsátás különösen aránytalan beavatkozás volt és alkalmas volt arra, hogy dermesztő hatást[66] váltson ki más köztisztviselők körében.[67]

A Guja-ítélet talán a *whistleblowing* uniós jogi recepciójának és megítélésének legnagyobb hatást kiváltó döntése. A fenti elméleti alapokat összegezve ugyanis az EJEB elsőként itt szögezte le a „Guja-tesztet”, egy hatelemű kritériumrendszert, amely az összes későbbi eset során közvetve vagy közvetlenül iránytűként szolgált a Bíróság számára.

1. ábra: A hatelemű Guja-teszt

1. lépés	2. lépés	3. lépés	4. lépés	5. lépés	6. lépés
Volt alternatív lehetősége a közlőnek arra, hogy megossza az információkat?	Szolgál-e közérdeket az információk nyilvánosságra hozatala?	Hitelesek/ valósak az információk?	Okozott-e kárt az információk megosztása?	Jóhiszeműen járt el a közlő?	Arányos volt az alkalmazott szankció?

[61] E helyütt érdemes összehasonlításként említeni a Marchenko v. Ukraine, no. 4063/04., 2009. február 19-i ítélet, 45–47. bek.

[62] Guja-ítélet 74. bek.

[63] Vö. Morissens v. Belgium, no. 11389/85., 1988. május 3-i ítélet; Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, no. 21980/93, 1999. május 20-i ítelet, 65. bek.

[64] Guja-ítélet 77. bek.

[65] Érdekesség, hogy Guját az EJEB ítélete után visszahelyezték beosztásába, ugyanakkor tíz nap múlva ismét elbocsátották, arra hivatkozva, hogy új Legfőbb Ügyészt neveztek ki. Guja ismételten az EJEB felé fordult panasszal és újra nyert az állam ellen (Guja v. the Republic of Moldova (no. 2), no. 1085/10., 2018. február 27-i ítélet).

[66] Pech i. m. 4–6.

[67] Guja-ítélet 95. bek.

4.2. Kudeshkina v. Russia[68] – a *whistleblowing* kifejezésbeli határainak körvonalazása

Az eset tényállása szerint Kudeshkina orosz bírónőt 2003-ban egy ún. *„high-profile"* (nagy horderejű) ügyben jelölték ki bírának. Az ügyben érintett Zajcev rendőrségi nyomozó volt, akit hatáskörrel való visszaéléssel vádoltak, a nyomozó ugyanis többször is jogellenes házkutatásokat végzett moszkvai bevásárlóközpontokban egy bútorcsempészettel kapcsolatos nyomozás során. Kudeshkinát tisztázatlan körülmények között kivonták az ügyből és helyére egy másik bírót helyeztek.[69]

Kudeshkina 2003 októberében jelöltként indult az az Orosz Föderáció Állami Dumájába való általános választásokon. Kudeshkina egyik kampányígérete az igazságszolgáltatási rendszer megreformálása volt, e témában több orosz médiaorgánumnak is nyilatkozott. Egy decemberi interjúban egy újságírói kérdésre a Zajcev-eset kapcsán kijelentette, hogy a Moszkvai Városi Bíróság (MVB) elnöke minden ok nélkül vonta el az ügyet tőle és hogy többször is előfordult tudomása szerint, hogy „a bíróságokat kereskedelmi, politikai vagy személyes manipuláció eszközeként használják."[70] Hasonló megjegyzésekkel élt egy későbbi, Novaja Gazetának adott interjúban, amelyben kifejtette, hogy a moszkvai bíróságokon „brutális" manipuláció és korrupció van.[71] Később ismételten a Zajcev-ügy kapcsán az ügyészt is kritizálta egy másik interjúban, azzal vádolva, hogy nyomást gyakorolt rá az eljárás során.[72] A nyilatkozatok mellett Kudeshkina panaszt nyújtott be a Legfelső Igazságügyi Képesítési Testülethez az MVB elnöke ellen, arra hivatkozva, hogy az elnök folyamatosan nyomást gyakorolt rá az eljárás során és beavatkozott a bíráskodásba.[73] Kudeshkina nem nyert mandátumot a választáson, sőt, az Igazságügyi Képesítési Testületnél a MVB elnöke kérvényezte Kudeshkina bírói tisztségének megszüntetését, arra hivatkozva, hogy Kudeshkina nyíltan hamis és rosszhiszemű állításai társadalmi kárt okoztak, csökkentették a bizalmat a bíróság intézményében és azt a benyomást keltették, hogy az orosz bírók elvtelen, elfogult és bosszúálló „zsoldosok". Kudeshkinát megfosztották bírói tisztségétől és többszöri sikertelen fellebbezést követően az EJEB-hez fordult.

Az eset fontos kiegészítése volt a Guja-ítéletben megállapítottaknak a „szivárogtatások" kifejezésbeli sajátosságainak elemzése kapcsán. A Bíróság kiemelte, hogy bár a megjegyzések természete erősen kritikus, általánosító és túlzó volt, mivel a kérdéses kijelentések a politikai vita részét képezték egy, a közvélemény számára fontos ügyben, az EJEB vonatkozó gyakorlata alapján nagyobb védelmet élveztek.[74] A kontextuális jelleg relevanciája tekintetében tehát a *whistleblowing* értékelésekor különösen nagy

---

68 Kudeshkina v. Russia, no. 29492/05., 2009. február 26-i ítélet. (A továbbiakban: Kudeshkina-ítélet)

69 Uo. 8–15. bek.

70 Uo. 19. bek.

71 Uo. 20. bek. Az interjúban a bírónő a fentiek mellett állította, hogy „Senki sem lehet biztos abban, hogy ügyét – legyen az polgári, büntetőjogi vagy közigazgatási – a törvényeknek megfelelően oldják meg, és nem csak azért, hogy valakinek a kedvében járjanak."

72 Uo. 21. bek.

73 Uo. 24. bek.

74 Uo. 95. bek.

figyelmet kell szentelni a politikai szólásokra vonatkozó alapelvek érvényesülésére is. A közérdeklődést érintő ügyekben ugyanakkor a megalapozatlan, semmilyen ténybeli alapon nem nyugvó állítások nem élvezik az EJEE 10. cikkének védelmét.[75]

4.3. Bucur and Toma v. Romania[76] – a „kétlépcsős" teszt finomhangolása

A nemzetközi szaksajtótól is visszhangot kapó ügy[77] tényállása alapján a román hírszerzés egyik munkatársa, Constantin Bucur szabálytalanságokra lett figyelmes a hívások nyomon követése tekintetében. Bucur felfigyelt arra, hogy több megfigyelés is indult politikusok, újságírók és üzletemberek ellen nagyobb horderejű események után, és a megfigyelések adminisztrációja szabálytalan módon valósult meg (a feljegyzéseket ceruzával írták, több esetben adatbeli különbségek voltak). Bucur több ízben is jelezte a szabálytalanságokat mind kollégáinak, mind feletteseinek. Utóbbi esetben a felettesektől figyelmeztetést kapott, hogy ne terjesszen a szabálytalanságokról információkat. A román Parlament egyik tagjával való egyeztetést követően Bucur sajtótájékoztatót tartott az általa észlelt kihágások vonatkozásában. A sajtótájékoztatón Bucur részleteiben beszámolt az általa feltárt szabálytalanságokról és bemutatott tizenegy kazettát, amelyeken befolyásos politikusok és újságírók megfigyelései voltak. Az eset rendkívüli figyelmet kapott a román és nemzetközi sajtóban is. Bucurt elbocsátották a román hírszerzéstől és büntetőeljárást indítottak ellene, amelynek a végén két év felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték.

A Guja-ítéletben foglalt elvek egy sajátos alkalmazását proponálta az EJEB. Ahogy fentebb említettük, a Guja-ítéletben megállapították, hogy bizonyos esetekben, megfelelően körültekintő eljárás mellett jogszerűen lehet információkat nyilvánosságra hozni, ugyanakkor jelen eset szigorúan bizalmas információkat érint (ellentétben a Guja-ítéletben foglalt levelekkel és jegyzetekkel). Az EJEB egy úgynevezett „öt lépéses" tesztet alkalmazott. A teszt első eleme azt vizsgálta, hogy a nyilvánosságnak van-e érdeke az információk megismerése kapcsán. E kérdés vonatkozásában a Bíróság megállapította, hogy – többek között a romániai történelmi múltra is tekintettel – a nyilvánosságnak különösen nagy érdeke fűződik ahhoz, hogy az állam a megfigyelések során jogszerűen járjon el. A második eleme a tesztnek a Guja-ítéletben már lefektetett *„ultima ratio"* vizsgálata. E körben az EJEB megállapította, hogy Bucur többször is jelezte kollégái és vezetői felé a szabálytalanságokat, teljesen eredménytelenül, így a sajtótájékoztató értelmezhető végső megoldásként arra nézve, hogy az információk napvilágot lássanak. A harmadik lépés az információk valóságtartalmának elemzése; e helyütt a Bíróság nem bocsátkozott – hatáskör hiányában – lényegi vizsgálatba, ugyan-

---

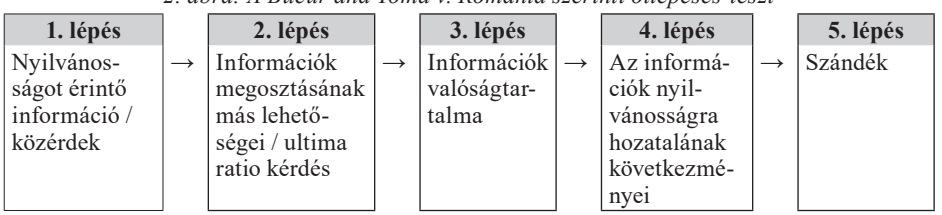
[75] Vö. Balenović v. Croatia, no. 28369/07., 2010. szeptember 30-i ítélet; Bathellier v. France, no. 49001/07., 2010. október 12-i ítélet.

[76] Bucur and Toma v. Romania, no. 40238/02., 2013. január 8-i ítélet.

[77] How the ECHR defended the freedom of speech of a whistleblower who warned of illegitimate wiretapping by a secret service. *pdpEcho*, 2014. február 2. https://tinyurl.com/mufk3wzn ;és ECHR decided against Romania for violation of its obligation to cooperate with the European Court and for breech of Articles 6, 8, 10 and 13 in the Bucur and Toma case. *Apador-CH*, 2013. január 8., https://tinyurl.com/2s3v87r3

akkor leszögezte, hogy Bucurnak megalapozott volt a gyanúja a szabálytalanságok tekintetében. A negyedik eleme a tesztnek a „szivárogtatás" káros következményeinek megállapítása. Az EJEB kiemelte, hogy a román hírszerzést nem érte közvetlen kár a sajtótájékoztatót követően, mivel a román közvélemény általánosságban negatívan vélekedett a felügyeleti szervről. Végül a teszt ötödik pontjában Bucur jóhiszeműségét vizsgálták, megállapítva, hogy Bucurnak a szándéka arra terjedt ki, hogy egy közintézményt a román törvények, különösen az alkotmány betartására kötelezzen. A fentiek fényében a Bíróság megállapította, hogy Románia megsértette az EJEB 10. cikkét.

2. ábra: A Bucur and Toma v. Romania szerinti ötlépéses-teszt



4.4. Langner v. Germany[78] – az információmegosztás lehetőségének kontextualizálása

Az eset tényállása szerint Langner, a drezdai önkormányzat lakásügyi hivatal munkatársa, 1998-ban egy nyilvános ülésen megvádolta a gazdaságért és a lakhatásért felelős főpolgármester-helyettest azzal, hogy a főpolgármester-helyettes „elferdíti az igazságszolgáltatást",[79] mivel Langner szerint jogszerűtlenül adott ki bontási engedélyt egy konkrét esetben. Langner az ülést követően hat nap múlva írásban erősítette meg a vádat, kiemelve, hogy a főpolgármester-helyettes „kíméletlen módon gazdasági és politikai érdekeket" követett az engedély kiadása során. Langnert 1999-ben elbocsátották, ugyanakkor a volt alkalmazott továbbra is hangoztatta, hogy a váddal érintett tisztviselő alkalmatlan a pozíciójával járó feladatok ellátására.[80] Langner 2011-ben nyújtott be keresetet az EJEB felé az EJEE 10. cikk megsértésére hivatkozva.

Az EJEB ítéletében megerősítette a Guja-ítéletben foglaltak, azaz, hogy Langnert, a közszolgálat sajátos jellegéből fakadóan, diszkréciós kötelezettség terheli,[81] így csak kivételes esetekben megengedett a *whistleblowing,* ha és amennyiben a fentebbi ítéletekben említett kritériumok teljesülnek. Jelen esetben ugyanakkor a Bíróság nem talált olyan okot, amiért kivételes helyzet fennállásából eredően a szólásszabadság védelmét nyújthatta volna. Egyrészt, Langnernek személyes ellentéte volt az érintett vezetővel, mivel feloszlatták az a részleget az önkormányzatnál, amelyért Langner volt a felelős.

---

78 Langner v. Germany, no. 14464/11., 2015. szeptember 17-i ítélet. (A továbbiakban: Langner-ítélet)

79 Uo. 7–9. bek.

80 Langner az elbocsátását követően egy szerkesztői levélben kérdőjelezte meg a vezető kompetenciáját a lakásügyek kapcsán, ld. Langner–ítélet, 11. bek.

81 Uo. 43. bek.

Másrészt, Langner nem kereste meg felettesét a vélt szabálytalanság tekintetében, első ízben a nyilvános ülésen nyilatkozott az általa jogszerűtlennek vélt engedélyek kiadása kapcsán, azaz a Bucur and Toma-ítéletben második elemként szereplő *„ultima ratio"* feltétel nem teljesült. Harmadrészt, Langner bejelentése az ülésen ad hoc jellegű volt, a bontási engedélyek jogszerűségének kérdése ugyanis nem volt napirendi pont a nyilvános ülésen. A Bíróság tehát – ismételten – megállapította, hogy Langner tevékenysége nem vonható analógiába más *whistleblowing* esetekkel, mivel sem a feltételeknek, sem a vonatkozó kontextuális elemeknek való megfelelés nem teljesült.[82]

4.5. Görmüş v. Turkey[83] – az újságírók *whistleblowing*hoz való jogának részletes kifejtése

A Görmüş-ítélet az EJEB *whistleblowing*gal kapcsolatos gyakorlatának egyik legkiemelkedőbb döntése, különösen amiatt, mert Görmüş-ítélet elsősorban az újságírók mint *whistleblower*ek helyzetét vizsgálta. Az eset tényállása szerint a Nokta nevű török hetilap, amelynek Görmüş volt a kiadásért felelős igazgatója, 2007-ben megjelentetett egy oknyomozó riportot, amely bizalmas katonai dokumentumokon alapult. A cikk egy „minősítési" rendszer bemutatásáról szólt, amely alapján kiadói vállalkozásokat és újságírókat kategorizáltak aszerint, hogy „kedvező" vagy „ellenséges" attitűdöt gyakorolt a fegyveres erők felé. A hadsereg vezérkari parancsnokának panaszát követően a török Katonai Bíróság elrendelte az összes lap helyiségének átkutatását, beleértve a másolatok készítését a lapoknál fellelhető aktákról és elektronikus eszközökről. Az esetben a Nokta is érintett volt, Görmüş pedig panaszt tett, amelyet elutasított a Katonai Bíróság. Görmüş ezt követően az EJEB-hez fordult.

A Guja-ítéletben és a Bucur and Toma-ítéletben alkalmazott teszteket és feltételeket az EJEB az újságírói minőség kontextusában alkalmazta. Első lépésként a Bíróság azt vizsgálta, hogy a cikk témája érint-e közérdeket. E kérdésre a válasz egyértelműen pozitív volt, ahogy az ítélet is fejtegeti: az újságírók „osztályozása" a nyilvános vita része volt Törökországban. A Bíróság ezt követően az újságírók forrásainak védelmét kívánta rendezni. E körben az EJEB kihangsúlyozta, hogy a teljes átkutatás és az adatok lefoglalása túlzó lépés volt az állam részéről, különösen azért is, mert a *whistleblower*ek valójában nem az újságírók, hanem a hozzájuk az érintett dokumentumokat elküldő állami tisztviselők, az újságíróknak pedig nem feladatuk, hogy nyomon kövessék, hogy a *whistleblower*ek miként jártak el a fenti – akár a Bucur and Toma-ítéletben foglalt – jogszerű *whistleblowing*ot érintő feltételrendszer(ek) tekintetében. Az újságírói státusz tekintetében a Bíróság kihangsúlyozta, hogy bár a nyilvánosságra hozott információk valóban bizalmas természetűek voltak, a fegyveres erők tevékenységéről való tájékoztatás a média kiemelt feladata, és nem jogszerű annak megtiltása, hogy ne lehessen nyilvános vitát folytatni ilyen kérdésekről. Az elvi megállapítások fényében a Bíróság megállapította az EJEE 10. cikkének megsértését, emellett különösen aránytalan beavatkozásnak minősült a szerkesztői iroda átkutatása és az adatok lefoglalása.

---

82 Uo.47. bek.

83 Görmüş v. Turkey, no. 49085/07., 2016. január 19-i ítélet.

4.6. Herbai v. Hungary[84] – beszélhetünk-e jogszerű *whistleblowing*ról, ha az információk nyilvánosságra hozatala nem kapcsolódik szorosan közéleti kérdésekhez?

A vonatkozó szakirodalom[85] és emberi jogi tematikájú sajtótermékek[86] által részletesen elemzett EJEB-kulcsesetben a *whistleblowing* egy specifikus esetét vizsgálta a Bíróság. Az eset tényállása szerint Herbai Csaba, egy Magyarországon működő bank HR szakértője – akinek elsődleges feladatai közé tartoztak a bérek elemzése és kiszámítása – a saját blogjára – egy társával – két cikket írt a bank HR-stratégiájával kapcsolatban. A bank felmondott Herbainak, hivatkozva a bank etikai kódexének és a gazdasági érdekek megsértésére. Herbai megtámadta a felmondást. Herbai kérelmét elsőfokon elutasították, másodfokon helyt adtak a keresetnek, végül a Kúria – egyetértve az elsőfokú bírósággal – elutasította Herbai keresetét, arra hivatkozva, hogy a blog tematikája és Herbai munkaköre között átfedés van és arra lehet következtetni, hogy Herbai lényegében a saját munkahelyi tapasztalatait akarja megosztani a blogon. Az eset az EJEB elé került.

A Bíróság elsősorban a fenti tesztek kontextusában a jóhiszeműség kérdését taglalta a szükségesség kritériumának elemzésekor. A tényállás ugyanakkor jelentősen eltér a fenti esetektől, mivel itt egy munkaszerződésből eredő etikai követelmény esetleges megsértése és a munkavállaló véleménynyilvánítási szabadsága „verseng" egymással. Az EJEB ezt követően egy négyelemű tesztet alkalmazott, amely arra hivatott, hogy meg lehessen vizsgálni a szólásszabadság kereteit egy munkaviszonyban. A teszt négy kérdést tárgyal: (1) a szólás jellege, (2) a szerző szándéka, (3) okozott károk és (4) kiszabott szankció/beavatkozás arányossága. A szólás jellege kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy a szakmai jellegű szólások is élvezik a 10. cikk védelmét, függetlenül attól, hogy a nyilvános vita részét képezik vagy sem. Az EJEB úgy találta, hogy Herbai blogja nem csak és kizárólag a személyes tapasztalatok és a munkaélményének megosztásáról szólt, hanem ismertterjesztő honlapként is funkcionált HR-t érintő kérdéskörökben. E körben megjegyzendő – egyben kapcsolódva is a (3) feltételként említett, az okozott károk kérdésköréhez –, hogy bár az érintett cikkek tartalma szorosan kapcsolódtak a Herbai munkakörébe tartozó feladatokhoz, a Bíróság nem tárt fel olyan közlést, illetve a nemzeti eljárások sem bizonyították, hogy a közlések és bármely esetleges kár között összefüggés lenne. A beavatkozás mértéke kapcsán a Bíróság az első három pont fényében következetesen érvelt azzal, hogy Herbai elbocsátása túlzott szankciónak minősült és következésképpen megállapította a 10. cikk megsértését.

---

[84] Herbai v. Hungary, no. 11608/15., 2019. november 5-i ítélet.

[85] David Mangan: Does an online professional profile violate an employer's confidentiality? *European Labour Law Journal*, vol. 12. (2021).

[86] Gönczi Gergely: A szakmai vélemény is védett, akár a munkáltató érdekével szemben is. Átlátszó, 2019. november 19. https://tinyurl.com/bdtnsw33

3. ábra: A Bíróság által alkalmazott négyelemű teszt, amely a munkaviszonnyal kapcsolatos információk nyilvánosságra hozásánál szolgál zsinórmértékként

I. kérdés		II. kérdés		III. kérdés		IV. kérdés
A szólás jellege	→	Szerző szándéka a közlés megosztásával	→	A szerző közléséből következő károk, illetve a kauzalitás megállapítása	→	A közlésre reakcióként alkalmazott szankció szükségessége és arányossága

4.7. Matúz v. Hungary[87] – cenzúra kontra *whistleblowing?*

A Matúz v. Hungary (Matúz-ítélet) különösen jelentős döntés a Guja-tesztben alkalmazott *„ultima ratio"* kérdésköre kapcsán. Az eset szerint Matúz Gábor, aki 2001 februárjától a Magyar Televízió Zrt.-nél (MTV) szerkesztő-műsorvezető pozíciót töltött be, az „Éjjeli menedék" című kulturális műsor felelőse volt. A televíziónál új kulturális igazgatót neveztek ki, aki Matúz szerint „cenzúrázta" az Éjjeli menedék anyagát (így különösen egyes interjúk közlését). Matúz panaszt tett az MTV igazgatója felé, amelyre sohasem kapott választ. 2003-ban az Éjjeli menedék főszerkesztője levelet írt az MTV vezetésének, amelyben – Matúz aggályaihoz csatlakozva – jelezte, hogy az új kulturális igazgató több részletet is töröl az adások tartalmából és cenzúrázza a műsort. A levél pár nappal később a *Magyar Nemzet* online kiadványában is megjelent, amelyhez a Magyar Elektronikus Újságírók Szövetségének cenzúra eltörlését célzó felszólítását is csatolták. Matúz ezt követően, 2003-ben kiadott egy könyvet *„Az antifasiszta és a hungarista – Titkok a Magyar Televízióból"* címen, amely olyan interjúk kivonatait tartalmazta (lényegében kompilálta), amelyeket a kulturális igazgató nem engedett megjelenni a műsorban. A könyvben a kivonatokon túl Matúz személyes gondolatait is ismertette (így azt is, hogy szerinte a könyve a közmédia cenzúrázási tevékenységének bizonyítéka), illetve több belsős, az MTV igazgatója és a kulturális igazgató között zajló levelezést is csatolt az interjúk mellé. Az MTV a könyv megjelenése után Matúz jogviszonyát a munkaszerződésében foglalt titoktartási kötelezettség megszegésére hivatkozva azonnali hatállyal felmondta. Matúz először a Fővárosi Munkaügyi Bíróság, majd a Fővárosi Bíróság és az Alkotmánybíróság előtt is keresetet nyújtott be elbocsátásának felülvizsgálata kapcsán, a magyarországi bíróságok következetesen elutasították kérelmét, ezzel kimerítve a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Matúz 2010 nyújtotta be keresetét az EJEB-hez.

Az EJEB az EJEE 10. cikkének kontextusában vizsgálta az esetet, különös figyelemmel arra, hogy fennálltak-e a 10. cikk (2) bekezdése szerinti körülmények arra nézve, hogy Matúz véleménynyilvánítási szabadságát jogszerűen korlátozták. Az ügyben az EJEB a fentebb ismertetett Guja-tesztet alkalmazta. A közérdek tekintetében a Bíróság megállapította, hogy azok az információk, amelyeket Matúz a könyv publikálásával nyilvánosságra hozott az érintett műsor kapcsán felmerülő cenzúra kapcsán, közügynek tekinthetők, mivel a műsor a közmédia programjának része. Az *„ultima*

[87] Matúz v. Hungary, no. 73571/10., 2014. október 21-i ítélet.

ratio" doktrína vizsgálatakor, azaz annak felmérésekor, hogy az érintett fél megtett-e minden tőle telhetőt, hogy az információkat és az általa vélt aggályokat ne egyből a nyilvánosság elé tárja, hanem jelezze felettesének vagy más módon, a Bíróság kiemelte, hogy a tényállás szerint Matúz írt az MTV igazgatójának, aki a panaszokra nem válaszolt, így a könyv megírása és megjelentetése tekinthető egyfajta „utolsó megoldásnak" arra nézve, hogy a cenzúrával kapcsolatos döntések napvilágra kerüljenek. A Bíróság értékelése szerint Matúz jóhiszeműen járt el, így nem került megállapításra, hogy a könyv megírását nem személyes ellentét vagy lehetséges szakmai előrelépés motiválta. A Bíróság nem vizsgálta külön az információk hitelességét, illetve azok valóságtartalmát, mivel az ügyben és a megelőző eljárásban e kérdések nem kerültek megvitatásra, illetve nem találta úgy, hogy az MTV-nek kárt eredményezett volna a könyv megjelenése. Összességében tehát az EJEB úgy ítélte, hogy Matúz jogviszonyának azonnali hatállyal való felmondása aránytalanul súlyos döntés volt és a kérelmező 10. cikkben foglalt véleménynyilvánítási szabadságát jogszerűtlenül korlátozták. A Matúz-ítélet két szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bír. Egyrészről, az EJEB megerősítette a Guja-teszt alkalmazását a *whistleblowing* ügyekben, másrészről pedig az ítélet mérföldkőnek tekinthető a cenzúra elleni fellépés vonatkozásában azzal, hogy lehetőséget teremt újságíróknak, hogy belsős információkat hozhassanak nyilvánosságra az őket ért vagy másutt tapasztalt jogsértések kapcsán.[88]

4.8. Halet v. Luxembourg[89] – a Guja-ítélet aktualizációja és a *whistleblowing* kérdésének új tesztje

A Halet v. Luxembourg (Halet-ítélet) jelen tanulmány írásakor a legfrissebb, és a *whistleblowing* mint szólásszabadság szempontjából nóvumként szolgáló eset. A 2023. február 14-i ítélet alapja a 2014-es, LuxLeaks néven elhíresült *whistleblowing*-botrány volt. A szivárogtatások tárgya elsősorban olyan dokumentumok voltak, amelyek bizonyították, hogy a luxembourgi adóhatóságok és nagyvállalkozások között milyen, a cégekre nézve páratlanul előnyös adójogi megállapodások születtek.[90] A LuxLeaks alapjául szolgáló dokumentumokat Antoine Deltour és Raphaël Halet, a PricewaterhouseCoopers (PwC) „Big4" cég (volt) munkatársai szivárogtatta ki. Halet ellen a cég büntetőeljárást indított és elbocsátotta, aki a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az EJEB Harmadik Kamarája előtt próbálta érvényesíteni kérelmét, ugyanakkor a Harmadik Kamara nem állapította meg a 10. cikk megsértését.[91] Az eset így Halet kérelmét követően a Nagykamarához került.

---

88 Ld. Dirk Voorhoof: European Court of Human Rights: Matúz v. Hungary. *IRIS*, vol. 2015., no. 1. (2015).

89 Halet v. Luxembourg (GC), no. 21884/18, 2023. február 14-i ítélet.

90 Johannes Manthey – Dirk Kiesewetter: Tax Transparency – an analysis of the LuxLeaks Firms. In: Jaan Alver (ed.): *Proceedings 5th International Conference on Accounting, Auditing, and Taxation (ICAAT 2016)*. (Tallinn, Észtország, 2016. December 8–9.) Atlantis Press, 2016. 327–328. https://doi.org.10.2991/icaat-16.2016.33

91 Halet v. Luxembourg, no. 21884/18., 2021. május 11-i ítélet.

Az EJEB a Halet-ítéletben a fentebb említett Guja-tesztet alkalmazta, azaz a hatelemű „kérdéssort," amely alkalmas arra, hogy a *whistleblowing*ot a szólásszabadság tükrében vizsgálja, ugyanakkor több helyen rekontextualizálta a kritériumokat, hogy azok jobban alkalmazkodjanak a jelenlegi uniós jogi környezethez. Az alternatív lehetőségek tekintetében az EJEB kimondta, hogy bár elsődlegesen javasolt az észlelt szabálytalanságok vagy kihágások szervezeten belüli bejelentése, ez a feltétel nem korlátozhatatlan (abszolút), azaz, az eset körülményei implikálhatják, hogy a szivárogtató közvetlenül külső, szervezeten kívüli forráson keresztül ossza meg az információkat. A Bíróság lényegesen relativizálta a Guja-teszt első elemét azzal, hogy aláhúzta: az egyedi esetek sajátságos körülményeit figyelembe véve kell értékelni az alternatív lehetőségek kérdését. Az információk hitelessége és valóssága tekintetében a Bíróság ismételten változatott a Guja-tesztben foglaltakon azzal, hogy kijelentette, hogy a *whistleblower* személynek nem kötelessége az általa intézett közlés időpontjában meggyőződni a nyilvánosságra hozott információ hitelességéről. Ennek értelmében tehát a szivárogtató személynek továbbra is az adott helyzetben elvárható módon ellenőriznie kell az információ hitelességét, ugyanakkor a 10. cikk védelme ki fog rá terjedni, ha utólag bebizonyosodik, hogy a kiszivárogtatott információ nem volt hiteles. A jóhiszeműség kapcsán az EJEB nem hozott érdemi változás a Guja-teszthez képest, azaz a közlő szándékának túl kell terjednie személyes motivációkon és a közlő tevékenységéből ki kell derülnie, hogy körültekintően járt el (akár az információk hitelességének ellenőrzése vonatkozásában). A közérdek kérdése kapcsán a Bíróság megjegyezte, közérdeket érintő információk köre a *whistleblowing* eseteknél tágan értelmezendő, azaz – mint példák – közérdeket szolgáló információk a politikai vita körébe tartozó kérdések, nemzetbiztonsági és titkosszolgálati kérdések, demokratikus folyamatokkal kapcsolatos események, illetve a „vitatható" magatartások és gyakorlatok is – legyen szó munkahelyi, állami vagy hatósági tevékenységről. A közérdek tekintetében ugyanakkor az elsődleges kérdés annak vizsgálata kell, hogy legyen, hogy egy információ, amelyet titoktartási kötelezettségek megszegésével hoztak nyilvánosságra, olyan közérdeket szolgál-e vagy sem, amely miatt az Egyezmény 10. cikke alapján a bejelentőket megillető különleges védelemre lehet jogosult. A Bíróság e kérdést minden eset egyedi értékelésekor vizsgálja, azaz nem állít fel absztrakt szabályrendszert a közérdek meglétének megítélésére. A *whistleblowing*gal okozott károk vonatkozásában összességében megismétli a Guja-tesztben foglaltakat azzal, hogy

> „a Bíróság úgy véli, hogy finomítani kell az egymással versengő érdekek közötti mérlegelés feltételeit: a munkáltatót ért egyedüli hátrányon túlmenően a szóban forgó nyilvánosságra hozatal által várhatóan okozott hátrányos hatások összességét kell figyelembe venni az Egyezmény 10. cikke által védett bejelentők véleménynyilvánítási szabadságába való beavatkozás arányosságának értékelése során."[92]

[92] Halet v. Luxembourg, no. 21884/18., 2023. február 14-i ítélet, 148. bek.

Végül, az alkalmazott szankciók arányossága tekintetében az EJEB aláhúzta, hogy a szankcióknál vizsgálni kell a dermesztő hatást is az egyéni hátrányokon túl, illetve számításba kell venni a szankciók értékelésekor az alkalmazott szankciók kumulatív hatását is.

A fenti – módosított – hatelemű teszt alapján a Bíróság – arra tekintettel, hogy az információk különösen szorosan kapcsolódtak a közérdekhez és Halet nem személyes érdekekből osztotta meg az információkat, hanem mert fel akarta hívni a figyelmet a cégek számára aránytalanul kedvező adókörnyezetre – megállapította, hogy Luxembourg megsértette Halet 10. cikkből eredő jogait.

5. Következtetések és gondolatok a szabályozási irányokról

A *whistleblowing* mint szólásszabadság-jogi kérdés, ahogy a fenti esetjogi ismertetésből is kilátszik, nem újkeletű az emberi jogok és az uniós jog területén. Általános következtetésként megfogalmazható, hogy az EJEB gyakorlata „*whistleblower*-barát," ennek értelmében az esetek nagytöbbségében alkalmazott Guja-teszt megfelelő és széleskörű lehetőséget teremt arra nézve, hogy egy joghátrányt ért *whistleblower* igazolhassa, hogy jogszerűen járt el. Dimitrios Kagiaros ugyanakkor aláhúzza azt is, hogy az EJEB gyakorlatát lehet – különösen a *whistleblowing*gal érintett szervek szemszögéből – túlságosan is megengedőnek tekinteni.[93] A szerző kihangsúlyozza, hogy az érintett szervek bizonyítási mozgástere a Guja-teszt értelmében erősen korlátozott, így adott esetben a köztisztviselő *whistleblower*ek indítékait (szándékát) nem tudják felmérni, az információk által okozott károk felmérése – ahogy a fentebbi gyakorlat is rámutatott – nem kap ugyanakkora hangsúlyt, mint más tesztelemek értékelése.[94] Ehhez kapcsolódva aláhúzzuk az *ultima ratio* tesztelem sajátos, a gyakorlatban igen „fluid" megítélését is. Kérdéses ugyanis, például a Matúz-ítéletben, hogy egy megírt, szerkesztett, majd kiadott és eladásra kínált könyv valóban értelmezhető-e „utolsó megoldásként" arra nézve, hogy az ügyben érintett kérelmezőnek semmilyen más eszköze nem volt arra, hogy az általa feltárt jogsértésekről tájékoztassa a nyilvánosságot. E kritériumon túl talán a legellentmondásosabb – és e körben a Herbai-ítélet és a Halet-ítélet mérvadónak számít – tesztelem a közérdek kérdésköre. Nem egyértelmű ugyanis, hogy menynyiben érint közérdeket egy szakblogon közölt, belsős információkra építő vélemény vagy akár egy óriásvállalat sajátos üzletvezetési politikájának nyilvánosságra hozatala. Tételezzük föl, hogy a Herbai-ítélet és a Matúz-ítélet egyesített analógiájaként, egy *whistleblower* a közösségi médiafelületeken nyilvánosságra hozza, hogy a 41 fő lakónépességet számláló Zalaköveskúton, a helyi amatőr focicsapat mezbeszerzése során korrupció gyanúja merült föl. Közérdek-e egy mikrotelepülés sportszervezetének kérdéses beszerzése? Ha az EJEB ítéleteit követjük, nem kizárt, hogy a válasz pozitív,

[93] Dimitrios Kagiaros: Reassessing the framework for the protection of civil servant whistleblowers in the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39., no. 3. (2021) 238.

[94] Uo.

mivel a *whistleblower* közösségi média fiókja/fala értelmezhető lehet „mezbeszerzéssel kapcsolatos információterjesztő" felületként is.

Az esetjogi változásokon túl mind az EU területén, mind nemzeti szinten alakulnak irányvonalak a *whistleblowing* kapcsán. Uniós szinten megemlítendő a 2019-ben kihirdetett az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelv,[95] amely széleskörű garanciákhoz köti a visszaélések bejelentőinek védelmét és átfogó keretszabályozást hozott létre a bejelentési csatornák, a titoktartási kötelezettség értelmezése és a bejelentőkkel szembeni megtorlások tekintetében. Az uniós kezdeményezésen túl érdemes említés szintjén kitérni az irányelvet átültetni hivatott „*whistleblowing*törvényre" vagy „panasztörvényre."[96] A törvény talán legfontosabb szabálya, hogy azoknak a cégeknek, amelyek legalább ötven munkavállalóval rendelkeznek, szükséges kialakítaniuk egy ún. *whistleblowing*-rendszert, ahol a bejelentők az uniós irányelv védelmi garanciáit élvezve tudják bejelenteni az általuk tapasztalt visszaéléseket. Az irányelv átültetése, így többek között a tagállami *whistleblowing*-rendszerek törvényi kereteinek kialakítása, 2023 decemberére két tagállam (Észtország és Lengyelország) kivételével minden EU-tagállamban megvalósult.[97]

Ahogy Gregor Thüsing és Gerrit Forst is felhívja rá ugyanakkor a figyelmet, még a legfejlettebb jogrendszerekben is van lehetőség a *whistleblowing* jogi megítélésének javítására; legyen szó civil és szakértői szervezetek bevonásáról a jogalkotásba és jogalkalmazásba, vagy éppen a *whistleblowing* jogi védelmével való visszaéléssel okozott, főleg gazdasági károk hatékony orvoslására.[98]

---

[95] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, PE/78/2019/REV/1, OJ L 305, 26.11.2019, p. 17–56.; és Gergely Gosztonyi : *Censorship from Plato to Social Media*. Cham, Springer, 2023. 91.

[96] 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról.

[97] EU Whistleblowing Monitor – Status of transposition. *EU Whistleblowing Monitor*, 2023. https://www.whistleblowingmonitor.eu/

[98] Gregor Thüsing – Gerrit Forst: Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries. In: Gregor Thüsing – Gerrit Forst (eds.): *Whistleblowing – A Comparative Study*. Cham, Springer, 2016. 29.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 121–140.

A VADÁSZATRA JOGOSULT VADKÁRMEGELŐZÉSI KÖTELEZETTSÉGÉNEK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

Pap Márk
PhD-hallgató (ELTE ÁJK)

1. Bevezetés

A vadászható állatok – azaz a vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvényben (a továbbiakban: Vtv.) alkalmazott terminus szerint a vadak[1] – kártételeinek egyik tipikus megnyilvánulási formája a mező- és erdőgazdálkodásban okozott kár,[2] amelyet a magyar jogi terminológia hagyományosan a vadkár kifejezéssel jelöl.[3] Ezzel összhangban a Vtv. 75. § (2) bekezdése a vadkár fogalmát akként határozza meg, hogy az a vadászható állatok közül a gímszarvas, a dámszarvas, az őz, a vaddisznó és a muflon által a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban, továbbá az őz, a mezei nyúl és a fácán által a szőlőben, a gyümölcsösben, a szántóföl-

[1] A Vtv. 1. § (2) bekezdése szerint vadnak a Magyarországon honos, előforduló, engedéllyel telepített, vagy átvonuló, természetvédelmi oltalom alatt nem álló nagyvadnak, illetve apróvadnak minősülő vadászható állatfajok minősülnek, amelyeket a vadgazdálkodásért felelős miniszter a természetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben kiadott rendeletben állapít meg. E rendelet a Vtv. végrehajtásáról szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vtv. vhr.), amelynek 1. § (1) bekezdése sorolja fel a vadászható állatfajokat.

[2] Barta Judit: A vadászható állat által okozott kárért való felelősség az új Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 2014/9. 22.; Lábady Tamás: Felelősség az állatok károkozásáért. In: Vékás Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, CompLex, 2013. 961.; Lábady Tamás – Parlagi Mátyás: A kártérítési felelősség általános szabálya és közös szabályai. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 2553.; Zoltán Ödön: *A vadászat magyar jogi rendje*. Budapest, KJK, 1978. 365.; Zoltán Ödön: *A vadgazdálkodás és a vadászat jogi rendje*. Budapest, KJK, 1997. 219.

[3] Pomogyi László: Vadkárok a feudális és a polgári Magyarországon. In: Máthé Gábor – Mezey Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2010. 371.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

dön, az erdősítésben és a csemetekertben okozott kár tíz százalékot meghaladó része.[4] A Vtv. vhr. e fogalmat akként differenciálja, hogy mezőgazdaságban okozott vadkárnak a vad táplálkozása, taposása, túrása vagy törése következtében a szántóföldön, a gyümölcsösben és a szőlőben a mezőgazdasági kultúra terméskiesését előidéző károsítását,[5] erdőgazdálkodásban okozott vadkárnak pedig az erdősítésben a vad rágása, hántása, túrása, taposása, törése által a csemeték elhalását előidéző, vagy a csúcshajtás lerágásával, letörésével a csemeték fejlődését akadályozó, továbbá az erdei magok elfogyasztása által a természetes erdőfelújulás elmaradását okozó károsítását minősíti.[6]

A vadkár bekövetkezése esetén a kártétellel érintett ingatlan jogszerű használója a károsult,[7] akinek részére az a vadászatra jogosult köteles a vadkárt megtéríteni, aki a kárt okozó vadfajjal vadgazdálkodási tevékenységet folytat és annak vadászatára jogosult, valamint akinek vadászterületén a károkozás bekövetkezett.[8] A vadászatra jogosult kapcsán kiemelendő, hogy a vadászati jog két formája: önálló és társult vadászati jog között tehetünk különbséget aszerint, hogy a vadászterületnek egy vagy több tulajdonosa van.[9] Önálló vadászati jog esetén, azaz ha a vadászterület kizárólag egy személy tulajdonában áll, őt a vadászati jog önállóan illeti meg, és vadászatra jogosultnak is ő minősül.[10] Ellenben társult vadászati jog esetén, vagyis ha a vadászterületnek több tulajdonosa van, őket a vadászati jog közösen illeti meg akként, hogy a vadászati hatóságnak a vadászterület határát megállapító határozata alapján vadászati joggal rendelkező közösséget alkotnak.[11] A tulajdonosi közösség ugyanakkor nem minősül a vadászterület vadászatra jogosultjának, mivel a társult vadászati jog kizárólag haszonbérbe adás útján gyakorolható,[12] amely esetben vadászatra jogosultnak is a haszonbérlőt kell tekinteni,[13] aki jellemzően vadásztársaság, azaz vadászjeggyel rendelkező tagokból álló egyesület.[14]

---

4 A Vtv. 75. § (2) bekezdése értelmében a vadkár tíz százaléka az ún. természetes önfenntartási érték, amely a Vtv. 75. § (4) bekezdése alapján a megújuló természeti erőforrásnak és nemzeti vagyonnak minősülő vadállomány életfeltételeinek kielégítésére szolgál, és nem tekinthető vadkárnak, ezért annak számításánál nem lehet figyelembe venni.

5 Vtv. vhr. 82. § (2) bekezdése.

6 Vtv. vhr. 83. § (2) bekezdése.

7 Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.22.318/2001/5.; Kúria Pfv.VI.21.019/2016/4.

8 Vtv. 75. § (1) és (5) bekezdése.

9 Vass János: A vadgazdálkodás és a vadászati jog. In: Vass János (szerk.): *Agrárjog*. Budapest, ELTE ÁJK, 1999. 94.

10 Vtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja és 6. § (1) bekezdése.

11 Vtv. 4. § (1) bekezdés b) pontja és 6. § (2) bekezdése.

12 Vtv. 10. § (3) bekezdése.

13 Vtv. 6. § (3) bekezdése és 11. § (1) bekezdése.

14 Vtv. 16. § (1) bekezdés a) pontja.

A Vtv. amellett, hogy rendezi a vadkár megtérítésének szabályait, mind a vadászatra jogosultra,[15] mind a földhasználóra[16] vadkármegelőzési kötelezettséget telepít, figyelemmel arra, hogy a mező- és az erdőgazdálkodás – az emberi élet fenntartásában és minőségének javításában betöltött kiemelkedő szerepük folytán – jelentős nemzetgazdasági ágazatok, ami miatt a vadkár megelőzéséhez komoly társadalmi érdek fűződik.[17] A vadászatra jogosult és a földhasználó vadkármegelőzési kötelezettsége között lényeges különbség van abból a szempontból, hogy annak megszegése a vadkár bekövetkezése folytán a földhasználó és a vadászatra jogosult között keletkező magánjogi jogviszonyban[18] milyen jogkövetkezményt von maga után. A földhasználót terhelő kármegelőzési kötelezettség megszegésének következményét ugyanis a Vtv. egyértelműen meghatározza annak kimondásával, hogy ha a földhasználó a rendes gazdálkodás körébe eső kármegelőzési kötelezettségének szakszerű és a károk elhárítására, illetve csökkentésére alkalmas módon nem tesz eleget, az ebből eredő vadkárt a terhére kell figyelembe venni.[19] Ettől eltérően a törvény nem állapít meg olyan jogkövetkezményt, amely kimondottan a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség megszegéséhez fűződik.

Ugyanakkor az alábbiakban a hatályos jogi szabályozás és a vonatkozó bírói gyakorlat leíró és magyarázó vizsgálatának módszerét alkalmazva azon hipotézisünk igazolására teszünk kísérletet, amely szerint a vadkármegelőzési kötelezettség vadászatra jogosult általi megszegésének a vadkár bekövetkezése folytán keletkező magánjogi jogviszonyban is lehetnek következményei, ezek azonban nem általában a vadkármegelőzési kötelezettség megszegéséhez kapcsolódnak. Ehhez mindenekelőtt a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség tartalmát és a vadkármegelőzéssel kapcsolatban felmerülő költségek viselésének kérdését vizsgáljuk meg, majd mindezek fényében annak elemzésére térünk rá, hogy a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség megszegése milyen magánjogi következményeket vonhat maga után. Végül a jogkövetkezmények rendszerének teljeskörű átte-

---

15 E kötelezettségeket a Vtv. 78. § (1) bekezdése sorolja fel. A Vtv. 78. § (2) bekezdésében szabályozott kötelezettség, azaz a megfelelő védelmi berendezések létesítése, közúti, vasúti jelzések elhelyezésének az út létesítőjénél, illetve fenntartójánál, valamint a vasút létesítőjénél, fenntartójánál és üzemeltetőjénél való kezdeményezése a mező- és erdőgazdálkodáson kívül okozott kár megelőzését szolgálja, ezért kizárólag a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:563. §-ában és a Vtv. 75/A. §-ában szabályozott vadászható állat által okozott kárért való felelősség körében, azon belül is a vadászható állat által okozott kárért és a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség találkozása kapcsán értelmezhető. Ld. Marosán Miklós: Vadkárok és vadászható állatok által okozott kár az igazságügyi szakértő szemével. In: Barta Judit (szerk.): *A vadkár, a vadászható állat által okozott kár és a vadgazdálkodás összefüggései nemzetközi kitekintéssel*. Budapest, Patrocinium, 2022. 26.

16 E kötelezettségeket a Vtv. 79. § (1) bekezdés a)–g) pontja határozza meg. A Vtv. 78. § (1) bekezdés h) pontja szerinti, azaz a kaszálás során hanghatáson alapuló vadriasztó eszköz használatára vonatkozó kötelezettséget előíró rendelkezés nem a vadkár, hanem a vad elpusztításával okozott kár (Vtv. 77. §) megelőzését szolgálja.

17 Zoltán (1997) i. m. 229.

18 PJD II. 145.; PJD II. 635.; Fővárosi Ítélőtábla 2.Kkk.50.433/2007/2.

19 Vtv. 78. § (3) bekezdése.

kintése érdekében röviden kitérünk a kötelezettség megszegésének lehetséges közjogi következményeire is.

2. A vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségének tartalma

2.1. A vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségének általános jellemzői

A vadászatra jogosult kármegelőzési kötelezettségét szabályozó Vtv. 78. § (1) bekezdése a törvény V. fejezetében „A kár megelőzése" cím alatt szerepel, ezért a törvény rendszertani értelmezéséből az a következtetés lenne levonható, hogy e kötelezettség a vadászatra jogosultat nemcsak a vadkár, hanem az ugyanezen fejezetben szabályozott vadászható állat által okozott kár[20] és vadászati kár[21] megelőzése érdekében is terheli. Ugyanakkor a kármegelőzési kötelezettség egyes részelemeinek tartalmát vizsgálva az állapítható meg, hogy azoknak csak egy része értelemezhető a Vtv. V. fejezete által szabályozott valamennyi felelősségi alakzat esetében. Így a Vtv. 78. § (1) bekezdés d) és h) pontjai nemcsak a vadkárért való felelősség, hanem a vadászható állat által okozott kárért és a vadászati kárért való felelősség kapcsán is alkalmazandóak, míg a Vtv. 78. § (1) bekezdésének további pontjai kifejezetten említést tesznek a földhasználóról vagy a vadkárról, következésképpen csak a vadkárért való felelősség körében terhelik a vadászatra jogosultat.

A bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy a Vtv. 78. § (1) bekezdésében részletezett vadkármegelőzési kötelezettség a mezőgazdasági és az erdőgazdálkodási vadkár esetében egyaránt irányadó.[22] Az ítélkezési gyakorlat továbbá arra is rámutatott, hogy mivel a törvény taxatíve meghatározza, hogy mely vadfajok által okozott károk tartoznak a vadkár fogalmába, a vadászatra jogosult a mező- és erdőgazdálkodásban okozott károk megelőzésére a Vtv. 78. § (1) bekezdése szerint csak azon állatfajok tekintetében köteles, amelyeket a Vtv. 75. § (2) bekezdése felsorol, míg az egyéb vadon élő állatok által a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban okozott károk vonatkozásában a vadászatra jogosultat kármegelőzési kötelezettség a Vtv. alapján nem terheli, és ilyen kötelezettség a károkozás általános tilalmából sem vezethető le.[23]

A vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség tartalmának értelmezése során szem előtt kell tartani azt is, hogy bár a földhasználót és a vadászatra jogosultat egyaránt terheli vadkármegelőzési kötelezettség,[24] a bírói gyakorlat szerint e kötelezettségek tartalma között lényeges különbség, hogy az elsődleges és közvetlen kármegelőzési kötelezettség a vadászatra jogosultat terheli, amihez képest a földhasználó kármegelőzési kötelezettsége csak másodlagos, közvetett és járulékos jellegű,[25] továbbá ennek költségét is csak a rendes gazdálkodás körén belül kell viselnie a föld-

[20] Ptk. 6:563. §-a és Vtv. 75/A. §-a.

[21] Vtv. 76. §-a.

[22] Fejér Megyei Bíróság 1.Pf.22.534/2008/4.

[23] Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.21.033/2009/4.; Fejér Megyei Bíróság 1.Pf.22.534/2008/4.

[24] EBH2010. 2139.; Pécsi Ítélőtábla Pf.VI.20.177/2012/9.

[25] Kúria Pfv.VI.20.177/2012/9.; Pécsi Ítélőtábla Pf.VI.20.177/2012/9.

használónak.[26] Az aktív és kezdeményező jellegű kötelezettség tehát a vadászatra jogosultra hárul, amelyhez képest a földhasználót önálló, kezdeményező jellegű védekezési kötelezettség nem terheli.[27] Mivel a kármegelőzés során a vadászatra jogosultnak kell elől járnia,[28] a földhasználó ezirányú kötelezettségének elmulasztása fel sem merülhet addig, amíg a vadászatra jogosult az őt terhelő kármegelőzési kötelezettség teljesítését nem kezdi meg.[29] E jogértelmezés mögött az a megfontolás húzódik meg, amely szerint nem a földhasználó, hanem a vadászatra jogosult folytat tervszerű vadgazdálkodási tevékenységet, következésképpen a vadkár megelőzéséhez szükséges információk, eszközök, jogosultságok és a megfelelő szakmai ismeretek is nála állnak rendelkezésre.[30]

Mindezek fényében a következőkben a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség tartalmát és az azokkal kapcsolatban felmerülő legfontosabb jogértelmezési kérdéseket vizsgáljuk meg részletesen. Ennek során a törvényi sorrendtől eltérve, az általánostól a különös felé haladva először a vadászatra jogosult legáltalánosabb kötelezettségét tesszük vizsgálat tárgyává, majd az egymással tartalmilag összefüggő, illetve egymásra épülő és ezáltal tematikus egységet alkotó kötelezettségeket együttesen tárgyaljuk.

2.2. A vadászati jog gyakorlásának a föld használatával összefüggő gazdasági tevékenységgel összhangban való megszervezése

A vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettségek felsorolásában a Vtv. 78. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt kötelezettség megfogalmazása a legáltalánosabb. Eszerint a vadászatra jogosult a vadászati jog gyakorlását úgy köteles megszervezni, hogy az a föld használatával összefüggő gazdasági tevékenységgel összhangban legyen. Ezen általános jellegű kötelezettség tartalmának értelmezése során abból célszerű kiindulni, hogy a vadgazdálkodás, valamint a mező- és erdőgazdálkodási tevékenység ugyanazon a földrajzi területen, és részben egyazon természeti erőforrásokat használva, gyakran ellentétes érdekek mentén zajlik,[31] ezért a vadkár hatékony megelőzéséhez a vadászatra jogosult és a földhasználó közötti együttműködésre van

[26] Pécsi Ítélőtábla Pf.VI.20.177/2012/9.

[27] Kúria Pfv.VI.22.253/2017/4.; BDT2006. 1382.; Debreceni Ítélőtábla Pf.IV.20.239/2006/3.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.260/2014/6.; Győri Ítélőtábla Pf.III.20.507/2010/31.

[28] Legfelsőbb Bíróság Pf.III.26.202/2001/5.

[29] Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.171/2013/4.

[30] Kúria Pfv.VI.21.553/2012/6.; BDT2006. 1382.; Debreceni Ítélőtábla Pf.IV.20.239/2006/3.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.260/2014/6. Említést érdemel, hogy a tájegységi fővadászok – akiken keresztül a vadgazdálkodásért felelős miniszter a fenntartható és szakszerű vadgazdálkodással és vadvédelemmel összefüggő feladatait vadgazdálkodási tájegységenként ellátja [Vtv. 90. § (3a) bekezdése], és akikre a Vtv. szakirányítási és szaktanácsadási feladatokat telepít [Vtv. 93. § (1) bekezdése] – szaktanácsadási feladatkörükben eljárva nemcsak a vadászatra jogosultat, hanem a földhasználót is segítik a vadkármegelőzésben [Vtv. 93. § (1) bekezdés a) pontja].

[31] Zoltán (1978) i. m. 212.

szükség.[32] Az együttműködés eredményességéhez a vadászatra jogosultnak és a földhasználónak figyelemmel kell lenniük egymás jogos gazdasági érdekeire, és ennek megfelelően össze kell hangolniuk a vadászterületen folytatott vadgazdálkodási, illetve mező- és erdőgazdálkodási tevékenységüket.[33] Ennek során azonban – a Vtv. elemzett rendelkezéséből következően – a mező- és erdőgazdálkodási tevékenység prioritást élvez a vadgazdálkodással szemben, ezért elsősorban a vadászatra jogosultnak kell a vadászati jog gyakorlása során alkalmazkodnia a földhasználó által folytatott gazdasági tevékenységhez.[34]

A vadászati jog gyakorlásának megszervezése során a mező- és erdőgazdálkodási tevékenységhez való alkalmazkodás nemcsak azt jelenti, hogy a vadászatra jogosultnak lehetőség szerint tartózkodnia kell a földhasználó gazdasági érdekeit sértő magatartástól, hanem azt az aktív kötelezettséget is magában foglalja, hogy szükség esetén olyan intézkedéseket foganatosítson, amelyek a mező- és erdőgazdálkodási tevékenységet folytató személyek érdeksérelmének megelőzésére irányulnak és arra egyben alkalmasak is.[35] Éppen ezért a Vtv. 78. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott kötelezettségből lényegében a vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségének a törvényben meghatározott összes további részeleme levezethető.[36]

A vadászati jognak a föld használatával összefüggő gazdasági tevékenységgel összhangban való gyakorlását elősegíti, ha a vadászatra jogosult és a földhasználó – a költségek viselésére is kiterjedően – szerződésben rendezik a kármegelőzéssel kapcsolatos együttműködésük módját, és az őket terhelő kármegelőzési kötelezettségek pontos tartalmát, mivel a szerződési szabadság talaján a felek egymás érdekeinek kölcsönös figyelembevétele mellett alakíthatják ki a vadkárok megelőzésével kapcsolatos tevékenységük kereteit.[37] Így a felek által foganatosítandó vadkármegelőzési intézkedések, és általában a felek közötti együttműködés módjának szerződésben történő rendezése nemcsak a vadkármegelőzés hatékonyságát mozdítja elő, hanem a vadkár bekövetkezése esetén hozzájárul a felek közötti jogvita elkerüléséhez is.[38] Az ilyen tartalmú szerződések megkötésének lehetőségét a bírói gyakorlat is kifejezetten elismeri annak

---

[32] Hauer Lajos: További gondolatok a vadkár kérdéséhez. *Nimród*, 1969/6. 23.; Heltai Miklós – Antal Csanád: A belterületi vadkárok megítélésének jogi és biológiai ellentmondásai. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/1. 51.; Homonnay Zsombor: A rendes gazdálkodás bűvkörében. *Magyar Vadászlap*, 2009/3. 152.; Mikó Zoltán – Vajai László – Cs. Nagy Anikó: *A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló törvény. Útmutató és kommentár a vadászati jog gyakorlásához, hasznosításához*. Budapest, Agrocent, 1996. 285.; Süveges Márta: Termelőszövetkezeti földtulajdon, vadászati jog, vadkárokért való felelősség. *Állam és Igazgatás*, 1970/6. 540.; Zoltán Ödön: A vadkár megtérítése a bírói gyakorlatban. *Nimród*, 1976/3. 18.; Zoltán Ödön: A vadászat jogi szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 1977/8. 459.

[33] Mikó–Vajai–Cs. Nagy i. m. 286.; Zoltán Ödön: *Felelősség a vadkárokért és a vadászattal kapcsolatos egyéb károkért*. Budapest, KJK, 1973. 143–144.; Zoltán (1978) i. m. 211–212.

[34] Mikó–Vajai–Cs. Nagy i. m. 286.

[35] Zoltán (1973) i. m. 144.

[36] Zoltán (1973) i. m. 144.; Zoltán (1978) i. m. 214.

[37] Zoltán (1973) i. m. 201–202.; Zoltán (1978) i. m. 216.

[38] Zoltán (1978) i. m. 216.

hangsúlyozása mellett, hogy a felek a szerződésükben akár a Vtv. szabályaitól is eltérhetnek.[39]

2.3. Hivatalos kapcsolattartó kijelölése és értesítési kötelezettség

A vadászatra jogosult és a földhasználó közötti együttműködés alapvető feltétele a felek közötti rendszeres és zökkenőmentes kapcsolattartás.[40] Ennek megfelelően a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettségek egy része ezen kapcsolattartás előmozdítására irányul és ezáltal nemcsak a vadászatra jogosultat a vadkármegelőzés körében terhelő további kötelezettségek, hanem a földhasználó vadkármegelőzési kötelezettsége teljesítésének elősegítését is célozza. E körbe sorolhatók a Vtv. 78. § (1) bekezdés a) és c) pontjában meghatározott kötelezettségek, amelyek közül az előbbi szerint a vadászatra jogosult köteles a földhasználó számára elérhető módon a vadkárral kapcsolatos ügyekben hivatalos kapcsolattartót megadni, míg az utóbbi értelmében a vadászatra jogosult a vad általi károkozás vagy a károkozás veszélyének észlelése esetén a föld használóját köteles haladéktalanul értesíteni.

A hivatalos kapcsolattartó kijelölése elsősorban a földhasználó vadkármegelőzési kötelezettségeinek teljesítését képes hatékonyan elősegíteni. A Vtv. ugyanis egyebek mellett előírja a földhasználó számára, hogy a vadkár elhárításában, illetve csökkentésében a vadászatra jogosulttal egyeztetett, és a károk elhárítására vagy csökkentésére alkalmas módon működjön közre,[41] valamint azt is, hogy a károsodás vagy a károkozás veszélye esetén a vadászatra jogosultat haladéktalanul értesítse és tájékoztassa.[42] A hivatalos kapcsolattartó kijelölése esetén a földhasználó számára egyértelmű, hogy e jognyilatkozatokat kihez kell intéznie, és ha a hivatalos kapcsolattartóhoz fordult, utóbb alappal nem tehető vitássá, hogy a jognyilatkozatait olyan személlyel közölte, aki a vadkárral kapcsolatos ügyekben a vadászatra jogosult képviseletében nem volt jogosult eljárni. Emellett a vadászatra jogosult egyéb vadkármegelőzési kötelezettségeinek teljesítését is elősegíti az, ha a hivatalos kapcsolattartón keresztül értesül a vadkár bekövetkezéséről, illetve annak veszélyéről, továbbá egyeztetni tud a földhasználóval a szükséges vadkármegelőzési intézkedésekről.

A törvény a vadkárral kapcsolatos ügyekben írja elő a hivatalos kapcsolattartó kijelölését és – bár ez túlmutat a vadkármegelőzés fogalmi körén – ezen ügyek közé indokolt sorolni a vadkárigény érvényesítését is, mivel a törvény ennek folyamatában is megköveteli bizonyos jognyilatkozatok megtételét. Így a vadkár megtérítése iránti igényt írásban kell közölni a vadászatra jogosulttal,[43] és ha a felek e közléstől számított öt napon belül nem kötnek egyezséget a kár megtérítéséről és a kártérítés mértékéről, a károsult további öt napon belül kezdeményezheti a felek közötti egyezség létrehozására irányuló vadkárfelmérési eljárás lefolytatását a károkozás helye szerint illetékes tele-

[39] EBH2010. 2139.; BDT2020. 4139.; Győri Ítélőtábla Gf.20.112/2010/5.

[40] Székely István: Felelősség a vadkárokért. *Nimród*, 1987/6. 7.

[41] Vtv. 79. § (1) bekezdés a) pontja.

[42] Vtv. 79. § (1) bekezdés b) pontja.

[43] Vtv. 79. § (4) bekezdése és 81. § (1) bekezdése.

pülési önkormányzat jegyzőjétől.[44] Ezért Barta helytállóan hívta fel a figyelmet arra, hogy a vadászatra jogosult által kijelölendő kapcsolattartóval szemben fontos követelmény, hogy a vadkár iránti igény érvényesítésének folyamatát ismerje.[45]

A Vtv. 78. § (1) bekezdés c) pontjában meghatározott értesítési kötelezettség, amely szerint a vadászatra jogosult a vad általi károkozás vagy a károkozás veszélyének észlelése esetén a föld használóját köteles haladéktalanul értesíteni, elsősorban szintén azt hivatott előmozdítani, hogy a földhasználó a vadkármegelőzési kötelezettsége teljesítésének szükségességéről tudomást szerezzen, és ezen ismeret birtokában a vadászatra jogosulttal egyeztetett vadkármegelőzési intézkedéseket foganatosítson.[46] A vadkár bekövetkezésének veszélyéről való értesítésnek azért is különös jelentősége van, mert a bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy a vadászatra jogosulttól eltérően a földhasználónak nem kell vadgazdálkodási ismeretekkel rendelkeznie, következésképpen azzal sem kell tisztában lennie, hogy az általa alkalmazott mező-, illetve erdőgazdálkodási eljárások a vadkár bekövetkezésének lehetőségére milyen kihatással vannak.[47] Így amennyiben a földhasználó által alkalmazott eljárások vadkárveszélyt idéznek elő, a vadászatra jogosult értesítése a földhasználót az agrotechnika korrigálására, illetve fokozott védekezésre ösztönözheti. E körben ismert olyan eseti döntés, amely a puszta értesítésen kívül azt is megköveteli, hogy a vadászatra jogosult a földhasználót kellő tájékoztatás mellett meghatározott magatartás tanúsítására hívja fel, ennek elmulasztása esetén ugyanis a földhasználót terhelő vadkármegelőzési kötelezettség megszegésének kérdése fel sem merülhet.[48]

2.4. Az elejtési tervszámok teljesítése

A vadászatra jogosult átfogó jellegű vadkármegelőzési kötelezettségei közé tartozik a Vtv. 78. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt azon kötelezettség is, amely szerint a vadkár megelőzése érdekében köteles a vadászati hatóság által jóváhagyott éves vadgazdálkodási terv gímszarvasra, dámszarvasra, őzre, muflonra és vaddisznóra vonatkozó részét teljesíteni. Az ún. elejtési tervszámok teljesítésére vonatkozó ezen kötelezettség[49] előírása annak megelőzését szolgálja, hogy a vadászterületen túlszaporodjanak azok a nagyvadfajok, amelyek a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területeket a leggyakrabban és a legnagyobb mértékben károsítják.[50]

A jogirodalom hangsúlyozza, hogy a vadászati jog gyakorlása feltételezi a vaddal és annak élőhelyével való tudatos gazdálkodást, ezért képezi a vadászati jog egyik

---

44 Vtv. 81. § (2) bekezdése.

45 Barta Judit: A vadkár, a vadászható állat által okozott kár és a vadgazdálkodás összefüggései Magyarországon. In: Barta (szerk.) i. m. 26.

46 Zoltán (1973) i. m. 149.

47 BH1982. 383.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.260/2014/6.

48 Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.260/2014/6.

49 Barta (2022) i. m. 23.

50 Törő Károly: Vadkártérítés és vadkártalanítás. *Magyar Jog*, 1970/10. 603–604.

tartalmi elemét a vadgazdálkodás,[51] amely a vadállomány és élőhelyének védelmével, valamint a vadállomány hasznosításával és szabályozásával kapcsolatos tevékenységet jelenti.[52] A vadgazdálkodás egyik legfontosabb jellemzője, hogy tervszerű tevékenység,[53] amit a Vtv. is hangsúlyoz annak kimondásával, hogy a vadállomány és élőhelyének védelme, fennmaradásuk hosszú távon való biztosítása, a gazdálkodói érdek és a vadászterületen folytatott gazdálkodási tevékenységek közötti összhang megteremtése, védett természeti területen a természetvédelmi célok megvalósítása, továbbá a vadászati jog szakszerű gyakorlása, illetve hasznosítása érdekében tervszerű vadgazdálkodási tevékenységet kell folytatni.[54] A vadgazdálkodás tervszerűségét hivatott biztosítani egyebek mellett az éves vadgazdálkodási terv vadászatra jogosult általi elkészítése is.[55]

A vadászterület éves vadgazdálkodási terve a hosszú távra szóló vadgazdálkodási üzemtervben foglaltak végrehajtására,[56] illetve az üzemterv által lefedett időszakon belül változó körülmények követésére szolgál,[57] és abban fel kell tüntetni egyebek mellett vadfajonként az elejthető, elfogható vadlétszámot is.[58] Az elejtési tervszámok meghatározása az éves vadgazdálkodási terv egyik legfontosabb tartalmi eleme, mivel ez képezi alapját a vadászati hatóság azon ellenőrzési tevékenységének, amelynek során a vadászatra jogosult állományszabályozással kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését vizsgálja.[59] Megjegyzést érdemel, hogy az éves vadgazdálkodási terv nem egy naptári évre, hanem egy vadászati évre vonatkozik, amely az év március hónap első napja és a következő év február hónap utolsó napja közötti időszakot fedi le.[60]

2.5. Passzív vadkármegelőzési módszerek alkalmazása

Varga és Kása a vadkármegelőzés módszerein belül aktív és passzív módszerek között tesznek különbséget, amelyek közül az aktív módszerek körébe a vad távoltartására irányuló azon tevékenységek tartoznak, amelyeket a védendő területen jelen-

---

51 Vtv. 2. § b) pontja.

52 Vtv. 40. §-a.

53 Zoltán (1997) i. m. 82.

54 Vtv. 41. § (1) bekezdése.

55 Vtv. 41. § (2) bekezdés c) pontja.

56 Mikó–Vajai–Cs. Nagy i. m. 234.; Zoltán (1997) i. m. 86–87.

57 Szegedi Ítélőtábla Pf.I.20.523/2019/7.

58 Vtv. 47. § (2) bekezdés b) pontja. Az éves vadgazdálkodási terv felülről is kijelöli az elejthető vadak számát, mivel a Vtv. 47. § (1) bekezdése szerint a vadászatra jogosult a vadászterületén évente az éves vadgazdálkodási tervben meghatározott fajú és darabszámú vadat ejthet, illetőleg foghat el.

59 Mikó–Vajai–Cs. Nagy i. m. 234–235.

60 Vtv. 38. § (1) bekezdése. A vadászati évnek a naptári évtől eltérő meghatározását részben a vadfajok szaporodásbiológiája, részben pedig az indokolta, hogy a nagyvadfajok egy részének vadászati idénye január és február hónapokra is átnyúlik, így a vadászati év Vtv. 38. § (1) bekezdése szerinti meghatározása lehetővé teszi, hogy szakmai és statisztikai szempontból a teljes vadászati szezon egységesen legyen értékelhető és ennek alapján megalapozottabb vadgazdálkodási tervek készülhessenek. Ld. Mikó–Vajai–Cs. Nagy i. m. 222.

lévő személyek fejtenek ki (pl. a veszélyeztetett terület őrzése vagy vadkárelhárító vadászat végzése), míg a passzív módszerek közé a kémiai riasztószerek, a biológiai vadkármegelőzési módszerek és a mechanikai vadvédelmi eszközök sorolhatók.[61] Az utóbbi kategórián belül területvédelmi és egyedi védelmi eszközök között lehet különbséget tenni aszerint, hogy azok a vadkárveszélynek kitett ingatlan vagy a termesztett növények egyedeinek védelmére irányulnak.[62] A vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségei közül passzív vadkármegelőző módszerek alkalmazását írják elő a Vtv. 78. § (1) bekezdés e)–h) pontjaiban meghatározott kötelezettségek.[63]

A Vtv. 78. § (1) bekezdés e) pontja két külön kötelezettséget határoz meg, mivel fokozott vadkárveszély esetén a vadászatra jogosult kötelezettségévé teszi egyrészről, hogy gondoskodjon a vad riasztásáról, másrészről, hogy a vadkárral veszélyeztetett területre megfelelő számú és típusú, a vadkár megelőzését vagy elhárítását szolgáló vadgazdálkodási berendezést helyezzen el. E kármegelőzési kötelezettségek kapcsán mindenekelőtt az merül fel kérdésként, hogy mit kell fokozott vadkárveszély alatt érteni. Ugyan a Vtv. vhr. 82/A. § (2) bekezdése a földhasználót terhelő vadkármegelőzési kötelezettség kapcsán határozza meg a fokozottan vadkárveszélyes terület fogalmát, álláspontunk szerint a szabályozás fogalmi koherenciájának biztosítása érdekében ezt a Vtv. 78. § (1) bekezdés e) pontja vonatkozásában is irányadónak kell tekintenünk. E rendelkezés szerint pedig fokozottan vadkárveszélyes területnek az a mezőgazdasági művelés alatt álló tábla minősül, amelynek szegélye 40%-ot meghaladóan erdő, nádas művelési ágba vagy műveléssel felhagyott, a vad elrejtőzését lehetővé tevő, egyéb művelési ágba tartozó területtel határos, vagy 40%-ot meghaladóan más mezőgazdasági művelés alatt álló táblával határos és a tábla fekvése szerinti vadászterület erdősültsége meghaladja a 30%-ot.

A vadriasztás a gyakorlatban jellemzően kémiai riasztószerek vagy fény- és hanghatáson alapuló mechanikai vadvédelmi eszközök kombinált alkalmazásával történik.[64] Ami pedig a vadkárral kapcsolatos vadgazdálkodási berendezéseket illeti, e fogalomra sem a Vtv., sem a Vtv. vhr. nem ad önálló meghatározást, ugyanakkor a Vtv. vhr. 14. §-a akként rendelkezik, hogy a Vtv. alkalmazásában vadgazdálkodási létesítménynek, berendezésnek minősülnek a vadászterületen mesterségesen létesített vadetető és dagonya, takarmánytároló, sózó, vaditató, épített les, vadaskerti kerítés, épített vadbefogó,

---

61 Varga Zoltán – Kása Róbert: *Vadkár*. Budapest, Mezőgazda, 2019. 119–125.

62 Klátyik József: *Vad-, kár-, térítés*. Pécs, Inga-V Bt., 1996. 35.

63 Megjegyzést érdemel, hogy az emberi jelenlétet feltételező aktív vadvédelmi módszerek közül a veszélyeztetett terület őrzése is a vad elriasztása révén alkalmas a vadkár megelőzésére, ennyiben tehát a Vtv. 78. § (1) bekezdés e) pontja szerinti vadriasztás aktív vadkármegelőzés útján is történhet. Ld. Hauer i. m. 22.; Varga–Kása i. m. 119.; Zoltán (1973) i. m. 150.

64 A kémiai riasztószerek a vad számára kellemetlen szagukkal vagy ízükkel képesek a vad távoltartására, ennek megfelelően e kategórián belül szag- és ízhatású vadriasztószerek különböztethetők meg, amelyek közül az előbbiek akár a földterület-védelemre, akár a növények egyedi védelmére irányulhatnak, míg az utóbbiak többnyire a növényekre kijuttatva alkalmazhatók. Fényhatáson alapuló vadriasztó eszközök pl. a villanófényt kibocsátó eszközök és az őrtüzek, míg hanghatáson alapuló vadriasztó eszközök pl. a rémzsinórok, a szélkerekes kereplők, az önműködő karbid- és gázágyúk és az ultrahangos vadriasztó eszközök. Ld. Hauer i. m. 22.; Klátyik i. m. 52.; Varga–Kása i. m. 123–124.; Walterné Illés Valéria: *A vadkár*. Szentendre, Venatus, 1990. 45–54.; Zoltán (1973) i. m. 152–153.

vadkárelhárítást szolgáló kerítés és más műszaki létesítmény, apróvad tenyésztésére szolgáló létesítmény, amennyiben azok megfelelnek a műszaki és biztonsági követelményeknek. Az apróvad tenyésztésére szolgáló létesítmény kivételével ezek mind a vadkár megelőzését szolgálják, az ugyanakkor nem egyértelmű, hogy mi tekinthető a Vtv. 78. § (1) bekezdés e) pontjában előírt berendezésnek, és mi minősül létesítménynek, amely utóbbi létesítésére a vadászatra jogosult nem köteles.

A bírói gyakorlat egyedül abban a kérdésben foglalt állást, hogy a vadkárelhárítást szolgáló kerítés nem berendezés, hanem vadgazdálkodási létesítmény,[65] ezért a vadászatra jogosult a vadkárok megelőzése érdekében nem köteles kerítést építeni, és a földhasználó által létesített kerítés költségét sem tartozik viselni.[66] Az ítélkezési gyakorlat azt is hangsúlyozza, hogy miután a vadkárelhárító berendezések kihelyezésére a vadászatra jogosult köteles, az nem tartozik a földhasználó kármegelőzési kötelezettsége körébe.[67] A földhasználót csak az a kötelezettség terheli, miszerint hozzájáruljon ahhoz, hogy a vadászatra jogosult ideiglenesen vadkárelhárító vadászatok célját szolgáló berendezéseket létesítsen a mezőgazdasági táblán, ha a létesítés és fenntartás költségeit a vadászatra jogosult fedezi.[68]

A vadvédelmi berendezések közé sorolható a villanypásztor is,[69] ennek kapcsán azonban a Vtv. 78. § (1) bekezdés f) pontja speciális rendelkezést tartalmaz, kimondva, hogy abban az esetben, ha a vadkár megelőzése másként nem valósítható meg hatékonyan, úgy a vadászatra jogosult köteles a föld használójával egyeztetve ideiglenes villanypásztort telepíteni a kár veszélyének fennállása idejére, melynek üzemeltetéséről a vadászatra jogosult és a föld használója közösen gondoskodik. E szabály megalkotását feltételezhetően az tette szükségessé, hogy a villanypásztor telepítésének költsége viszonylag magas, emellett a hatékony működtetéséhez rendszeres karbantartásra – különösen nyomvonalának gyommentesítésére, a vad általi rongálások kijavítására és nem hálózati árammal üzemeltetett berendezés esetén az akkumulátorok cseréjére – van szükség, amely nemcsak idő-, hanem költségigényes is.[70] Erre figyelemmel a vadászatra jogosult csak akkor köteles villanypásztort telepíteni, ha a vadkár megelőzése másként nem valósítható meg hatékonyan, de ebben az esetben is előzetesen egyeztetnie kell a földhasználóval, mivel a villanypásztor üzemeltetése a vadászatra jogosult és a földhasználó közös feladata.

A passzív vadkármegelőzéshez kapcsolódik a Vtv. 78. § (1) bekezdés g) pontjának rendelkezése is, amely szerint akkor, ha a villanypásztor telepítése nem elegendő a vadkár megelőzéséhez, illetve a vadkár megelőzése másképp nem valósítható meg hatékonyan, a vadászatra jogosult köteles a föld használójával egyeztetve más, a vadkár

---

65 Pécsi Ítélőtábla Gf.V.40.023/2022/9/I. Ezzel egyezően a kerítést a vad védelmével, a vadgazdálkodással, valamint a vadászattal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXXIII. törvény 19. §-ához fűzött indokolás is vadvédelmi létesítménynek tekinti.

66 Kúria Pfv.VI.22.253/2017/4.

67 BDT2016. 1382.

68 Vtv. 79. § (1) bekezdés g) pontja.

69 Varga–Kása i. m. 122.; Walterné Illés i. m. 46.

70 Varga–Kása i. m. 122–123.

ellen célravezető szakszerű védekezési, illetve riasztási módszerek alkalmazásában közreműködni, illetve ahhoz hozzájárulni. Figyelemmel arra, hogy a Vtv. 78. § (1) bekezdés e) pontja fokozott vadkárveszély esetén írja elő a vad riasztását és a megfelelő számú és típusú vadgazdálkodási berendezés elhelyezését, a tárgyalt rendelkezésnek az a jelentés tulajdonítható, hogy a vadászatra jogosult fokozott vadkárveszély hiányában is köteles a védekezési és riasztási módszerek alkalmazásában közreműködni, illetve ahhoz hozzájárulni, ha a vadkár megelőzése villanypásztorral vagy másképp nem valósítható meg hatékonyan.

A passzív vadkármegelőzési módszerek körében a Vtv. 78. § (1) bekezdés h) pontja előírja azt is, hogy a vadászatra jogosult köteles a szükséges mennyiségben és mértékben elterelő etetést végezni. E biológiai vadkármegelőzési módszer a vadnak a veszélyeztetett területektől való távoltartására irányul a vad életfeltételeinek a mezőgazdasági területeken kívül történő biztosításával.[71] Ez történhet a vad által kedvelt takarmány vadetetőkbe való kihelyezése, vadlegelők létesítése vagy takarmánynövényeknek ún. vadföldeken való termesztése útján.[72] Az elterelő etetésre különösen télen és az egyébként élelemben szűk időszakokban lehet szükség, és annak során a vadászatra jogosultnak a kármegelőzés hatékonysága érdekében figyelemmel kell lennie arra is, hogy a vadetetőket, illetve a vadföldeket úgy helyezze el, hogy azok megközelítése során a vadaknak ne mezőgazdasági területeken kelljen áthaladniuk.[73]

2.6. Aktív vadkármegelőzési módszerek alkalmazása

Aktív vadkármegelőzési módszer alkalmazását írja elő a Vtv. 78. § (1) bekezdés i) pontja, amely szerint a vadászatra jogosult köteles a szükséges mennyiségben és mértékben vadkárelhárító vadászatot folytatni. A vadkárelhárító vadászat lényegében azt a tevékenységet takarja, amelynek során a veszélyeztetett területet a vadászok fegyverrel őrzik és az ott megjelenő vadat elejtik.[74] A vadkárelhárító vadászat jelentőségét mutatja, hogy ha a vadkár másként nem hárítható el, a vadászati hatóság a vadászati kíméleti területen is engedélyezheti a kímélendő vadfajok vadászatát.[75] Emellett bár a Vtv. speciális vadászati tilalmat állapít meg a szőlőültetvény, valamint a gyümölcsös területén – a szőlőben és gyümölcsösben dolgozó személyek biztonsága érdekében – július hónap első napjától a szüret befejezéséig,[76] e tilalom alól kivételt képez a föld használójával előzetesen egyeztetett vadkárelhárító vadászat.[77]

A Vtv. 78. § (1) bekezdés j) pontja értelmében a vadászatra jogosult köteles a nagyvadállomány túlszaporodása esetén – a fokozott vadkárveszélyre tekintettel – a va-

---

71 Klátyik i. m. 96–97.; Zoltán (1997) i. m. 239–240.

72 Fónagy István: A vadkárról. *Magyar Vadász*, 1956/6. 6.; Hauer i. m. 23.; Klátyik i. m. 96.; Varga–Kása i. m. 125.; Zoltán (1997) i. m. 240.

73 Törő i. m. 604.

74 Varga–Kása i. m. 119–120.

75 Vtv. 39. § (3) bekezdése.

76 Mikó–Vajai–Cs. Nagy i. m. 251.

77 Vtv. 56. § (3) bekezdése.

dászati hatóságnál idényen kívüli állományszabályzó vadászat engedélyezését kezdeményezni. Állományszabályozó vadászat alatt a vad elejtésére vagy elfogására irányuló azon tevékenységet kell érteni, amelynek célja a túl sűrű és általában túl gyorsan növekedő – emiatt rendszerint vadkárt fokozottan előidéző – vadállomány számának csökkentése, illetve állandósítása.[78] Az állományszabályozó vadászat kezdeményezésének kötelezettsége mögött – az ökológiai szakirodalomban „a minimális hatás eltartóképességének" nevezett – azon elgondolás ismerhető fel, amely szerint egy terület vadeltartó képességét az a legnagyobb fenntartható vadlétszám jelenti, amely mellett a vadállománynak a környezetére gyakorolt hatása a környezetben folyó más gazdálkodási tevékenységek céljaival és érdekeivel összeegyeztethető.[79] Amint arra Csányi rámutatott, e felfogás azt juttatja kifejezésre, hogy a fenntartható vadlétszám szintje az esetek legnagyobb részében nem a környezetben a vad rendelkezésére álló erőforrásoktól függ, hanem azt a vad környezetében tevékenykedő más gazdasági ágazatok tűrőképessége határozza meg.[80]

Az elemzett törvényi rendelkezésben szereplő „idényen kívüli" fogalom értelmezéséhez abból kell kiindulni, hogy a Vtv. szerint a vadászati idény az a naptári időszak, amely a vadászati éven belül kijelöli az egyes vadfajok vadászatának idejét, és amelyet a vadgazdálkodásért felelős miniszter a természetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben állapít meg.[81] Ez a rendelet a Vtv. vhr., amelynek 5. számú melléklete határozza meg a vadászati idényeket vadfajok, nemek és korosztályok szerinti bontásban. A vadászati idény megállapításának az a jelentősége, hogy a vadászati idényen kívüli időszak vadászati tilalmi időnek minősül, amely alatt főszabály szerint a vadat kímélni kell.[82] A vadászati hatóság ugyanakkor meghatározott vadfaj esetén vadászati tilalmi időben is engedélyezhet vadászatot,[83] és ezen engedély megadásának alapja lehet a Vtv. 78. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt rendelkezés értelmében az, ha a nagyvadfajok – azaz a vadkár törvényi definíciójában szereplő vadfajok közül a gímszarvas, a dámszarvas, az őz, a muflon és a vaddisznó[84] – állományának túlszaporodása fokozott vadkárveszélyt eredményez.

3. A vadkármegelőzés költségeinek vadászatra jogosult általi viselése

A Vtv. a kármegelőzési kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban a vadászatra jogosultnál felmerülő költségek viselésének kérdését nem rendezi.[85] Ebből álláspontunk szerint az következik, hogy a vadkármegelőzési kötelezettségei teljesítésével össze-

78 Csányi Sándor: *Vadbiológia*. Budapest, Mezőgazda, 2007. 10.

79 Csányi i. m. 40.; Majzinger István: *Apróvad-állományok szabályozása és hasznosítása*. Hódmezővásárhely, Szegedi Tudományegyetem, 2018. 19.

80 Csányi i. m. 40.

81 Vtv. 38. § (1) bekezdése.

82 Vtv. 38. § (2) bekezdése.

83 Vtv. 38. § (3) bekezdése.

84 Vtv. vhr. 1. § (1) bekezdés a) pontja.

85 Cserba Lajos: A vadászatról. *Gazdaság és Jog*, 2016/1. 25.

függésben felmerülő költségeit a vadászatra jogosultnak magának kell viselnie, így ezekkel kapcsolatban a földhasználóval szemben megtérítési igényt nem támaszthat. Ami a földhasználónál felmerülő költségeket illeti, ugyan a Vtv. 79. § (3) bekezdése továbbra is csak a rendes gazdálkodás körébe tartozó közreműködési kötelezettséget ír elő a földhasználó számára, a törvény 2017. március 1-je óta már nem tartalmazza azt a rendelkezést, amelynek értelmében a földhasználót a kármegelőzési kötelezettségei teljesítésével összefüggésben a rendes gazdálkodás körét meghaladó közreműködésért ellenszolgáltatás illeti meg.

Korábban e jogszabályi előírás alapján a földhasználó a vadászatra jogosulttól a felek megegyezése hiányában olyan összegű ellenszolgáltatást követelhetett, amelynek mértékét a bíróság egyedileg, az ügy összes körülményének mérlegelésével állapított meg.[86] Abban az esetben azonban, ha a földhasználónál olyan költség merült fel, amely nem tartozott a vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettsége körébe (pl. kerítés építése), annak megtérítése rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadás címén sem volt követelhető a vadászatra jogosulttól,[87] ami alól csak a közös beruházásban, legalább hallgatólagos megállapodás alapján megvalósított beruházás képezett kivételt.[88] A bírói gyakorlat egyelőre nem adott választ arra a kérdésre, hogy a Vtv. 79. § (3) bekezdés 2017. március 1-je előtt hatályos rendelkezésében foglalt különös jogalap hiányában a földhasználó más jogcímen érvényesíthet-e igényt a vádaszatra jogosulttal szemben a rendes gazdálkodás körét meghaladó közreműködésért, ugyanakkor álláspontunk szerint a jelenlegi szabályozási környezetben erre legfeljebb a felek ilyen tartalmú szerződése alapján van lehetőség.

A vadvédelmi létesítmények és berendezések létesítéséhez kapcsolódóan a korábbi és az új vadászatra jogosult közötti jogviszonyban van jelentősége a Vtv. azon előírásának, amely szerint ha a vadászterületen korábban épített létesítmények, berendezések tulajdonjogának, illetve használatának kérdésében a vadgazdálkodási üzemterv jóváhagyásáig nem jön létre megállapodás, a létesítmények, berendezések létesítője a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint megtérítési igénnyel léphet fel a vadászatra jogosulttal szemben.[89] A bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy a törvény azért biztosítja a vadvédelmi létesítmény, illetve berendezés létesítője – azaz jellemzően a korábbi vadászatra jogosult – számára az új vadászatra jogosulttal szembeni megtérítési igény érvényesítését, mert a vadászati jogot megszerző új vadászatra jogosult egy vadvédelmi létesítményekkel és berendezésekkel eleve felszerelt vadászterületen szerez vadászati jogot, így a létesítő által eszközölt beruházás alapján kiadás alól mentesül. Az ítélkezési gyakorlat szerint e rendelkezés alapján az érvényesíthet igényt a vadászatra jogosulttal szemben, aki a vadgazdálkodási létesítményt ténylegesen létesítette, függetlenül attól, hogy a létesítésre jogszabály alapján köteles volt-e vagy sem, így e személy eltérő lehet

[86] EBH2010. 2139.; Kúria Pfv.I.20.336/2020/4.

[87] Pfv.VI.22.253/2017/4.; Kúria Pfv.I.20.336/2020/4.

[88] EBH2010. 2139.

[89] Vtv. 29/A. § (2) bekezdése.

a korábbi vadászatra jogosulttól, de annak sincs akadálya, hogy a létesítő a megtérítési igényét más személyre átruházza.[90]

4. A vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettsége megszegésének jogilag releváns következményei

4.1. Magánjogi szempontból releváns következmények

Ugyan a Vtv. a „felelősség a vadkárért" kifejezést használja, a bírói gyakorlat következetes álláspontja szerint a Vtv. 75. § (1) és (2) bekezdéséből következően a vadászatra jogosult vadkár megtérítésére vonatkozó kötelezettsége a vadgazdálkodásban való érdekeltségéhez kapcsolódik.[91] A vadkár megtérítésének kötelezettsége tehát nem a vadkármegelőzési kötelezettség megszegésének jogkövetkezménye, ezért egyrészről a vadkár megtérítésének nem feltétele, hogy a károsult bizonyítsa a vadkármegelőzési kötelezettség vadászatra jogosult általi megszegését, másrészről a vadászatra jogosult sem mentheti ki magát a vadkárért való felelősség alól annak bizonyításával, hogy a vadkármegelőzési kötelezettségének az adott helyzetben általában elvárható módon eleget tett.[92]

Az ítélkezési gyakorlat hangsúlyozza azt is, hogy a Vtv. 79. § (3) bekezdéséből következően a vadászatra jogosult a vadkárt csak annyiban nem köteles megtéríteni, amennyiben azt a földhasználó a kármegelőzési kötelezettsége teljesítésének felróható elmulasztásával önmagának okozta.[93] Ebben az esetben a bírói gyakorlat és a jogirodalom egységes álláspontja szerint a Vtv. nem a felelősség alóli kimentést, hanem a vadászatra jogosult és a földhasználó közötti kármegosztást tesz lehetővé.[94] A vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség teljesítése azonban a kármegosztás arányának meghatározása szempontjából sem releváns, a bírói gyakorlat szerint ugyanis a kármegosztás nem a vadászatra jogosultat és a földhasználót terhelő kármegelőzési kötelezettség teljesítésével kapcsolatban tanúsított magatartásuk felróhatóságának egymással való összemérése alapján történik, hanem annak során abból kell kiindulni, hogy a vadászatra jogosult akkor is köteles a vadkárt megtéríteni, ha az őt terhelő kármegelőzési kötelezettségnek eleget tett, ezért a kármegosztás során azt kell vizsgálni, hogy a vadkár mennyiben vezethető vissza a földhasználó kármegelőzési

---

90 Pécsi Ítélőtábla Gf.V.40.023/2022/9/I.

91 Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.22.193/2001/3.; Legfelsőbb Bíróság Pf.III.27.036/2001/8.; Legfelsőbb Bíróság Pf.III.26.202/2001/5.; Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.21.033/2009/4.; Debreceni Ítélőtábla Pf.II.20.194/2006/13.; Zalaegerszegi Törvényszék 2.Pf.20.460/2021/10.

92 Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.22.193/2001/3.; Legfelsőbb Bíróság Pf.III.27.036/2001/8.; Legfelsőbb Bíróság Pf.III.26.202/2001/5.; Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.21.033/2009/4.; BDT2001. 541.; Debreceni Ítélőtábla Pf.II.20.194/2006/13.

93 Legfelsőbb Bíróság Pfv.VI.21.449/2000/8.; BDT2001. 541.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.171/2013/4.; Zala Megyei Bíróság 2.Pf.20.861/2011/4.

94 BH2002. 484.; BH2012. 123.; BDT2006. 1382.; BDT2018. 3854.; Barta (2022) i. m. 30.; Fuglinszky Ádám: *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 704.; Hegyes Péter: A vadászati jog jogosultjának felelőssége a vadon élő állatok által okozott károkért. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2. 63.

kötelezettségeinek megsértésére.[95] A bírói gyakorlat tehát – a jogirodalommal összhangban – lényegét tekintve a károsulti közrehatás arányában történő kármegosztást alkalmaz.[96]

A kifejtettekből következően a vadkárért való felelősség jogalapja szempontjából a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség teljesítésének kérdése közvetlenül nem releváns, azaz a vadászatra jogosult attól függetlenül köteles megtéríteni a vadkárt, hogy a vadkármegelőzési kötelezettségének mennyiben tett eleget.[97] Ugyanakkor a bírói gyakorlatból az tűnik ki, hogy a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség nem teljesítése a vadkár megtérítése körében közvetett módon jelentőséghez juthat, méghozzá annak a kérdésnek a vizsgálata kapcsán, hogy a földhasználó a kármegelőzési kötelezettségét megszegte-e. Ennek alapja az a már hivatkozott körülmény, amely szerint a vadkár megelőzése körében a vadászatra jogosultat terheli az aktív és kezdeményező jellegű kötelezettség, azaz a kármegelőzés során neki kell elől járnia, és amíg e kötelezettsége teljesítését nem kezdi meg, addig a földhasználó kármegelőzési kötelezettségének elmulasztása nem merülhet fel.[98] Ezért ha a vadászatra jogosult a földhasználó kármegelőzési kötelezettségének megsértésére hivatkozással kármegosztás alkalmazását kéri, a földhasználó eredményesen védekezhet azzal, hogy e kötelezettségének a vadászatra jogosult ezirányú kötelezettsége elmulasztása miatt nem tudott eleget tenni. Így például a bíróság egy konkrét esetben megállapította, hogy a vadászatra jogosult terhére esik, miszerint a törvényi előírás ellenére nem jelölt meg hivatalos kapcsolattartót,[99] egy másik esetben pedig azt értékelte a terhére, hogy nem értesítette a földhasználót arról, hogy az utóbbi által létesített vadvédelmi kerítés nem megfelelő, mivel az ültetvénybe a vadak bejutása lehetséges és fennáll a károsodás veszélye.[100]

Ami a vadkárért való felelősség összegszerűségét illeti, ebből a szempontból a vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségei közül kizárólag a Vtv. 78. § (1) bekezdés d) pontja szerinti kötelezettség megszegésének van közvetlen relevanciája, a Vtv. 75. § (3) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy ha a vadászatra jogosult a jóváhagyott éves vadgazdálkodási tervben a gímszarvasra és a vaddisznóra előírt elejtési tervszámokat nem teljesíti, akkor a következő vadászati évben a bekövetkezett vadkár teljes egészében a vadászatra jogosultat terheli. E rendelkezés kapcsán kiemelendő, hogy a Vtv. 78. § (1) bekezdés d) pontja a vadászati hatóság által jóváhagyott éves vadgazdálkodási terv gímszarvasra, dámszarvasra, őzre, muflonra és vaddisznóra vonatkozó részének teljesítését írja elő a vadászatra jogosult számára, amihez képest a

---

95 Legfelsőbb Bíróság Pfv.VI.21.449/2000/8.; Zalaegerszegi Törvényszék 2.Pf.20.460/2021/10.

96 Törő i. m. 611.; Varga–Kása i. m. 117.

97 Marosán i. m. 81. Ettől függetlenül a Vtv. vhr. 19. számú melléklet I. 5. és II. 14. pontja is a vadkárfelmérési jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeként szabályozza annak szakértő általi meghatározását, hogy a vadászatra jogosult a szakértő megállapítása szerint milyen vadkárelhárító intézkedéseket tett.

98 Legfelsőbb Bíróság Pf.III.26.202/2001/5.; Kúria Pfv.VI.22.253/2017/4.; BDT2006. 1382.; Debreceni Ítélőtábla Pf.IV.20.239/2006/3.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.260/2014/6.; Győri Ítélőtábla Pf.III.20.507/2010/31.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.171/2013/4.

99 Kaposvári Törvényszék 9.P.20.422/2020/32.

100 Debreceni Ítélőtábla Pf.II.20.194/2006/13.

Vtv. 75. § (3) bekezdése csak a gímszarvasra és a vaddisznóra előírt elejtési tervszámok teljesítésének elmulasztásához fűz jogkövetkezményt.

E rendelkezés kapcsán Barta hívta fel a figyelmet arra, hogy kérdésként merül fel, miszerint a gímszarvasra és a vaddisznóra vonatkozó elejtési tervszámok teljesítésének elmulasztása esetén a vadászatra jogosultnak a következő vadászati évben csak e két vadfaj által okozott vadkárt, vagy valamennyi vadfaj által okozott vadkárt kell károsulti önrész nélkül viselnie, ugyanakkor – általunk helyesnek tartott – álláspontja szerint az előbbi megoldás tekinthető észszerűnek és igazságosnak.[101] Emellett úgy véljük, hogy az éves vadgazdálkodási tervtől való eltérés abban az esetben sem alapozza meg a Vtv. 75. § (3) bekezdése szerinti szankció alkalmazását, ha az eltérésre a vadászati hatóság engedélyével került sor. A Vtv. és a Vtv. vhr. rendelkezéseiből ugyanis az olvasható ki, hogy a vadászati hatóság a vadászatra jogosult kérelmére engedélyezheti a vadgazdálkodási tervtől való eltérést.[102] Egyébiránt az, hogy a vadászatra jogosult az előző vadászati évben eleget tett-e a tárgyalt kötelezettségének, a vadászatra jogosult által az éves vadgazdálkodási tervben előírtak teljesítéséről készített vadgazdálkodási jelentés alapján ítélhető meg, amelyet a vadászatra jogosult köteles benyújtani a vadászati hatósághoz.[103]

A Vtv. 75. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésen kívül a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség teljesítésének a vadkárért való felelősség összegszerűsége szempontjából sincs jogszabályi relevanciája, ezért azt e körben sem kell vizsgálat tárgyává tenni. Ettől függetlenül megjegyzést érdemel, hogy ha jogi szempontból nincs is összefüggés a vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségének teljesítése, valamint a vadkárért való felelősség jogalapja és összegszerűsége között, az a gazdasági összefüggés természetesen fennáll, hogy a tárgyalt kötelezettség teljesítésének eredményeként csökkenhet a vadászatra jogosult által megtérítendő vadkár, illetve lehetséges, hogy vadkár nem is következik be.[104]

Kérdésként merülhet fel, hogy a vadászatra jogosult és a földhasználó jogviszonyán kívül, a vadászati jog haszonbérbe adója és haszonbérlője közötti jogviszonyban lehet-e jogi relevanciája a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség megszegésének. E kérdés a Vtv. 17. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt azon rendelkezés kapcsán merülhet fel, amely a haszonbérbeadót feljogosítja a haszonbérleti szerződés azonnali hatályú felmondására akkor, ha a haszonbérlő a Vtv.-ben írt kötelezettségeit a teljesítésre megfelelő határidőt tartalmazó felszólítás ellenére sem teljesíti, és ezáltal a vadászati jog szakszerű hasznosítását, a mező-, illetőleg erdőgazdálkodás, a mesterséges vizekben folytatott halászat, valamint a természetvédelem érdekeit súlyosan veszé-

---

101 Barta (2022) i. m. 23.

102 Vtv. 83. § (4) bekezdés d) pontja; Vtv. vhr. 30. § (1) bekezdése.

103 Vtv. 47. § (5) bekezdése. A hatóság mind a jóváhagyott éves vadgazdálkodási terveket, mind a beérkezett vadgazdálkodási jelentéseket elektronikusan megküldi a vadgazdálkodásért felelős miniszter által működtetett Országos Vadgazdálkodási Adattár részére [Vtv. 47. § (6) bekezdése], amelynek adatai a vadászterület igazolt földtulajdonosai és földhasználói számára a rájuk vonatkozó rész tekintetében nyilvánosak [Vtv. 49. § (2) bekezdés b] pontja], és annak adatairól kérelemre a miniszter közokiratnak minősülő igazolást is kiállít [Vtv. 49. § (2a) bekezdése].

104 Barta (2022) i. m. 26.

lyezteti. E jogszabályi rendelkezést értelmezve a bírói gyakorlat a vadkár megtérítésének kötelezettsége kapcsán foglalt állást akként, hogy a vadkár meg nem fizetése esetén a vadászati jog szakszerű hasznosítása, valamint a mező-, illetőleg erdőgazdálkodás és a természetvédelem érdekei nem kerülnek veszélybe.[105] Ettől eltérő következtetésre juthatunk azonban a jogosult vadkármegelőzési kötelezettsége kapcsán, hiszen ennek elmulasztása akár súlyosan is veszélyeztetheti a mező-, illetve erdőgazdálkodás érdekeit, így az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén e kötelezettségszegés álláspontunk szerint megalapozhatja a haszonbérleti szerződés felmondását.

4.2. Közjogi jogkövetkezmények

A Vtv. szabályozási rendszerében önmagában a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség megszegése közjogi jogkövetkezményt nem von maga után. Ugyanakkor közjogi szankciók alkalmazására alapot adhat a vadállomány túlszaporodása, illetve ezzel összefüggésben a vadkárok jelentős mértéke, amely tények annak indikátorai, hogy a vadászatra jogosult a vadkármegelőzési kötelezettségének nem tett megfelelően eleget. Ilyen közjogi jogkövetkezményről rendelkezik egyrészt a Vtv. 27. § (1) bekezdése, amelynek értelmében a vadászati hatóság a vadászati jog kényszerhasznosítását – és ennek keretében a hatósági vadászatot – a vadkárok megelőzése érdekében is elrendelheti, ha a vadászatra jogosult a vadászati jog gyakorlási vagy hasznosítási kötelezettségének a hatóság figyelmeztetését követően sem tesz eleget. Kiemelést érdemel, hogy a vadászati jog kényszerhasznosítása során az eljáró hatóságnak biztosítania kell, hogy a vadállomány, valamint a vadkárral érintett vagyon védelme a földtulajdonos rendelkezési jogát csak az intézkedés mértékével arányosan korlátozza.[106]

Másrészt e körbe sorolható a Vtv. 80. §-ának rendelkezése is, amely szerint abban az esetben, ha egyes vadfajok állománya a mezőgazdasági vagy erdőgazdálkodási tevékenység folytatását, az élőhelyen található termékeket, terményeket, a mesterséges vizek halállományát, a vadászterület biológiai életközösségét, valamint a védett természeti területet jelentősen veszélyezteti, a vadászati hatóságnál az adott vadfaj állományának csökkentése kezdeményezhető.[107] Ilyen kezdeményezéssel élhet egyrészről a károsult, másrészről az erdészeti vagy természetvédelmi hatóság, de a vadászati hatóság hivatalból eljárva is dönthet akként, hogy kötelezi a vadászatra jogosultat az egyes vadfajok állományának meghatározott határidőn belüli csökkentésére vagy a szükséges védőintézkedések megtételére.[108] Ha a vadászatra jogosult a vadászati hatóság határozatán alapuló vadállomány-szabályozási kötelezettségének nem, vagy nem a határozatban meghatározott módon tesz eleget, a vadászati hatóság a vadászatra jo-

105 Kúria Pfv.V.22.021/2016/6.

106 Vtv. 27. § (5) bekezdése.

107 Vtv. 80. § (1) bekezdése.

108 Vtv. 80. § (2) bekezdése.

gosult költségére határozatban hatósági vadászatot rendelhet el,[109] amelyet a tájegységi fővadász irányít.[110]

A bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy a Vtv. 27. § (1) bekezdésében és 80. § (1) bekezdésében említett hatósági vadászat kizárólag *ultima ratio* jelleggel, a várható termést jelentősen csökkentő, nagy anyagi kárt okozó vadkár esetén rendelhető el, ugyanakkor a nem kirívó mértékű vadkár miatt, mintegy preventív célból a vadászati hatóság hatósági vadászatot nem rendelhet el.[111] A hatósági vadászatnak a vadászatra jogosult költségére való elrendelése azt jelenti, hogy a hatósági vadászaton elejtett vadból származó bevételnek a hatósági vadászat költségeivel csökkentett része a vadászatra jogosultat illeti meg,[112] amennyiben pedig a hatósági vadászaton elejtett vad értékesítéséből származó bevétel nem fedezi a hatósági vadászat költségét, a vadászatra jogosult köteles a különbözetet a vadászati hatóság elszámolását követően haladéktalanul megfizetni a vadászati hatóság számára.[113]

Végül említést érdemel, hogy a Vtv. 78. § (1) bekezdés d) pontja szerinti vadkármegelőzési kötelezettség, vagyis az elejtési tervszámok teljesítésének elmulasztása vadvédelmi bírság kiszabására adhat alapot a vadászatra jogosulttal szemben. A Vtv. 83. § (4) bekezdése értelmében ugyanis az éves vadgazdálkodási tervtől való engedély nélküli eltérés a vadgazdálkodási szabályok megsértésének minősül, amely a Vtv. 83. § (1) bekezdés g) pontja értelmében vadvédelmi bírság kiszabását vonja maga után. E jogkövetkezmény kapcsán a bírói gyakorlat hangsúlyozza, hogy a vadvédelmi bírság a vadgazdálkodási, vagyis az állami érdeksérelem miatt alkalmazott közigazgatási szankció, ezért alkalmazásának a vadászatra jogosulttal szemben érvényesített kártérítési igény jogalapja vagy összegszerűsége szempontjából nincs relevanciája.[114]

5. Összegzés

A fentiekben amellett érveltünk, hogy a vadászatra jogosultat pusztán azon tények folytán terheli felelősség a vadkár megtérítéséért, hogy a kárt okozó vadfajjal vadgazdálkodási tevékenységet folytat és annak vadászatára jogosult, továbbá a vadkár a vadászterületén következett be.[115] A vadászatra jogosult tehát a vadkárért nem a vadkármegelőzési kötelezettsége megszegésének jogkövetkezményeként felelős, ezért a vadkár megtérítése iránti igény érvényesítéséhez a földhasználónak nem kell bizonyítania, hogy a vadászatra jogosult a vadkármegelőzési kötelezettségének nem tett eleget, de a vadászatra jogosult sem mentheti ki magát a felelősség alól annak bizonyításával, hogy e kötelezettségét az adott helyzetben általában elvárható módon teljesí-

---

109 Vtv. 80. § (4) bekezdése és 82. § (1) bekezdése.

110 Vtv. 93. § (2) bekezdés h) pontja.

111 Győri Ítélőtábla Pf.IV.20.071/2021/8.

112 Vtv. vhr. 21. § (2) bekezdése.

113 Vtv. vhr. 21. § (3) bekezdése.

114 BH2003. 199.

115 Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.171/2013/4.; Debreceni Ítélőtábla Pf.I.20.260/2014/6.; Szegedi Ítélőtábla Pf.I.20.151/2017/4.; Fővárosi Ítélőtábla 8.Pf.20.578/2020/7.

tette. Ettől függetlenül a vadászatra jogosultat terhelő sokrétű vadkármegelőzési kötelezettség megszegésének lehetnek jogkövetkezményei, amelyek egy része a vadászatra jogosult és a földhasználó között a vadkár bekövetkezése folytán keletkező magánjogi jogviszonyban jelentkezik.

A vadkárért való felelősség körében a vadászatra jogosultat terhelő vadkármegelőzési kötelezettség megszegésének legfontosabb következménye az, hogy a vadászatra jogosult alappal nem hivatkozhat felróható károsulti közrehatásra abban az esetben, ha a földhasználó a vadkármegelőzési kötelezettségének azért nem tudott eleget tenni, mert a vadászatra jogosult a saját kármegelőzési kötelezettségét nem teljesítette. Az ezzel kapcsolatos viták elkerüléséhez nagyban hozzájárul, hogy a Vtv. a földhasználó és a vadászatra jogosult vadkármegelőzési kötelezettségét is részletesen szabályozza. Ugyanakkor a vadkár megelőzése csak abban az esetben lehet hatékony, ha a felek a károk megelőzése érdekében egymás jogos gazdasági érdekeit figyelembe véve együttműködnek, ez az együttműködés pedig a körülményekhez képest megkövetelheti, hogy a felek szerződésben eltérjenek a Vtv. vadkármegelőzésre vonatkozó szabályaitól. Ennek lehetőségét a bírói gyakorlat annak ellenére elismeri, hogy a Vtv. közjogi jogszabály,[116] de egyértelmű jogi helyzetet az teremtene, ha a Vtv. szabályaitól közös megegyezéssel való eltérés lehetősége a törvényi szabályozásban is megjelenne.

[116] EBH2010. 2139.; BDT2020. 4139.; Győri Ítélőtábla Gf.20.112/2010/5.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 141–160.

SENKIT SEM HAGYHATUNK HÁTRA?

Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek helye a nemzetközi jogban

Szalay Gergely András
PhD-hallgató (ELTE ÁJK)

1. A téma aktualitása

1.1. Bevezetés

Talán nem túlzás azt állítani, hogy 2021 egyik legjelentősebb eseménye Afganisztán hihetetlenül gyors összeomlása volt. A tálibok gyors előretörése nyomán kialakult káoszban százezrek próbáltak elmenekülni az egyre veszélyesebbé váló országból. Ebben a vészterhes helyzetben a világ számos állama, de elsősorban az Egyesült Államok és szövetségesei, igyekeztek a saját állampolgáraikat és más személyeket kijuttatni Afganisztánból.[1] A világhálót és a híradásokat ellepték a tülekedő menekülni vágyókkal és túlterhelt katonai repülőgépekkel teli képsorok.

Habár sokak számára az afganisztáni események példátlannak tűnhetnek, valójából rengeteg hasonló kimenekítési műveletre került már sor.[2] Ebben a tanulmányban célom az ilyen műveletek legalapvetőbb tulajdonságainak a feltárása, valamint ezen akciók elhelyezése a nemzetközi jog rendszerében.

A téma aktualitását az is jól mutatja, hogy csak az utóbbi pár évben Magyarország legalább öt kimenekítésben volt érintett. Például számos magyar állampolgárt kellett külföldről hazaszállítani a COVID járvány kitörése miatt.[3] 2021-ben Afganisztánból a Sámán Hadművelet keretében a Magyar Honvédség is evakuált embereket Kabul-

[1] Szórád Tamás: Várd a váratlant! *Air Base Blog*, 2021. november 30. https://tinyurl.com/3kkjjpmf

[2] Az USA kapcsán ld. Gidget Fuentes: Afghanistan Exit Latest in Long History of U.S. Noncombatant Evacuation Missions. *USNI News*, 2021. augusztus 17. http://bit.ly/47HBxWi

[3] Kálmán Attila: Legalább 4500 magyar van külföldön, alakul a terv a kint ragadtak hazahozására. *24.hu*, 2020. március 19. https://tinyurl.com/5n93cmx9

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

ból.[4] Röviddel ezután, 2022-ben amikor Oroszország megtámadta Ukrajnát, hazánk – saját állampolgárainak a biztonságba helyezése mellett − többek között indiai állampolgárok ezreinek a kimenekítésében is segédkezett.[5] 2023 áprilisában Szudánból kellett állampolgárai hazajutásáról gondoskodnia Magyarországnak,[6] ezen sorok írása alatt pedig még folyamatban van a Hamasz támadása miatt Izraelben veszélybe került honfitársaink evakuációja.[7]

1.2. A fogalom megnevezése

A szakirodalmat, valamint az államok doktrínáit vizsgálva alapvetően kétféle megnevezéssel találkozhatunk a különféle evakuációs akciók vonatkozásában. Az egyik az egyszerű leíró jellegű „kimenekítési művelet" szókapcsolat. Ugyanakkor a különösen érintett államok esetében már jó ideje egy sokkal konkrétabb terminológia, a *non-combatant evacuation operation* (röviden: NEO, magyarul: nem harcolók kimenekítésére vonatkozóművelet[8]) kezdett elterjedni.[9]

A NEO megnevezést többnyire olyan NATO tagországok használják, amelyek a kimenekítési műveletek szempontjából különösen érintettek. Az első ilyen ország az Amerikai Egyesült Államok, de találkozhatunk még a megnevezéssel például az Egyesült Királyság[10] vagy Belgium[11] esetében is. Ugyanakkor a NEO elnevezés már megjelent NATO-n kívül is, hiszen Ausztrália[12] és Brazília[13] is használja ezt a fogalmat.

---

4 A magyar katonák senkit sem hagytak hátra. *Magyarország Kormánya*, 2021. augusztus 26. https://kormany.hu/hirek/a-magyar-katonak-senkit-sem-hagytak-hatra

5 Forgács Marietta: Szijjártó Péter: Már csaknem kétezer indiai diák hazautazását segítette a külügy. *Index.hu*, 2022. március 3. https://bit.ly/3QPV8Nk

6 Sikeresen lezárult a magyar állampolgárok evakuálása Szudánból. *Magyarország Kormánya*, 2023. április 26. https://kormany.hu/hirek/sikeresen-lezarult-a-magyar-allampolgarok-evakualasa-szudanbol

7 A kormány mentőakciójában a Magyar Légierő 325 embert menekített ki Izraelből. *Honvédelem.hu,* 2023. október 9. https://bit.ly/3SQi5CS

8 Alan Cole – Phillip Drew – Rob McLaughlin – Dennis Mandsager: *San Remo Handbook on Rules of Engagement.* San Remo, International Institute of Humanitarian Law, 2009. 18. https://tinyurl.com/59ucb7cv

9 Andrew W. R. Thomson: Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation. *Washington University Global Studies Law Review*, vol, 11., Iss. 3. (2008) 654. https://tinyurl.com/5n7dr6c3

10 Thomson i. m. 654−655.

11 Jean-François Noulet: La Belgique envoie quatre avions en direction de Kaboul pour les opérations d'évacuation. *Rtbp.be*, 2021. augusztus 17. https://bit.ly/3R75Znz

12 Thomson i. m. 265.

13 MD33-M-08, Manual de operações de evacuação de não combatentes [Kézikönyv nem hadivselők kimenekítésére vonatkozó műveletekhez]. 2020. (továbbiakban: MD33-M-08).

Számos NATO tagállam a saját hivatalos tájékoztatásaiban a jóval általánosabb „kimenekítési művelet" megnevezést alkalmazza. Erre példaként hozható Franciaország,[14] Németország[15] és Lengyelország[16] is.

Véleményem szerint annak ellenére, hogy a NEO mint megnevezés egyáltalán nem tekinthető általánosan elterjedtnek, sokkal konkrétabban és pontosabban írja le, hogy miről is szólnak az ilyen jellegű műveletek. A szakirodalomban is egyre gyakrabban lelhető fel[17] ez a megnevezés. Így ezen tanulmány során elsődlegesen a nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletekre fogok koncentrálni. Ezért a továbbiakban a kimenekítési műveletet egy általánosabb fogalomként kezelem, amin belül a NEO egy konkrétabb, körülhatárolt művelettípust takar.

Ez ugyanakkor felveti azt a problémát, hogy a *non combatant* (nem harcoló[18]) mint jogi státusz alapvetően a fegyveres erők meghatározott, a harcokban közvetlenül részt nem vevő tagjait (egészségügyi személyzet és papok) illeti meg a nemzetközi fegyveres konfliktusok során.[19] Tehát, ha a NEO-k a megnevezésük alapján a nem harcolók kimenekítésére hivatottak, akkor kérdés, hogy ez nem szűkíti-e le a kimenekítendők személyi körét, valamint nem teszi-e definíciós elemmé egy nemzetközi fegyveres konfliktus meglétét. Ugyanakkor, megelőlegezve a később részletesen kifejtésre kerülő állami gyakorlatot, illetve a NEO nemzetközi jog rendszerében elfoglalt helyét, mindkét kérdésre nemleges választ adhatunk. Tehát a „nem harcoló" kifejezés ebben a kontextusban nem keverendő össze a humanitárius jogban ismert fogalommal.

2. NEO meghatározása

A NEO-nak a szakirodalomban, és az államok között sincs egy jól kialakult, egységes definíciója. A különféle állami doktrínák sokszor nagyon eltérő meghatározásokat tartalmaznak, sőt a legtöbb ilyen definíció csak az adott állam közigazgatási rendszerén belül értelmezhető, hiszen például meghatározott állami szervekre telepít hatásköröket. Éppen ezért a legjobban úgy tudjuk feltárni a nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek alapvető tulajdonságait, ha pontosan definiáljuk ezen akciókat. Ehhez elengedhetetlen a már létező meghatározások részletes vizsgálata, amin keresztül meghatározhatjuk egy egységes NEO definíció elemeit.

---

[14] Afghanistan - Evacuation flights (21 October 2021). *France Diplomacy*, 2021. október 21. https://bit.ly/49JJEUg

[15] Cabinet approves evacuation mission. *The Federal Government,* 2021. augusztus 18. https://tinyurl.com/d5ezrkjk

[16] Polish soldiers completed their mission in Afghanistan. *Gov.pl*, 2021. augusztus 28. https://tinyurl.com/2j6t9yj8

[17] Pl. Thomson i. m.; Major Steven F. Day: Legal Considerations in Noncombatant evacuation operations. *Naval Law Review,* vol. 40. (1992) 45–64.; Charles A. Ray: Noncombatant Evacuation Operations are always messy affairs. *Foreign Policy Research Institute*, 2023. július 6. https://tinyurl.com/53e8rzxu

[18] Az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat beczikkelyezése tárgyában kelt 1913. évi XLIII. törvény, IV. egyezmény melléklete, 3. czikk.

[19] Rule 3. Definition of Combatants. *ICRC, International Humanitarian Law Databases*. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule3

2.1. Államok által használt definíciók ismertetése

2.1.1.Egyesült Államok

Az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumának 3025.14 számú rendeletének először 1990-ben publikált kiadása szerint a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek a következőképpen definiálhatóak:

> „NEO: A Külügyminisztérium, Védelmi Minisztérium, vagy más megfelelő hatóság által irányított művelet, mely során nem harcolók kerülnek kimenekítésre külföldi veszélyeztetett területekről, menedékekbe vagy az Egyesült Államokba."[20]

A fenti rendelet legújabb verziója eltérő definíciót alkalmaz:

> „NEO: a Külügyminisztérium alkalmazásában olyan elrendelt távozások egy külföldi veszélyeztetett területről, melyek a Védelmi Minisztérium közreműködésével kerülnek végrehajtásra, eltérően azoktól az elrendelt távozásoktól, amelyek nem igénylik a Védelmi Minisztérium közreműködését, mivel kereskedelmi vagy bérelt szállítással kerülnek végrehajtásra." [21]

A két definíciót összehasonlítva láthatjuk, hogy eredetileg a NEO-kat tág körben, szinte bármilyen erre jogosult állami szerv végrehajthatta, ellenben a jelenleg hatályos szabályozás szerint a NEO-nak pont az a specialitása, hogy a hadsereg közreműködik a megvalósításukban. Tehát még mindig vannak olyan műveletek, melyek nem igényelnek katonai közreműködést, de azok a jóval tágabb *ordered departure* (elrendelt távozás) fogalmába tartoznak. [22]

Mind a régebbi, mind pedig az új rendelet azonos módon sorolja fel, hogy konkrétan milyen nem harcolók kerülhetnek kimenekítésre. Ezek a személyek lehetnek saját állampolgárok és hozzátartozóik, az Egyesült Államok kormányának – akár külföldi – civil alkalmazottai és hozzátartozóik, katonák hozzátartozói, valamint kijelölt katonák. [23]

Mindkét definíció esetében a veszély csak tágan van meghatározva, tehát nem feltétel egy nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus, hanem elvi szinten egy természeti katasztrófa is megalapozhatja a kimenekítést.

---

[20] Department of Defense Directive 3025.14, Protection and Evacuation of U.S. Citizens and Designated Aliens in Danger Areas Abroad (US állampolgárok és kijelölt idegenek védelme és evakuációja külföldi veszélyeztetett területeken). 1990. 2003. 12. 8-án hatályos verzió, (továbbiakban: DoD Dir. 3025.14, 1990) E2.1.6. (a szerző saját fordítása).

[21] Department of Defense Directive 3025.14, Evacuation of U.S. Citizens and Designated Aliens from Threatened Areas Abroad (US állampolgárok és kijelölt idegenek kimenekítése külföldön veszélyeztetett területekről). 2013, 2017. 11. 30-tól hatályos verzió, (továbbiakban: DoD Dir. 3025.14, 2013) II. rész, 13. o. (a szerző saját fordítása).

[22] DoD Dir. 3025.14, 2013, 3. pont (4), 3. o.

[23] DoD Dir. 3025.14 1990, E2.1.5. és DoD Dir. 3025.14, 2013, II. rész, 13. o.

Az Egyesült Államokkal kapcsolatban még beszélnünk kell JP 3-68-as Összhaderőnemi Kiadványról *(Joint Publication).* Ezen dokumentum 2015-ös verziója alapján:

> „A nem harcolók kimenekítésére vonatkozó *művelet egy olyan művelet*, mely során nem harcoló kimenekítendők kerülnek kimenekítésre egy veszélyeztetett külföldi területről. Ez magában foglalja az olyan területeket, melyeket aktuális vagy potenciális veszély fenyeget természeti vagy ember okozta katasztrófáktól, zavargásoktól, küszöbön álló vagy aktuális terrorista tevékenységtől, ellenségeskedéstől vagy más hasonló körülményektől. Ez a művelet a Védelmi Minisztérium közreműködésével kerül végrehajtásra."[24]

Az ebben a dokumentumban lévő felsorolás szerint a kimenekítendők lehetnek az Egyesült Államok polgárai és *national*-jei[25], a Védelmi Misztérium civil személyzete és más kijelölt személyek (fogadó állam vagy harmadik állam polgárai).[26]

Ebben a definícióban továbbá részletesebben kibontásra kerülnek azok a veszélyes helyzetek, amik szükségessé teszik a kimenekítést. Ez egy tág kör, ami korántsem csak háborús helyzetet foglal magában. Így itt például a természeti katasztrófa is mint veszélyes helyzet szerepel. Ilyen okból végrehajtott NEO-ra példa az *Operation Pacific Passage*, melyet 2011-ben Japánban hajtottak végre, egy cunami és földrengés után.[27]

A JP 3-68-as Összhaderőnemi Kiadványnak 2022-ben megjelent egy új, a 2021-es afganisztáni kivonulás során szerzett tapasztalatok alapján frissített változata.[28] Ez alapján:

> „A nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveleteket (NEO) a Védelmi Minisztérium hajtja végre, hogy támogassa a Külügyminisztériumot az Egyesült Államok állampolgárainak, *national*-jeinek, jogszerű állandó lakosoknak, a Védelmi Minisztérium civil alkalmazottainak és kijelölt személyeknek (pl. a fogadó és harmadik állam polgárai), akinek az élete veszélyben van, evakuációjában egy külföldi állam területén lévő helyszínről egy megfelelő menedékbe, ha a Külügyminisztérium ilyen utasítást ad."[29]

---

[24] Joint Publication 3-68, Non-combattant Evacuation Operations (Összefgyvernemi Publikáció 3-68, Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek), 2015. [a továbbiakban: JP 3-68 (2015)], ix (a szerző saját fordítása).

[25] A US citizen és national két eltérő kategória. Bővebben: Certificates of Non Citizen Nationality. *Travel. State.Gov*. https://bit.ly/49LnRf6

[26] JP 3-68 (2015), I-1.

[27] Lorin T Smith: Operation Pacific Passage relocates 2,100 families. *U.S. Army*, 2011. szeptember 30. https://www.army.mil/article/54212/operation_pacific_passage_relocates_2100_families

[28] Joint Publication 3-68, Non-combattant Evacuation Operations (Összfegyvernemi Publikáció 3-68, Nem harcolók kimenekítésre vonatkozó műveletek). 2022. (továbbiakban: JP 3-68 (2022)), iii.

[29] Uo. ix–x. (szerző saját fordítása).

Láthatjuk, hogy ez új meghatározás sem hozott gyökeres változást a NEO Egyesült Államok hadereje által használt fogalmában vagy a kimenekítésre jogosultak személyi körében. Ebben a meghatározásban már általánosítva szerepel a művelet végrehajtását megalapozó veszélyes helyzet. Ugyanakkor a kiadvány tartalmazza, hogy egy NEO végrehajtására rendkívül változatos helyzetekben kerülhet sor (így például egy természeti katasztrófa során is), akár gyorsan vagy lassan romló biztonsági körülmények között.[30]

2.1.2. Kanada

Kanada a NEO-t a következőképpen definiálja:

> „A nem harcolók kimenekítésre vonatkozó művelet egy katonai művelet, mely végrehajtásának célja a Kanadai Külügyminisztérium támogatása kanadaiak és más jogosult személyek külföldről történő kimenekítésében, majd ezen személyek menedékekbe való juttatása."[31]

Rögtön látható, hogy ez a definíció is a külügy támogatására végrehajtott katonai műveletként határozza meg a NEO-kat. Továbbá itt is megjelenik a jogosult külföldiek kimenekítése a saját állampolgárok mellett. Viszont a veszélyes helyzet ebben a definícióban is csak általánosságban van meghatározva.

Kanada vonatkozásában szükséges a *Mobile* hadműveletet megemlíteni. Ez a művelet 2011-ben indult azzal a céllal, hogy kanadaiakat és más állampolgárokat menekítsenek ki Líbiából. Később az akció egy valós harci műveletté alakult át, aminek célja a Líbia fölé létrehozott repüléstilalmi zóna kikényszerítése volt.[32]

2.1.3. NATO

A NEO-kra a NATO egységesített fogalmat használ, ami a következő:

> „Egy művelet, melyet azért hajtanak végre, hogy egy külföldi országban veszélyeztetett kijelölt nem harcolókat áttelepítsenek egy biztonságos helyre."[33]

Ez a definíció is kijelölt, de nem szükségszerűen csak NATO tagállamok állampolgáraira szűkített nem harcolókról beszél. Továbbá a kimenekítendőket fenyegető veszély is csak általánosan van meghatározva. Viszont ez a meghatározás nem nyilatkozik arról, hogy a NEO feltétlenül katonai művelet-e.

---

30 Uo. xi.

31 Non-combatant evacuation operations (NEO). *Government of Canada*, 2019. november 29. https://bit.ly/47iqHXl (a szerző saját fordítása).

32 Ld. Operation MOBILE. *Government of Canada*, 2014. január 22. https://bit.ly/47oapMs

33 AAP-06(2020): Nato glossary of terms and definitions (Fogalmak és definíciók NATO szótára). 2-n-4 (a szerző saját fordítása).

A NATO definíciójával lényegileg azonos meghatározást használ az Egyesült Királyság[34] és Spanyolország[35] is a saját NEO doktrínájában. Az Egyesült Királyság vonatkozásában szükséges a 2000-es *Palliser* hadműveletet megemlíteni, melynek során a brit hadsereg a Sierra Leone-ban zajló polgárháborúba avatkozott be. Ebben az akcióban a brit csapatok nyíltan oldalt választottak, mivel egy repülőteret nemcsak az evakuáció, hanem az ENSZ csapatok országba érkezése érdekében is biztosítottak. Ennek következtében pedig tűzharcra is sor került a brit csapatok és a lázadók között.[36]

2.1.4. Brazília

Brazília is rendelkezik saját NEO doktrínával, mely 2007-es verziójának definíciója így hangzik:

> „Nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveleteket a Védelmi Minisztérium hajtja végre a Külügyminisztérium kérésére, olyan nem harcolók a fogadó országukból biztonságos helyre történő kimenekítésére, akiknek az élete veszélyben van."

A doktrína továbbiakban elérhető részei rávilágítanak arra, hogy a kimenekítendők személyi körét Brazília úgy határozza meg, hogy abba a fogadó, vagy harmadik állam kiválasztott polgárai is beletartozhatnak.

Brazília doktrínájának további elemei a kimenekítendőkre leselkedő veszélyt is jobban részletezik, hiszen leírják, hogy:

> „a NEO-k végrehajtására külföldi kormányokban bekövetkezett hirtelen változás, egy állam Brazíliához fűződő politikai vagy katonai viszonyának a megváltozása vagy az ország területén tartózkodó belföldi vagy külföldi csapatok brazilokra irányuló fenyegetése miatt lehet szükség".

Ebben a doktrínában a biztonságos hely egy olyan, lehetőleg Brazíliában lévő, a Külügyminisztérium által meghatározott terület, ahova a kimenekítettek a NEO végeztével kerülnek.[37]

A doktrína 2020-as verziója már eltérő definíciót tartalmaz, mely szerint a NEO:

---

[34] 3-51 Joint Doctrine Publication: Non-Combattant Evacuation Operations (Összfegyvernemi Doktrína Publikáció: Nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek). 2021. 1.2.

[35] PDC-3.4.2 Doctrina Conjunta NEO (NEO Összhaderőnemi Doktrína). 2016. 0101.

[36] Sam Dudin: The historical characteristics of non-combatant evacuation operations. (Portsdown West: Defence Science and Technology Laboratory, 2011): *28th International Symposium on Military Operational Research.* 3−4.

[37] Practice relating to Rule 129. The Act of Displacement. *ICRC, International Humanitarian Law Databases*. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule129_sectionb (a szerző saját fordítása).

> „Egy Védelmi Minisztérium által, a Külügyminisztérium kérésére végrehajtott művelet, mely során nem harcolókat (lehetőleg külföldön tartózkodó brazilokat) menekítenek ki a fogadó államból egy biztonságos célállomásba."[38]

Ez a dokumentum továbbá meghatározza, hogy a nem harcolók lehetnek brazil állampolgárok, nem létfontosságú katonai személyek és más államok előre meghatározott személyei.[39]

Ez a definíció egyáltalán nem rendelkezik arról, hogy a kimenekítendők veszélyben vannak, habár logikailag ez nyilvánvalóan részét képezi minden ilyen műveletnek. Ezen túl, itt is előkerülnek a saját állampolgárok mellett meghatározott külföldiek, valamint a brazil felfogás szerint is szükségszerűen katonai művelet egy NEO.

Brazília is hajtott már végre NEO-t. Példának okán 2003-ban és 2004-ben a Brazil Légierő Bolíviából és Haitiből menekített ki állampolgárokat. A Haitiből való evakuációra egy puccs, míg a bolíviaira az ország földgázkészletének kiaknázásához kapcsolódó viták miatt kirobbant zavargások következtében volt szükség.[40]

2.2. Szakirodalom

A szakirodalomban jellemzően államok – leginkább az Egyesült Államok – által használt definíciókat alkalmaznak a szerzők, ha a NEO-król írnak.[41]

Ugyanakkor egy további definícióval találkozhatunk a San Remo-ban kiadott Művelet-végrehajtási Szabályok Kézikönyvében:

> „A nem-harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek (NEO) megkülönböztető ismérve, hogy támogatást nyújtanak más kormányzati hivataloknak az állampolgáraik és más kiválasztott személyek fenyegető körülmények közül történő kimenekítéséhez egy külföldi országban vagy a fogadó országban. A NEO-k alapvetően védelmi jellegűek."[42]

Ez a definíció is tágan határozza meg a veszélyt és itt is kiválasztott civilekről van szó. Egyedi módon ezen meghatározás szerint a NEO alapvetően védelmi jellegű. Ez is egy olyan szempont amire még szükséges lesz még visszatérnünk.

---

38 MD33-M-08, Parte II – Termos E Definições (a fordítás DeepL fordítóval készült).

39 Uo.

40 Milena Galdino: Avião da Força Aérea vai resgatar brasileiros no Haiti. *Agencia Brasil*, 2004. február 27. https://bit.ly/40TA0dJ

41 Pl. Day i. m. 47.; és Micah Smith (ed.): *Operational Law Handbook*. Charlottesville, The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2022. 317.

42 Cole–Drew–McLaughlin–Mandsager i. m. 18.

2.3. Milyen elemei vannak egy egységes NEO definíciónak?

Egy egységes NEO definíció alkotásához több szempont elemzése szükséges. Ebből a kimenekítendők személyi köre alapvető fontosságú, így ez külön, míg a többi szempont egyben kerül elemzésre.

2.3.1. A kimenekítendők személyi köre

A kimenekítendők vonatkozásában a fent ismertetett definíciókat az alábbi módon tudjuk összefoglalni:

I. Táblázat[43]				
Definíciók	**Jogállások**			
DoD Dir. 3025.14 (1990 és 2013)	saját állampolgárok és hozzátartozóik	USA kormányának civil alkalmazottai és hozzátartozóik (akár külföldiek)	kijelölt katonák	katonák hozzátartozói
USA JP 3-68 (2015 és 2022)	saját állampolgár és *national*	Védelmi Minisztérium civil személyzete		más kijelölt személyek
Kanada	saját állampolgárok		más jogosult személyek	
NATO	kijelölt nem harcolók			
Brazília 2007	brazil állampolgárok és hozzátartozóik	a brazil kormánynak dolgozó külföldiek	sérült vagy beteg, illetve életveszélyben lévő külföldiek	mások, a nagykövet vagy katonai parancsnok döntése szerint
Brazília 2020	brazil állampolgárok	nem létfontosságú katonai személyek	meghatározott idegen állampolgárok	
san remo-i kézikönyv	saját állampolgárok		más kiválasztott személyek	

Egyértelműen látható, hogy az összes ismertetett definícióban valamilyen logika alapján *kijelölt* kimenekítendők szerepelnek. Ezt a logikát úgy foglalhatjuk össze, hogy alapvetően a végrehajtó állammal valamilyen módon kapcsolatban álló személyek kimenekítésére vonatkozik a NEO. Ez a kapcsolat a saját állampolgároknál egyértelműen adott, ugyanakkor a kérdéses állam foglalkoztatásában álló külföldiek, vagy a saját állampolgárok hozzátartozóinak esetében is fennáll.

Erre a megállapításra nagyon jó gyakorlati példa a 2021-es Sámán hadművelet. Ezen akció során Afganisztánból a Magyar Honvédség magyar és szövetséges államok polgárai mellett olyan afgán állampolgárokat menekített ki egy konkrét lista alapján, akik a háború folyamán valamilyen módon segítségére voltak a magyar katonáknak. Itt leginkább a magyarokkal együttműködő tolmácsokra, őrökre, illetve más alkalmazottakra kell gondolni.[44]

[43] A szerző saját táblázata.

[44] Szórád i. m.

A fenti logikából csak a 2007-es brazil doktrína lóg ki. Hiszen itt azt láthatjuk, hogy olyan súlyosan sérült vagy veszélyeztetett személyeket is megmentene Brazília, akik vele nem állnak kapcsolatban. Ugyanakkor ezen egy mondat nem írja felül az előbbiekben tett megállapítást. Hiszen nem arról van szó, hogy Brazília kizárólag számára idegen beteg és sérült személyek kimenekítésére indít műveleteket, hanem ha már az elsődlegesen kimenekítendő személyek biztonságban vannak, a brazil hatóságok hajlandóak segítséget nyújtani nehéz helyzetben lévő idegeneknek is.

2.3.2. Egyéb releváns szempontok

A kimenekítendők személyi körén túl több további szempontot is szükséges vizsgálnunk. Például egyértelmű, hogy a NEO külföldön történik, nem az azt végrehajtó állam saját területén.

Kérdéses viszont, hogy milyen veszély miatt van szükség a kimenekítésre. A definíciók döntő többsége a veszélyt csak általánosságban, vagy rendkívül tágan nevezi meg, és nem köteleződik el a humanitárius jog vagy *ius ad bellum* logikája felé. Azért is lenne tévedés a veszélyes helyzetet egy merev jogi dogmatika szerint értelmezni, mert a gyakorlatban előfordulhat a szituáció gyors változása is. Tehát lehetséges, hogy a nem nemzetközi fegyveres konfliktushoz szükséges intenzitás szintjét még épp el nem érő helyzetből hoz ki egy állam civileket. Éppen ezért számunkra is az a bölcs, ha csak általánosságban beszélünk veszélyes helyzetről. Ezt a döntést az ismertetett gyakorlati példák is alátámasztják, hiszen bőven találkoztunk olyan esetekkel amikor zavargások vagy egy természeti katasztrófa tette szükségessé a NEO végrehajtását.

Ez előbbiekhez kapcsolódik az is, hogy ez a veszély a közelmúltban keletkezzen és fenyegesse a kimenekítendőket, valamint a fogadó állam helyzetében okozzon változást. Ez a romló biztonsági helyzet lehet egy gyors és hirtelen változás (pl. egy puccs) eredménye, vagy akár egy lassabb folyamat következménye.[45] Ez a logika a 2022-es JP 3-68-as kiadvány ismertetett részein túl Brazília régebbi doktrínájából is visszatükröződik, illetve a NATO doktrína is tartalmazza, hogy a művelet végrehajtása során gyorsan változó politikai helyzetre kell készülni.[46] Továbbá az említett gyakorlati példák is jellemzően ilyen körülmények között zajlottak le.

Többször előkerülő elem, hogy a kimenekítés után a kimenekítendők egy biztonságos helyre kerülnek. Ez a hely a definíciók egy részében, mint ún. *„safe haven"* szerepel, amit magyarra menedékként fordítottam. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy ez a hely lehet harmadik államban is. Erre jó példa a Sámán hadművelet, ami során a Honvédség repülőgépei Afganisztánból először Üzbegisztánba szállították a kimenekítetteket.[47]

Jelentős kérdés, hogy a NEO szükségszerűen katonai művelet-e. Az ismertetett meghatározások többsége − például az USA újabb meghatározásai, továbbá Kanada

[45] Dudin i. m. 8.

[46] AJP-3.4.2, Allied Joint Doctrine for Non-combattant Evacuation Operations (Szövetséges Összhaderőnemi Doktrína a Nem-hadviselők Kimenekítésére Vonatkozó Műveletekről). 2013. 0103.

[47] Szórád i. m.

definíciója − szerint a NEO kimondottan katonai művelet (jellemzően a Külügyminisztérium támogatására). De előfordulhat, hogy egyáltalán nincs meghatározva, hogy milyen állami szerv hajtja végre az adott műveletet, vagy pont, hogy tág kört alkotnak a végrehajtó intézmények. Ilyen volt például az 1990-es rendeletben szereplő amerikai definíció.

Az kétségtelen, hogy a NEO jellemzően katonai művelet. Ugyanakkor ebben a kérdésben egészen biztos döntést nem hozhatunk, hiszen a dolgozatban ismertetett államok egyáltalán nem képezik a nemzetközi közösség többségét. Egyes államok rendkívül eltérő felépítéssel, sajátos erőszakszervezetekkel rendelkeznek. Például Oroszországban a Különleges Helyzetek Minisztériuma is jogosult kimenekítési műveletek végrehajtására,[48] Olaszország részéről a kabuli evakuációban részt vettek a *Carabinieri,* az Olasz Csendőrség tagjai,[49] Magyarországon pedig a Terrorelhárítási Központnak (TEK) is vannak a témához kapcsolódó hatáskörei.[50] Továbbá vannak még egyéb elméleti lehetőségek is (pl. katonai magánvállalkozók vagy titkosszolgálatok szerepvállalása), amiket hiba lenne kizárni a saját meghatározásunkból.

Szempont még, hogy milyenek egy NEO művelet-végrehajtási szabályai.[51] Tehát alapvetően védekező jellegű műveletről beszélünk-e, vagy pedig elképzelhető, hogy a végrehajtásban résztvevő csapatok szándékosan keverednek harcérintkezésbe, például egy állampolgár felkutatása során. Sőt, egy NEO-t végrehajtó állam adhat-e közvetlen utasítást a katonáinak például egy repülőtér erőszakkal való elfoglalására?

A Művelet-végrehajtási Szabályok Kézikönyvében például definíciós elemként szerepel, hogy a NEO-k alapvetően védekező jellegűek.[52] Ez azt jelenti, hogy a műveletet végrehajtó csapatok számára az erőszak alkalmazása korlátozva van a kimenekítendők és saját maguk védelmére. Tehát a ROE alapvetően reagáló jellegű.[53] Ugyanakkor ezt a kérdést nem vonnám bele a végleges definícióba.

Egyrészről, fontos arra figyelni, hogy a megalkotott meghatározás ne legyen túlságosan szűk és ne zárjon ki magából a mindennapi életben reálisan felmerülő problémákat. Hiszen így az is előfordulhatna, hogy egy konkrét, már megkezdett NEO a szituáció, illetve a ROE változása folytán „kicsúszik" a definíciónkból. További érv még, hogy ebben a kérdésben egyáltalán nem figyelhető meg összhang az államok között. Azt is fontos figyelembe venni, hogy annak a meghatározása, hogy NEO-t végrehajtó katonák mit tehetnek és mit nem, egy bonyolult nemzetközi jogi kérdés, ami nagyban függhet a művelet végrehajtásának jogcímétől, illetve a konkrét szituációtól.

Habár a gyakorlatban a legtöbb NEO komoly áldozatok és jelentősebb harcérintkezések nélkül került végrehajtásra, vannak ettől eltérő esetek is. Erre jó példa az 1978-as

---

48 Ld. Main Functions of the Emergencies Ministry of Russia. *MCHS.gov.ru*. https://bit.ly/40IUWnL

49 Elisabeth Braw: Italy's Carabinieri Were the Perfect Force for the Kabul Evacuation. *Defense One*, 2021. szeptember 3. https://bit.ly/3sNEea3

50 A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.), 7/E. § (1) bekezdés d) pont.

51 Angolul: *Rules of Engagement*, rövidítve: ROE; ismert magyar megfogalmazás még a „harcérintkezési szabályok és bevetési szabályok" is.

52 Cole−Drew−McLaughlin−Mandsager i. m. 18.

53 Day i. m. 47−48.

Leopard művelet. Ezen akció során francia ejtőernyősök egy szabályos városi ütközetet vívtak, hogy 2000 európai túszt szabadítsanak ki Kolwezi városában, a mai Kongói Demokratikus Köztársaság területén.[54] Habár ez a művelet korántsem volt védekező jellegű, azért volt rá szükség, mert csupán pár nappal korábban a várost lázadók szállták meg.[55]

2.4. Egységes NEO definíció megállapítása

A konkrét definíció megállapítása előtt fontos tisztázni, hogy csak munkadefiníciót tudunk alkotni, mivel a meghatározásunk kizárólag leíró jellegű lehet, a nemzetközi jogi szempontból vett jogszerűség nem fogja a fogalmi elemét képezni.[56] Ennek oka, hogy a fent idézett állami definíciók többsége normatív, viszont csak a saját belső joguk szempontjából. Így pedig nemzetközi jogi definíciót mi sem alkothatunk.

A fentiek alapján a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveletek munkadefinícióját így állapíthatjuk meg:

- A NEO jellemzően katonai részvétellel végrehajtott művelet.
- A célja kijelölt, a végrehajtó állammal valamilyen kapcsolatban álló nem harcolók kimenekítése.
- A nem harcolók egy külföldi államban tartózkodnak, ahol a helyzet megváltozása folytán veszélyben vannak.
- A kimenekítés vagy az azt végrehajtó államba, vagy más biztonságos helyre történik.

3. Állampolgárok külföldi védelme és a NEO helye a nemzetközi jogban

A következőkben célom, hogy elhelyezzem a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveleteket a nemzetközi jog rendszerében. Továbbá itt fogom megvizsgálni a NEO műveletek kapcsolatát más, a jogirodalomban gyakrabban előkerülő, vagy egyébként hasonló témákkal.

A NEO-kat leggyakrabban a nemzetközi jog egyik komoly vitákkal övezett koncepciójával, az állampolgárok külföldi védelmével kapcsolatban szokták tárgyalni. A két téma közötti összefüggés olyan szoros, hogy elsőnek az állampolgárok külföldi védelmének alapjaival szükséges megismerkednünk.

3.1. Állampolgárok külföldi védelme

Az állampolgárok külföldi védelmének (angolul: *protection of nationals abroad*) lényege, hogy egy állam a külföldön veszélyeztetett állampolgárai védelmében fegyveres erőt alkalmazhat, a területi állam beleegyezése, vagy az ENSZ BT felhatalmazása

---

54 Dudin i. m. 1., 6. és 9.

55 1978 Battle of Kolwezi. *Foreign Legion Info*, 2021. május 19. http://foreignlegion.info/battle-of-kolwezi/

56 Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenciós elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat, 2019. 16–17.

nélkül.[57] Ezen megközelítés jogszerűsége ugyanakkor mind a nemzetközi közösségben, mind pedig a tudományos életben rendkívül komoly viták tárgyát képezi.[58]

1945 előtt nem is volt kérdés, hogy jogszerű az, ha egy állam ilyen módon védi meg a polgárait.[59] Így például 1813 és 1927 között egyedül az Egyesült Államok 70 ilyen akciót hajtott végre.[60] Sőt, az Osztrák–Magyar Monarchia is bevetette ilyen módon a flottáját 1876-ban Thesszalonikiben.[61] Ezt a megközelítést 1920 után már egyesek elkezdték vitatni, leginkább a Népszövetség Egyezségokmányára, illetve a Kellogg–Briand Paktumra hivatkozva. Jelentős változást ugyanakkor csak az ENSZ Alapokmányának az elfogadása hozott.[62]

3.1.1. Az önvédelem joga

Az állampolgárok külföldi védelmének saját logikája alapján az ilyen akciók megengedhetőségét az ún. Waldock-i kritériumokhoz szokták kötni, melyek a következőek:

1. Az állampolgárokat fenyegető sérülés közeli veszélye.
2. Kudarc vagy tehetetlenség a területi állam részéről az állampolgárok megvédésére.
3. Szigorúan csak az állampolgárok védelmére irányul az akció.[63]

Az előbbieken túl fontos szempont még, hogy az akció a lehető leggyorsabban véget érjen. Ezekre a feltételekre összefoglalóan úgy tekinthetünk, mint az önvédelem jogának szükségességi és arányossági kritériumainak a konkrét doktrínára való alkalmazása.[64]

Ez a gondolatmenet pedig el is vezet minket az állampolgárok külföldi védelmének jogszerűségét alátámasztani próbáló érvelések legnagyobb csoportjához. Ezen megközelítések lényege az, hogy az állampolgárok külföldi védelme részét képezi az ENSZ Alapokmány 51. cikkében foglalt önvédelem jogának. Erre a megállapításra ugyanakkor két különböző érveléssel is el lehet jutni.

Az egyik érvelés kiindulópontját az ENSZ Alapokmány 51. cikkében található „természetes jog" (angolul: *inherent right)* megfogalmazás adja. Ezen értelmezés szerint, mivel az ENSZ Alapokmány elfogadása előtt vitathatatlanul jogszerűek voltak az ilyen

---

57 Francis Grimal – Graham Melling: The Protection of Nationals Abroad: Lawfulness or Toleration? A Commentary. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16., No. 3. (2012) 546. https://doi.org/10.1093/jcsl/krr021

58 Tom Ruys: The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13., no. 2. (2008) 233. http://www.jstor.org/stable/26294693

59 Ruys i. m. 235.

60 David J. Gordon: Use of force for the protection of nationals abroad: The Entebbe incident. *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 9., no. 1. (1977) 117.

61 Natalino Ronzitti: Rescuing Nationals Abroad Revisited. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 24., no. 3. (2019) 435. https://doi.org/10.1093/jcsl/krz030

62 Gordon i. m. 120−122.

63 Ruys i. m. 234−235.

64 Yuram Dinstein: *War, Agression and self-defence*. Cambridge, Cambridge University Press, [4]2005. 231−232. https://doi.org/10.1017/9781108120555

akciók, 1945 után is „tovább él" a doktrína.[65] Így tehát ezen érvelés szerint, az állampolgárok külföldi védelme szokásjogi alapon részét képezi az önvédelem jogának. Ezt a megközelítést még azzal is meg szokták támogatni, hogy az államok konkrét esetekben jellemzően nem maga a doktrína, hanem annak egyes alkalmazásai ellen tiltakoznak.[66]

Ugyanakkor ez az elmélet több okból sem állja meg a helyét. Egyrészt, annak ellenére, hogy pár állam, például Izrael, az Egyesült Államok vagy Franciaország[67] valóban így gondolkozik, nem állapítható meg, hogy az államok döntő többsége támogatná az ilyen akciókat. Jellemzően néhány nyugati ország ragaszkodik következetesen az állampolgárok külföldi védelmének doktrínájához, míg leginkább – de nem kizárólagosan – fejlődő országok elutasítják ezt a megközelítést, számos másik állam pedig nem nyilvánított még véleményt a kérdésben. Ennek megfelelően konkrét esetekről tudunk, amikor a doktrína jogszerűsége, nem pedig az egyes alkalmazásai ellen szólaltak fel államok. Például a diplomáciai védelemről szóló egyezmény tervezetének kidolgozásakor, illetve az ENSZ BT-ben és Közgyűlésben lefolytatott viták is megerősítik ezt a megállapítást.[68]

Az állampolgárok külföldi védelmét az önvédelem rendszerén belül értelmező másik megközelítésnek a lényege az, hogy az állam immanens részét képező állampolgárokat külföldön ért támadást az állam ellen intézett fegyveres támadásként lehet értelmezni.[69] Viszont ahhoz, hogy ez a szempont érvényesüljön, nagyon fontos az egyes esetek konkrét körülményeit figyelembe venni. Szükséges például, hogy a veszélyeztetett személyek kifejezetten az állampolgárságuk miatt kerüljenek célkeresztbe,[70] de a támadásnak ezen túlmenően is kellően súlyosnak kell lennie.[71] Ugyanakkor, a jogtudományban rendkívül vitatott ennek a megközelítésnek is az elfogadhatósága. Nem is csoda, hogy nem ismerünk olyan példát, amikor egy állampolgárok ellen irányuló támadást a nemzetközi közösség egyöntetűen fegyveres támadásként értékelt volna.[72]

A fentiek ellenére az utóbbi évtizedekben mégis azonosíthatunk egy olyan tendenciát, hogy a nemzetközi közösség jellemzően tolerálja az állampolgárok külföldi védelmét célzó akciókat, ha azok kizárólag a kimenekítésre korlátozódnak, és nem avatkoznak be a területi állam belügyeibe.[73] Ez a jelenség ugyanakkor, az erre irányuló meggyőződés *(opinio iuris)* hiányában, nem képes a fenti megállapítások felülírására.[74]

---

65 Ruys i. m. 235–236.

66 Grimal–Melling i. m. 550.

67 Ruys i. m. 259–260.

68 Ld. Ruys i. m. 256–263.

69 Ruys i. m. 235–236.

70 Dinstein i. m. 233.

71 Grimal–Melling i. m. 549.

72 Olivier Corten: *The Law Against War, The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law.* Oxford, Hart Publishing, 2021. 400–401.

73 Ruys i. m. 264.

74 Grimal–Melling i. m. 554.

3.1.2. Egyéb megközelítések

Az önvédelem jogán alapuló érveléseken túl további megközelítések is léteznek, amelyek az állampolgárok külföldi védelmének jogszerűségét akarják alátámasztani. Például létezik olyan álláspont is, hogy az állampolgárok külföldi védelme nem ütközik az ENSZ Alapokmányának 2. cikk (4) bekezdésében foglalt általános erőszaktilalomba. Ennek alapja az, hogy az ilyen akcióknak kizárólagos célja a saját állampolgárok védelme, így azok a másik állam területi épségét vagy politikai függetlenségét nem sértik.[75]

Ugyanakkor az ENSZ Alapokmányának erőszaktilalma alapvetően kizárólagos jellegű, azt tágan kell értelmezni. Egyrészt az Alapokmány előkészítő anyagaiból világosan látszódik, hogy a rendelkezés célja bármilyen erőszakos akció kizárása, másrészt ezt a tág értelmezést fogadta el a Nemzetközi Bíróság is a Korfu ügyben[76]. Így pedig ez az érvelés sem állja meg a helyét.[77]

Még számos kisebb hatású érveléssel akarták alátámasztani, hogy az állampolgárok külföldi védelme jogszerűen lehetséges. Ilyen érvelések például alapulhatnak az emberi jogokon, vagy épp a szükséghelyzeten. Ugyanakkor ezen megközelítések jelentős hatást nem váltottak ki a tudományos életben, elfogadhatóságuk a fenti érveléseknél még kevésbé megalapozottabb.[78]

3.2. Másik állam beleegyezése

A jelenleg hatályos jog alapján nem vitatott, hogy egy állam végrehajthat egy, a külföldön tartózkodó állampolgárai védelmét célzó akciót, ha abba a területi állam beleegyezik.[79] Azonban a gyakorlatban ezen körülmény fennálltát sem olyan egyszerű bizonyítani, mint ahogy azt elsőre gondolnánk. Mivel az állampolgárok külföldi védelmére leginkább zavaros helyzetekben (pl. puccs, polgárháború) kerül sor, gyakran nagyon nehéz azt megállapítani, hogy pontosan ki is jogosult a beleegyezés megadására. Továbbá az államok közötti hatalmas erőbéli eltéréseket figyelembe véve az is kérdéses, hogy a beleegyezést kizárólag önszántából adta-e meg a területi állam. Éppen ezért a nemzetközi közösség esetenként akkor is el szokta ítélni az ilyen akciókat, ha abba a területi állam egyébként látszólagosan beleegyezett. Az előbbiekre nagyon jó példa az Egyesült Államok 1985-ös grenadai beavatkozása.[80]

---

75 Ruys i. m. 235.

76 1946-ban brit hadihajók aknára futottak az Albániában lévő Korfu-szorosban, ami után az Egyesült Királyság aknamentesítési műveletet hajtott végre a területen. A Nemzetközi Bíróság ítéletében megállapította, hogy az Egyesült Királyság az aknamentesítési műveletekkel megsértette Albánia szuverenitását. Ld. Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), *International Court of Justice*, https://www.icj-cij.org/case/1

77 Ruys i. m. 237.

78 Uo. 236–237.

79 Uo. 235.

80 Thomas M. Franck: *Recourse to Force, State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002. 76–77. és 86.

Ugyanakkor olyan eseteket is megfigyelhetünk, hogy habár egy állam nem egyezik bele a területén végrehajtott ilyen jellegű akcióba, de utólag nem is ítéli el azt. Például 2011-ben Nagy-Britannia menekítette ki több állampolgárát a különleges erői segítségével Líbia területéről. Az akciót Líbia kormánya nem hagyta jóvá, ugyanakkor azt – a nemzetközi közösséggel egyetemben – nem is ítélte el. Ennek az oka valószínűleg az, hogy sokszor egyszerűbb egy gyenge ország kormányának szemet hunynia egy ilyen akció felett, mint egy alapból zavaros helyzetben további feszültséget felvállalni egy határozott elítéléssel. Ráadásul amúgy is előnyös lehet az adott állam számára ilyen módon „megszabadulni" a külföldi állampolgároktól.[81]

3.3. ENSZ BT felhatalmazása

Az sem lehet kérdéses, hogy a Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmány VII. fejezet 42. cikke alapján adhat felhatalmazást külföldön tartózkodó állampolgárok védelmét célzó fegyveres akció végrehajtására. Az összes eddig felsorolt jogalap közül messze ennek vitatható legkevésbé a legalitása. Ugyanakkor arra még nem volt példa a szervezet történetében, hogy ilyen felhatalmazást adott volna.[82] Ennek ellenére, az ENSZ BT határozataiban a kimenekítési műveletekre többször is utalás történik, ugyanakkor ezen utalások nem kellően konkrétak ahhoz, hogy messzemenő jogi következtetéseket vonjunk le belőlük.[83]

3.4. Elhatárolások

A különböző műveletek közötti hasonlóságok miatt fontos megvizsgálni, hogy hogyan határolható el a NEO más intézményektől, különösen a humanitárius intervencióktól és egyéb kimenekítési akcióktól.

COVID világjárvány kapcsán számos alkalommal került arra sor, hogy egyes államok a külföldön rekedt állampolgáraik hazahozataláról gondoskodtak. Példának okán Lengyelország több mint 55 ezer,[84] míg az Egyesült Államok 85 ezer[85] személy hazaszállítását oldotta meg. Ezek az akciók a NEO határát súrolják, hiszen egy világjárvány is beletartozhat a tág veszélyes helyzetbe. Éppen ezért elképzelhető, hogy egy ilyen akció NEO legyen. Ugyanakkor a mostani járvány alatt végrehajtott kimenekítések többségét mégsem tekinthetjük NEO-nak, hiszen ezeket jellemzően nem a hadsereg – vagy más fegyveres szerv – hajtotta végre. Ráadásul, mivel a COVID járványnak a polgárok saját hazájukban ugyanúgy ki vannak téve, a hazahozatalra ténylegesen a

---

81 Grimal–Melling i. m. 544−545. és 554.

82 Ronzitti i. m. 445.

83 Pl. 851 (1993) ENSZ-BT határozat 17. pont, 1973 (2011) ENSZ BT-határozat 7. pont, 2219 (2015) ENSZ BT-határozat 4. pont (b) bekezdés.

84 Polska solidarna w obliczu pandemii COVID-19. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020 június 27. https://www.gov.pl/web/koronawirus/polska-solidarna-w-obliczu-pandemii-covid-19

85 Michael Goldstein: US State Department Brings Home Over 85,000 Americans In Coronavirus Crisis. *Forbes*, 2020. április 10. http://bit.ly/3SPY3bx

fogadó államokban bevezetett korlátozó intézkedések, valamint a légiközlekedés lezárása következtében volt szükség, nem a polgárokat külföldön fenyegető veszély miatt.

Gyakran előfordul, hogy külföldön tartózkodó állampolgárokat terroristák vagy egyszerű bűnözők túszul ejtenek. Ilyen már többször történt magyar állampolgárokkal is, például volt, hogy Thaiföldről kellett egy magyar fiatalembert hazahoznia a TEK munkatársainak,[86] de több hasonló esetre került sor Szíriában is.[87] Ezeket az akciókat alapvetően a fogadó államban uralkodó helyzet határolja el a NEO-któl. Ugyanis itt szó sincs a helyzet gyors politikai vagy természeti okokból való megváltozásáról, hiszen az adott államban uralkodó konstans biztonsági környezet következtében kerülnek ilyen szituációba az állampolgárok. Továbbá – habár ez nem definíciós elem – ezen akciók sokkal kisebb léptékűek, mint a dolgozatban bemutatott akármely NEO.

Elhatárolási szempontból ugyanakkor sokkal érdekesebbek az entebbei (1976) és larnacai (1978) incidenshez, valamint a Saskarom hadművelethez (*Operation Eagle Claw,* 1980) hasonló akciók.

1976-ban egy csapat terrorista eltérített egy francia repülőgépet a fedélzetén izraeli állampolgárokkal. A gép Ugandában szállt le, ahol a helyi kormány védelme alatt a terroristák követeléseket fogalmaztak meg Izrael felé. Attól tartva, hogy a túszokat kivégzik, Izrael kormánya Uganda jóváhagyása nélkül egy igen merész akció keretében kiszabadította a túszokat.[88]

A larnacai incidensre 1978-ban került sor, amikor terroristák túszokat tartottak fogva egy ciprusi repülőtéren. Mivel egyiptomiak is voltak a túszok között, Egyiptom – a ciprusi hatóságokat megtévesztve – kommandósokat küldött a repülőtérre, hogy leszámoljanak a terroristákkal. Az akció Egyiptom részéről katasztrófába fulladt, mivel a ciprusi hatóságok beavatkozásának következtében pár egyiptomi kommandós meghalt, többeket pedig elfogtak. Ennek ellenére a túszoknak sikerült elmenekülniük és a terroristák is rendőrkézre kerültek.[89]

Ha a NEO definícióba felvettem volna a védekező jelleget, akkor az elhatárolás egyértelmű lenne, hiszen egyik fenti akciót sem tekinthetjük védekező jellegűnek a korábban bemutatott logika szerint. Ugyanakkor az elhatárolás a definícióba ténylegesen bekerült szempontok alapján is elvégezhető, hiszen egyik műveletre sem a területi államban uralkodó állapot megváltozása folytán volt szükség. Ez a ciprusi eset kapcsán hatványozottan igaz, ugyanakkor Ugandában sem egy, közvetlenül az eset előtt bekövetkezett változás miatt voltak veszélyben az izraeli állampolgárok. Tehát egyik akció sem tekinthető NEO-nak.

Az előbbi logika ugyanakkor a Saskarom hadművelet *(Operation Eagle Claw)* esetében problémásabb. Erre a műveletre 1980-ban került sor, az iráni iszlám forradalom után. Az Egyesült Államok egy rendkívül bonyolult akcióban próbálta kiszabadítani

---

86 Thaiföldön szabadítottak ki egy magyart a terrorelhárítók. *Origo.hu*, 2011. június 15. https://www.origo.hu/itthon/20110615-elrabolt-fiatalembert-szabaditott-ki-a-tek.html

87 Kiszabadította a TEK a 14 hónapja Szíriában túszul ejtett magyarokat. *Dehir*, 2013. 06. 12. https://bit.ly/3R50BRQ

88 Ruys i. m. 248.

89 Ruys i. m. 250−251.

a már több hónapja Iránban raboskodó polgárait. Az akció már az amerikai csapatok Iránba való érkezése során kudarcba fulladt, így tűzharcra a felek között – az eredeti tervektől eltérően – nem került sor.[90] Ezen művelet esetében a két korábbi példára alkalmazott logika azért nehézkes, mert itt a túszok valóban a helyzet megváltozása – Iránban bekövetkező politikai átalakulás – miatt voltak veszélyben. Habár maga a forradalom hónapokkal korábban zajlott le, a veszély közvetlenül fenyegette a túszokat. Ha a definíció elemei közé felvettük volna a védekező jelleget, akkor újból nem lenne különösebb probléma a minősítés, viszont, ha a műveletre a forradalomhoz közelebb került volna sor, most még nehezebb kérdés előtt állnánk.

Összegezve, ezt a konkrét műveletet nem minősíteném NEO-nak a forradalom és az akció között eltelt idő következtében. Ugyanakkor nem szabad attól elzárkóznunk, hogy egy hasonló akció, ha az a konkrét veszélyhez időben közelebb esik, megfeleljen a NEO itt felállított definíciójának. Erre jó példa a korábban már tárgyalt *Leopard* művelet.

A nemzetközi jogban jobban ismert fogalmak közül még szükséges a NEO-kat a humanitárius intervenciókkal is összevetni. Leegyszerűsítve, a humanitárius intervenciók során a végrehajtó állam egy másik állam területén avatkozik be, azzal a céllal, hogy az ottani polgárokat érő súlyos és sorozatos emberijog-sértéseknek véget vessen. Fontos, hogy a végrehajtó államnak érdektelennek kell lennie, így fellépését többségében emberbaráti indokok kell, hogy alátámasszák.[91] Habár az első itt ismertetett szempont még alátámasztható lenne egy NEO esetén – hiszen a tág veszélyes helyzetnek megfelelhet egy olyan szituáció, ahol sorozatos emberijog-sértések történnek –, a második szemponttal már nem ez a helyzet. Pont az a NEO-k egyik legfontosabb eleme, hogy a végrehajtó állam olyan személyek kimenekítéséről gondoskodik, akik valamilyen kapcsolatban állnak vele. Így pedig az érdektelenség logikailag kizárt.

3.5. NEO helye a nemzetközi jog rendszerében

Talán nem igényel komolyabb magyarázatot, hogy az állampolgárok külföldi védelmének doktrínája miért van erős összefüggésben a NEO-kal. Sőt, elsőre a két téma elválasztása egyenesen szőrszálhasogatásnak tűnhet. Mégis, a két fogalom egymáshoz való viszonyának feltárásával tudjuk igazán jól szemléltetni a NEO helyzetét a nemzetközi jog rendszerében.

Egyrészt, egy NEO nem feltétlenül és kizárólagosan csak saját állampolgárok védelmére összpontosít, szemben a korábban ismertetésre került doktrínával. Ahogy azt megállapítottuk, egy nem harcolók kimenekítésére vonatkozó művelet során egy állam olyan meghatározott személyeket akar kimenekíteni, akik valamilyen módon kapcsolatban állnak vele, de nem szükségszerűen az állampolgárai. Másrészt, az állampolgárok külföldi védelme, mint doktrína csakis a *jus ad bellum* keretein belül értelmezhető, míg NEO-ra sor kerülhet például egy természeti katasztrófa következtében

[90] Laura Lambert: Operation Eagle Claw. *Britannica*, 2023. november 1. https://www.britannica.com/event/Operation-Eagle-Claw

[91] Ld. Sulyok i. m. 65–66.

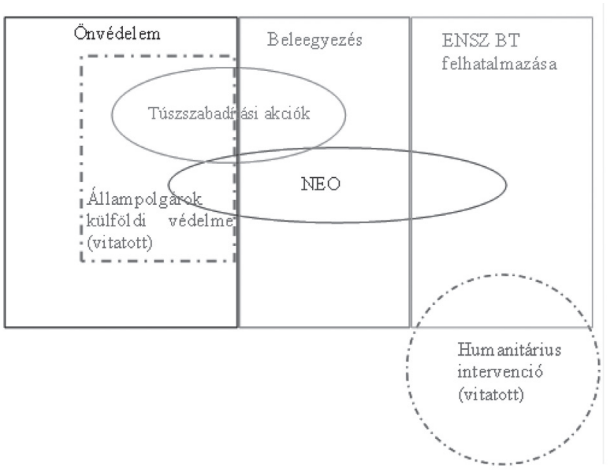
is. Harmadrészt, az állampolgárok külföldi védelmének doktrínája nem feltétlenül követeli meg a NEO-k definíciós elemét képző, időben közelre eső politikai változásokat a fogadó államban. Erre jó példa, hogy az elhatárolásnál az Entebbében végrehajtott izraeli akciót nem tekintettük NEO-nak, holott ez a művelet az állampolgárok külföldi védelmének klasszikus iskolapéldája.

Továbbá, az állampolgárok külföldi védelme egy jóval absztraktabb jogi elmélet, aminek lényege az, hogy egy állam külföldön, az állampolgárai védelmében fegyveres erőt alkalmaz. Valóban, a gyakorlatban ez sok esetben egy kimenekítési művelet végrehajtását fogja jelenteni. Ugyanakkor nem tudjuk kizárni azt, hogy egy konkrét helyzetben ezt a célt az adott állam más módon érje el. Gondolhatunk itt akár az állampolgárokat fenyegető csapatokra mért precíziós csapásra, vagy akár az elhatárolásnál említett túszszabadítási akciókra.

Általánosabb mederbe terelve a szót, egy NEO jogszerűségének megalapozásához egy meghatározott nemzetközi jogi jogcímre kell hivatkoznia az akciót végrehajtó államnak. Ahogy ezt korábban már részletesen láttuk, ez jogszerűen lehet például a fogadó állam beleegyezése, vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása, valamint jogszerűtlenül az állampolgárok külföldi védelmének alkalmazása.[92] Tehát a NEO nem egy önálló jogcím, elkülönült jogintézmény, hanem sokkal inkább ezek megjelenési formája. Így pedig ezen műveletek nem teremtenek önállóan kötelezettségeket, illetve jogszerűség kérdésében sem lehet rájuk hivatkozni.

Ezt bizonyítja az is, hogy a NEO általunk meghatározott definíciója, illetve az egyik korábban tárgyalt meghatározás sem normatív nemzetközi jogi szempontból, mivel nem követelik meg a – nemzetközi jogi szempontból vett – jogszerűséget. Így nem harcolók kimenekítésére vonatkozó művelet lesz egy akció akkor is, ha megfelelő jogalap nélkül hajtják végre. Például, ezzel ellentétben, ha egy állam úgy használ fegyveres erőt saját területe védelmére, hogy az nem felel meg az önvédelem ENSZ Alapokmány 51. cikkének fogalmi elemeinek az *per definitionem* nem lesz önvédelem. A fentieket összefoglalva tehát a NEO egy jellemzően katonai művelet, aminek ugyan vannak nemzetközi jogi szempontból igen releváns kérdései, de önmagában nemzetközi jogi normát és így kötelezettséget nem tud teremteni. Sokkal inkább egy forma, mint önálló jogintézmény. Így tehát a nem harcolók kimenekítésére vonatkozó műveleteket és az állampolgárok külföldi védelmét, a szoros összefüggés ellenére, egymásra tekintettel, ugyanakkor külön kell kezelni. Ezen megállapításokat szemlélteti az alábbi ábra.

[92] Ruys i. m. 266.



(Az ábra a szerző saját szerkesztése.)

4. Összegzés

A nem harcolók kiemenekítésére vonatkozó műveletek növekvő jelentőségük ellenére a szakirodalomban csak korlátozottan kerültek feldolgozásra. Ebben a tanulmányban az volt a célom, hogy egyrészt meghatározzam a NEO-k legalapvetőbb tulajdonságait, másrészt pedig, hogy elhelyezzem ezeket a műveleteket a nemzetközi jog rendszerében.

Az ismert állami definíciók elemzése útján feltárásra kerültek a NEO műveletek legfontosabb jellemzői, melyek közül kiemekedő jelentésgű, hogy egy ilyen akció valamilyen logika alapján kijelölt személyek kimenekítésére irányul. A többi meghatározott szempontot is figyelembe véve a NEO-k munkadefiníciója a következő:

– A NEO jellemzően katonai részvétellel végrehajtott művelet.
– A célja kijelölt, a végrehajtó állammal valamilyen kapcsolatban álló nem harcolók kimenekítése.
– A nem harcolók egy külföldi államban tartózkodnak, ahol a helyzet megváltozása folytán veszélyben vannak.
– A kimenekítés az azt végrehajtó államba, vagy más biztonságos helyre történik.

A defíció felállításának köszönhetően a NEO-kat már egyértelműen el lehet határolni olyan fogalmaktól, mint a humanitárius intervenció, valamint meg lehet állapítani, hogy konkrét események ilyen műveletnek tekinthetőek-e.

A NEO-k nemzetközi jog rendszerében való elhelyezéséhez elengedhetetlen volt az állampolgárok külföldi védelmének ismertetése. Ezen jogi elméletnek a lényege, hogy az önvédelem jogának részét képezi az, ha egy állam a külföldön veszélyben lévő állampolgárainak a védelmében lép fel. Ugyanakkor ez a megközelítés a nemzetközi jog jelenleg hatályos szabályai alapján jogszerűtlen, habár a nemzetközi közösség újabban tolerálni szokta az ilyen akciókat, ha azok korlátozott jellegűek. Így egy NEO jogszerűen csak a fogadó állam beleegyezésével, vagy az ENSZ BT felhatalmazásával hajtható végre. Ezek alapján megállapítható, hogy a NEO egy katonai művelet, aminek jogszerűségéhez mindig egy konkrét jogcímre való hivatkozás szükséges.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 161–194.

MÖGÖTTES FELELŐSSÉG A NÉMET ADÓJOGBAN – KÖVETENDŐ MINTA VAGY KERÜLENDŐ ÚT?

Tombor Csaba
PhD-hallgató (ELTE ÁJK)

1. Bevezetés

Az elmúlt években mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság előtt számos alkalommal fordultak elő az adó megfizetésére kötelezett személy jogait érintő ügyek. Meglátásom szerint az ezekben felmerült jogértelmezési kérdésekben, így különösen az adó megfizetésére kötelezett jogorvoslati jogánál több esetben is maradtak értelmezési hézagok és bizonytalanságok. Ezek kitöltéséhez hasznos megismerni más európai adórendszerben alkalmazott megoldásokat. Tanulmányom célja ezért az, hogy a haladó külföldi elméletet és gyakorlatot úgy dolgozzam fel, hogy az a magyar kérdések megválaszolását szolgálja, egyfajta követendő utat találjak számára.

Tapasztalatom alapján a német szabályozási környezet és gyakorlat megfelelő lehet célom elérésére. Ennek két fő indokát látom. Egyfelől az a hazai szabályozással alapvető hasonlóságokat mutat, minden bizonnyal egyfajta minta volt a magyar szabályozás számára a rendszerváltáskor. Másfelől az elmúlt évszázadban a világégések, az ország két részre történő szakadásának és a keleti részt érintő rendszerváltás dacára a (nyugat)német szabályozási környezet stabilnak volt mondható, ezért megvolt annak a lehetősége, hogy a joggyakorlat már számos olyan kérdéssel találkozzon, amellyel a magyar bíróságoknak és Alkotmánybíróságnak mindössze kicsivel több, mint 30 év állt rendelkezésére.

Ennek megfelelően a jelen tanulmányban a német rendszer működését és gyakorlati tapasztalatait mutatom be főbb vonalakban. Az általános áttekintésen túl az adójogi mögöttes felelősség, a helytállásra kötelezés jogintézményének szabályozását, működését, illetve a helytállásra kötelezett jogorvoslati lehetőségeit kívánom részletesebben ismertetni. Ennek során segítségül hívom a német jogi szakirodalom mellett a német pénzügyi és közigazgatási bíróságok, valamint a német Alkotmánybíróság, a *Bundesverfassungsgericht* (a továbbiakban: BVerfG) irányadó és releváns gyakorlatát. A jelen tanulmánynak viszont nem célja a német és a hazai rendszer minden részletre kiterjedő összevetése. Ez egy következő írás tárgya lesz.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

Tanulmányomban elsőként a német adózás rendjéről szóló törvénnyel, az 1977-es *Abgabenordnung*gal (a továbbiakban: AO) foglalkozom, amely során érintem annak jellemzőit, szerkezetét. Ezen belül hangsúlyosan kitérek annak „adókötelezési jog" részére, amely a helytállásra kötelezés szempontjából kiemelt fontosságú rendelkezéseket tartalmaz. Másodikként a helytállásra kötelezés jogintézményének általános jellemzőit mutatom be. Harmadikként a jogintézmény anyagi jogi oldalát, a helytállásra kötelezetteket érintő rendelkezéseket fejtem ki részletesen. Negyedikként a helytállásra kötelezés eljárásjogi oldalának, a kötelezés folyamatának lényeges rendelkezéseit ismertetem. Végül összefoglalom a német rendszer működését és meghatározom annak leglényegesebb jellemzőit. Ezek alapján értékelem, hogy a nyitott magyar kérdések megválaszolásában mely német tapasztalatok hasznosítása tűnik célszerűnek.[1]

2. Az adózás rendjéről szóló törvény rendszere

2.1. Az adózás rendjéről szóló törvényről általában

Az AO a Német Szövetségi Köztársaságban 1977. január 1-jével lépett hatályba és alkalmazandó azóta is. Az „új" szabályozás az addig alkalmazott, 1919. december 23-a óta hatályban volt *Reichsabgabenordnung*ot (a továbbiakban: RAO) váltotta fel. Megjegyzendő, hogy a RAO törvényjavaslatáért és a normaszövegéért egy alapvetően civilisztikai ügyszakos bíró, Enno Becker felelt, ezért az AO jelenleg is hatályos számos rendelkezéséből, strukturális felépítéséből tükröződik a polgári jogi, elsősorban kötelmi jogi szemlélet.[2] Ettől függetlenül az adójogviszonyokban a polgári jogi fogalmak értelmezésénél természetesen nem a magánjogi, hanem a pénzügyi jogi dogmatika értelmezésének primátusa érvényesül.[3]

Az AO, mint az adójog területén legfontosabb jogszabály megalkotása azt a célt szolgálta, hogy a részkodifikáció eredményeként egyfajta „kabáttörvény" -ként *(Mantelgesetz)* funkcionáljon. E kifejezés azt takarja, hogy az elsősorban eljárásjogi, szűk körben anyagi jogi (az ún. „igények") rendelkezések, amelyek valamennyi ágazati adószabályozás szükségképpeni részét képezik, kizárólag egy általánosan alkalmazandó törvényben kerüljenek meghatározásra, ezáltal azok ismétlését mellőzzék az ágazati adótörvényekben. Ebből következően az AO nem nevezhető csupán eljárási kódexnek. Az AO egyebekben azon jogalkotói célt is szolgálja, hogy minél kisebb tere

---

1 Tanulmányom 2-3., a 4.1., az 5.1., az 5.1.1. és az 5.1.1.1. pontjainak elkészítésekor a Tombor Csaba: Az adó megfizetésére kötelezés a német jogrendszerben In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2022.* Budapest, ELTE ÁJK, 2022. tanulmányban, az 5.1.1.2. pontjának megfogalmazásakor a Tombor Csaba: Az adójogi mögöttes felelős jogorvoslati jogának kérdései a hazai és a német szabályozás tükrében. In: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *XXV. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája*. Budapest, KRE ÁJK, 2023. tanulmányban foglaltakra is hangsúlyosan támaszkodtam.

2 Ld. Tombor (2022) i. m. 255.

3 Az adóhatóságnak a megfelelő minősítésre, átminősítésre az AO 42. §-a szavatolja a jogosultságot és egyben kötelezettséget. Walter Schick: *Haftung für Steuerschulden auf Grund Privatrechts? Zugleich ein Beitrag zur Abgrenzung Steuerrecht-Privatrecht*. Köln, Dr. Otto Schmidt, 1993. 10.

legyen annak, hogy az ágazati adójogszabályok egymásnak ellentmondjanak.[4] Szükséges viszont rögzíteni azt is, hogy az AO adójog területén betöltött kiemelkedő szerepe ellenére nem minősül egyfajta „adó-alaptörvény" -nek.[5]

Az AO mellett, ahhoz kapcsolódóan feltétlenül szükséges utalnom az „Alkalmazási rendelet az AO-hoz" -ra (*„Anwendungserlass zur Abgabenordung"*, a továbbiakban: AEAO). Ezen „adóirányelv" *(Steuerrichtlinie)* a GG 108. cikk (7) bekezdés alapján a pénzügyminiszter által kibocsátott olyan absztrakt közigazgatási utasítás *(Verwaltungsvorschrift)*, amelynek célja az volt, hogy a szövetségi állam pénzügyi érdekeit és az adóztatás egységességét biztosítsa. Az AEAO lényegében kötelező jelleggel „irányt mutat" az adóhatóságok számára az AO értelmezésénél.[6] A cél eléréséhez meghatározásra kerültek benne az egyes AO rendelkezéseknél alkalmazandó értelmezési szempontok, különös hangsúllyal a releváns bírósági joggyakorlatra történő hivatkozásokkal. Azonban le kell szögezni, az AEAO nem jogszabály, hanem a közigazgatási szervezeti irányítás egyfajta jogi eszköze, ezért obligatórius volta nem terjed ki a bíróságokra, kötőereje azok döntéseinek meghozatalánál nincs. A nyilvánossá tételét mégis az indokolta, hogy az adóhatóságot érintő kötőereje miatt közvetett hatással bír az adott ügyekre, és a megismerhetőségének hiánya a GG 3. cikk (1) bekezdésében nevesített törvény előtti egyenlőség *(Gleichbehandlungsgebot)* alkotmányos követelményét sértené.[7]

2.2. Az adózás rendjéről szóló törvény szerkezete

Az AO összesen kilenc részből áll. Az egyes részekben alapvetően dogmatikailag jól elkülöníthető szerkezeti egységek lettek meghatározva, így a jogszabály megfelelően strukturáltnak mondható. Roman Seer szerint azonban ennek némileg ellentmond, hogy az „adókötelezési jog" *(Steuerschuldrecht)* részen belül például bizonyos anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések indokolatlanul összekeveredtek, illetve a jogalkotó egyes eljárásjogi alapelveket csupán az adóellenőrzések konkrét rendelkezéseit követően rögzített.[8] Az AO struktúrája a következő:

a) Bevezető rendelkezések (*einleitende Vorschriften*; 1–32. §);
b) Adókötelezési jog (*Steuerschuldrecht*; 33–77. §);

---

[4] Klaus Tipke – Joachim Lang (Hrsg.): *Steuerrecht*. Köln, Dr. Otto Schmidt, 2018. 18.; Ulrich Koenig (Hrsg.): *Abgabenordnung-Kommentar.* München, C. H. Beck, 2014. 3.; Hans Hampel – Peter Benkendorff: *Abgabenordnung.* Heidelberg, C. F. Müller, 2001. 1.

[5] Ld. Tombor (2022) i. m. 255.

[6] A jogi eszközt illetően érdemes rögzíteni, hogy a GG 108. cikk (7) bekezdése szerint a *Bundesrat* hozzájárulása is szükséges az elfogadásához, ha az igazgatási feladatokat a szövetségi mellett a tartományi és a helyi önkormányzati hatóságok is gyakorolják. Ez az AEAO-nál is fennállt. Az alkotmányos rendelkezés szerint ugyan a meghozatalra jogosultság címzettje a szövetségi kormányzat, a gyakorlatban az ilyen adóirányelveket, az érintettsége okán, a szövetségi pénzügyi miniszter alkotja meg. Horst Dreier (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar Band III.* Tübingen, Mohr Siebeck, 2018. 1109–1110.

[7] Michael Sachs (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar.* München, C. H. Beck, 2021. 2116.

[8] Tipke–Lang i. m. 19.

c) Általános eljárási rendelkezések (*Allgemeine Verfahrensvorschriften*; 78–133. §);
d) Adóztatás folyamata (*Durchführung der Besteuerung*; 134–217. §);
e) Behajtási eljárás (*Erhebungsverfahren*; 218–248. §);
f) Végrehajtás (*Vollstreckung*; 249–346. §);
g) Bíróságon kívüli jogorvoslati eljárások (*Außergerichtliches Rechtsbehelfsverfahren*; 347–368. §);
h) Büntető-és bírságrendelkezések, eljárások (*Straf-und Bußgeldverfahren*; 369–412. §);
i) Záró rendelkezések (*Schlussvorschriften*; 413–415. §).[9]

A helytállásra kötelezés jogintézménye szempontjából mindenekelőtt az „adókötelezési jog" részben definiáltak bírnak kiemelt jelentőséggel. A következő pontban ezért annak releváns rendelkezéseit veszem górcső alá.

2.3. Az adókötelezési jog

Az AO-ban az adókötelezési jogra vonatkozó rész alapvetően az adófizetésre kötelezési jogviszonyokból származó jogokat, anyagi jogi igényeket, annak kötelezetti és jogosítotti címzettjeit határozza meg.[10] Fontos megjegyezni, hogy az „adókötelezési jog" rész, amint arra 2.1. pontban már utaltam, jelentős mértékben támaszkodik a polgári jogi fogalomhasználatra.[11] Ez azonban nem jelenti azt, hogy e jogviszonyokat illetően a közjogi szabályok ne bírnának kiemelkedő jelentőséggel. Így például a törvényesség követelménye, valamint a végrehajtási elvárás elve is maradéktalanul érvényesül. A következőkben az említett rész két, a tanulmány szempontjából legjelentősebb fejezetére, az adózókra, valamint az adófizetésre kötelezési jogviszonyra térik ki.

2.3.1. Az adózó

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy a jogalkotó az adózó fogalmát nem taxatív módon, hanem egy példálózó jellegű, adott kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó felsorolás útján határozta meg az AO 33. § (1) bekezdésében.[12] A német jogelméletben vita van arról, hogy az AO-n belül megfelelő módon történt-e az adózó fogalmának elhelyezése.[13]

---

9 Részek tartalmához ld. Tombor (2022) i. m. 256–257.

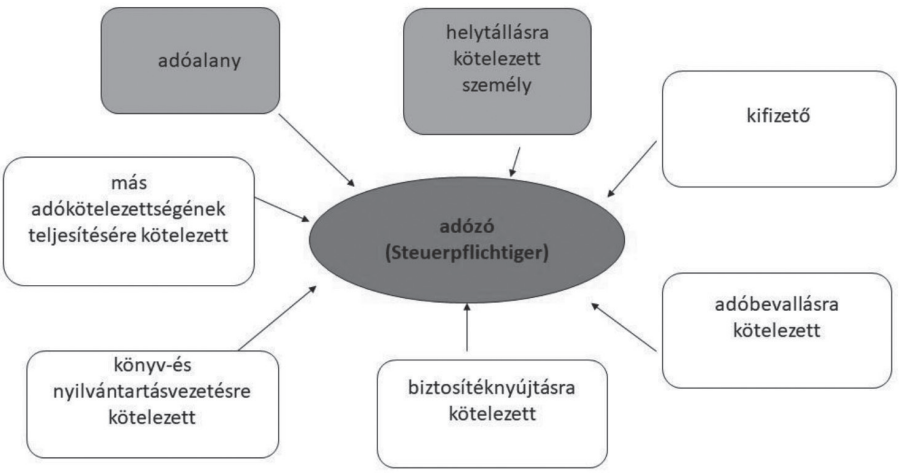
10 Az érvényesítéshez szükséges eljárásjogi rendelkezések az „általános eljárási rendelkezések", az „adóztatás folyamata" és a „behajtási eljárás" részeken belül találhatók.

11 A német *„Schuldrecht"* például a „kötelmi jog" -ot jelenti. Megjegyzendő, hogy a jelenkori hazai adójogi jogviszonyokat érintő dogmatikus szemlélettől távol esik a civilisztikai szempontú megközelítés, azonban ez nem mindig volt így. Takács György, utalva Ernst Blumensteinre, már a múlt század közepén hangsúlyozta, hogy az adóügyi jogviszonyok kötelmi jogi jellegének felismerése kiemelkedő jelentőségű. Takács György: Adóügyi jogviszony In: Szentes Tamás (szerk.): *Az adózás alapkérdései.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 105. és 110.

12 Koenig i. m. 244.

13 E kérdéshez részletesen ld. Tombor (2022) i. m. 258.; Tipke–Lang i. m. 249.

A német szabályozásban az adózó fogalma széleskörű és egyben kevert, abba egyaránt beleértendők az anyagi jogi igények, illetve az adóeljárási kötelezettségek címzettjei is.



1. ábra: az adózók köre az adózás rendjéről szóló törvényben[14]

Adóalany *(Steuerschuldner)* az az adózó, aki ellen az adókötelezési viszonyok fő igénye, az adófizetésre vonatkozó igény *(Steueranspruch)* irányul.[15] Az adóalanyok körét nem az AO vagy a GG, hanem az egyes adótörvények határozzák meg, amelyre maga az AO utal. Az adóalanynak az AO 43. §-a értelmében az egyes adótörvényekben foglalt tényállások objektív és szubjektív feltételeinek megvalósulása esetén az adót a „saját terhére" kell teljesítenie.[16] Rögzítendő viszont, hogy a „saját terhére teljesítés" -nek nem szükségszerű ismertetőjegye, hogy az adóalany az őt terhelő adófizetési kötelezettséget saját maga teljesítse.[17]

A helytállásra kötelezett személy *(Haftungsschuldner)* akkor merülhet fel a számára idegen kötelezettségért másodlagos kötelezettként, ha az adóalany, mint az adófizetési főkötelezett részéről a fizetési kötelezettség önkéntes teljesítése elmarad. Így lényegében mögöttes felelősnek minősül. E két személy tehát szükségszerűen elkülönül egymástól, azaz az adóalany semmiképpen sem lehet helytállásra kötelezett személy.[18] Mivel az adókötelezettség nem automatikusan „száll át" a helytállásra kötelezettre,

---

14 Saját szerkesztés az AO 33. § (1) bekezdése alapján. Az 1. ábrán fehér háttérrel tüntettem fel az eljárási, szürkével az anyagi (és egyeben eljárási) jogi kötelezettségek alanyait.

15 Uo. 250.

16 Franz Klein (Hrsg.): *Abgabenordnung – einschließlich Steuerstraftrecht – Kommentar.* München, C. H. Beck, 2014. 171.

17 Erre jó példa a személyi jövedelemadó *(Lohnsteuer)* előleg megfizetésének esete, amikor a munkáltató vonja le és teljesíti az adófizetési kötelezettséget az adóalany helyett. Koenig i. m. 250.

18 Helmar Fichtelmann: *Haftung für Steuerschulden*. Köln, Dr. Peter Deubner, 1979. 11.

ezért nem számít az adóalany általános jogutódjának.[19] A helytállásra kötelezés jogintézményét a 3. pontban tárgyalom részletesen.

A fentiek szerint megállapítható, hogy az adóalany és a helytállásra kötelezett személy azonos státuszban, anyagi jogi kötelezettként jelenik meg az AO rendszerében. Ennek megfelelően, ha az AO az adózókra tartalmaz rendelkezéseket, azok mind az adóalanyra, mind a helytállásra kötelezettre vonatkoznak. Amennyiben a jogalkotó külön-külön eljárási szabályokat kívánt alkotni az adózók e két anyagi jogi kategóriájára, akkor azokra önálló rendelkezéseket határozott meg.[20]

Az adózókat érintően szükséges még utalnom az AO 44. § (1) bekezdésében definiált „egyetemleges kötelezett" *(Gesamtschuldner)* intézményére is, amely szerint az adott adófizetésre kötelezési jogviszonyból származó ugyanazon fizetési kötelezettség teljesítésére kötelezettek vagy helytállásra kötelezettek egyetemleges kötelezettnek számítanak. Az adóalany-helytállásra kötelezett viszonyában rögzítendő, hogy esetükben alapvetően nem beszélhetünk valódi egyetemleges kötelezetti viszonyról.[21]

2.3.2. Az adófizetésre kötelezési jogviszony

Az „adókötelezési jog" rész másik jelentős fejezete az „adófizetésre kötelezési jogviszony". E kötelmi jogi szemléletű jogviszonyok vagyont érintő adójogviszonyok, azaz olyanok, amelyek fizetési kötelezettséggel járnak.[22] Más nézőpontból: az adófizetésre kötelezési jogviszonyok az adójogviszony részeként az anyagi jogi adójogviszonyt testesítik meg, amelyek megvalósulásához kapcsolódnak az AO általános eljárásjogi rendelkezései, amelyek az adójogviszony eljárási adójogviszony részét képezik.[23] Az adófizetésre kötelezési jogviszony alanyai az adófizetés követelésére jogosult, azaz az adóhitelező *(Steuergläubiger)* és az adókötelezett *(Steuerschuldner)*.[24]

Az AO 37. § (1) bekezdése az adófizetésre kötelezési jogviszonyok taxatív felsorolását tartalmazza, amely összesen öt ún. igényt *(Anspruch)* határoz meg.[25] Fontos megjegyezni, hogy az AO a legtöbb esetben, hasonlóan az adózónál már bemutatottakhoz, valamennyi igényre vonatkozó általános előírásokat tartalmaz, azaz azok mindegyiket érintően alkalmazandók.[26]

---

19 Ramona Andrascek-Peter – Wernher Braun: *Lehrbuch Abgabenordnung mit Finanzgerichtsordnung.* Herne, NWB, 2016. 292.

20 Vö. AO 169. § és 191. §.

21 Ld. Tombor (2022) i. m. 259.

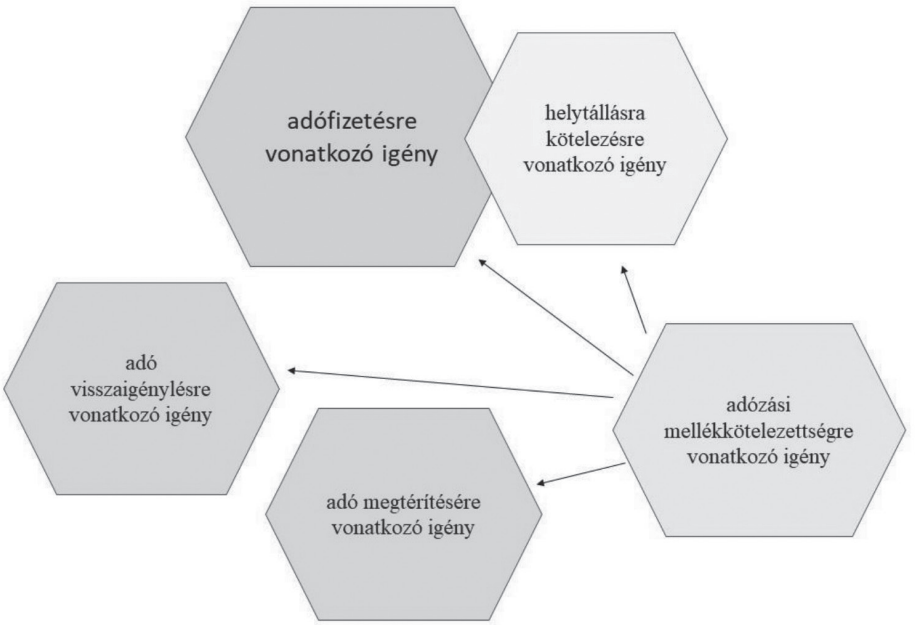
22 A német szakirodalom a fizetési kötelezettséggel nem járó, például a könyvvezetési és bevallási kötelezettséget adókötelezettségi viszonynak *(Steuerpflichtverhältnis)* nevezi. Hampel–Benkendorff i. m. 25.

23 Tipke–Lang i. m. 249.

24 Jellemzőknél ld. Tombor i. m. 260.; Koenig i. m. 271.

25 Az igények rövid bemutatásához Koenig i. m. 271–272. olvasottakat vettem alapul.

26 Ennek megfelelően valamennyi igénynél lehetősége van az adóhatóság az adómegállapításnál az adóalap és adó összegének eltérő meghatározására a méltányossági jogkör gyakorlásával (AO 163. §), illetve a behajtási eljárás során akár az adótartozás elengedésére (AO 227. §).



2. ábra: igények az adózás rendjéről szóló törvényben[27]

Az adóbevételek biztosítása szempontjából legfontosabb „főigény" az *adófizetésre vonatkozó igény (Steueranspruch).* Az adóhitelezőnek e jogviszony alapján keletkezik jogosultsága az adókötelezettel szemben az AO 3. § (1) bekezdésében definiált pénzteljesítés (adó) követelésére. A helytállásra kötelezési tényállásnál ez az ún. elsődleges kötelezés *(Primärschuld vagy Erstschuld)*, amely a kiindulási pontját képezi majd a helytállásra kötelezési kötelemnek *(Haftungschuld).*

A *helytállásra kötelezésre vonatkozó igény (Haftungsanspruch)* esetén az adóhitelezőnek az adókötelezettel szemben fennálló igényéért a törvényben meghatározottakban foglaltak fennállásakor a helytállásra kötelezett kezeskedik a saját vagyonából.

Az előző esetekkel szemben bizonyos esetekben nem az adózóknak, hanem a költségvetésnek keletkezik fizetési kötelezettsége. Ilyen az adó visszafizetésének két alakzata. Az *adó visszaigénylésre vonatkozó igény (Steuervergütungsanspruch)* esetén az adózók bizonyos csoportjának visszaigénylési joga áll fenn meghatározott adótörvényi rendelkezések alapján.[28] Ezzel szemben az érintett adózóknak *adó megtérítésére vo-*

[27] Saját szerkesztés az AO 37. § (1) bekezdése alapján. A különböző színek az igények eltérő vagy azonos jellegét, a formák nagysága és elhelyezése pedig a jelentőségüket, egymáshoz való kapcsolatukat szimbolizálja.

[28] Erre példa az általános forgalmi adó *(Umsatzsteuer)* esetén az előzetesen felszámított adó levonhatóságának esete.

natkozó igénye (Erstattungsanspruch) abban az esetben keletkezik, amennyiben korábban jogalap nélkül követeltek tőlük és teljesítettek befizetést a költségvetés részére.

Az *adózási mellékkötelezettségre vonatkozó igény (steuerliche Nebenleistung)* keretében az adókötelezettől az AO 3. § (4) bekezdésében taxatív módon nevesített jogcímeken követelhető teljesítés. Ezek, amint azt a 2. ábrán nyilakkal jeleztem, alapvetően járulékos jellegűek, ugyanis nem valamely „szolgáltatás ellenszolgáltatásának" számítanak, hanem az alapjukként szolgáló adótartozásokhoz tapadnak.[29] Ezek közül az AO 240. §-ában definiált *Säumniszuschlag* (a továbbiakban: Sz) lényegében a magyar rendszerben meglévő késedelmi pótléknak feleltethető meg. Ennek következtében egyfajta objektív szankciót jelent az adóalany számára az adó esedékességig való meg nem fizetésének esetére. Az AO 152. §-a szerinti *Verspätungszuschlag* (a továbbiakban: VerspZ) a hazai mulasztási bírság jogintézményével korrelál. A VerspZ viszont szűk keretek között alkalmazható és csupán akkor szabható ki, amikor az adóalany a bevallását nem, vagy késedelmesen nyújtja be. Az AO 233–239. §-aiban szabályozott *Zinsen* csoport egy nagyobb gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a magyar magánjogi rendszerből ismert klasszikus törvényes kamatot, az adóbírságot, az adó megtérítése esetén az adóalany részére fizetendő kamatot, illetve az adócsalás esetén speciálisan számítandó kamatot is.

A tanulmány szempontjából a továbbiakban a helytállásra kötelezésre vonatkozó igény kiemelt jelentőségű, ezért a következő pontban az ennek alapjául szolgáló jogintézményt mutatom be.

3. A helytállásra kötelezés intézménye

Az adófizetésre vonatkozó igények esetén az adóalanynak alapvető kötelezettsége áll fenn az abból származó fizetési kötelezettség teljesítésére. Az őt terhelő kötelezettségéért fő szabály szerint teljes vagyonával saját maga köteles helytállni *(Eigenhaftung).* Bizonyos esetekben azonban fennáll annak a veszélye, hogy az adóalany várhatóan nem tesz eleget az őt terhelő adófizetési kötelezettségének. Az állam költségvetési érdeke viszont az, hogy a kieső, vagy várhatóan kieső adóbevételeket pótolja, így a költségvetési bevételeket biztosítsa. Ezért amennyiben a törvényben meghatározott tényállás megvalósul, akkor harmadik személy felelhet az adóalanyt terhelő adófizetési kötelezettségért, amely ezért idegen vagyonért való helytállásnak minősül, helytállásra kötelezhető *(Fremdhaftung).*[30] Így az adóhatóságnak lehetősége nyílik adójogi mögöttes felelősök figyelembevételére. E csoportba tartozó adózókat nevezi az AO helytállásra kötelezett személyeknek. A helytállásra kötelezhető személyek megjelenésével tehát a költségvetés kap egy „ráadás biztosítékot" az adótartozás teljesítésére.[31]

---

[29] Klein i. m. 19.

[30] Tipke–Lang i. m. 263.; Hans-Michael Heinke – Helga Merkel – Günther Merkel: *Abgabenordnung – 68 praktische Fälle*. Achim, Erich Fleischer, 2013. 178.

[31] Jürgen R. Müller: Haftung im Steuerrecht. *Steuer und Studium*, 2004/9. 430.

Rögzítendő, hogy az adófizetésre vonatkozó kötelezés keletkezése és fennállása hiányában helytállásra kötelezés nem lehetséges.[32] Amennyiben az adókötelem megfizetéssel részben vagy egészben teljesül, az egyben a helytállásra kötelezésre vonatkozó igény elenyészéséhez, vagy csökkenéséhez is vezet. A jogintézmény ezért az adófizetésre vonatkozó igényt (jogalapot) és annak összegét illetően is *járulékosnak* minősül.[33]

A jogintézmény másik alapvető jellemzőjének a járulékossággal „kéz a kézben" járó *szubszidiárius jellege* számít. Eszerint, amennyiben megállapításra is kerül a helytállásra kötelezés fennállása, akkor a helytállásra kötelezett tényleges megfizetésre kötelezése kizárólag abban az esetben valósulhat meg, amennyiben az adóalannyal szemben folytatott végrehajtás nem járt, vagy várhatóan nem jár eredménnyel. Az adóalany tehát megelőzi a helytállásra kötelezettet a teljesítésnél.[34] A főszabály alól viszont vannak kivételek is, amikor a szubszidiárius jelleg bizonyos tényállásoknál primerré alakul át.[35]

Az adóhatóság elméletileg *fakultatív módon,* saját mérlegelési jogkörét gyakorolva dönt a helytállásra kötelezés igénybevételéről.[36] E körben viszont nem hagyhatók figyelmen kívül a költségvetés érdekei sem.[37]

A helytállásra kötelezésnek két fajtáját ismeri a német rendszer: a törvényen és a szerződésen alapulót. Utóbbit elsődlegesen az különbözteti meg az előbbitől, hogy annak érvényesítése az AO 192. §-a értelmében nem hatósági döntés útján, hanem a polgári eljárási szabályok alkalmazásával történik.[38] Az igény érvényesítésére ezért a polgári bíróság előtt előterjesztett keresetlevél útján van lehetőség, illetve a végrehajtásnál sem az adóvégrehajtásra vonatkozó rendelkezések lesznek irányadók. A szerződésen alapuló mögöttes felelősségre, így például a kezességre, az adósságelismerés érvényességére minden esetben irányadók a BGB-ben rögzítettek formai kritériumok, többek között főszabály szerint az írásbeliség követelménye.[39] Megjegyzendő, hogy az adóhatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy amennyiben egyidejűleg rendelkezésre áll szerződésen és törvényen alapuló helytállásra kötelezett is, akkor melyiket veszi figyelembe az adótartozás teljesítéséhez. Ebből következően az adóhatóságnak nincs kötelezettsége a törvényben meghatározott helytállásra kötelezett személy elsőként való figyelembevételére.[40]

---

[32] Lényeges viszont, hogy ez nem jelenti azt, hogy az adóhatóságnak az elsődleges jogviszonyról feltétlenül külön hatósági határozattal kellene rendelkeznie. Az adófizetésre vonatkozó igény fennállása az elengedhetetlen feltétel, és ez akár az adóalany bevallásával is megvalósulhat. Koenig i. m. 1440.

[33] Wolfgang Jakob: *Abgabenordnung.* München, C. H. Beck, 2010. 148.

[34] Jürgen Guth – Rainer Ling: *Steuerrechtliche Haftung.* Stuttgart, C. E. Poeschel, 1982. 4.

[35] Rendszertani szempontok miatt erre részletesen a 5.2. pontban térek ki.

[36] Joachim Kraemer: *Anfechtung steuerlicher Haftungs-und Duldungsbescheide*. Stuttgart, Schäffer, 1989. 13.

[37] Ld. Tombor (2022) i. m. 262.

[38] Az AO 192. §-ának alkalmazhatóságát egyebekben az AO 48. § (2) bekezdése teszi lehetővé, amely szerint harmadik személy is teljesíthet szerződéses jogviszony alapján adófizetésre kötelezési jogviszonyból fakadó kötelezettséget az adóhatóság irányába.

[39] Hampel–Benkendorff i. m. 118.

[40] Koenig i. m. 1460–1461.

Az AO 191. § (1) bekezdés első mondata értelmében kizárólag akkor lehetséges valakit adóigazgatási eljárás keretében adófizetési kötelezettséget érintő helytállásra kötelezni, amennyiben az törvényen alapul. A jogintézmény esetén e törvényi tényállások jelentik az anyagi jogi oldalt és ezek megvalósításhoz kapcsolódnak majd a releváns AO rendelkezések eljárásjogi oldalként.

4. Az „anyagi jogi" oldal – a helytállásra kötelezett személyek

4.1. A helytállásra kötelezettekről általában

A törvényen alapuló egyes tényállások meghatározzák, hogy az azokban meghatározott bizonyos feltételek fennállása esetén mely személyek vehetők figyelembe helytállásra kötelezettként.

AO		egyes adótörvények (példálozó)		polgári jogi törvények (példálozó)	
adójogi segédszemélyek (törvényes képviselő, ügyvezető…) felelőssége az adókötelezettségük megszegésekor	69. §	munkáltatói helytállási kötelezettség a személyi jövedelemadó előlegért	EStG 42. §	helytállás a megszerzett üzleti tevékenységért	HGB 25. §
képviselt adóalany helytállási kötelezettsége a segédszemély által elkövetett büntetőjogi tényállások esetén	70. §	tőkenyereségi adó esetén a kifizetők helytállási kötelezettsége	EStG 44. § (5)	helytállás az örökség útján megszerzett üzleti tevékenységért	HGB 27. §
adócsalás és adóorgazdaság elkövetőjének felelőssége a megrövidített adóért és pótlékért	71. §	örökösödési adó esetén az örökségből ingyenesen megajándékozottak helytállási kötelezettsége az ajándék erejéig	ErbStG 20. § (5)	tagi felelősség a gazdasági társaságok tartozásaiért (HGB, BGB)	HGB 128. §; 161. § (2); 171. §
				örökös helytállási kötelezettsége a hagyatéki tartozásokhoz tartozó adókért	BGB 1967. § (és AO 45. § (2))
folyószámla valódiságí követelményt megsértő személy felelőssége az ebből eredő károkért	72. §	a haszonélvezeti joggal rendelkezők helytállási kötelezettsége az ingatlanadóért	GrStG 11. §		
Leányvállalat helytállási kötelezettsége az anyavállalat csoportos adóalanyisághoz kapcsolódó tartozásaiért	73. §				
Vállalkozás használatában lévő vagyontárgy tulajdonosának helytállási kötelezettsége e vagyontárggyal a vállalkozási adókért	74. §				
üzem átvevőjének helytállási kötelezettsége a vállalkozási adókért	75. §				
tárgyi helytállási kötelezettség a fogyasztási adókért	76. §				
tűrési kötelezettség	77. §				

1. *táblázat: helytállásra kötelezett személyek a német rendszerben*[41]

Az 1. számú táblázatból megállapítható, hogy az egyes tényállások a német jogrendszerben nem egy törvényben, hanem „szétszórtan" találhatók. Ennek megfelelően az AO 2. rész 4. fejezete (69–77. §-ok), az egyes adótörvények, illetve civiljogi tárgyú törvények is tartalmaznak helytállási kötelezési tényállásokat. Érdekességet az örökös

[41] Az 1. táblázat a Hans Helmschrott – Jürgen Schaeberle – Thomas Scheel (szerk.): *Abgabenordnung.* Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 2016. 295. oldalán található táblázat alapul vételével készült. Az EStG. az 1934-es személyi jövedelemadó törvényt *(Einkommensteuergesetz)*, az ErStG az 1974-es örökösödési-és ajándékozási adó törvényt *(Erbschaftsteuer-und Schenkungssteuergesetz)*, a GrStG az 1973-as ingatlanadó törvényt *(Grundsteuergesetz)*, a HGB az 1897-es kereskedelmi törvénykönyvet *(Handelsgesetzbuch)* jelöli.

mögöttes felelőssége jelent. Ez ugyanis két jogszabályi rendelkezésen is alapul: egyfelől a BGB 1967. § (1) bekezdésén, amely általánosan meghatározza az örökösnek a hagyatéki tartozásokért való felelősségét. Másfelől az AO 45. § (2) bekezdése tartalmaz utaló és egyben jogalapot teremtő szabályt arra, hogy az örökösök a polgári jog szabályai szerint állnak helyt a hagyatékból megfizetendő tartozásokért. Ambivalens helyzetet teremt a szabályozásban, hogy utóbbit a jogalkotó nem az AO 2. rész 4. fejezetében rögzítette, szemben valamennyi AO-beli tényállással. Ennek oka minden bizonnyal az, hogy az örökös az örökhagyó általános jogutódja, ezért indokoltnak látta a jogalkotó az őt érintő részeket az AO-ban is az általános jogutódlásra vonatkozó részben (45. §) elhelyezni.

Az AO-n kívüli helytállási tényállások címzettjeivel szembeni adóhatósági igényérvényesítés jogalapját maga az AO teremti meg. Habár az AO-ban konkrét utalás nincs az egyes ágazati törvényekben definiált helytállásra kötelezett személyekre, az AO 191. § (1) bekezdés első mondatában foglalt „Aki törvény erejénél fogva az adóért helytállásra kötelezett…" *(Wer kraft Gesetzes für eine Steuer haftet…)* és a (4) bekezdésében megfogalmazott „Amennyiben a helytállásra kötelezés nem adótörvényből ered…" *(Ergibt sich die Haftung nicht aus den Steuergesetzen…)* fordulatok teremtik meg e személyek figyelembevételének lehetőségét.[42] Ebből következően valamennyi más törvényben meghatározott helytállásra kötelezési tényállás is az adóigazgatási eljárás szabályai alapján érvényesíthető. Megemlítendő, hogy a tudományos életben vannak olyan vélemények, így Roman Seeré és Walter Schické is, amelyek szerint az AO ezen áttételesen utaló megoldása, annak meghatározatlansága okán, jogállami deficitet hordoz magában.[43]

A német jogirodalom felállított egyfajta csoportosítást is a helytállásra kötelezetteknél: eszerint egyfelől beszélhetünk tárgyi (dologi), másfelől személyi (vagyoni) felelősségről. A tárgyi felelősség *(Sachhaftung)* esetében a helytállásra kötelezett az érintett vagyontárgyával, így például az AO 76. §-ában rögzítettek értelmében a fogyasztási adóköteles és a vámköteles árukkal „automatikusan", objektív módon, a mögöttes felelősnek az elsődleges adózóhoz fűződő személyes kapcsolatától és magatartásától teljesen függetlenül, kizárólag a vagyontárgy birtoklása okán felelős az adóért, azaz a felelősség a vagyontárgyhoz, a dologhoz kapcsolódik. Ilyenkor tehát a helytállásra kötelezett személye lényegében nem releváns, a tárgyi felelősség független attól, hogy a vagyontárgy tulajdonosa személyesen mögöttes felelős lehet-e és független a harmadik személyek privát jogaitól is. Utóbbi okán a jóhiszemű tehermentes szerzés lehetősége sem adott a felelősség alapját képező vagyontárgyaknál. A személyes felelősség *(persönliche Haftung)* esetén a helytállásra kötelezés nem egy adott tárgy meglétéhez, hanem magához a személyekhez kötődik. Itt további differenciálás szükséges. Korlátlan személyes felelősség esetén a mögöttes felelős az adóért saját teljes vagyonával

[42] Érdekesség, hogy az AO hatályos megoldásával szemben a RAO meghatározott szakaszaiban, például a 113. §-ában és 120. a §-ában még közvetlen hivatkozás történt a releváns polgári jogi rendelkezésekre. Tipke–Lang i. m. 266.

[43] Tipke–Lang i. m. 267.; Schick i. m. 28–29.

felel. Korlátozott személyes felelősség esetén a helytállás terjedelme az érintett vagyontárgyra (és értékére) korlátozott.[44]

korlátlan személyes felelősség			korlátozott személyes felelősség		
AO	egyes adótörvények	magánjogi törvények (példálozó)	AO	egyes adótörvények	magánjogi törvények (példálozó)
adójogi segédszemély felelőssége (69. §)	az egyes adótörvényekben meghatározott helytállási kötelezettség mindig korlátlan	kkt. tagjának felelőssége (HGB 128.§)	Vállalkozás használatában lévő vagyontárgy tulajdonosának helytállási kötelezettsége (74. §)	nincs	bt. kültagjának felelőssége (HGB 171-176. §)
képviselt adóalany felelőssége (70. §)			üzem átvevőjének helytállási kötelezettsége (75. §)		kft. tagjának felelőssége (GmbHG 13. §)
adócsalás és adóorgazdaság elkövetőjének felelőssége (71. §)		bt. beltagjának felelőssége (HGB 161. §)	tárgyra korlátozott tűrési kötelezettség (77. §)		
folyószámla valódiságí követelményt megsértő személy felelőssége (72. §)					
Leányvállalat helytállási kötelezettsége (73. §)					

2. táblázat: A személyes mögöttes felelősök csoportosítása vagyoni helytállás terjedelme szerint[45]

Szükséges rögzíteni, hogy ez a csoportosítás nem összekeverendő egy esetleges szubjektív-objektív alapú csoportosítással. Ekkor ugyanis az egyes tényállások egészen más helyre kerülnének a táblázatban. Az AO 69–72. §-aiban szabályozottak képeznék a helytállásra kötelezettek azon csoportját, akik saját szándékos vagy gondatlan magatartásukkal okozták az adófizetés elmaradását, a másik, az AO 73–76. §-aiban definiáltak szerinti csoportba pedig akik vétlenek voltak.[46]

A következőkben az AO-ban nevesített, a gyakorlatban leggyakrabban előforduló egyes anyagi jogi tényállásokat tekintem át. Ezek mindegyike rendelkezik egy alanyi (aki helytállni köteles) és egy tárgyi (a cselekmény, tény, amely megalapozza a helytállási kötelezettséget) feltétellel is.

4.2. Az adójogi segédszemély felelőssége

Az AO 69. §-a szerint az AO 34–35. §-aiban meghatározott képviseletre jogosult személyek[47] helytállni kötelesek az adófizetésre kötelezési jogviszonyból származó igénye-

---

44 Raymond HALACZINSKY: *Die Haftung im Steuerrecht*. Herne, NWB, 2013. 28.

45 A 2. táblázat a HALACZINSKY i. m. 28–29. található táblázat alapján készült. A GmbHG az 1892-es korlátolt felelősségű társaságokról szóló törvényt *(Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung)* jelöli.

46 Uo. 29.

47 Többek között ide tartoznak a törvényes képviselők (szülő, gyám, korlátolt felelősségű társaság ügyvezetője, részvénytársaság igazgatótanácsa), a felszámolóbiztos, az adózó vagyona felett rendelkezésre jogosult személy. HELMSCHROTT–SCHAEBERLE–SCHEEL i. m. 296.

kért, amennyiben az az őket terhelő kötelezettségek szándékos vagy súlyos gondatlan megsértésének eredményeként nem, vagy nem határidőben kerül megállapításra, teljesítésre, illetve ennek eredményeként jogszerűtlenül került sor az adóvisszaigénylésre, adómegtérítésre. A helytállási kötelezettség kiterjed a kötelezettségszegés következtében fizetendő késedelmi pótlékra is.

A tényállás címzettjének, az ún. adójogi segédszemély kötelezhetőségének az AO 69. §-a értelmében két konjunktív feltétele van: az őt terhelő kötelezettség szándékos vagy súlyosan gondatlan megszegése és az ennek következményeként megjelenő, költségvetést érő kár.

A kötelezettségszegést illetően rögzítendő, hogy annak pontos köre nem az AO 69. §-ában lett definiálva, hanem az AO 34–35. §-ainak együttes értelmezésével határozható meg. Utóbbiakban jelölte meg ugyanis a jogalkotó, hogy azok az AO-ban és más adótörvényekben meghatározott kötelezettségek – magyar terminológiát használva az adókötelezettségek – megsértését jelentik. Ezek közül jelentőségével kiemelkedik az adó megfizetésének kötelezettsége (AO 34. § (1) bekezdés) és a bevallási kötelezettség (AO 149. §-a).[48] A gazdasági jogi rendelkezések megsértése viszont önmagában nem igazolhatja az adójogi segédszemély helytállásra kötelezését.[49]

Esszenciális tartozékként jelenik meg a kötelezettségszegésnél a jogsértés szándékos, illetve súlyos gondatlan volta. E körülmény egyértelműen igazolja, hogy a helytállásra kötelezés e fajtája a polgári jog szerinti kártérítés jellemzőit viseli magán, mivel az adóbevétel kiesése a helytállásra kötelezett saját felróható jogellenes magatartásának volt az eredménye. Fontos utalni rá, hogy amennyiben az adójogi segédszemély tévedésben volt a cselekedetének jogszerűségét illetően, akkor mentesülhet a helytállásra kötelezés alól. Így például a kötelezettségsértés megállapítása ellenére, ha a kft. *(GmbH)* ügyvezetője az általa elismert szakmai kompetenciával rendelkező adótanácsadót bíz meg az adókötelezettségei teljesítéséhez, irányába egyidejűleg az ellenőrzési kötelezettségét lelkiismeretesen gyakorolja és nem talál okot az adótanácsadó munkájában való kételkedésre, akkor nem állapítható meg a súlyos gondatlansága a kötelezettségszegést illetően.[50]

Az AO sem a szándékosság, sem a súlyos gondatlanság fogalmát nem definiálja, ezért azt közvetlenül a bírósági joggyakorlat, közvetetten az abban hivatkozott jogirodalom alakította ki. Szándékosságról *(Vorsatz)* akkor beszélhetünk, amennyiben a képviseletre jogosult személy az adókötelezettségét ismeri és annak megsértésébe legalább belenyugszik. A fogalomnak tehát nem elengedhetetlen eleme a jogellenes cselekedet-

---

48 A kötelezettségek közé sorolhatók még példálózó jelleggel a következők: felvilágosítás adási kötelezettség (93. §), bejelentési kötelezettség (137. §), könyvvezetési kötelezettség (140. §), Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 296.

49 Így például a *Bundesfinanzhof* (a továbbiakban: BFH) a BFH VII R 90/86 [9] bekezdésében kifejtette, hogy az ügyben eljárt pénzügyi bíróság helytállóan jutott arra, hogy önmagában az, hogy a felperes nem nyújtotta be határidőben a csődeljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet, nem minősül az AO 69. §-a szempontjából releváns kötelezettségszegésnek.

50 BFH V B 210/07 [6] bekezdés.

nél az aktív magatartás tanúsítása, elegendő a kötelezettségszegés előre látása és annak felismerése, valamint az abba való jóváhagyó beletörődés.[51]

Az adójogi segédszemély akkor jár el súlyosan gondatlansággal *(grobe Fahrlässigkeit)*, amennyiben kötelezettség teljesítésénél szokatlanul nagy mértékben sérti meg azt a gondosságot, amelyet a saját személyes ismeretei és képességei, valamint az adott körülmények között tanúsítani tudott volna.[52] A joggyakorlat, a büntetőjogi dogmatikához hasonlóan, a súlyos gondatlanságot két további csoportra differenciálta: a tudatos *(bewusste Fahrlässigkeit)* és a hanyag gondatlanságra *(unbewusste Fahrlässigkeit)*. Előbbi szerint a helytállásra kötelezett az eredmény (kötelezettségszegés) bekövetkeztét lehetségesnek tartotta, azonban bízott annak elmaradásában. Utóbbi esetben a törvényes képviselő azért nem láthatta előre a kötelezettségszegés bekövetkeztét, mert nem tanúsította a tőle elvárható kötelességszerű gondosságot.

Felmerülhet kérdésként, hogy miként alakul a helytállási kötelezettség, ha egy gazdasági társaságban egyidejűleg több vezető tisztségviselő tevékenykedik. Fő szabály szerint a „közös felelősség alapelve" *(Grundsatz der Gesamtverantwortung)* érvényesül, azaz valamennyien egyetemlegesen lesznek felelősek az adótartozásért. Az adóhatóságnak ettől függetlenül valamennyi esetben egyedileg vizsgálnia kell, hogy közülük melyik vehető valóban helytállásra kötelezettként figyelembe. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a bírósági joggyakorlat szerint a vezető tisztségviselők megegyezhetnek egymás között az adókötelezettségek teljesítésének megosztásával a helytállási kötelezettségük „elosztásáról". Ennek viszont szigorú feltételei vannak: erről előre, egyértelműen meghatározva, írásban kell rendelkezniük.[53]

A tényállás megvalósulásához másik feltételeként természetesen elengedhetetlen a fennálló kár, amelynek hiányában szóba sem jöhet a helytállásra kötelezett személy figyelembevétele. Ez következik a jogintézmény járulékos és kártérítési jellegéből. A jogellenes kötelezettségszegés és a bekövetkezett kár között szükségszerűen ok-okozati láncolatnak kell fennállnia. Ennek hiányában szintén nem lehetséges az adójogi segédszemély figyelembevétele. Az oksági kapcsolat akkor létezik, ha a felróható kötelességszegés és az ennek következtében okozott kár között olyan okozati összefüggés áll fenn, amely kártérítést indokol.[54] A „kártérítés" pedig akkor indokolt, ha a helytállásra kötelezett kötelezettségszegésének egyenes és látható következménye volt a konkrét esetben az adófizetésre kötelezési jogviszonyból származó igény keletkezése. A német gyakorlat így okozati összefüggésként az adekvát kauzalitás elvét *(Adäquanztheorie)* követeli meg.[55]

---

[51] Koenig i. m. 506.

[52] BFH VII R 21/05 [13] bekezdés.

[53] BFH VII R 4/98 [21] bekezdés; Koenig i. m. 507.

[54] Ez szintén a tényállás aktív kártérítési jogi kapcsolatait támasztja alá, ahol a kauzalitás elengedhetetlen. *Bundessteuerblatt* (a továbbiakban: BStBl) II 2008, 273 II.2.aa) pont.

[55] Az adekvát kauzalitás elve, amelyet a bírósági joggyakorlat dolgozott ki, azzal haladja meg a *condition sine qua non* elvét, hogy nem elégséges az, hogy a kár a károkozó magatartás eredménye legyen, de az is szükséges, hogy e következmény legalább az „általános emberi tapasztalat szerint" előrelátható legyen. Christian Grüneberg (Hrsg.): *Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen – Kommentar*. München, C. H. Beck, 2022. 290. és 296–297.; BFH XI R 57/17 [43] bekezdés.

Az AO 69. §-a szerinti helytállási kötelezettség nem csupán az adófizetésre vonatkozó igényekre vonatkozik, hanem valamennyi adókötelezési viszonyból származó igényre. Ez azt is jelenti, hogy az adótartozás mellett az adójogi segédszemély akár a helytállási kötelezettségből származó igényért is helytállásra kötelezhető (*„Haftung für Haftung")*.[56] A teljes kártérítési jelleget erősíti, hogy a helytállási kötelezettség a késedelmi pótlékra, kamatra, mulasztási bírságra is kiterjed.

A joggyakorlat az AO 69. §-ánál a helytállási kötelezettség mértékének meghatározásához kidolgozott egy sajátos alapelvet, az ún. arányos törlesztés alapelvét *(Grundsatz der anteiligen Tilgung)*. Eszerint, amennyiben az adóalanynak az alapvetően saját felróható magatartásától független rossz gazdasági helyzete okán az összes kötelezettsége megfizetésére nem áll rendelkezésre elegendő fedezete, akkor az adójogi segédszemély a tartozások megfizetésére körülbelül olyan arányban kötelezhető, mint amilyennel az adóalany a többi hitelező követeléseit megtérítette.[57] Az adóhatóságnak meg kell határoznia valamennyi adósság (banki tartozások, személyi költségek, adótartozások) tekintetében, hogy abból az adóalany általánosságban, az összes hitelezőt érintően milyen arányban törlesztett. Az így megkapott százalékban kifejezett törlesztési kvótával *(Tilgungsquote)* összehasonlítva dönthető el, hogy az adóalany által százalékban meghatározott adófizetésre vonatkozó igényekből teljesített összeg meghaladja, vagy éppen alatta marad-e ezen kvótaértéknek. Amennyiben teljesített összeg alacsonyabb a tartozás százalékosan meghatározott összegénél, akkor e különbözetre lehetséges a helytállásra kötelezés. Fontos megjegyezni, hogy e kedvezmény a munkáltató által levonandó és megfizetendő személyi jövedelemadónál nem alkalmazható.[58]

4.3. Az adócsalás és adóorgazdaság elkövetőjének felelőssége

Az AO 71. §-a szerint az adócsalás, illetve az adóorgazdaság elkövetője, résztvevője a cselekményével okozott megrövidített adóért, jogtalan adóelőnyökért és az ezekhez kapcsolódó kamatokért helytállásra kötelezettként felel. A bírósági joggyakorlaton alapuló jogelmélet egységes álláspontja, így Jens Intemann és Reinhart Rüsken szerint az AO 71. §-ában definiált adójogi mögöttes felelősség nem egyfajta büntető jellegű többletszankció, hanem az AO 69. §-ában foglaltakhoz hasonlóan egyfajta kártérítési funkciót tölt be a költségvetést ért károkért.[59] Meglátásom szerint viszont a kártérítési jelleg fogalmának használata csak részben helytálló. A helytállásra kötelezett ugyanis az adózási mellékkötelezettségek közül kizárólag a kamatért felelhet. Nem felel például a késedelmi pótlékért. Ez azt jelenti, hogy szemben az AO 69. §-ában rögzített tényállással, nem érvényesül a teljes kártérítés elve.

---

[56] Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 300.

[57] A BFH az alapelv tartalmát a BFH VII R 110/99 [19] bekezdésében részletesen kifejtette annyi specialitással, hogy ott az egyedi ügyben a BFH egy kft. ügyvezetőjének tartozásainál vizsgálta az alapelv alkalmazhatóságát.

[58] Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 298.; Koenig i. m. 509.

[59] Koenig i. m. 519.; Klein i. m. 424.

A büntetőjogi tényállásokat és eljárási szabályokat alapvetően nem a büntetőjogi jogszabályok, hanem maga az AO „büntető-és bírságrendelkezések, eljárások" része tartalmazza.[60] Ennek megfelelően a helytállási kötelezettség tárgyi feltételeinek, az adócsalás és az adóorgazdaság tényállásának részletes szabályai is ebben találhatók. Az AO 370.§ (1) bekezdésében rögzítettek szerint adócsalást követ el az, aki az adóhatóságnak vagy más hatóságnak helytelen vagy hiányos tájékoztatást ad az adózással kapcsolatos jelentős tényekről, illetve azokról jogsértő módon elmulasztja az adóhatóságot tájékoztatni, kötelezettégsértő módon mellőzi az adójegyek vagy adóbélyegzők használatát és ezáltal az adóbevételeket csökkentette vagy önmagának, illetve másnak jogosulatlan adóelőnyt szerzett. Adóorgazdaságot követ el az AO 374. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az, aki az Európai Parlament és a Tanács az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló 952/2013/EU rendelete 5. cikkének 20. és 21. pontja szerinti jövedéki adó vagy behozatali és kiviteli adó tekintetében kijátszott vagy az AO 372. § (2) bekezdése és 373. §-a szerinti vámbűntettel érintett terméket, árut megvásárol, saját maga vagy harmadik személy részére megszerez, értékesít vagy értékesítésében segédkezik, azért, hogy azzal saját maga vagy harmadik személy gazdagodjon.

Az említett bűncselekményekkel kapcsolatban két fontos körülményre szükséges utalnom. Egyfelől azok kizárólag szándékosan követhetők el. A szándékosság viszont nem feltétlenül jelent aktív magatartást, az bekövetkezhet mulasztás által is.[61] Másfelől hiába büntetendő az AO 371. § (2) bekezdése és az AO 374. § (3) bekezdése értelmében a bűncselekmények kísérlete is, kizárólag a befejezett adócsalás és adóorgazdaság esetén kerülhet szóba az AO 71. §-ának alkalmazása. Ez magából a jogintézmény járulékos jellegéből következik. Kísérlet esetén ugyanis nem beszélhetünk bekövetkezett kárról, azaz hiányzik a helytállásra kötelezés alkalmazhatóságának esszenciális eleme.

Kiemelendő továbbá az a magyar szemnek furcsán ható körülmény, hogy a két büntetőjogi tényállás AO 71. §-a szerinti fennállásának megállapítása nem a büntetőbíróságok hatáskörébe tartozik. A bűncselekmények objektív és szubjektív feltételeinek fennállását az adóhatóságnak a saját hatáskörében szükséges vizsgálnia, mérlegelnie és döntenie róla. Ezt kizárólag adóigazgatási eljárási szabályok szerint teheti meg, büntetőeljárásjogi alapelvek alapvetően nem bírnak relevanciával.[62] Ez alól kivételt jelent az *„in dubio pro reo"* elve, amely ugyan közvetlenül nem alkalmazandó, viszont a BFH ítélkezési gyakorlata szerint e büntetőeljárásjogi alapelvet az illetékes pénzügyi bíróságok előtti eljárásokban is be kell tartani, ha azt kell vizsgálni, hogy az adózó követett-e el adócsalást vagy adóorgazdaságot. A müncheni testület érvelése szerint ugyanakkor ez továbbra sem jelenti azt, hogy egy büntetőeljárási alapelv direkt módon átvételre kerülne egy adóigazgatási eljárásban. Mindössze annyit eredményez, hogy az adóhatóságnak objektív tényállástisztázási kötelezettsége áll fenn a helytállásra kötelezésnél.[63]

---

60 Az általános büntetőjogi jogi normák, alapelvek az adóbüntetőjogi szabályoknál is érvényesülnek természetesen, amelyet a AO 369. § (2) bekezdése szavatolja. Korlátot mindössze azt jelenti, hogy az általános normák szubszidiáriusnak minősülnek az AO speciális szabályozásával szemben.

61 A szándékosságnak legalább eshetőlegesnek kell lennie. Koenig i. m. 519.

62 Koenig i. m. 520.; Tipke–Lang i. m. 265.

63 BFH GrS – 5/77 [33] bekezdés és BFH II R 42/14 [13] bekezdés.

Rögzíthető tehát, hogy az adóhatóságnak a helytállásra kötelezéshez nem jelent elengedhetetlen feltételt a büntető ügyekben eljáró bíróság jogerős ítélete. Sőt, sem az adóhatóság, sem a pénzügyi bíróság nincs ehhez kötve, amennyiben ilyen ítélet meg is született. Természetesen az adóhatóságnak lehetősége van arra is, hogy a büntetőügyben hozott marasztaló ítéletben foglaltakat a „magáévá tegye".[64] A német joggyakorlat tehát az AO 5. §-ában, az adójogi fogalommeghatározások között definiált törvényes keretek között gyakorlandó mérlegelés követelményét elegendő biztosítéknak találta az adójogi mögöttes felelős kötelezéséhez.

Az AO. 71. §-ában definiált tényállás alanyi feltételét illetően megjegyzendő, hogy a helytállási kötelezettség alanya nem csupán az adócsalás és az adóorgazdaság elkövetője, hanem annak valamennyi részes személye, így a bűnsegédje és a társtettese is helytállásra kötelezettként figyelembe vehető.[65]

Az AO 69. §-ában definiált tényálláshoz hasonlóan alkalmazandó az arányos törlesztés elve is, amennyiben ennek feltételei fennállnak. Ez alól kivételt jelent azon eset, amikor az adótartozás a bevallási kötelezettség határidőben való teljesítésével elkerülhető lett volna.[66]

4.1.3. A vagyontárgy tulajdonosának helytállási kötelezettsége

Az AO 74. § (1) bekezdése értelmében, ha a vállalkozást kiszolgáló vagyontárgyak nem a vállalkozás, hanem a társaságban jelentős érdekeltséggel rendelkező személyhez tartoznak, akkor e vagyontárgyak tulajdonosa ezekkel a vállalkozás mindazon adótartozásaiért helytállni köteles, amelyek a vállalkozás működésén alapulnak. A helytállási kötelezettség azonban csak azon adókra terjed ki, amelyek a jelentős részesedés fennállása során keletkeztek.

A német gazdasági életben gyakran előfordul, hogy a gazdasági társaságok részére a tagjaik a vagyontárgyaikat (ingatlanok, ingóságok) tényleges vagyonbefektetés helyett csupán bérleti vagy ingyenes használati szerződés útján adják át. Ezzel kívánják biztosítani, hogy fizetési nehézség esetén is megfelelően tovább tudjanak működni.[67] A jogalkotó viszont felismerve e pragmatikus vállalkozói megoldást, e helytállásra kötelezési tényállással kívánt gátat szabni az adótartozás teljesítésének elkerülésére.

Fontos rögzíteni, hogy a helytállásra kötelezettek e csoportjába tartozók attól függetlenül figyelembe vehetők, hogy alapvetően nem a saját jogellenes magatartásuk eredményezte a jogalapot teremtő adótartozást. A „kulcsot" a figyelembevételükre egy objektív polgári jogi tény, a vagyontárgy vállalkozás részére bocsátása teremti meg.[68]

---

64 Koenig i. m. 520.

65 Uo. 520.

66 Klein i. m. 427.

67 Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 302.

68 Az más kérdés, hogy objektív tény meglétéhez a helytállásra kötelezett aktív magatartására van szükséges. A vagyontárgy rendelkezésre bocsátása ugyanis az érdekeltséggel rendelkező személy akarata nélkül nem valósulhat meg.

A tényállás alkalmazhatóságának két feltétele van: egyrészt léteznie kell a vállalkozáshoz kapcsolódó meghatározott vagyontárgynak. Másrészt ennek olyan személy tulajdonában kell állnia, aki az adóalanyban jelentős érdekeltséggel rendelkezik. A vagyontárgyként azon elemek vehetők figyelembe, amelyekre végrehajtást lehet vezetni. Korábban ez kizárólag materiális dolgokat jelentett, azonban a bírósági joggyakorlat a fogalmat az elmúlt időszakban kitágította az immateriális javakra is, így például a földhasználati jogra *(Erbbaurecht)*.[69] Annak nincs jelentősége, hogy a vagyontárgy vállalkozás részére való átengedése díjazás ellenében vagy ingyenesen történik. A vagyontárgy részleges átengedése esetén kizárólag akkor lehetséges a helytállásra kötelezés, amennyiben az átengedett rész tekintetében önálló végrehajtás foganatosítható. Fontos azt is rögzíteni, hogy az átengedésnek huzamosabb ideig kell fennállnia. Az érintett személy által a vállalkozás részére rövid határidővel használatra átadott személygépjármű e kritériumnak nem felel meg.[70]

Helytállásra kötelezettként a vállalkozásban jelentős érdekeltséggel rendelkező személy vehető figyelembe. A „jelentős érdekeltség" fogalmát az AO 74. § (2) bekezdése tételesen meghatározza. Eszerint a személy jelentős érdekeltséggel rendelkezik a vállalkozásban, amennyiben abban közvetlenül vagy közvetetten több, mint az alap-vagy törzstőke, illetve a vagyon 25 százalékával rendelkezik. Akkor is fennáll e körülmény, ha a vállalkozásra uralkodó befolyást gyakorol és a saját magatartása eredményezte, hogy a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó adók nem kerültek megfizetésre. Az uralkodó befolyásról akkor beszélhetünk, ha azáltal döntően meg lehet határozni a személyes döntéseket, tényleges gazdasági befolyást lehet gyakorolni vele. Ez akár ismeretségi kapcsolatokon vagy politikai helyzeten is nyugodhat. Viszont annak tényleges gyakorlása elengedhetetlen feltétel.[71]

A helytállásra kötelezés terjedelme többszörösen korlátozott. Egyfelől a helytállásra kötelezett kizárólag az érintett vagyontárggyal köteles helytállni az adótartozásért. A BFH döntéseiben viszont e fogalmat is kitágította: érvelése szerint a vagyontárgy helyébe lépő érték, azaz a *surrogatum* is figyelembe vehető. Jens Intemann szerint viszont ez a kiterjesztő értelemzés az AO 74. § (1) bekezdésének szabatos szövegével nem egyeztethető össze, és nincs abban olyan joghézag, amit a BFH oda kívánt látni.[72]

Másfelől a törvényi tényállás értelmében a helytállásra kötelezés kizárólag a vállalkozási tevékenység folytatásához kapcsolódó adótartozásokat illetően jöhet szóba. Ide sorolandó a gyakorlat alapján az általános forgalmi adó, a jövedéki adó *(Verbrauchsteuer)*, valamint az iparűzési adó *(Gewerbesteuer)* is. Ezzel szemben az

---

69 A BFH ennek okaként a BFH VII R 28/10 számú határozat [14] bekezdésében jelölte meg, hogy ha vannak olyan jogok, amelyeket érintően végrehajtásra kerülhet sor, akkor indokolatlan a vagyontárgy fogalmának kizárólag a dolgokra való szűkítése. Mivel a földhasználati jog, illetve a bányászati jogok is végrehajtás alá eshetnek, ezért a tágabb fogalomértelmezés az irányadó.

70 Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 303.

71 Koenig i. m. 532.

72 Vö. BFH VII R 63/10 [18]–[19] bekezdései; Koenig i. m. 530.

olyan adónemek, mint a társasági adó *(Körperschaftsteuer)* és a vállalkozói személyi jövedelemadó *(Einkommensteuer)*, nem tartoznak e körbe.[73]

A helytállásra kötelezés az adózási mellékkötelezettségekre nem terjed ki. Ez abból következik, hogy annak, szemben az AO 69. §-ában és AO 71. §-ában rögzített tényállásokkal, nincs klasszikus polgári jogi kártérítési jellege.

4.4. Az üzem átvevőjének helytállási kötelezettsége

Az AO 75. § (1) bekezdésében definiált tényállás értelmében, amennyiben egy vállalkozás vagy egy, a vállalkozás struktúráján belül elkülönülten működő üzem a maga egészében átadásra kerül, akkor ezek megszerzője helytállásra kötelezhető a vállalkozás tevékenységéhez kapcsolódó adótartozásokért, illetve levont adókért. A helytállásra kötelezhetőség feltétele továbbá, hogy az adók az átengedést megelőző naptári évben keletkezzenek és az adókötelezettség megállapítása legfeljebb az üzem további működésének bejelentését követő egy éven belül megtörténik. A helytállásra kötelezés terjedelme a megszerzett vagyonra terjed ki.

E helytállásra kötelezési formával a jogalkotó azt akarta elkerülni, hogy az adóhatóság ne veszítse el a vállalkozás működéséből eredő adótartozások biztosítékát, azaz a vállalat vagyonát a vállalkozás más kézbe kerülésével.[74] E csoport esetén, hasonlóan az AO 74. §-ánál ismertetettekhez, szintén nem bír jelentőséggel az adótartozás kialakulásánál való esetleges közreműködés. Ennek megfelelően a mögöttes felelős az üzem átengedésének tényével és más korlátozó körülmények hiányában, objektív módon helytállásra kötelezhető.

Amint a tényállásból kiolvasható, a helytállásra kötelezésnek több pozitív és negatív feltétele van. Előbbieknek konjunktív módon fenn kell állniuk, utóbbiak közül bármelyik bekövetkezte meghiúsítja az alkalmazást. A fogalmak tartalmának pontos tisztázásában a BFH kiemelkedő szerepet játszott.

pozitív feltételek	negatív feltételek
jogügyleti (szerződéses) átengedés	felszámolási vagy végrehajtási eljárás eredményeként szerzés
vállalkozás vagy a működőképes vállalkozás elkülönülten működő üzeme	adótartozás megállapítása az üzem megszerzését követő 1 éven túl
az „egész" átengedése	
tevékenység folytatásának lehetősége/"életképesség"	

3. táblázat A vállalkozás megszerzője helytállásra kötelezhetőségének feltételei[75]

---

[73] Érdekesség, hogy az iparűzési adót a jogelmélet sok esetben látja inkább egyfajta jövedelem-különadónak, mint olyan vagyonadónak, amely az iparűzési tevékenység tényéhez kapcsolódik. A BVerfG álláspontja szerint viszont az adónem egyes jellemzői alapján az iparűzési adó továbbra is vagyonadó. Ennek köszönhetően lehet figyelembe venni az AO 74. §-a szerinti tényállásnál az iparűzési adó tartozásokat is. Tombor (2019) i. m. 58–59.

[74] BFH VII R 183/83 [11] bekezdés.

[75] Saját szerkesztés az AO 75. § (1)–(2) bekezdései; a Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 304–306. alapján.

A 3. táblázatból látható, hogy a jogintézmény alkalmazásához mindenekelőtt elengedhetetlen a vállalkozás jogügylet keretében történő átengedése. Ennek szerződéses módon kell megtörténnie. Az viszont lényegtelen, hogy ez ellenszolgáltatásért vagy ingyenesen következett be. Nem vezethet helytállásra kötelezéshez a megszerzés, ha az törvényes vagy végrendeleti öröklés útján valósul meg. Az átengedésről rendelkező szerződésben a helytállásra kötelezés kizárása nem lehetséges.[76]

A vállalkozás átengedése azt jelenti, hogy azzal átadásra kerül egy, a létesítményekből és állandó intézkedésekből képzett szerves egység, amely a vállalkozás működését szolgálja, vagy legalább lényeges alapját képezi annak és ezáltal a megszerző jelentős anyagi ráfordítás nélkül folytatni tudja a vállalkozást.[77] Utóbbi körülmény egyebekben azt is jelenti, hogy „életképes" formában történik meg az átadás. Akkor beszélhetünk a vállalkozás elkülönülten működő üzeme megszerzőjének helytállásra kötelezhetőségéről, amennyiben a megszerzett egység, akár leányvállalat, fióktelep, bizonyos szintű önállósággal rendelkezik, így szervezetileg zárt részt képez az egész vállalkozáson belül és önmagában is működőképes.[78] Megjegyzendő, hogy mindkét esetben elengedhetetlen elemet képez a helytállásra kötelezés alkalmazhatósága szempontjából a vállalkozás átadásának egységessége, azaz a tevékenység folytatása vonatkozásában az „egész" érintettsége. Ennek hiányában helytállásra kötelezés nem lehetséges.

A felszámolási vagy végrehajtási eljárás eredményeként való szerzés azért képez negatív feltételt, mert ilyenkor hiányzik a vállalkozás „életképessége", ami így mögöttes felelősség akadályát jelenti.[79] Az időbeli korlátozás célja kizáró alkalmazási okként való megjelölése pedig az volt, hogy azzal az üzem átvevője egy későbbi és egyben váratlan helytállásra kötelezés ellen védve legyen.[80]

A terjedelmet illetően két fontos megállapítás tehető. Egyrészt, a vagyontárgy tulajdonosának helytállási kötelezettségével analóg módon, a helytállás szigorúan a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos adótartozásokra, így az általános forgalmi adóra, iparűzési adóra jövedéki adóra terjed ki. A helytállási kötelezettség objektív, jogellenes felróhatósági szempontokat mellőző jellege miatt az adózási mellékkötelezettségek szintén „hatókörön kívül" maradnak. Másrészt a helytállásra kötelezett az adótartozásokért kizárólag az átengedett vagyonnal felel. Az értéknél a *Haftungsbescheid* meghozatalának időpontja az irányadó. A helytállásra kötelezhetőség kiterjed a *surrogatum*ra is.[81]

---

[76] Uo. 305.

[77] BFH VII R 86/92 [8] bekezdés.

[78] BFH VIII R 39/92 [14] bekezdés.

[79] Koenig i. m. 541.

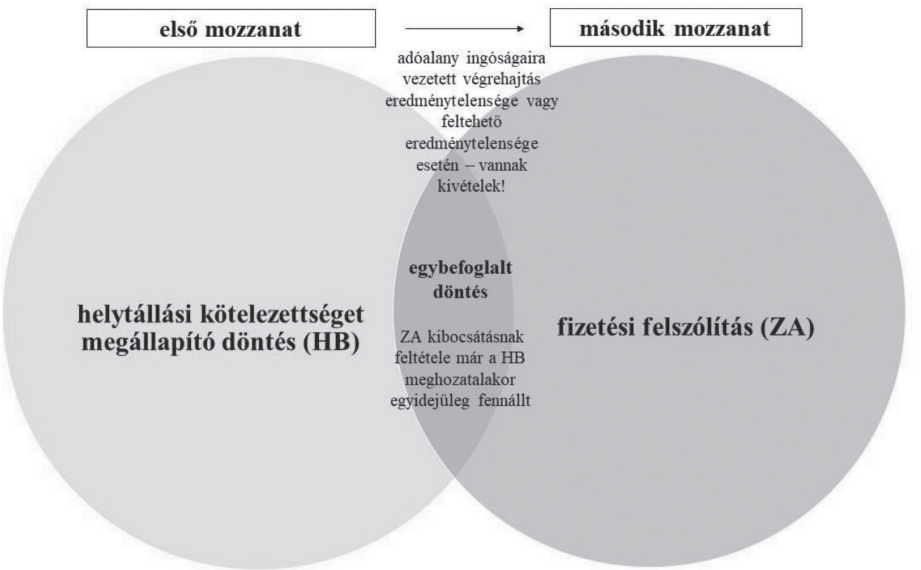
[80] Jens M. Schmittmann: Steuerhaftungsrecht. In: Tim Jesgarzewski – Jens M. Schmittmann (Hrsg.): *Steuerrecht – Grundlagen und Anwendungsfälle aus der Wirtschaft*. Wiesbaden, Springer Gabler, 2020. 504.

[81] Klein i. m. 540.

5. Eljárási feltételek – a helytállásra kötelezés folyamata

5.1. A helytállásra kötelezés „mozzanatai”

A helytállásra kötelezés fő szabály szerint egy kétmozzanatos folyamat eredménye.



3. ábra: a helytállásra kötelezés folyamata az adózás rendjéről szóló törvény szerint[82]

A 3. ábra alapján kimondható, hogy az adóhatóság az adótartozás fennállása esetén elsőként az ún. *helytállási kötelezettséget megállapító döntésével (Haftungsbescheid)* megállapítja a helytállási kötelezettséget, azaz a jogalapot. A *Haftungsbescheid* meghozatalához nincs szükség az elsődleges kötelezés teljesítésének elmaradására. Ezt követően, amennyiben az AO-ban nevesített feltételek fennállnak, egy önálló közigazgatási aktussal, az ún. *fizetési felszólítással (Zahlungsaufforderung)* az adótartozás tényleges megfizetésére kötelezi a *Haftungsbescheid*ban nevesített helytállásra kötelezett személyt. Megjegyzendő viszont, hogy amennyiben a *Zahlungsaufforderung* kibocsátásnak feltételei már a *Haftungsbescheid* meghozatalakor is megvoltak, akkor egybefoglalt döntés hozható.[83]

A helytállásra kötelezhető munkáltató esetén viszont fennállhat olyan speciális eset, amikor az adóhatóságnak a mögöttes felelősként való figyelembevételére sem *Haftungsbescheid*ra, sem teljesítési felhívásra *(Leistungsgebot)* nincs szüksége.[84] Az

---

82 Saját szerkesztés az AO 191. § és 219. §-a alapján.

83 Klein i. m. 1289.; Rolf Kühn – Alexander von Wedelstädt: *Abgabenordung und Finanzgerichtsordnung-Kommentar.* Stuttgart, Schäfer-Poeschel, 2011. 678.

84 Schmittmann i. m. 506.

EStG 42d § (4) bekezdése értelmében ez akkor következhet be, ha a munkáltató a visszatartott adót bejelentette vagy a személyi jövedelemadót érintő ellenőrzés lezárásakor a fizetési kötelezettségét írásban elismerte.

5.1.1. A helytállási kötelezettséget megállapító döntés

Az AO 191. § (1) bekezdése értelmében, aki törvény erejénél fogva helytállásra kötelezettként az adóért felel, a *Haftungsbescheid* segítségével vehető figyelembe.[85] E jogszabályi rendelkezésből megállapítható, hogy a helytállásra kötelezésre vonatkozó, már létrejött járulékos jellegű anyagi jogi viszony *(Haftungsanspruch)* érvényesítéséhez a *Haftungsbescheid*, mint közigazgatási döntés elengedhetetlenül szükséges. Ebből következik viszont, hogy ez „csupán" egy eljárásjogi aktus, mivel mindössze konkretizálja a már fennálló absztrakt anyagi jogi igényt.[86] Így a *Haftungsbescheid* nem konstitutív, hanem deklaratív hatályú cselekmény.[87] A döntés címzettje kizárólagosan az adójogi mögöttes felelős lehet.[88] Az írásbeliség, amely történhet papír alapon vagy elektronikusan, e döntés meghozatalánál nélkülözhetetlen feltétel.[89] Szükséges még rögzíteni, hogy az AO a *Haftungsbescheid* intézményét alapvetően önállóan szabályozza, azaz általános közigazgatási cselekmény *(Verwaltungsakt)*, valamint meghatározott esetben az adómegállapítást tartalmazó döntés *(Steuerbescheid)* szabályai annyiban alkalmazandók, amennyiben attól eltérő szabályok nem kerültek meghatározásra.[90]

5.1.1.1. A meghozatal folyamata és a tartalom

A *Haftungsbescheid* meghozatalánál elsőként érdemes utalni arra, hogy speciális illetékességi szabály hiányában annak meghozatalára az AO 24. §-a értelmében az az adóhatóság lesz jogosult, amelynek illetékességi területén a hatósági intézkedés szükségessége felmerült. Ez a tárgyi összefüggés okán értelemszerűen az elsődleges kötelezettség megállapításánál eljárt adóhatóság lesz.[91]

---

[85] „Wer kraft Gesetzes für eine Steuer haftet (Haftungsschuldner), kann durch Haftungsbescheid, wer kraft Gesetzes verpflichtet ist, die Vollstreckung zu dulden, kann durch Duldungsbescheid in Anspruch genommen werden."

[86] Arra is utalni kell, hogy a *Haftungsbescheid* akkor is meghozható, amennyiben a helytállási kötelezettség kiindulási pontját képező, az adóalanyra fizetési kötelezettséget tartalmazó adóhatósági döntés jogorvoslattal érintett és még nem vált véglegessé. Ha viszont az ellentmondási eljárás eredményeként az elsődleges kötelezés megváltozna, akkor az a *Haftungsbescheid* jogsértő (mérlegelési jog gyakorlását sértő) voltát fogja eredményezni. Koenig i. m. 1439–1440.

[87] BFH VII R 46/96 [13] bekezdés.

[88] Heide Schaumburg – Michael Hendricks: *Steuerrechtsschutz*. Köln, Dr. Otto Schmidt, 2018. 185.

[89] AO 191. § (1) bekezdés harmadik mondata: „Die Bescheide sind schriftlich oder elektronisch zu erteilen."

[90] Koenig i. m. 1446.

[91] BFH VII R 86/99 [14] bekezdés.

A *Haftungsbescheid* egy kétszintű döntés eredménye.[92] Elsőként az adóhatóságnak egy tisztán jogi vizsgálódás keretében azt kell eldöntenie, hogy a potenciálisan szóba jöhető helytállásra kötelezett személynél a mögöttes felelősként való figyelembevételre vonatkozó tényállási feltételek valóban teljesülnek-e.

A második szinten a jogintézmény igénybevételénél két körülményt kell mérlegelnie: egyfelől azt, hogy indokolt-e a jogintézmény szubszidiárius jellege okán, a helytállásra kötelezett személyt figyelembe venni az adóalany mellett, vagy sem, illetve a figyelembevétele egyáltalán eredményre vezethet-e *(Entschließungsermessen).* Azt gondolom, a mérlegelésnél ez azért neuralgikus pont, mert az adóhatóság az esetek döntő többségében még nem tudja, mivel a *Haftungsbescheid* meghozatalának nem előfeltétele, hogy az adóalany az adófizetési kötelezettségét teljesíteni fogja-e vagy sem. Ezért előzetesen kell kalkulálnia, valószínűsítenie.

Másfelől, amennyiben a helytállásra kötelezett személy figyelembevétele indokolt, az adóhatóságnak több helytállásra kötelezhető személy esetén azt szükséges mérlegelnie, hogy közülük melyiket válassza *(Auswahlermessen).*[93] Az adóhatóságnak nincs kötelező „kötelezési alkalmazási sorrendje" közöttük. Sőt, szabadon dönthet arról, hogy a gazdasági helyzetük és a helytállásra kötelezési tényállásban való közrehatásuk intenzitása alapján melyik mögöttes felelőst milyen mértékben indokolt és „igazságos" érinteni.[94]

Az *Entschließungsermessen* és az *Auswahlermessen* együttesen képezik az AO 5. §-ából fakadó törvényes mérlegelési döntés követelményének kötelező tartalmi elemeit. Ez akkor valósul meg, ha az adóhatóság a döntését kifogástalanul feltárt és kimerítően megállapított tények alapján hozza meg, figyelembe véve azokat a ténybeli és jogi szempontokat, amelyek a norma szelleme és célja szerint relevánsak.[95]

A *Haftungsbescheid*nak megfelelő indokolással ellátottnak kell lennie.[96] Tartalmi elemeit a bírósági joggyakorlat aktívan alakította. Ennek eredményeként a kibocsátó adóhatóságnak, a helytállásra kötelezett személynek, illetve az elsődleges kötelezésnek adónem és időszak szerinti megjelöléssel feltétlenül szerepelnie kell a jogalapot megállapító határozatban. Ezek hiánya az AO 125. § (1) bekezdésében szabályozott „generálklauzulás" semmisséget eredményeznek.[97] Viszont nem szükségszerűen semmisségi ok, ha az adóalanyra vonatkozó konkrét adatok hiányoznak, amennyiben a helytállásra kötelezés tényállási és jogi tekintetben más módon kellő mértékben meghatározható.[98] Érdekesség, hogy kivételes esetekben a mérlegelési jogkör gyakorlásának megfelelő

---

92 A „kétszintű döntés" klauzuláját a BFH dolgozta ki. Ennek ismertetéséhez a BStBl II 2004, 579. [10] bekezdésében foglaltakat veszem alapul.

93 A „kiválasztás" folyamata kapcsán még ld. Tombor (2022) i. m. 265.

94 Koenig i. m. 1445.; Jakob i. m. 150.

95 BFH XI R 33/09 [77] bekezdés.

96 Indokolási kötelezettséghez részletesebben ld. Tombor (2022) i. m. 265–266.

97 Az AO 125. § (1) bekezdése szerinti generálklauzula alapján a közigazgatási aktus akkor semmis, ha az különösen súlyos hibában szenved és ez nyilvánvaló is. E szakaszt a bírósági joggyakorlat töltötte meg tartalommal. Ezzel szemben az AO 125. § (2) bekezdésében a mérlegelést nem igénylő, abszolút semmisségi okok kerültek meghatározásra. Koenig i. m. 904.

98 BFH I B 44/96 [7] bekezdés.

indokolása, tehát annak kiegészítése, pontosítása az ellentmondási döntésben történjen meg.[99] Meglátásom szerint ez nyilván kizárólag akkor lehetséges, amennyiben az indokolás nem szenved olyan mértékű hiányosságban, amely már önmagában a *Haftungsbescheid* megsemmisítését kellene, hogy eredményezze.

A jogintézmény járulékossága okán az adókötelezettségnek akár az adóalany, akár másik helytállásra kötelezett személy részéről történő időközbeni megfizetésével a még jogerőre nem emelkedett *Haftungsbescheid* jogellenesnek minősül. Az adó összegének megfizetése e joghatást viszont az ellentmondást elbíráló másodfokú, az ún. ellentmondási döntés *(Einspruchentscheidung)* meghozataláig válthatja ki. A helytállásról való jogerős döntést követően a megfizetés a *Haftungsbescheid* jogszerűségét viszont már nem érinti. Az adójogi mögöttes felelős ekkor sem marad „védelem" nélkül, a fizetendő adó összegének helyesbítését az AO 218. §-ában szabályozott számítási határozattal *(Abrechnungsbescheid)* kérheti.[100]

5.1.1.2. A jogorvoslati jog és annak korlátja

A GG 19. cikk (4) bekezdésében definiáltak értelmében a helytállásra kötelezettet is megilleti az őt érintő közigazgatási cselekmények, így a *Haftungsbescheid* vitathatóságának lehetősége. Azaz számára is biztosított a jogorvoslathoz való jog *(Rechtsweggarantie)*. Ennek a BVerfG értelmezése szerint valódi hatékony (bírósági) kontrollnak kell lennie a közigazgatási döntés felett. A hatékony jogvédelem *(effektiver Rechtsschutz)* azt jelenti, hogy az alapjog címzettje, aki jogsérelmet szenvedett, jogosult mind jogi, mind ténybeli alapon teljeskörűen vitatni a sérelmet okozó cselekményt, így annak jogalapját is *(das Gebot der vollständigen Nachprüfung)*.[101]

A helytállásra kötelezett a *Haftungsbescheid* ellen az AO 347. §-ában szabályozott ellentmondás *(Einspruch)* útján élhet jogorvoslattal.[102] Az adóalanyt e jogosultság nem illeti meg, mert számára az elsődleges kötelezés jogalapjának és összegszerűségének kifogásolása már elsődleges kötelezéssel szemben biztosított volt.[103] Az ellentmondás az AO 355. § (1) bekezdése értelmében a *Haftungsbescheid* közlésétől számított 1 hónapon belül terjeszthető elő. A másodfokú adóhatóság az ellentmondást az *Einspruchentscheidung*gal bírálja el. Az *Einspruchentscheidung* ellen keresetlevél útján bírósági jogorvoslatnak is helye van, amelyet az érintett adónemtől függően az illetékes pénzügyi vagy közigazgatási bíróság fog elbírálni.[104]

---

99 Schmittmann i. m. 517.

100 Alois Th. Nacke: *Die Haftung für Steuerschulden*. Köln, Dr. Otto Schmidt, 2007. 270.

101 BVerfG, 05.02.1963 – 2 BvR 21/60 [18] bekezdés; BVerfG, 27.10.1999 – 1 BvR 385/90 [72] bekezdés; Sachs i. m. 707–708.; valamint Hans D. Jarass – Bodo Pieroth: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*. München, C. H. Beck, 2022. 513. és 520.

102 Az ellentmondás a magyar adóigazgatási eljárások rendszerében a fellebbezés jogintézményének feleltethető meg.

103 Schaumburg–Hendricks i. m. 185.

104 Amely adókat a jogalkotó helyi (tartományi vagy települési) szinten szabályozta és azok igazgatása is helyi szinten van, azoknál a közigazgatási bíróságok bírnak illetékességgel. Minden más esetben

Az ellentmondásban alapvetően elsőként a helytállás alapjául szolgáló törvényi tényállás megvalósulása vitatható. Ettől függetlenül viszont a helytállásra kötelezett személy *jogorvoslati jogának terjedelme teljeskörűen érvényesül*, mivel emellett többek között kifogásolhatja azt is, hogy a *Haftungsbescheid* akár formai hibában szenved, akár az elsődleges kötelezés alapja és összege nem jogszerűen került megállapításra.[105] Szintén sérelmezheti, hogy a jogintézmény igénybevétele a mérlegelési szabályok megsértésével valósult meg, annak terjedelme és fajtája helytelenül lett megállapítva, vagy az igény alapjául szolgáló adót az adóhatóság már törölte teljesítés, beszámítás, elengedés vagy éppen elévülés okán.[106] Megállapítható tehát, hogy a teljes körű kifogásolhatóság magában foglalja az adóalannyal szemben érvényesített, adó megfizetésére vonatkozó adóhatósági igénnyel szembeni vitathatóság jogát is.

Fontos megjegyezni, hogy a jogorvoslati jog terjedelmének legfőbb alakítója a BVerfG, a BFH és a tudományos élet volt.[107] A BVerfG a kérdéssel alapjogi szempontból részletesen egy helytállásra kötelezett panaszos alkotmányjogi panasza alapján foglalkozott az 1996. november 29-én meghozott 2 BvR 1157/93 számú határozatában (a továbbiakban: Határozat).[108] A tényállás szerint a panaszos, amely egy kölcsönös biztosító egyesület volt, adásvételi szerződés útján szerzett meg egy ingatlant a később felszámolás alá kerülő S-KG-től, amely egy betéti társaság volt. Mivel az S-KG iparűzési adó tartozása nem volt végrehajtható, ezért az adóhatóság az adótartozás megfizetésére a helytállásra kötelezés keretében a RAO 116. §-a alapján a panaszost, mint az üzem átvevőjét kötelezte. A panaszos a helytállásra kötelezésről rendelkező *Haftungsbescheid*ot fellebbezéssel támadta, amellyel az annak kiindulási pontját képező iparűzési adó megállapításának jogszerűségét is vitatni kívánta. Ez azonban eredménytelennek bizonyult. Keresettel, majd felülvizsgálati kérelemmel is élt, amelyeket mind az illetékes közigazgatási bíróság *(Verwaltungsgericht)*, mind a Közigazgatási Felsőbíróság (*Bundesverwaltungsgericht*; a továbbiakban: BVerwG) elutasított. Határozataik indokolása lényegében arra épült, hogy az iparűzési adó megfizetésére kötelezés egy kétszintű folyamat eredménye. Ennek első mozzanata az adóalap megállapítása, amely az ún. számított adóalap megállapításról szóló határozatban *(Gewerbesteuermeßbescheid)* ölt formát. Ezzel szemben a bírósági jogorvoslati út a pénzügyi bíróságokhoz tartozik. A második mozzanat a tényleges adófizetési kötelezettség meghatározását jelenti, amely az ún. adót megállapító határozatban *(Gewerbesteuerbescheid)* manifesztálódik. Az előbbiekkel szemben előterjesztett keresetlevelek elbírálása a pénzügyi bíróságok, az utóbbiakkal szemben előterjesztett keresetlevelek elbírálása a közigazgatási bírósá-

pénzügyi bíróságok bírálják el a helytállásra kötelezett személy *Einspruchentscheidung*gal szemben benyújtott keresetlevelét. Ld. Tombor (2019) i. m. 61.

105 Klaus Tipke – Heinrich Wilhelm Kruse (Hrsg.): *Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung – Kommentar*. Köln, Dr. Otto Schmidt, 2021. § 191 41.

106 Koenig i. m. 1456.; Helmschrott–Schaeberle–Scheel i. m. 310.; Halaczinsky i. m. 273–274.; valamint BFH II R 35/86; BFH XI R 11/08; BFH VII B 188/88 és BFH V R 19/88.

107 Utóbbira, mint írott szakirodalomra történt hivatkozás lényegében valamennyi fontos BFH-ban sor került.

108 A Határozat megjelent a BStBl. 1997 II 415 szám alatt is.

gok hatáskörének részét képezik.[109] Az eljárt bíróságok álláspontja szerint az ügyben ez az „elkülönültség" szükségszerűen ahhoz vezetett, hogy a panaszos az iparűzési adó megállapításának jogalapját kizárólag az ilyen jellegű megállapításokat tartalmazó *Gewerbesteuermeßbescheid*dal szemben előterjeszthető fellebbezésben, így pénzügyi per keretében a pénzügyi bíróságok előtt vitathatta volna. A tényleges fizetési kötelezettséget megállapító *Gewerbesteuerbescheid*hoz szorosan kapcsolódó *Haftungsbescheid* elleni fellebbezésben, majd közigazgatási bíróságok előtt, azaz az előttük benyújtható jogorvoslatokban viszont erre már nem volt lehetősége, a szigorúan elválasztott mozzanatok és jogorvoslati utak okán. A bíróságok arra is utaltak, hogy a panaszosnak az AO 350. §-a alapján, amely a panaszt *(Beschwer)* biztosítja a közigazgatási aktusokkal szemben, az elvi lehetősége fennállt arra, hogy a *Gewerbesteuermeßbescheid*ban foglaltakat vitathassa.

A panaszos alkotmányjogi panaszában több GG szakasz sérelmére is hivatkozott. Kiemelten hangsúlyozta, hogy a BFH joggyakorlata és a jogirodalom egységes álláspontja szerint is a helytállásra kötelezett a figyelembevétele alapjául szolgáló elsődleges kötelezés jogalapját és összegszerűségét is vitathatja. Ezzel szemben a jelen ügyben számára ez nem volt biztosított, mivel sem a *Haftungsbescheid* elleni fellebbezésében, sem a bírósági jogorvoslatok során nem tudta érdemben vitatni az elsődleges kötelezés jogalapját képező megállapításokat, mivel az illetékes hatóságok és bíróságok ettől az iparűzési adó megállapításához kapcsolódó jogorvoslati utak elkülönültségére hivatkozással elzárták. Ráadásul e szervek azt a körülményt is figyelmen kívül hagyták, hogy a *Gewerbesteuermessbescheid* ellen külön megpróbált fellebbezni, azonban az adóhatóság azt, amelyben szintén a jogalapot, összegszerűséget vitatta, nem vizsgálta érintettség hiányára hivatkozva. Ennek eredményeként meglátása szerint hatékony jogvédelem nélkül maradt.

Az alkotmányjogi panaszra a BFH I. és VIII. tanácsa is nyilatkozatott tett. Az I. tanács szerint aggályos, hogy az eljárt közigazgatási bíróságok eljárásjogi okokra hivatkozással nem vizsgálták a panaszosnak az elsődleges kötelezés jogalapja és összegszerűsége elleni fellebbezését. Utalt arra, hogy akivel szemben *Haftungsbescheid*ot hoztak, az jogosult az elsődleges kötelezés tartalmát teljeskörűen vitatni, amely alól szűk körben csupán az AO 166. §-ában foglaltak jelentenek kivételt. A VIII. tanács arra hívta fel a BVerfG figyelmét, hogy a bírósági meghallgatás követelményének alapelve sérült azzal, hogy a panaszos ténybeli előterjesztését az elsődleges kötelezés jogalapját és összegszerűségét illetően nem vették figyelembe, és ennek nem adták alaki és anyagi jogi indokát, igazolását. Az I. tanácshoz hasonlóan hivatkozott az egységesült bírósági joggyakorlatra a vitatás terjedelménél.

A BVerfG az alkotmányjogi panaszt megalapozottnak találta a GG 19. cikk (4) bekezdésében definiált jogorvoslathoz való jog *(Rechtsweggarantie)* és a GG 103. cikk (1)

---

[109] Az iparűzési adó adóalapjának és a fizetendő adó meghatározásánál, valamint a jogorvoslati utak alakulásánál ld. még magyarul részletesen: Tombor Csaba: A helyi adórendszer Németországban. In: Kecső Gábor – Tombor Csaba: *A helyi adók szabályozása és joggyakorlata Magyarországon külföldi kitekintéssel – különös figyelemmel az iparűzési adóra és a helyi vagyonadók arányosságára*. Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 107–108. és 111–118.

bekezdésében nevesített bírósági meghallgatáshoz való jog *(Anspruch auf rechtliches Gehör)* sérelme okán. Álláspontja szerint az eljárt bíróságoknak már a kiindulási pontja is téves volt: ítéleteikben a pénzügyi bíróságok azon helytelen állandó joggyakorlatára támaszkodtak, amely szerint az iparűzési adó esetén a helytállásra kötelezett a jogorvoslati utak elkülönültsége miatt a *Gewerbesteuermeßbescheid* tartalmát kizárólag a pénzügyi perben vitathatja, a közigazgatási bírósági eljárásban már nem. Ezzel szemben a hatóságoknak és a bíróságoknak arra kellett volna ügyelniük, hogy hatékony és teljes körű jogvédelmet biztosítsanak a panaszos számára.[110]

Rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való jog a jogosult számára nemcsak formálisan biztosítja a bírósághoz fordulás lehetőségét, hanem hatékony jogvédelmet szavatol neki. Az állampolgárnak joga van a lehető leghatékonyabb bírósági kontrollhoz. A bírósághoz való hozzáférést nem szabad olyan észszerűtlenül megnehezíteni, amely ténybeli okokkal már nem igazolható. Utalt arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog és a bírósági meghallgatáshoz való jog ugyanazt a célt szolgálja, azaz a hatékony jogvédelem biztosítását. A hatékonyság követelménye nem csupán a bírósághoz való hozzáférés lehetővé tételére vonatkozik, hanem azon joghoz is, hogy az eljárás során a fél meghallgatásra is kerülhessen. Ezen alkotmányos mércéknek azonban a támadott bírósági határozatok nem feleltek meg, mivel jogértelmezésükkel elzárták a panaszost ezen alapjogainak gyakorlásától.[111]

A BVerfG részletesen idézte a BFH és a jogirodalom kialakult álláspontját, amely szerint mindig is biztosítani kellett a helytállásra kötelezett személy számára az elsődleges kötelezés vonatkozásában a *Haftungsbescheid*dal szemben előterjesztett *Einspruch* útján a teljes körű, jogalapra és összegszerűségre kiterjedő jogorvoslat jogot. Szintén kitért az AO 166. §-ára, amely a vitathatóság terjedelmének korlátozását szabályozza. Megjegyezte viszont, hogy ilyen korlátok a panasz alapjául szolgált bírósági eljárásokban egyértelműen nem álltak fenn, mivel S-KG-tól az ingatlant nem örökösként szerezte, nem minősült korábbi képviselőjének, meghatalmazottjának és érintettség hiányában saját jogon sem volt lehetősége a *Gewerbesteuermeßbescheid* vitatására.[112]

Megjegyezte, hogy azon általános jogi előírás megsértése vagy figyelembe nem vétele, amely arra szolgál, hogy egy eljárási résztvevő a bíróság előtt meghallgattasson, önmagában nem jelent szükségszerűen alapjogi sérelmet. Viszont a hatékony jogvédelem érvényesüléséhez az eljárás résztvevőinek rendelkezésre kell, hogy álljon valamilyen mértékben arra lehetőség, hogy az eljárás során előadhassák a ténybeli és jogi érvelésüket is. Ez alkotmányos minimum követelmény. Alapjogi sérelem tehát akkor áll fenn, ha a bíróság az általános jogi előírás értelmezésénél vagy alkalmazásánál a bírósági meghallgatást érintő jelentőséget vagy fontosságot rosszul értékelte. Ezt minden esetben egyedileg kell vizsgálni, hogy ezzel az alkotmányosan garantált jogvédelem csökkentésre került-e.[113]

---

110 Határozat [23] bekezdés.

111 Határozat [24]–[25] bekezdései.

112 Határozat [26]–[27] bekezdései.

113 Határozat [29] bekezdése.

A BVerfG álláspontja szerint a panaszosnak egyáltalán nem volt lehetősége arra, hogy a helytállásra kötelező határozattal szemben előterjesztett fellebbezése alapján a jogalap és az összegszerűség tekintetében meghallgatásra kerüljön bíróság előtt. Ezt két irányból „zárták el" előle. A közigazgatási perben azért nem volt meghallgatási lehetősége, mert a bíróságok szerint a jogalapot a *Gewerbesteuermessbescheid*dal szembeni jogorvoslatában támadhatta volna meg a pénzügyi bíróságok előtt. A pénzügyi bíróságok előtt viszont nem volt lehetősége annak tartalmi vitatásra, mivel az illetékes pénzügyi bíróság szerint a panaszos abban az eljárásban nem volt résztvevő. Ebből következően viszont sérelmet szenvedett a GG 103. cikk (1) bekezdése.[114] Mindezek alapján a BVerfG megállapította, hogy a panaszos a *Haftungsbescheid*dal ellen benyújtott *Einspruch*ban nem vitathatta érdemben az elsődleges kötelezés jogalapjáról rendelkező *Gewerbesteuermessbescheid*ban foglaltakat, ezért sérült a jogorvoslathoz és a bírósági meghallgatáshoz való alapjoga is.

A Határozat alapján kimondható, hogy a BVerfG úgy döntött, hogy az elsődleges kötelezésnél a teljes körű vitathatóságnak kell megvalósulnia, mert így érvényesülhet a GG-ben nevesített jogorvoslathoz való jog és a bírósági meghallgatáshoz való jog. Megállapítható továbbá az is, hogy a BVerfG nem differenciálta tovább az egyes helytállásra kötelezhető személyek jogorvoslati jogának terjedelmét aszerint, hogy tárgyi vagy személyi alapon felelnek. Valamennyi adójogi mögöttes felelőst teljeskörűen illeti meg ezen alapjog, a már említett hatékony jogvédelem okán.[115]

Az elsődleges kötelezés teljes körű vitathatóságának követelménye két kivétel esetén nem érvényesül. Ennek egyik esetét, amint arra a Határozat ismertetése során már utaltam, az AO 166. §-ában definiáltak jelentik, az ún. „közreműködés az adómegállapításnál" *(Drittwirkung der Steuerfestsetzung)*. Eszerint amennyiben az adózónál az adó már (alaki) jogerősen megállapításra kerül, akkor azt az általános jogutód mellett annak a harmadik személynek is el kell fogadnia, akinek az általános jogutód mellett korábban az adózó képviselőjeként, meghatalmazottjaként vagy saját jogán lehetősége lett volna az adófizetési kötelezettséget tartalmazó döntés megtámadására. E rendelkezés értelmében a kiindulási pontot képező döntés jogereje már nem törhető át.[116] A „lehetőség" fogalmába értendő természetesen a megtörtént, de eredménytelen kifogásolás esete is.[117] Az AO 166. §-ának érvényesülésével és pontos keretével a BFH több alkalommal is foglalkozott. Így az megállapította, hogy amennyiben a helytállásra kötelezettnek korábban lehetősége lett volna az adózó képviselőjeként, meghatalmazottként, vagy saját jogon vitatnia az elsődleges kötelezés már jogerőre emelkedett megállapításait, akkor azokat az már akkor sem támadhatja meg a helytállásra kötelezési eljárásban, ha az elsődleges kötelezés már nem áll fenn és ezért tartalmilag téves a helytállásra kötelezés. Szintén nincs lehetőség az elsődleges kötelezés alapjául szolgáló tényállás vitatására, amennyiben a helytállásra kötelezett korábban az elsődleges kötelezéssel érintett adóalany kft. ügyvezetője volt annak felszámolása

114 Határozat [30] bekezdése.

115 Ekkehart Reimer, a heidelbergi egyetem tanszékvezető professzorának szóbeli közlése alapján.

116 Koenig i. m. 1456.

117 Nacke i. m. 266.

idején és az igénybejelentésre nyitva állt időintervallumban nem volt elérhető. Ennek eredményeként a bejelentett adóhatósági hitelezői követeléseket nem támadta meg, ezért ezek mind elismerésre kerültek. Azt viszont szükséges rögzíteni, hogy az AO 166. §-ának elengedhetetlen feltétele, hogy a helytállásra kötelezett személy a korábbi „pozíciójában" a lehetséges jogorvoslati eszköz teljes ideje alatt olyan helyzetben legyen, hogy vitatni tudja az elsődleges kötelezésről rendelkező döntést.[118] Az AO 166. §-a szerinti vitatási akadályt eredményez az is, ha a helytállásra kötelezett személy az AO 360. §-ának alkalmazásával hivatalból vagy kérelemre bevonásra kerül az adóalany elsődleges kötelezéssel szemben megindított ellentmondási eljárásába *(Hinterziehung zum Verfahren)*.[119]

Szintén korlátokba ütközik a helytállásra kötelezett jogorvoslati joga a *Haftungsbescheid*nál, ha érdekeltként *(Beigeladene)* megjelent az elsődleges kötelezéssel szemben indított peres eljárásban. E csoport „megalkotásával" a vitatásra jogosultak körét a bírósági jogértelmezés szűkítette le, mondhatni az AO 166. §-át bővítette ki. Ez lényegében az AO-ban szabályozott „eljárásba vonás" jogintézményének bírósági eljárási pandantja. A pénzügyi bíróságnak az 1965-ös *Finanzgerichtsordnung* (a továbbiakban: FGO) 60. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy hivatalból vagy kérelemre az olyan személyt, akinek az adótörvényből származó jogos érdekét a támadott döntés érinti, különösen a helytállásra kötelezett személyt, érdekeltként perbe állítsa *(Beiladung)*. Ebből következően az adójogi mögöttes felelős egyszerű érdekeltként a peres eljárás résztvevője lehet.[120] Az érdekeltként való perbeállítás a bíróság részéről nem kötelező.[121] Amennyiben viszont a helytállásra kötelezett egyszerű érdekeltként részt vesz az elsődleges kötelezést vizsgáló bírósági eljárásban, és az jogerős ítélettel zárul le, akkor annak anyagi jogereje már köti őt és a továbbiakban nem vitathatja az abban foglaltakat.[122]

Amennyiben a másodfokú adóhatóság az *Einspruchentscheidung*gal megsemmisíti vagy megváltoztatja a *Haftungsbescheid*ot, azt, a speciális szabály hiányában, az AO 129–132. §-a szerinti közigazgatási cselekményekre vonatkozó általános és nem az AO 172. §-ában definiált, az adómegállapítást tartalmazó döntésekre vonatkozó szabályok szerint hozza meg.[123]

---

118 Tipke–Kruse i. m. § 191. 42.; BFH XI R 9/16 [29] bekezdés.

119 Jakob i. m. 149.

120 Fritz Gräber (Hrsg.): *Finanzgerichtsordnung mit Nebengesetzen-Kommentar*. München, C. H. Beck, 2019. 543.

121 A kényszerű érdekelti perbenállást a jogalkotó az FGO 60. § (3) bekezdésében szabályozta. A helytállásra kötelezettek viszont az FGO 60. § (1) bekezdésében foglaltak alapján nem tartoznak közéjük. A BFH X B 117/09 számú határozata [4] bekezdésében is megerősítésre került, hogy a helytállásra kötelezett személy perbenállása az elsődleges kötelezéssel kapcsolatos jogvitában nem kötelező. Ennek oka éppen az, hogy a helytállásra kötelezési eljárásban a későbbiekben majd kiemelten vitatható lesz az elsődleges kötelezés jogalapja és összegszerűsége.

122 Nacke i. m.267.

123 Halaczinsky i. m. 273.

5.1.1.3. Akadályok

A helytállásra kötelezett figyelembevételének érdemi korlátját a törvényi tényállások megvalósulásának hiánya mellett az elévülési szabályok *(Verjährung)* jelentik. Erről az AO 191. § (3)–(5) bekezdései rendelkeznek. A jogalkotó az elévülési szabályoknál kiemeli, hogy azoknál az adómegállapítást tartalmazó határozatokat érintő elévülési, adómegállapítási határidőre vonatkozó szabályok veendők figyelembe, így különösen a határidőt korlátozó *(Ablaufhemmung)* rendelkezések is.[124]

A *Haftungsbescheid* meghozatalánál az AO 191. § (3) bekezdése szerint az elévülés időtartama fő szabály szerint 4 év. Bizonyos esetekben azonban a jogalkotó ezt ettől eltérően határozta meg. Ennek megfelelően az elévülés időtartama az AO 70. §-a szerinti adócsalás esetén 10 évet, gondatlan adócsalásnál 5 évet, az AO 71. §-a szerinti tényállásnál szintén 10 évet tesz ki. Az AO 191. § (4) bekezdése értelmében a nem adótörvényekből fakadó helytállásra kötelezési, tehát polgári jogi eseteknél az elévülés a rájuk irányadó speciális elévülési időtartamhoz igazodik.[125] Fontos rögzíteni, hogy az AO 191. § (3) bekezdésében foglaltak okán az elévülés számításának kezdő időpontja annak az évnek az utolsó napja, amikor a helytállásra kötelezés törvényi tényállása megvalósul. Ennek okát minden bizonnyal az képezi, hogy a német rendszerben főszabály szerint elválik a helytállásra kötelezésnél a jogalap megállapítása és a tényleges fizetésre kötelezése. A törvényi tényállás akkor valósult meg, ha a helytállásra kötelezett a helytállásra kötelezési norma valamennyi lényeges ismertetőjegyét már teljesítette.[126]

Az elévülési határidők számításánál érdemes még utalni arra, hogy a jogalkotó azt is rögzítette: amennyiben az elsődleges kötelezés még nem került megállapításra, akkor a *Haftungsbescheid* meghozatalára nyitva álló határidő „nem járhat le" korábban, mint az adófizetési kötelezettség megállapítására vonatkozó jog határideje.[127]

5.2. A fizetési felszólítás

A 2. ábra megfelelően szemlélteti, hogy a helytállásra kötelezés folyamatának második mozzanata a *Zahlungsaufforderung* meghozatala. E különálló közigazgatási aktussal történik a helytállásra kötelezett személy tényleges kötelezése, azaz az adótartozás megfizetésére kötelezése. Alkalmazásának az AO 219. §-a szerint szigorú feltételei vannak: egyrészt a helytállásra kötelezés jogalapjának fennállása, másrészt a *Haftungsbescheid* megléte esetén is kizárólag akkor lehet a helytállásra kötelezettet az adótartozás megfizetésére kötelezni, amennyiben az adóalany ingó vagyontárgyaira folytatott végrehajtás eredménytelen maradt, vagy feltehető, hogy a végrehajtás eredménytelen lenne.

E korlátozó főszabály is megerősíti azt a tényt, hogy a helytállásra kötelezés alapvetően szubszidiárius jogintézmény az elsődleges adófizetésre kötelezési jogviszony-

---

124 Koenig i. m. 1452.

125 Ezek mindenekelőtt a HGB 26., 159. és 160. §-ait jelentik. Andrascek-Peter–Braun i. m. 300.

126 Tipke–Kruse i. m. § 191. 21.

127 AO 191. § (3) bekezdés negyedik mondata és Hampel-Benkendorff i. m. 120.

hoz képest. Ez alól viszont maga az AO nevesít szűk körben kivételt. Az AO 219. § második mondta szerint ugyanis korlátok nélkül, azaz az adóalanyt érintő végrehajtás lefolytatásának hiányában is azonnal fizetésre kötelezhetők az adócsalást vagy adóorgazdaságot elkövetők, illetve a törvényben meghatározott, az adó levonására kötelezett kifizetők és a mások közterheit viselők, így az AO 34. § (1) bekezdés második mondatában foglaltak alapján a vagyont kezelő törvényes képviselők is.[128] Ennek oka az, hogy ezen személyek kizárólagosan vagy túlnyomó mértékben személyes cselekedetükkel hozzájárultak az alapul szolgáló adótartozás keletkezéséhez. Amennyiben a helytállásra kötelezett „azonnali" kötelezése történik, akkor az adóhatóságnak döntésében feltétlenül szükséges utalnia és támaszkodnia a jogalapot megteremtő körülményre.[129] Megjegyzendő, hogy a büntetőjogi tényállásokon alapuló helytállásra kötelezési eseteknél a figyelembe vehető személyek szűkebb körénél „esik ki" a járulékos jelleg, mivel az csak az elkövetőre vonatkozik, így a részesek, a felbujtó és a bűnsegéd esetén erről nem beszélhetünk.[130]

A végrehajtás eredménytelenségének megállapításához a végrehajtást elengedhetetlen lefolytatni az adóalannyal szemben az ingóságokra vonatkozóan. Az ingatlanvagyonra nem szükséges végrehajtási cselekményt foganatosítani. Ez azt is jelenti, hogy a szubszidiárius jelleg ugyan főszabály, viszont csak komoly korlátok között érvényesül, mivel az adóhatóság az adóbevételek hatékony beszedése okán jelentős kedvezményt kapott alóla. Szükséges utalni arra, hogy a bírósági joggyakorlat alapján ennek ellenére mérlegelési hibában szenved a *Zahlungsaufforderung*, ha az adóalanynak az adó megfizetésére elegendő értékben áll rendelkezésre ingatlanvagyona és adóhatóság nem abból elégíti a tartozást.[131]

Az adóalany ingóságaira vezetett végrehajtás eredménytelen, amennyiben nem volt lefoglalható vagyontárgy vagy azok értékesítéséből származó bevételek nem haladták meg a végrehajtási költségeket. Az eredménytelen végrehajtás vélelme mérlegelés útján abban az esetben állapítható meg, amennyiben az adóhatóságnak konkrét, időben aktuális információi és adatai vannak arról, hogy az adóalany ingóságaira vezetett végrehajtás eredménytelen lenne, ezért a végrehajtási eljárás lefolytatása szükségtelen válik.[132] Ennek megfelelően a helytállásra kötelezettel szemben akkor is kibocsátható *Zahlungsaufforderung*, amennyiben az adóalannyal szemben a felszámolási eljárás még folyamatban van. Ebben az esetben viszont, ha annak a körülményei fennállnak, ajánlott a helytállásra kötelezett számára fizetési halasztás engedélyezése.[133] Az adóhatóság akkor is eredménytelennek tekinti a végrehajtást, amennyiben az adóalany számára csupán az 1950-es Polgári perrendtartásról szóló törvény (*Zivilprozessordnung*;

---

128 Rolf Kühn – Alexander von Wedelstädt: *Abgabenordung und Finanzgerichtsordnung-Kommentar.* Stuttgart, Schäfer-Poeschel, 2011. 677.

129 A BFH a BFH VII S 39/92 számú ítéletének [27] bekezdésében egy adócsalást elkövető mögöttes felelős esetében is megfogalmazta e követelményt.

130 Klein i. m. 1290.

131 Tipke–Kruse i. m. § 219. 3.

132 Koenig i. m. 1570–1571.

133 Klein i. m. 1290.

a továbbiakban: ZPO) 850c. §-ában meghatározott foglalás alól mentes munkabért *(Pfändungsgrenzen für Arbeitseinkommen)* folyósítják és egyéb vagyona nincsen.[134]

A *Zahlungsaufforderung*nak a jogalapra és a tartozás összegére vonatkozó pontos adatokat és indokolást kell tartalmaznia. Egyéb részletes indokolással viszont nem kell rendelkeznie, mivel a helytállásra kötelezéshez kapcsolódó valódi mérlegelési szempontok a *Haftungsbescheid*ban találhatók.[135] A *Zahlungsaufforderung*gal szemben, hasonlóan a *Haftungsbescheid*hoz, szintén ellentmondás terjeszthető elő. A jogorvoslati jog terjedelme azonban ebben az esetben már igencsak korlátozott: ugyanis kizárt a *Haftungsbescheid*ban rögzítettek, így annak jogszerűségének vagy az anyagi jogi alapok, illetve adó mértékének vitatása.[136] Az ellentmondásban ezzel lényegében csak a *Zahlungsaufforderung* kibocsátásának – azaz az eljárásjogi szempontok – jogszerűsége vitatható.

6. Összegzés: követendő vagy elvetendő példa?

Kijelenthető, hogy a német adójogi szabályozás sarokköve, az AO és korábban a RAO, egy olyan stabil, a fő jellemzőit már közel száz éve fenntartó jogszabály, amely egyfajta gyűjtő és rendszerező szerepet lát el. Ennek megfelelően mind anyagi jogi, mind eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz. Előbbiek alapjaiban „építenek" a polgári jogból ismert definíciókra. Elmondható, hogy az AO rendszere letisztult és követhető struktúrában épül fel, amely megfelelően határolja el az egyes jogviszonyokat, azok alanyait és az érvényesítésükhöz kapcsolódó eljárási szabályokat. Ez mindenképpen iránymutató lehetne a hazai szabályozás számára azzal, hogy az egyes viszonyok (igények) az adózás rendjéről szóló 2017. CL. törvényben (a továbbiakban: Art.) és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényben testet öltsenek és elhatárolódjanak jobban az eljárásjogi rendelkezésektől, mert ez számos vitás kérdésben tiszta helyzetet teremthetne.

A német szabályozásból kiemelendő az adózó fogalmának szabatossága. Az AO rendszere megfelelően elválasztotta e csoporton belül az adóalany és a helytállásra kötelezett fogalmát, amelyek egyidejűleg anyagi jogi és eljárási jogi jogviszonyok címzettjei is. Ezenfelül a jogalkotó az AO egészében egyértelműen meghatározta az adózó–adóalany–helytállásra kötelezett személy kategóriák megfelelő használatával azt, hogy az egyes jogosultságoknál vagy kötelezettségeknél melyik vagy melyek éppen az érintettek. Az adózó hazai kategóriájának gyűjtőfogalomként újragondolása szükséges lenne, amelybe mind az adóalany, mint anyagi és eljárásjogi kategória, mind az adó megfizetésére kötelezett személy indokoltan követelne helyet. Itt természetesen a fogalmukat is definiálni kellene. Ezzel a jogállásuk is stabil alapokon, önállóan állhatna és nem maradhatna tere az Alkotmánybíróságnak sem olyan alkotmányos követelmények megfogalmazására, mint amelyeket a 9/2013. (III.6.) AB határozatban,

---

134 A ZPO e rendelkezése az AO 319. §-a folytán alkalmazandó. A foglalás alól mentes megkeresett munkabér összege 2023-ban havi szinten 1.178,59 euro, heti szinten 271,24 euro, napi szinten 54,25 euro.

135 Klein 1290.

136 BFH VII S 39/92 [23] bekezdés.

a 20/2015. (VI.16.) AB határozatban, valamint a 22/2017. (IX.11.) AB határozatban megfogalmazott. Az Alkotmánybíróság ugyanis azokban az adó megfizetésére kötelezés jogintézményének alapvető jogállási jellemzőinek figyelmen kívül hagyásával tett megállapításokat.

A helytállásra kötelezés intézményéről elmondható, hogy az szintén erőteljesen támaszkodik a polgári jogi hagyományokra, így a kezességből és a kártérítési jogból ismertekre. Jelentős részben ebből is fakadnak az alapvető jellemzői, a járulékos és a szubszidiárius jellege. Mindenképpen érdekes megoldás, hogy az AO „kabáttörvény" szerepe ellenére a helytállásra kötelezett személyek jelentős része nem került ismételten nevesítésre abban, ráadásul még a konkrét utalás is hiányzik rájuk. Azok csupán jogértelmezéssel, közvetett módon érhetők el az adóhatóság számára. Azt gondolom, hogy a tényállások hazai, Art.-ban található taxatív, zárt listás felsorolása átláthatóbb, jobb megoldás a német nyílt listás megoldásnál.

A német rendszernek az alapvetően a hatósági adókivetésre támaszkodásból fakadó sajátossága, hogy a helytállásra kötelezés folyamata lényegében két elkülönült mozzanatból, a jogalap megállapításából és a fizetésre kötelezésből áll. A jogalap önálló megállapításával, a *Haftungsbescheid*nak még az elsődleges kötelezést érintő adóvégrehajtás hiányában való meghozatalának lehetőségével a jogalkotó egy rendkívül hatékony eszközt teremtett meg a költségvetési bevételek behajtásának biztosítására. Így ugyanis, ha nem teljesítene az adóalany, az adóhatóság rögvest, késedelem nélkül tudja érvényesíteni az adótartozást a *Zahlungsaufforderung* kibocsátásával. Szintén a rendszer effektivitása felé mutat, hogy a helytállásra kötelezettek konkrét figyelembevételéhez nem elvárás a teljes körű végrehajtás lefolytatása az adóalannyal szemben. A polgári jog szabályai szerint korlátolt felelősséggel rendelkező személyeket, vezető tisztségviselőket és az adócsalás, adóorgazdaság elkövetőit az adóhatóság a saját mérlegelése alapján, magánjogi, büntetőjogi felelősséget megállapító bírósági határozat nélkül kötelezhetik helytállásra. A hatékonyságnak persze megvan az „ára" is: az alkotmányos védelem szintje komoly sérüléseket szenved el azzal, hogy a jogalkotó az adóhatósági mérlegelési jogkör gyakorlásának rendkívül tágra nyitásával a polgári ügyekben eljáró bíróságok felelősséget áttörő hatáskörét áttelepítette az adóhatósághoz, a büntető ügyekben eljáró bíróságok bűnösséget megállapító hatáskörét pedig megkerülte azzal. Kétségtelen, hogy ezzel az AO 5. §-ából levezethető megoldással, amelyet számomra különös módon a bírósági joggyakorlat is gond nélkül elfogadott, biztosítva van a jogalkotói cél, hogy az adójogi mögöttes felelősség gyors és valódi segítséget jelentsen az adóhatóságoknak a költségvetési bevételek biztosításánál. A magyar szabályozás és joggyakorlat ezzel szemben az alapjogi jogvédelem oltárán „feláldozta" bizonyos szintig az adó megfizetésére kötelezés hatékonyságát. A német szabályozás ismeretében a jogvédelem–hatékonyság párosának az átgondolása lehetővé válik.

A német joggyakorlat az elmúlt évtizedek során részletesen kimunkálta, hogy eltérően alakul a jogorvoslati jog terjedelme a *Haftungsbescheid*nál és az *Zahlungsaufforderung*nál. Az elsődleges kötelezés teljes körű vitathatóságának a *Haftungsbescheid* ellen benyújtott *Einspruchsverfahren*ben kell megvalósulnia. Meglátásom szerint ez a helyes út a magyar rendszerben is. Az adó megfizetésére kötelező határozattal szembeni fellebbezésben kell biztosítani a mögöttes felelős számára az

alaphatározatban foglaltak tartalmi korlátok nélküli vitathatóságát és nem az alapeljárásban kell szavatolni annak részvétele biztosításával.

Összességében azt gondolom, hogy a tanulmányomban leírtakkal elértem a bevezetésben megfogalmazott célomat. Ennek köszönhetően ugyanis megállapítható, hogy a német rendszer megfelelő szabályozási és joggyakorlati mintákkal szolgál a magyar szabályozás számára ahhoz, hogy a felmerült jogértelmezési kérdések átgondolásra, a strukturális problémák pedig újragondolásra kerülhessenek. A címben feltett kérdésre az összefoglalás alapján röviden azt a választ tudom adni, hogy alapvetően igen, követendő mintát jelent számunkra a német szabályozás és joggyakorlat. Ez kiemelten érvényes a jogállásoknál és jogorvoslati jog terjedelmét illetően. De a kép árnyalt, mert több olyan terület van, így például a jogintézmény hatékonyságának kérdése is, amit nem lehet kritikátlanul követni.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 195–216.

A MULTINACIONÁLIS VÁLLALATOK ADÓELKERÜLÉSE ELLEN JOGALKOTÁS ÚTJÁN VALÓ FELLÉPÉS NEHÉZSÉGEI UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI SZINTEN

Wágner Tamás Zoltán
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban[1] a multinacionális vállalatok adóelkerülése elleni jogalkotás útján való uniós és nemzetközi fellépés nehézségeit fogjuk részletesen megvizsgálni. E téren látni fogjuk, hogy a sikeres fellépést elsősorban az adóparadicsomokra vonatkozó általános definíció hiánya és az adópolitika területén meglévő egyhangúság követelménye nehezíti. A konkrét okok vizsgálata előtt tisztázzuk az adóelkerülés és az adókijátszás fogalma közötti különbséget is, mivel manapság – köszönhetően az egyre bonyolultabb adóelkerülési technikáknak – egyre nehezebb meghúzni a határvonalat. Az elemzést elsődlegesen a hazai és külföldi szakirodalomban uralkodó jogi álláspontok értékelésével folytatjuk le, melynek során a közös konszolidált társasági adóalap kálváriájára részletesen is kitérünk. Összességében véve a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szembeni fellépés vonatkozásában hiába van alapvetően elvi egyetértés az országok között, az eltérő érdekek könnyen felülírhatják ezt. Mindazonáltal ezt az ellenállást a média és az NGO-k[2] oldaláról érkező nyomás-

[1] A tanulmány a Young Leaders Fellowship Found – Fiatal Vezetők Ösztöndíja Alapítvány által nyújtott ösztöndíj keretében született meg.

[2] A fogalom meghatározása tekintetében nincs konszenzus a szakirodalomban. Ezek a szervezetek egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a demokratikus intézményrendszer védelmében, éppen ezért nem véletlen, hogy számos NGO-t az uniós intézmények és más nemzetközi szervezetek fő partnerei között tartják számon. Legfontosabb jellemzőjük, hogy magánszemélyek vagy magánkollektívák hozzák létre őket (innen ered az elnevezésük is: „nem kormányzati szervezetek"), jogszabályi keretek között működnek, valamint profitszerzési célokat elsődlegesen nem követnek. Ezeken túlmenően a szakirodalom kiemeli még az önkéntességet, a függetlenséget (elsősorban kormányzattól és egyéb állami hatóságtól) és a közjó szolgálatát is, mint alapvető kritériumot. Ebbe a körbe sorolhatók például a környezetvédelmi, emberi jogi, fogyasztóvédelmi, karitatív és az oktatási szervezetek. Az NGO-

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

gyakorlás fokozatosan meg tudja törni, amely a 2010-es évek második felétől egyre inkább megfigyelhető.

A tanulmány által felvetett probléma napjainkban kifejezetten aktuális, mivel a multinacionális vállalatok által alkalmazott adóelkerülési technikákból fakadó kihívásokkal már nemcsak szakértői körökben foglalkoznak, hanem – köszönhetően a médiában megjelent cikkek százainak is – kormányzati berkekben is: a különböző adóelkerülési technikák jelentős, akár dollármilliárdokban mérhető költségvetési bevételektől fosztják meg az államokat szerte a világon. Éppen ezért a 2008-2009-es gazdasági válság után mind nemzetközi (OECD), mind uniós színtéren több kezdeményezés is született az adóelkerülési kiskapuk megszüntetésére (pl. közös konszolidált társasági adóalap, OECD BEPS Akcióterv). Az elvi egyetértés dacára – különösen a 2010-es években – rendkívül nehéz a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szembeni jogalkotás útján való fellépés, mely több tényezőre is visszavezethető. A média, valamint az NGO-k (pl. Oxfam) aktivitása a 2008-2009-es gazdasági válságot követően – kihasználva a kormányzati megszorítások miatti állampolgári elégedetlenséget – jelentősen megerősödött, amely bizonyos mértékig akadályát képezte a jogalkotás útján való fellépésnek. Hiszen a moralitásra alapozott érvelésükkel ők is hozzájárultak ahhoz, hogy az adóelkerülés és az adókijátszás fogalma közötti határvonal egyre inkább elmosódjon: noha a szakirodalomban az elhatárolás alapját a jogellenesség képezi (míg az adóelkerülés esetén az adózó a jogszabályi kereteken belül marad, addig az adókijátszás esetén megszegi azokat), viszont mindkét tevékenység egyaránt sérti a morális értékrendet, mivel egyaránt jelentős mértékű adóbevételkiesést eredményeznek az állami költségvetés számára, valamint indokolatlan előnyt jelentenek az átlagos adófizetőkkel szemben. Ennek ellenére a média és az NGO-k oldaláról érkező nyomásgyakorlás a későbbiek során ténylegesen a jogalkotás katalizátorává vált: az uniós intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament) erre is támaszkodva változatos eszközökkel (pl. állami támogatási szempontú vizsgálatok, európai parlamenti speciális bizottságok felállítása) sikeresen tudták megtörni a tagállami ellenállást, amely a 2010-es évek második felétől kezdve több adóelkerülés elleni jogszabály (pl. ATAD irányelv,[3] Globális minimumadó bevezetésére vonatkozó irányelv[4]) elfogadását eredményezte. Nemzetközi színtéren pedig kiemelendő az OECD BEPS Akcióterv,[5] valamint az OECD berkein belül 2021-ben elfogadott, majd 2022 végén az uniós jogrendbe is átültetett globális minimumadó.[6] Ennél sokkal súlyosabb problémát jelentett, hogy elsősorban politikai okok miatt az adóparadicsom fogalmára továbbra sincs egységes

---

król részletesen ld. KAPRINAY Zsófia: A civil szervezet mint új fogalmi kategória, és annak lehetséges megközelítései. *Miskolci Jogi Szemle*, 2015/1. 97–99.

3 A Tanács 2016/1164/EU irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról. HL L 193, 2016.7.19., 1–14. o.

4 A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról. HL L 328., 2022.12.22., 1–58. o.

5 Action Plan on base Erosion and Profit shifting. *OECD Publishing*, 2013. https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf

6 Ezzel kapcsolatban részletesen ld. a 103. lábjegyzetet.

definíció: a nemzetközi szakirodalomban (Stiglitz, Zucman) sokkal szélesebb értelemben használják a kifejezést, mint a nemzetközi szervezetek (OECD) vagy az uniós intézmények dokumentumaiban. E tekintetben elegendő csak megemlíteni, hogy míg a Benelux államokat a szakirodalom rendszeresen az adóparadicsomok közé sorolja, addig a hivatalos listákon ezek az országok egyáltalán nem szerepelnek. Végezetül uniós színtéren – szinte egészen mostanáig – a jogalkotás gátjaként jelentkezett, hogy a közvetlen adózás területén – hasonlóan a közvetett adókhoz – az egyhangúság követelménye az irányadó, vagyis egyetlen tagállam is képes megakadályozni egy jogszabály elfogadását. Mindez összességében véve azt eredményezte, hogy az adóelkerülés elleni fellépést tekintve érdemi előrelépésre sokáig nem volt reális esély, számos ígéretes kezdeményezés bukott el mind nemzetközi, mind uniós színtéren.

2. Az adóelkerülés és az adókijátszás fogalmának az elhatárolása

Ahogy már említettük, manapság komoly kihívást jelent a kormányok számára, hogy a multinacionális vállalatok különböző technikák segítségével radikálisan tudják csökkenteni az adófizetési kötelezettségüket, amely jelentős költségvetési bevételkiesést eredményez. E gyakorlatok elleni sikeres fellépés egyik legfontosabb záloga, hogy az egyes adózói magatartásokat világosan el lehessen különíteni egymástól. Ennek hiányában ugyanis a fogalmi keretek elmosódnak, amely megnehezíti a jogalkotás útján való fellépést. A számtalan adózói magatartás közül a nemzetközi szakirodalomban leginkább az adóelkerülés és az adókijátszás esetében merül fel az elhatárolás kérdése. Habár látszólag egyértelmű helyzetről van szó (az elhatárolást a szakirodalomban uralkodó nézetek szerint a jogellenesség képezi), a gyakorlat azt mutatja, hogy ma már ez messze nem ilyen egyszerű a különbségtétel, amelyet csak súlyosbít, hogy a szakirodalom az adóteher csökkentését célzó adózói magatartások számos típusát (pl. adótervezés, adómegtagadás, adómenekülés, adócsalás) különbözteti meg, továbbá egyre több az olyan szürkezónás adózói tevékenység, amelyet nehéz egyik vagy másik kategóriába besorolni. Jelen alfejezetben éppen ezért az adóelkerülés és az adókijátszás fogalmának elhatárolásával fogunk foglalkozni, melynek során részletesebben is megvizsgáljuk ezeket a kérdéseket.

A szakirodalomban a gazdasági és jogi következmények alapján számtalan adózói magatartásformát különböztetnek meg a szakértők. E tekintetben találóan fogalmaz Erdős Éva, aki szerint „a tudatos adótervezéstől és adóoptimalizálástól az adókikerülésen keresztül egészen az adókijátszásig és a büntetőjogban szankcionált adócsalásig terjed az adózói magatartások skálája”.[7] Figyelembe véve azt a tényt, hogy az előbb említettek között legális és illegális adózói magatartások egyaránt előfordulnak, valamint a köztük lévő határvonalak könnyen elmosódhatnak, az egyes adózói magatartások definiálása nem egyszerű feladat. *Adótervezés* esetében alapvetően jogellenességről nem lehet szó, mivel itt az adózó a jog adta kereteken belül alkalmaz – különböző gazdasági számítások alapján – olyan megoldásokat, amelyek számára a legkedvezőbb

[7] Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 168.

adófizetési kötelezettséggel járnak pl. adókedvezmények igénybevétele.[8] Az adótervezés agresszív formája viszont már a jog kereteit feszegeti: az adózó olyan megoldásokat alkalmaz, amely túlmegy a jogalkotói szándékon. Ennek során ugyanis a vállalkozás az adórendszerekben rejlő aszimmetriákat és kiskapukat használja ki, amelyek hátterében elsősorban az áll, hogy az adórendszerek hagyományosan a kettős adóztatás elkerülésére fókuszálnak és sokszor nem harmonizáltak. A fő célok közé többek között a forrásországbeli társasági és forrásadó csökkentése és – csoportvállalat esetén – az anyavállalat adóterhének csökkentése tartozik. A szakértők az agresszív adótervezés következményei között említik a kettős levonást (ugyanazt a veszteséget mind a forrás, mind a székhely szerinti államban levonják), valamint a kettős nem adóztatást (a forrás államban nem adózott jövedelem a székhely szerinti államban is mentesül az adózás alól[9]). Az *adómegtagadás* egyaránt lehet legális és illegális adózói magatartás is. Előbbire példát Vörös Gyula a házipénztár adó be nem fizetésével hoz,[10] míg utóbbi körbe az éves adófizetési kötelezettség elmulasztása tartozik, amely késedelmi kamatot és adóbírságot is maga után von. Tóth Mihály ezt az adózási magatartásformát a „polgári engedetlenség" egyik fajtájának tekinti, amely azonban nem jár büntetőjogi jogkövetkezményekkel.[11] Egyes szakértők külön kategóriaként kezelik az *adómenekülést*, amely a különböző adórendszerek eltéréséből származó átmeneti vagy tartós előnyök kihasználásán alapul. Erre jó példa egy magas adókulcsokat alkalmazó országból egy alacsony adókulcsú országba történő székhelyáthelyezés, amellyel tipikusan multinacionális vállalatok élnek. Alapvetően legális adózói magatartás, de előfordulhat, hogy erre felhalmozott közterhek mellett kerül sor. Ez utóbbi esetben már illegálisnak minősül.[12]

Az egyes adózói magatartásformák részletes megvizsgálása helyett az elemzést a továbbiakban az *adóelkerülés (tax avoidance)* és az *adókijátszás (tax evasion)* elhatárolására szűkítjük, amely a nemzetközi szakirodalomban napjainkban – az agresszív adótervezés mellett – központi kérdésnek számít. Ez egyáltalán nem meglepő, hiszen mindkét jelenség egyidősnek tekinthető az adózással: míg a hatóságok adót vetnek ki és azok minél hatékonyabb beszedésére törekszenek, addig az egyének és a vállalkozások igyekeznek adófizetési kötelezettségüket változatos módokon csökkenteni.[13] A

---

[8] Maria Mihaela Postea: Theoretical and methodological approaches on tax evasion. *DIEM: Dubrovnik International Economic Meeting,* vol. 6, no. 1 (September 2021) 184.; Tóth Mihály: Az adócsalás elkerülésének hamis mítoszai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám/2. kötet. 420.; Erdős (2012) i. m. 169.

[9] Brian J. Arnold – James R. Wilson: Aggressive international tax planning by multinational corporations: The Canadian context and possible responses. *SPP Research Papers*, vol. 7., no. 29. (2014) 17.; Postea i. m. 184.; Otto Farny – Michael Franz – Philipp Gerhartinger – Gertraud Lunzer – Martina Neuwirth – Martin Saringer: *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*. Wien, AK Wien, 2015. 4–5.

[10] Vörös Gyula: *Az adók versenyképességre gyakorolt hatása az Európai Unióban*. PhD értekezés. Gödöllő,Szent István Egyetem, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2011. 50. https://archive2020.szie.hu/file/tti/archivum/Voros_Gyula_disszertacio.pdf

[11] Erdős (2012) i. m. 171.; Tóth i. m. 420.

[12] Erdős (2012) i. m. 171.; Tóth i. m. 420.

[13] Postea i. m. 184.

szakértők sokszor felváltva használják a két fogalmat,[14] amely gazdasági szempontból nézve indokolható: mindkét jelenség egyaránt negatív hatással van az adott ország költségvetésére. Éppen ezért a közgazdászok manapság már nem tesznek különbséget az adóelkerülés és az adókijátszás között.[15] Jogi szempontból viszont – még ha a moralitás indokolná is – a két fogalmat nem szabad összemosni és világosan el kell határolni őket egymástól. Itt kezdődnek azonban a problémák: az adóelkerülésre nincs általánosan elfogadott definíció,[16] továbbá a jogellenességet, mint az adóelkerülés és adókijátszás közötti határvonalat is egyre nehezebb meghúzni.[17] Ennek köszönhetően a szakirodalomban változatos módokon határozzák meg, illetve különítik el a két fogalmat. Az ITC (*The International Tax Compact*[18]) szerint az adóelkerülésre az adórendszer törvényes keretei között kerül sor, amikor az egyének és a vállalkozások az adórendszer kiskapuit használják ki olyan eszközökkel élve, amelyek egyedüli célja az adófizetési kötelezettség csökkentése. Ezzel szemben az adókijátszás olyan illegális gyakorlatokhoz kötődik, amelyek egyedüli célja az adózás alóli mentesülés pl. adóköteles jövedelem vagy tevékenység eltitkolása, szándékosan alacsonyabb jövedelem bevallása vagy levonások, mentességek túlzott alkalmazása. Adókijátszás megvalósulhat jogszerű tevékenységek mellett elszigetelten vagy akár úgy is, hogy az adózó egész tevékenysége az illegalitásban zajlik, például az adott vállalkozást még be sem jegyezték.[19] Az Isabelle Ioannides – Jan Tymowski szerzőpáros az adókijátszást úgy definiálja, mint olyan illegális aktust, amely a legálisan vagy illegálisan szerzett jövedelmet elrejti a hatóságok elől például hamis adóbevallással. Az adóelkerülés során az adózó viszont jogszerű eszközökkel igyekszik javítani a pénzügyi helyzetét, csökkentve ezzel a fizetendő adó mértékét például a legálisan igénybe vehető levonások vagy adótervezési technikák segítségével.[20] Jasmine M. Fisher kiemeli, hogy az adókijátszás és adóelkerülés közötti megkülönböztetés elsődlegesen jogi jellegű: míg előbbi esetben az adózó jogellenes

---

14 Jasmine M. Fisher: Fairer shores: Tax havens, tax avoidance, and corporate social responsibility. *Boston University Law Review*, vol. 94, no. 1 (2014) 339.

15 Erich Kirchler – Boris Maciejovsky – Friedrich Schneider: Everyday Representations of Tax Avoidance, Tax Evasion, and Tax Flight: Do Legal Differences Matter? *SFB 373 Discussion Paper*, no. 2001., 43. https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/4223/43.pdf?sequence=1

16 Paulo Rosenblatt: Tax avoidance in emerging countries: is a GAAR a suitable measure? *Revista Direito Tributário Internacional Atual,* vol. 1. (2016) 76.

17 Erdős (2012) i. m. 169.

18 Az ITC-t a Német Szövetségi Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztérium alapította 2009-ben. Az ITC a nemzetközi adózási és fejlesztési környezet változó prioritásait követve folyamatosan fejlődik, amely egyaránt tükröződik profiljában, irányítási struktúrájában és munkamódszerében. Az ITC-t a fenntartható fejlődést szolgáló igazságos, hatékony és átlátható adórendszerek jövőképe vezérli, melynek érdekében támogatja az eredményorientált kezdeményezések hatékonyságának erősítését az adózás és a fejlesztés területén. Az ITC három lényegi funkciót tölt be: titkársági szolgáltatások nyújtása, hálózatépítés és új kezdeményezések inkubátoraként szolgál. A szervezet tevékenységéről részletesen ld.: https://www.taxcompact.net/mission-and-functions

19 Postea i. m. 184.

20 Isabelle Ioannides – Jan Tymowski: Tax evasion, money laundering and tax transparency in the EU Overseas Countries and Territories – Ex-Post Impact Assessment. *European Parliamentary Research Service*, PE.593.803., April 2017. 13.

magatartások (megtévesztés, elrejtés) segítségével igyekszik mentesülni az adófizetési kötelezettség alól, addig az utóbbi esetben kész a jövedelmét bevallani a hatóságoknak és csak jogszerű eszközöket alkalmaz. Az adóelkerülési gyakorlatok alapvetően három dologra épülnek:

- kevesebb adót fizetni, mint amennyit az adott ország jogszabályainak észszerű értelmezése alapján kellene,
- a nyereség utáni adófizetésre nem a tevékenység helye szerinti országban kerül sor,
- az adó megfizetésére a nyereség realizálódásához képest később kerül sor.[21]

Az Európai Bizottság szintén a fenti nyomvonalon halad, amikor a két fogalmat elhatárolja egymástól: az adókijátszás esetében a jogszabályokat figyelmen kívül hagyva jövedelem vagy információ eltitkolásáról van szó, míg adóelkerülésnél az adózó a jog keretein belül maradva igyekszik élni a kiskapuk nyújtotta lehetőségekkel.[22]

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy míg az adókijátszásnál tudatos jogsértésről van szó, addig az adóelkerülésnél az adózó csak a rendszer gyenge pontjait használja ki – akár egészen a jogszerűség-jogellenesség határáig is elmenve – a jogi kereteken belül. Látszólag tehát nem tűnik nehéznek a két fogalom elhatárolása. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az adózók (különösen a multinacionális vállalatok) napjainkban olyan változatos technikákat fejlesztettek ki az adófizetési kötelezettségük csökkentése érdekében, ahol már egyre inkább elmosódik a határvonal a jogszerű és a jogellenes tevékenység között. Deák Dániel kiemeli, hogy „ma már az adóelkerülés túlmutat önmagán, ugyanis az adóalap megőrzésénél vagy elvonásánál még nagyobb súllyal esik latba az, hogy fenntartható-e az üzleti műveletek átláthatósága".[23] John Christensen, a Tax Justice Network alapítója és igazgatója pedig úgy fogalmaz, hogy „az adóelkerülési gyakorlatok során zömmel joghézagokat használnak ki, amelyek aláássák a jogbiztonságot és a demokráciát. Annak ellenére, hogy ez papíron törvényesnek minősül, nagyon szürke és homályos terület, ami erőteljesen hozzájárul a napjainkban tapasztalható gazdasági egyenlőtlenséghez."[24] Hasonló állásponton van a Slemrod–Blumenthal–Christian szerzőtrió is, akik szerint az adóelkerülés az adókijátszás közötti határvonal a gyakorlatban közel sem egyszerű, mivel, ha a törvény világosan is fogalmaz, de az az adózó számára ismeretlen, vagy a közigazgatás ennek ellenére figyelmen kívül hagy bizonyos tranzakciókat, tevékenységeket. Végezetül az is előfordulhat, hogy maga a törvény sem egyértelmű.[25] Az előbbiektől némiképp eltér, de szintén az elhatárolás kérdését érinti Barker gondolatmenete is, aki úgy véli, hogy félrevezető a két fogalmat pusztán a jogellenesség alapján megkülönböztetni. Ehe-

[21] Fisher i. m. 339–340.

[22] https://taxation-customs.ec.europa.eu/time-get-missing-part-back_en Idézi: Farny et al. i. m. 5.

[23] Deák Dániel: Adókijátszás és adókikerülés jogi megközelítésben. *Jogtudományi Közlöny,* LX. évf., 2005/5. 191–201.

[24] Jules Hendriksen: The role of offshore tax havens in the international tax system. *Análise Europeia,* vol. 1., no. 2. (2016) 46–47.

[25] Postea i. m. 184.

lyett célszerűbb inkább a jogkövetkezményeket alapul venni: az adókijátszás általában bűncselekménynek minősül, míg az adóelkerülés nem.[26] Ugyanakkor az adókijátszás kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az egyes országok jogrendszerei ugyanazon cselekményeket eltérően kezelhetik. Például a jövedelem részleges bevallása vagy elmulasztása, a releváns információ visszatartása Svájcban és Liechtensteinben csak polgári jogi szankciókkal jár, míg egyes országok (pl. Bulgária) összeghatárhoz kötik a minősítést.[27] Az adóelkerülés pedig – noha nem jár büntetőjogi jogkövetkezménnyel – közel sem jelenti azt, hogy az adózónak nem kellene számolnia törvényi vagy bírósági korlátokkal, ha agresszívnak minősül.[28]

Mindezek fényében tehát jól látszik, hogy a szakirodalomban az adózói magatartások számos típus*át különböztetik meg*, valamint a szürkezónás adóelkerülési technikák alkalmazása miatt egyre nehezebb az egyes tevékenységek megítélése és így a két fogalom elhatárolása. Mi – az elhatárolás nehézsége ellenére is – azzal az állásponttal értünk inkább egyet, amely az adóelkerülés és az adókijátszás közötti különbséget nem pusztán a jogellenességhez, hanem a büntetőjogi jogkövetkezményhez köti. Habár ez sem jelent tökéletes elhatárolást, mégis ez az a megközelítés, amely a legjobban mutatja a két adózói magatartás eltérő jogi minősítését. A bonyolult adóelkerülési technikák alkalmazása miatt viszont itt is szükség van a szürkezónás gyakorlatok eseti vizsgálatára, melynek során figyelembe kell venni, hogy ugyanazon adózói magatartást az egyes államok jogrendszerei eltérően kezelhetnek. Végezetül szorosan idekapcsolódik az a tény, hogy napjainkban a média és az NGO-k – különösen a multinacionális vállalatok esetében – kihasználják a társadalmi elégedetlenséget és morális kérdést csinálnak az adófizetési kötelezettségből. Ez ugyan egyfelől érthető (az adóelkerülés és az adókijátszás egyaránt jelentős bevételektől foszthatja meg az állami költségvetéseket), másfelől viszont bizonyos mértékben az egyik akadályát képezheti a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szembeni jogalkotás útján való fellépésnek. Az elkövetkezőkben éppen ezért ezeket az akadályokat fogjuk megvizsgálni.

3. Jogalkotás útján való fellépést nehezítő tényezők és a meghiúsult kezdeményezések nemzetközi, valamint uniós színtéren

Napjainkban széles támogatottsága van a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatai elleni fellépésnek. Az elvi egyetértés dacára a konkrét lépések megtétele sokkal nehezebb, hiszen már a fogalmi keretek tisztázásánál is felmerülnek kérdések az adóelkerülés és az adókijátszás vonatkozásában. Emellett több olyan tényező is van, amely akadályként jelentkezik. E tekintetben érdemes kiemelni az adóparadicsomokra vonatkozó általános definíció hiányát, az adópolitika területén meglévő egyhangúság követelményét a Tanácsban, amelynek következtében egyetlen tagállam is útját tudja állni egy jogalkotási javaslatnak, valamint a média és az NGO-k aktivitását. Ezek közül a legna-

[26] William B. Barker: The Ideology of Tax Avoidance. *Loyola University Chicago Law Journal,* vol. 40., no. 2. (2009) 241–242.

[27] Farny et al. i. m. 13.; Postea i. m. 185.

[28] Arnold–Wilson i. m. 13.

gyobb problémát az előbbi kettő okozza, mivel utóbbi egyben nyomásgyakorló eszközként is működhet, amely rákényszerítheti az országokat arra, hogy felhagyjanak az egyes kezdeményezések blokkolásával nemzetközi, illetve uniós színtéren. Ennek ellenére látni fogjuk, hogy az államok – pontosabban államok egy bizonyos csoportja (pl. Benelux államok, Írország) – sokáig viszonylag könnyen meg tudták akadályozni vagy fel tudtak puhítani egy-egy számukra kedvezőtlen javaslatot (pl. *közös konszolidált társasági adóalap kálváriája*, vagy az OECD lista az adóparadicsomokról). Jelen fejezet első felében ezeket az akadályokat fogjuk áttekinteni összekapcsolva a sikertelen kezdeményezések kérdésével. Ezt követően a fejezet második felében megvizsgáljuk, hogy a média és az NGO-k hogyan tudtak fokozatosan nyomást gyakorolni az államokra, hozzájárulva ezzel uniós, illetve nemzetközi színtéren az adóelkerülés elleni jogszabályok elfogadásához.

3.1 Az adóparadicsomokra vonatkozó általános definíció hiánya, mint akadály

Amennyiben a konkrét kérdésekre térünk, akkor célszerű az adóparadicsomokra vonatkozó általános definíció hiányával kezdenünk, amely az egyik legjelentősebb akadály*át* képezi a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szembeni fellépésnek. Hiszen ennek következtében *közel sem egyértelmű, hogy mely országok minősülnek adóparadicsomnak,* amely egyben nemcsak jogi, hanem politikai kérdés is. A legtöbb állam reputációját féltve – noha bőkezű támogatásokat nyújt a multinacionális vállalatoknak – visszautasítja az adóparadicsomi minősítést és erről igyekszik meggyőzni a releváns nemzetközi szervezeteket is.[29] Ennek hátterében az áll, hogy a külföldi befektetők a kedvező adózási környezeten túl azt is figyelembe veszik, hogy milyen az adott ország megítélése: ugyanis komoly presztízsveszteséget szenvedhetnek el, ha olyan országban fektetnek be, amelyet a szervezett bűnözéssel vagy a kábítószerkereskedelemmel kötnek össze. Az adóparadicsomokat pedig sokszor éppen ezekkel a fogalmakkal társítják nemcsak a nemzetközi szervezetek különböző jelentéseiben, hanem a közbeszédben is.[30] Ahhoz, hogy jobban megértsük az adóparadicsomok mibenlétét, célszerű kiindulnunk azok tipikus jellemvonásaiból. E tekintetben 3 szempontot kell figyelembe venni:

- titoktartásra vonatkozó jogszabályok,
- multinacionális vállalatokra irányadó speciális szabályok,
- sajátos vállalati struktúrák.[31]

---

[29] Ennek kapcsán ld. pl. a közelmúltból Luxemburg és Hollandia esetét: Nikolaj Nielsen: Luxembourg not a tax haven, claims PM. *EUobserver,* 28 Jun 2017. https://euobserver.com/justice/138368 ; Luxembourg refuses to be labelled ‚tax haven' by Illinois. *Luxembourg Times*, 09.04.2017. https://tinyurl.com/k2w9nwtt ; Simon Goodley – Dan Milmo: Dutch Masters of Tax Avoidance. *The Guardian*, 19 October 2011. https://tinyurl.com/2umcy3ud

[30] E tekintetben jó példa a Bahamák és a Kajmán-szigetek, melyek a mai napig „kénytelenek" komoly reputációs kampányokat folytatni, mivel az 1970-es és 80-as években a területükön folyó kábítószerkereskedelem miatt komolyan visszaesett a beruházási kedv.

[31] Ezzel kapcsolatban részletesen ld. Hakan Narci: Tax Havens & The OECD Campaign Against Them. Master thesis. Bergen & Louvain La Neuve, Norwegian School of Economics Louvain School of Management, 2011/2012. 14. http://uniset.ca/microstates2/narci.pdf ; *Tax havens and development – Status,*

Ezekből a szempontokból kiindulva a potenciális adóparadicsomok köre meglehetősen széles. Ez utóbbit támasztja alá a nemzetközi szakirodalomban használt számos definíció is. Például Richard Murphy szerint az adóparadicsomokat a használat oldaláról célszerű megközelíteni.[32] Ennek értelmében arra használják fel őket, hogy:

- elkerüljék vagy kijátsszák az adókötelezettséget,
- a bűncselekményeket eltitkolják,
- az ügyfelek a tevékenységüket titokban tartsák, illetve
- mentesüljenek a saját országukban meglévő eljárási költségek alól.[33]

John D. Wilson meghatározása alapján az adóparadicsomok tipikusan kis államok, amelyek a külföldi befektetőknek alacsony adókulcsokat vagy adómentességet kínálnak és vonzó jogszabályi kereteket biztosítanak (beleértve a banktitkot), s amelyeket a multinacionális vállalatok csatornaként alkalmazhatnak a más országokból származó nyereségeik átcsoportosítására.[34] Ezzel szemben ugyanakkor mások szűkebb értelemben használják a fogalmat. E tekintetben érdemes megemlíteni, hogy egy norvég kormánybizottság *(Government Commission on Capital Flight from Poor Countries)* szerint nem célszerű a preferenciális adórezsimeket működtető országokat egyből adóparadicsomnak tekinteni. Ehelyett inkább a tevékenységük körülírásával lehet az adóparadicsomokat azonosítani:

> „A jogszabályi kereteket úgy alakították ki, hogy elősegítse a magán- és közérdek megkerülését más országokban – más szóval azokban az országokban, ahol az érintett cégek adóilletékességgel rendelkeznek vagy kötelezettségeik vannak. Az adóparadicsomi struktúrák elsősorban az adóalapot veszélyeztetik, de sok esetben bűncselekmények titokban tartására is felhasználhatók."[35]

Mindezek nyomán a nemzetközi szakirodalomban többen is az adóparadicsomok közé sorolnak olyan országokat, amelyek népszerű nemzetközi befektetési helyszínek, pénzügyi központok és nem mellesleg sok esetben az Európai Unió tagjai is. Így például ezekre a listákra rendszeresen felkerül Ciprus, Hollandia, Írország, Luxemburg, Málta, Svájc.[36] Amennyiben tehát *a szélesebb értelmezés hivatalosan is teret nyerne,*

---

analyses and measures. Government Commission on Capital Flight from Poor Countries, June 18, 2009. 24–28. https://tinyurl.com/3hmt743s

32 Richard Murphy: Out of sight. *London Review of Books*, vol. 33., no. 8. (2011) 21.

33 Hendriksen i. m. 47–50.

34 John D. Wilson: Tax Havens in a World of Competing Countries. *CESifo DICE Report*, 2014/4.

35 *Tax havens and development – Status, analyses and measures*. Government Commission on Capital Flight from Poor Countries, June 18, 2009. 19. https://tinyurl.com/3hmt743s

36 Ezzel kapcsolatban ld. pl. James R. Hines Jr.: Treasure Islands. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no. 4. (2010) 105.; Johan Langerock: Off the hook – How the EU is about to whitewash the world's worst tax havens. *Oxfam*, March 2019. 18. https://tinyurl.com/2x8hv3p5 ; Richard Phillips – Matt Gardner – Alexandria Robins – Michelle Surka: *Offshore Shell Games 2017 – The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies*. U.S. Public Interest Research Group Education Fund – Institute on Taxation and Economic Policy, October 2017. 9–10. https://tinyurl.com/bazka657

akkor az számos uniós tagállamot mind politikai, mind gazdasági szempontból veszélyeztetne.[37] *Éppen ezért ezek az államok ellenérdekeltek abban, hogy az adóparadicsomokra vonatkozóan általánosan elfogadott definíció szülessen, amely alapját képezhetné* egy *átfogó listának az adóparadicsomokról*. Ennek következtében viszont az egyes nemzetközi szervezetek, szakértők más-más meghatározást használnak, amely megnehezíti a fellépést ezen országok gyakorlata ellen. Hivatalos körökben a leggyakrabban az OECD által 1998-ban kidolgozott meghatározást[38] használják, így ezen keresztül fogjuk szemléltetni, hogy a fenti „szövetségnek" köszönhetően milyen jelentős mértékben sikerült tompítani ezen listák erejét. Elöljáróban fontos kiemelni, hogy ennek alapján az adóparadicsomok közé az olyan adórendszerek tartoznak, amelyek:

- az adott jövedelmet nem, vagy csak minimálisan adóztatják meg,
- ahol nem létezik hatékony információcsere,
- hiányzik a transzparencia, illetve
- az adórendszer elősegíti az olyan külföldi vállalatok létesítését, amelyek ténylegesen nincsenek jelen az adott országban vagy megakadályozza, hogy ezek a vállalatok kereskedelmi hatást gyakoroljanak a helyi gazdaságra.

Érdekesség, hogy Svájc és Luxemburg – noha OECD tagok – távol maradtak az eseményektől és nélkülük született meg az adóparadicsomok feketelistája 2000-ben, mely 35 országot tartalmazott. Habár a kumulatív kritériumrendszer és az országok száma alapján elsőre úgy tűnhet, hogy egy erős listáról van szó, a gyakorlat mást mutat. Ugyanis az európai országok közül mindössze Ciprust és Máltát említi, figyelmen kívül hagyva a sokkal nagyobb pénzügyi központokat például Írországot, Hollandi*át*, Luxemburgot.[39] Ehelyett inkább a kisebb szigetországokra, valamint a Karibi-térségre fókuszál. Ráadásul a későbbiek során ez csak tovább puhult: amerikai nyomásra az utolsó 2 kritérium kikerült *és* a továbbiakban csak a transzparenciára és az információcserére összpontosított az OECD. Ezeket a követelményeket pedig 7 ország kivételével mindenki teljesítette is 2002 áprilisára. 2009-ben az OECD három listát készített: fekete (renitens államok), szürke és fehér (akik eleget tettek az OECD standardoknak).

---

[37] Ezzel kapcsolatban ld. pl. Ronen PALAN – Richard MURPHY – Christian CHAVAGNEUX: *Tax Havens. How globalization really works.* Ithaca, Cornell University Press, 2009. 146.; illetve Sorina BOTIŞ: Features and advantages of using tax havens. *Bulletin of the Transilvania University of Braşov, Series V: Economic Sciences,* vol. 7., no. 2. (2014).

[38] Countering offshore tax evasion: Some Questions and Answers. OECD Centre for Tax Policy and Administration, 28 September 2009. 11. https://tinyurl.com/4m3jhuu9

[39] Például Hollandia – a bizottsági vizsgálatok megindulása idején – hivatalosan nem minősült pénzügyileg átláthatatlannak *(secrecy jurisdiction)*, mivel eleget tett a vonatkozó nemzetközi követelményeknek. Ennek ellenére általános problémát jelentett, hogy nem lehetett tudni, hogy kik a tulajdonosai az országban letelepedett cégeknek. Ezáltal viszont lehetővé vált, hogy a holland adórendszert kihasználják azok, akik különböző pénzügyi bűncselekményeket (pl. *pénzmosás) szeretnének elkövetni. Hasonló volt a helyzet a feltételes adómegállapítások terén is: a legnagyobb cégekkel kötött megállapodásokat az adóhatóság titokban tartotta, azokhoz csak meghatározott eljárások keretében lehetett hozzájutni. Ezzel lényegében véve elzárták a közvéleményt attól, hogy ezeket a dokumentumokat megismerhesse. Erről részletesen ld.* The Netherlands: a Tax Haven, Continuing its Contribution to the Corporate Tax Race to the Bottom. *Oxfam Novib Policy Report,* 6–9. https://tinyurl.com/2f3cdtdk

A listák gyengeségét jól mutatja, hogy olyan, tipikusan adóparadicsomnak tekinthető országok is felférték a fehér listára, mint Mauritius, Man-sziget vagy Jersey és a renitens államok közé csak négyen kerültek be: Costa Rica, Malaysia, Fülöp-szigetek és Uruguay. Egyikük sem tartozik a multinacionális vállalatok kedvenc adóelkerülési helyszínei közé. Végezetül 2017-ben az OECD újabb feketelistát tett közzé, azonban ezen már csak egyetlen ország, Trinidad és Tobago szerepelt.

Hasonló volt a helyzet az Európai Unió vonatkozásában is, amelynek 2017-ben, a Panama-akták[40] nyomán – az Európai Bizottság kezdeményezésére – elfogadott[41] első feketelistáját[42] *több*, adóelkerülés elleni fellépéssel foglalkozó nemzetközi civil szervezet[43] is súlyos kritikával illette részrehajlása és a politikai szempontok előtérbe helyezése miatt. A listáról többek között olyan államok hiányoztak, mint Bermuda, Kajmán-szigetek és a Brit Virgin-szigetek. A kritikák megalapozottságát jól mutatja, hogy Pierre Moscovici uniós biztos is elismerte, hogy habár a lista jelentős előrelépést jelent, de továbbra sem elegendő a világméretű adóelkerülés elleni fellépéshez.[44] 2019 márciusában a listát frissítették,[45] melynek következtében 7, korábban a szürkelistán szereplő ország került fel[46] a 15 országot tartalmazó feketelistára. A lista a világ öt legrosszabb adóparadicsomának számító országot már nem is tartalmazta (Panamát, Hong Kongot, Man-szigetet, Guernseyt és Jerseyt) *és „természetesen"* olyan országok sem szerepeltek rajta, mint Ciprus, Luxemburg, Málta vagy Írország, amely újabb kritikákat váltott

---

40 Erről részletesen ld. Bastian Obermayer – Frederik Obermaier: The Panama Papers: *Breaking the Story of How the Rich and Powerful Hide Their Money.* London, Oneworld Publications, 2016.

41 The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes. Brussels, 5 December 2017 (OR. en), 15429/17, FISC 345 ECOFIN 1088 https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf

42 A feketelista célja, hogy a tisztességtelen adókedvezményeket és indokolatlan titkosítást alkalmazó ország politikájukat az idevonatkozó uniós szabályozásnak megfelelően módosítják. A lista elkészítése során az alábbi kritériumokat vették figyelembe: adózás átláthatósága, tisztességes adójogszabályok és az OECD adóoptimalizálás korlátozására vonatkozó rendelkezéseinek betartása. A listára az alábbi entitások kerültek fel: Amerikai Szamoa, Bahrein, Barbados, Grenada, Guam, Dél-Korea, Makaó (Kína részeként), Marshall-szigetek, Mongólia, Namíbia, Palau, Panama, Saint Lucia, Szamoa, Trinidad és Tobago, Tunézia, Egyesült Arab Emírségek. Érdemes még megemlíteni, hogy egy szürkelista is készült. Ide azok az országok kerültek fel, amelyeket az EU felszólított, hogy változtassanak adópolitikájukon. Erről bővebben ld. Cécile Remeur: Listing of tax havens by the EU. *European Parliamentary Research Service,* PE621.872–May 2018. https://tinyurl.com/mr45bj5x

43 Itt többek között megemlíthető az Oknyomozó Újságírók Nemzetközi Konzorciuma, a Tax Justice Network vagy az Oxfam. A kritikákat részletesen ld. Will Fitzgibbon: New Panama Papers Leak Reveals Firm's Chaotic Scramble to Identify Clients, Save Business Amid Global Fallout. *International Consortium of Investigative Journalists*, June 20, 2018. https://tinyurl.com/ycx2wz36 ; Cecile S. Gallego: But where is Bermuda, Luxembourg? New EU 'blacklist' omits major tax havens. *International Consortium of Investigative Journalists*, December 5, 2017. https://tinyurl.com/3dakh8vv

44 Gallego i. m.

45 The revised EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes. Brussels, 12 March 2019 (OR. en), 7441/19, FISC 169 ECOFIN 297, https://tinyurl.com/3j4bvxh9

46 Questions and answers on the EU list of non-cooperative tax jurisdictions. *European Commission – Fact Sheet*, Brussels, 12 March 2019. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1629_en.htm

ki.[47] 2023 februárjában a listát ismét frissítették,[48] de azon túlmenően, hogy Oroszország (vélhetően az orosz–ukrán háború miatt), a Brit Virgin-szigetek, Costa Rica és a Marshall szigetek felkerült rá, érdemi változás továbbra sem következett be: a nemzetközi szakirodalomban leginkább kritizált országok újfent „lemaradtak" a listáról.

A fentiek alapján jól látszik, hogy a multinacionális vállalatok lobbiereje és az egyes államok egyéni érdekei jelentős mértékben megnehezítik egy átfogó lista felállítását a legfontosabb adóparadicsomokról, mely az alapját képezhetné a hatékony fellépésnek.[49] Éppen ezért azt mondhatjuk, hogy habár „hivatalosan" kevés adóparadicsom van a világon, ténylegesen viszont sok olyan állam van, amely változatos kedvezményt nyújt a multinacionális vállalatoknak. Ez utóbbiak jelentős részét – *köztük számos uniós tagállamot* – a nemzetközi szakirodalom szintén az adóparadicsomok közé sorolja. Ebből kifolyólag a továbbiakban *célszerűbb* az általánosabb jellegű preferenciális adórezsim kifejezést használnunk.

3.2. Uniós adópolitika területén meglévő egyhangúság követelménye, mint akadály

A jogalkotás útján való fellépést uniós színtéren leginkább az nehezíti (legalábbis a 2010-es években), hogy az adópolitika területén főszabály szerint nem a Lisszaboni Szerződések elfogadása óta általánossá vált minősített többségi szavazás keretében kerül sor a jogszabályok (a közvetlen adók területén elsősorban irányelvek) elfogadására, hanem továbbra is az egyhangúság követelménye az irányadó, vagyis egyetlen tagállam is képes megakasztani a jogalkotási folyamatot. Ennek hátterében az áll, hogy az európai integráció előrehaladtával hiába ruházták fel fokozatosan egyre erősebb hatáskörökkel a tagállamok az uniós intézményeket, a szuverenitásuk szempontjából érzékenynek tartott területeket kizárólagos tagállami hatáskörben hagyták: például az adópolitika (azon belül is a közvetlen adók) az egyik legfontosabb eszköz egy adott tagállamnak a gazdaságpolitik*ája* meghatározására.[50] Így az uniós jog nem ismeri az európai adó fogalmát, ahogy nem létezik uniós adóhatóság, illetve uniós szintű adórendszer sem.[51] Az egyedüli célkitűzés a belső piac integritásának biztosítása. A Szerződésekben viszonylag kevés rendelkezés (EUMSZ 110–113. cikkek) vonatkozik közvetlenül az adókra, ráadásul ezek is elsősorban a közvetett adókra irányadók. Az uniós intézmények az adóharmonizáció (pozitív, illetve negatív[52]) segítségével igyekeznek az

---

47 Az Oxfam segélyszervezet például felszólította az uniós döntéshozókat, hogy a jelenleg használt kritériumok és monitoringozási folyamat helyett olyan eljárásra térjenek át, amely valamennyi létező adóparadicsomot számba vesz.

48 https://tinyurl.com/yx2nzp39

49 Jahanzeb AKHTAR – Verónica GRONDONA: Tax haven listing in multiple hues: blind, winking or conniving? *South Centre, Research Papers,* no. 94. (2019) 3–7., illetve 21–27.

50 BÉKÉS Balázs: *A közvetlen adózás az Európai Unióban*. PhD értekezés. Budapest, PPKE JÁK Doktori Iskola, 2012. 17. https://tinyurl.com/5529e4wz

51 BÉKÉS (2012) i. m. 17.; Őry Tamás: *Adóharmonizáció az Európai Unióban.* Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, é.n. 3. https://tinyurl.com/yc8z39bt

52 A negatív harmonizáció alatt az Európai Unió Bíróságának a jogfejlesztő tevékenységét értjük. Ezzel a kérdéssel jelen tanulmányban nem foglalkozunk.

egyes adórendszereket befolyásolni, teljes beavatkozást azonban nem gyakorolnak.[53] A pozitív harmonizáció keretében a Tanács jogszabályokat fogadhat el különleges jogalkotási eljárásban egyhangúság mellett, ami döntően irányelvek formájában valósul meg.[54] A folyamatot ugyanakkor nehezíti, hogy a Szerződések a közvetlen adózás tekintetében több esetben is lehetővé teszik az eltérést az uniós szabályoktól (pl. EUMSZ 65., 114. cikkek).[55] Emiatt viszont uniós szinten – különösen a közvetlen adózás területén[56] – lassan halad előre az adórendszerek közelítése, az egyes tagállamok adójoga továbbra is nagyfokú eltérést mutat.[57] Ezt jól mutatja az a tény is, hogy a Bizottság állami támogatások útján való fellépésének kezdetéig (2013-2014) mindössze 3 irányelvet fogadtak el: az Anya- és leányvállalati irányelvet,[58] aFúziós irányelvet[59] és a Kamat-jogdíj irányelvet.[60] Ha a főként eljárásjogi szabályokat tartalmazó Közigazgatási irányelvet is ide számítjuk, akkor is csak 4 irányelvről beszélhetünk, ami rendkívül kevés.[61] Ezen a helyzeten pedig az sem segít érdemben, hogy egy adott szakpolitikai területen az integrációban továbblépni kívánó tagállamok élni tudnak a megerősített együttműködésben rejlő lehetőségekkel.[62]

---

53 Erdős Éva: Az európai adóharmonizáció mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/1.* (2012) 256.

54 Bartha Ildikó kiemeli, hogy habár a Szerződések csak a közvetett adókra vonatkozóan tartalmaznak explicite rendelkezést (EUMSZ 113. cikk), a közvetlen adózásra (társasági adózásra) is irányadók: ugyanis az EUMSZ 115. cikke engedélyezi – szintén egyhangúság mellett – irányelvek elfogadását a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából, amelyek közvetlenül érintik a belső piacot. Békés Balázs a közvetlen adók harmonizációjának jogalapjai között említi még az EUMSZ 114. és 352. cikkét is. Utóbbi rendelkezés a rugalmassági záradék, amely kiterjeszti az EU hatáskörét abban az esetben, ha a Szerződések valamely célkitűzésének eléréséhez fellépésre van szükség, de a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört. Erről részletesen ld. pl. Bartha Ildikó: Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 69–70.; Békés (2012) i. m. 54–56.

55 Bartha i. m. 70.

56 Ezzel kapcsolatban ld. pl. Czakó Dezső: Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye. *EU Working Papers*, 3/2011. 95–96.; illetve Margarita F. Safonova – Dmitry S. Reznichenko – Marina V. Melnichuk – Alan K. Karaev – Svetlana F. Litvinova: Taxes Harmonization Features in the European Union Countries. *International Journal of Economics and Financial Issues,* Vol. 6, Iss. 8. (2016) 154–159.

57 Erdős (2012) i. m. 256.

58 A Tanács 2011/96/EU irányelve (2011. november 30.) a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről (átdolgozás), HL L 345., 2011.12.29., 8–16. o.

59 A Tanács 2009/133/EK irányelve (2009. október 19.) a különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, részleges szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére, valamint az SE-k vagy az SCE-k létesítő okirat szerinti székhelyének a tagállamok közötti áthelyezésére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről (kodifikált változat), HL L 310., 2009.11.25., 34–46. o.

60 A Tanács 2003/49/EK irányelve (2003. június 3.) a különböző tagállambeli társult vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetések közös adózási rendszeréről, HL L 157., 2003.6.26., 49–54. o.

61 Békés Balázs: *Közvetlen adózás az Európai Unióban – A tagállami jogok harmonizációja és versenye*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 61–64.

62 A megerősített együttműködésről és annak korlátairól ld. pl. Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség joggyakorlata és intézményei. *Jog, ál-*

A közvetlen adózás területén az uniós jogalkotás nehézségét jól jellemzi a közös konszolidált társasági adóalap kálváriája. A kérdéssel már 2001 óta[63] aktívan foglalkozik a Bizottság, azonban csak 2011-ben nyújtott be konkrét irányelvre vonatkozó javaslatot.[64] A javaslat arra a problém*ára kívánt megoldást találni*, hogy az Európai Unióban tevékenykedő vállalkozásoknak jelentős költséget és adminisztratív terhet jelent az a gyakorlat, hogy külön-külön ki kell számolniuk a társasági adóalapot azon tagállamok esetén, ahol tevékenységet folytatnak. Ráadásul az is komoly akadályt képez, hogy az anyavállalat által az egyik tagállamban beszedett nyereség nem fedezi a másik tagállamban lévő leányvállalat veszteségeit.[65] A javaslat egy rendkívül ambiciózus tervet takart, hiszen elfogadása esetén lényegében véve feleslegessé tenné az anya- és leányvállatok között alkalmazott, a szokásos piaci ár elvén alapuló, transzferárazást.[66] Egy sajátos allokációs technikát vezetne be, melynek értelmében az adóalap számításának a módja minden tagállamban azonos módon zajlana. Vállalatcsoportok esetében az egyes tagok adóalapját összeszámítanák, majd azokban a tagállamokban, ahol tevékenységet végeznek, megosztanák közöttük. Ennek során az értékesítés volumenét, a munkavállalók számát és az utánuk fizetett járulékok összegét, valamint az eszközök értékét vennék figyelembe. A tagállamok a hozzájuk allokált részre vetnék ki az adókulcsukat, vagyis a tervezet nem irányozza elő az adókulcsok harmonizációját. A javaslat komoly előnye, hogy az érintett vállalatoknak nem kellene minden érintett tagállamban adóbevallást benyújtani, hanem elegendő lenne azt csoportszinten megtenni az anyavállalat székhelye szerint illetékes adóhatóság előtt.[67] A vállalatok számára szintén kedvező, hogy mérettől függetlenül valamennyiük számára elérhető ez a lehetőség és opcionális.[68] Ugyanakkor a szabályok nemcsak az uniós vállalkozásokra, hanem azon harmadik országok részlegeire is alkalmazandók lennének, amelyek az Európai Unió területén találhatók. Ezt pedig a kritikusok szerint nehéz lenne a gyakorlatban megvalósítani.[69] További problémát jelentene, hogy az opcionális jelleg miatt tagállamok egy része az adóbevételek csökkenésével számolhatna.[70] Ezek ellenére kezdetben volt arra remény, hogy egy pár éven belül a

lam, politika, 2011/3. 19–20.; Jan MALÍŘ: Enhanced Cooperation in the EU: Its Evolution and Position of the Czech Republic. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 1/2019. 89–112.

63 Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy már 1988-ban felmerült, hogy a társasági adóalapot harmonizálni kellene, belső bizottsági tervezet is készült, azonban ezt végül a Bizottság nem küldte el a Tanácsnak az erős tagállami ellenállás miatt. Erről részletesen ld. Inga CHELYADINA: Harmonization of Corporate Tax Base in the EU: An Idea Whose Time Has Come? *Bruges Political Research Papers*, 76/2019. 7–10.

64 Javaslat a Tanács irányelve a közös konszolidált társaságiadó-alapról (KKTA), COM/2011/0121 végleges, 2011.3.16., 1–87. o.

65 Tracy A. KAYE: Direct Taxation in the European Union:From Maastricht to Lisbon. *Fordham International Law Journal*, vol. 35., no. 5. (2017) 1245–1246.

66 Julien PELLEFIGUE-William FINAN: European Commission Targets Member States' Tax Rulings as Prohibited State Aid: Where Will it Lead? *Deloitte*, 19 March 2018. https://tinyurl.com/55b2jud3

67 BÉKÉS (2019) i. m. 46–48.

68 CHELYADINA i. m. 11–13.

69 KAYE i. m. 1247–1249.

70 CHELYADINA i. m. 13.

szabályozást elfogadják, azonban a gazdasági válság miatti nehézségek éppen ebben az időszakban tetőztek, ami végül odavezetett, hogy nem maradt elegendő tagállam a Tanácsban, amely támogatta volna a javaslatot.[71] A tagállami ellenállást jól mutatta, hogy a bizottsági javaslat megszületése után nem sokkal 9 tagállami parlament[72] a szubszidiaritásra hivatkozva, *indokolt véleményben* kritizálta a Bizottságot amiatt, hogy az nem szolgáltatott elegendő indokot arra, hogy a tagállamok miért ne tudn*ák saját hatáskörükben megoldani a határon átnyúló gazdasági tevékenységeket érintő pénzügyi akadályokat. Emellett megjegyezték, hogy a közös konszolidált társasági adóalap többletköltségekkel járna mind a vállalkozások, mind a tagállamok számára. Így a tervezetet hiába támogatta erősen Franciaország és Németország, az elbukott*.[73] Ezt követően több évre feledésbe merült a kérdés, majd 2016-ban – éppen az állami támogatások jogán alapuló vizsgálatok kellős közepén – a Bizottság ismét elővette. Ezúttal azonban a Bizottság a közös konszolidált társasági adóalap kétlépcsős bevezetését tűzte ki célul: két irányelvjavaslatot dolgozott ki, melyek közül az egyik a közös alapra,[74] *míg a másik a konszolidációra*[75] vonatkozott. További változást jelent a korábbi javaslathoz képest, hogy míg a nagyvállalatok számára kötelező lenne, addig a kisebb vállalkozások számára továbbra is csak opcionális maradna a szabályok alkalmazása. A Bizottságnak ezzel az volt a célja, hogy elősegítse a kisvállalkozások határon átnyúló gazdasági tevékenységeit és fellépjen a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szemben. Habár a Bizottság a lépéssel azt remélte, hogy – a narratívát megváltoztatva – megtöri a tagállamok ellenállását, ezúttal is csalódnia kellett: lényegében véve ugyanazok a tagállamok támogatták (Franciaország, Németország) és ellenezték (pl. Benelux államok, Írország, Magyarország) a bizottsági elképzeléseket, mint a 2011-es javaslat idején.[76] Ennek következtében a bizottsági elképzelésekből mind a mai napig nem született konkrét jogszabály,[77] noha a tagállamok 2021-ben is nyitottak voltak arra, hogy a tárgyalások tovább folytatódjanak ebben a kérdésben.[78] A közös konszolidált társasági adóalap kálváriáját jól szemlélteti Török László, aki szerint „a *késedelem oka, hogy a tagállamok a módszer bevezetésében az adóztatás terén meglévő nemzeti önállóságuk* erózióját látják".[79]

---

71 Chelyadina i. m. 13–16.

72 Bulgária, Írország, Málta, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Svédország és az Egyesült Királyság.

73 Norbert Herzig – Johannes Kuhr: Direct taxation in the EU: The common corporate tax base as the next sub-step towards harmonization. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics,* vol 1., no. 2. (2013) 2–5.

74 Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base. COM (2016) 685.

75 Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). COM (2016) 683.

76 Békés (2019) i. m. 46–48.; Chelyadina i. m. 13–16.

77 Tobias Hentze – Samina Sultan: New attempt to harmonise corporate taxation in the EU. *IW-Report,* 7/2023. 5. https://tinyurl.com/yvwz5mr2

78 ECOFIN report to the European Council on tax issues. 9970/21 FISC 101 ECOFIN 610 CO EUR-PREP 24. 7. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9970-2021-INIT/en/pdf

79 Török László: Társasági adó – új paradigmára van szükség! – I. Jövedelemadó versus hozzáadottértékadó. *Competitio*, 2020/1–2. 13.

3.3. A média és az NGO-k aktivitása, mint (kezdeti) akadály

Az adóelkerülés és az adókijátszás fogalmi elhatárolásának nehézsége, valamint mindkét jelenségnek az állami költségvetésre gyakorolt negatív hatása miatt a média és a különböző NGO-k előszeretettel mossák össze a két fogalmat. A 2008-2009-es gazdasági válságot követő időszakban ez a felfogás megerősödött *és uralkodóvá* vált, mivel a média és az NGO-k úgy *érzékelték*, hogy a megszorító intézkedések miatt a közvélemény fogékonyabbá vált az üzeneteik befogadására. Éppen ezért a 2010-es években szinte folyamatosan jelentek meg sajtócikkek és jelentések a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatairól és az abból fakadó társadalmi-gazdasági kihívásokról. A fokozódott érdeklődést jól mutatja, hogy egy közelmúltban megjelent kutatásból, amely 6 újságot[80] vizsgált, kiderül, hogy csak ezek a sajtótermékek évi többszáz (2016-ban közel 900) cikkben foglalkoztak ezzel a témával 2012-2018 között. További érdekesség, hogy a cikkek elsősorban ugyan a kormányzati jogalkotási lépéseket vizsgálták, viszont a konkrét intézkedésekre alig tértek ki, illetve megoldási javaslattal sem álltak elő, ehelyett inkább az adott intézkedés politikai dinamikájára helyezték a fókuszt. Emellett rendszeresen beszámoltak a különböző NGO-k (pl. Oxfam, Tax Justice Network, ICIJ) által készített jelentésekről és az általuk felderített adóügyi botrányokról (pl. Offshore Leaks, LuxLeaks, Panama-akták, Paradicsom-iratok), valamint a legnagyobb multinacionális vállalatok (pl. Facebook, Amazon, Apple, Google) által folytatott adóelkerülési gyakorlatokról is. Összességében véve tehát a cikkek – erőteljes negatív hangvétel mellett – az adóelkerülés elleni tervezett intézkedések hosszútávú hatásai helyett az adóelkerülés negatív hatásaira helyezték a hangsúlyt.[81] Ez nem tűnik véletlennek, mivel a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatait támadó cikkekkel, jelentésekkel nemcsak a közvélemény figyelmét lehet felhívni erre a problémára, hanem komoly reputációs kárt lehet okozni az érintett vállalatnak és azon keresztül bizonyos államoknak is, amelynek köszönhetően ez a stratégia hosszútávon – ahogy arra később majd kitérünk – akár nyomásgyakorló eszközként is funkcionálhat. Éppen ezért a média és az NGO-k tényfeltárásuk során nemcsak a legnagyobb multinacionális vállalatokra, hanem az azok adóelkerülési gyakorlatait „eltűrő" vagy akár támogató államokra (pl. Benelux, Írország) is fókuszáltak.[82] Mindez komoly nyomás alá helyezte a multinacionális

---

[80] The Guardian, Financial Times, De Telegraaf, de Volkskrant, Financieele Dagblad, and Frankfurter Allgemeine Zeitung.

[81] Jeroen Lammers: Has Public Opinion Moved the Political Needle on Corporate Tax Avoidance? *Tax Notes Federal*, vol. 173. (2021) 1229–1235.

[82] Például a New York Times több cikkben foglalkozott a legnagyobb amerikai vállalatok által alkalmazott technikákról, a Tax Justice Network pedig egy több oldalas jelentésben bírálta a Google adózását az Egyesült Királyságban. Hasonló szellemben születtek cikkek, jelentések a multinacionális vállalatoknak kedvező adózási feltételeket biztosító országokkal kapcsolatban is pl. Benelux államok, Írország. Ezekkel kapcsolatban részletesen ld. Floyd Norris: The Corrosive Effect of Apple's Tax Avoidance. *The New York Times*, May 23. 2013. https://tinyurl.com/vuv65n22 ; Eric Pfanner: European Countries Seek More Taxes From U.S. Multinational Companies. *The New York Times,* Nov 18. 2012. https://www.nytimes.com/2012/11/19/technology/19iht-tax19.html ; Nick Shaxson: Turning the spotlight on #GoogleTax: What would they have paid under a fairer tax system? Tax Justice Network, Leaked Documents Expose Global Companies' Secret Tax Deals in Luxembourg. *International*

vállalatok jelentős részét: olyannyira, hogy egyes elemzők szerint már jobban féltek a közvélemény haragjától, mint a hatóságoktól. Ennek hátterében az áll, hogy a közvélemény sokkal érzékenyebben reagál az olyan hírekre, amelyek társadalmi szempontból elítélendők, mint amelyek társadalmilag hasznosak. Így amikor egy vállalat adóelkerülési gyakorlatairól sorra jelennek meg a sajtóban cikkek, akkor az rendkívül káros lehet a hírnevére. Különösen azoknak a vállalatoknak kell vigyázniuk, amelyeknél a profit nagymértékben függ a hírnévtől. Vagyis egy vállalat annak fényében dönt az adóelkerülési technikák alkalmazása mellett, ha az ebből fakadó előnyök meghaladják az esetleges reputációs károk költségét.[83] Ugyanakkor nemcsak a vállalatokat érheti reputációs kár: a különböző NGO-k által feltárt adóügyi botrányok (pl. Luxleaks, Offshore Leaks stb.) rávilágítanak arra, hogy számos ország a multinacionális vállalatoknak rendkívül kedvező adójogi környezetet biztosít, többek között feltételes adómegállapítások és más adókedvezmények formájában. A Luxleaks például igazolta, hogy az Európai Unióban is vannak olyan tagállamok, amelyek partnerek a multinacionális vállalatok adóelkerülésében. Ez pedig azzal jár, hogy a közvélemény szemében ezek az országok többé nem áldozatok, hanem a multinacionális vállalatok tettestársai.[84] Tehát fokozatosan elmosódik a határvonal az adóelkerülés és az adókijátszás között, hiszen morális szempontból mindkettő elítélendő és mindkét jelenség jelentős költségvetési bevételektől fosztja meg az államokat.[85] A média és a különböző NGO-k moralizáló felfogásának hátterében az áll, hogy a törvény elvileg mindenki számára lehetővé teszi az adóelkerülést, azonban ezzel a gyakorlatban csak kevesek tudnak élni.[86] Tulajdonképpen azt a kultúrát akarják megváltoztatni, amely eltűri az adóelkerülést. Ezt a felfogást tükrözi Sara Dillon gondolatmenete is, amikor úgy fogalmaz, hogy ma már nem az a legfontosabb kérdés, hogy a multinacionális vállalatok hogyan tudják ezt megvalósítani, hanem sokkal inkább az, hogy eddig a kormányok miért nem tettek érdemi lépéseket ennek felszámolására.[87] Ennek fényében nem meglepő, hogy a média és az aktivisták morális érvekkel arra törekszenek, hogy az adóelkerülést – vagy legalább annak bizonyos fajtáit – az adókijátszás fogalmával összemossák, szembemenve régóta létező jogi elvekkel. A „megvádolt" multinacionális vállalatok ugyanakkor *éppen* ezekre hivatkoznak, amikor védekeznek: a jog keretein belül maradtak, eleget tettek a jog szerinti adófizetési kötelezettségüknek,

Consortium of Investigative Journalists, November 5, 2014. https://tinyurl.com/2939nbvc ; Tove Maria Ryding: Tax 'sweetheart deals' between multinationals and EU countries at record high. ???? https://tinyurl.com/4jzacyef ; Stiglitz 'bad neighbour' tax haven comments latest blow to State's reputation. *The Irish Times*, Sep 21 2019. https://tinyurl.com/3mtxj4t3 ; The Netherlands: a Tax Haven, Continuing its Contribution to the Corporate Tax Race to the Bottom. *Oxfam Novib Policy Report,* ??? https://tinyurl.com/2f3cdtdk

83 Fisher i. m. 354–355.

84 Aanor Roland – Indra Römgens: Policy Change in Times of Politicization: The Case of Corporate Taxation in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, vol. 60., no. 2. (2022) 361–362.

85 Arnold–Wilson i. m. 12.; Allison Christians: Avoidance, Evasion, and Taxpayer Morality. *Journal of Law & Policy*, vol. 44., no. 39. (2014) 39.

86 Barker i. m. 239–240.

87 Erről részletesen ld. Sara Dillon: Tax Avoidance, Revenue Starvation and the Age of the Multinational Corporation. *Legal Studies Research Paper Series, Research Paper 16–18.* December 13, 2016. 275–327.

a részvényesek érdeke kötelezi őket a költségek csökkentésére stb. Az a sajátságos helyzet áll tehát elő, hogy morális érvekre támaszkodva kritizálnak egy egyébként jogszerű tevékenységet. Ezt a dilemmát legtöbben úgy próbálják feloldani, hogy az adóelkerülés bizonyos alkategóriáit visszaélésszerűnek minősítik, mivel az a jogalkotói szándékkal ellentétes. Ezzel viszont gyakorlatilag átveszik a jogalkotó szerepét arra hivatkozva, hogy az általa megalkotott törvényi keretek nem megfelelően szabályozzák a kérdést.[88] Allison Christians szerint ez a folyamat azzal fenyeget, hogy hosszútávon megnehezül egy koherens adópolitika kialakítása, mivel társadalmi nyomásgyakorlással kívánják meghatározott irányba terelni egy adott ország adópolitikáját. Ehelyett az adópolitika kereteit a jogszabályoknak kell kijelölniük, amely természetesen nem jelenti azt, hogy a közvéleményt ki kell rekeszteni a politikai diskurzusból: a közvélemény kifejezetten alkalmas lehet arra, hogy kikényszerítse a transzparens jogalkotást és ezzel hozzájáruljon egy igazságosabb adórendszer kialakulásához.[89] Ehhez a gondolatmenethez csatlakozik az Arnold–Wilson szerzőpáros is, akik hangsúlyozzák, hogy félrevezető az adóelkerülés és az adókijátszás fogalmának morális szempontból való összemosása, mivel az adókötelezettséget törvény állapítja meg és senki sem kötelezhető arra, hogy több adót fizessen, mint amennyit a törvény előír.[90] A kontinentális és a *common law* jogrendszerekben egyaránt megtalálható az az elv, hogy minden adózónak – a törvény keretei között – joga van úgy rendezni az adóügyeit, hogy csökkentse a fizetendő adó mennyiségét.[91] A fenti érveléssel alapvetően egyetértünk, ugyanakkor azt is meg kell jegyeznünk, hogy a morális szempontok hangsúlyozásával a média és az aktivisták hosszútávon olyan nyomást gyakorolhatnak a multinacionális vállalatokra, illetve a preferenciális adórezsimeket működtető államokra, hogy azok kénytelen lesznek végül megváltoztatni a politikájukat. Ebből kifolyólag tevékenységük inkább csak rövid távon képez akadályt, hosszabb távon akár elő is segíthetik az adóelkerülés elleni jogalkotást.

4. A média és az NGO-k aktivitása hosszútávon az adóelkerülés elleni nemzetközi és uniós jogalkotás katalizátoraként működik

A média és az NGO-k aktivitása azonban inkább csak kezdetben jelenthet akadályt. hiszen a folyamatos nyomásgyakorlásuk hosszútávon hozzájárulhat ahhoz, hogy az államok ellenállása mind uniós, mind nemzetközi szinten megtörjön és a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szembeni jogszabályok megszülethessenek.

Az elmúlt években *éppen* ez igazolódott be: a nemzetközi és uniós intézmények a közvélemény nyomását is kihasználva érdemi lépéseket tettek a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szemben. Ebben a médiának és a NGO-knak oroszlánrészük volt, hiszen nemcsak külső nyomásgyakorlást (pl. cikkek, jelentések,

88 Christians i. m. 46–52.

89 Christians i. m. 39–41.

90 Arnold–Wilson i. m. 12–13.

91 Ennek kapcsán lásd például: CIR v. Duke of Westminster [1936]A.C. 1; 19 TC 490.; Kúria Kfv.I.35.173/2011/5. számú ítélete; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 83. pont; Helvering v. Gregory, 69 F.2d 809, 810 (2d Cir. 1934).

tanulmányok) fejtettek ki, hanem számosan közülük aktív kapcsolatban voltak a döntéshozókkal is. Például a Bizottság Versenyjogi Főigazgatóságán dolgozó magas rangú tisztviselőket még a sajtóban való megjelenés előtt tájékoztatták a kirobbanni készülő adóügyi botrányokról, akik viszont hasznos anyagokkal látták el az újságírókat.[92] Az aktivisták és az NGO-k befolyásukat több tényezőnek köszönhették: tagság szakértői csoportokban, közmeghallgatásokon való aktív részvétel és az adózással kapcsolatos kutatási kapacitás megerősödése. E tekintetben érdemes megemlíteni a Eurodad tagságát a Joint Transfer Pricing Forum-ban,[93] vagy az Oxfam és a Tax Justice Network tagságát a *Platform for Tax Good Governance*-ben.[94] Szintén az erős befolyásolási képességet jelzi az a tény, hogy a Bizottság által 2015-ben szervezett, a társasági adózás transzparenciájáról tartott közmeghallgatáson a 422 hozzászólásból 48 érkezett NGO-któl.[95] *Végezetül ugyancsak fontos kiemelni, hogy míg a 2000-es évek közepén az uniós társasági adózás napirendjét elsősorban a Bizottsághoz közel álló szakértői és üzleti csoportok határozták meg, addig a 2010-es évek közepére az* erőviszonyok jelentősen megváltoztak: egyre inkább megjelent a különböző, jelentős szakértői állománnyal rendelkező NGO-k *álláspontja*. Habár ez utóbbi nem jelenti az üzleti csoportok háttérbe szorulását, jól mutatja, hogy a 2010-es évek közepén e csoportok korábbi egyeduralma megszűnőben volt.[96]

Az uniós intézmények pedig igyekeztek ezeket a hangokat is becsatornázva keresztül vinni azokat az elképzeléseiket, amelyeket a korábbi években a tagállamok rendre megakadályozták. E folyamatban kifejezett aktív volt az Európai Parlament, amely több, a társasági adózás egyes aspektusaival foglalkozó különbizottságot is felállított. Ezek közül az első a TAXE 1 volt, melyet a LuxLeaks botrány után állítottak fel és a tagállamok által kibocsátott feltételes adómegállapítások uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálja. Ezt később további különbizottságok (TAXE 2, PANA *és* TAX3) *követték, majd 2020 szeptemberében megkezdte a munkáját az adóügyekkel foglalkozó albizottság* (FISC) is. Ezek a lépések lehetővé tették az Európai Parlament számára, hogy a Bizottságra és Tanácsra egyaránt fokozza a nyomást, előbbivel gyakran szövetséget is alkotva a tagállami ellenállás megtörésére.[97] A Bizottság – érzékelve a közhangulat megváltozását – a korábbi piaci alapú megközelítés helyett a tisztességes adóztatással kapcsolatos alapelvek beépítésére törekedett az uniós adójog területén.[98] Ennek keretében indította meg az állami támogatások jogára támaszkodó vizsgála-

---

92 Roland–Römgens i. m. 362.

93 Transzferárazási kérdésben segíti és tanácsokkal látja el a Bizottságot.

94 A Bizottság 2012-es Akcióterve keretében állították fel, melynek feladata, hogy segítse a Bizottságot olyan kezdeményezések kidolgozásában, amelyek a jó adóügyi kormányzást népszerűsítik harmadik országokban, fellépnek az agresszív adótervezéssel szemben és azonosítják, illetve kezelik a kettős adóztatásból fakadó kihívásokat.

95 Public consultation on further corporate tax transpar-ency. Online Public Consultation. *European Commission*, 17.06. to 09.09.2015. https://tinyurl.com/mtwww7z9

96 Roland–Römgens i. m. 361–364.

97 Ezzel kapcsolatban lásd részletesen: Roland–Römgens i. m. 366–368.; Békés (2019) i. m. 247–248.

98 Ezzel kapcsolatos részletesen lásd: Alice Pirlot: The Vagueness of Tax Fairness: A Discursive Analysis of the Commission's 'Fair Tax Agenda'. *Intertax*, vol. 48., no. 4. (2020) 402–415.

tait a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szemben, amellyel komoly nyomást tudott helyezni az adóelkerülési gyakorlatait leginkább megtűrő, illetve elősegítő tagállamokra (Benelux államok, Írország). Szintén ezt a célt szolgálták az európai szemeszter kapcsán kiadott, ún. agresszív adótervezési indikátorokkal kapcsolatos jelentései, melyekből kiderült, hogy több tagállamban is agresszív adótervezési struktúrákat alkalmaznak a multinacionális vállalatok.[99] Habár a Bizottságnak a közös konszolidált társasági adóalap bevezetése tekintetében továbbra sem sikerült áttörést elérni, a 2010-es évek második felétől kezdve több sikert is elkönyvelhetett. Egyrészt 2016-ban elfogadták az ATAD irányelvet[100] Bizottság adóelkerülés visszaszorítását célzó csomagterve (*Anti Tax Avoidance Package*[101]) részeként. Az irányelv célja a belső piacon történő adóalap-erózió és a belső piacról kifelé irányuló nyereségátcsoportosítás megakadályozása.[102] *Másrészt* az OECD kereteiben megszületett globális minimumadó[103] uniós jogba történő átültetésére már 2021 végén megjelent a bizottsági javaslat, azonban csak 2022. december 12-én tudtak az uniós tagállamok elvi megállapodásra jutni annak elfogadásáról. Ennek hátterében az állt, hogy az Európai Unióban több tagállam (pl. Írország, Magyarország) is alacsony társasági adókulcsokat alkalmaz és attól tartottak, hogy elveszítik a versenyképességüket és kevésbé lesznek vonzóak a külföldi befektetők számára. Továbbá azt is sérelmezték, hogy a globális minimumadó bevezetése korlátozná az adópolitikájukat, hiszen lényegében véve a társasági adókulcsuk emelésére kényszerítené őket: hiába alkalmaznának alacsonyabb adókulcsokat, a különbözetet más államok úgyis beszednék. E tekintetben Magyarország kifejezetten szkeptikus volt a globális minimumadóval kapcsolatban (pl. csökkenti a magyar adórendszer szuverenitását és versenyhátrányba hozza az Európai Uniót, munkahelyek százezreit sodorná veszélybe stb.) és szükség esetén kész volt vétót is emelni az uniós implementációval szemben. Ugyanakkor a magyar kormány fokozatosan – köszönhe-

---

99 Ezzel kapcsolatban részletesen lásd: *2019 European Semester: Country-Specific Recommendations.* European Commission 5 June 2019. https://tinyurl.com/4acwxy8e

100 A Tanács 2016/1164/EU irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról. HL L 193, 2016.7.19., 1–14. o.

101 Az Adóelkerülés elleni csomagot ismerteti: Békés (2019) i. m. 242–245.

102 Az irányelvet és annak magyarországi implementációját részletesen ismerteti: Békés (2019) i. m. 76–87.

103 Globális minimumadó bevezetésére vonatkozó uniós irányelv hátterében az az OECD által Franciaország és Németország kezdeményezésére még 2019-ben megindult kezdeményezés áll, amely egy globális minimumadó-szabályozás (GloBE) keretrendszerének kidolgozását irányozta elő a digitális gazdaság adóztatásáról szóló javaslatának második pilléreként. A kezdeményezéshez 2021 nyarán 130 ország fejezte ki csatlakozási szándékát, Magyarország 2021 októberében csatlakozott. A javaslat értelmében, ha egy 750 millió euró feletti konszolidált árbevételű multinacionális vállalatcsoport leányvállalatainak adóterhelése egy adott országban nem éri el a minimumadó mértékét (a 15%-os effektív adóterhelést), akkor az adókülönbözetet szükségszerűen be kellene szedni az anyavállalat országában az anyavállalattól. A szabályozás az eredeti tervek szerint az OECD országokban lévő leányvállalatok esetében 2023. január 1-én, míg a harmadik országokban 2024-ben léptek volna hatályba. Az Európai Unió – kifejezetten a legnagyobb tagállamok – kezdetektől fogva törekedett arra, hogy már 2023-ban bevezesse a globális minimumadót. Az OECD szabályozásról részletesen ld. *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules.* Paris, OECD Publishing, 2022. https://tinyurl.com/bdntsckj

tően a külső nyomásgyakorlásnak is – azt a stratégiát követte, hogy elérje, hogy minél több hazai adónemet (pl. iparűzési adó) be lehessen számítani az effektív adóterhelésbe, elkerülve ezzel a tényleges adóemelést. Ez a stratégia sikeres volt, hiszen sikerült elérni azt, hogy a helyi iparűzési adó is beszámításra kerüljön a globális minimumadóba.[104] *Érdekesség, hogy Lengyelország – noha a lengyel társasági adó 19%-os és meghaladja a globális minimumadó mértékét*[105] – is élt a vétó eszközével arra hivatkozva, hogy az OECD keretében még 2021 októberében megszületett kétpilléres, globális adóügyi megállapodás[106] elemeit teljes egészében be kell vezetni. Azonban az első pillérre vonatkozó részletszabályok még nem kerültek kidolgozásra, így az irányelvbe nem lehetett belefoglalni a két pillér között létező jogilag kötelező kapcsot, a politikai deklaráció viszont nem győzte meg a lengyel kormányt. Nem hivatalosan ugyanakkor a globális minimumadóval szembeni lengyel ellenállás hátterében *ténylegesen* a jogállamisági indokok és a bírói függetlenség megsértésére hivatkozva a Bizottság által visszatartott uniós pénzek álltak.[107] Utóbbi feltételezést az is alátámasztotta, hogy amikor 2022 júniusában a lengyel helyreállítási tervet a Bizottság jóváhagyta, akkor Lengyelország elállt a vétótól, azonban decemberben Lengyelország ismét visszatért a vétó alkalmazásához, egyesek szerint azért, mert hiába hagyták jóvá a lengyel helyreállítási tervet, azóta sem történt abból kifizetés. Ezúttal viszont ez nem tartott sokáig, így a magyar után a lengyel vétó jelentette fenyegetés is elhárult.[108] Ezt követően pedig viszonylag hamar, már 2022. december 14-én el is fogadták az irányelvet.[109] A szabályozás célja tehát, hogy ha egy 750 millió euró feletti konszolidált árbevételű multinacionális vállalatcsoport leányvállalatainak adóterhelése egy adott tagállamban nem éri el a minimumadó mértékét (a 15%-os effektív adóterhelést), akkor az adókülönbözetet szükségszerűen be kell szedni az anyavállalat országában az anyavállalattól.[110] Összességében véve tehát a 2010-es évek elejei patthelyzethez képest – a média és az NGO-k nyomásgyakorlásának köszönhetően is – jelentős előrelépésre került sor a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlataival szemben a jogalkotás területén.

---

104 A globális minimumadó kapcsán alkalmazott magyar stratégiáról részletesen lásd: Wágner Tamás Zoltán: Globális minimumadó: Ellenállni vagy alkalmazkodni? *Pázmány Law Working Papers*, 2023/03. https://www.plwp.eu/evfolyamok/2023/279-2023-03 .

105 Sean Bray: Corporate Income Tax Rates in Europe. *Tax Foundation,* February 22, 2022. https://taxfoundation.org/data/all/eu/corporate-tax-rates-europe-2022/

106 OECD: Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. 2021. október 8. https://tinyurl.com/u2h2yjd8

107 Ezzel kapcsolatban lásd: János Allenbach-Ammann: Poland blocks EU directive to implement global corporate tax deal. *Euractiv*, 6th April, 2022. https://tinyurl.com/54knv6cf ; Bjarke Smith-Meyer: Poland vetoes EU tax reform again, dismisses ulterior motives. *Politico*, April 5, 2022. https://tinyurl.com/yrx4khzx

108 János Allenbach-Ammann: Poland lifts its last-minute veto threat on EU minimum tax directive. *Euractiv*, 15th December, 2022. https://tinyurl.com/mxjpbsru

109 A Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról. HL L 328., 2022.12.22., 1–58. o.

110 A globális minimumadó uniós implementációjáról részletesen ld. Vad Viktória Zsuzsanna: A globális minimumadó bevezetése az Európai Unióban. *Iustum Aequum Salutare*, 2022/4. 149–160.

5. Következtetések

A 2008-2009-es gazdasági válságot követően egyre inkább megnőtt az igény nemzetközi és uniós szinten egyaránt a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlatai elleni fellépés iránt, hiszen e technikák alkalmazása miatt az országok komoly adóbevételektől estek el. A 2010-es évek elején azonban több tényező is nehezítette a sikeres fellépést, melyek közül a legnagyobb kihívást az adóparadicsomokra vonatkozó általános definíció hiánya és az adópolitika területén meglévő egyhangúság követelménye jelentette, amelynek értelmében egyetlen tagállam is képes megakasztani az uniós jogalkotást. Ennek következtében ezekben az években több kudarc is megfigyelhető nemzetközi (pl. adóparadicsomi listák), illetve uniós (pl. *közös konszolidált társasági adóalap) téren, amely azt mutatta, hogy az egyes országok vagy országcsoportok érdekei könnyen felül tudják írni az elvi egyetértést.* Ebben az időszakban ráadásul a média és az NGO-k aktivitása szintén akadályként jelentkezett, hiszen az adóelkerülés és az adókijátszás morális szempontból történő összemosásával megnehezítették a jogalkotást egy olyan kérdésben, ahol – a multinacionális vállalatok által kifejlesztett változatos technikák miatt – egyébként sem könnyű az egyes adózói magatartásformák elhatárolása. Később azonban éppen ők lettek a katalizátorai a folyamatoknak, amely annak köszönhető, hogy nemcsak külső nyomásgyakorlóként (pl. cikkek, jelentések formájában) jelentek meg, hanem aktív kapcsolatot alakítottak ki a nemzetközi és uniós intézményekkel. Ez végül odavezetett, hogy fokozatosan megtört az államok ellenállása, amely több jogszabály elfogadását eredményezte nemzetközi (globális minimumadó) és uniós (pl. ATAD irányelv) színtéren. Mindezek fényében azt mondhatjuk, hogy habár – az elvi egyetértés dacára – jelentős akadályok tornyosultak a sikeres fellépés előtt még a 2010-es évek első felében is, a 2010-es évek második felére ezeket sikerült fokozatosan meghaladni.

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 217–225.

VARIA

– Konferenciabeszámoló –

A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG TELEPÜLÉSBIZTONSÁGI TAGOZATÁNAK ELSŐ ONLINE SZAKMAI ESTJÉRŐL

2023. november 29-én került sor online térben a Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának első Településbiztonsági Szakmai Estjére. A Magyar Rendészettudományi Társaságon (MRTT) belül 2023. március 28-án jött létre az új, Településbiztonsági Tagozat (TBT), amelynek fő célkitűzése olyan szakmai támogatás nyújtása a helyi önkormányzatoknak, amelynek eredményeként a települések hatékonyabban láthatják el a település közbiztonságával kapcsolatos, részben kötelező feladataikat.[1]

A frissen alakult Tagozat kissé talán rendhagyó, online szakmai estje iránti érdeklődést mutatja, hogy csaknem 30 résztvevő vett részt az alkalmon annak ellenére, hogy betegség és külföldi tartózkodás miatt többen távolmaradásra kényszerültek. A Szakmai Est résztvevőit a Tagozat elnöke, Bacsárdi József, Herman Gábor elnökségi tag és Veres Zoltán, a Tagozat titkára köszöntötték.

Az első előadást Hermann Gábor elnökségi tag tartotta, Az önkormányzati rendészeti jogszabályok helyzete és perspektívái címmel. Az előadó jelezte, hogy előadása Bacsárdi József egy korábbi, hasonló tárgyú előadásán alapul. Az előadás fókuszában a területet szabályozó egyes jogszabályok módosítására irányuló javaslatok álltak, amelyek lényege az alábbiakban foglalható össze:

a) a 2012. évi CXX. törvény tekintetében: az elektromos sokkoló és szolgálati maroklőfegyver használatának lehetővé tétele az egyes rendészeti feladatot ellátók számára, elsősorban önvédelmi célokból;
b) a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény kiegészítése javasolt, lehetővé téve szolgálati járandóságban részesülő mezőőr, közszolgálati jogviszonyban korlátozás nélkül történő foglalkoztathatóságát;

[1] A Tagozat feladatait, tevékenységét illetően részletesebben ld. a Tagozat honlapját: https://www.telepulesbiztonsag.hu

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

c) 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről: a b) pontban írtakhoz hasonlóan szükséges lenne a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó – elsősorban képzettségi – korlátozások alóli mentesítés a közterület-felügyelők alkalmazása esetén.

Az előadást követően az első kérdést Weil András (Közterület-felügyeleti osztályvezető, Budapest Főváros XIII. Kerületi Közterület-felügyelet) tette fel arra vonatkozóan, elképzelhető-e, hogy a mezőőrök szolgálati maroklőfegyvert kapjanak?

Utasi Krisztián, az Agrárkamara agrárigazgatási csoportvezetője elmondta, hogy az Agrárkamara a mezei őrszolgálatokkal kapcsolatos nyilvántartási feladatot látja el, illetve az állami hozzájárulás elbírálásával foglalkoznak. Problémafelvetésében rámutatott: nagyon sok olyan önkormányzat van, amely a gazdálkodóktól mezőőri járulékot szed be, ami adók módjára behajtható köztartozás, így jogos elvárás, hogy legyen kézzelfogható mezőőri szolgálat. A felvetés alapja, hogy egyes településeken a mezőőrt nem mezőőri tevékenységre alkalmazták. Másik tapasztalt probléma, ami az előadásban is felvetett önvédelmi fegyverrel való ellátás megalapozottságát támasztja alá, hogy jelentkeztek náluk gyakorló mezőőrök azzal, hogy folyamatos veszélyérzettel látják el feladatukat, mivel kövekkel dobálták meg őket, vagy bottal, fejszével fenegették. Az utánpótlással kapcsolatos egyik sarkalatos problémaként jelölte meg az alacsony juttatásokat: jelenlegi besorolásuk alapján nagyon alacsony a jövedelmük, még a közszolgálatban tapasztalható helyzethez viszonyítva is.

A felszólaló végül rámutatott az integrált modellel kapcsolatos veszélyekre egy konkrét panasz kapcsán, melyben a panaszos sérelmezte, hogy valójában nem történik mezőőri feladatellátás. Ezért hasznos lenne egy olyan útmutató az önkormányzatoknak, hogy hogyan valósítsák meg az integrált modell megfelelő működtetését.

Csordás László, Tiszalúc nagyközség alpolgármestere elöljáróban elmondta: jelenleg egy mezőőrt foglalkoztatnak, aki 4800 hektár külterületen lát el autós járőrszolgálatot. Ő maga egyetért az integrált modell bevezetésével, ugyanakkor azzal szembesültek, hogy a jelenlegi mezőőrük nem rendelkezik érettségivel, márpedig az integrált modell esetében irányadó a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény, mely ezt egy alapfeltételként határozza meg.[2] Tehát a jelenlegi mezőőrük az integrált modellben ilyen módon nem alkalmazható. A fegyverhasználattal kapcsolatban Csordás László a lőfegyver használatot nem, a sokkoló használatát támogatja és felvetette, hogy a mezőőrük jelzése alapján szükség lenne a járőrözéshez használt gépkocsi nyomkövetővel való felszerelésére.

A következő hozzászóló, Kovács Sándor rendőr ezredes rámutatott: amikor 2012-ben megjelent a rendészeti feladatot ellátókat szabályozó törvény,[3] s látták azt, hogy mennyiféle rendészeti feladatot ellátó személy van, tudták, hogy nemcsak oktatás terén, hanem a gyakorlatban is milyen nehéz lesz megértetni, hogy a különböző önkormányzati, rendészeti körbe tartozó rendészeti feladatot ellátók, illetve más, a közigaz-

[2] Ld. a 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.) 39. § (1) bekezdés c) pontját.

[3] 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról.

gatás körében rendészeti feladatot ellátók milyen rendészeti jogosítványokkal bírnak és milyen kényszerítő eszköz használati jogosítványokkal bírnak. Ezért egységesebben történhetne ezeknek a személyeknek mind a rendészeti jogosítványaira, mind pedig a kényszerítő eszköz használatára vonatkozó szabályozása.

Uzsoki Gábor, a Budakörnyéki Közterület-felügyelet intézményvezetője a közterület-felügyelőknek a lőfegyverrel és sokkolóval történő ellátása kapcsán elmondta: a sokkoló csak akkor hat, ha mind a két elektróda betalált. Ha csak az egyik, akkor a hatása kérdéses. Ezért a lőfegyver használattal kapcsolatban egy gumilövedékes lőszer használatára tett javaslatot.

Hermann Gábor rámutatott: a legmagasabb szintű, jogszabályban rögzített elvárásrendszer pillanatnyilag is a közterület-felügyelővel szemben támaszt olyan követelményeket, amire lehet építkezni és számos garanciát is magában foglal. Mind a foglalkozás-egészségügyi, mind az iskolai végzettség tekintetében, mind az alkalmazható jogosítványok vonatkozásában most is a közterület-felügyelő az, aki a legnagyobb mozgástérrel rendelkezik, és a legmagasabb elvárás rendszernek kell megfelelnie.

A következő előadó, Bacsárdi József *A településbiztonság kialakításának önkormányzati eszközei* címmel tartott előadását megelőzően megköszönte az elmúlt óra értékes hozzászólásait, innovatív javaslatait. A településbiztonság értelmezése kapcsán rámutatott, hogy az olyan, mint egy mozaik, amit sok elemből kell összerakni; magában foglalja az önkormányzati rendszert is, illetve magában foglalja a településüzemeltetés biztonságát is. Az előadó elmondta, hogy 43 településbiztonsági indexet dolgoztak ki az elmúlt időszakban, és úgy gondolják, ezekkel leírható az, hogy melyek azok az összetevők, amelyek alapján az adott település biztonságosnak tekinthető. A helyi közbiztonság egy kooperációs termék, több szereplő együttes tevékenysége. Vitán felül állóan a legfontosabb aktor a helyi biztonság alakításában a rendőrség, hiszen megfelelő eszközei és felkészültsége van, és meg van hozzá jó eséllyel személyi állomány is. Az önkormányzat pedig tud tenni azért, hogy több rendőrt csábítson a közterületeire: jó személyes kapcsolatot kell ápolnia a rendőri vezetőkkel és a járőrökkel, és képesnek kell lenni megosztani a rendőrséggel a munkájukat segítő információkat. A rendőrség mellett fontos szerepe van a polgárőrségnek is, amely elvileg az önkormányzattól független egyesületként működik, de a gyakorlatban számos ponton tudja segíteni az önkormányzat a polgárőr egyesületeket: üzemanyag-támogatás, gépjármű-támogatás, egyéb pénzügyi segítség. Az előadó véleménye szerint nem az egyesületi forma a legmegfelelőbb a polgárőrségek számára, célszerűbb lenne azokat az önkormányzat rendszerébe integrálni. A felsoroltak mellett a magánbiztonsági szektor is fontos szereplője a településbiztonságnak, mely különösen a vagyonvédelem és rendezvénybiztosítás területén tud elengedhetetlen segítséget nyújtani, amennyiben az önkormányzat meg tudja fizetni.

Bacsárdi József hangsúlyozta, a szereplők mellett a megfelelő hozzáállás is fontos: legyen a polgármestereknek, jegyzőknek cselekvési kényszerük, hogy tenniük kell valamit a településbiztonság érdekében. Tehát politikai akarat, financiális feltételek és szakértelem együttesen szükséges ahhoz, hogy az önkormányzat megfelelő lépéseket tudjon tenni a településbiztonság erősítése érdekében. Christián László tanár úr, rendőr dandártábornok irányításával készült egy problématérkép, mely rámutat, milyen komplex problémák állnak fenn az önkormányzati rendészet területén: többek között szerve-

zeti/irányítási, személyi állománnyal kapcsolatos és egyéb problémák. Ezek jó részét az önkormányzatok nem tudják megoldani, így fontos, hogy ösztönözzük a jogalkotót ezek kezelésére. Az előadás konklúziójaként megállapítható, hogy a településbiztonság megvalósításában érdekelt szereplők egymásra utaltak, de ha az önkormányzat jól végzi a dolgát ezen a téren, az a település vezetése számára politikai tőkét is jelenthet.

Füzesy István, Algyő Község alpolgármestere hozzászólásában egyetértett az előadásokban elhangzottakkal és utalt rá, hogy saját tapasztalatai szerint is az egyik legfőbb probléma a létszámhiány, a rendőrséget is ideértve. Ezért szükség lenne a lakosság bevonására is, hogy az egyes lakosok mit tudnának tenni a településbiztonság erősítése érdekében. Ehhez megfelelő ösztönzőrendszer is szükséges lenne, például valamilyen adókedvezmény formájában.

Bacsárdi József zárszavában annak a reményének adott hangot, hogy lesz folytatása ennek a szakmai estnek, akár nagyobb körben is, és hozzá fog tudni járulni ennek a területnek a népszerűsítéséhez és az önkormányzatok tudatos szerepvállalásának erősítéséhez. Hermann Gábor is megköszönte a résztvevőknek a bekapcsolódást és felhívta a figyelmet a Tagozat honlapjára (https://www.telepulesbiztonsag.hu/).

Veres Zoltán
megbízott oktató (PPKE JÁK)

– KÖNYVISMERTETÉS –

Jancsó András – Darabos Ádám (szerk.):
Rerum novarum 130 – Tanulmányok az első szociális enciklikáról
Budapest, Ludovika, 2023. 240.

A kapitalizmus második ipari forradalommal kezdődő történetét lényegében az állam és a gazdaság között fennálló feszültségi viszony: az állam gazdaságba történő be-, illetőleg be nem avatkozása közötti folyamatos oszcilláció határozza meg.[1] Ez a viszony olyan ingamozgásra emlékeztet, amelynek egyik végpontján az állami beavatkozástól szinte teljesen szabad, míg a másikon a csaknem egészében állami befolyás alatt álló gazdaság – a gyakorlatban maradéktalanul soha meg nem valósult – modelljei állnak.[2]

A 19. században a kapitalizmus liberális változatának pártolói az államot a gazdasági folyamatok útjában álló akadálynak tekintették csupán. A *„laissez faire, lasser passer"* korszakban uralkodó gazdaságfilozófiai irányzatának megfelelően így az állam és a gazdaság merev szétválasztását szorgalmazták. Tették mindezt abban a feltevésben, hogy a piaci mechanizmus önszabályozó rendszere állami beavatkozás nélkül is biztosítja majd a gazdaság egészséges működését, a javak optimális elosztását, ezen keresztül pedig a közösség lehető legnagyobb fokú jólétét.[3] Amint azonban azt nagyhatású művében a világhírű, magyar származású gazdaságtörténész, Polányi Károly is kimutatta, a piac láthatatlan kezétől remélt jótékony hatás messze alulmúlta a várakozásokat. E mechanizmus, az „árufikció" kritikátlan kiterjesztése a gazdaság olyan alapvető elemeire, mint a pénz, a munkaerő és a termőföld, szétzilálta ugyanis a társadalmi együttélés addig hagyományosnak gondolt formáit, elszemélytelenítette a közösségi alapon szerveződő együttműködéseket, és általában véve is olyan mélyreható társadalmi megrázkódtatással járt együtt, amelynek a legalább hozzávetőleges stabilizációja is elképzelhetetlen lett volna a piaci logika ellenében érvényesülő állami beavatkozás nélkül.[4] Ahogyan mára klasszikussá vált polgári jogi egyetemi tankönyvében Lábady Tamás fogalmaz:

> „[…] a megnövekvő koncentrációs folyamatok monopolszervezetek kialakulásához vezettek, a fokozódó specializációval együtt a gazdasági kapcsolatok

[1] Szigeti Péter: *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny" – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma.* Budapest, Napvilág, 2005. 87–89.

[2] Kálmán János: Az állam gazdasági szerepének változása, evolúciós megközelítésben. *Diskurzus,* 2013/1. 24.

[3] Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 41–43.

[4] Polányi Károly: *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei.* Budapest, Napvilág, 2004. 87–111.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

> egyre bonyolultabbá váltak, a munkaadó-munkás kapcsolatok kiéleződtek, a szociális problémák a társadalmakban megnövekedtek […] Mindezeknek a változásoknak a következtében […] mind több esetben vált szükségessé, hogy az állam a privátautonómia viszonyaiba beavatkozzon."[5]

Mint az köztudott, a társadalmi helyzet tarthatatlansága ellen 1891-ben a katolikus egyház is szót emelt. Ebben az évben adta ki *Rerum novarum* kezdetű enciklikáját XIII. Leó pápa, aki felismerve a körülmények forradalmiságát – mely jelző használata ehelyütt a hozzá társuló konnotáció miatt talán nem a legszerencsésebb, a történelmi következmények, és a pápai megnyilatkozás horderejének tükrében viszont mégiscsak indokoltnak tűnik –, a munkáskérdés mielőbbi rendezését sürgette.[6] Az akkoriban már elterjedt szocialista eszmékkel szemben természetjogi alapon hirdette a magántulajdon egyének és családok életében betöltött elemi jelentőségét és társadalmi beágyazottságát.[7] Felszólalt az „élettelen tárgyként" kezelt munkások „mértéket nem ismerő" „kizsákmányolása" (sic!) ellen,[8] az egyház társadalmi szerepfelfogása szempontjából rendkívül haladó szellemben egyszersmind az állami beavatkozás szükségessége mellett érvelt.[9] Indítványozta többek között a munkaidő keretek közé szorítását, a lelki életet is tápláló pihenőidő és a munkások önszerveződéshez való jogának biztosítását;[10] azt, hogy – József Attilával szólva – a „munkás védelmére gyámolít[s]ák a gyáripart". A munkaadók és a munkások közti megállapodások szükségszerű korlátozásáról, a munkások szabályozással történő megtámogatásáról szóló tanításai előrevetítették a magánjog törzsfejlődésének és a szerződési szabadság elvének egyik első, paradigmatikus átalakulását, a munkajog kiválását a privátautonómia elvi talaján álló tiszta magánjog hatóköréből.

Ahogyan a *Rerum novarum* 1931-es magyar kiadásának előszavában Leopold Antal is hangsúlyozza, az enciklikának a 20. század szociális intézkedéseire, alkotmányaira, jogalkotására és közpolitikáira gyakorolt hatása aligha becsülhető túl.[11] A gazdaság viszonyaiba való állami beavatkozás létjogosultságának, megkerülhetetlenségének egyház általi elismerése, hovatovább javallása, ösztönzőleg hatott a szociális és gazdasági alapjogok katalógusának rögzülésére. A kereszténydemokrata gondolkodás megerősödése pedig táptalajául szolgált az Európai Unió államaiban általánosan elfogadott társadalomkép, a szociális piacgazdaság megvalósítására tett törekvéseknek. A pápai körlevél nagy érzékenységgel tapintott rá továbbá a századforduló legégetőbb társadalmi kérdésére, vetítette egyúttal előre azt a bizonyos ingamozgást, az elkövetkezendő

---

5 Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része.* Pécs, Dialóg Campus, 2002. 23.

6 XIII. Leó pápa: *Rerum novarum kezdetű enciklikája a munkáskérdésről (az első pápai szociális körlevél).* Róma, 1891. május 15. 1–2. pont [a továbbiakban: RN] https://tinyurl.com/2ay5xvyk

7 Uo. 4–12. bek.

8 Uo. 33. bek.

9 Uo. 27–30. bek.

10 Uo. 31–34. bek.

11 Előszó (1931). In: *XIII. Leó pápa apostoli körlevele a munkások helyzetésről (Rerum Novarum).* Fordította Prohászka Ottokár. Budapest Szent istván Társulat, 1991. 5. https://tinyurl.com/3df9bchb

évszázad gazdaságpolitikáit döntően meghatározó dilemmát FDR-tól és a New Dealtől a jóléti államig, a stagflációtól, Thatchertől és Reagentől a washingtoni konszenzusig és a neoliberalizmus egyeduralmáig.

Az enciklika előtti főhajtás gyanánt, bemutatandó annak előzményeit, társadalmi, kulturális és gazdasági kontextusát, valamint napjainkig gyűrűző hatását, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpontjának Vallás és Társadalom Kutatóintézete ünnepi konferenciát szervezett 2021 szeptemberében a pápai körlevél kiadásának 130. évfordulója alkalmából. A tudományos ülésen elhangzott előadások egy része most a Ludovika Egyetem Kiadó jóvoltából, Jancsó András és Darabos Ádám, a Kutatóintézet munkatársainak szerkesztésében tanulmánykötetbe rendezetten is megjelent. A *Rerum novarum 130 – Tanulmányok az első szociális enciklikáról* című kiadvány a Szerkesztők előszava mellett tizenegy szerző tizenegy írását tartalmazza. A szerzők maguk különböző területek – teológia, filozófia, történet-, politika-, közgazdaság- és jogtudomány – ismert és elismert hazai művelői, nézőpontjaik sokszínűsége szavatol a jubiláló egyházi dokumentum diszciplinárisan és időben is változatos értékeléséért. A tanulmányokon a szellemi-tudományos pátriák különbözősége ellenére is átsüt a szerzőknek az egyház társadalmi tanítása iránt érzett tisztelete és amelletti elkötelezettsége, továbbá a társadalmi kérdések iránti általános nyitottsága és empátiája.

Saját bevallásuk szerint is provokatívnak szánt, a *Rerum novarum* előképeit, illetve a bűn és a társadalmi tanítás összefüggéseit taglaló előszavukban a szerkesztők – alig leplezett iróniával – a tudományos konferenciák történéseiről számot adni hivatott „hagyományos" beszámolók érdekfeszítő mivoltával szembeni kétségeiknek adnak hangot. Amint írják, az ilyen „[…] beszámolók ritkán izgalmasak. Az előadások rövid, egymás utáni mechanikus ismertetése sokszor mesterkélt és vontatott." E sorok a kötettel kapcsolatos gondolatainak közreadására vállalkozó recenzens feladatát is determinálják, hiszen nyilvánvaló, hogy ilyen felütést követően azt nem végezheti el a kötetben szereplő tanulmányok tartalmának kronologikus, néhány sorban történő összefoglalásával, méltatásával (esetleg kritikai észrevételeinek megtételével). A kötet tematikájából adódóan ilyesmire vetemednie azonban – nagy szerencsére – nem is kell: a *Rerum novarum* sokrétű jelentőségéről mindez legfeljebb közvetetten mondhatna bármit is. Ahelyett tehát, hogy ténylegesen mi*t*, egy rövid ismertető keretében talán többet ígér annak áttekintése, hogy mi*ről* írtak a kötet szerzői az enciklika 130 éves jubileuma ürügyén. Azaz hogy mit tartottak fontosnak ennek kapcsán kiemelni, kifejteni, alaposabb, tanulmánynyi terjedelmű vizsgálatnak alávetni. Ez a megközelítés többet árulhat el a *Rerum novarum* szerepéről, máig érezhető hatásáról, utóéletéről; arról, hogy mit üzen az enciklika a 21. század emberének, és hogyan változott – változott-e egyáltalán – a társadalomhoz, illetve a gazdasághoz való hozzáállásunk a pápai megnyilatkozás fogantatásának idejéhez képest.

A kötet több tanulmánya foglalkozik a *Rerum novarum* szellemi, és a katolikus egyház praxisában is megjelenő előzményeivel, előképeivel, továbbá az enciklika keletkezésének történelmi körülményeivel. Jancsó András és Darabos Ádám már előszavukban rámutatnak, hogy az elesettek megsegítésének gyakorlata mélyen az egyház hagyományaiban gyökeredzik. Első sorban Wilhelm Emmanuel von Ketteler mainzi püspök tevékenységére hivatkozva tagadják így az állítást, miszerint az egyház Marxhoz és a szocialista eszmeáramlat megoldási javaslatához képest megkésve reagált volna a mun-

káskérdésre. Az enciklika keletkezésének történeti környezetéről, a korabeli kapitalizmus állapotaival szemben az egyház által megfogalmazott kritikákról, a társadalmi kihívásokra akkoriban adott válaszkísérletekről, a Fribourg-i Unió történetéről és a *Rerum novarumban* tárgyalt kérdések tágabb értelemben vett társadalmi összefüggéseiről pedig Tóth Krisztina és részben Beran Ferenc, a korporatív eszme fejlődésmenetének bemutatásával – az említett szerzőknél kissé áttételesebben, széles társadalom- és jogtörténeti horizonttal – Botos Máté tanulmányai nyújtanak átfogó képet.

Az előzményekről és a kontextusról való értekezés legalább két szempontból fontos és üdvözlendő. Egyrészt rávilágít arra, hogy a *Rerum novarum* organikus fejlődés eredménye: nem *ex nihilo*, hanem az egyház létező gyakorlatára támaszkodva, a gazdaság újfajta szerveződésével a társadalomban okozott törésvonalak felismerése mentén, és az e törésvonalakból származó valós társadalmi ellentétek csillapítása céljából született. Másrészt megmutatja, hogy a szabadversenyes kapitalizmus túlkapásait és embertelenségét nem csak az osztályharc fogalmát meghonosító dialektikus materialisták oldaláról érte bírálat, de a metafizikai értékeket valló, a hagyományokat tisztelő és a társadalmi szerkezet felülről jövő átalakítását elutasító, konzervatív egyházéról is. Különösen sokat üzen ez a szolidáris, józan, emberléptékű bírálat napjaink végletekig polarizált társadalmának, amikor a fennálló rendszer kritikáját hajlamosak vagyunk egyik vagy másik véleménybuborék-csoport kizárólagos osztályrészeként számontartani.

A kötetben szereplő tanulmányaikban más szerzők a *Rerum novarum* hatástörténetét, utóéletét dolgozták fel, mégpedig több síkon is. Zachar Péter Krisztián a szolidarista iskola, valamint XIII. Leó pápa kortársa, Heinrich Pesch jezsuita atya, közgazdász és társadalomfilozófus történetén keresztül szemlélteti az enciklika bizonyos közgazdaságtani irányzatok megújulásában játszott szerepét. Sepsi Enikő pedig – a hatásvizsgálatot tudományterületileg és időben is kitágítva, annak fókuszát immár a 20. század elejére helyezve – a fiatalon elhunyt francia gondolkodó, Simone Weil munkafilozófiáját veti egybe az egyház *Rerum novarum*mal indult társadalmi tanításával. A pápai körlevél úgymond belső utóéletéről értekezik ehhez képest Tóth Tihamér, aki Ferenc pápa megnyilatkozásainak tükrében tárgyalja gazdasági jelenségek, így a piaci verseny és a profit, továbbá az etika és a jogi szabályozás között érvényesülő kölcsönhatások keresztény olvasatait, valamint Strausz Péter, aki pedig a *Rerum novarum* megjelenésének negyvenedik évfordulójára XI. Pius pápa által kiadott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklika főbb tanításait emeli ki és elemzi. Tanulmányában Baritz Sarolta Laura a *Rerum novarum* főbb gondolatait az emberközpontú gazdaság koncepciójának segítségével egyenesen a 21. század körülményeire ülteti át, akárcsak Beran Ferenc, aki tanulmányának második részében a *Rerum novarum* tanításait a jelenkor emberének címzi.

A *Rerum novarum* örökségének, utókoron hagyott nyomának és tovább élésének vizsgálata egyértelművé teszi, hogy az enciklika nem egyszeri és megismételhetetlen, pontszerű történelmi körülmények között készült el és adatott ki. A benne adresszált társadalmi kérdések – még ha átalakuláson mentek is keresztül – valójában azóta is velünk élnek. Sőt, a globális egyenlőtlenségek, el- és bevándorlási problémák, víz- és élelmiszerellátási zavarok, és az ökológiai válság korában a megértés, az elfogadás és az egymásért való felelősségvállalás parancsai alighanem aktuálisabbak, mint valaha. Az egyház immár tizenkét pápai megnyilvánulást magába foglaló társadalmi tanítá-

sa is mutatja, hogy a társadalmi kihívások nem oldódtak meg ez elmúlt százharminc évben, a megoldáson – továbbra is – munkálkodni viszont az állam és az egyház, az egyén és a társadalom közös feladata.

Mike Károly és Hörcher Ferenc a *Rerum novarum* egy-egy konkrét tartalmi kérdését emelik ki és helyezik tágabb, filozófiai és társadalomelméleti kontextusba tanulmányaikban, ráirányítva a társadalmi tanítás mai befogadójának figyelmét az olyan intézményes univerzálék természetjogi és eszmetörténeti alapjaira, mint a magántulajdon és a szubszidiaritás. Mike szerint az előbbi a társadalom észszerű, az ember természetéhez igazodó rendjének alapköve, míg Hörcher szerint az utóbbi az állami beavatkozás intenzitásának zsinórmértéke kell, hogy legyen. A szociális piacgazdaság és a társadalomszervezés e társadalmi tanításban is megjelenő alapintézményeit ma többé-kevésbé adottnak tekintjük. A tanulmányok ugyanakkor segítenek emlékezni arra, hogy a 20. században, amikor a termelőeszközök társadalmi tulajdonára épülő tervgazdaság megvalósítására tett kísérlet szörnyű kudarcba fulladt, az „emberségen" pedig a totalitárius rendszerek képében – ismét József Attilát idézve – „nem egy szörny-állam iszonyata rág"-ott, ez korán sem volt így.

A kötetet Ujházi Lóránd nagyszabású dolgozata zárja, amely elhelyezi a Szentszéket a nemzetközi kapcsolatok sajátos erőterében, látképet ad továbbá a katolikus egyház és az ENSZ kapcsolatáról. A tanulmányok ekként történő csoportosítása pedig természetesen kizárólag a recenzens befogadói önkényén alapul. A tanulmányok nem csak, hogy nem szálazhatóak szét tematikusan ilyen élesen, mint ahogyan tettem ezt fentebb, de mindegyik tanulmányban van egy kicsi az itteni csoportosítás alapját képező ismérvekből: az előzmények és következmények bemutatásából, kitekintésből és aktualizálásból, a ma olvasójának megszólításából.

Saját megélésem szerint – a posztmodern általános tapasztalatával összhangban – korunk egyik legégetőbb problémája a szellemi-lelki kiüresedés, metafizikai értékvesztés. Nehéz megítélni, hogy a társadalomban és a gazdaságban, ebből adódóan pedig immár a környezetben jelentkező válságok ennek a belső elértéktelenedésnek a következményei-e. Vagy éppen ellenkezőleg, a fogyasztói társadalom, a tervezett elavulás, a *„fast fashion"* és a *„just-in-time"* minden ízében eldobható, ideiglenes és egymással bármikor felcserélhető körülményei eredményezik az elidegenedést, ami miatt korunk embere gazdasági és társadalmi válságokat egymásra halmozva egyre látványosabban végzi önmagának és környezetének pusztítását. Annyi mindenesetre bizonyosnak tűnik, hogy napjaink világméretű problémáinak megoldásához aligha lesz elegendő a körülöttünk lévő világ rendezése; ehhez belső megújulásra, szemléletbeli változásra is szükség volna, hogy – ahogyan Orbán Ottó írja – „óborként" csillanhassunk meg egy „új reneszánsz asztalán". Ennek a belső megújulásnak lehet előmozdítója az egyház – miként fentebb is írtam – szolidaritást, józanságot, emberléptékűséget, megértést, elfogadást és felelősségvállalást szorgalmazó társadalmi tanítása, amelynek értékekeivel meglátásom szerint világnézeti vagy vallási hovatartozástól függetlenül is csak azonosulni lehet, és amely alapjainak lefektetéséről méltó dolog kötettel megemlékezni egy neves jubileumon.

Török Soma
tanársegéd, ELTE ÁJK,

Iustum Aequum Salutare
XX. 2024. 2. • 227–232.

SUMMA

FORMALISM AND THE CASE LAW OF THE DATA PROTECTION OMBUDSMAN

Nóra Bán-Forgács
research fellow (Research Centre for Social Sciences)
associate professor (Milton Friedman University)

The paper *Formalism and the case law of the Data Protection Ombudsman* tries to anchor the academic discourse at the border between constitutional law and legal theory, in that it seeks to place the case law of the Data Protection Ombudsman (DPO), a legal institution that ceased to exist ten years ago, between law-based positivism (formalism in the argument of the paper) and informal fundamentalism in the defense of fundamental rights. In the paper's argument, the DPO's jurisprudence is informal. However, the paper claims more than that. According to this paper, legal formalism itself raises empirical analytical issues in constitutional decision-making. Several of the findings of the study challenge legal formalism. The paper does not, however, challenge the normativity of legal formalism, but argues that these normative assertions cannot be verified by descriptive methods. At the same time, the study's rich case-law analysis could be a valuable resource for other subsequent research.

* * *

THE ANALYSIS OF LEGAL DEBATES IN ARISTOTLE'S *RHETORIC:* TRADITION AND INNOVATION

Miklós Könczöl
associate professor (PPKE);
research fellow (HUN-REN Centre for Social Sciences)

Already in antiquity, Aristotle's *Rhetoric* was mentioned among the possible sources of Hellenistic *stasis* theories, and modern scholarship has also seen attempts at describing this influence. The lack of sources makes such an endeavour unlikely to be successful, however. It is nevertheless a valid question to what extent the *Rhetoric* can help us understand the development of *stasis* theories, in terms of parallels rather than origins. The first part of the paper compares the analysis of legal disputes in the *Rhetoric* with that of the *Rhetorica ad Alexandrum*, since the latter

is usually considered as being closer to earlier rhetorical tradition. The second half then deals a mora specific question, the sub-issues of the *stasis* of 'quality' (*poiotēs*), the Hermagorean description of which is considered problematic by both Cicero and Quintilian. The Hermagorean distinction, however, seems quite similar to Aristotle's discussion of the various aspects of wrongdoing.

* * *

THE GUARDIAN OF THE DEMOCRATIC FUNCTIONING OF THE STATE

Head of State in state of emergency

Dóra Réka Babos
undergraduate (PPKE)

The ninth amendment to the Fundamental Law has significantly changed the special legal order (SLO), including the regulation of state of emergency. As a result, the Government is now entitled to take emergency measures not the President of Republic as earlier. According to international trends and the development of information technology, the revision of the legislation was necessary. At the same time, it is worth considering how the amendment relates to the status of the Head of State. In my study, I review the relevant elements of the existing legislation on the status of the head of state. In this context, I define his role in the Hungarian state organisation and examine the past and present rules on the state of emergency. On the basis of these, I conclude whether the new system is suitable to deal with all possible crisis situations, whether it is sufficiently effective and whether it is in line with the rules governing the institution of the Head of State.

* * *

BASIC ISSUES OF LAND PRICES IN HUNGARY

Kristóf Benedek Fekete – Zoltán Varga
PhD student (PTE ÁJK) – judge (Győr Regional Court)

In this study, the authors present and analyse the practice of land pricing in Hungary in the light of recent legislative changes, regarding the possibilities of the Hungarian Chamber of Agriculture and agricultural administrative body, as well as the relevant judicial practice. Starting from the relevant constitutional and statutory provisions, the study describes, through pragmatic examples, the old-new problems related to the determination of land prices. The study concludes that the opinions of forensic experts continue to play a decisive role in the determination of land prices and their dispro-

portionality, and that the courts take them into account in all cases when making their decisions. In addition, *several other questions 'have not yet been answered'* by a court decision, such as the question of the bearing of the costs of the lawyer's fees or (forensic) expert's opinion included in the contract.

* * *

WHISTLEBLOWING AS COMMUNICATION

Gergely Ferenc Lendvai – Daniella Huszár – János Bálint
PhD student (PPKE) – PhD student (ELTE) – PhD student (ELTE)

In this paper, we attempt to interpret the phenomenon of whistleblowing in relation to freedom of expression. The paper is divided into three main structural elements. First, the concept of whistleblowing is introduced, illustrating the difficulties and challenges in conceptualising the phenomenon. This is followed by an attempt to provide a theoretical foundation for the fundamental rights approach to whistleblowing, which provides the theoretical basis for the third and final section, an analysis of whistleblowing cases in the light of the case law of the European Court of Human Rights. The methodology of the paper is based on secondary analysis (desk research) and legal case studies. The aim of the study is twofold. On the one hand, we want to provide an in-depth picture for the legal analysis and interpretation of whistleblowing, and on the other hand, we want to show the legal tests and yardsticks by which whistleblowing is practised in relation to freedom of expression and how these tests have changed in recent years.

* * *

THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES CONCERNING THE OBLIGATION OF THE HOLDER OF THE HUNTING RIGHT TO PREVENT WILDLIFE DAMAGE

Márk Pap
PhD student (ELTE)

The holder of the hunting right has an absolute obligation to compensate for wildlife damage, so in order to claim compensation for wildlife damage, the land user does not have to prove that the holder of the hunting right has failed to fulfil his obligation to prevent wildlife damage, and the holder of the hunting right cannot escape the obligation to compensate by proving that he has fulfilled his obligation to prevent wildlife damage in a manner that could normally be expected in the circumstances. Notwithstanding that, a breach of the multifaceted obligation to prevent wildlife damage by the holder of the hunting right may have legal consequences in the private law relationship

between the holder of the hunting right and the land user arising from the wildlife damage. To demonstrate this, the study first examines the content of the wildlife damage prevention obligation incumbent on the holder of the hunting right and the question of the bearing of the costs incurred in connection with the prevention of wildlife damage, then analyses, in the light of this, the legal consequences that may result from a breach of the wildlife damage prevention obligation incumbent on the holder of the hunting right.

* * *

NO ONE LEFT BEHIND? THE PLACE OF NON-COMBATANT EVACUATION OPERATIONS IN INTERNATIONAL LAW

Gergely András Szalay
PhD student (ELTE)

States often have to arrange for the evacuation of their citizens endangered abroad. For example, Hungary has been involved in such operations to, carrying out five evacuations in the last few years. Despite this, the subject has received minimal attention in the Hungarian literature.

In this study, a subtype of evacuation operations, the non-combatant evacuation operation (NEO), was analysed in detail. These operations, although unknown in the Hungarian literature, are receiving increasing attention abroad. Nevertheless, no exhaustive attempt has yet been made to define them and to place them in international law. Thus, the two main objectives of this study were to define NEOs and to explore the relationship of these operations with international law.

In the first part of the study, after a detailed analysis of the known state and literature definitions, a working definition is established, describing the basic characteristics of the non-combatant evacuation operations and providing a way to distinguish them from other concepts (e.g. humanitarian intervention). The second part of the paper explores the place of NEOs in international law through a dogmatic analysis. To this end, the main legal issues of the protection of nationals abroad are presented and answered. The main conclusion of the study is that NEOs do not constitute a separate legal institution. They are a type of operation, in relation to which several legally relevant issues can be identified.

* * *

THE LIABILITY TO PAY THE TAX IN GERMAN TAX LAW – MODEL TO FOLLOW OR A PATH TO BE ABANDONED?

Csaba Tombor
PhD student (ELTE)

The aim of the present study is to find foreign "good practice" on domestic legal interpretation issues in the field of the liability to pay the tax. The German regulatory environment and jurisprudence are suitable for this. In my study, I first deal with the characteristics and structure of the German Tax Act (*Abgabenordnung*). Secondly, I shall refer to the general characteristics of the legal institution of the liability to pay the tax. Thirdly, I will explain in detail the substantive side of the legal institution, the provisions concerning the person liable to pay the tax. Fourthly, I present the essential provisions of the procedural side and the practical application of the liability to pay the tax. Finally, I summarize the functioning of the German system and define its most important features. As a conclusion, it can be stated that it represents a model to be followed for the Hungarian regulation. This is particularly valid with regard to the legal statuses and scope of legal remedies. But the picture is shaded, because there are areas, such as the question of the effectiveness of the legal institution, which cannot be followed uncritically.

* * *

THE DIFFICULTIES OF COMBATTING TAX AVOIDANCE PRACTICES OF MULTINATIONALS BY MEANS OF LEGISLATION AT EUROPEAN AND INTERNATIONAL LEVEL

Tamás Zoltán Wágner
PhD student (PPKE)

Nowadays, the various tax avoidance techniques used by multinational companies pose a serious challenge to states, as they lose significant budget revenues. It is no coincidence that after the global economic crisis of 2008-2009, ideas came to the forefront that seek to solve this problem through legislation both at EU and international level. In this respect, however, although there is agreement in principle between countries, in practice there are several factors that prevent legislative action. In this paper, we will examine these factors. Overall, we will see that pressure from the media and NGOs – although it was rather an obstacle initially – can gradually break the resistance of states. The culmination of this process is the adoption of a global minimum tax on the international stage and its subsequent implementation in the EU.